

Persönlich/Vertraulich

Studie über die (Brutto-/Netto-) Last aus der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojekts "Rechnungswesen 2007"

Schlussbericht

28. Juni 2007

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage und Mandat	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Elemente der Studie	8
1.3 Inhalt des Schlussberichtes	9
1.4 Vorgehen	9
1.4.1 Interviewfragebogen	9
1.4.2 Durchführung der Interviews	10
1.4.3 Analyse der Interviews und Unterlagen / Zwischenberichterstattung	10
1.4.4 Erarbeitung von Empfehlungen	11
1.4.5 Projektorganisation	11
2 Definition der Universaldienstlast und Erfahrungen aus Europa	12
2.1 Definition und methodische Anforderungen	12
2.2 Berechnungsansätze im europäischen Ausland	14
2.2.1 Einleitung	14
2.2.2 Belgien	15
2.2.3 Frankreich	17
2.2.4 Grossbritannien	20
2.2.5 Norwegen	21
2.2.6 Vergleichende Analyse	24
2.2.7 Schlussfolgerungen	25
2.3 Universaldienststanforderungen in Europa	26
2.3.1 Poststellennetze in anderen europäischen Ländern	26
2.3.2 Die Rolle von Zahlungsverkehrsdienstleistungen im Poststellennetz	31
2.3.3 Flächendeckende Zustellung	32
2.3.4 Fazit	34
3 Grundversorgungsverpflichtung in der Schweiz	35

3.1	Gesetzlicher Grundversorgungsauftrag	35
3.1.1	Inhalt der Grundversorgung	35
3.1.2	Zugang zum Poststellennetz	36
3.1.3	Poststellen und Agenturen	36
3.1.4	Zuständigkeiten	37
3.1.5	Fazit	38
3.2	Vorteile und Nachteile aus der Grundversorgungserbringung für die Post	38
3.2.1	Vorteile aus der Grundversorgungserbringung	38
3.2.2	Privilegien der Post als verpflichtete Universaldienstleisterin	40
3.2.3	Nachteile aus der Grundversorgungsverpflichtung	41
3.2.4	Fazit	41
3.3	Weitere Vorteile und Nachteile	42
3.3.1	Vorteile	42
3.3.2	Nachteile	42
3.4	Eigeneranforderungen	43
3.4.1	Strategische Ziele des Bundesrates 2006 - 2009	43
3.4.2	Beurteilung	45
3.5	Politische Anforderungen	45
3.5.1	Abgrenzung	45
3.5.2	Gliederung der politischen Anforderungen	45
3.5.3	Beurteilung	47
3.6	Zusammenfassung	48
4	Die Ermittlung der Universaldienstlast	50
4.1	Der Berechnungsansatz der Post	50
4.1.1	Hintergrund	50
4.1.2	Definition der Universaldienstlast	50
4.1.3	Beschreibung des Berechnungsansatzes der Post	51

4.1.3.1 Untersuchungsgegenstand des Berechnungsansatzes	51
4.1.3.2 Beschreibung	53
4.1.4 Beurteilung des Berechnungskonzept aus regulatorischer Sicht	60
4.1.4.1 Rahmenbedingungen und Ausgangssituation	60
4.1.4.2 Referenzfall: Geschäftsmodell ohne Universaldienstverpflichtung	62
4.1.4.3 Gesamtwürdigung des Berechnungsansatzes	73
4.2 Die Umsetzung im Rechnungswesen 2007	74
4.2.1 Problemstellung	74
4.2.2 UDL-Definition der Post	76
4.2.3 Proportionale Kosten und Strukturkosten	76
4.2.4 Prozesse	77
4.2.5 Umsetzung der UDL-Ermittlung	80
4.2.6 Transferpreisbildung	80
4.2.6.1 Ausgangslage	80
4.2.6.2 Zielsetzungen für die Transferpolitik	81
4.2.6.3 Kriterien für die Transferpreisbildung	81
4.2.6.4 Beurteilung	83
4.2.7 Gesamtwürdigung	84
4.3 Beurteilung aus Eignersicht	85
4.3.1 Betrachtungsweise des Eigners	85
4.3.2 Besondere Kritikpunkte aus Eignersicht	86
4.3.3 Anreize für eine wertorientierte Unternehmensführung	87
4.3.4 Preisverzerrungen und Quersubventionierungen	87
4.4 Zusammenfassung	88
5 Eignung des Rechnungswesens 2007 zur Umsetzung der Postverordnung und Weisung	90
5.1 Hintergrund und Entstehungsgeschichte	90

5.2	Implementierung des Infrastrukturbeitrags im regulatorischen Rahmen der Schweiz	91
5.3	Eignung des Berechnungsansatzes zur Umsetzung der Weisung	94
5.4	Gesamtwürdigung	97
6	Empfehlungen	101
6.1	Empfehlung zur Umsetzung der Postverordnung / Weisung des Regulators	101
6.2	Empfehlung zur Ermittlung der Universaldienstlast	101
6.3	Regelungsbedarf mit Blick auf die Totalrevision der Postgesetzgebung	101
6.3.1	Optionalen Ausweis einer Universaldienstlast	101
6.3.2	Gesetzliche Regelung der Universaldienstverpflichtung	103
6.3.3	Trennung der Verpflichtung zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen von der postalischen Grundversorgungsverpflichtung	104

1 Ausgangslage und Mandat

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 3. Mai 2006 die Totalrevision zur Postgesetzgebung beschlossen und das UVEK beauftragt, eine Revision des Post- und Postorganisationsgesetzes vorzubereiten. Bei dieser Revision sollen die weiteren Marktöffnungsschritte festgelegt werden. Ebenso sind die Optionen zur Finanzierung der Grundversorgung bei einer weiteren Marktöffnung darzustellen. Diese hängen stark von dem Ausweis der Last aus der Grundversorgungsverpflichtung ab.

Mit dem Projekt "Rechnungswesen 2007" wollte die Post die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um für das Rechnungsjahr 2007 die Vorgaben der Weisung der Postregulationsbehörde¹ vollumfänglich umsetzen zu können.² In Abweichung von dem ursprünglichen Gedanken, den Infrastrukturbeitrag gemäss der Weisung zu ermitteln, hat die Schweizerische Post im Rahmen der Weiterentwicklung ihres betrieblichen Rechnungswesens beschlossen, statt des Infrastrukturbeitrags eine so genannte Universaldienstlast aus der Grundversorgungsverpflichtung im betrieblichen Rechnungswesen zu ermitteln. Das Projekt wurde Ende 2006 abgeschlossen und das neue Rechnungswesen per 1. Januar 2007 operativ in Betrieb genommen. Für das Geschäftsjahr 2007 soll die Universaldienstlast im neuen betrieblichen Rechnungswesens ausgewiesen werden.

Bezüglich der Ermittlung der Last an sich und deren konkrete Umsetzung durch die Post in ihrem Rechnungswesen ergeben sich Fragestellungen aus Eigner- und aus regulatorischer Sicht. Das UVEK hat die Arbeitsgemeinschaft WIK-Consult / BDO Visura im Sinne einer *Second Opinion* mit der Prüfung von folgenden Fragen im Zusammenhang mit dem Projekt "Rechnungswesen 07" beauftragt:

- **Beurteilung der von der Post gewählten Methode aus regulatorischer Sicht**
 - Ist die Methodik der Post grundsätzlich geeignet, eine allfällige Last auszuweisen?
 - Liefert die von der Post umgesetzte Methodik einen nachvollziehbaren, in sich schlüssigen und transparenten Ausweis einer allfälligen Universaldienstlast?

¹ PostReg, „Weisung zuhanden der Schweizerischen Post zum Ausweis der Kosten des Universaldienstes sowie zum Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes“ vom 7. Dezember 2004.

² Vgl. PostReg, Tätigkeitsbericht 2005, S. 16 und Post, Berichterstattung an PostReg 2006, S. 12/13: Dort heisst es wörtlich: „Die Kosten des betriebswirtschaftlich optimalen Poststellennetzes sowie der Anteil der Zustellung am Infrastrukturbeitrag – beides durch die Weisung der Postregulationsbehörde verlangt – können zurzeit auf Basis des betrieblichen Rechnungswesens der Post nicht weisungskonform dargestellt werden. Mit dem Projekt Rechnungswesen 2007 wurden die nötigen Voraussetzungen für den erstmaligen Ausweis zum Rechnungsjahr 2007 geschaffen.“

- Ist der Berechnungsansatz der Post geeignet, den Infrastrukturbeitrag gemäss Postverordnung / Weisung zu ermitteln?
- **Beurteilung der von der Post gewählten Methode aus Eignersicht:**
 - Setzt der Berechnungsansatz die richtigen Anreize für eine wertorientierte Unternehmensführung?
 - Werden unerwünschte Preisverzerrungen bzw. Quersubventionierungen vermieden, welche unter Umständen die Wettbewerbsfähigkeit der Post negativ beeinflussen können?
- **Das UVEK erwartet von den beauftragten Experten folgende Resultate:**
 - Darstellung der methodischen Anforderungen an die Ermittlung einer allfälligen Last unter Berücksichtigung der Fachliteratur und der bisher im europäischen Postsektor verfügbaren Erkenntnisse auch bezüglich der Instrumente (bspw. Errechnung der Last innerhalb oder ausserhalb des betrieblichen Rechnungswesens).
 - Klärung folgender Fragestellungen:
 - Kann ausgeschlossen werden, dass Ineffizienzen des historischen Anbieters erfasst und allenfalls mit postexternen Mitteln finanziert werden? Welches System ist gegebenenfalls zu wählen, das dies ausschliesst?
 - Wie wird sichergestellt, dass ausschliesslich die Last gemessen wird, d.h. welche Leistungen würde ein Postunternehmen erbringen, dem keine Grundversorgungsverpflichtung auferlegt ist? Würde es sich bspw. ohne eine solche Verpflichtung allenfalls aus der Fläche zurückziehen und so keine Zustellung an alle Haushalte mehr gewährleisten? Wie können Privilegien wie Steuerbefreiung oder Nachtfahrerlaubnis quantifiziert und von der Bruttolast in Abzug gebracht werden?
 - Überprüfung der Handhabung des optimalen (d.h. betriebsnotwendigen) Poststellennetzes" durch die Post; gegebenenfalls Korrektur (vgl. Weisung Postregulationsbehörde Ziff. 6.6)
 - Problematik weiterer politischer Auflagen, die nicht im Zusammenhang mit der Grundversorgungsverpflichtung stehen ("Politische Last")? Wie ist damit umzugehen?
 - Spiegelung mit der Methodik der Post und Aufzeigen von allfälligen Abweichungen sowie deren Beurteilung
 - Vorschläge für Korrekturmassnahmen
 - Empirische Ermittlung der um allfällige Abweichungen korrigierte Last aus der Grundversorgungsverpflichtung

- Empfehlungen für die Totalrevision des Postorganisationsgesetzes und des Postgesetzes (was ist aus Sicht des Eigners und des Regulators z.B. für die Rechnungslegung, die Last und die Finanzierung der Grundversorgung usw. zu regeln).

1.2 Elemente der Studie

Die Studie umfasst aufgrund der Auftragsbeschreibung des UVEK folgende Elemente:

1. Die Last der Grundversorgung – Definition, Berechnungsmethodik und Darstellung der Berechnungspraxis im europäischen Ausland:
 - a. Wie ist die Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgung definiert und welches sind die wesentlichen Elemente einer Berechnungsmethodik?
 - b. Welche Berechnungsansätze finden sich im europäischen Ausland?
 - c. Wie sind im europäischen Ausland Poststellennetze organisiert und welche Rolle spielen Zahlungsverkehrsdienstleistungen?
2. Die Grundversorgungsverpflichtung in der Schweiz –
 - a. Grundversorgungsverpflichtung und damit verbundene Privilegien in der Schweiz
 - b. Darstellung weiterer gesellschaftspolitischer Anforderungen
3. Darstellung des Berechnungsansatzes der Schweizerischen Post zur Ermittlung einer allfälligen Last der Grundversorgung im Rahmen des Projektes "Rechnungswesen 2007"
4. Beurteilung des Berechnungsansatzes aus regulatorischer Sicht
5. Beurteilung des Berechnungsansatzes aus Eignersicht
6. Prüfung der Eignung des Berechnungsansatzes zur Umsetzung der Postverordnung / Weisung vom 4. Dezember 2004
7. Ableitung von Lösungsansätzen
8. Empfehlungen mit Blick auf die Totalrevision des Post- und Postorganisationsgesetzes

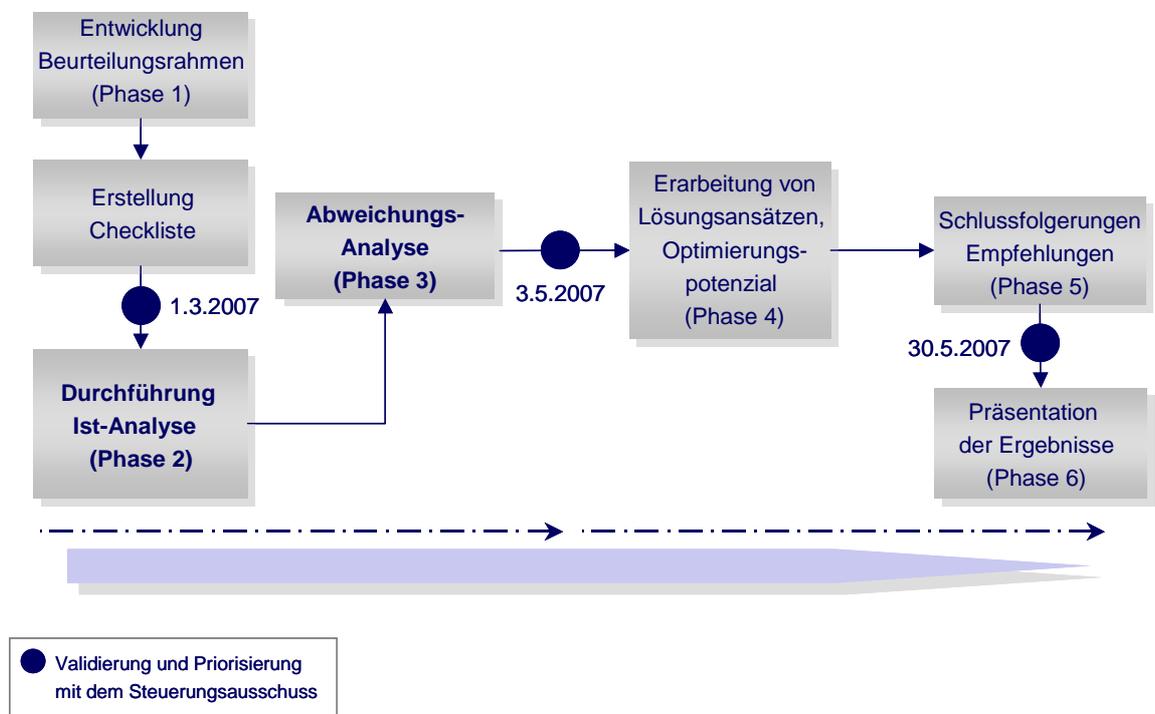
In Berücksichtigung des Auftragsschreibens von Herrn Dr. Hans Werder, Generalsekretär UVEK, vom 20. Dezember 2006 bezieht sich die Studie auf die Beurteilung, ob die von der Post erarbeitete Methode zur Ermittlung der Grundversorgungslast die Anforderungen des Regulators und des Eigners erfüllt. Die Erarbeitung einer eigenen Methode durch die Experten war nicht Gegenstand des Auftrages. Im Sinne einer Second opinion waren Abweichungen von den Anforderungen des Regulators und des Eigners aufzulisten und zu beurteilen sowie Vorschläge für Verbesserungen aufzuzeigen.

1.3 Inhalt des Schlussberichtes

Der vorliegende Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft WIK-Consult / BDO Visura enthält in erster Linie die Feststellungen der Experten aus der Analyse des von der Post gewählten Berechnungsansatzes in konzeptioneller Hinsicht. Die Ergebnisse basieren auf der Prüfung, Analyse und Auswertung der in der Dokumentenliste aufgeführten Unterlagen (siehe Anhang A) sowie den geführten Interviews. Die vorhandenen Zahlen und Simulationsrechnungen der Post zur Ermittlung der Universaldienstlast, insbesondere die Budgetgrundlagen 2007 sind im heutigen Zeitpunkt nicht in der Form ausgearbeitet, die eine Plausibilisierung der ausgewiesenen Universaldienstlast für das Geschäftsjahr 2007 sowie die definitive Einhaltung der regulatorischen Anforderungen zulassen. Aufgrund dieser Ausgangslage konnten im empirischen Teil der Analyse nur in sehr begrenztem Ausmass Prüfungen des Zahlenmaterials vorgenommen werden. Dazu bedarf es des konkreten Zahlungsmaterials (Werteflüsse) aus den Geschäftsbereichen in Bezug auf die Ermittlung der Universaldienstlast, das im Rahmen der Budgetierung 2007 noch nicht generiert worden ist.

1.4 Vorgehen

In diesem Kapitel ist das Vorgehen der Arbeitsgemeinschaft WIK-Consult / BDO Visura zusammengefasst. Die Projektarbeiten wurden in folgenden Phasen abgewickelt:



1.4.1 Interviewfragebogen

Die Arbeitsgemeinschaft WIK-Consult / BDO Visura hat Fragebögen als Leitfaden für die

durchgeführten Interviews erarbeitet. Die Inhalte der Interviews wurden in Kurzprotokollen festgehalten. Die Protokolle wurden von den Befragten inhaltlich abgestimmt und ergänzt.

1.4.2 Durchführung der Interviews

Insgesamt wurden 7 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Post durchgeführt. Zusätzlich wurde mit dem Generalsekretariat UVEK und der eidgenössischen Finanzverwaltung als Eignervertreter sowie der Postregulationsbehörde ein Gespräch geführt.

Im Einzelnen haben die Berater folgende Interviews geführt:

Datum	Bereiche / Amtsstellen	Interviewte
13.03.2007	Finanzen	• Dr. H.-P. Strodel
13.03.2007	Projektleiter "Rechnungswesen 2007"	• Martin Frey
16.03.2007	Poststellen und Verkauf	• Beat Müller • Frau Vonlanthen
26.03.2007	PostLogistics / Paketpost	• Reto Baumgartner • Hr. Weissmüller
26.03.2007	PostMail	• Erich Schneider • Peter Beck
28.03.2007	Postregulationsbehörde	• Martin Kaiser • Dr. Markus Weber
30.03.2007	PostFinance	• Hansruedi Köng • Jürg Ritz
30.03.2007	Interne Revision	• Martina Zehnder
16.04.2007	GS UVEK / EFV	• Dr. Hans Werder • Karin Schmitter • Markus Walker

Zudem führten die Berater am 24. April 2007 eine Besprechung mit den Herren Martin Hirsiger (Leiter Regulatorische Prüfung) und M.E. Gasser (Mitarbeiter Regulatorische Prüfung) der Firma KPMG durch. Im Auftrag der Postregulationsbehörde (PostReg) prüft KPMG den regulatorischen Ausweis mit Blick auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nach Postgesetz und Postverordnung sowie der Weisung vom 7. Dezember 2004 zum regulatorischen Ausweis. Im Rahmen der Analyse einzelner Argumente der Methodik der Post wurden Telefoninterviews mit zwei Wettbewerbern der Post geführt: DHL (Paketzustellung) und ZUVO (Frühzustellung).

1.4.3 Analyse der Interviews und Unterlagen / Zwischenberichterstattung

Die Interviews wurden zusammen mit den erhaltenen Unterlagen analysiert. Die Schlussfolgerungen zur Analyse des Berechnungsansatzes der Post (Ist-Analyse) wurden in einer

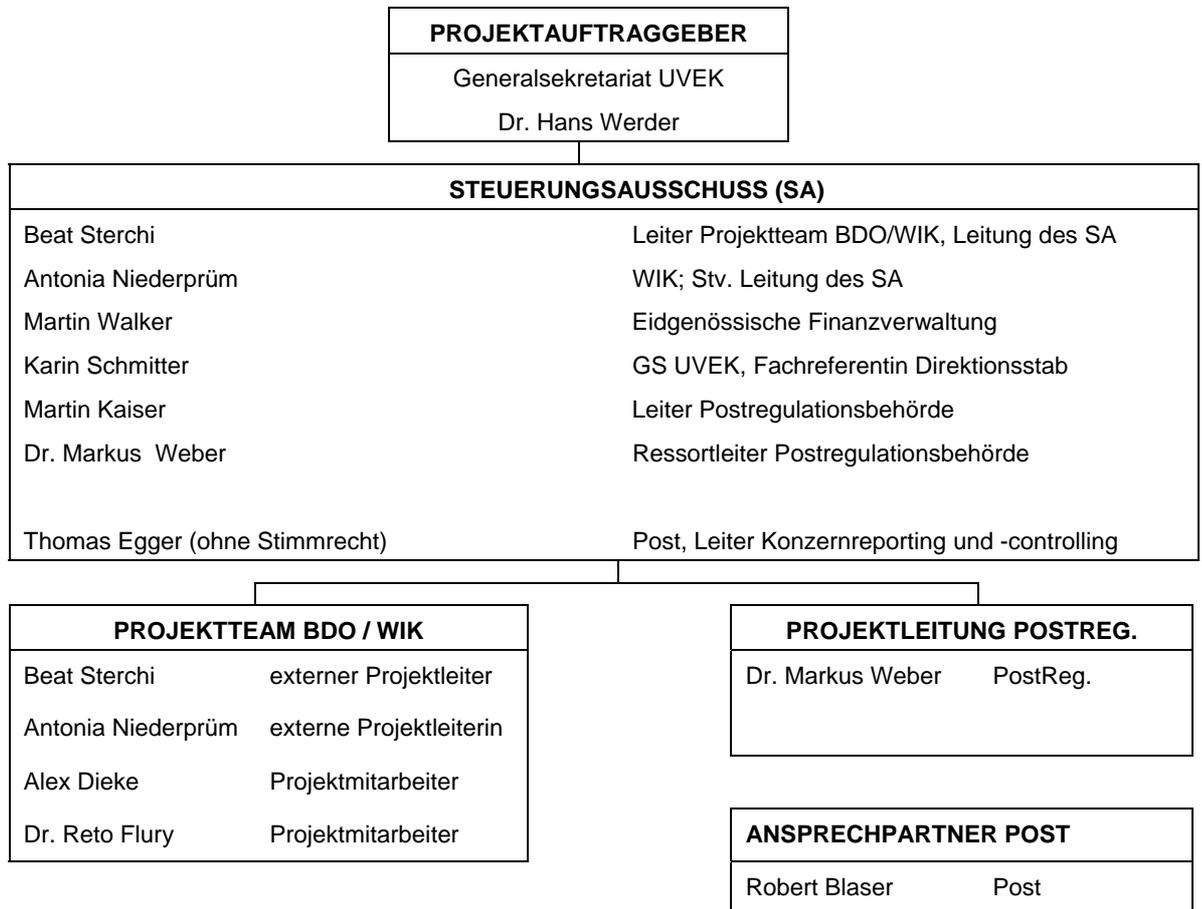
Folienpräsentation festgehalten und am 3. Mai 2007 den Vertreterinnen und Vertretern der Post, der Postregulationsbehörde und des UVEK / EFV präsentiert.

1.4.4 Erarbeitung von Empfehlungen

Gestützt auf die Ergebnisse aus der Ist-Analyse erarbeitete die Arbeitsgemeinschaft WIK-Consult / BDO Visura zu den identifizierten Problemkreisen Empfehlungen für das weitere Vorgehen bzw. die Anpassung des Berechnungsansatzes der Post. Lösungsansätze und Empfehlungen wurden dem Steuerungsausschuss an der Sitzung vom 30. Mai 2007 vorgestellt. An der Sitzung vom 22. Juni 2007 diskutierte der Steuerungsausschuss den Entwurf des Schlussberichts, der anschliessend von den Beratern bereinigt und am 4. Juli 2007 in der definitiven Fassung dem Auftraggeber abgegeben wurde.

1.4.5 Projektorganisation

Das Projekt wurde mit folgender Projektorganisation abgewickelt:



Zusätzlich delegierte die Post für die Steuerungsausschuss-Sitzungen vom 03.05.2007, 30.05.2007 und 22.06.2007 Herrn Lukas Bruhin, Leiter International und Regulatory Affairs. Am 02.02.2007 und am 14.06.2007 wurde der Postrapport über das Vorgehen und die Ergebnisse der Studie orientiert.

2 Definition der Universaldienstlast und Erfahrungen aus Europa

2.1 Definition und methodische Anforderungen

Wie die Postgesellschaften in den meisten Staaten Europas unterliegt auch die Schweizerische Post einer Grundversorgungsverpflichtung. Mit dieser gesetzlichen Verpflichtung kann eine Belastung der Post einhergehen, sofern das Unternehmen infolge der Verpflichtung Dienste anbietet, die es ansonsten nicht bzw. in geringerer Qualität oder zu höheren Preisen anbieten würde. Eine solche Belastung liegt vor, wenn die Post in einer Situation ohne Verpflichtung zum Universaldienst höhere Gewinne erzielen kann als in einer Situation mit Universaldienstverpflichtung.

In der wissenschaftlich-theoretischen Literatur besteht ein weitgehender Konsens über die allgemeinen Grundsätze zur Ermittlung von Universaldienstlasten. Als prägende und unwidersprochene Beiträge zu diesem Thema gelten die Aufsätze von Prof. John Panzar (Northwestern University, Chicago) und Prof. Jacques Crémer et al. (IDEI Institut d'Economie Industrielle, Toulouse); aus den Jahren 2000 und 2001.³

Panzar betont, dass zur Ermittlung der Last der Universaldienstverpflichtung in jedem Fall eine genaue Spezifizierung des Markt-Szenarios ohne Universaldienstverpflichtung erforderlich ist. Es müssen nachvollziehbare Vorhersagen bzw. Annahmen darüber getroffen werden, welche Dienste die Post weiterhin anbietet bzw. welche sie einstellen würde, ob und ggf. welche Qualitätsanpassungen sie vornehmen würde, zu welchen Preisen sie anbieten und welche Mengen sie absetzen würde. Insbesondere ist zu bestimmen, welche Kundengruppen die Post nicht mehr bedienen bzw. welche Dienste sie einstellen würde. Darüber hinaus muss diese Verringerung des Leistungsumfangs auch praktisch durchführbar sein – und nicht lediglich ein kalkulatorischer Ausweis.

Eine unmissverständliche Definition für Universaldienstlasten ergibt sich in Anlehnung an Crémer et al.: *Die Universaldienstlast ist die Differenz zwischen dem Ergebnis, das ein Postunternehmen ohne Universaldienstverpflichtung machen würde, und dem Ergebnis, das es mit dieser Verpflichtung macht.*⁴

Eine wichtige begriffliche Klarstellung ist, dass die Kosten der Universaldienstverpflichtung nicht in unmittelbarem Zusammenhang zu den effektiven (tatsächlichen) Kosten des Universaldienstes im Allgemeinen stehen – und auch nicht zu den effektiven Kosten ein-

³ J. Panzar (2001), "Funding universal service obligations: the costs of liberalization". In: M.A. Crew und P.R. Kleindorfer (Hrg.): *Future Directions in Postal Reform*, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, S. 101-15; sowie Crémer, H., Grimaud, A. und J.-J. Laffont (2000), "The Cost of Universal Service in the Postal Sector". In: M.A. Crew und P.R. Kleindorfer (Hrg.): *Current Directions in Postal Reform*, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, S. 47-68.

⁴ Eine nahezu identische Definition verwenden auch Dietl et al. (2007).

zelner Universaldienste oder einzelner Produktionsprozesse. Zur sprachlichen Vereinfachung wird in dieser Studie der (kürzere) Begriff „Universaldienstlast“ (UDL) gleichbedeutend mit dem (längeren) Begriff „Kosten der Universaldienstverpflichtung“ benutzt. Zur Bestimmung der Universaldienstlast ist ein Vergleich von zwei Szenarien mit und ohne Universaldienstverpflichtung erforderlich. Bei diesem Vergleich müssen neben Kostenunterschieden zwischen den Szenarien weitere Unterschiede berücksichtigt werden, wie Veränderungen von Erlösen, Preisen, Mengen und Marktanteilen. Das erste Szenario (mit Universaldienstverpflichtung) ist nicht zwangsläufig mit dem Ist-Zustand eines Post-Universaldienstleisters identisch: Zum Beispiel kann ein Unternehmen eine höhere Qualität anbieten oder mehr Poststellen betreiben als gesetzlich gefordert. Im Gegensatz dazu sollte im Szenario mit Universaldienstverpflichtung das Niveau der Dienste berücksichtigt werden, das die regulatorischen Anforderungen erfüllt, aber nicht über sie hinausgeht. Das zweite Szenario hingegen beschreibt das Geschäftsmodell des Universaldienstleisters im (hypothetischen) Fall eines unregulierten Marktes ohne Universaldienstverpflichtung.

Die Universaldienstlast wird bisweilen auch mit dem Begriff „Nettokosten der Universaldienstverpflichtung“ bezeichnet. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass neben zusätzlichen Kosten, die aus der Universaldienstverpflichtung resultieren („Bruttokosten“), auch zusätzliche Erlöse und allfällige andere ergebniswirksame Faktoren berücksichtigt werden müssen. In dieser Studie wird der Begriff „Universaldienstlast“ gleichbedeutend mit den Begriffen „Nettokosten“ bzw. „Nettolast“ der Universaldienstverpflichtung verwendet.⁵

Die Universaldienstlast ist nicht gleichbedeutend mit einem allfälligen Ergebnismrückgang eines Monopolisten im Zuge der Liberalisierung. Die Universaldienstlast ist konzeptionell unabhängig von den „Kosten der Liberalisierung“. Universaldienstlasten sind in einem Monopolmarkt genauso denkbar wie in einem Wettbewerbsmarkt.⁶

Während in der wissenschaftlichen ökonomischen Literatur Konsens über die Definition der Universaldienstlast besteht, gibt es bisher relativ wenige praktische Erfahrungen bei

⁵ Der Ursprung der Begriffe „Nettolast“ und „Bruttolast“ erklärt sich daraus, dass alle praktischen Methoden zur Ermittlung von Universaldienstlasten auf internen Kostenrechnungssystemen von Postunternehmen aufsetzen. In der (abstrakteren) Definition von Crémer et al., wo die Gewinnsituation des Unternehmens in zwei Zuständen verglichen wird, haben die Begriffe „Brutto“ und „Netto“ keinen Platz.

⁶ Das Konzept des Entry-Pricing-Modells wurde in den Jahren 1999/2000 von der britische Royal Mail vorgeschlagen, um Universaldienstlasten zu bestimmen. Es bestimmt jedoch in erster Linie die Kosten der Liberalisierung, nicht die Universaldienstlast, und wird daher heute für ungeeignet zur Ermittlung von Universaldienstlasten angesehen. (Vgl. Oxera [2007] sowie Dietl et al. [2007].).

der Ermittlung von Universaldienstlasten (siehe Kapitel 2.2).⁷ Die Post hatte daher in ihrem Projekt „Rechnungswesen 2007“ einen grossen Spielraum bei der Entwicklung eines Konzeptes zur Bestimmung der Universaldienstlast. Wesentlicher Prüfmasstab für die vorliegende Studie ist die Vereinbarkeit der von der Post entwickelten Methode mit der Definition der Universaldienstlast. Als entscheidende methodische Herausforderung ist, wie schon Panzer (2001) hervorhebt, die genaue Spezifizierung des Szenarios ohne Universaldienstverpflichtung anzusehen.

2.2 Berechnungsansätze im europäischen Ausland

2.2.1 Einleitung

Bislang wurden nur in wenigen Ländern Versuche unternommen, allfällige Lasten einer Grundversorgungsverpflichtung zu ermitteln. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht aufgrund des noch existierenden reservierten Bereiches zur Finanzierung möglicher Lasten keine Veranlassung, die tatsächliche Höhe der Kosten zu berechnen.

So existieren bis heute nur in wenigen Ländern konkrete gesetzliche oder regulatorische Vorgaben zur Berechnung allfälliger Universaldienstlasten. Vorgaben zur regulatorischen Kostenrechnung beschränken sich im Wesentlichen auf die Kontentrennung zwischen den reservierten und den nicht reservierten Universaldiensten sowie den Wettbewerbsdiensten. Dies scheint sich jedoch zu ändern: In Belgien wurde im Rahmen einer Verordnung Anfang 2006 definiert,⁸ wie die Last zu ermitteln ist; in Frankreich wurde kürzlich ein Konsultationsverfahren zur regulatorischen Kostenrechnung angestossen;⁹ in den Nieder-

⁷ Die Europäische Kommission hat 1997 eine Studie in Auftrag gegeben, die sich mit der Berechnung und Identifikation etwaiger Lasten aus der Universaldienstverpflichtung auseinandersetzt. In ihrer Studie hat NERA die Universaldienstlast wie folgt definiert: „Universal service burdens arise when a postal administration is obliged by government to supply customers or services in circumstances where the overall revenues generated from doing so are less than the costs of supply, taking account of any revenue benefits from providing universal service. Such services would not be supplied at current prices by a commercial organisation if there were no obligation to do so.“ (NERA (1998), S. 33) Als Berechnungsmethodik favorisiert NERA die Anwendung des Net Avoided Cost-Ansatzes (NAC-Ansatz), der auf der Ermittlung der langfristigen inkrementellen Kosten („avoided cost“ oder Wegfallkosten) abzüglich der Erträge aus der Universaldienstverpflichtung basiert. (NERA (1998), Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector of the European Union).

⁸ Arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

⁹ ARCEP (2007), Consultation publique relative aux spécifications des systèmes de comptabilisation, en application de l'article I. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques, Consultation Publique du 6 avril au 4 mai 2007.

landen enthält der Gesetzesentwurf erste Hinweise über eine Berechnungsmethodik.¹⁰ In Grossbritannien und Norwegen haben die etablierten Postunternehmen Verfahren zur Lastberechnung entwickelt.

Im Folgenden werden die Berechnungsansätze für Belgien, Frankreich, Grossbritannien und Norwegen näher vorgestellt und diskutiert.¹¹ Tabellarische Übersichten zu den Verfahren finden sich im Anhang B dieses Berichts.

2.2.2 Belgien

Das Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Kosten des Universaldienstes wurde im Januar 2006 gesetzlich fixiert und soll für das Geschäftsjahr 2007 zum ersten Mal Anwendung finden.¹² Die belgische Verordnung sieht eine nachträgliche Berechnung der UDL jeweils im folgenden Geschäftsjahr vor. Es handelt sich um ein mehrstufiges Verfahren, das auf produktorientierten Vollkosten basiert. Zu diesem Zweck unterscheidet die belgische La Poste / De Post in ihrem Rechnungswesen ca. 700 Universaldienstprodukte.¹³

Das mehrstufige Verfahren setzt sich wie folgt zusammen:

- La Poste/De Post liefert dem Regulator direkt und indirekt zugerechnete Kosten pro Produkt, Erträge pro Produkt und die verbleibenden Restkosten für das abgelaufene Geschäftsjahr;
- Der Regulator verteilt die verbleibenden nicht zugerechneten Kosten auf die Produkte, wobei sie den Verteilungsschlüssel nach Art. 14, Abs. 3b (iii) der Europäischen

¹⁰ Im Gesetzesentwurf heisst es in Art. 29 Absatz 2: "Die Nettokosten sind die Kosten, die ein Universalpostdiensteanbieter für die ihm aufgetragenen Universalpostdienste hat und denen durch Anwendung der in Artikel 24 genannten Regeln keine Vergütung gegenübersteht, abzüglich anderer in Geld zu bewertender Vorteile, die mit der Erbringung des Universalpostdienstes im Zusammenhang stehen, einschliesslich immaterieller Vorteile." (Inoffizielle Übersetzung des Gesetzesentwurfs von TNT). Ein Ministerialerlass soll die Details regeln.

¹¹ Die italienische Post weist zwar in jedem Jahr eine Universaldienstlast aus, die sie zum Teil vom Staat kompensiert bekommt, doch gibt es keine Informationen, wie die Post diese Last im Detail ermittelt. Die Europäische Kommission hat im Rahmen eines Beihilfeverfahrens für die Zahlungen von 2000 bis 2005 am 26.9.2006 entschieden, keine Einwände zu erheben (Generaldirektion Wettbewerb, NN 51/2006 – Poste italiana SpA – State compensation for universal postal service obligations 2000 – 2005).

¹² Arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

¹³ Vgl. Communication du conseil d'IBPT du 27 mars 2006 relative aux modalités de calcul du coût du service universel postal.

Postrichtlinie anwendet.¹⁴

- Dann erfolgt die Ermittlung der Ergebnisse auf Produktebene, indem den produkt-spezifischen Vollkosten die jeweiligen Erträge gegenübergestellt werden.
- Die Universaldienstlast ergibt sich als Summe der Verluste aller betroffenen Univer-saldienstprodukte.
- Der Gesamtverlust wird in einem letzten Schritt mit dem Ergebnis aus den reservier-ten Diensten aufgerechnet (Finanzierung der Last).

Diskussion des Verfahrens:

Bei diesem Berechnungsansatz wird nicht die aus der wissenschaftlichen Diskussion abgeleitete Definition der UDL zugrunde gelegt. Es handelt sich vielmehr um eine nachträg-liche Ermittlung aller Verluste und Erträge von Universaldienstprodukten auf Vollkosten-basis. Als Verteilschlüssel für die nicht zurechenbaren Kosten wird das Verhältnis zwi-schen allen direkt und indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für den einzel-nen reservierten Dienst einerseits und den anderen Diensten andererseits verwendet. Die Höhe der auf diese Weise berechneten Vollkosten pro Produkt hängt somit wesentlich von der direkten und indirekten Zurechnung der Kosten ab, die durch die belgische Post vorgenommen wird.

Die Frage, welche Dienste die belgische Post ohne Universaldienstverpflichtung anbieten würde, wird bei diesem Berechnungsansatz nicht aufgeworfen. Genauso wenig wird ge-prüft, ob die tatsächliche Dienstleistungsbereitstellung die Universaldienstleistungs-verpflichtung evtl. übererfüllt oder durch andere Anforderungen an das Unternehmen im Rahmen des „Service Public“ beeinflusst ist. Auf der Ertragsseite werden weitere Vorteile, die sich aus der Universaldiensterbringung ergeben, nicht berücksichtigt.

Insgesamt handelt es sich bei dem belgischen Ansatz um eine buchhalterische Ermittlung der Verluste der Universaldienst-Produkte auf Vollkostenbasis, die mit der Univer-saldienstlast gleichgesetzt werden. Es handelt sich dabei nicht um eine Universaldienstlast im Sinne der Definition von Panzar oder Crèmer. Bezeichnend ist, dass ein Referenzfall, wie sich das Unternehmen ohne Grundversorgungsverpflichtung aufstellen würde, gar nicht entwickelt wird. Aspekte, wie Effizianzanreize oder unternehmensstrategische Ge-sichtspunkte, finden in diesem Ansatz keine Berücksichtigung.

¹⁴ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemein-same Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Ver-besserung der Dienstqualität. Artikel 14, Absatz (3) b) iii) „lassen sich weder direkte noch indirekte Mass-nahmen der Kostenaufschlüsselung anwenden, so wird die Kostenkategorie aufgrund eines allgemeinen Schlüssels, der aus dem Verhältnis zwischen allen direkt und indirekt umgelegten oder zugeordneten Aus-gaben für den einzelnen reservierten Dienst einerseits und die anderen Dienste andererseits errechnet wird.“

2.2.3 Frankreich

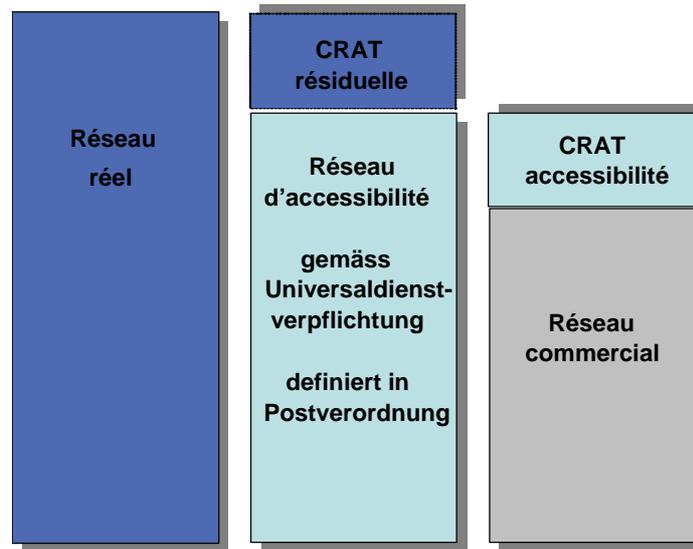
Der französische Postbetreiber "La Poste" hat neben einer postalischen Grundversorgungsverpflichtung weitere regionalplanerische Verpflichtungen zu erfüllen. Für beide Bereiche gibt es unterschiedliche Dichtekriterien. Insbesondere für die zusätzlichen Lasten, die dem Unternehmen aus der Regionalförderung entstehen, soll eine Entschädigung durch den Staat geleistet werden. Die Finanzierung der zusätzlichen Lasten aus der Post-Universaldienstverpflichtung erfolgt über Erträge aus dem reservierten Bereich. Darüber hinaus hat die Gründung einer Postbank, die das Filialnetz des französischen Postunternehmens als Vertriebskanal nutzt, aus wettbewerbsrechtlicher Sicht zu weiteren Auflagen bei der Kostenrechnung geführt. Es muss gewährleistet sein, dass zum einen die staatlichen Abgeltungen und zum anderen die Erträge aus dem reservierten Bereich nicht zu einer Quersubventionierung der Postbankdienstleistungen führen.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer Entscheidung, ob unerlaubte Beihilfen in die Erbringung von Finanzdienstleistungen fließen, die Berechnung der Nettolast aus der SIEG (Services d'Intérêt Economique Général), resultierend aus dem französischen Poststellennetz, einer eingehenden Analyse unterzogen.¹⁵ Der aus Sicht von La Poste positive Ausgang der Untersuchung war eine wesentliche Voraussetzung für die Gründung einer Postbank, welche zum Jahresbeginn 2006 vollzogen wurde. Darüber hinaus hat der französische Regulierer ARCEP im April 2007 ein Konsultationsverfahren zur regulatorischen Kostenrechnung angestoßen.¹⁶ In dem Begleitdokument zu dem Konsultationsverfahren sind die Grundzüge der regulatorischen Kostenrechnung von La Poste beschrieben. Eine Last, die so genannte CRAT („Contribution du Réseau à l'Aménagement du Territoire“), wird ausschliesslich für das Poststellennetz (Réseau Grand Public) ausgewiesen und besteht aus zwei Teilen (siehe Abbildung 1).

¹⁵ Vgl. Commission d'Européene, Aide d'Etat N 531/2005 – France: Mesures liées à la création et au fonctionnement de la Banque Postale, C(2005)5412 final

¹⁶ ARCEP (2007), Consultation publique relative aux spécifications des systèmes de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques, Consultation Publique du 6 avril au 4 mai 2007.

Abbildung 1 Die Mehrkosten des Poststellennetzes von La Poste (FR)



Ziel ist es, die Mehrkosten aus den Universaldienstvorgaben zum flächendeckenden Poststellennetz (CRAT accessibilité) und die Mehrkosten, die sich aus regionalplanerischen Auflagen (CRAT résiduelle) ergeben, zu isolieren. Die gesamten Mehrkosten aus beiden Verpflichtungen ergeben sich aus der Differenz der Mehrkosten des bestehenden Poststellennetzes (Réseau réel) und eines hypothetischen Poststellennetzes, welches La Poste unter der Annahme der Gewinnmaximierung ohne jegliche gesetzliche Verpflichtung betreiben würde (Réseau commercial). Unter Mehrkosten wird die Differenz zwischen den Kosten und Umsätzen (chiffre d'affaires) für das jeweils betrachtete Poststellennetz verstanden. Die Berechnung der Mehrkosten aus den Verpflichtungen folgt dem Konzept der „Net avoided cost“ (NAC) gemäss Definition von John Panzar.¹⁷

Die wesentliche Herausforderung besteht in der Identifikation des „Réseau commercial“. Dazu heisst es in der Entscheidung der Europäischen Kommission:

„La Poste pourrait dimensionner son réseau (c'est-à-dire choisir son nombre de points) suivant une logique commerciale (maximisation de la contribution globale [Fussnote: c'est-à-dire tous métiers confondus], définie comme la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts)“. (Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, Paragraph 118)

„Selon la méthode du coût net évité, le coût net des SIEG [Services d'Intérêt Economique Général] est défini comme un coût net résiduel, représentant la différence entre le coût net d'un réseau « guichet » contraint et le coût net d'un réseau « guichet » non contraint. Le coût net des SIEG ne correspond donc pas au coût net d'un nombre de points de contact identifiables, ni le coût net d'un réseau réel.“ (Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, Paragraph 129)

La Poste ermittelt das Poststellennetz und die damit zusammenhängenden Kosten und Erträge für den Referenzfall („Réseau commercial“) unter Berücksichtigung der Auswir-

¹⁷ Vgl. Commission d'Européenne, Aide d'Etat N 531/2005 – France: Mesures liées à la création et au fonctionnement de la Banque Postale, C(2005)5412 final, S. 22.

kungen auf die Nachfrage. Die Nachfragewirkungen werden separat für die Dienstleistungen aus den Bereichen Brief, Paket und Finanzdienstleistungen auf lokaler Ebene geschätzt; speziell für die Finanzdienstleistungen wird die Nachfrage durch die Entfernung zur nächsten Poststelle und durch die Wettbewerbsintensität in der jeweiligen Region beeinflusst.¹⁸ Die Kostenseite wird über ein Warteschlangenmodell abgebildet.¹⁹ Dieses Modell erlaubt die Schätzung des Personaleinsatzes für eine bestimmte Anzahl von Transaktionen. Diese Modellierung berücksichtigt implizit, dass keine Vollausslastung erreicht werden kann.^{20,21}

Diskussion des Berechnungsansatzes

Das Verfahren von La Poste zur Ermittlung der Nettolast versucht bei der Wahl des Referenzfalles eine echte kommerzielle Alternative aus Sicht des Konzerns La Poste abzuleiten. Die Lastermittlung beschränkt sich dabei auf das Poststellennetz, welches besondere Auflagen zu erfüllen hat. Der Referenzfall wird aus Sicht des Konzerns La Poste unter Berücksichtigung der Gesamtstrategie (Erbringung von Post- und Finanzdienstleistungen) abgeleitet. Das bestehende Geschäftsmodell wird auch ohne gesetzliche Versorgungsaufgaben Bestand haben. Entsprechend spielt die Bedeutung des Poststellennetzes als Vertriebskanal für Post- und Finanzdienstleistungen eine wesentliche Rolle. Dies spiegelt sich in der Verwendung der Erträge des Konzerns, die über das Poststellennetz generiert werden, wieder. Darüber hinaus wird bei der Nachfrageschätzung für den Referenzfall auch die jeweilige Wettbewerbssituation berücksichtigt. Die Art des Verfahrens deutet darauf hin, dass das „Réseau commercial“ einen flächendeckenden Charakter bei deutlich geringerer Dichte hat.

Ein weiterer interessanter Aspekt ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen verschiedenen Poststellennetzen, die zum einen die regionalplanerischen Anforderungen und zum

¹⁸ Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, Paragraph 123

¹⁹ Ein Warteschlangenmodell wird mit einer Funktion abgebildet, die in der Fachliteratur unter dem Namen Erlang C bekannt ist.

²⁰ Warteschlangenmodelle werden u.a. für die Personalbedarfsplanung von Callcentern eingesetzt. Bei einem Callcenter mit der durchschnittlichen Gesprächsbearbeitungsdauer von 190 Sekunden (Gesprächsdauer von 180 Sekunden plus 10 Sekunden Nachbearbeitungszeit) und einem gesamten Anrufvolumen von 350 Anrufen in der halben Stunde soll ein Servicelevel von 80/20 sichergestellt werden (d.h. dass 80 % der Anrufer weniger als 20 Sekunden warten müssen). Dazu werden 42 Agenten benötigt, deren Auslastung bei 88 % liegt. Soll bei gleichen Voraussetzungen ein Servicelevel von 90/15 erreicht werden, so werden bereits 45 Agenten mit einer Auslastung von 82% benötigt. (Das Beispiel stammt aus: Wikipedia.de, Stichwörter: Erlang C und Servicelevel)

²¹ Weitere Beschreibungen zu dieser Methodik finden sich in einem Konferenzbeitrag von Thierry Garcia (Deloitte Touche Consulting), Olivier Jaquinot (Deloitte Touche Consulting), Bernard Roy (La Poste), Joelle Toledano (La Poste, heute ARCEP), „A Cost Allocation Model for Postal Counters“, 10th Rutgers Conference, June 5-8, 2002, Potsdam.

anderen die postalischen Grundversorgungsanforderungen widerspiegeln. Dies wird über die Definition unterschiedlicher Dichtekriterien möglich (vgl. auch Abschnitt 2.3.1). Darüber hinaus beschränkt sich der Berechnungsansatz der französischen Post auf das Poststellennetz als wesentliche Quelle der Universaldienstlast. Die Lastberechnung erfolgt auf Konzernebene, d.h. bei der Ableitung des kommerziellen Poststellennetzes fließen erwartete Änderungen des Konzernumsatzes bei Post- und Finanzdienstleistungen ein.

2.2.4 Grossbritannien

Im Rahmen der Diskussion um den Marktöffnungsfahrplan in Grossbritannien hat der britische Postbetreiber Royal Mail in 2000/2001 eine Schätzung der Kosten aus der postalischen Grundversorgungsverpflichtung vorgenommen. Postcomm hat das Konzept des Berechnungsansatzes kritisch überprüft und abschliessend verworfen.²² Der britische Regulierer Postcomm hat die Kostendaten des Unternehmens weder im Detail geprüft noch Anpassungen vorgenommen.

Im Zentrum der Berechnungen von Royal Mail steht die Ermittlung der Last, die sich aus der flächendeckenden Zustellung von Briefsendungen ergibt. Zu diesem Zweck hat Royal Mail auf der Basis von mehr als 20'000 Sendungsströmen die langfristig vermeidbaren Kosten für das Geschäftsjahr 1999/2000 geschätzt. Es handelt sich dabei um eine Schätzung der Kosten, die wegfallen würden, wenn die betroffenen Sendungen nicht befördert und zugestellt würden. Zur Ermittlung der Last wurden die vermeidbaren Kosten pro Sendungsstrom den jeweiligen Erträgen gegenübergestellt, mit dem Resultat, dass für das betreffende Geschäftsjahr eine Last in Höhe von 81 Mio. £ (ca. 1 % des Umsatzes von Royal Mail) ausgewiesen wurde.

Während Royal Mail die Last auf der Ebene der über 20'000 Sendungsströme berechnet, hat Postcomm in ihrem Diskussionspapier die Kosten auf verschiedenen Aggregationsebenen – basierend auf den Angaben von Royal Mail – ermittelt. Zu diesem Zweck hat Postcomm die Kosten der Sendungsströme auf der Ebene der verschiedenen Merkmale (u.a. Produkte oder Dichte der Zustellpunkte) hochaggregiert und den Erträgen gegenübergestellt. In allen Fällen entstand keine Last, d.h. die Erträge haben die langfristigen Grenzkosten immer mindestens gedeckt.

Royal Mail stellt keine Überlegungen an, welche Dienste sie auch ohne Universaldienstverpflichtung anbieten würde. Vielmehr kommt der Referenzfall – ähnlich wie im belgischen Beispiel – auf indirektem Weg zustande. Für die Ermittlung geht das Unternehmen implizit davon aus, dass die betroffenen Sendungsströme nicht mehr verarbeitet und zugestellt würden. Das Poststellennetz spielt bei der Berechnung der Last lediglich in seiner

²² Postcomm (2001), An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision – A Discussion Document, June 2001.

Funktion als Annahmepunkt von Briefsendungen eine Rolle.

Diskussion des Berechnungsansatzes²³

Royal Mail hat keinen Referenzfall entwickelt, sondern eine rein kostenseitige Analyse der Sendungsströme durchgeführt. Der Referenzfall ergibt sich implizit: Im Referenzfall würden alle Sendungsströme wegfallen, deren Erträge nicht ihre zusätzlichen Kosten decken.

Der indirekt ableitbare Referenzfall ist als Geschäftsmodell nicht plausibel: Auf der einen Seite ist es unwahrscheinlich, dass Royal Mail in der Lage wäre, ausgewählte Sendungsströme der über 20'000 in Frage kommenden, Ströme wegzulassen; auf der anderen Seite ist eine derartige Massnahme gegenüber den Postkunden kaum vermittelbar.

Wenn Sendungsströme wegfallen, hat dies Einfluss auf die Kosten der verbleibenden Sendungsmenge (aufgrund bestehender Verbund- und Skaleneffekte bei der Einsammlung und Zustellung von Briefsendungen). Es bleibt unklar, ob Royal Mail diese Wechselwirkungen berücksichtigt hat.²⁴

Als Ausgangssituation geht Royal Mail von seinen bestehenden Briefprodukten aus. Es wäre zu prüfen, ob die Dienstleistungsbereitstellung dem Umfang der Universaldienstleistungsverpflichtung, wie sie im Postgesetz und in der Lizenz definiert ist, entspricht. Dies hat Royal Mail nicht gemacht.²⁵

Royal Mail berücksichtigt bei der Berechnung keine Vorteile, die sich aus der Grundversorgungserbringung ergeben. Mögliche Vorteile ergeben sich vor allem aus dem hohen Bekanntheitsgrad und der Reputation als landesweit bekannter und anerkannter Universaldienstleister, aus der Mehrwertsteuerbefreiung und weiteren Privilegien, die das Unternehmen als Universaldienstleister genießt.²⁶

2.2.5 Norwegen

In Norwegen ist es seit 1995 üblich, eine Last der Universaldienstleistungsverpflichtung zu berechnen. Dies resultiert aus der Lizenzauflage, die eine automatische Quersubventio-

²³ Vgl. Postcomm (2001), An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision – A Discussion Document, June 2001.

²⁴ Sind die inkrementellen Kosten pro Sendungsstrom korrekt ermittelt worden, dürfte es keine Wechselwirkungen geben. Dies bleibt allerdings unklar, da Postcomm die Kostendaten und insbesondere die Kostenzurechnung von Royal Mail nicht im Detail überprüft hat.

²⁵ Postcomm hat erst zu einem späteren Zeitpunkt definiert, welche Briefprodukte von Royal Mail Teil der Universaldienstleistungsverpflichtung sind. Vgl. Postcomm (2004), The UK's universal postal service; Postcomm (2005), The universal service for bulk mailers.

²⁶ Im Auftrag von Postwatch hat London Economics versucht die Vorteile aus der Grundversorgungsverpflichtung zu quantifizieren. Vgl. London Economics (2002), Benefits of Universal Services Provision to Consignia.

nierung zwischen der reservierten und den nicht reservierten Universaldiensten verbietet. Vielmehr muss zunächst eine Last nachgewiesen werden. Die norwegische Post berechnet die erwartete Last jeweils für das kommende Geschäftsjahr und der Eigentümer (d.h. der Staat) entscheidet am Ende des Geschäftsjahres, ob eine Kompensation durch den Staat notwendig ist. Für 2006 hat das norwegische Parlament erstmals entschieden, dass die zusätzlichen Kosten vollständig durch die Erträge aus den Lizenzdiensten (postalischer Universaldienst) gedeckt werden sollen. Dies ist auch für das Jahr 2007 geplant. In den Jahren bis 2006 hatte der Staat diese Zusatzkosten übernommen.²⁷

Das Berechnungsverfahren wurde durch die norwegische Post entwickelt und 2001 erstmals zur Prognose der Last aus der postalischen Universaldienstverpflichtung für das jeweils folgende Geschäftsjahr verwendet.²⁸ Die Ermittlung der UDL ist in der betrieblichen Kostenrechnung implementiert. Die UDL wird in dieser Rechnung als Kostenträger behandelt. Nachkalkulationen werden nicht vorgenommen. Allerdings achten die Post und der Staat darauf, dass sich die Abweichungen nicht systematisch kumulieren.

Grundsätzlich ist der Ansatz der norwegischen Post pragmatischer Natur: er sollte möglichst transparent und in der Öffentlichkeit gut vermittelbar sein. Statt von einer reinen Kosten- und Ertragsrechnung auszugehen, ist ein zentrales Element für die Bestimmung des Referenzfalles die langfristige Unternehmensstrategie der Post, die durch die Erbringung der postalischen Grundversorgung entscheidend gestaltet wird. Die norwegische Post hat sich als flächendeckender und zuverlässiger Anbieter von qualitativ hochwertigen Postdienstleistungen etabliert und darüber einen maximalen Bekanntheitsgrad erreicht. Die Flächendeckung manifestiert sich sowohl im Zugangs- als auch im Zustellnetz. Die norwegische Post würde von dieser Strategie auch dann nicht mehr abgehen, wenn sie keine Universaldienstverpflichtung mehr hätte. Ein Rückzug aus der Fläche wäre vielen Versendern und insbesondere den Grossversendern, aber auch den Empfängern nicht vermittelbar. Das Hauptgeschäft wird – wie in den meisten anderen Ländern auch – mit wenigen Grossversendern gemacht, die zum einen Briefe, zum anderen aber auch adressierte Werbesendungen an alle Haushalte eines Landes schicken wollen. Diese flächendeckende Zustellung stellt bei Postunternehmen ein wesentliches Dienstleistungsmerkmal dar, welches nicht ohne schwerwiegende Konsequenzen für die Unternehmensreputation und den Unternehmensertrag aufgegeben werden kann. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen hat die norwegische Post für den Referenzfall ein Geschäftsmodell abgeleitet, das durch folgendes Dienstleistungsniveau („strategisches Dienstleistungsniveau“)

²⁷ Vgl. Jahresberichte der norwegischen Post. Die von der norwegischen Post ausgewiesene Universaldienstlast hat sich zwischen 2001 und 2006 mehr als halbiert: In 2001 betrug sie NOK 540 Mio. (CHF 110 Mio.), für das Jahr 2006 wurde ein Betrag von NOK 253 Mio. (CHF 51,5 Mio.) ausgewiesen.

²⁸ Vgl. Bergum, Kristin (2001), *The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost: Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience.*

gekennzeichnet ist:

- 15% der Haushalte würden eine 5-Tage statt einer 6-Tage Zustellung erhalten;
- 5% der Haushalte würden 2 Tage statt 6 Tage pro Woche Post zugestellt bekommen;
- Halbierung der bestehenden mobilen Postfilialen;
- Keine kostenlose Beförderung von Blindensendungen;
- Kein Einheitstarif für Brief- und Paketsendungen von und nach Spitzbergen.

Die Variation in der Zustellhäufigkeit bewirkt, dass trotz hoher durchschnittlicher Zustellkosten in abgelegenen Regionen der landesweite Einheitstarif (mit Ausnahme von Spitzbergen) erhalten bleiben kann. Bei diesem Geschäftsmodell erwartet die Post im Referenzfall auch keine spürbaren Ertragsänderungen, so dass sie bei der Berechnung der UDL nicht berücksichtigt werden.

Für das Jahr 2006 hat die norwegische Post eine Last in Höhe von NOK 253 Mio. (CHF 51,5 Mio.) oder 1 % des Gesamtumsatzes des Unternehmens ausgewiesen. Der höchste Anteil an der Last resultiert aus der Veränderung der Zustellhäufigkeit auf weniger als 6 Tage pro Woche.²⁹ Das Poststellennetz spielt in dieser Berechnung eine untergeordnete Rolle, da es seit 2000 erheblich umstrukturiert wurde: Bei steigender Zahl von Poststellen³⁰ werden heute über 70 % als Agenturen betrieben.

Diskussion des Berechnungsansatzes

Der Ausgangspunkt des norwegischen Berechnungsansatzes ist der Umfang der Universaldienstleistungsverpflichtung. Es wird geprüft, welche Dienstleistungsmerkmale das Unternehmen nicht einhalten würde, wenn es keine Universaldienstverpflichtung hätte.

Zur Ableitung des Referenzfalles geht die Post davon aus, dass ihre langfristige Unternehmensstrategie – flächendeckendes Angebot von Postdienstleistungen – auch in einem Szenario ohne Universaldienstleistungsverpflichtung Bestand hat. Das daraus resultierende Geschäftsmodell ist plausibel und in der Praxis durchführbar.

Da die Post auch im Fall ohne Universaldienstleistungsverpflichtung als flächendeckender Anbieter für Postdienstleistungen tätig sein würde, spielen mögliche Veränderungen auf der Ertragsseite eine untergeordnete Rolle. Ausserdem blieben die nicht pekuniären Vorteile des Unternehmens erhalten, die es aufgrund der Universaldienstleistungsverpflichtung besitzt (insbesondere Markenwert, Reputation und Allgegenwärtigkeit).

Korrekturen aufgrund möglicher Ineffizienzen in der Dienstleistungsbereitstellung werden

²⁹ Bergum, Kristin (2001), , The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost: Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience.

³⁰ In 2000 betrieb die norwegische Post 1.253 Poststellen (UPU); Ende 2006 waren es 1.501 (Norwegische Post, Annual Report 2006, S. 2).

nicht vorgenommen. Allerdings hat die norwegische Post seit 2000 konsequent Kosteneinsparmöglichkeiten insbesondere im Poststellennetz genutzt, indem sie eine grosse Zahl von Poststellen in Agenturen umgewandelt hat. Dies spiegelt sich auch in einem stetig sinkenden Umfang der Universaldienstlast wider.

2.2.6 Vergleichende Analyse

In Europa ist bislang nur in wenigen Staaten der Versuch unternommen worden, die zusätzlichen Kosten, die sich aus der Universaldienstleistungsverpflichtung ergeben, nachvollziehbar und transparent zu ermitteln.

Tabelle 1 Verfahren im Vergleich

Land	Dienstleistungselemente	Berücksichtigung des tatsächlichen Umfangs der Universaldienstverpflichtung?	Entwicklung eines plausiblen, in der Praxis umsetzbaren Referenzfalles?	Berücksichtigung von Ertragsveränderungen?
BE	Universaldienstprodukte	Nein	Nein	Ja
FR	Poststellen	Ja	Ja	Ja
NO	Zustellhäufigkeit, Einheitstarif,	Ja	Ja	Ja
UK	Sendungsströme	Nein	Nein	Ja

Die grössten Unterschiede finden sich bei den Dienstleistungselementen, die im Referenzfall eine Veränderung erfahren würden (Tabelle 1). Insbesondere das norwegische und das französische Beispiel zeigen, dass bei der Auswahl der Dienstleistungsmerkmale, die zu einer UDL führen können, länderspezifische Gegebenheiten eine wichtige Rolle spielen. In Frankreich ist offensichtlich das Poststellennetz die potentielle Quelle für eine Universaldienstlast, im dünnbesiedelten und weitläufigen Norwegen handelt es sich um die landesweite Hauszustellung.

Im französischen und norwegischen Beispiel wurde explizit ein Referenzfall abgeleitet, der in beiden Fällen die langfristige Unternehmensstrategie der Postkonzerne widerspiegelt. Darüber hinaus finden sich konkrete Bezugspunkte zu bestimmten Anforderungen aus der Universaldienstverpflichtung. Während im französischen Fall die gesetzlich vorgeschriebenen Dichtekriterien herangezogen werden, sind es im norwegischen Fall der Einheitstarif bzw. die 6-Tage-Zustellung. Überlegungen dieser Art, die einerseits einen Bezug zur Universaldienstverpflichtung herstellen und andererseits unternehmensstrategische Gesichtspunkte, finden sich weder im belgischen noch im britischen Berechnungsansatz. Die Folge dieser fehlenden Überlegungen sind unglaubliche, in der Praxis schwer umsetzbare Geschäftsmodelle. In Belgien und Grossbritannien ergeben sich dagegen Veränderungen in den Dienstleistungsmerkmalen eher als Residualgrösse ihres gewählten Berechnungsansatzes. Der indirekt ableitbare Referenzfall ergibt sich auf diese Weise exogen, ohne dass dessen Plausibilität und Praktikabilität von den Unternehmen hinterfragt

würde. Ebenso spielen mögliche weitergehende Nachfragewirkungen keine Rolle.

In allen Ansätzen werden Veränderungen auf der Ertragsseite bei der Lastberechnung berücksichtigt. Im norwegischen Fall werden diese Ertragsveränderungen aufgrund der Beibehaltung eines flächendeckenden Annahme- und Zustellnetzes als vernachlässigbar eingeschätzt. Im belgischen und britischen Beispiel werden zumindest die direkten zurechenbaren Erträge berücksichtigt; im französischen Beispiel werden die Nachfrageveränderungen für Post- und Finanzdienstleistungen durch den Wegfall von Poststellen in die Modellierung des Referenzfalles einbezogen.

2.2.7 Schlussfolgerungen

Es ist zentral für die Berechnung der UDL, dass in der Ausgangssituation und im Referenzfall mit Ausnahme des Wegfalls der Universaldienstverpflichtung von gleichen Rahmenbedingungen ausgegangen wird. Das gilt besonders für die Marktsituation. Keiner der Berechnungsansätze setzt sich explizit mit der Marktsituation in den Briefmärkten auseinander. In keinem der Beispiele werden Preisveränderungen oder Mengenveränderungen aufgrund von Marktanteilsverlusten bzw. Wettbewerbsdruck thematisiert. Daraus schließen wir, dass in den Ansätzen sowohl in der Ausgangssituation, wie auch im Referenzfall eher vom aktuellen als einem Wettbewerbsszenario ausgegangen wird.

Die Diskussion der bislang in Europa entwickelten Berechnungsansätze gibt Hinweise, welche Elemente ein überzeugendes Konzept zur Ermittlung der UDL enthalten sollte:

- Der Referenzfall gewinnt an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft, wenn die existierende Unternehmensstrategie des Postdienstleisters, die im Wesentlichen durch die Erbringung des postalischen Universaldienstes geprägt ist, weitergeführt wird.
- Darüber hinaus muss darauf geachtet werden, dass das Geschäftsmodell für den Referenzfall in der Praxis umsetzbar ist. Die praktische Umsetzbarkeit muss sowohl produktionsseitig (Können die identifizierten Dienstleistungsmerkmale in der Praxis wegfallen?) als auch nachfrageseitig (Wie würden die Kunden auf ein verändertes Geschäftsmodell reagieren?) geprüft werden. Eine umfassende Prüfung und Berücksichtigung erhöht ebenfalls die Glaubwürdigkeit des Referenzfalles.

In allen Ansätzen werden Veränderungen auf der Ertragsseite bei der Lastberechnung berücksichtigt. Im norwegischen Fall werden diese Ertragsveränderungen aufgrund der Beibehaltung ihrer Strategie eines flächendeckend vertretenen und zustellenden

Postdienstleisters als vernachlässigbar eingeschätzt.³¹ Im belgischen und britischen Beispiel werden zumindest die direkten zurechenbaren Erträge berücksichtigt. Im französischen Beispiel werden Nachfrageveränderungen für Post- und Finanzdienstleistungen durch den Wegfall von Poststellen in die Modellierung des Poststellennetzes im Referenzfall einbezogen.

2.3 Universaldienstanforderungen in Europa

In dem Berechnungsansatz der Schweizerischen Post spielen die Bereiche Poststellennetz und Hauszustellung eine zentrale Rolle. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Universaldienstanforderungen und deren Umsetzung hinsichtlich des Zugangsnetzes und der Flächenzustellung in anderen europäischen Ländern behandelt.

2.3.1 Poststellennetze in anderen europäischen Ländern

Die Anforderungen der EU Postrichtlinie über den Umfang der flächendeckenden Versorgung sind sehr allgemein gehalten: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet.“³² Die Mitgliedstaaten sollen ausserdem dafür sorgen, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht.³³ Entsprechend des Subsidiaritätsprinzips obliegt es den Mitgliedstaaten, die Vorgaben zu spezifizieren. Im Richtlinienentwurf für die Zeit nach 2008 sind diesbezüglich keine Änderungen vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund hat sich eine Vielzahl von Spezifikationsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten etabliert. Ebenso variiert die Regelungsdichte. So haben bis heute u. a. Österreich, Griechenland, Italien, Portugal, Schweden und Spanien keine konkreten Vorgaben zur Dichte des Poststellennetzes definiert. Die Dichte des Zugangsnetzes erfolgt anhand verschiedener Kriterien, die in den Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmass zur Anwendung kommen:

- Dichtekriterien in Abhängigkeit von Entfernung, Versorgungsfläche und/oder Bevölkerung (u.a. in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und den Niederlanden);

³¹ Dies gilt, wenn die aktuelle Marktsituation, d.h. eingeschränkter Wettbewerb, unterstellt wird. Im Falle eines funktionsfähigen Wettbewerbs müssten weitere Überlegungen angestellt werden. Muss das etablierte Postunternehmen damit rechnen, durch Veränderungen des Geschäftsmodells Marktanteile an Wettbewerber zu verlieren, führt das zu zusätzlichen Einschränkungen bei der Entscheidung über das Geschäftsmodell im Referenzfall. Im norwegischen Beispiel kann argumentiert werden, dass die Post lediglich Dienstleistungsmerkmale in Bereichen verändert, die für Wettbewerber ohnehin nicht interessant sind, so dass selbst im Wettbewerbsfall von Ertragsänderungen abgesehen werden könnte.

³² Richtlinie 97/67/EG, Art. 3 Absatz 1.

³³ Richtlinie 97/67/EG, Art. 3, Absatz 2.

- Mindestzahl von Zugangspunkten (u.a. in Deutschland und den Niederlanden);
- Mindestanzahl von Poststellen, die mit eigenem Personal betrieben werden (in Belgien und Deutschland);
- Eine Poststelle je Gemeinde (u.a. in Dänemark, Finnland und dem Nicht-Mitgliedstaat Norwegen).

Daneben gibt es in vielen Mitgliedstaaten, ähnlich wie in der Schweiz, Verfahrensregeln, die der Universaldienstbetreiber bei Änderungen der Organisationsform oder bei Poststellenabbau einzuhalten hat. Vorgesehen ist insbesondere die Konsultation der betroffenen Gemeinden (u.a. in Deutschland, Österreich und Frankreich). Einschränkungen hinsichtlich der Umwandlung von posteigenen Filialen in Agenturen existieren nur in seltenen Fällen.³⁴ Neben „stationären“ Poststellen gibt es in vielen Ländern, so auch in der Schweiz, die Möglichkeit über einen mobilen Postservice den Zugang zum Universaldienst zu gewährleisten. Unter einem mobilen Postservice werden Landzusteller verstanden, die gleichzeitig Briefe und Pakete annehmen, sowie Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten.³⁵

Die nationalen Postbetreiber als ehemalige Postverwaltungen sind bei Anpassungen im Poststellennetz in allen Staaten einem öffentlichen Druck ausgesetzt. Dieser wird noch verstärkt, wenn sich das Postunternehmen vollständig in Staatsbesitz befindet. Als Eigentümer kann der Staat über die gesetzliche Universaldienstverpflichtung hinaus Anforderungen stellen und durchsetzen. Diese Einflussmöglichkeiten führen dazu, dass in den meisten Staaten die Umsetzung von Änderungen im Umfang und in der Organisation von Poststellen einen Zeitraum von mehreren Jahren in Anspruch nehmen.

³⁴ Beispielsweise wird der Deutschen Post vorgeschrieben mindestens 5'000 Postfilialen mit eigenem Personal zu betreiben.

³⁵ Diese Möglichkeit gibt es u.a. in Deutschland, Grossbritannien („outreach services“), Norwegen, Österreich und Schweden.

Abbildung 2 Dichte der Poststellennetze in Europa im Vergleich:
Anzahl der Poststellen je 100 qkm im Zeitablauf

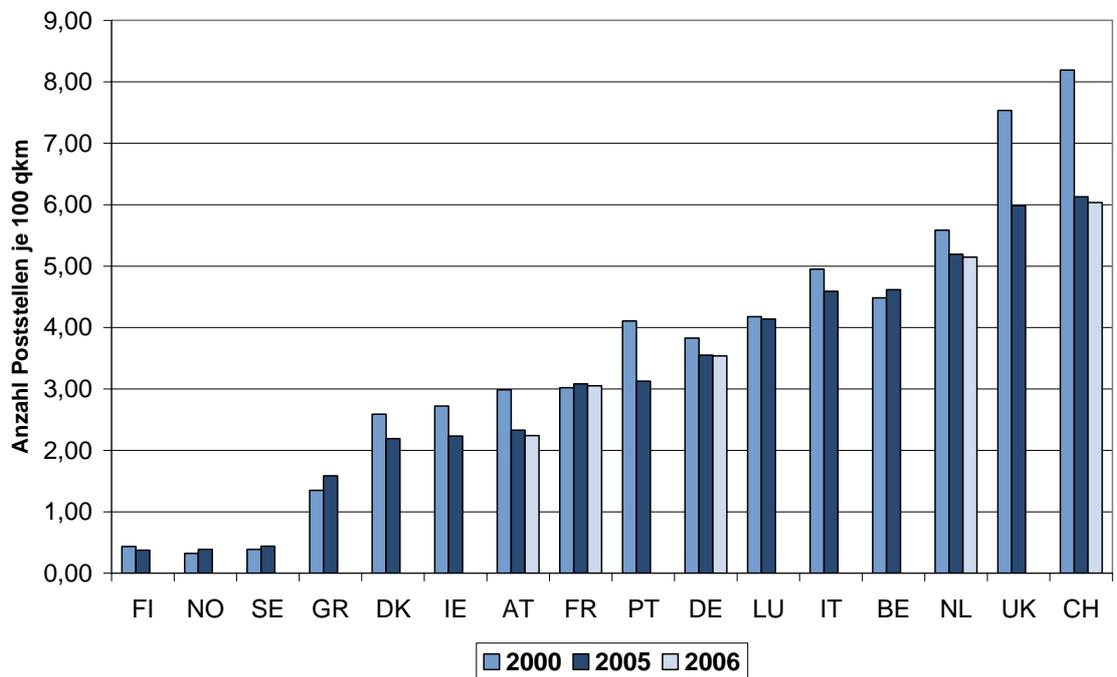
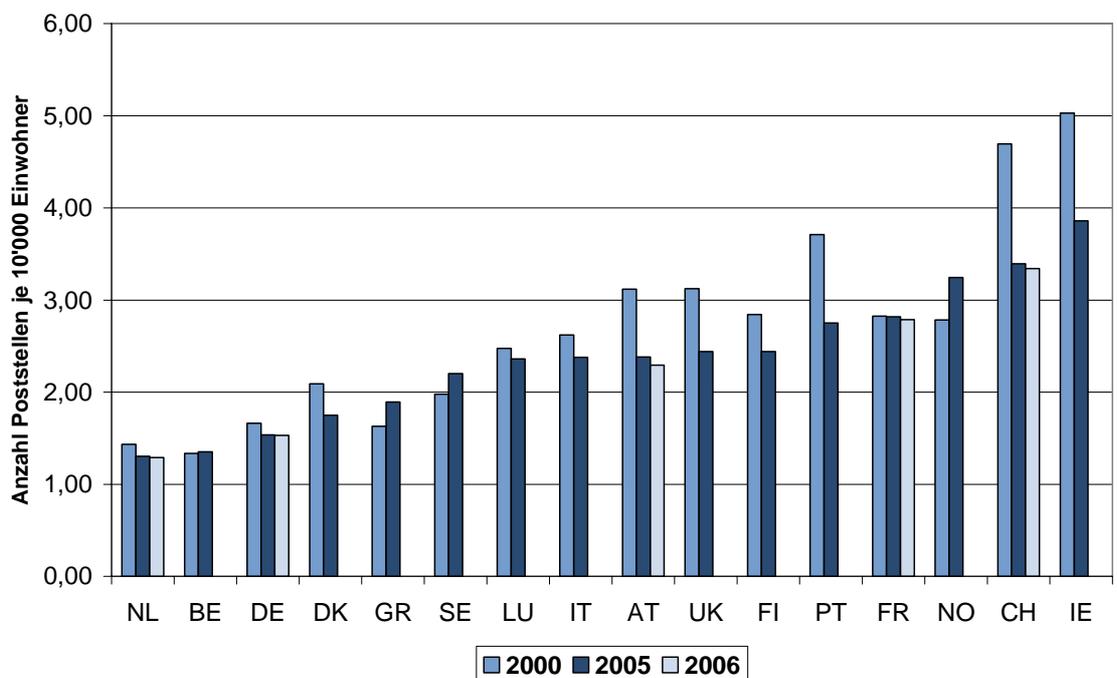
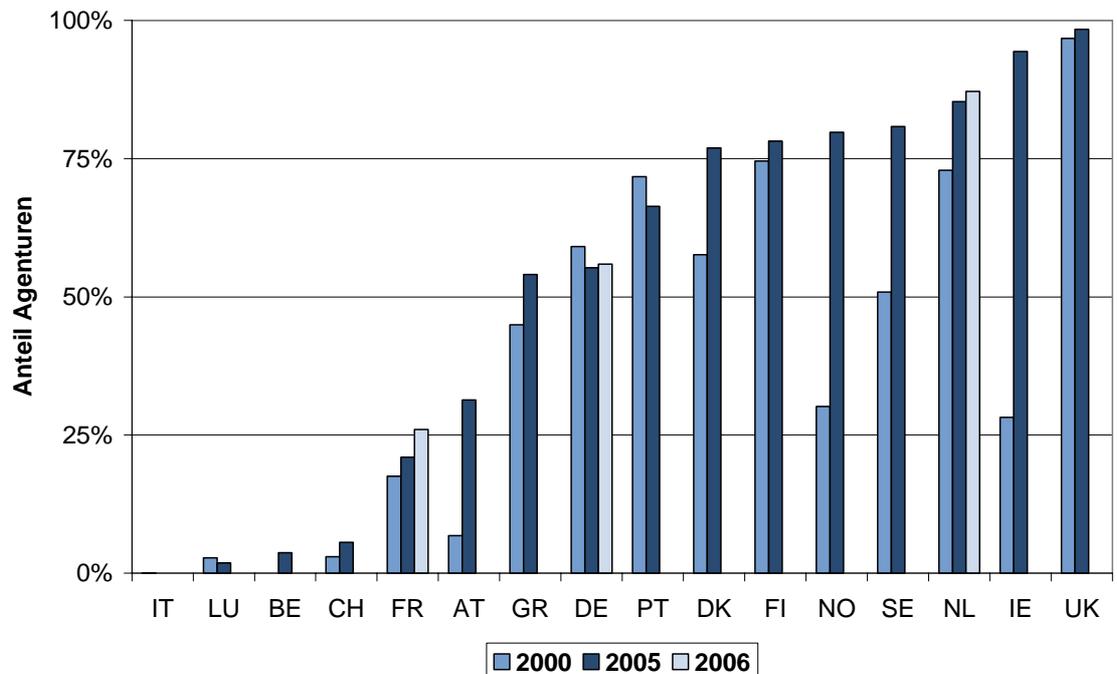


Abbildung 3 Dichte der Poststellennetze in Europa im Vergleich:
Anzahl der Poststellen je 10'000 Einwohner im Zeitablauf



Abbildungen 2 und 3 machen deutlich, dass die Schweiz im europäischen Vergleich über ein sehr dichtes Poststellennetz verfügt. Seit 2000 haben die Postbetreiber in vielen der hier dargestellten Länder ihr Poststellennetz deutlich ausgedünnt, insbesondere in Grossbritannien, Österreich, Portugal und auch in der Schweiz: In diesen Staaten sank die Zahl der Poststellen zwischen 2000 und 2005 um mehr als ein Fünftel. Gleichzeitig ist erkennbar, dass auch in der Schweiz möglich war, nach 2000 eine grosse Zahl von Poststellen abzubauen. Trotz unterschiedlichster Anforderungsprofile hinsichtlich der Dichte des Zugangnetzes betreiben alle etablierten Postdienstleister flächendeckend Poststellen. Dabei ist eine Tendenz der Angleichung bei der Versorgungsdichte insbesondere in Bezug auf die Bevölkerung zu erkennen (vgl. Abbildung 3): Insgesamt hat sich die Streuung bei der Anzahl der Poststellen je 10.000 Einwohner zwischen 2000 und 2005 reduziert.

Abbildung 4 Organisationsstruktur der Poststellennetze in Europa im Vergleich:
Anteil der Agenturen im Zeitablauf



Quellen: WIK-Consult

Ebenso hat seit 2000 der Anteil der Agenturen in den nationalen Poststellennetzen deutlich zugenommen. Nur wenige Länder sind diesem Trend bisher nicht gefolgt, unter ihnen,

neben Italien und Belgien, auch die Schweiz.³⁶ Die meisten Postunternehmen betreiben mehr als die Hälfte ihrer Poststellen als Agenturen. In Österreich und in Frankreich ist ebenfalls ein Trend hin zu einem höheren Fremdbetreiberanteil zu erkennen. Auch hier gilt: Die Veränderung erfolgte nicht abrupt, sondern nahm mehrere Jahre in Anspruch. Interessanterweise wurde insbesondere in den skandinavischen Staaten Norwegen und Schweden die Erhöhung des Agenturanteils durch eine Erhöhung der Poststellen insgesamt begleitet, so dass sich dort der Versorgungsgrad sogar verbessert hat. Schwedische Erfahrungen zeigen darüber hinaus, dass ein Wechsel in der Organisationsform und damit ein einschneidender Abbau von eigenbetriebenen Poststellen der Öffentlichkeit gut kommuniziert werden muss: Die schwedische Post hat dies in den ersten Jahren der Umwandlung versäumt, was zu einer deutlich verschlechterten Kundenzufriedenheit führte, obgleich sich die Anzahl der Zugangspunkte zwischen 2001 und 2006 um 40% erhöhte und die durchschnittlichen Öffnungszeiten durch die Agenturlösungen erheblich verlängert haben.³⁷

Bei der Lastermittlung spielt das Poststellennetz keine zentrale Rolle. Im belgischen Berechnungsansatz fliessen die Kosten des Poststellennetzes in die produktbasierten Vollkosten ein. In Grossbritannien spielen nur die transaktionsabhängigen Kosten eine Rolle. Im norwegischen Fall verursacht das Poststellennetz keine Zusatzkosten (Betrieb von Post in Shops), die Last ergibt sich im Wesentlichen aus der flächendeckenden 6-Tage Zustellung. Die Ausnahme stellt der französische Berechnungsansatz dar, da dieser ausschliesslich auf das Poststellennetz abstellt.

Generell bilden staatliche Beihilfen zur Finanzierung des Poststellennetzes eine Ausnahme.³⁸ Eine regelmässige staatliche Unterstützung zum Betrieb des Poststellennetzes erhält die britische Post Offices Ltd., einer Tochtergesellschaft der Royal Mail Holding in Grossbritannien.³⁹ Ähnlich wie in Frankreich unterliegt auch Post Offices Ltd.

³⁶ In der Schweiz schränkt nach Angaben der Post die Verpflichtung, flächendeckend Barzahlungsverkehr anzubieten, die Einrichtung von Agenturen ein. Im Unterschied zu anderen Ländern wird bei der Schweizer Post allerdings der Empfänger der Zahlung und nicht der Einzahlende mit der Einzahlungsgebühr belastet. Diese Vergütungspraxis führt vermutlich zu einer intensiveren Nutzung der Barzahlungsverkehrs in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten (und anderen schweizerischen Finanzdienstleistern).

³⁷ Vgl. Post & Telestyrelsen (2007), Presentation of Posten AB's new service network.

³⁸ Vgl. Tabellarische Übersicht im Anhang C

³⁹ In Grossbritannien wird das Poststellennetz in einem separaten Unternehmen geführt. Royal Mail, ebenfalls eine Tochter der Royal Mail Holding, ist verantwortlich für die Erbringung von Brief- und Paketdienstleistungen.

regionalplanerischen Auflagen.⁴⁰ Aus diesem Grund erhält Post Offices Ltd. seit 2003 jährlich eine Zahlung von GBP 150 Mio. zur Förderung der ländlichen Postfilialen („Social Network Payment“).⁴¹ Diese Zahlungen wurden bis 2011 verlängert und auf max. GBP 160 Mio. pro Jahr erhöht.⁴² Das Geld soll zusätzlich für die Förderung von Postfilialen in verarmten städtischen („deprived urban“) Regionen verwendet werden. Gleichzeitig erlaubt das Ministerium den Abbau von 2.500 Poststellen.⁴³

2.3.2 Die Rolle von Zahlungsverkehrsdienstleistungen im Poststellennetz

Im Unterschied zu anderen europäischen Staaten ist in der Schweiz die Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen Teil der postalischen Grundversorgungsverpflichtung. In anderen europäischen Staaten existiert eine von der postalischen Grundversorgungsverpflichtung unabhängige Verpflichtung (beispielsweise im Rahmen eines eigenen Gesetzes bspw. in Schweden, als zusätzliche Lizenzauflage bspw. in Norwegen, oder als Teil eines Managementvertrags bspw. in Belgien). Die Unterscheidung zwischen der postalischen Grundversorgungsverpflichtung und der Verpflichtung, Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu erbringen, bewirkt in diesen Staaten, dass die im Post-Universaldienst definierten Dichtekriterien für das Filialnetz nicht für die Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen gelten.

Aus historischen Gründen und zur besseren Auslastung ihres Filialnetzes bieten viele nationale Postunternehmen auch ohne Verpflichtung Zahlungsverkehrsdienstleistungen über ihr Filialnetz an.⁴⁴ Dazu nutzen sie sowohl posteigene, bzw. eigenbetriebene Filialen als auch Agenturen (z.B. in Norwegen, den Niederlanden und Deutschland). Umfassendere Finanzdienstleistungen werden in grösseren eigenbetriebenen Zweigstellen angeboten (z.B. Postbankfilialen in Deutschland). Diese befinden sich in wenigen Fällen nicht mehr im vollständigen Eigentum des Postunternehmens (Beispiele: Deutschland und Niederlande). In vielen Fällen werden Finanzdienstleistungen in Kooperation mit einem Finanzdienstleister oder einer Bank erbracht.

In einigen Ländern gibt es zusätzlich zu der Post-Universaldienstverpflichtung eine separate Verpflichtung Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu erbringen. Dies gilt insbesondere

⁴⁰ Vgl. Social and Environmental Guidance to the Postal Services Commission issued under section 43(2) of the Postal Services Act 2000, 22 March 2001.

⁴¹ Vgl. „Explanatory Memorandum to the Post Office Network Subsidy Scheme Order 2007 No. 962“.

⁴² Vgl. Statutory Instrument 2007 No. 962, The Post Office Network Subsidy Scheme Order 2007.

⁴³ Vgl. ausführlich Department of Trade and Industry (DTI), Pressemeldung vom 17. Mai 2007, „£1.7bn investment to keep Post Office network national“.

⁴⁴ Eine tabellarische Aufstellung zur Rolle von Zahlungsverkehrsdienstleistungen in europäischen Poststellennetzen findet sich im Anhang C dieses Berichts.

für die skandinavischen Staaten. Die betroffenen Postunternehmen erbringen diese Verpflichtung in Kooperation mit einem Finanzdienstleister oder über eine separate Tochtergesellschaft (Schweden); die skandinavischen Postdienstleister betrachten die Erbringung von umfassenden Post- und Logistikdienstleistungen als ihr Kerngeschäft. Insbesondere das norwegische und das schwedische Postunternehmen argumentieren, dass diese Verpflichtung mit zusätzlichen Lasten verbunden ist.⁴⁵ Das schwedische Postunternehmen erhält aus diesem Grund eine jährliche staatliche Entschädigung, die ausschliesslich der Sicherstellung des landesweiten Zugangs für Zahlungsverkehrsdienstleistungen dient und beträgt umgerechnet ca. CHF 72 Mio.⁴⁶

Im Gegensatz zu den skandinavischen Postunternehmen verfolgen die Postkonzerne in Deutschland, Frankreich und Italien die Strategie, vollwertige Postbanken zu etablieren, ohne einer Verpflichtung zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu unterliegen. Die Deutsche Post hat diesen Prozess vollständig abgeschlossen, die französische Post hat 2006 die Finanzdienstleistungen in eine eigens gegründete Postbank (La Banque Postale) ausgegliedert. Poste Italiane ist noch keine Vollbank, bietet aber, teils über Kooperationspartner, eine Vielzahl von Bank- und Versicherungsprodukten an. Gemessen am Umsatzanteil ist Poste Italiane heute eher ein Finanz- als ein Postdienstleister.⁴⁷

2.3.3 Flächendeckende Zustellung

Die europäische Postrichtlinie schreibt neben einem flächendeckenden Zugangsnetz ebenfalls eine flächendeckende, an mindestens 5 Werktagen durchzuführende Hauszustellung vor. Den Regulierungsbehörden ist es erlaubt, unter besonderen Umständen oder bei aussergewöhnlichen geographischen Gegebenheiten Ausnahmen zu gewähren. Dies entspricht im Wesentlichen auch der Vorgabe, wie sie im schweizerischen Regulierungsrahmen definiert wurde.

⁴⁵ Trotz einer umfassenden Umstrukturierung des Poststellennetzes führt die Erbringung der Zahlungsverkehrsdienstleistungen aufgrund der abnehmenden Kundenfrequenz zu finanziellen Problemen im norwegischen Poststellennetz. Daher strebt die norwegische Post an, für diese kostenträchtige Verpflichtung vom Staat entschädigt zu werden.

⁴⁶ Die zukünftige Sicherstellung des landesweiten Zugangs zu Zahlungsverkehrsdienstleistungen ist derzeit Gegenstand politischer Diskussionen. Es deutet sich an, dass die Verpflichtung der schwedischen Post Ende 2008 auslaufen und durch ein anderes Verfahren ersetzt werden könnte (vgl. Regeringens Proposition 2006/07:55, Statens ansvar för vissa betaltjänster (15. März 2007)).

⁴⁷ In 2005 machten die Umsätze aus Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zwei Drittel des Gesamtumsatzes von Poste Italiane aus (vgl. Poste Italiane, Annual Report 2005).

Land	Gesetzlich verlangte Zustellhäufigkeit (Tage pro Woche)	Tatsächliche Zustellhäufigkeit (Tage pro Woche)	Ausnahmen von der Zustellhäufigkeit (in % der Bevölkerung)	Ausnahmen bei der Hauszustellung (in % der Bevölkerung)	Hauszustellung von Paketen
Belgien	5	5	Nein	Nein	Ja
Dänemark	6	6	Ja (0.008 %)	Ja (0.008 %)	Ja
Deutschland	6	6	Nein	Nein	Ja
Finnland	5	5	Ja (0.005 %)	Nein	Gegen Aufpreis
Frankreich	6	6	Nein	Nein	Ja
Griechenland	5	5	Ja (Post: 3 %; Regulierer: 7 %)	Ja (Keine Angaben)	Gegen Aufpreis
Grossbritannien	6	6	Ja (0.02 %)	Ja (Keine Angaben)	Ja
Irland	5	5	Ja (0.02 %)	Nein	Ja
Italien	5	6	Nein	Keine Angaben	Ja
Luxemburg	5	5	Nein	Nein	Ja
Niederlande	6	6	Nein	Keine Angaben	Ja
Norwegen	6	6	Ja (0,04 %)	Ja (0,14 %)	Gegen Aufpreis
Österreich	5	5	Nein	Ja (1 %)	Ja
Portugal	5	5	Nein	Nein	Gegen Aufpreis
Schweden	5	5	Ja (0.026 %)	Nein	Gegen Aufpreis
Schweiz	5 (Zeitungen und Zeitschriften, 6)	6 (A-Post)	Ja (0,04 % der Häuser)	Ja (0,04 % der Häuser)	Ja
Spanien	5	5 in ländlichen Regionen, 6 in städtischen Regionen (80 % der Bevölkerung)	Nein	Ja (5 %)	Nein

Quelle: WIK-Consult (2006), Main Developments in the European Postal Sector (2004-2006), Tabelle 3.2.3 (übersetzt), Schweiz: Schweizerische Post, Berichterstattung an PostReg 2006.

Die vorstehende Tabelle fasst die Umsetzung auf der Ebene einer Auswahl der Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen zusammen. Die Vorgaben der Richtlinie werden in allen Ländern einschliesslich Norwegen umgesetzt. Trotz der Möglichkeit von Ausnahmeregelungen bei der Zustellhäufigkeit und der Hauszustellung wird davon nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Ausnahmen sind Griechenland und bei der Hauszustellung Spanien. Die Hauszustellung von Paketen wird in den meisten Ländern ohne Zusatzkosten erbracht. In den skandinavischen Ländern ist es traditionell üblich, dass Pakete in den Poststellen abgeholt werden müssen. Hier wird die Hauszustellung nur gegen Aufpreis durchgeführt. Gleiches gilt für Portugal. Spanien fällt aus dem Rahmen, da die spanische Post grundsätzlich keine Hauszustellung von Paketen durchführt.

2.3.4 Fazit

Folgende Schlussfolgerungen lassen sich aus den vorangegangenen Betrachtungen ziehen:

- In der Schweiz ist die Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen Teil der postalischen Grundversorgungsverpflichtung.
- Innerhalb der Europäischen Union und Norwegen umfasst die postalische Grundversorgungsverpflichtung nicht die Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen. In einigen Ländern gibt es separate Verpflichtungen für die Erbringung von flächendeckenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen.
- Trotz unterschiedlicher Anforderungsprofile betreiben alle etablierten Postdienstleister flächendeckende Poststellennetze.
- In vielen Ländern, darunter auch in der Schweiz, haben die Postdienstleister die Zahl der Poststellen im Rahmen ihrer Universaldienstauflagen reduziert.
- Gleichzeitig hat sich der Agenturanteil stark erhöht. Der Agenturanteil bei der Schweizerischen Post gehört zu den niedrigsten in Europa.
- Die Restrukturierung der Poststellennetze geschieht nicht kurzfristig, sondern nimmt mehrere Jahre in Anspruch und muss der Öffentlichkeit rechtzeitig kommuniziert werden, da sonst Reputationsverluste drohen.
- In vielen Ländern werden in Poststellen Zahlungsverkehrsdienstleistungen auch ohne Verpflichtung angeboten. Dabei spielt es oftmals keine Rolle, ob es sich dabei um eigenbetriebene Poststellen oder Agenturen handelt.
- Staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Poststellennetze stellen eine Ausnahme dar. Sie werden insbesondere als Folge regionalplanerischer Auflagen gewährt.
- Trotz der Möglichkeit von Ausnahmeregelungen bei der Zustellhäufigkeit und der Hauszustellung wird davon nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. In den meisten Staaten erbringen die Postdienstleister eine flächendeckende Hauszustellung an mindestens fünf Werktagen pro Woche.

3 Grundversorgungsverpflichtung in der Schweiz

Im folgenden Kapitel geht es darum, die Grundversorgungsverpflichtung der Post aufgrund der gesetzlichen Grundlagen und den dazugehörigen Materialien zu definieren. Anhand der gesetzlichen Definition ist zu vergleichen, ob die Post bei der Ausgestaltung ihrer Dienstbereitstellung im Ist-Zustand noch einen Handlungsspielraum hat. Dieser Handlungsspielraum, den die Gesetzgebung der Post lässt, kann durch zusätzliche Eigener- oder politische Anforderungen beeinflusst werden. Nach der Darstellung der gesetzlichen (regulatorischen) Anforderungen werden die Anforderungen an die Schweizer Post aus Sicht des Eigners und der Politik einer Prüfung unterzogen.

3.1 Gesetzlicher Grundversorgungsauftrag

3.1.1 Inhalt der Grundversorgung

Zu den klassischen Postdienstleistungen zählen die Annahme, der Transport und die Zustellung von inländischen, aus dem Ausland eingehenden und in das Ausland abgehende adressierte Briefsendungen, abonnierte Zeitungen und Zeitschriften sowie Pakete. Das Postgesetz verpflichtet die Post zur Erbringung einer ausreichenden Grundversorgung i.d.R. an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche. Im Gegensatz zu den Briefsendungen müssen abonnierte Zeitungen und Zeitschriften an allen Werktagen in der Woche zugestellt werden. Die Hauszustellung erfolgt grundsätzlich in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen ans Wohn- und Geschäftsdomizil gemäss Anschrift. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind möglich. Ebenfalls möglich sind Einschränkungen hinsichtlich der Frequenz der Zustellung.

Im Unterschied zu den meisten Mitgliedstaaten innerhalb der EU umfasst die postalische Grundversorgung in der Schweiz neben den klassischen Postdienstleistungen auch Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs.⁴⁸ Diese bestehen aus der Ein- und Auszahlung sowie der Überweisung. Darüber hinaus kann die Schweizerische Post weitere Finanzdienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung im Rahmen der Wettbewerbsdienste erbringen.

Teil der Grundversorgung ist nicht nur die Erbringung ausschliesslich der Schweizer Post vorbehaltenen Dienstleistungen (reservierte Dienste). Auch die Erbringung von nicht reservierten Diensten, wo die Post in Konkurrenz mit privaten Wettbewerbern steht, gehört zur postalischen Grundversorgung, wofür für die Post eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Welche Dienstleistungen der Schweizerischen Post im Einzelnen der Grundversorgung bzw. den reservierten und nicht reservierten Diensten zugerechnet werden, ent-

⁴⁸ Weder die EU Postrichtlinie noch die EU-Mitgliedstaaten kennen eine vergleichbare Verpflichtung. In einigen Ländern gibt es separate Vorgaben zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen, vgl. Abschnitt 2.3.2.

scheidet letztendlich das UVEK. Dienstleistungen, die über die Grundversorgungsverpflichtung hinausgehen, werden der Kategorie Wettbewerbsdienste zugewiesen.

3.1.2 Zugang zum Poststellennetz

Mit der Revision der Postverordnung im Jahr 2004 wurden erstmals verbindliche Anforderungen an die Zugangsmöglichkeiten zum Netz der Schweizerischen Post gestellt. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem Poststellennetz, dessen Gestaltung in der Vergangenheit allein in der Verantwortlichkeit der Post stand. Die Anforderungen werden in der Postverordnung sowie ergänzend in den dazugehörigen Erläuterungen spezifiziert. Sie sind für die Post verbindlich.

Grundsätzlich soll gemäss Art. 5 der Postverordnung der Netzzugang die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft berücksichtigen. Die Post ist gemäss Postverordnung verpflichtet, ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben und sicherzustellen, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung in allen Regionen und für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erreichbar sind (Art. 2 Abs. 3 Postgesetz und Art. 6 Postverordnung). Das Erfordernis der Flächendeckung bezieht sich auf die kundenorientierten Elemente der Wertschöpfungskette, d.h. auf die Annahme und die Zustellung. Die übrigen Bestandteile der Wertschöpfung wie die Sortierung und der Transport kann die Post nach rein betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erbringen. Die Hauszustellung soll grundsätzlich in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen erfolgen. In den Erläuterungen zur Postverordnung hat der Bundesrat detaillierte Vorgaben zur Verteilung der Poststellen in der Fläche festgehalten. Pro Raumplanungsregion muss die Post mindestens eine Poststelle mit allen Dienstleistungen der Grundversorgung betreiben. Der bundesrätliche landesweite Zugangswert von 20 Minuten Zugang zur nächsten Poststelle (zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr) sieht vor, dass für mindestens 90 % der Bevölkerung durchschnittlich die oben erwähnten Vorgaben eingehalten sind.

3.1.3 Poststellen und Agenturen

Als Poststellen gelten herkömmliche Poststellen, Filialen, mobile Poststellen und auch von Dritten betriebene Agenturen. In den Poststellen sind die Dienstleistungen des Universaldienstes anzubieten. Gemäss Art. 6 Abs. 2 der Postverordnung kann die Post insbesondere aus Sicherheitsgründen auf das Anbieten von Finanzdienstleistungen verzichten. In der Kommentierung zur Postverordnung ist ausgeführt, dass im Interesse der Kunden eine Poststelle zum Beispiel als Filiale weitergeführt werden kann, wenn sie bei vollem Leistungsangebot aufgrund finanzieller Überlegungen geschlossen werden müsste. Per 30. September 2005 hatten 90,8 % der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten Zugang zur nächsten Poststelle. Damit wurde der bundesrätliche Zielwert eingehalten.

Neben einer Poststelle wird seit 2004 auch der Hausservice als Ersatzlösung für eine Poststelle akzeptiert. Im Rahmen des Hausservice können postalische Dienstleistungen

der Grundversorgung an der Haustür in Anspruch genommen werden. Gibt es die Möglichkeit eines Hausservices sind Wegzeiten von durchschnittlich bis zu 30 Minuten zur nächsten Poststelle zugelassen. Neben dem Hausservice lässt die Postverordnung ausdrücklich offen, dass in Zukunft auch weitere Ersatzlösungen zur klassischen Poststelle möglich sind, so dass der Post hinreichend Handlungsspielraum für eine Anpassung des Poststellennetzes zur Verfügung steht.

Bei der Umwandlung von Poststellen in Agenturen ist gemäss der Kommentierung zur Postverordnung darauf zu achten, dass namentlich die Erfüllung der Vorgaben zur Einhaltung der Geldwäschereinormen problematisch sein kann, weil die Agenturen durch Dritte betrieben werden.⁴⁹ In solchen Fällen soll es möglich sein, auf das Angebot von Finanzdienstleistungen zu verzichten. Die Prüfung der Rechtmässigkeit der geplanten Umwandlung von Agenturen im Rahmen des Projekts Ymago durch die Postregulationsbehörde ergab gemäss Bericht an die nationalrätliche KVF vom 19. April 2007, dass diese durch die gesetzlichen Vorgaben und die Kommentierung zur Postverordnung eingehalten sind. Eine Umwandlung von Poststellen in Agenturen ist auch über den Rahmen des Projekts Ymago rechtlich zulässig, wenn die Post nachweist, dass sie ihren Grundversorgungsauftrag unter Einhaltung aller Vorgaben der Postgesetzgebung (Angebot, Zugangskriterien, durchschnittlicher Zugangswert) auch ohne die umgewandelten Agenturen erbringt. Dies kann sie beispielsweise mit einer Intensivierung des Hausservice-Angebots, welches alle Dienstleistungen der Grundversorgung umfasst, erreichen. Im Weiteren kann die Post in Gebieten, die bezüglich der Kriterien der Postverordnung und der bundesrätlichen Vorgaben in der Kommentierung überversorgt sind, Optimierungen durchführen. Braucht die Post für die Einhaltung der Vorgaben zum flächendeckenden Poststellennetz die Agenturen, muss sie in diesen auch die Annahmemöglichkeit für Massensendungen und Auslandspakete über 2 kg vorsehen. Künftige Änderungen im Poststellennetz, zum Beispiel infolge von Liegenschaftskündigungen oder des Ablaufs von Mietverträgen, sind rechtlich möglich.

3.1.4 Zuständigkeiten

Trotz den regulatorischen Vorgaben liegt die Kompetenz zur Ausgestaltung des Poststellennetzes und somit auch zur Schliessung einer Poststelle abschliessend bei der Schweizerischen Post. Allerdings hat die Post gemäss Art. 7 Abs. 3 VPG vor der Schliessung oder der Verlegung einer Poststelle die Behörden der betroffenen Gemeinde anzuhören und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Der Entscheid muss hinreichend auf die regionalen Gegebenheiten abgestützt sein und einer vergleichbaren gesamtschweizerischen Praxis entsprechen. Die seit 2004 vom UVEK eingesetzte unabhängige Kommissi-

⁴⁹ In anderen europäischen Staaten, die ebenfalls über vergleichbare Geldwäschereigesetze verfügen, würden Zahlungsverkehrsdienstleistungen auch in Agenturen angeboten (z.B. in Deutschland (Deutsche Post/Postbank) oder in Norwegen).

on "Poststellen" prüft auf Verlangen von Gemeinden im Einzelfall, ob die Post beim Entscheid über die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle die gesetzlichen Bedingungen eingehalten hat. Die Kommission kann jedoch nicht über die generelle Zulässigkeit von Anpassungen im Poststellennetz entscheiden. Dieser Entscheid verbleibt in jedem Fall bei der Post. Die Kommission gibt eine Empfehlung ab, weicht die Post von dieser Empfehlung ab, muss sie diese begründen. Zu beachten ist weiter, dass die Kommission keine Befugnis hat, von Amtes wegen gegen die Post vorzugehen. Es braucht die Anrufung der betroffenen Gemeinde. Kommen durch die Post und die Gemeinde zu einer einvernehmlichen Lösung, kann die Kommission den Fall nicht von sich aus prüfen.

3.1.5 Fazit

Die Postgesetzgebung räumt der Post einen breiten Handlungsspielraum mit möglichen Ersatzlösungen wie Hausservice, Umwandlung von Poststellen in Agenturen und die Reduktion der Zustellungsfrequenz von A-Post auf fünf Wochentage (Ausnahme: Zeitungen und abonnierte Zeitungen) ein, der bis heute nicht vollumfänglich ausgenutzt wurde. Obwohl die Post im Jahre 2004 den gesetzlichen Auftrag zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes erhielt, waren sich gemäss den Materialien zur Gesetzesberatung beide eidgenössischen Räte einig, dass die Post die laufenden Anpassungen am Poststellennetz weiterführen kann und namentlich auch der Betrieb von Agenturen möglich sein soll. Entsprechend dem Willen des Parlaments erhielt die Post einen genügend grossen Spielraum, um sich auf das ändernde Kundenverhalten einstellen zu können.

Diese gesetzliche Ausgangslage bedeutet, dass für die Berechnung der Universaldienstlast der Post der gesetzliche Handlungsspielraum der Post zu quantifizieren und von den Kosten und Erträgen der Dienstbereitstellung in Abzug zu bringen ist. Die so ermittelten Kosten und Erträge aus der Grundversorgungsverpflichtung bilden den Vergleichswert zu den Kosten und Erträgen eines Postunternehmens ohne Grundversorgungsverpflichtung (Referenzfall). Eine allfällige Last muss aus einer gesetzlichen Verpflichtung erwachsen. Freiwillige, unternehmerisch begründete Leistungen verursachen keine Lasten aus regulatorischer Sicht. Die Zustellung von Briefen an Samstagen ist eine derartige freiwillige Leistung der Post, die nicht zum Vergleichswert der gesetzlichen Grundversorgungsverpflichtung gehören und aus den Kosten und Erträgen in nachweisbarer Form herausgerechnet werden müssten.

3.2 Vorteile und Nachteile aus der Grundversorgungserbringung für die Post

3.2.1 Vorteile aus der Grundversorgungserbringung

Es gibt Faktoren, die mit der Grundversorgungserbringung verbunden sind, und die sich

vorteilhaft auf die Wettbewerbsposition der Post auswirken.⁵⁰

- Skalenerträge

Postgesellschaften kennen Skalen-, Dichte- und Verbundvorteile, was internationale empirische Studien belegen. Die Kostensituation der Post ist in der Zustellung aufgrund der ungewöhnlich hohen Sendungsmenge, die das Unternehmen durchschnittlich pro Kopf zustellt, ausserordentlich vorteilhaft. Werden adressierte Briefsendungen, nicht adressierte Werbesendungen, sowie abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zusammengefasst, stellt die Post pro Jahr nahezu 700 Sendungen pro Kopf zu. Damit nimmt die Post nicht nur in Bezug auf die schweizerische Konkurrenz (bei Verteilern von nicht adressierten Werbesendungen und Frühzustellern) sondern auch europaweit eine Spitzenposition ein.

- Erhöhter Markenwert

Die Grundversorgungserbringung erhöht den Markenwert, den Ruf und den Bekanntheitsgrad der Post. Die gesetzliche Grundversorgungsverpflichtung verschafft der Post gegenüber Konkurrenten einen Vertrauensvorsprung, der ihren Markenwert steigert. Die Post gibt ihren Markenwert für das ganze Unternehmen mit gut CHF 500 Mio. an (Geschäftsbericht 2006 der Schweizerischen Post), was 7 % ihres Umsatzes entspricht. Einen weiteren positiven Einfluss auf den Markenwert haben die hohe Qualität der Dienstleistungen der Post im internationalen Vergleich (98,0 % Zustellung der A-Post am Folgetag) sowie die Dienstleistungen von PostFinance in der Grundversorgung (Bareinzahlungen, Barauszahlungen und Überweisungen).

- Selbstfinanzierte Infrastruktur

Die hohen Investitionen der Post ins Poststellennetz, in Transportfahrzeuge und in die Sortierung sind heute weitgehend abgeschrieben: Die Aktiven (ohne Finanzdienstleistungen) der hauptsächlichen Geschäftsbereiche PostMail, PostLogistics und Poststellen und Verkauf betragen Ende 2006 CHF 1,4 Mia. und damit nur 32 % der Umsätze mit konzernexternen Kunden. Neu in den Markt eintretende Unternehmen können von solchen Vorleistungen nicht profitieren. Der Post wird ermöglicht, ihre hohen Neuinvestitionen in neue Sortieranlagen usw. aus den Grundversorgungserträgen selbst zu finanzieren.⁵¹

- Möglichkeit der Quersubventionierung innerhalb der Grundversorgung

Nach heutiger Postgesetzgebung ist eine Quersubventionierung der Wettbewerbsdienste, die sich definitionsgemäss ausserhalb der Grundversorgung befinden, durch Erträge der Grundversorgung verboten. Dieses Verbot gilt nicht für Dienste innerhalb der Grundver-

⁵⁰ Auf europäischer Ebene liegt eine Studie von London Economics (2002) vor, die für Grossbritannien die Vorteile aus der Grundversorgungsverpflichtung abschätzt.

⁵¹ In den strategischen Zielen hat der Bundesrat die Post dazu verpflichtet, ihre Investitionen grundsätzlich aus dem Cash Flows zu finanzieren.

sorgung. Mit den bisherigen von dem regulatorischen Revisor identifizierten Schwächen, welche die regulatorische Kostenrechnung betreffen (Berechnung der Transferpreise, Kosten- und Ertragszurechnung im Bereich des Poststellennetzes) können der Post durch diese gesetzgeberischen Lücken Vorteile entstehen, die zu wettbewerbsrechtlichen Problemen führen.

3.2.2 Privilegien der Post als verpflichtete Universaldienstleisterin

Zusätzlich verfügt die Post über Vorteile, die sich aus ihrer Monopolstellung und der gesetzlichen Grundversorgungsverpflichtung ergeben:

- Befreiung von der Steuerpflicht

Gewinne, die das Unternehmen mit den Diensten der Grundversorgung erzielt, sind von der Steuerpflicht befreit. Die Post weist in der Jahresrechnung 2006 und dem Steuerausweis für das Geschäftsjahr 2006 für den reservierten und den nicht reservierten Dienst einen steuerbaren Reingewinn von CHF 505 Mio.⁵² aus. Anhand einer Überschlagsrechnung ergibt sich für den Gewinn aus der Grundversorgung ein Steuerbetrag von rund CHF 139 Mio (CHF 43 Mio. für die direkte Bundessteuer; CHF 96 Mio. für die Kantons- und Gemeindesteuer). Es handelt sich bei diesem Steuerbetrag um eine Grössenordnung ohne Berücksichtigung der Kapitalsteuerfolgen. Zudem wäre im Falle einer Steuerpflicht auf den Erträgen der Grundversorgung der Steuerbetrag auf Optimierungsmöglichkeiten zu überprüfen und detaillierter zu berechnen.

- Befreiung von der Mehrwertsteuer

Die Post hat auf den Umsätzen des reservierten Dienstes keine Mehrwertsteuer zu entrichten (Art. 18 Ziff. 1 Mehrwertsteuergesetz). Demgegenüber steht, dass infolge der Steuerbefreiung die Post für Dienstleistungen des reservierten Dienstes keinen Vorsteuerabzug tätigen kann. Überschlagsmässig ergibt sich aus dieser Steuerbefreiung eine jährliche Minderbelastung der Post von ca. CHF 78 Mio.. Es handelt sich bei diesem Betrag um eine Berechnung basierend auf dem Saldosteuersatz von 4,6 % für Kurierdienste. Mit der Vergleichsrechnung auf der Grundlage des Saldosteuersatzes können auch die Auswirkungen des im Falle der Steuerpflicht möglichen Vorsteuerabzuges annähernd berücksichtigt werden⁵³. Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Mehrwertsteuer bildet der für das Geschäftsjahr 2006 ausgewiesene Umsatz aus dem Briefmonopol von CHF 1,7 Mia..

- Presseförderung

Die Post bezieht bis Ende 2007 eine Presseförderungssubvention in der Höhe von

⁵² Schweizer Post, Steuerlicher Ausweis 2006.

⁵³ Spezialbroschüre Nr. 03a Saldosteuersätze vom 1. Juli 2004.

CHF 80 Mio. Das Parlament hat am 22. Juni 2007 beschlossen, dass die Subvention ab 2008 auf CHF 30 Mio. pro Jahr gesenkt wird. Davon wurden CHF 20 Mio. pro Jahr unbefristet, CHF 10 Mio. pro Jahr auf Ende 2011 befristet gesprochen.

- Befreiung vom Sonntags- und Nachtfahrverbot ⁵⁴

Die Post unterliegt für Fahrten im Rahmen der Universaldienstverpflichtung gemäss Art. 2 des Postgesetzes dem Sonntags- und Nachtfahrverbot. Dabei ist zu beachten, dass bei solchen Fahrten maximal ein Viertel des Ladevolumens mit Transportgütern aus dem Bereich der Wettbewerbsdienste aufgefüllt werden darf. Die Bewilligung zu Nacht- und Sonntagsfahrten ist die Voraussetzung, damit die flächendeckende Grundversorgung angeboten werden kann. Allerdings ist im heutigen Zeitpunkt offen, ob diese Befreiung auch bei einem Szenario ohne Grundversorgungsverpflichtung weiterhin Gültigkeit hätte. Sofern die Post auch ohne Grundversorgungsverpflichtung alleine von einer Ausnahme profitieren könnte, müsste daraus ein Vorteil abgeleitet werden. Es ist jedoch möglich, dass auch andere Anbieter von einer Erlaubnis profitieren könnten.

- Zollabfertigung ⁵⁵

Im Weiteren profitiert die Post von einem vereinfachten und günstigeren Zollabfertigungsverfahren. Das geltende Zollverfahren führt für grenzüberschreitende Postsendungen der Post und der privaten Postanbieter zu unterschiedlich hohen Verzollungskosten. Im neuen ab 1. Mai 2007 gültigen Zollrecht, gilt das vereinfachte Verzollungsverfahren neu auch für die privaten Postanbieter im Rahmen ihrer Konzession.

3.2.3 Nachteile aus der Grundversorgungsverpflichtung

Nachteile aus der Grundversorgungsverpflichtung können sich grundsätzlich aus der Zustellung in unrentable, dünn besiedelte Gebiete und aus den Verpflichtungen zu einheitlichen Preisen sowie des Betriebs des flächendeckenden Poststellennetzes entstehen. Die Post schlägt mit ihrem Rechnungswesen 2007 einen Berechnungsansatz vor, der die Nachteile aus der Universaldienstverpflichtung, d.h. die Universaldienstlast, quantifizieren soll.

3.2.4 Fazit

Eine zuverlässige Quantifizierung der Vorteile der Grundversorgungserbringung ist grundsätzlich sehr schwierig. Die Vorteile aus der Grundversorgungsverpflichtung infolge Befreiung von der direkten Steuer und der Mehrwertsteuerpflicht belaufen sich nach den vorgängig dargelegten Schätzungen unter der Annahme gleich bleibender steuerwirksamer Gewinne und Erträge aus dem reservierten Bereich auf jährlich rund CHF 200 Mio.

⁵⁴ Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962, SR 741.11, Art. 91 Abs. 4

⁵⁵ Zollgesetz, SR 631.0, Art. 44 Abs. 1; Zollverordnung, SR 631.01, Art. 145

Mit der Ermittlung der Kosten (Nachteile) aus der Grundversorgungs-verpflichtung setzen wir uns nachfolgend im Kapitel 4 auseinander.

3.3 Weitere Vorteile und Nachteile

Es gibt weitere Vor- und Nachteile der Post, die mit dem heutigen Unternehmensstatus und dem politischen Umfeld, indem sich die Post bewegt, in Verbindung stehen.

3.3.1 Vorteile

- Zinsfreies Dotationskapital

Die Post verfügt aufgrund des Postorganisationsgesetzes über ein zinsfreies Dotationskapital von CHF 1,3 Mia.. Auf der Grundlage einer detaillierten Analyse der Ausschüttungspolitik von Grossunternehmen in der Schweiz müsste eine Quantifizierung dieses Vorteils vorgenommen werden⁵⁶.

- Keine Gewinnablieferung an den Bund

Bisher verzichtete der Bund auf eine Gewinnablieferung wegen der Ausfinanzierung der Pensionskasse der Post und der Bildung von genügend Eigenkapital. Ab 2008 ist erstmals eine Gewinnablieferung an den Bund vorgesehen.

- Staatsgarantie

Die Post verfügt zwar aufgrund des geltenden Postorganisationsgesetzes nicht mehr über eine Liquiditätsgarantie. Dennoch besteht eine umfassende Staatsgarantie für die Verbindlichkeiten der Post, insbesondere auch die Postkontogelder. Nach Auskunft des UVEK und der Finanzverwaltung ist vorgesehen, die Staatsgarantie im Rahmen der Erarbeitung des neuen Postmarktgesetzes und der Weiterentwicklung von PostFinance zur Postbank aufzuheben. Allerdings wird es eine Übergangsfrist von 4 bis 5 Jahren geben, in der die Garantie weiterhin Gültigkeit hat.

3.3.2 Nachteile

Daneben können durch politisch motivierte Eingriffe des Bundes als Eigner auch andere Nachteile, die sich nicht aus der Grundversorgungsverpflichtung ergeben. Solche Nachteile sind jedoch klar von der Universaldienstlast zu unterscheiden⁵⁷. Im Einzelnen sind folgende derartige Nachteile auf ihre Relevanz zu prüfen:

⁵⁶ Roger M. Kunz, Andrea M. Primosig, Ausschüttungspolitik in der Schweiz – Analyse anhand der SMI-Gesellschaften 1988 – 2003.

⁵⁷ NERA (2003), S. 72.

- Unentgeltlicher Münzwechsel⁵⁸

Gemäss Art. 5 der eidgenössischen Münzverordnung ist die Schweizerische Nationalbank die Zentralstelle für die Münzversorgung. Die Post hat die Nationalbank bei der Inverkehrsetzung von Umlaufmünzen und bei der Rücknahme von Umlauf-, Gedenk- und Anlagemünzen zu unterstützen, wobei die Abgabe und Rücknahme von Münzen grundsätzlich zum Nennwert erfolgt. Die Post hat ihre Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Münzversorgung ohne spezielle Entschädigung zu erbringen.

- Unterstellung unter das Bundespersonalrecht

Einschränkungen bewirken die Unterstellung des Postpersonals unter das Bundespersonalrecht mit zum Teil starren Entlohnungsregeln und weit reichenden Besitzstandsvorschriften, welche sich erhöhend auf die Personalkosten auswirken können. In einem Rechtsgutachten aus dem Jahr 2006 stellte das Bundesamt für Justiz im Zusammenhang mit der rechtlichen Auslagerung von PostLogistics fest, dass die Post mit der Unterstellung unter das Bundespersonalrecht in wirtschaftlicher Hinsicht belastet wird. Da die Post den Universaldienst durch das Stammhaus erbringen muss, unterliegt sie in diesem Bereich der GAV-Abschlusspflicht. Restrukturierungen im Universaldienst sind zwar aus Sicht des Personalrechts möglich, aber bei Personalabbau hat die Post die Sozialplanpflicht zu beachten.⁵⁹ Das Bundespersonalrecht verpflichtet die Post zwar zur Ausarbeitung von Sozialplänen, macht jedoch zur konkreten Ausgestaltung dieser Pläne keine detaillierten Vorgaben. Der Inhalt der Sozialpläne wird durch die Post festgelegt und ist vom Ergebnis von Verhandlungen mit den Sozialpartnern abhängig. Das Personalrecht des Bundes schränkt die Post in dieser Hinsicht nicht ein. Zu beachten ist weiter, dass auch private Anbieter von postalischen Leistungen gemäss Art. 22 b der Postverordnung branchenübliche Arbeitsbedingungen einzuhalten haben. Der Regulator hat die gesetzliche Verpflichtung, deren Einhaltung zu kontrollieren. Es sind keine verlässlichen Angaben vorhanden über finanzielle Mehrbelastungen der Post, die sich aus der Unterstellung des Postpersonals unter das Bundespersonalrecht oder die Sozialplanpflicht der Post bei Restrukturierungen ergeben.

3.4 Eigneranforderungen

3.4.1 Strategische Ziele des Bundesrates 2006 - 2009

Die Eigneranforderungen des Bundes basieren auf der Gesamtschau des Bundesrats zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz aus dem Jahre 2002 und in konkre-

⁵⁸ Münzverordnung, SR 941.101

⁵⁹ Bundesamt für Justiz (2006), Gutachten zur rechtlichen Zulässigkeit der Auslagerung von PaketPost in die PostLogistics AG und der damit verbundenen Überführung von Postpersonal vom öffentlichen ins private Arbeitsrecht, S. 17.

terer Form aus den Strategischen Zielen des Bundesrates für die Post 2006-2009. Der Bundesrat unterscheidet strategische Schwerpunkte, finanzielle und personelle Ziele. Einleitend legt der Bundesrat fest, dass der Bund die Eignerrolle getrennt von seiner Funktion als Regulator wahrnimmt.

In strategischer Hinsicht erwartet der Bundesrat, dass die Post u.a.:

1. den Universaldienst in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen anbietet, wie es in der gesetzlichen Grundversorgungsverpflichtung vorgegeben wird.
2. schrittweise ihre Abhängigkeit vom Monopolbereich durch die Entwicklung neuer Produkte und Märkte verringert und als kundenorientierte, eigenwirtschaftliche und innovative Unternehmung im Wettbewerb bestehen kann.
3. Effizienzsteigerungspotenziale ausschöpfen.
4. ihr Kerngeschäft in den Geschäftsfeldern Mail, Logistics, Finanzdienstleistungen und Personenverkehr weiterentwickelt, rentables Wachstum anstrebt und einen hohen Qualitätsstandard ihrer Dienstleistungen sicherstellt.
5. im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Raumentwicklung und die Anliegen der Regionen nach einer angemessenen Verteilung der Arbeitsplätze berücksichtigt.

In finanzieller Hinsicht setzt der Bundesrat die Zielsetzung nach einem angemessenen Unternehmensergebnis im Universaldienst und im Wettbewerbsdienst sowie nach einer Steigerung des Unternehmenswertes.

In den personellen Zielen wird die Post u.a. verpflichtet, nach Möglichkeit Kündigungen bei Restrukturierungen zu vermeiden und die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse zusammen mit den Gewerkschaften zu vereinbaren.

Wie die Interviews mit dem Generalsekretariat des UVEK und der eidgenössischen Finanzverwaltung ergaben, weisen die strategischen Ziele 2006-2009 einige Unterschiede im Vergleich zu denjenigen der Jahre 2002-2005 auf (Bsp. Betonung von rentablem Wachstum, Erschliessung von Nischenmärkten im Ausland statt einer umfassenderen Internationalisierungsstrategie oder Führung eines angemessenen Risikomanagementsystems). Die Ziele im Bereich Personal werden neu auf den gesamten Konzern Post ausgeweitet (GAV auch für inländische Töchter, Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen bei Subunternehmern). Die Änderungen enthalten in erster Linie Präzisierungen und stellen keine grundlegenden Modifikationen dar. Mit einer Änderung der strategischen Zielsetzungen ist in nächster Zeit nicht zu rechnen.

3.4.2 Beurteilung

Der Eigner, d.h. der Bundesrat ist bestrebt, die Einflussnahme auf das Postunternehmen möglichst zu minimieren. In der Umsetzung der strategischen Ziele hat die Post deshalb einen grossen Freiheitsgrad. Es erfolgt keine Einmischung des UVEK als Eignervertreterin in die Unternehmensführung und in die interne Organisation der Post. Wichtig ist dem UVEK bei Restrukturierungsprojekten die sozialverträgliche Abwicklung von personellen Massnahmen. Gegenüber den regulatorischen Vorgaben gibt es aus dem Blickwinkel der Eigneranforderungen keine zusätzlichen Anforderungen an die Post, die in Bezug auf den Umfang der Universaldienstlast von Relevanz sein könnten. Im Berechnungsansatz zur Ermittlung der Universaldienstlast muss deshalb keine Korrektur infolge der Eigneranforderungen vorgenommen werden.

3.5 Politische Anforderungen

3.5.1 Abgrenzung

Die politischen Anforderungen an die Post sind schwierig fassbar, da sie an keiner Stelle kodifiziert sind. Sie können jedoch den Handlungsspielraum der Post bei der Gestaltung der Grundversorgungserbringung über den Umfang der Verpflichtung hinaus begrenzen. Im Interview mit dem Generalsekretär des UVEK wurde darauf hingewiesen, dass der Bundesrat die politischen Anforderungen klar von den Eigneranforderungen, welche sich auf seine strategischen Ziele für die Post beziehen, trennt. In der Praxis dürfte jedoch die Trennung der Anforderungen nicht in derart klarer Form machbar sein, da die Post im alleinigen Eigentum des Bundes ist und politische Intensionen durchaus Wirkungen auf die Handlungsweise des Bundes als Eigner haben können. Zudem sind die politischen Anforderungen in keinem Erlass klar festgelegt. Politische Diskussionen zur Post enthalten sehr divergierende politische Forderungen. Seit 2001 sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Post bzw. zum Poststellennetz eingereicht worden. Die Vorstösse thematisierten arbeitsmarkt- und regionalpolitische Fragen, den Umbau des Poststellennetzes oder die Marktöffnung. Die Stossrichtung der politischen Forderungen ist sehr unterschiedlich. In verschiedenen Vorstössen wird der Bundesrat aufgefordert, den gegenüber der Europäischen Union bestehenden Rückstand bei der Marktöffnung möglichst rasch aufzuholen. Andererseits gibt es politische Bestrebungen, die stärkere und restriktivere Eingriffe des Bundes in die Ausgestaltung des Poststellennetzes und zusätzliche arbeitsmarkt- und regionalpolitische Auflagen verlangen.

3.5.2 Gliederung der politischen Anforderungen

Gestützt auf das Interview mit den Vertretern des Generalsekretariats des UVEK und der Finanzverwaltung gliedern wir die politischen Anforderungen an die Post wie folgt:

1. Anpassung der Infrastruktur (Hauservice, Agenturen)

Das Poststellennetz spielt in der politischen Diskussion eine zentrale Rolle. Dies zeigte auch der knappe Ausgang der Initiative "Postdienste für alle" zugunsten des Antrages von Bundesrat und Parlament in der Abstimmung vom September 2004. Der Erhalt von Arbeitsplätzen und die Sicherstellung eines flächendeckenden Service public spielen bei Veränderungen der Poststelleninfrastruktur eine grosse Rolle. Das Projekt Ymago und die in der Vergangenheit bereits vollzogene Schliessung von ca. 1'000 Poststellen zeigen jedoch, dass derartige Veränderungen im heutigen politischen Umfeld unter Einhaltung sozialpolitischer Auflagen durchaus machbar sind.

Nachteilig auf die Kosten- und damit auf die Wettbewerbssituation der Post können sich Einschränkungen auswirken, die mit der Anpassung der Produktionsstrukturen verbunden sind. So schätzt die Post die negativen Folgen aus den Auflagen des Bundes zur Realisierung des Projektes REMA auf CHF 35 Mio. Es ist weiter anzunehmen, dass sich die verfahrensmässigen Auflagen des Gesetzgebers im Falle von Schliessungen und Verlegungen von Poststellen verzögernd und verteuern für die Post auswirken können. Genaue Angaben, die eine verlässliche Quantifizierung dieser Nachteile möglich machen würden, sind jedoch nicht erhältlich.

Grundsätzlich kommen wir zum Schluss, dass die politischen Anforderungen Veränderungen des Poststellennetzes zwar nicht verhindern können, aber hohe Anforderungen an die Führung des Veränderungsprozesses und an die Kommunikation in der Öffentlichkeit stellen, die durchaus zu zeitlichen Verzögerungen in der Ausschöpfung von möglichen Effizienzsteigerungen für die Post führen können.

2. Änderungen im Bereich der freiwilligen Postdienstleistungen (z.B. Sechstagezustellung der A-Post)

Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen den strategischen Zielen des Bundesrates, die eine Ausschöpfung möglicher Effizienzsteigerungspotenzialen verlangen und den politischen Bestrebungen, die eine möglichst weitgehende Grundversorgung erhalten wollen. Kostensenkungen durch Effizienzsteigerungen können sich auf die Dienstleistungsbereitstellung der Post auswirken. So könnte beispielsweise die Anzahl der Haushalte erhöht werden, die von einer Hauszustellung aufgrund erschwerter Zugänglichkeit ausgeschlossen werden, oder die Post könnte die Zustellhäufigkeit der A-Post auf fünf Tage pro Woche verringern. Aus Eignersicht bestehen gegenüber derartigen Massnahmen der Post keine Hindernisse oder Interventionsabsichten. Allerdings ist zu erwarten, dass jederzeit aus den Reihen des Parlaments oder von Interessensgruppen Vorstösse und Initiativen gegen solche Massnahmen eingereicht werden können. Im Rahmen der laufenden Revision der Postgesetzgebung soll der Spielraum der Post in dieser Hinsicht zwar nicht eingeschränkt werden. Allerdings sind für die Post derartige Anpassungen im gesetzlich zulässigen Bereich mit politischen Widerständen verbunden, die zu zeitlichen Verzögerungen und damit einer nicht optimalen Aus-

schöpfung von Effizienzsteigerungen führen können.

3. Änderung des Umfangs und der Vorgaben zur Grundversorgungsverpflichtung (z.B. Ausklammerung der Finanzdienstleistungen, Veränderung der Dichtekriterien)

Aus Eignersicht ist gegen wirtschaftlich sinnvolle Massnahmen keine Opposition zu erheben. Sowohl die Ausklammerung des Zahlungsverkehrs aus der Grundversorgungsverpflichtung als auch die bereits nach heutiger Gesetzgebung zulässige Umkehr der Gebührenbelastung bei Bareinzahlungen (Zahler statt Empfänger) sind denkbare Lösungsansätze. Allerdings erwartet das UVEK bei beiden Änderungen massiven politischen Widerstand.

Das Dichtekriterium für das Poststellennetz ist nur in der Kommentierung zur Postverordnung näher bestimmt und könnte somit durch Bundesratsbeschluss geändert, d.h. flexibler und lockerer gestaltet werden. Das UVEK ist jedoch bestrebt, im Rahmen der laufenden Revision der Postgesetzgebung möglichst wenig an den Dichtekriterien für das Poststellennetz zu ändern.

4. Rolle der Gewerkschaften

Das Postpersonal ist zu 70 % gewerkschaftlich organisiert, was für schweizerische Verhältnisse ein sehr hoher Organisationsgrad ist. Politisch üben die Gewerkschaften bei Veränderungen des Dienstleistungsangebots in der Grundversorgung oder in der Poststelleninfrastruktur einen starken Einfluss aus, der bei jeder Veränderung in Rechnung zu stellen ist. Über finanzielle Mehrbelastungen der Post durch die Aktivitäten der Gewerkschaften existieren keine verlässlichen Angaben.

3.5.3 Beurteilung

Wir kommen zum Schluss, dass die Handlungsweise der Post aufgrund von politischen Anforderungen, wie sie vorangehend umschrieben werden, beeinflusst werden kann. Insbesondere ist festzustellen, dass aufgrund politischer Widerstände Einsparmöglichkeiten der Post mit zeitlicher Verzögerung ausgenutzt werden können. Soweit sich diese politischen Anforderungen nicht in den rechtlichen Grundlagen widerspiegeln, lassen sie sich aufgrund der divergierenden Stossrichtungen schwer fassen und auch nicht in verlässlicher Form quantifizieren.

Die politischen Anforderungen sind aus regulatorischer Sicht zur Bestimmung der Universalitätsdienstlast nicht relevant, solange sie sich nicht in verbindlichen Rechtsnormen niederschlagen. Die Post befindet sich in ähnlicher Situation wie andere grosse Publikumsgesellschaften, die durch die öffentliche Meinung in der Gestaltung ihres Vertriebs- und Ladennetzes beeinflusst werden können (z.B. Migros, Coop, Grossbanken usw.). Wir halten es für wahrscheinlich, und dies zeigt auch die bisherige unternehmerische Entwicklung der Post, dass ein langfristiger Ausgleich von Nachteilen aus politischen Anforderun-

gen durchaus möglich ist. Von zentraler Bedeutung ist daher ein getrennter Ausweis der Lasten, die aus politischen, gesetzlich aber nicht verankerten Anforderungen resultieren. Dies erhöht die Kostentransparenz gegenüber dem Eigner und dem Regulator und unterstützt die Post bei der Umsetzung ihrer strategischen Zielsetzungen.

3.6 Zusammenfassung

Die Postverordnung räumt der Post einen breiten Handlungsspielraum mit möglichen Ersatzlösungen wie Hauservice, Umwandlung von Poststellen in Agenturen und die Reduktion der Zustellungsfrequenz von A-Post auf fünf Wochentage ein, der bis heute nicht vollumfänglich ausgenutzt wurde. Obwohl die Post im Jahre 2004 den gesetzlichen Auftrag zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes erhielt, waren sich gemäss den Materialien zur Gesetzesberatung beide eidgenössischen Räte einig, dass die Post die laufenden Anpassungen am Poststellennetz weiterführen kann und namentlich auch der Betrieb von Agenturen möglich sein soll.⁶⁰

Diese gesetzliche Ausgangslage bedeutet, dass für die Berechnung der Universaldienstlast der gesetzliche Handlungsspielraum der Post zu quantifizieren und von den Kosten und Erlösen der aktuellen Dienstbereitstellung in Abzug zu bringen ist. Die so ermittelten Kosten und Erlösen aus der Grundversorgungsverpflichtung bilden den Vergleichswert zu den Kosten und Erlösen eines Postunternehmens ohne Grundversorgungsverpflichtung.

Die Post verfügt über Vorteile, die mit der Grundversorgungserbringung verbunden sind und die sich positiv auf die Wettbewerbsposition der Post auswirken:

- Es handelt sich dabei um Skalen-, Dichte- und Verbundvorteile durch die ausserordentlich hohe Sendungsmenge, die private Konkurrenten nicht in diesem Ausmass haben.
- Zudem erhöht die Grundversorgungserbringung den Marktwert und den Bekanntheitsgrad der Post, was ihr gegenüber Konkurrenten einen wertsteigernden Vertrauensvorsprung verschafft.
- Die aus der Grundversorgungserbringung weitgehend selbstfinanzierte Infrastruktur ist eine wesentliche Vorleistung, von der neu in den Markt eintretende Unternehmen nicht profitieren können.
- Zudem lässt die Postgesetzgebung die Quersubventionierung innerhalb der Grundversorgung zu, wodurch der Post kosten- und wettbewerbsmässige Vorteile entstehen können.

⁶⁰ Im Bericht von PostReg. vom 19.04.2007 zuhanden der nationalrätlichen KVF über die zukünftige Entwicklung des Poststellennetzes wird der Handlungsspielraum der Post aufgrund der Postgesetzgebung bestätigt.

Zusätzlich verfügt die Post als gesetzlich verpflichtete Grundversorgerin über weitere Vorteile:

- Befreiung der Post vom Sonntags- und Nachtfahrverbot im Rahmen der Grundversorgung,
- Befreiung von der Gewinn- und Kapitalsteuer auf das Ergebnis aus der Grundversorgung und
- Befreiung der reservierten Postdienste von der Mehrwertsteuer.
- Jährliche Presseförderung für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften vom Staat (neu CHF 30 Mio.).

Weitere Vorteile der Post als öffentliches Unternehmen

- Der Bund als Eigner verzichtete bisher auf eine Verzinsung des Dotationskapitals von CHF 1,3 Mia. und auf eine Gewinnablieferung auf das Ergebnis aus den Wettbewerbsdiensten.
- Zudem verfügt die Post über eine umfassende Staatsgarantie, insbesondere auch auf den Postkontogelder.

Nachteile aus der Grundversorgungsverpflichtung können sich grundsätzlich aus der Zustellung in unrentable, dünn besiedelte Gebiete und aus den Verpflichtungen zu einheitlichen Preisen sowie des Betriebs des flächendeckenden Poststellennetzes entstehen. Mit ihrem Berechnungsansatz versucht die Post die Universaldienstlast, und damit die Nachteile aus der Grundversorgungsverpflichtung, zu ermitteln.

Weitere Nachteile können aus politisch motivierten Eingriffen oder Auflagen des Bundes als Eigner (z.B. Auflagen zu Produktionsstrukturen) sowie durch die Unterstellung des Personals unter das Bundespersonalrecht entstehen. Die politischen Anforderungen sind aus regulatorischer Sicht nicht relevant, solange sie nicht in verbindlichen Rechtsnormen aufgenommen sind.

Bei der Ermittlung einer allfälligen Universaldienstlast sollte geprüft werden, in welchem Umfang die tatsächliche Dienstleistungsbereitstellung der Post die gesetzlichen Anforderungen übersteigt. Im Szenario ohne Grundversorgungsverpflichtung (Referenzfall) verliert die Post in jedem Fall die Vorteile aus dieser Verpflichtung (Steuerbefreiungen). Ausweisbar sind zur Zeit die Folgen aus dem Wegfall der Steuerbefreiung, die derzeit rund CHF 200 Mio. pro Jahr ausmachen. In welchem Umfang sie auch die Vorteile aus der Grundversorgungserbringung verliert, hängt wesentlich von der Gestaltung des Geschäftsmodells im Referenzfall ab.

4 Die Ermittlung der Universaldienstlast

4.1 Der Berechnungsansatz der Post

4.1.1 Hintergrund

Die Post beabsichtigt mit dem Projekt Rechnungswesen 2007 die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um für das Rechnungsjahr 2007 die Vorgaben der Weisung der Postregulationsbehörde⁶¹ vollumfänglich umsetzen zu können.⁶² In Abweichung von dem ursprünglichen Gedanken, den Infrastrukturbeitrag gemäss der Weisung zu ermitteln, hat die Schweizerische Post im Rahmen der Modernisierung ihres betrieblichen Rechnungswesens (Projekt Rechnungswesen 2007) beschlossen, statt des Infrastrukturbeitrags eine allfällige Universaldienstlast aus der Grundversorgungsverpflichtung im betrieblichen Rechnungswesen zu ermitteln. Das Projekt wurde Ende 2006 abgeschlossen und das neue Rechnungswesen per 1. Januar 2007 eingeführt. Für das Geschäftsjahr 2007 ist geplant, die Universaldienstlast auf der Basis des neuen betrieblichen Rechnungswesens auszuweisen.

4.1.2 Definition der Universaldienstlast

Die Post definiert die Universaldienstlast (UDL) wie folgt:

„Unter Universaldienstlast werden die Mehrkosten verstanden, welche die Post aufgrund der Universaldienstverpflichtung trägt.“ (Post, Methodik RW 07; Definitionen)

Es stellt sich die Frage, ob die Definition der Post und die anerkannte Definition aus der wissenschaftlichen Literatur miteinander kompatibel sind. Diese Definition aus der Wissenschaft lautet:

„Die Nettokosten aus der Universaldienstverpflichtung ergeben sich als Differenz der Ergebnisse zwischen einem Postunternehmen mit und einem Postunternehmen ohne Universaldienstverpflichtung.“

Die Ermittlung der UDL erfordert grundsätzlich, dass Veränderungen sowohl der Kosten- als auch der Ertragsseite angemessen berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten die Universaldienstlast auch die nicht pekuniären Vorteile aus der Grundversorgungsverpflichtung enthalten. Die zentrale Fragestellung zur Ermittlung einer Universaldienstlast

⁶¹ PostReg, „Weisung zuhanden der Schweizerischen Post zum Ausweis der Kosten des Universaldienstes sowie zum Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes“ vom 7. Dezember 2004.

⁶² Vgl. PostReg, Tätigkeitsbericht 2005, S. 16 und Post, Berichterstattung an PostReg 2006, S. 12/13: „Die Kosten des betriebswirtschaftlich optimalen Poststellennetzes sowie der Anteil der Zustellung am Infrastrukturbeitrag – beides durch die Weisung der Postregulationsbehörde verlangt – können zurzeit auf Basis des betrieblichen Rechnungswesens der Post nicht weisungskonform dargestellt werden. Mit dem Projekt Rechnungswesen 2007 werden die nötigen Voraussetzungen für den erstmaligen Ausweis zum Rechnungsjahr 2007 geschaffen.“

lautet daher: *Welche Dienste bzw. welche „Dienstqualitäten“ würde ein kommerziell arbeitendes Postunternehmen ohne Universaldienstverpflichtung im Vergleich zu einem Postunternehmen mit Universaldienstverpflichtung erbringen?*

Grundsätzlich scheint die Definition der Post mit der allgemein anerkannten Definition aus der Literatur kompatibel zu sein. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Post unter „Mehrkosten“ das gleiche versteht, wie die Literatur unter „Kosten“ der Universaldienstleistungsverpflichtung. Die Analyse des Berechnungsansatzes zeigt allerdings, dass die Post ausschliesslich auf die Veränderung der Kosten zwischen der Ausgangssituation mit Verpflichtung und dem Referenzfall ohne Verpflichtung abstellt. Die Erträge bleiben in beiden Fällen unverändert und damit unberücksichtigt. Vor diesem Hintergrund kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Definition im Verständnis der Post nicht mit der in der Wissenschaft allgemein anerkannten Definition übereinstimmt.

4.1.3 Beschreibung des Berechnungsansatzes der Post

4.1.3.1 Untersuchungsgegenstand des Berechnungsansatzes

Die Post beschränkt sich in ihrem Ansatz auf drei ausgewählte Haupt- bzw. Teilprozesse:

- Hauptprozess „Annahme und Verkauf“ durch den Geschäftsbereich Poststellen und Vertrieb (PV);
- Hauptprozess Transport und hier der Teilprozess „Flächenversorgung“ durch PostLogistics (vormals PaketPost PP);
- Hauptprozess Hauszustellung durchgeführt über die Geschäftsbereiche PostMail (PM) und PV, und hier der Teilprozess „Fahrt und Weg“.

Abbildung 5 Relevante Dienstleistungselemente im Berechnungsansatz der Post

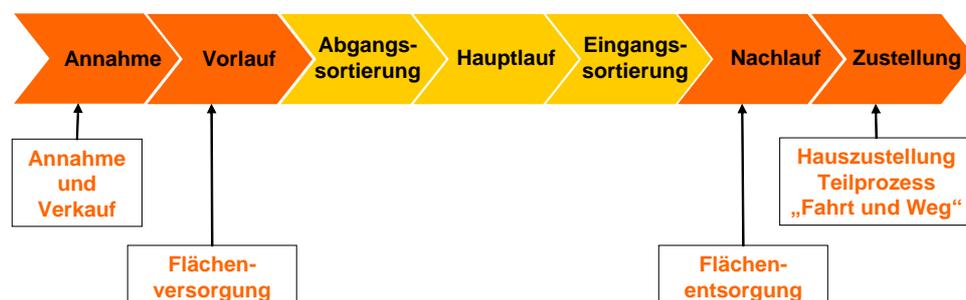


Abbildung 5 zeigt grafisch, welche Elemente der postalischen Wertschöpfungskette

(orange markiert) in dem Berechnungsansatz der Schweizerischen Post berücksichtigt werden.

Der Hauptprozess Annahme umfasst Transaktionen, die im Zusammenhang mit Produkten von PF, PM, PL und dem Warenverkauf durch PV anfallen. PV erhält von den jeweiligen Geschäftsbereichen eine mengenabhängige Vergütung basierend auf Transferpreisen. Die Geschäftsbereiche PM und PF verfügen zusätzlich über eigene Zugangspunkte, die ihnen organisatorisch direkt zugeordnet sind: So betreibt PF eine geringe Anzahl eigener Filialen, in denen keine weiteren Postdienstleistungen angeboten werden; PM verfügt über ca. 30 Annahmepunkte für Grossversender (u.a. an den Briefzentren).⁶⁴ In dem Berechnungskonzept wird ausschliesslich der Hauptprozess „Annahme und Verkauf“ des Geschäftsbereiches PV analysiert.

Über den Vorlauf (Flächenversorgung) werden die in Poststellen und anderen Annahmepunkten aufgelaufenen Brief- und Paketsendungen eingesammelt und den Sortierzentren zugeführt. Der Nachlauf (Flächenentsorgung) wiederum versorgt die Zustellstützpunkte und die Poststellen mit Briefen und Paketen, die über Postfächer oder mittels Hauszustellung ausgeliefert werden müssen. Zustellstützpunkte werden von PL für die Paketzustellung, und von PM sowie PV für die Briefzustellung betrieben. Der Flächentransport umfasst die Wege ausgehend von einem Konsolidierungspunkt (nicht Verarbeitungszentrum) zu den einzelnen Poststellen und Zustellstützpunkten zwei- bis dreimal am Tag (morgens: Zustellmengen für Haus- und Postfachzustellung) und Abholung von eingesammelten Sendungen. 700 Klein-Poststellen werden von PL nicht angefahren, die Bedienung erfolgt durch Botenkurse, d.h. die Posthalter transportieren eingesammelte Sendungen zu den Konsolidierungspunkten.⁶⁵

Abbildung 6 Teilprozesskette Hauszustellung



Quelle: In Anlehnung an Interview mit PostMail vom 26.3.2007.

⁶⁴ Interview mit PostMail vom 26. März 2007.

⁶⁵ Interview mit PostLogistics vom 26. März 2007.

Das dritte Dienstleistungselement, das die Post für die Berechnung der UDL heranzieht, ist die Hauszustellung. Nach Angaben der Post werden ca. 25 % der adressierten Briefsendungen und weniger als 10% der Zeitungen und Zeitschriften, sowie der nicht adressierten Werbesendungen über Postfächer zugestellt.⁶⁶ Im Rahmen der Hauszustellung werden im Verbund mit Brief- und nicht adressierten Sendungen ausserdem Postanweisungen und in ländlichen Regionen zudem Pakete zugestellt.⁶⁷ Die Hauszustellung wird durch PM und PV durchgeführt.⁶⁸ Insgesamt gibt es 1.850 Zustellstützpunkte: 1.800 befinden sich am Ort einer Poststelle, wobei ca. 1.400 durch PV und etwa 400 Zustellstützpunkte durch PM geführt werden; zudem gibt es 50 Zustellstützpunkte, die räumlich von Poststellen getrennt sind. Die Hauszustellung setzt sich aus mehreren Teilprozessen zusammen, die in Abbildung 6 dargestellt sind. Für die Berechnung der UDL wird der Teilprozess „Fahrt und Weg I“ herangezogen, der das Abfahren der Route und das Anhalten je Stopp befasst. Der Weg vom Zustellstützpunkt hin zum und zurück vom Zustellbezirk ist ebenfalls Teil des Prozesses „Fahrt und Weg I“.⁶⁹ Jede Zustellroute wird in so genannte Etappen unterteilt; dabei wird zwischen Zustell-Etappen, Etappen für Hin- und Rückweg und sonstigen Etappen unterschieden.⁷⁰

4.1.3.2 Beschreibung

Die Post geht in der Ausgangssituation von ihrer tatsächlichen Dienstleistungsbereitstellung aus. Eine Ausnahme stellt der Flächentransport dar; hier unterstellt sie die vollständige Umsetzung des Projektes REMA, die weit reichende Auswirkungen auf die Transportorganisation hat. Angaben zur Marktsituation in Ausgangssituation und Referenzfall macht die Post nicht.

Zur Berechnung der UDL bestimmt die Post so genannte Cluster. Diese Cluster bilden den Referenzfall ab. Einem Cluster sind die Bedienpunkte zugeordnet, die sie im Fall ohne Universaldienstverpflichtung (Referenzfall) bekundet nicht versorgen zu wollen:

„Um die Universaldienstlast zu berechnen, wird der Vergleich mit einem Referenzmodell vorgenommen. Dabei ist die Frage zu beantworten, welche Bedienpunkte (Annahme, Transport, Zustellung) in einem solchen Referenzmodell berücksichtigt werden. Damit können die Clusterbegriffe auf Prozessbasis wie folgt definiert werden: Als Cluster im Hauptprozess Annahme versteht man die Gesamtheit aller real existierenden Poststellen, durch die das im Referenzmodell als optimal

⁶⁶ Interview mit PostMail vom 26. März 2007.

⁶⁷ Der Anteil der Pakete, die im Verbund mit Briefen zugestellt werden, beträgt ca. 20% (Interview mit PL vom 26. März 2007).

⁶⁸ Interview mit PostMail vom 26. März 2007.

⁶⁹ Interview mit PostMail vom 26. März 2007

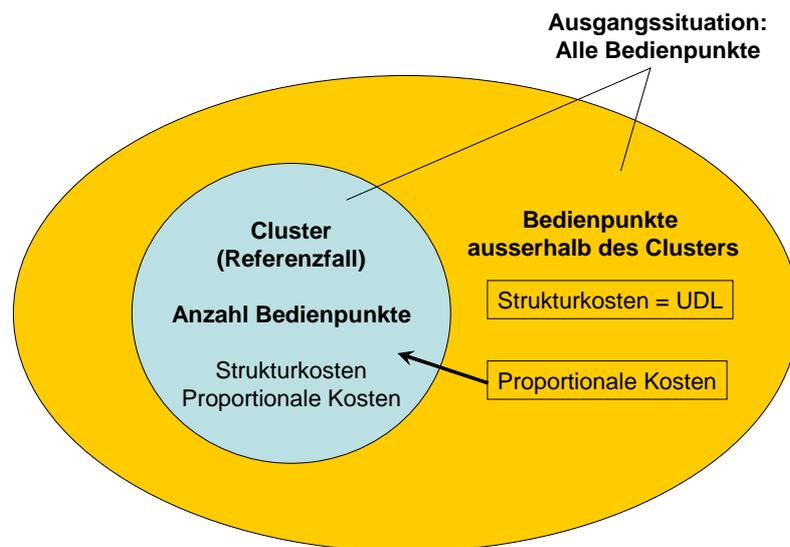
⁷⁰ Vgl. Ecoplan (2006), „Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg“ im Auftrag von PostMail vom 9. September 2006.

erachtete Annahmenetz abgebildet wird. Als Cluster im Hauptprozess Zustellung wird die Menge aller Haushalte verstanden, die im theoretischen Referenzmodell mit Zustelleistungen versorgt würden.“ (Post-Präsentation vom 13.3.2007, Gesamtprojektleiter Frey)

Die Cluster werden nach Angaben der Post ausschliesslich produktionsorientiert bestimmt. Eine markt- bzw. nachfrageorientierte Sicht berücksichtigt die Post in ihrem Ansatz nicht.⁷¹ Die Bestimmung der Clustergrösse (Anzahl der Bedienpunkte) und die Auswahl der Clusterelemente (Auswahl der Bedienpunkte) erfolgt in zwei unabhängigen Schritten.

Sind die Cluster bestimmt, erfolgt die Berechnung der Mehrkosten (Abbildung 7). Die Post geht in ihrem Berechnungsansatz davon aus, dass die nachgefragten Mengen und damit die Erträge in der Ausgangssituation und im Referenzfall identisch sind. Aus diesem Grund nimmt die Post eine reine Kostenbetrachtung vor. Da die mengenabhängigen proportionalen Kosten vollständig dem Cluster zugeordnet werden, ergibt sich die UDL grundsätzlich aus den Strukturkosten, die in den jeweiligen Prozessen bei den Bedienpunkten ausserhalb des Clusters anfallen.⁷²

Abbildung 7 Berechnung der Mehrkosten im Berechnungsansatz der Post



Im Folgenden wird der Berechnungsansatz der Post getrennt für die jeweiligen Prozesse beschrieben.

⁷¹ „Cluster können einerseits produktionsorientiert oder andererseits marktorientiert gebildet werden. [...] Die nachstehend aufgeführten Vorschläge für Cluster sind ausschliesslich produktionsorientiert, die nachfrageorientierten werden später erarbeitet.“ (Post, Methodik betriebliches Rechnungswesen Konzern 2007 incl. Ausweis Regulator vom 28. April 2005, S. 6)

Hauptprozess Annahme

Zur Ermittlung der **Clustergrösse** wurden die produktführenden Geschäftsbereiche PostMail (PM), PostFinance (PF) und PostLogistics (PL) zu ihren Bedürfnissen befragt.⁷³

- Der Geschäftsbereich PM gab an, dass die Anzahl der Poststellen für ihn eine untergeordnete Rolle spielt: PM würde die flächendeckende Einsammlung von Briefen über Briefkästen gewährleisten.⁷⁴ Aus den Projektunterlagen ergibt sich, dass PM ein Annahmenetz von 800 Zugangspunkten für hinreichend hält um die Dienstleistung flächendeckend anbieten zu können.⁷⁵
- PL würde für die Annahme von Paketen etwa 600 Annahmestellen benötigen, diese könnten weit überwiegend als Agenturen organisiert werden (z.B. mittels Ausweitung des bereits bestehenden Pickpost-Modells).⁷⁶
- Der Geschäftsbereich PF zieht schweizerische Bankinstitute als Vergleichsmaßstab heran. PostFinance leitete die optimale Anzahl Filialen folgendermassen ab: Zunächst ermittelte sie die Anzahl der Filialen verschiedener Konkurrenzunternehmen und bildete den einfachen Durchschnitt (Credit Suisse, UBS, Kantonalbanken, Raiffeisenbanken, Migros Bank, Coop Bank = 449 Filialen). Zusätzlich hat sie den aus ihrer Sicht stärksten, schweizweit tätigen Konkurrenten (Kantonalbanken) mit 665 Filialen herangezogen.⁷⁷ Der einfache Durchschnitt zwischen diesen beiden Grössen ergibt die aus Sicht von PostFinance optimale Anzahl der PF-Filialen: 557 Filialen.⁷⁸
- Darüber hinaus hat die Post die Versorgungsdichte mit Poststellen in den Ländern Schweden, Frankreich, Österreich, Deutschland, Dänemark und den Niederlanden des Jahres 2004 (Schweden: 2003) herangezogen und deren Werte auf die Schweiz umgerechnet nach Anzahl der Poststellen pro Einwohner der analysierten Länder.

⁷² Die kostenrechnerischen Begriffe „Proportionale Kosten“ und „Strukturkosten“ werden im Abschnitt 4.2.3

⁷³ Vgl. Schweizerische Post Finanzen, „Clusterbildung zur Berechnung der Universaldienstlast Post“ vom 3. Oktober 2005, Abschnitt 5.2.

⁷⁴ Interview mit PostMail vom 26.3.2007.

⁷⁵ Vgl. Schweizerische Post Finanzen, „Clusterbildung zur Berechnung der Universaldienstlast Post“ vom 3. Oktober 2005, Abschnitt 5.2.1.3.

⁷⁶ Die Berechnungsmethodik der Post berücksichtigt nicht die Zusatzkosten, die sich aus der alternativen Einsammelungsform ergeben würden.

⁷⁷ Per 31.12.2006 verfügten die Kantonalbanken insgesamt über 808 Zweigstellen (vgl. www.kantonalbank.ch/d/gruppe/facts/kennzahlen.php).

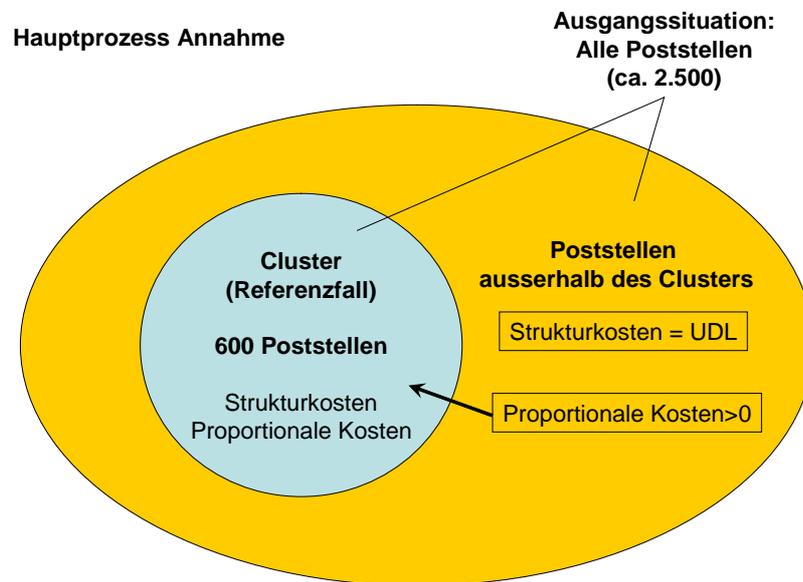
⁷⁸ Interview mit PostFinance vom 30.3.2007.

Dies ergab einen einfachen Durchschnitt von 1.584 Poststellen.⁷⁹ Die Post hat dieses Ergebnis bei der Ableitung der Clustergrösse nicht berücksichtigt.

Letztendlich wurde auf Konzernebene entschieden, dass die Post im Referenzfall 600 Poststellen betreiben würde.⁸⁰

Die **Auswahl der Clusterelemente** hat PV vorgenommen. Als Entscheidungsvariable wurde die Anzahl der Transaktionen herangezogen, die in den Poststellen jeweils für die Geschäftsbereiche PM, PL und PF getätigt werden. Anschliessend wurde für die Transaktionen je Geschäftsbereich eine Rangfolge gebildet und über die drei Geschäftsbereiche gemittelt (einfacher Durchschnitt). Die 600 Poststellen mit den höchsten gemittelten Rängen wurden abschliessend als Clusterelemente ausgewählt.

Abbildung 8 Hauptprozess Annahme: Berechnung der Mehrkosten im Berechnungsansatz der Post



Die Universaldienstlast im Berechnungsansatz der Post ergibt sich aus den Strukturkosten (d.h. Fixkosten) der Poststellen ausserhalb des Clusters. Ausgehend von der Annahme konstanter Nachfrage werden alle Transaktionsmengen und die dazugehörigen proportionalen Kosten auf die Poststellen innerhalb des Clusters übertragen. Die Höhe der proportionalen Kosten hängt vom Auslastungsgrad des Poststellenpersonals ab. Ein Auslastungsgrad in Höhe von beispielsweise 60% bedeutet, dass 40% der bewerteten Ar-

⁷⁹ Vgl. Schweizerische Post Finanzen, „Clusterbildung zur Berechnung der Universaldienstlast Post“ vom 3. Oktober 2005, Abschnitt 5.2.1.1, Abbildung 2 „Benchmark Poststellennetz“.

⁸⁰ Die Projektunterlagen liefern insofern widersprüchliche Informationen, als in den ersten Berechnungen zunächst von 800 Poststellen (vgl. Schweizerische Post, „Clusterbildung zur Berechnung der Universaldienstlast Post“ vom 3. Oktober 2005, Abschnitt 5.2.2.2), in späteren Berechnungen von 600 Poststellen ausgegangen wird.

beitszeit nicht in einem Zusammenhang mit vergüteten Transaktionen (Finanzdienstleistungen, Brief- und Paketdienstleistungen, Verkauf von Waren) steht. Dies können Backoffice-Tätigkeiten sein, aber auch Leerzeiten, in denen keine Kunden die Poststelle besuchen.⁸¹ Diese 40 % werden in Strukturkosten umgewandelt und fliessen in die UDL, sofern sie bei den Poststellen ausserhalb des Clusters anfallen.

Für den Prozess „Annahme und Verkauf“ weist die Post im Budget 2007 eine Universaldienstlast in Höhe von CHF 271 Mio. aus. Rund 70 % dieser Last, bzw. CHF 188 Mio., ergeben sich aus der Modellrechnung (mehr als 25% der Prozesskosten „Annahme und Verkauf“, bzw. 10 % des Betriebsaufwandes von Poststellen und Verkauf), 30 % der Last aus der Zuschreibung von IT-Kosten, die zentral budgetiert wurden.⁸²

Hauptprozess Flächentransport (PL)

Die Postfilialen stellen die Bedienpunkte für den Flächentransport dar. Entsprechend stellt das **Cluster** des Prozesses Annahme die Grundlage zur Berechnung der Mehrkosten im Flächentransport resultierend aus der Erbringung des Universaldienstes dar.

Die Ermittlung der **Mehrkosten** basiert auf einem Simulationsmodell, das die vollständige Umsetzung des Projektes REMA voraussetzt. Nach Angaben von PL fliessen in die Mehrkostenberechnung die tatsächlichen Standorte der Cluster-Poststellen ein. Auch werden Mengenverschiebungen zugunsten der Cluster-Poststellen, die sich aus der Annahme konstanter Mengen ergeben, berücksichtigt. Als Kostentreiber wurde die Anzahl der Bedienpunkte, die Bedienintensität (Besuchshäufigkeit) und die zu transportierenden Mengen identifiziert.

Die Universaldienstlast für diesen Prozess ergibt sich als Differenz zwischen den Kosten der Flächenversorgung des aktuellen Poststellennetzes in der Ausgangssituation und den Kosten der Flächenversorgung des reduzierten Poststellennetzes im Referenzfall.

Für den Prozess „Flächentransport“ weist die Post im Budget 2007 eine Universaldienstlast in Höhe von CHF 47 Mio. aus. Dies entspricht mehr als einem Drittel der geschätzten Kosten für den Flächentransport insgesamt und 14 % der gesamten Transportkosten von PostLogistics.⁸³

⁸¹ Vgl. auch das Gutachten von Böckem und Schiller (Gutachten zur Methodik des Rechnungswesen 2007: Clusterbildung – Verteilung Strukturkosten – Systematik zur Berechnung der Universaldienstlast), welches empfiehlt, die Leerkosten separat auszuweisen. Eine weitere Quelle für eine rechnerische Unterauslastung ergibt sich bei systematischen Abweichungen von den Standards of Performances (SoP), d.h. wenn Postmitarbeiter mehr Zeit für einzelne Transaktionen benötigen, als in den SoP festgelegt ist.

⁸² Post, Universaldienstlast nach Prozessen, Budget 2007 (Excel-Sheet): Auf Ebene Poststellen wurde CHF 188 Mio. budgetiert; CHF 83 Mio. sind IT-Kosten, die zentral, also nicht auf Ebene Poststellen, budgetiert wurden.

⁸³ Post, Universaldienstlast nach Prozessen, Budget 2007 (Excel-Sheet).

Hauptprozess Hauszustellung (PM und PV)

Die Post leitet die **Clustergrösse**, d.h. die Anzahl der Bedienpunkte in der Hauszustellung, über den Vergleich mit dem Abdeckungsgrad anderer Zustellorganisationen in der Schweiz ab. Alternative Zustellorganisationen gibt es im Bereich der Verteilung von nicht adressierten Werbesendungen, in dem Bereich der Frühzustellung von Zeitungen und in der Paketzustellung. Im Bereich der Frühzustellung wurden nach Angaben der Post schweizweit etwa 70 % der Haushalte regelmässig bedient. Als relevanten Vergleichsmassstab zieht die Post den Abdeckungsgrad in der Frühzustellung heran, d.h. sie geht im Referenzfall davon aus, dass sie 70 % der Haushalte mit Zustelleistungen versorgen würde.

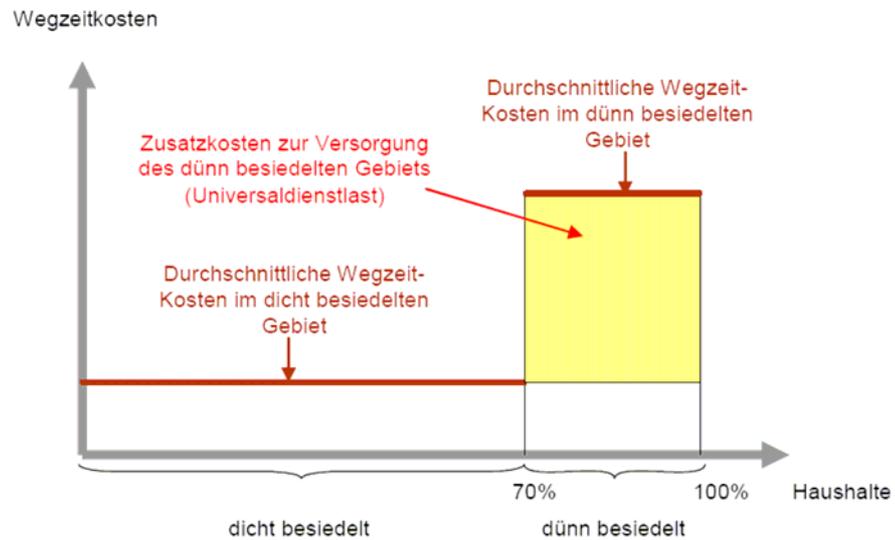
Die **Auswahl der Clusterelemente**, d.h. die bedienten Haushalte, wird anhand des Kriteriums „Durchschnittliche Wegzeit pro Haushalt einer Etappe“⁸⁴ für den Teilprozess „Fahrt und Weg“ vorgenommen. Die durchschnittliche Wegzeit ist abhängig von der Länge der Etappe, der Wahl des Zustellfahrzeugs, der Anzahl der Stopps auf der Etappe und der Anzahl der versorgten Haushalte auf der Etappe. Die Haushalte werden nach durchschnittlichen Wegzeiten aufsteigend sortiert und die ersten 70 % Haushalte dem Cluster zugeordnet. Die ersten 70 % der Haushalte mit der kürzeren Wegzeit pro Haushalt werden als dicht besiedelt bezeichnet. Die restlichen 30 % der Haushalte mit der längeren Wegzeit pro Haushalt werden als dünn besiedelt bezeichnet.⁸⁵ Die Auswahl der Haushalte nach den durchschnittlichen Wegzeiten pro Etappen führt dazu, dass die meisten Zustellbezirke sehr unterschiedliche Etappen enthalten. Es kann sich dabei um Etappen aus dünn und aus dicht besiedelten Gebieten handeln.⁸⁶

⁸⁴ Eine Etappe ist Teil einer Zustellroute, vgl. Abschnitt 4.1.3.1. Eine Beispielrechnung soll die Vorgehensweise der Post zur Ermittlung der durchschnittlichen Wegzeiten verdeutlichen: Eine Zustellroute besteht aus 15 Etappen. Für jede Etappe benötigt der Zusteller 10 Minuten (ohne Zustellung von Postsendungen). Auf der am dichtesten besiedelten Etappe befinden sich 100 Haushalte, auf der am dünnsten besiedelten 10 Haushalte. Die durchschnittliche Wegzeit auf der Zustellroute variiert demnach zwischen 6 und 60 Sekunden pro Haushalt.

⁸⁵ Ecoplan (2006), „Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg“ im Auftrag von PostMail vom 9. September 2006, S. 4.

⁸⁶ Vgl. Ecoplan (2006), „Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg“ im Auftrag von PostMail vom 9. September 2006, S. 7.

Abbildung 9 Berechnung der Mehrkosten in der Hauszustellung



Quelle: Ecoplan (2006), „Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg“ im Auftrag von PostMail vom 9. September 2006, S. 6.

Die Post geht bei ihrer Berechnung davon aus, dass sie die Haushalte ausserhalb des Clusters im Referenzfall weiter bedient, d.h. weiterhin flächendeckend zustellt. Sie unterstellt dabei, dass bei der Versorgung der Haushalte ausserhalb des Clusters Wegzeitkosten in Höhe der durchschnittlichen Wegzeitkosten der Haushalte im Cluster anfallen. Die zusätzlichen Kosten der Versorgung der Haushalte ausserhalb des Clusters ergeben sich dann als Differenz zwischen den tatsächlichen Wegzeitkosten dieser Haushalte und den durchschnittlichen Wegzeitkosten der Haushalte im Cluster.

Etappen, die Hin- und Rückwege zum Zustellbezirk darstellen, wurden von der Berechnung ausgeschlossen.⁸⁷ Die Gesamtkosten „Fahrt und Weg“ behandelt die Post als Strukturkosten, so dass keine proportionalen, d.h. mengenabhängigen Kosten anfallen.

Für den Prozess „Hauszustellung“ weist die Post im Budget 2007 eine Universaldienstlast in Höhe von CHF 177 Mio. aus (davon entfallen CHF 7 Mio. auf nachträglich zugerechnete Gemeinkosten). Dies entspricht mehr als 40 % der geschätzten Kosten für den Teilprozess „Fahrt und Weg“ und etwa 16 % der Gesamtkosten der Hauszustellung.⁸⁸

⁸⁷ Vgl. Ecoplan (2006), „Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg“ im Auftrag von PostMail vom 9. September 2006, S. 11.

⁸⁸ Post, Universaldienstlast nach Prozessen, Budget 2007 (Excel-Sheet).

Für alle Prozesse zusammen weist die Post im Budget 2007 damit eine Universaldienstlast in Höhe von CHF 494 Mio. aus. Dies entspricht knapp 7 % des Konzernumsatzes (ohne Personenverkehr), bzw. rund 10 % des Stammhausumsatzes im Geschäftsjahr 2006.

4.1.4 Beurteilung des Berechnungskonzept aus regulatorischer Sicht

4.1.4.1 Rahmenbedingungen und Ausgangssituation

Rahmenbedingungen

Bei der Berechnung der UDL muss gewährleistet sein, dass tatsächlich die Kosten der Universaldienstverpflichtung gemessen werden. Die Rahmenbedingungen müssen daher für beide Fälle, Ausgangssituation wie Referenzfall, identisch sein: Die zu berechnende Ergebnisveränderung darf nur aus dem Wegfall der Verpflichtung resultieren. Für folgende Bereiche müssen die Rahmenbedingungen – Marktsituation und Effizienzgrad – für Ausgangssituation und Referenzfall identisch sein.

Marktsituation

Die Post macht weder für die Ausgangssituation noch für den Referenzfall explizite Angaben zu der Marktsituation. Das entspricht der Herangehensweise, die wir bei den Berechnungsansätzen aus Europa bereits identifiziert haben. Die Analyse der Berechnungsmethodik liefert einige Hinweise. So geht die Post in beiden Fällen von identischen Erträgen aus. Dies entspricht der Sicht eines Monopolisten, dessen Kunden keine Wahlmöglichkeiten besitzen (weder durch Nutzung anderer Kommunikationsmedien noch über die Inanspruchnahme anderer Post- oder Finanzdienstleister). Andererseits greift die Post zur Modellierung der Kosten des Referenzfalls auf Vergleichsunternehmen zurück, die in Wettbewerbsmärkten agieren, d.h. sie ermittelt die Kosten zumindest teilweise aus Sicht eines Unternehmens, welches im Wettbewerb steht. Vor diesem Hintergrund ist es nicht möglich, eine klare Aussage zu machen, von welcher Marktsituation die Post in ihrem Berechnungskonzept ausgeht und ob die Marktsituation in beiden Fällen (Ausgangssituation und Referenzfall) identisch ist.

Effizienzgrad

Die Post erkennt in ihrem Berechnungsansatz an, dass Ineffizienzen in der Leistungsbereitstellung keinen Einfluss auf die Lastberechnung haben sollten; umgesetzt hat sie dies im Teilbereich Transport, indem sie von der Umsetzung des Projektes REMA und der damit verbundenen Reorganisation der Transportabläufe ausgegangen ist. In den Bereichen Annahme und Zustellung setzt sie sich mit dieser Frage nicht auseinander.

Ausgangssituation

In den Hauptprozessen, die die Post in ihrem Berechnungsansatz zur Ermittlung der UDL heranzieht, geht sie von der tatsächlichen Dienstleistungsbereitstellung in der Grundversorgung aus: Aus Sicht der Post spiegelt die tatsächliche Dienstleistungsbereitstellung in vollem Umfang die Grundversorgungsverpflichtung wieder. Tatsächlich übersteigt die Dienstleistungsbereitstellung aber die Verpflichtung aus verschiedenen Gründen (freiwillige Übererfüllung, erwarteter öffentlicher Druck bei Veränderungen, vgl. Kapitel 3). Eine Korrektur, die die Dienstleistungsbereitstellung entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung reflektiert, findet nicht statt. Im Referenzfall wird dagegen von einer Situation ausgegangen, in denen öffentliche/politische Anforderungen nicht berücksichtigt werden. Dies führt tendenziell zu einem überhöhten Ausweis der UDL, da sie Kostenelemente enthält, die nicht durch die gesetzliche Universaldienstleistungsverpflichtung verursacht werden.

Die Kosten der Erbringung des Universaldienstes ergeben sich für die Ausgangssituation daher unmittelbar und ohne Korrekturen aus der betrieblichen Kostenrechnung der Post. Die Post ermittelt für die Ausgangssituation weder Mengen noch Erträge. Die nachfolgende Tabelle fasst die wesentlichen Merkmale der Ausgangssituation zusammen.

Tabelle 2 Geschäftsmodell mit Universaldienstverpflichtung

	Berechnungsansatz der Post
Dienstbereitstellung in der Ausgangssituation: Was versteht die Post unter ihrer Grundversorgungsverpflichtung?	Hauptprozess Annahme und Flächentransport: Bestehendes Poststellennetz; Aber: Bestehendes Poststellennetz geht über gesetzliche Grundversorgungsverpflichtung hinaus.
	Hauptprozess Hauszustellung: Aktueller Umfang der Hauszustellung; Aber: Postverordnung lässt Spielraum für Anpassungen.
Wie berücksichtigt die Post Mengen und Erträge (Nachfrage) in der Ausgangssituation?	Für die Berechnung der UDL werden Erträge weder auf Ebene der Geschäftsbereiche noch auf Ebene des Konzerns herangezogen.
	Hauptprozess Annahme: Keine Berücksichtigung von Erträgen, sondern nur von Transaktionsmengen; Hauptprozess Flächentransport: Ermittlung von Transportmengen (Planmengen).
	Hauptprozess Zustellung: Keine Ermittlung von Erträgen.
Wie ermittelt die Post Kosten?	Hauptprozess Annahme: Plankosten des Prozesses Annahme; Durchführung einer Kostenspaltung (Struktur- und proportionalen Kosten), Spaltung der Personalkosten abhängig von Transaktionsmengen (vgl. Kapitel 4.2)
	Hauptprozess Flächentransport: Plankosten basierend auf einem Simulationsmodell (keine Kostenspaltung)
	Hauptprozess Zustellung: Wegzeitkosten des Teilprozesses „Fahrt und Weg“ setzen sich aus Personal- und Fahrzeugkosten zusammen (nur Strukturkosten).

Die Post verzichtet darauf, die Vorteile, die sich aus ihrer Stellung als verpflichtete Universaldienstleisterin ergeben, zu quantifizieren und in der Ausgangssituation zu berücksichtigen.

sichtigen. Insbesondere hätte die Post beispielsweise die Vorteile aus der Befreiung von der Gewinn- und Kapitalsteuer sowie von der Mehrwertsteuer im Bereich der Grundversorgungserbringung einbeziehen müssen.

4.1.4.2 Referenzfall: Geschäftsmodell ohne Universaldienstverpflichtung

Die Beurteilung aus regulatorischer Sicht erörtert die Frage, ob das Rechnungswesen 2007 in der Lage ist, die Last aus der Universaldienstverpflichtung zu bestimmen. Die zentrale Fragestellung zur Ermittlung einer Universaldienstlast lautet: *Welche Dienste bzw. welche „Dienstqualitäten“ würde ein kommerziell arbeitendes Postunternehmen ohne Universaldienstverpflichtung im Vergleich zu einem Postunternehmen mit Universaldienstverpflichtung erbringen?*

Wie bereits die Analyse der Berechnungsansätze in Europa gezeigt hat, gibt es auf die Frage, wie das Geschäftsmodell im Referenzfall ausgestaltet sein sollte, keine eindeutige Antwort. Die Auswahl der Dienstleistungselemente hängt wesentlich von länderspezifischen Faktoren ab. Vom Berechnungsansatz der Schweizerischen Post und den zugrunde liegenden Annahmen muss jedoch erwartet werden, dass der Referenzfall geeignet ist, in nachvollziehbarer und plausibler Weise die Last aus der Verpflichtung zu ermitteln. Wesentliche Voraussetzung ist dabei die Entwicklung eines glaubwürdigen und überzeugenden Geschäftsmodells für den Referenzfall.

Die Diskussion der bislang in Europa entwickelten Berechnungsansätze gibt Hinweise, welche Elemente ein überzeugendes Konzept zur Ermittlung der UDL berücksichtigen sollte, die an dieser Stelle nochmals wiederholt werden sollen:⁸⁹

- Das Geschäftsmodell Referenzfall ohne Grundversorgungsverpflichtung gewinnt an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft, wenn die am Markt etablierte Unternehmensstrategie des Postdienstleisters, die im Wesentlichen durch die Erbringung flächendeckender Postdienstleistungen geprägt ist, weitergeführt wird.
- Darüber hinaus muss darauf geachtet werden, dass das Geschäftsmodell für den Referenzfall in der Praxis umsetzbar ist. Die praktische Umsetzbarkeit muss sowohl produktionsseitig (Können die identifizierten Dienstleistungsmerkmale in der Praxis wegfallen?) als auch nachfrageseitig (Wie würden die Kunden auf ein verändertes Geschäftsmodell reagieren? Ist das Geschäftsmodell für Kunden vermittelbar?) geprüft werden.
- Bei der Berechnung der UDL spielen Nachfrage- und damit Ertragseffekte eine wichtige Rolle mit einer möglichen Ausnahme: Wird für den Referenzfall ein Geschäftsmodell gewählt, dass wesentliche Elemente der bisherigen Unternehmensstrategie bei-

⁸⁹ Vgl. ausführlich Abschnitt 2.2.

behält, besteht die Möglichkeit Nachfrageeffekte und damit Ertragsänderungen zu vernachlässigen.⁹⁰

Da die Post nur für ausgewählte Hauptprozesse eine Ermittlung der UDL vornimmt, wird im folgenden getrennt nach den Prozessen „Annahme und Verkauf“, „Flächentransport“ und „Hauszustellung“ diskutiert, ob die Post einen plausiblen, nachvollziehbaren und damit überzeugenden Referenzfall zur Ermittlung der UDL entwickelt hat.

4.1.4.2.1 Hauptprozess „Annahme und Verkauf“

Zur Bestimmung der Clustergrösse, d.h. Anzahl der Poststellen im Referenzfall, wurden die Meinungen der Geschäftsbereiche PF, PM und PL eingeholt, während PV bei dieser Frage kein Votum abgibt. Die abschliessende Entscheidung über die Zahl der Poststellen im Cluster wurde auf Konzernebene ohne Angabe des finalen Entscheidungskriteriums getroffen. Die Auswahl der Clusterelemente und damit die Entscheidung, wie sich die Poststellen im Referenzfall geographisch in der Schweiz verteilen, wurden im zweiten Schritt durch PV vorgenommen.

Clustergrösse

Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte, die vermutlich zur Entscheidungsfindung über die Clustergrösse beigetragen haben, schrittweise beleuchtet.

- PostFinance: Vergleich mit anderen Finanzdienstleistern

PostFinance zieht als Benchmark die Filialnetze anderer schweizerischer Finanzdienstleister heran.⁹¹ Diese Finanzdienstleister verfolgen sehr unterschiedliche Geschäftsstrategien, die einen wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung ihrer Filialnetze haben. Alle Kreditinstitute bieten, ebenso wie die Post, ihre Dienstleistungen auch über das Internet an. Die Nutzung dieses Vertriebskanals hatte bislang keine gravierenden Auswirkungen auf die Bankenlandschaft in der Schweiz. Während beispielsweise die genossenschaftlich organisierten Raiffeisenbanken die Versorgung der ländlichen Bevölkerung im Fokus haben, sind Kreditinstitute wie die UBS eher in den Ballungszentren und wirtschaftlich sehr aktiven Regionen vertreten. Kantonalbanken sind dagegen dezentral auf Kantonsebene organisiert. Sie betrieben Ende 2006 insgesamt 808 Filialen und richten ihre Geschäftstätigkeit vor allem auf kleine und mittlere Unternehmen aus. Demgegenüber

⁹⁰ Das gilt unter der Annahme, dass von Wettbewerbseffekten abstrahiert wird. Dies ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt durchaus plausibel. Wie die Erfahrungen anderer europäischer Staaten, die die Marktöffnung bereits stärker vorangetrieben haben, zeigen, bedeutet Marktöffnung (insbesondere eine schrittweise Marktöffnung) nicht, dass sich von heute auf morgen Wettbewerber im Markt etablieren. Dieser Prozess nimmt mehrere Jahre in Anspruch (vgl. WIK-Consult (2006))

⁹¹ Die Auswahl der Finanzdienstleister wurde nach Angaben der Post auf der Grundlage von eigenen und externen Analysen und Gutachten getroffen.

verfolgt beispielsweise die Migrosbank mit derzeit 69 Geschäftsstellen nicht das Ziel, flächendeckend präsent zu sein. In der Berechnung der optimalen Anzahl von Poststellen gewichtet PF die Kantonalbanken mit mehr als 50 %. Diese Gewichtung lässt den Schluss zu, dass PF ebenfalls ein flächendeckendes Filialnetz betreiben würde. Daher stellt sich die Frage, warum sich PF auch mit Bankdienstleistern vergleicht, die eher eine Nischenstrategie haben. PF stellt bei der Festlegung der Anzahl von Poststellen keinen Bezug zu der eigenen Geschäftsstrategie her. Die gewählte Zahl von 557 Poststellen ist willkürlich gewählt und wird nicht mit der eigenen Geschäftsstrategie abgeglichen.

Der Vergleich mit anderen Finanzdienstleistern zeigt auch, dass dieser Markt wettbewerblich organisiert ist. Das bedeutet, dass PostFinance bei Änderungen ihres eigenen Filialkonzeptes mit der Abwanderung von Kunden rechnen muss; immerhin sind mindestens zwei Konkurrenten, die Kantonal- und die Raiffeisenbanken, auch in ländlichen Regionen vertreten. Dieser für die Ertragsseite wesentliche Aspekt wurde bei der Entscheidung über die Anzahl der Poststellen als Zugangspunkt für Finanzdienstleistungen nicht berücksichtigt.

- PostMail und PostLogistics: Bedarfsanalyse

Die Vorgehensweise von PostMail und PostLogistics ist nicht überzeugend. Sie stellen die Frage in den Vordergrund, wie viele Poststellen benötigt würden, um das heutige Transaktionsvolumen zu bewältigen. Aufgrund dieser Überlegungen kommt PM auf 800 und PL auf 600 notwendige Poststellen. Diese Vorgehensweise würde vermutlich auch bei anderen Dienstleistern mit Filialnetzen zum Ausweis von Mehrkosten führen. Die Kostenfrage ist für kommerziell arbeitende Unternehmen bei Entscheidungen über Veränderungen im Filialnetz nur ein Kriterium unter anderen. Zentral ist ebenfalls die Frage, welche Bedeutung der Dienstleister seinem Vertriebskanal „Filialen“ beimisst. Ebenso ist relevant, ob am gleichen Ort bereits Wettbewerber mit eigenen Filialen vertreten sind, was zu Kundenabwanderungen bei einer Filialschliessung führen könnte. Bei Entscheidungen über das Filialnetz spielen somit unternehmensstrategische Aspekte eine zentrale Rolle.

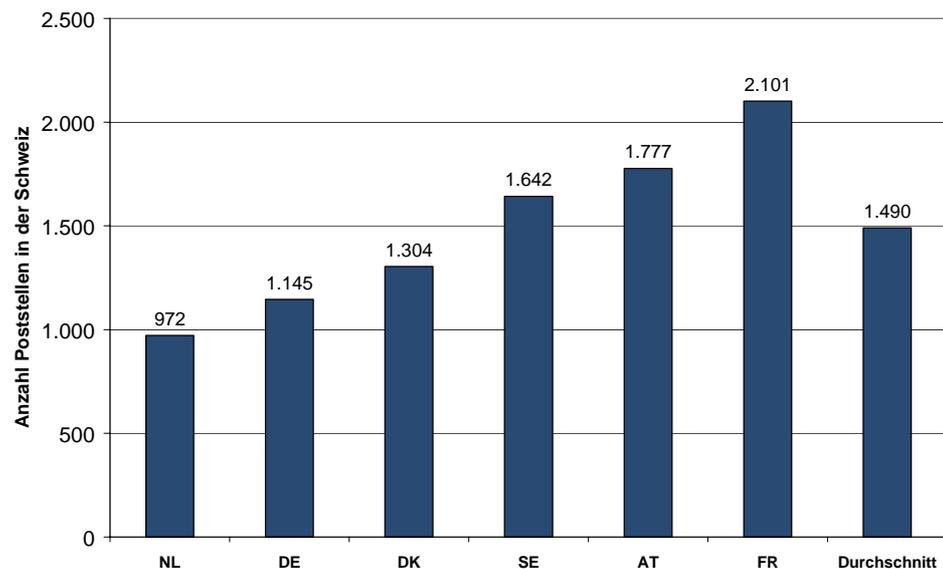
Im Gespräch mit den Experten argumentierten PM und PL, dass sie nicht auf eigenbetriebene Poststellen als Zugangspunkte angewiesen sind. Ihnen genügt ein Zugangsnetz, das ähnlich dem Pickpoint-Modell ausgestaltet ist. Die Organisationsform der Poststellen wird daher vor allem durch die Erbringung von Finanzdienstleistungen und den damit zusammenhängenden höheren Sicherheitsanforderungen bestimmt.⁹²

Ein Vergleich des schweizerischen Poststellennetzes mit Poststellennetzen anderer europäischer Dienstleister verdeutlicht, dass die Schweizerische Post im europäischen Ver-

⁹² Die höheren Sicherheitsanforderungen werden mit den Bargeldtransaktionen begründet. Dieses Problem der höheren Sicherheitsanforderungen gibt es auch in Poststellennetzen anderer Länder. Dennoch sind beispielsweise in Deutschland Bareinzahlungen in Agenturen möglich.

gleich überdurchschnittlich viele Poststellen betreibt. Darüber hinaus ist der Anteil eigenbetriebener Poststellen in der Schweiz im europäischen Vergleich sehr hoch.⁹³ Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Post einen Benchmark durchgeführt hat, in dem sie berechnet, wie viele Poststellen sie in der Schweiz betreiben würde, wenn sie die aktuellen Dichtekriterien bei Poststellennetzen anderer Länder auf die Schweiz übertragen würde.

Abbildung 10 Anzahl der Poststellen von europäischen Postunternehmen umgerechnet auf die Schweiz (Zahlen aus 2005)



Quelle: WIK-Consult

Unsere Berechnungen für das Jahr 2005 bestätigen die von der Post ermittelte Grössenordnung; der Wert liegt umgerechnet auf die Schweiz bei 1.490 Poststellen (vgl. Abbildung 10). Dieser Vergleich mit anderen europäischen Postdienstleistern fand bei der Entscheidung der Post über die Zahl der benötigten Poststellen keine Berücksichtigung.

Die Argumentation von PM und PL mit Blick auf die Organisationsform der Poststellen ist durchaus nachvollziehbar. Sie lässt auch durchblicken, dass sowohl PM als auch PL auf ein flächendeckendes Zugangsnetz Wert legen. In der Modellierung des Referenzfalles und bei der Berechnung der Kosten werden alternative Zugangspunkte zum jetzigen Poststellennetz zur Gewährleistung der Flächendeckung nicht berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund ist es auch bei Brief- und Paketdienstleistungen unwahrscheinlich, dass eine starke Ausdünnung des Poststellennetzes nicht zu Ertragsverlusten für PM und PL führen

⁹³ Vgl. zu der Thematik Poststellennetze im europäischen Vergleich Kapitel 2.3.1.

würde.

- Entscheidung für 600 Poststellen durch die Konzernleitung

Die Geschäftsbereiche PM, PL und PF haben aus ihrer Sicht eine Einschätzung für den notwendigen Umfang des Poststellennetzes im Referenzfall abgegeben. Die endgültige Entscheidung wurde aufgrund der internen Analysen und von externen Gutachten durch die Konzernleitung getroffen. Bei dieser Entscheidung bleibt unklar, welche Gründe letztlich dazu führten, gerade ein Netz mit 600 Poststellen als optimal einzustufen. Aus Sicht des Konzerns wäre die Frage wesentlich gewesen, wie wichtig das Poststellennetz als flächendeckender Vertriebskanal für Post- und Finanzdienstleistungen ist. Dabei wären der Anteil, der das Poststellennetz heute direkt und indirekt zum Konzernumsatz beiträgt, und die Auswirkungen der Reduzierung der Anzahl der Poststellen auf 25% des heutigen Niveaus auf die Konzernumsätze zentrale Entscheidungskriterien gewesen.

Auswahl der Clusterelemente

- Geographische Verteilung der Poststellen

Die 600 Poststellen mit der höchsten gemittelten Rangreihenfolge werden als Clusterelemente ausgewählt. Die Art der Auswahl bedingt, dass es sich um real existierende Poststellen handelt. Sie befinden sich geographisch zu etwa 80 % in der so genannten „Mittellandachse“; die verbleibenden 20 % verteilen sich über den Rest der Schweiz. Das verbleibende Poststellennetz wäre nicht mehr geeignet, um einen flächendeckenden Zugang zu Post- und Finanzdienstleistungen zu gewährleisten. Auch unter diesem Aspekt erscheint die Annahme konstanter Transaktionsmengen und gleichbleibende Erträge als nicht plausibel.

- Fehlende Marktsicht bei der Auswahl der Poststellen

Die Auswahl der Poststellen erfolgt wie bei der Bestimmung der Clustergrösse ohne Berücksichtigung des jeweiligen Marktumfelds und möglicher Nachfrageeffekte. Die Post unterstellt, dass sie trotz existierendem Wettbewerb bei einem stark verkleinerten Poststellennetz keine Kunden verliert. Eine Reduzierung der Poststellen geht zwangsläufig einher mit längeren Wegen für die Kunden zu den Poststellen. Längere Wege bedeuten aber auch zunehmende Transaktionskosten aus der Sicht der Kunden, die sich ähnlich wie Preiserhöhungen auswirken. Die Post selbst hat für den Bereich Einzahlungen eine sehr hohe Preissensibilität ermittelt.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund sind konstante Erträge sowohl aus Sicht von PV, als auch aus Sicht des Konzerns Post kaum zu erwarten.

Annahme konstanter Erträge

Die Post beschränkt sich als Folge der Annahme konstanter Erträge auf die Berechnung

⁹⁴ Schweizerische Post, Schreiben vom 21.11.2006 an PostReg, S. 3.

der Kostenveränderungen für den Fall ohne Grundversorgungsverpflichtung. Die Analyse der Grösse und der Zusammensetzung des Clusters für den Prozess „Annahme und Verkauf“ hat gezeigt, dass die Annahme konstanter Erträge sowohl auf der Ebene von PV, als auch auf der Ebene des Konzerns nicht plausibel ist. Das für den Referenzfall abgeleitete Geschäftsmodell mit lediglich 600 Poststellen gewährleistet keinen flächendeckenden Zugang zu den Post- und Finanzdienstleistungen mehr. Es ist nicht kompatibel mit konstanten Erträgen. Die Post müsste korrekterweise mit Ertragsrückgängen rechnen und diese bei der Berechnung der UDL schätzen und berücksichtigen.

Relevante Erträge für die Berechnung der Universaldienstlast

Die vier Geschäftsbereiche (PostMail, PostLogistics, PostFinance und Poststellen und Verkauf) verfügen in der Finanzrechnung über einen eigenen Ergebnisausweis. PostMail, PostLogistics und PostFinance sind produktführend und haben wesentlichen Anteil an den Aussenumsätze des Konzerns. Ein wichtiger Vertriebskanal der Post sind die Poststellen, die Brief-, Paket- und Finanzdienstleistungen anbieten. Die daraus entstehenden Aussenumsätze werden den drei produktführenden Geschäftsbereichen zugeordnet. PV erhält von diesen Geschäftsbereichen für die Erbringung der Dienstleistungen eine finanzielle Entschädigung. Ein Rückgang der Transaktionen, die PV für die produktführenden Geschäftsbereiche ausführt (z.B. weniger Paketannahmen für PL oder ein Rückgang der Bareinzahlungen für PF), führt damit direkt zu Ertragseinbussen bei PV durch verminderte Transferleistungen. Indirekt führt der Rückgang aber auch zu Umsatzeinbussen der produktführenden Geschäftsbereiche und damit zu einem Rückgang des Konzernumsatzes. Diese Ertragsänderungen auf Unternehmens- und auf Konzernebene sind relevant für die Berechnung einer möglichen Universaldienstlast.

Bedeutung des Auslastungsgrades

Darüber hinaus ist die Kostenspaltung, wie sie die Post für den Hauptprozess „Annahme und Verkauf“ vornimmt, problematisch. Die Höhe der Strukturkosten ist u.a. vom Auslastungsgrad der Mitarbeiter abhängig. Der Auslastungsgrad hängt ausschliesslich von der Anzahl der Transaktionen ab, die PV für andere Geschäftsbereiche bzw. im Verkauf von Waren für Dritte ausführt. Bei der Ableitung des notwendigen Personalbestandes berücksichtigt die Post Qualitätsanforderungen, wie die durchschnittliche Wartezeit von Kunden, nicht. Im Einzelhandel oder in Call Centern ist es aber üblich, eine Abschätzung des benötigten Personalumfangs in Abhängigkeit der durchschnittlichen Wartezeiten vorzunehmen. Wird eine mittlere Wartezeit vorausgesetzt, muss mehr Personal eingesetzt werden, als dies bei einer vollständigen Auslastung notwendig wäre. Die normale Auslastung beträgt daher immer deutlich weniger als 100 %.⁹⁵ Es stellt sich daher die grundsätzliche

⁹⁵ La Poste (FR) berücksichtigt diese Problematik bei der Schätzung der Personalkosten für das „kommerzielle“ Poststellennetz, vgl. Abschnitt 2.2.3.

Frage, ob es gerechtfertigt ist, Zeiten der Unterauslastung automatisch den Strukturkosten und damit zum Teil der UDL anzulasten. Eine entsprechende Korrektur würde ebenfalls zu einer geringeren UDL führen.

Auswirkungen auf die Höhe der Universaldienstlast

Eine Reduktion des Poststellennetzes von heute 2'500 auf 600 Poststellen führt in einem Szenario ohne Grundversorgungsverpflichtung notwendigerweise zu Nachfrageveränderungen. Eine Berücksichtigung dieser zu schätzenden Ertragsausfälle im Referenzfall stellt die Höhe der von der Post für diesen Prozess ausgewiesenen Last von CHF 271 Mio. in Frage. Eine Quantifizierung dieses Rückgangs ist nicht möglich, da die Post keine schlüssigen Aussagen darüber machen kann, welcher Anteil des Konzernumsatzes über die Poststellen generiert wird. Es wird daher eine Überschlagsrechnung zur Schätzung der direkten Nachfrageeffekte durchgeführt, um eine Orientierung über mögliche Größenordnungen zu erhalten.

Überschlagsrechnung UDL „Annahme und Verkauf“ (Direkte Nachfrageeffekte)

- Ausgangspunkt ist der im Inland vom Konzern Post erzielte Aussenumsatz ohne Personenverkehr. Er betrug im Geschäftsjahr 2006 ca. CHF 5.900 Mio.⁹⁶
- Wir unterstellen, dass über das Poststellennetz 20 % dieser Umsätze generiert werden.
- Aus den Unterlagen der Post ergibt sich, dass 38 % der Transaktionen in den Poststellen ausserhalb des Clusters getätigt werden.⁹⁷ Ausgehend von diesem Wert unterstellen wir für die Überschlagsrechnung, dass 30% der Umsätze, die über das Poststellennetz generiert werden, in den Poststellen ausserhalb des Clusters anfallen. Bei dieser Annahme wird davon ausgegangen, dass die Transaktionen ausserhalb des Clusters ein durchschnittlich geringen Beitrag zum Umsatz leisten, als die Transaktionen in Poststellen im Cluster.
- Wir unterstellen, dass sich 50 % der Umsätze der Poststellen ausserhalb des Clusters in Poststellen innerhalb des Clusters verlagern. Entsprechend würde die Post 50 % dieser Umsätze verlieren (z.B. Substitution durch andere Medien, Anbieterwechsel).
- Durch den Rückgang der Transaktionen muss im Gegenzug ein Rückgang der proportionalen Kosten der Poststellen im Cluster berücksichtigt werden. Wir unterstellen, dass der Rückgang in den proportionalen Kosten dem Umsatzanteil der Poststellen

⁹⁶ Abgeleitet aus Schweizerische Post, Geschäftsbericht 2006. Eine genaue Ableitung der Aussenumsätze ist nicht möglich, da kein Ausweis der Aussenumsätze auf Segmentebene erfolgt.

⁹⁷ Vgl. Post (2005), Clusterbildung zur Berechnung der Universaldienstlast Post vom 3. Oktober 2005, Abschnitt 5.2.1.5.

ausserhalb des Clusters, also 15 %, entspricht.

Auf der Basis dieser Annahmen ergibt sich im Referenzfall der Post ein Nettoertragsrückgang von ca. CHF 130 Mio., der die von der Post ausgewiesene UDL entsprechend reduzieren würde.

Die grobe Überschlagsrechnung zeigt auf, dass selbst bei konservativen Annahmen, die direkten Ertragseffekte abzüglich der Veränderung in den proportionalen Kosten der Poststellen im Cluster zu Umsatzrückgängen führen können, die die ausgewiesene Last deutlich reduzieren würden. Unberücksichtigt bleiben hier indirekte Ertragseffekte, die sich aus der Verschlechterung der Reputation ergeben. Sie würden zu einer weiteren Verringerung der UDL führen.

4.1.4.2.2 Teilprozess Flächenversorgung

Ausgehend vom Cluster für den Hauptprozess „Annahme und Verkauf“ ermittelt die Post die Auswirkungen auf die Transportkosten. Der Flächentransport umfasst allerdings neben den Entsorgungsfahrten, d.h. Fahrten zu den Poststellen zwecks Abholung der angenommenen Sendungen, auch Versorgungsfahrten. Diese betreffen die Fahrten zu den Bedienpunkten, die Zustellfunktionen (als Ausgangspunkt der Hauszustellung, bzw. Standorte für Postfachanlagen) innehaben. Während die Entsorgungsfahrten also wegfallen würden, trifft dies für die Versorgungsfahrten nicht zu, da der Cluster sich ausschliesslich auf den Hauptprozess „Annahme und Verkauf“ und nicht auf die Zustellaktivitäten des Geschäftsbereichs PV bezieht. Wie in Abschnitt 4.1.3.1 beschrieben, dienen insgesamt 1.800 Poststellen gleichzeitig als Zustellstützpunkte.

Die Transportkosten werden unter der Annahme ermittelt, dass das Projekt REMA vollständig umgesetzt ist. Dies ist noch nicht der Fall; insofern handelt es sich bei den Zahlen um Schätzungen, für die es bislang keinen empirischen Befund gibt (dies gilt sowohl für die Ausgangssituation als auch für den Referenzfall). Andererseits ist davon auszugehen, dass die Transportlogistik nach der Umsetzung des Projektes REMA Kosteneinsparungen realisieren kann, die auf diese Weise bereits in die Mehrkostenberechnung einfließen.

Die Kostenentwicklung ist mit zunehmender Zahl der Bedienpunkte nicht proportional. In dem Intervall von 600 bis 1.000 Poststellen variieren die Gesamtkosten des Flächentransportes kaum (Anstieg von knapp 6%), während die Anzahl der Fahrzeuge um fast 20% und die Anzahl der Touren um 13% zunimmt.⁹⁸ Diese „Anomalität“ bleibt erklärungsbedürftig. Möglicherweise gibt es hier gegenläufige Kosteneffekte durch die sinkende Bedienintensität pro Bedienpunkt, wenn die Anzahl der Bedienpunkte steigt. Anpassungen beim Cluster „Annahme und Verkauf“ wirken sich automatisch auf die Höhe der Transportkosten im Referenzfall und damit auf die UDL aus.

⁹⁸ Interview mit PostLogistics am 26.3.2007 (mitgelieferter Foliensatz).

Grundsätzlich erscheint die Vorgehensweise zur Ermittlung einer UDL im Teilprozess Flächenversorgung plausibel.

4.1.4.2.3 Hauptprozess Hauszustellung

Clustergrösse

Die Post unterstellt bei der Ableitung des Clusters „Hauszustellung“, dass sie 30 % der Haushalte ohne Universaldienstverpflichtung nicht mit Zustelleistungen versorgen würde. Als Begründung zieht die Post die Haushaltsabdeckung der Zeitungsfrühzusteller heran. Im Zeitpunkt der Entwicklung des Berechnungskonzeptes haben die Frühzusteller schweizweit 70 % der Haushalte abgedeckt.⁹⁹

Tabelle 3 Zugestellte Sendungsmengen der Post in 2006

	Sendungsmenge in Tsd. (2006)	Pro Kopf	Pro Gebäude	Pro Haushalt
Zugestellte adressierte Sendungen (ohne Pakete)	3.940.693	528	2.430	1.095
Zugestellte Sendungen (ohne Pakete, mit nicht adressierten Werbesendungen)	5.099.693	684	3.144	1.417

Quellen: Post, Regulatorische Berichterstattung 2006 und Jahresbericht 2006 (zugestellte Sendungsmenge in der Schweiz, Exportmengen wurden nicht berücksichtigt; Anzahl der Gebäude); Schweizerisches Bundesamt für Statistik (Bevölkerung und Haushaltszahlen).

Es stellt sich die Frage, ob das Heranziehen der Frühzusteller als Vergleichsmaßstab zu einem für die Post plausiblen Referenzwert der Clustergrösse führt. Die Post stellt im Gegensatz zu anderen Zustellorganisationen eine erheblich grössere Sendungsmenge zu (vgl. Tabelle 3).¹⁰⁰ Nach Angaben von PostMail bedient die Post täglich praktisch alle Stopps (Gebäude). Im Vergleich dazu stellt der Frühzusteller ZUVO pro Jahr ca. 150 Mio. Zeitungen zu, also knapp 4 % der Sendungsmenge der Post, und deckt damit nahezu 90 % der deutschsprachigen Schweiz ab. Nach Angaben von ZUVO spielt die zugestellte Sendungsmenge bei der Entscheidung über den Flächendeckungsgrad eine wichtige Rolle, da die durchschnittlichen Kosten pro Sendung aufgrund der ausgeprägten Skaleneffekte in der Zustellung mit zunehmender Sendungsmenge fallen.

Das Inputpapier von Ecoplan¹⁰¹ liefert detaillierte Zahlen zu der Herleitung der Kosten des Teilprozesses „Fahrt und Weg“. Werden basierend auf diesen Zahlen die durchschnittli-

⁹⁹ Interview mit Christoph Wahl, ZUVO, vom 23.4.2007. ZUVO hat den Abdeckungsgrad von 70 % bestätigt. Für die Deutschschweiz wird inzwischen ein Abdeckungsgrad von 90 % erreicht.

¹⁰⁰ Nach Angaben der Post werden ca. 25 % der adressierten Briefe und weniger als 10 % der Zeitungen und Zeitschriften in Postfächern zugestellt (Interview mit PostMail vom 26.3.2007).

¹⁰¹ Ecoplan, Schlussbericht vom 8.8.2005, Zur Berechnung der Universaldienstlast.

chen Wegzeitkosten pro zugestellter adressierter Sendung berechnet, ergeben sich für die Post bei ca. 3,3 Mrd. zugestellten adressierten Sendungen und einem Personal- und Transportkostensatz von CHF 66.50 durchschnittliche Wegzeitkosten von 10 Rappen pro Sendung. Angewendet auf die zugestellten Sendungen der ZUVO (150 Mio. Sendungen pro Jahr) würden sich unter der Annahme einer 7-Tage Zustellung und einem deutlich niedrigeren Personalkostensatz von CHF 20.00, bei schweizweiter Zustellung durchschnittliche Wegzeitkosten von 79 Rappen pro Sendung ergeben. Die Kosten sind fast achtmal höher als bei der Post. Hierbei ist nicht berücksichtigt, dass die Post weitere Leistungen im Verbund mit der Briefzustellung erbringt (u.a. Paketzustellung, Verteilung nicht adressierter Werbesendungen und Zustellung von Zahlungsanweisungen). Diese Vergleichsrechnung führten zum Schluss, dass die Frühzusteller ebenfalls ein flächendeckendes Zustellnetz betreiben würden, wenn sie die gleichen Sendungsmengen wie die Post täglich verteilen würden.

Erfahrungen im europäischen Ausland zeigen ebenfalls, dass Wettbewerber in der Brief- und Paketzustellung bestrebt sind, flächendeckende Zustellnetze zu etablieren. So gibt es bereits in Deutschland, Niederlande, Frankreich und Grossbritannien Paketdienstleister, die das B to C Segment und damit das Massengeschäft aktiv erschliessen bzw. bereits erschlossen haben. Im Briefbereich sind in den Niederlanden trotz eines noch bestehenden Monopolbereichs mit Sandd und SelektMail Zustellorganisationen entstanden, die nahezu alle Haushalte bedienen. In Deutschland sind Wettbewerber dabei, flächendeckende Zustellnetze zu etablieren, um bei der vollständigen Marktöffnung im Jahr 2008 für das Massengeschäft gerüstet zu sein. So gibt es mit dem Paketdienstleister Hermes sogar ein Unternehmen, das im Rahmen seiner Geschäftsstrategie ein flächendeckendes Filialnetz realisiert hat. Hermes verfügt mit mehr als 13.000 Agenturen, insbesondere in ländlicheren Regionen, aktuell über mehr Zugangspunkte als die Deutsche Post. Ähnliche Tendenzen sind auch in der Schweiz zu beobachten. So schliessen die privaten Paketdienstleister keine Region systematisch von der Hauszustellung aus.

Diese Darlegungen zeigen, dass die Frühzustellung durch Wettbewerber nicht geeignet ist, um eine plausible Bezugsgrösse für die erwartete Haushaltsabdeckung im Geschäftsmodell ohne Grundversorgungsverpflichtung zu liefern.

Auswahl der Clusterelemente

Die Auswahl der mit Zustelleistungen versorgten Haushalte erfolgt über die durchschnittlichen Wegzeitkosten je Haushalt. Diese Wegzeitkosten werden auf der Basis der Zustell-Etappen (Teile von Zustellrouten) ermittelt. Haushalte entlang einer Zustell-Etappe haben identische durchschnittliche Wegzeiten. Die Haushalte werden in Abhängigkeit der durchschnittlichen Wegzeit aufsteigend sortiert, und die ersten 70 % für den Cluster ausgewählt. In der Folge fallen einzelne Zustell-Etappen weg, die überall in der Schweiz verteilt sind. Dies mag im Rahmen der Zustellorganisation produktionsseitig möglicherweise umsetzbar sein; für die Versender wäre ein derartig „flickenteppichartiger“ Ausstieg aus der

flächendeckenden Zustellung aber nicht akzeptabel. Würde dieses Geschäftsmodell umgesetzt, müsste jeder Versender (oder ein anderer Dienstleister) für jeden Empfänger prüfen, ob dieser auf einer versorgten Zustell-Etappe liegt.

Darüber hinaus stellt diese Vorgehensweise eine grundsätzliche Abkehr von der aktuellen Geschäftsstrategie der Post dar. Die Post hat sich als flächendeckende Anbieterin von zuverlässigen, qualitativ hochwertigen Postdienstleistungen etabliert und dadurch einen maximalen Bekanntheitsgrad und eine hohe Reputation erreicht. Die Flächendeckung manifestiert sich im Zugangs- insbesondere aber im Zustellnetz. Ein Rückzug aus der Fläche wäre vielen Versendern, insbesondere den Grossversendern, und den Empfängern (die ebenfalls Briefe verschicken und Kunden sind) nicht vermittelbar. Das Hauptgeschäft wickelt die Post – wie in den meisten anderen Ländern auch – mit relativ wenigen Grossversendern ab, die Briefe und adressierte Werbesendungen an *alle* Haushalte eines Landes verschicken wollen. Ein Postunternehmen mit eingeschränkten Haushaltsabdeckung von 70 % würde diese Versender als Kunden verlieren. Die flächendeckende Zustellung ist daher ein wesentliches Dienstleistungsmerkmal und Asset für das Postunternehmen. Sie kann nicht ohne schwerwiegende Konsequenzen für die Unternehmensreputation und den Unternehmensertrag aufgegeben werden.

Der Wegfall einzelner Etappen und damit verbunden von Haushalten, verteilt über die ganze Schweiz, erscheint auch aus Nachfragesicht wenig plausibel und ist ohne Schaden für Erträge und den Markenwert nicht umzusetzen.

Auswirkungen auf die Höhe der Universaldienstlast

Bei der Berechnung der Universaldienstlast geht die Post davon aus, dass sie weiterhin alle Haushalte mit Zustelleistungen versorgen würde. Damit bleibt die Frage offen, welche Dienstleistungsmerkmale die Post im Rahmen der Hauszustellung weglassen bzw. verändern würde, wenn sie keine Grundversorgungsverpflichtung hätte.

Würde die Post die UDL gemäss der wissenschaftlichen Definition berechnen, müsste sie bei der Mehrkostenberechnung grundsätzlich anders vorgehen. Ausgehend von der Clusterdefinition für den Hauptprozess „Hauszustellung“ müsste die Post beispielsweise darstellen, wie sie angesichts des Ausschlusses von 30% der Haushalte die Zustellung der betroffenen Sendungsmenge organisatorisch bewerkstelligen würde. Die zusätzlichen Kosten für alternative Zustellformen (Postfachzustellung) müssten in der Berechnung berücksichtigt werden. Zudem würden die Durchschnittskosten der Zustellung der verbleibenden Sendungsmengen aufgrund zurückgehender Skaleneffekte steigen. Im Weiteren müssten die Ertragsrückgänge aufgrund von zu erwartenden Kundenverlusten in plausibler Form geschätzt und berücksichtigt werden.

Bei der Berechnung der Universaldienstlast nimmt die Post keine Anpassungen in der Dienstleistungsbereitstellung vor, sondern geht von dem heutigen Umfang der Hauszustellung aus. Die Post weist in ihrer Berechnung lediglich die Heterogenität der Zustell-

kosten resultierend aus Unterschieden in der Besiedlungsdichte aus. Die ausgewiesenen Zusatzkosten von CHF 177 Mio. stellen daher keine Universaldienstlast dar.

Die nachfolgende Rechnung überschlägt die direkten Ertragsrückgänge für den Fall, dass die Post tatsächlich 30 % der Haushalte vollständig von der Zustellung ausschliessen würde.

Überschlagsrechnung „Hauszustellung“ (Schätzung)

- Wir unterstellen, dass 30 % der Haushalte vollständig von den Zustelleistungen der Post ausgeschlossen würden, also auch nicht über alternative Zustellformen versorgt würden.
- Wir unterstellen weiter, dass sich die Sendungsmenge gleichmässig über alle Haushalte verteilt.
- Würde die Post 30 % der Haushalte mit keinen Zustelleistungen mehr versorgen, hätte dies unter den getroffenen Annahmen einen Sendungsmengentrückgang von 30% zur Folge.
- Wir unterstellen ausserdem, dass ein Sendungsmengentrückgang von 30% einen Umsatzrückgang von 30% bei PostMail zur Folge hätte.

PostMail hat im Jahr 2006 einen Betriebsertrag von rund CHF 3 Mrd. erzielt.¹⁰² Der Rückzug aus der Flächenzustellung würde in dieser Überschlagsrechnung damit einen direkten Umsatzrückgang von rund CHF 900 Mio. zur Folge haben.

4.1.4.3 Gesamtwürdigung des Berechnungsansatzes

Die Post ermittelt in zwei voneinander unabhängigen Referenzfällen für die Prozesse „Annahme und Verkauf“/„Flächentransport“ sowie „Hauszustellung“ die aus ihrer Sicht anfallende Last aus der Universaldienstverpflichtung. Damit setzt sich die Post aktiv mit einem Referenzfall, der die Dienstleistungsbereitstellung in einem Szenario ohne Grundversorgungsverpflichtung widerspiegelt, auseinander. Diese Vorgehensweise ist im Grundsatz sinnvoll zur Ermittlung einer möglichen Universaldienstlast.

Das von der Post entwickelte Geschäftsmodell für den Referenzfall ohne Universaldienstverpflichtung ist ein Post- und Finanzunternehmen, das nur noch in Teilen der Schweiz ein Filial- und Zustellnetz betreiben würde. Das Unternehmen hätte somit nur noch wenig mit dem heutigen Unternehmen, das flächendeckend hochwertige Post- und Finanzdienstleistungen erbringt, gemeinsam. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme konstanter Erträge im Geschäftsmodell ohne Universaldienstverpflichtung nicht plausibel. Die

¹⁰² Post, Geschäftsbericht 2006, Segmentberichterstattung, S. 90.

Post müsste bei der Berechnung der Universaldienstlast Ertragsrückgänge berücksichtigen.

Es sind erhebliche Zweifel angebracht, ob das Geschäftsmodell, welches die Post in ihrem Referenzfall ohne Universaldienstverpflichtung entwirft, in der Realität umsetzbar wäre:

- Die Dienstleistungsbereitstellung, die die Post im Rahmen der Clusterbildung für den Referenzfall ableitet, stellt einen Rückzug aus der Flächenversorgung und damit eine Abkehr der bestehenden Strategie eines Unternehmens mit flächendeckendem Angebot von Post- und Finanzdienstleistungen dar. Angesichts der heutigen Ergebnissituation der Post, die nach wie vor gut 90 % ihrer Gewinne mit der Grundversorgung erwirtschaftet, ist ein derartiges Geschäftsmodell nicht überzeugend.
- Die Post setzt sich nicht mit wahrscheinlichen Reaktionen ihrer Kunden bei dieser massiven Änderung des Geschäftsmodells auseinander.

Im Ergebnis weist die Post mit ihrem Berechnungskonzept eine Universaldienstlast aus, die in ihrer Höhe nicht schlüssig begründet werden kann:

- Im Prozess „Annahme und Verkauf“ würde die Universaldienstlast bei Berücksichtigung von direkten und indirekten Ertragseffekten deutlich reduziert.
- Die UDL im Bereich Transport würde bestehen bleiben. Allerdings basiert das Ergebnis auf einer Modellrechnung. Wenn das Projekt REMA vollständig umgesetzt ist, wird sich zeigen, wie sich die Transportkosten tatsächlich entwickeln.
- Für den Prozess „Fahrt und Weg“ bleibt die Frage offen, welche Dienstleistungsmerkmale die Post im Rahmen der Hauszustellung wegfallen lassen bzw. verändern würde, wenn sie keine Grundversorgungsverpflichtung hätte. Die ausgewiesenen Zusatzkosten stellen daher keine Universaldienstlast dar.

Die Abkehr von dem klassischen Geschäftsmodell eines Universaldienstleisters hat zur Folge, dass die Vorteile aus der Grundversorgungserbringung teilweise verloren gehen würden. Der Verlust der Vorteile würde sich im Referenzfall sowohl in Steigerungen der Durchschnittskosten (Verlust von Skaleneffekten) als auch in Ertragsrückgängen (indirekte Nachfrageeffekte durch Reputationsverlust) niederschlagen.

4.2 Die Umsetzung im Rechnungswesen 2007

4.2.1 Problemstellung

Die Schweizerische Post muss gemäss den rechtlichen Grundlagen (Art. 17 VPG, Weisung, Ziff. 5: Systemische Anforderungen) eine prozessorientierte Vollkostenrechnung führen, um die Ergebnisse der Produkte und Dienstleistungen auszuweisen. Seit dem 1. Januar 2007 ist die Post gemäss eigenen Angaben in der Lage, die Universaldienstlast

(UDL) im betrieblichen Rechnungswesen zu berechnen. Diese Zielsetzung war im Projektplan für das postinterne Projekt "Rechnungswesen 2007" vorgesehen.¹⁰³

Das Vorhaben, die UDL im Rechnungswesen-System (SAP) zu ermitteln, hat verschiedene spezifische Konsequenzen:

- Die UDL muss mit den entsprechenden Fachbegriffen definiert werden. Dies kann zu einem Erläuterungsbedarf im Vergleich zur wissenschaftlichen Definition der UDL und dem in der Weisung zum Ausweis der Kosten des Universaldienstes definierten Infrastrukturbeitrag führen.
- Beim ermittelten Wert im Sinne der UDL-Definition nicht um eine Saldogrösse. Zur Ermittlung der UDL muss das (hypothetische) Referenzmodell (Mehrkosten aufgrund der Universaldienstverpflichtung) in das Rechnungswesen-System implementiert werden. Das Referenzmodell muss aus der Sicht der standardmässigen Abläufe im Rechnungswesen als systemfremde Zusatzanforderung ("Fremdkörper") betrachtet werden.
- Ausserdem ist zu beachten, dass die Ist-Kosten nicht als Basis der UDL-Schätzung verwendet werden können, da – wie in Kapitel 3.1 dargestellt wurde – die tatsächlichen Kosten (Z.B. des Poststellennetzes) um den vorhandenen gesetzlichen Handlungsspielraum zu korrigieren sind. Die Ermittlung der UDL im System ist somit ein komplexer Prozess.

Dementsprechend bestand unsere Aufgabe darin,

- zu analysieren, wie die UDL im neuen Rechnungswesen-System konkret ermittelt wird;
- zu beurteilen, welche Aussagekraft die im neuen Rechnungswesen-System ermittelte UDL hat

Der Stand der Umsetzung konnte nur in begrenztem Umfang analysiert und beurteilt werden, da uns keine Daten aus den operativen Rechnungswesen-Systemen auf Papier oder in elektronischer Form zur Verfügung gestellt wurden. Hingegen konnten wir Einsicht in das Rechnungswesen-System der verschiedenen Geschäftsbereiche der Post, die eine UDL ausweisen, nehmen.

Unsere in diesem Bericht gemachten Äusserungen zur Thematik, wie die UDL in den operativen Rechnungswesen-Systemen ermittelt wird, begründen sich auch auf Gesprächen mit den Verantwortlichen für das Finanz- und Rechnungswesen der betroffenen Geschäftsbereiche und des Konzerns.

Erfahrungen mit anderen Projekten zur Einführung von Rechnungswesen-Systemen zei-

¹⁰³ Schlussbericht vom 28.04.2005

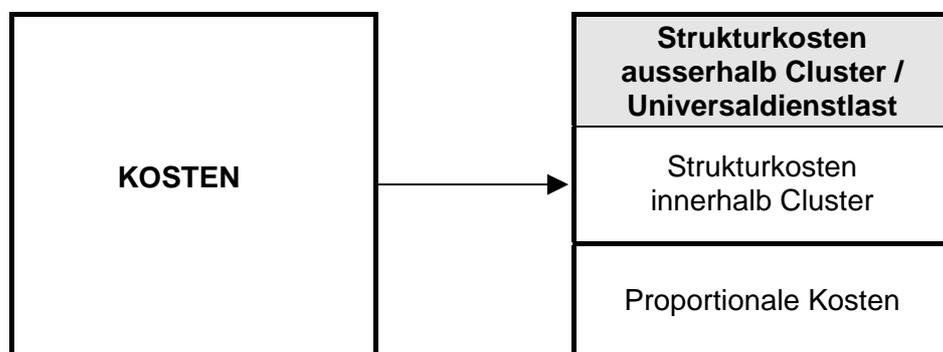
gen, dass der gesamte Prozess viele Ressourcen beansprucht und vor allem auch nach der operativen Inbetriebnahme noch über einen längeren Zeitraum von bis zu einem Jahr Anpassungen und Korrekturen im System notwendig sind. In der Umsetzung und spätestens nach der Einführung tritt zutage, welche Elemente eines Konzeptes nicht, nur teilweise oder nicht in der ursprünglich geplanten Form umsetzbar sind.

4.2.2 UDL-Definition der Post

Die Berechnung einer Universaldienstlast geht bezüglich des hypothetischen Referenzmodells von diversen Annahmen aus. Dementsprechend handelt es sich bei der resultierenden Grösse um eine Schätzung bzw. eine Annäherung. Einen "tatsächlichen", objektiv korrekten UDL-Wert kann es nicht geben.¹⁰⁴ Auch die von der Post beigezogenen Gutachten weisen auf diesen Punkt hin. Der solchermaßen ermittelte UDL-Wert hat eine geringere Aussagekraft als die im Rechnungswesen ermittelten, beleg- und testierbaren Saldogrössen.

Die Post berechnet die UDL im betrieblichen Rechnungswesen und demzufolge mit Begriffen, die dem entsprechenden fachlichen Vokabular entstammen. Im Zentrum steht

- erstens die Unterscheidung von proportionalen Kosten und Strukturkosten und
- zweitens die Unterteilung der Strukturkosten in diejenigen innerhalb und ausserhalb eines definierten Clusters.



Definition der Post: Die UDL ist die Summe von Kosten ausserhalb der Cluster.

4.2.3 Proportionale Kosten und Strukturkosten

Proportionale Kosten werden von der Post als "Kosten, die entstehen, weil ein Produkt oder eine Dienstleistung erstellt wird, definiert. Sie werden auf der Basis von Arbeitsplänen oder Stücklisten je Kalkulationseinheit (beispielsweise je Stück, je Kilogramm, je

¹⁰⁴ Vgl. Gutachten von PD Dr. Sabine Böckem und Prof. Dr. Ulf Schiller vom 18. Januar 2006, S. 20

Stunde) ermittelt."¹⁰⁵ Dabei handelt es sich um die gängige Definition. Aus der nachgefragten Menge einer Einheit multipliziert mit zeitlichen Vorgaben aus den Arbeitsplänen ergibt sich die nachgefragte Kapazität.

Strukturkosten sind als "Kosten, die durch den organisatorischen Rahmen bzw. die Infrastruktur um das Produkt / die Dienstleistung" herum entstehen, definiert. Sie fallen, unabhängig von der erstellten Leistung, zu einem bestimmten Zeitraum an."¹⁰⁶ Auch diese Definition entspricht gängiger Usanz.

Die Unterscheidung von proportionalen Kosten und Strukturkosten erfolgt entlang des Auslastungsgrads, der sich aus dem Verhältnis von nachgefragter Kapazität zur Dienstleistungserstellung und verfügbarer Kapazität ergibt. Ein hoher Auslastungsgrad hat einen entsprechend hohen Anteil an proportionalen Kosten zur Folge und bedeutet, dass ein hoher Anteil der Kapazitäten im produktiven Prozess eingesetzt wird. Mit dem Auslastungsgrad verändert sich somit das Volumen an proportionalen Kosten und an Strukturkosten.

4.2.4 Prozesse

Die Post erbringt zahlreiche Dienstleistungen, die folgende Hauptprozesse durchlaufen:

1. **Annahme**
2. **Transport**
3. **Verarbeitung / Sortierung**
4. **Zustellung**

Die Prozesskostenrechnung der Post gliedert sich in folgende Hauptprozesse, Prozesse und Teilprozesse:

HAUPTPROZESSE	PROZESSE	TEILPROZESSE
1. ANNAHME	Annahme und Verkauf PV	Annahmehleistungen Verkaufsleistungen
	Annahme PM	Annahme Massenschalter Briefeinwurf-Leerung Abholungen
	Annahme PL	Annahme Massenschalter Abholungen
2. TRANSPORT	Zentrentransport	
	Flächentransport	
3. VERARBEITUNG / SORTIERUNG	Sortierung Pakete	Maschinensortierung Pakete Handsartierung Pakete

¹⁰⁵ Manual Berichterstattung Konzern, S.6-7

¹⁰⁶ Manual Berichterstattung Konzern, S.6-7

	Sortierung Briefe	Maschinensortierung Briefe Handsartierung Briefe
4. ZUSTELLUNG	Hauszustellung PM	Vorarbeiten Hauszustellung
		Fahrt und Weg
	Hauszustellung PV	Aushändigung Hauszustellung
		Nachbearbeitung Hauszustellung
Hauszustellung PL Fachzustellung PM Fachzustellung PV Fachzustellung PL		

Die schattierten Teilprozesse und Prozesse enthalten diejenigen Kostenelemente, die im Rechnungswesen der Post Universaldienstlast-Anteile umfassen. Für die Prozesse "Annahme und Verkauf PV" sowie "Flächentransport" bilden 600 Poststellen den ersten Cluster.

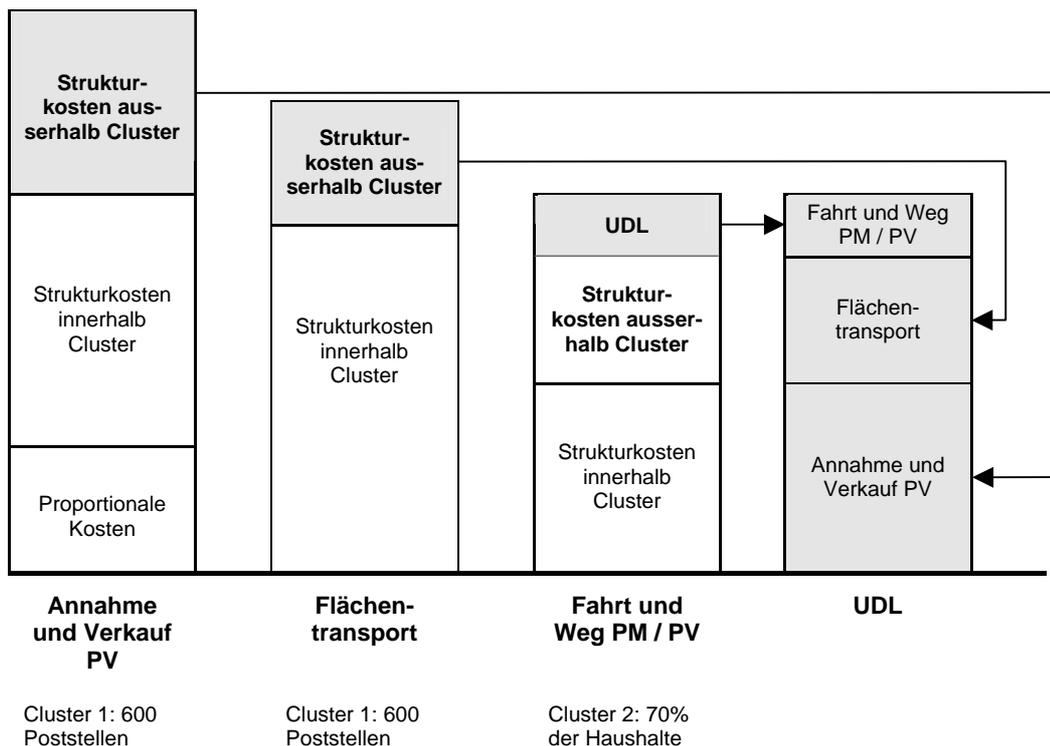
Für diese beiden Prozesse definiert die Post die UDL wie folgt:

Die UDL ist die Summe der ausserhalb der Cluster liegenden Strukturkosten für die Prozesse und Teilprozesse "Annahme und Verkauf PV" und "Flächentransport".

Für den Teilprozess "Fahrt und Weg PM und PV" bilden 70% der Haushaltungen den Cluster zur Aufteilung der Strukturkosten. Die Post geht davon aus, dass sie auch ohne Grundversorgungsverpflichtung an sämtliche heute bedienten Haushaltungen weiterhin zustellen würde. Allerdings macht die Post keine Aussagen dazu, auf welche Weise sie diese Zustellung organisieren und zu welchen Konditionen sie sie anbieten würde. Als Mehrkosten der Zustellung im Sinne einer UDL betrachtet die Post die Differenz der Durchschnittskosten pro Etappe innerhalb und ausserhalb des Clusters.

Für den Teilprozess "Fahrt und Weg" definiert die Post die UDL wie folgt:

Die UDL ist die Differenz der Durchschnittskosten innerhalb und ausserhalb der Cluster des Teilprozesses "Fahrt und Weg PM und PV".



Die Post hat für das Geschäftsjahr 2007 eine Universaldienstlast von CHF 494 Mio. ermittelt. Auf den Hauptprozess "Annahme" entfallen CHF 271 Mio., auf den Hauptprozess "Transport" CHF 47 Mio. und auf den Hauptprozess "Zustellung" CHF 177 Mio.

Insgesamt ist die Universaldienstlast im Berechnungsansatz der Post eine Produktgruppe, auf welche die Strukturkosten ausserhalb der Cluster des Prozesses Annahmen und Verkauf PV und des Teilprozesses Flächentransport sowie die Differenz der Durchschnittskosten innerhalb und ausserhalb der Cluster der Teilprozesse Fahrt und Weg PM und PV verrechnet werden.

Die ermittelte Universaldienstlast wird durch die leistungserstellenden Bereiche an jene Geschäftsbereiche fakturiert, welche Produkte im reservierten Dienst anbieten. Der Konzernbereich Finanzen legt den massgebenden Umlageschlüssel auf Basis der Umsätze im reservierten Dienst fest. Die UDL wird im Rahmen der Budgetierung und somit anhand von Planwerten veranschlagt. Im Verlauf des Geschäftsjahrs wird die UDL gemäss Budgetvorgabe jeweils monatlich (also je zum zwölften Teil) den weiteren Dienstleistungen belastet. Es erfolgt kein Ausgleich aufgrund der Ist-Werte, die Deckungsdifferenzen verbleiben bei den leistungserstellenden Bereichen.

4.2.5 Umsetzung der UDL-Ermittlung

Bezüglich der drei Elemente der UDL lässt sich Folgendes festhalten:

	Annahme und Verkauf PV	Flächen-transport	Fahrt und Weg PM / PV
Kostenspaltung	Ja	Nein	Nein
Berechnung im System	Ja	Nein	Nein
Externe Hilfsmittel	Nein	Simulationsmodell	Studie

Im neuen Rechnungswesen-System der Post konnte der UDL-Anteil für den Teilprozess "Annahme und Verkauf PV" im Sinne der konzeptionellen Vorgaben vollständig umgesetzt werden. Für die Teilprozesse "Flächentransport" sowie "Fahrt und Weg PV" wurde letztlich keine Kostenspaltung durchgeführt. Die Werte dieser Teilprozesse werden ausserhalb des Rechnungswesen-Systems in einem logistischen Simulationsmodell (Flächentransporte) und mittels einer jährlich zu erneuernden Studie (Fahrt und Weg PV) ermittelt.

Der erste Cluster (600 Poststellen) wurde in den Stammdaten hinterlegt, indem für jede Poststelle das Attribut innerhalb oder ausserhalb des Clusters definiert wird. Folglich lässt sich für alle Buchungen auf allen Poststellen eruieren, ob die entsprechenden Strukturkostenanteile innerhalb oder ausserhalb des Clusters anfallen.

Hingegen hat es sich gezeigt, dass der schon konzeptionell komplizierte Cluster für die Zustellung nicht direkt im Rechnungswesen-System abgebildet werden kann. Um dennoch den UDL-Anteil für den Teilprozess "Fahrt und Weg PM/PV" im System budgetieren zu können, hat die Post auf das Hilfsmittel einer Studie¹⁰⁷ zurückgegriffen. Es ist die Absicht, jährlich eine externe Studie in Auftrag zu geben, welche die entsprechende Last ermittelt. Der UDL-Wert wird daraufhin in das System eingebucht und im Laufe des Geschäftsjahrs monatlich zu je einem Zwölftel des Budgetbetrags fakturiert. Durch dieses Vorgehen wird bewirkt, dass keine einheitliche Datengrundlage und kein einheitlicher Integrationsgrad im Gesamtsystem betreffend die UDL-Ermittlung besteht.

4.2.6 Transferpreisbildung

4.2.6.1 Ausgangslage

Die Geschäftsbereiche der Post erbringen gegenseitig zahlreiche Leistungen, welche abzugelten sind. Die Verrechnungsmodalitäten dieser gegenseitigen Leistungen haben für viele Bereiche der Post einen wesentlichen Einfluss auf ihr Ergebnis. Allerdings wird das Ergebnis des Konzerns Post durch die Umsätze mit externen Kunden erzielt. Bei konzern-internen Leistungen stellt sich die Frage, wie die zu verrechnenden Preise kalkuliert wer-

¹⁰⁷ Vgl. Schlussbericht Ecoplan zur Berechnung der Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg sowie Transport vom 8. August 2005

den. Da es in den meisten Fällen schwierig ist, objektive Marktpreise zu ermitteln, und die Kosten nie vollständig verursachungsgerecht auf Produkte und Dienstleistungen zugeordnet werden können, bieten Transferpreise stets Anlass zu intensiven Diskussionen und zu Problemen in der Nachvollziehbarkeit. Die Qualität eines Transferpreis-Systems misst sich deshalb in erster Linie daran, wie verursachungsgerecht und nachvollziehbar es ist, um die Diskussionen in Grenzen zu halten.

Es bestehen zahlreiche Verfahren zur Ermittlung von Transfer- und Verrechnungspreisen. Es ist wesentlich, dass die gewählte Methodik im Einklang steht mit dem hauptsächlichen Zweck eines Transferpreis-Systems. Im Falle der Post steht im Vordergrund, dass die Geschäftsbereiche über die Ergebnisse geführt werden können. Grundsätzlich soll für alle Abschlüsse ein einziger Preis für eine identische Transaktion verwendet werden.

Die Basis des Vorgehens der Post bilden die entsprechenden OECD-Empfehlungen. Sie sind ein separater Bestandteil des Manuals Berichterstattung. Die Post will in erster Priorität marktorientierte Preise anwenden. Ist dies nicht möglich, gelangen kostenbasierte Methoden zum Einsatz. Zu nennen ist insbesondere die Kostenaufschlagsmethode, die auf proportionalen Kosten basiert und mit einem Mindestzuschlag versehen wird. Im internationalen Vergleich bestehen zu Transferpreis-Systemen in der Schweiz wenige Vorgaben.

4.2.6.2 Zielsetzungen für die Transferpolitik

Für die Verrechnung der gegenseitigen Leistungsbeziehungen sind folgende Zielsetzungen und Kriterien festgelegt worden:

- Unterstützende Funktion zur Erreichung der Unternehmensziele;
- betriebswirtschaftlich korrekter Ergebnisausweis der Bereiche, Dienste und Produkte;
- Steuerungsfunktion für die internen Ressourcen;
- Grundlage für Marktvergleiche;
- Erhöhung der Kostentransparenz wird erhöht;
- Erhöhung der optimale Steuerbelastung wird erreicht;
- Verhinderung von Suboptimierungen, d.h. dass bei der Transferpreispolitik soll das Gesamtinteresse der Unternehmung Post im Vordergrund stehen.

4.2.6.3 Kriterien für die Transferpreisbildung¹⁰⁸

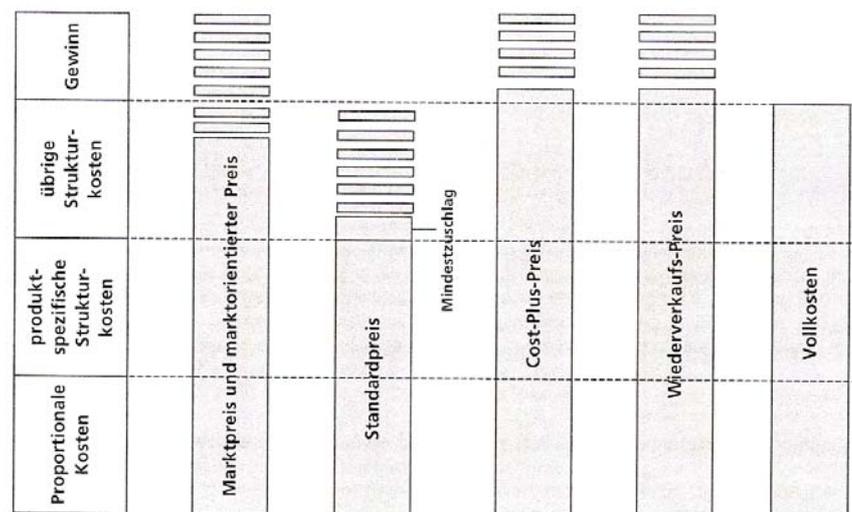
Folgende Kriterien sind für die Bildung der Transferpreise wesentlich:

- Drittvergleich ermöglichen (Wettbewerb/Transparenz)

¹⁰⁸ Transferpreise Post, S. 5

- Motivation zur Ergebnisoptimierung
- Akzeptanz bei Leistungserbringer und -empfänger
- Plausibilität
- Praktische Anwendbarkeit
- Transparenz
- Nachvollziehbarkeit
- Kein Perfektionismus (die Verbuchung beim Leistungserbringer und -empfänger muss aber periodengerecht übereinstimmen)
- Akzeptanz der Transferpreise durch die Steuerbehörden
- Festlegung der Preise in der Weise, dass sie auch in der Kalkulation gegenüber Dritten angewendet werden können.

Bei Leistungsbeziehungen, für die kein Marktpreis bestimmt werden kann, werden kostenbasierte Verfahren angewendet:



Proportionale Kosten

+ Zuschlag (Markup) von mindestens 50% auf proportionalen Kosten

Zwischentotal

+ Direkt zuscheidbare Kosten

= Preisuntergrenze für Standardpreis

Mit der Preisuntergrenze wird sichergestellt, dass die leistungsbeziehenden Bereiche einen Beitrag an die Strukturkosten leisten. In den durchgeführten Interviews wurde von den entsprechenden Vertretern darauf hingewiesen, dass alle Transferpreise für PV kostenorientiert ermittelt worden sind. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten wir aufgrund des vorhandenen Datenmaterials nicht im Detail überprüfen, inwieweit diese Aus-

sagen zutreffend sind.

4.2.6.4 Beurteilung

Die Post verwendet mehr kostenbasierte Transferpreise als marktorientierte. Die konzeptionellen Vorgaben sind schlüssig und konnten entsprechend umgesetzt werden. Die einzelnen Transferpreise werden auf Kalkulationsblättern ermittelt und sind Gegenstand von Leistungsvereinbarungen zwischen den Geschäftsbereichen. Bezüglich dieses Mechanismus sollte stets eine Partei ein Interesse haben, preissenkend zu wirken.

Die Umsetzung im System erfolgte gemäss unseren Stichproben bei der Einsichtnahme ins Rechnungswesen-System gemäss den konzeptionellen Vorgaben. Allerdings müssen wir einschränkend hinzufügen, dass die Transferpreisbildung und -anwendung einen Mechanismus darstellt, der alle Geschäftsbereiche umfasst und dementsprechend als äusserst komplexes Gebilde zu betrachten ist.

Stärken:

- Wesentlich ist, dass die Post unabhängig von der Zielsetzung einheitliche Transferpreise anwendet, die nach vergleichsweise objektiven und leicht zu ermittelnden Grössen bestimmt werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es vollständig "objektive" Transferpreise nicht geben kann, kann das vorliegende System als nachvollziehbar und transparent bezeichnet werden.

Schwächen:

- Das Transferpreissystem der Post ist komplex und bedingt einen entsprechend hohen Handhabungs-Aufwand.
- Die Höhe der Preise ist massgeblich von den benötigten Zeiten (gemäss Standard of Performance) abhängig. Kleine Veränderungen der Zeiten können wesentliche Änderungen der internen Erlöse und Aufwendungen nach sich ziehen.
- Es bestehen für die Geschäftsbereiche, insbesondere PV, wenig unternehmerische Anreize. Kurzfristig sind die Kosten von PV nicht veränderbar, da das Personal eingestellt und die Infrastruktur vorhanden ist. Um sein Ergebnis kurzfristig zu optimieren, muss PV dafür besorgt sein, möglichst grosse Erträge zu erwirtschaften. Dies gelingt im Transfersystem, wenn sich PV auf die aufwändigen Produkte konzentriert, die hohen Kosten verursachen und entsprechen hohe Erträge für PV generieren. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind solche Anreize für das Gesamtunternehmen Post problematisch.
- Im Transferpreissystem werden die Kosten den Geschäftsbereichen ausschliesslich variabel für die erbrachten Dienstleistungen verrechnet. Eine fixe bzw. mengenabhängige Verrechnung von Kosten, beispielsweise für die Bereitstellung des Netzes, besteht nicht.

Für eine materielle Beurteilung der Angemessenheit der Transferpreise wäre eine detaillierte Analyse des gesamten Planungssystems mit sämtlichen Kosten und Leistungsdaten erforderlich. Der Zugang zu diesen Daten war für die Experten nicht möglich. Ausserdem hätte eine ausführliche Prüfung der Transferpreise den Rahmen des Projektes gesprengt. Dementsprechend können wir in diesem Bericht keine Bestätigung abgeben, ob die Kosten innerhalb der Cluster "Annahme und Verkauf PV" sowie "Transport" wirklich durch die Transferpreise der Geschäftsbereiche gedeckt werden und die Geschäftsbereiche an die Kosten ausserhalb des Clusters einen angemessenen Anteil erbringen.

4.2.7 Gesamtwürdigung

Die Interviews mit Exponentinnen und Exponenten der Post haben insgesamt bestätigt, dass die Umsetzungsphase sehr intensiv und mit Kompromissen und Anpassungen im Vergleich zu den konzeptionellen Vorgaben verbunden war. Es zeigte sich, dass die konzeptionellen Vorgaben wie beispielsweise die Kostenspaltung in proportionale Kosten und Strukturkosten nicht in allen Bereichen und Prozessen umgesetzt werden konnten.

Das betriebliche Rechnungswesen der Post setzt sich aus den Kosten- und Leistungsrechnungen der Geschäftsbereiche zusammen. Jeder Geschäftsbereich verfügt über einen eigenen Mandanten, in dem die entsprechende Kosten- und Leistungsrechnung geführt wird. Die einzelnen Geschäftsbereiche hatten ihre spezifischen Mandanten zu implementieren. Hierfür wurde ihnen ein hoher Freiheitsgrad eingeräumt.

Bezüglich der Berechnung der Universaldienstlast ist festzuhalten, dass bei den Teilprozessen "Flächentransport" sowie "Fahrt und Weg PM/PV" keine Kostenspaltung vorgenommen wurde. Sämtliche anfallenden Kosten wurden als Strukturkosten definiert. Wesentlich ist, dass das Konzernbudget noch keine Produkt- und Produktgruppensicht umfasst und somit die UDL erst im Rahmen des Budgets für das Geschäftsjahr 2008 formell vollständig gemäss Konzept ermittelt werden kann.

Die für das Jahr 2007 ermittelte Universaldienstlast ist eine Modellrechnung mit zahlreichen Annahmen und Parametern. Gemäss den Aussagen der Revisionsstelle dürfte ein vorbehaltloses Testat zum regulatorischen Ausweis erfolgen, sobald eine Zeitreihe über einen hinreichend langen Zeitraum vorliegt¹⁰⁹, die es erlaubt, die Werte für die Universaldienstlast zu plausibilisieren. Es ist deshalb davon auszugehen, dass für die Jahre 2008 und 2009 eine relativ geringe Wahrscheinlichkeit besteht, ein vorbehaltloses Testat abzugeben.

Das neue Rechnungswesen-System der Post ist als komplexes bis sehr komplexes System zu beurteilen. Zum Teil ist der hohe Komplexitätsgrad auf die organisatorischen Strukturen und Abläufe der Post als logistisches Unternehmen zurückzuführen. Unabhän-

¹⁰⁹ Interview vom 24.4.2007 mit M. Hirsiger und M.E. Gasser, KPMG

gig davon ist festzuhalten, dass die Berechnung der Universaldienstlast in einer Vollkostenrechnung über die Erfassung von Kosten in Prozessen und Teilprozessen und deren Umlage auf einen Kostenträger stets zu Ergebnissen führt, welche ein bestimmtes Beeinflussungspotenzial enthalten. Die Universaldienstlast wird im Rahmen der Budgetierung berechnet. Der Wert der UDL wird einerseits von den zahlreichen Annahmen zur Definition der UDL und andererseits durch die Charakteristik einer Vollkostenrechnung mit nicht verursachungsgerechten Kostenzuordnungen beeinflusst.

So können Änderungen in den standardisierten Ablaufplänen, bei Schwankungen der nachgefragten Kapazität den Auslastungsgrad und somit die Spaltung der Kosten in proportionale Kosten und Strukturkosten beeinflussen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Ablaufpläne und Auslastungsgrad in den meisten Fällen jährlich nur geringfügige Änderungen erfahren. Demgegenüber führen Schwankungen bei den Sendungs- bzw. Transaktionsmengen zu grösseren Änderungen in den Auslastungsgraden, was sich in Änderungen bei den Kostensätzen und damit auch bei der UDL niederschlägt.¹¹⁰

Im Weiteren können Annahmen über die Transaktions- und Sendungsmengen im zu budgetierenden Geschäftsjahr, ebenfalls zu Veränderungen in der nachgefragten Kapazität und im Auslastungsgrad führen und somit die Spaltung der Kosten in proportionale Kosten und Strukturkosten beeinflussen.

4.3 Beurteilung aus Eignersicht

Im folgenden Abschnitt nehmen wir die Prüfung und Beurteilung des von der Post entwickelten Berechnungsansatzes zur Ermittlung der Universaldienstlast aus Eignersicht vor.

4.3.1 Betrachtungsweise des Eigners

Die wesentlichen Inhalte der Eignerstrategie des Bundes sind in der Gesamtschau des Bundesrates und in den strategischen Zielsetzungen für die Jahre 2006–2009 (vgl. Kap. 3.4) zusammengefasst. Für den Eigner steht die Sicherung der hohen Qualität der flächendeckenden Grundversorgung im Vordergrund. Der Bundesrat ist bestrebt, der Post in der Unternehmensführung und der betrieblichen Organisation weitgehend Autonomie einzuräumen und sich nicht in unternehmerische Entscheidungen einzumischen. Die Post hat sich an den Prinzipien der allgemeinen Zugänglichkeit, der guten Qualität, der angemessenen Preise, der flächendeckenden Versorgung, der Kontinuität der Leistungserbringung, der Effizienz der Strukturen, der Anpassung der Grundversorgung an Veränderungen im Kundenverhalten, in der Marktentwicklung und in der Technik auszurichten. Ausdrücklich erwartet der Bundesrat, dass Effizienzsteigerungspotentiale innerhalb der Vorgaben der Postgesetzgebung ausgenutzt und in sozialverträglicher Form umgesetzt werden.

¹¹⁰ vgl. Gutachten PD Dr. Sabine Köckem / Prof. Dr. Ulf Schiller vom 18. Januar 2006, S. 4

Grundsätzlich folgen die Ziele des Eigners dem im Postgesetz und in der Postverordnung festgelegten Regulierungsrahmen. Es gibt keine besonderen Vorgaben des Eigners, die bei der Konzipierung des Berechnungsansatzes für die Ermittlung der Universaldienstlast zusätzlich zu den regulatorischen Anforderungen zu beachten sind. Somit entspricht die vorangehend dargelegte regulatorische Beurteilung des Berechnungsansatzes der Post auch der Beurteilung aus Eignersicht.

Der Bundesrat in seiner Funktion als Gesetzgeber hat ein erhebliches Interesse an einer korrekt ermittelten Universaldienstlast, da diese bei künftigen Entscheiden über eine weitere Marktöffnung ein massgebliches Kriterium darstellt. Es geht dabei vor allem um den Umfang und um die Finanzierungsmöglichkeiten des postalischen Universaldienstes bei einer weitergehenden Öffnung des Postmarktes.

4.3.2 Besondere Kritikpunkte aus Eignersicht

Aus Eignersicht muss festgehalten werden, dass der Berechnungsansatz der Post des Projektes im weiterentwickelten Rechnungswesen trotz verbesserter Transparenz die regulatorischen Vorgaben hinsichtlich der Bestimmung der Kosten des betriebsnotwendigen Netzes nicht erfüllt und somit auch nicht die Basis für den anforderungskonformen Ausweis dieser Kosten schafft. Es fehlt vor allem an einer Einigung zwischen der Postregulationsbehörde und der Post über die Festlegung des betriebsnotwendigen Netzes.

Aus Sicht des Eigners ist im Weiteren problematisch, dass das von der Post im Berechnungsansatz gewählte Referenzmodell von einer anderen Geschäftsstrategie ausgeht, als sie der Bundesrat in seiner Gesamtschau und in den strategischen Zielen zugrunde gelegt hat und die Post effektiv verfolgt. Der Rückzug aus der Fläche in der Annahme und in der Zustellung widerspricht den vom Eigner gesetzten Zielsetzungen nach einem flächendeckenden, betriebswirtschaftlich optimalen Angebot der postalischen Dienstleistungen. Zudem sind mit einer Reduktion des Netzes auf 600 Poststellen und der Zustellungen auf 70 % der Haushalte massive Ertragseinbussen zu erwarten, welche sich negativ auf die in den strategischen Zielen des Bundesrats festgelegten finanziellen Vorgaben auswirken können und die Post in ihrem Berechnungsansatz darüber hinaus nicht berücksichtigt. Mit dem gewählten Berechnungsansatz für die Ermittlung der Universaldienstlast verlässt die Post das heutige Geschäftsmodell, welches sie im Einverständnis mit dem Eigner bisher verfolgt hat.

Es ist aus Sicht des Eigners zweifelhaft, ob der Berechnungsansatz der Post die vom Eigner geforderte konsequente Ausnützung von Effizienzsteigerungspotentialen genügend berücksichtigt und auch durch unternehmerische Anreize unterstützt und fördert. Die direkte Ermittlung der Universaldienstlast im betrieblichen Rechnungswesen und deren monatliche Verrechnung an die Geschäftsbereiche als feste Grösse aufgrund eines theoretischen Modells können zum unerwünschten Anreiz führen, dass Ineffizienzen nach Möglichkeit der Universaldienstlast belastet werden.

Die Komplexität des Berechnungsansatzes der Post ist sehr hoch. Es sind umfangreiche Kostenumlagen auf Prozesse und Produkte erforderlich, deren Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit für den Eigner sehr schwierig sind. Das Poststellennetz ist eines der Vertriebskanäle der Post, der allen Geschäftsbereichen zur Verfügung steht. In der vorliegenden Form des Projekts fehlt aus Sicht des Eigners eine nachvollziehbare, vollständige Dokumentation der methodischen Schritte.

Es fehlt eine Gesamtbetrachtung in Bezug auf das Poststellennetz, die dem Regulator und dem Eigner klar aufzeigt, welche Poststellen strategisch wichtig, welche nicht kostendeckend sind und wie hoch die Unterdeckung der einzelnen Poststellen ist. Die Betrachtung darf aber nicht auf Ebene von PV stattfinden, sondern müsste die Strategie und die Ertragswirkungen für das gesamte Unternehmen berücksichtigen.

4.3.3 Anreize für eine wertorientierte Unternehmensführung

Eine wertorientierte Unternehmensführung ist primär darauf ausgerichtet, den Wert des Unternehmens im Allgemeinen und den Wert des Eigenkapitals im Besonderen langfristig zu erhöhen. Dies bedingt unter anderem, dass strategische Entscheidungen auf der Grundlage von aussagekräftigem Zahlenmaterial getroffen werden. Konkret bedeutet dies eine genaue Kenntnis der Rentabilität der einzelnen Dienstleistungen sowie die Möglichkeit, die erlös- und kostenseitigen Auswirkungen von strategischen Entscheidungen (z.B. die Einstellung einer bestimmten Dienstleistung) abschätzen zu können. In diesem Zusammenhang kann das neue betriebliche Rechnungswesen der Post positiv beurteilt werden. Es war die prioritäre Zielsetzung des Projekts "Rechnungswesen 2007", ein führungsorientiertes Rechnungswesen-System zu implementieren. Die Berechnung der Universaldienstlast aus dem betrieblichen Rechnungswesen war von zweitrangiger Bedeutung. Das Konzept mit Kostenspaltung (proportionale und Strukturkosten) und Aufgliederung der Kostenstellen nach Prozess-Schritten ermöglicht eine verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten und Erlösen auf die Dienstleistungen. Die Grundlage für fundierte strategische Entscheidungen ist im neuen Rechnungswesen daher gegeben.

Die Ermittlung der Universaldienstlast steht in keinem direkten Zusammenhang mit einer wertorientierten Führung. Im Prozess „Annahme und Verkauf“ dienen die Gesamtkosten der Poststellen im Cluster als Ausgangsgröße für die Bestimmung der Transferpreise. Die Weiterverarbeitung der Universaldienstlast innerhalb der Plankostenrechnung der Post kann indirekt über Umlagen und interne Verrechnungen zu unerwünschten Verzerrungseffekten führen, welche sich negativ auf die wertorientierte Führung auswirken können.

4.3.4 Preisverzerrungen und Quersubventionierungen

Die Frage nach unerwünschten Preisverzerrungen und Quersubventionierungen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Post negativ beeinflussen können, lässt sich nur konzeptio-

nell beantworten, da das Rechnungswesen der Post noch nicht in diesem Grad umgesetzt ist, dass eine solche Prüfung möglich gewesen wäre. Durch den gewählten Berechnungsansatz zur UDL-Ermittlung sollte das Quersubventionierungsverbot zwischen Wettbewerbs- und Universaldiensten nicht tangiert werden. Ob im Rahmen der Umsetzung einzelne Dienste quersubventioniert werden, hängt in erster Linie von der Qualität der Kostenrechnung (verursachergerechte Zuordnung von Kostenelementen) ab. Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, Analysen mit dem erforderlichen Detaillierungsgrad durchzuführen.

4.4 Zusammenfassung

Regulatorische Beurteilung des Berechnungsansatzes der Post

Die regulatorische Beurteilung des Berechnungsansatzes der Post führt zu folgenden Ergebnissen:

- Das von der Post skizzierte Geschäftsmodell im Referenzfall ohne Universaldienstverpflichtung ist nicht umsetzbar, ohne dass zu erheblichen Ertragsausfällen führen wird. Eine Abkehr vom heute praktizierten erfolgreichen Geschäftsmodell eines schweizweit tätigen Unternehmens ist auch angesichts der heutigen Ergebnissituation der Post, die nach wie vor gut 90 % ihrer Gewinne mit der Grundversorgung erwirtschaftet, nicht überzeugend.
- Aufgrund der Annahmen zum Referenzfall ohne Universaldienstverpflichtung müsste die Post bei der UDL-Berechnung Ertragseffekte berücksichtigen. Eine grobe Überschlagsrechnung zur Schätzung der möglichen direkten Ertragsrückgänge hat gezeigt, dass die UDL dadurch deutlich reduziert werden würde.
- Selbst wenn eine UDL verbliebe, müsste die Post aufgrund der Abkehr von ihrem bestehenden Geschäftsmodell als flächendeckende Post- und Finanzdienstleisterin den Verlust der Vorteile, die sich aus der Grundversorgungserbringung ergeben, bei der Berechnung berücksichtigen. Der Verlust der Vorteile würde sich im Referenzfall sowohl in Steigerungen der Durchschnittskosten (Verlust von Skaleneffekten) als auch in weiteren Ertragsrückgängen (indirekte Nachfrageeffekte durch Reputationsverlust) niederschlagen. Damit würde sich die UDL nochmals verringern.

Für den Ausweis der Universaldienstlast, wie sie die Post im neuen Rechnungswesen berechnet, fehlt in der bestehenden Postgesetzgebung zudem die erforderliche Rechtsgrundlage. Ob diese im Rahmen der bevorstehenden Totalrevision des Postgesetzes eingeführt wird, ist zurzeit offen.

Umsetzung des Berechnungsansatzes im Rechnungswesen der Post

Da die Post mit prozessorientierten Vollkostenrechnungen arbeitet, hat die Umsetzung des UDL-Berechnungsansatzes im Rechnungswesen zur Folge, dass ein wesentlicher Teil der UDL-Kostenelemente aus Umlagen und Verrechnungen von Strukturkosten be-

steht. Diesen Kostenelementen ist gemeinsam, dass sie nicht verursachungsgerecht Dienstleistungen und Produkten zugeordnet werden können. Folglich besteht bei der Ermittlung der UDL im Rechnungswesen mit prozessorientierten Vollkostenrechnungen stets ein Interpretationsspielraum bzw. ein nicht ausschliessbares Willkürpotenzial. Der ermittelte Wert für eine UDL widerspiegelt deshalb nicht die "tatsächlichen" Kosten der UDL.

Das vorhandene Zahlenmaterial im Berechnungsansatz der Post ist noch nicht in der Qualität vorhanden, die eine zuverlässige Beurteilung einzelner Aspekte der Umsetzung des Berechnungsansatzes im Rechnungswesen möglich macht. Insbesondere konnte eine detaillierte Überprüfung der Kostenzurechnung (Kostenspaltung und Kostenzuordnung) auf verschiedene Prozesse bei PV sowie die Plausibilisierung der Ermittlung der Transferpreise nicht vorgenommen werden. Damit dies möglich ist, braucht es eine nachvollziehbare Dokumentation und eine mehrjährige Zahlenreihe. Aus diesem Grund wird in den nächsten 2 bis 3 Jahren auch keine Testierung der Universaldienstlast durch die KPMG als unabhängige regulatorische Revisionsstelle möglich sein.

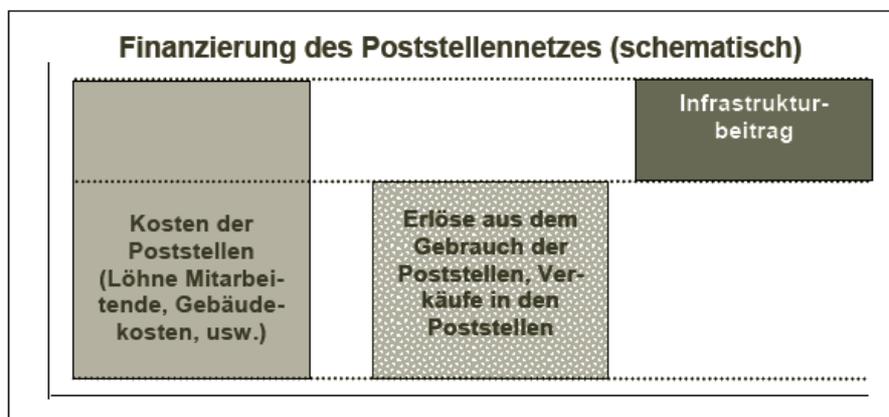
Beurteilung aus Eignersicht

Der Berechnungsansatz der Post zur Ermittlung der Universaldienstlast vermag auch aus Eignersicht nicht zu befriedigen. Das von der Post gewählte Geschäftsmodell ohne Grundversorgungsverpflichtung weicht von der Gesamtschau und von den strategischen Zielsetzungen des Bundesrates sowie der von der Post verfolgten Unternehmensstrategie grundlegend ab (Verzicht auf das flächendeckende Leistungsangebot). Es bestehen Mängel in der Nachvollziehbarkeit und in der Transparenz der Berechnungsmethodik sowie im Anreizsystem zur dauernden Ausnützung von Effizienzsteigerungspotentialen.

5 Eignung des Rechnungswesens 2007 zur Umsetzung der Postverordnung und Weisung

5.1 Hintergrund und Entstehungsgeschichte

Die Post weist jedes Geschäftsjahr in ihrer Finanzberichterstattung und in der regulatorischen Berichterstattung einen so genannten Infrastrukturbeitrag aus. Der Infrastrukturbeitrag entspricht den nicht durch Transferzahlungen und Erträgen aus dem Verkauf von Drittprodukten gedeckten Kosten des Poststellennetzes und machte in der Vergangenheit ca. 20-25% der Gesamtkosten des Poststellennetzes aus. In diesen Gesamtkosten sind neben den Kosten für Annahme und Verkauf auch Aufwendungen für die Fach- und Hauszustellung enthalten.



Quelle: PostReg, Tätigkeitsbericht 2005, S.

Das Konzept des Infrastrukturbeitrags ist grundsätzlich verschieden von dem der Universaldienstlast. Während der Infrastrukturbeitrag sich ausschliesslich auf den Geschäftsbereich „Poststellen und Verkauf“ beschränkt, bezieht sich die Universaldienstlast auf die Kosten, die einem Unternehmen insgesamt aus der Grundversorgungsverpflichtung entstehen.

Erste Hinweise zum Infrastrukturbeitrag liefert die Botschaft zum Postgesetz vom 10. Juni 1996 (96.049). In Abschnitt 221.5 (Finanzierung der Grundversorgung) werden zwei Modelle zur Finanzierung der Kosten der Grundversorgung vorgeschlagen:

- Erträge aus den reservierten Diensten werden zur Mitfinanzierung der Infrastruktur der nicht reservierten Dienste verwendet (Monopol-Finanzierung)
- Die privaten Anbieter von nicht reservierten Postdienstleistungen leisten Beiträge zur Mitfinanzierung der Infrastruktur der nicht reservierten Dienste der Post (Fonds-Finanzierung)

Beide Finanzierungsmodelle wurden im Jahr 1997 ins Postgesetz überführt. In der Botschaft zum Postgesetz wird die Notwendigkeit erkannt, eine nach Dienstleistungsgruppen

(reservierte und nicht reservierte Universaldienste, sowie Wettbewerbsdienste) getrennte Kostenrechnung zu etablieren.¹¹¹

Die Post in ihrer heutigen Organisationsform besteht seit Anfang 1998 (mit Inkrafttreten des Postorganisationsgesetzes). Im Jahresbericht 1999 findet sich der Hinweis, dass die im Geschäftsbereich Poststellen und Verkauf anfallenden Infrastrukturkosten postintern abgegolten werden.¹¹² In der Segmentberichterstattung des Finanzberichts 2001 wird für die Geschäftsjahre 2000 und 2001 darauf verwiesen, dass „die ungedeckten Infrastrukturkosten von rund CHF 500 Mio. intern durch die Monopolbereiche der Brief- und Paketpost getragen werden.“¹¹³ Der Begriff des „Infrastrukturbeitrags“ wird erstmals im Geschäftsbericht 2002 verwendet.¹¹⁴ Der Infrastrukturbeitrag wird dabei synonym zum Begriff „ungeddeckte Infrastrukturkosten“ verwendet und bezieht sich auf das Poststellennetz.

Die Gesamtschau des Bundesrates zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz vom 22. Mai 2002 liefert weitere Informationen zu den Kosten des Universaldienstes. Der Bundesrat unterscheidet zwischen der Finanzierung des Universaldienstes durch die Erträge der Universaldienstprodukte und der Finanzierung des Poststellennetzes.¹¹⁵ Damit übernimmt der Bundesrat in seiner Gesamtschau das Konzept der „ungedeckten Infrastrukturkosten“, welches die Post bereits seit mindestens 1999 intern verwendet. Als Teil der Kosten des Universaldienstes muss der Infrastrukturbeitrag über die Erträge der Produkte des reservierten Dienstes bezahlt werden.

5.2 Implementierung des Infrastrukturbeitrags im regulatorischen Rahmen der Schweiz

Das Konzept des Infrastrukturbeitrags findet keine explizite Erwähnung im Postgesetz und in der Postverordnung.¹¹⁶ In der Kommentierung zur Postverordnung wird jedoch zum Artikel 17 Folgendes ausgeführt: „die Post [sei] zur Führung einer produktbezogenen und aktivitätsorientierten Vollkostenrechnung zu verpflichten, welche die Kosten und Erlöse pro Produkt ausweist und einen korrekten und transparenten Ausweis der Kosten des Universaldienstes und der Kosten des Poststellennetzes ermöglicht.“¹¹⁷ Hier spiegelt

¹¹¹ Botschaft zum Postgesetz, Abschnitt 24, S. 1285.

¹¹² Vgl. Post, Geschäftsbericht 1999, S. 65.

¹¹³ Vgl. Post, Finanzbericht 2001, S. 20.

¹¹⁴ Vgl. Post, Geschäftsbericht 2002, S. 50.

¹¹⁵ Gesamtschau vom 22. Mai 2002, Abschnitt 2.4.4 „Kosten und Finanzierung des Universaldienstes“

¹¹⁶ Vgl. „Botschaft zum Postgesetz“ vom 10. Juni 1996 (96.049), Kapitel 221.5 „Die Finanzierung der Grundversorgung“ und „Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz – Bericht des Bundesrates und Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes“ vom 22. Mai 2002 (02.041), Kapitel 2.4.4.2 „Finanzierung des Poststellennetzes“.

¹¹⁷ Kommentierung zur Postverordnung, S. 16.

sich – ähnlich wie in der Gesamtschau – die Zweiteilung in eine einerseits produktorientierte und andererseits eine (eingeschränkt) infrastrukturbezogene Sichtweise wieder. Eingeschränkt deswegen, da sich der Begriff "Infrastruktur" immer ausschliesslich auf das Poststellennetz bezieht.

Nach Artikel 17 Abs. 2 der Postverordnung kann die Postregulationsbehörde weitere fachliche Anforderungen zur Berechnung der Kosten des Universaldienstes festlegen. Der Umfang möglicher Anforderungen ist durch das Postgesetz und die Postverordnung sowie die relevanten weiteren Unterlagen (insbesondere die Botschaft zum Postgesetz und die Gesamtschau des Bundesrates zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz) begrenzt. Darüber legt Art. 41 Abs. 1 b VPG fest, dass die Postregulationsbehörde die unabhängige Prüfung der Einhaltung der Grundsätze der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Quersubventionierungsverbotes sicherstellen soll. Eine unabhängige Prüfung setzt voraus, dass der Prüfungsgegenstand eindeutig und für den Prüfer nachvollziehbar definiert ist. Prüfungsgegenstände sind zum einen die Kostenzurechnung auf die einzelnen Dienste (reservierte und nicht reservierte Universaldienste sowie Wettbewerbsdienste) und zum anderen die Kosten und Erträge des Poststellennetzes sowie der damit verbundene Infrastrukturbeitrag.

Das Poststellennetz erzielt Erträge, indem die produktführenden Geschäftsbereiche die in Poststellen getätigten Transaktionen dem Geschäftsbereich Poststellen und Verkauf über Transferpreise vergüten. Die Höhe der Transferpreise und die Anzahl der Transaktionen entscheiden daher über den Kostendeckungsgrad des Geschäftsbereichs PV und damit indirekt über die Höhe des Infrastrukturbeitrags. Eine unabhängige Revisionsstelle muss daher prüfen, ob die einzelnen Geschäftsbereiche über die Transferpreise einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung des Poststellennetzes leisten.

Da weder das Postgesetz noch die Postverordnung noch die weiteren Unterlagen konkrete Vorgaben zur Bestimmung der Transferpreise definieren, füllte die Postregulationsbehörde in ihrer Weisung vom 7. Dezember 2004¹¹⁸ diese Lücke, um die Transferpreise einer unabhängigen Überprüfung zugänglich machen. In Abschnitt 6.6 der Weisung regelt die Postregulationsbehörde die Vorgehensweise für die Bestimmung der Transferpreise:

„Damit das System der Überwälzung der Kosten des Bereichs „Poststellen und Verkauf“ mittels Transferpreisen sicherstellt, dass alle produktführenden Bereiche sowie der Verkauf Drittprodukte angemessen an die Kosten des Poststellennetzes beitragen, sind die Transferpreise in sachlich gerechtfertigter und nachprüfbarer Weise für den Ausweis nach Ziffer 3.1 so festzulegen, dass:

- alle effektiven Vollkosten des optimalen (d.h. betriebsnotwendigen) Poststellennetzes angemessen (angemessen bedeutet, dass die Transferpreise in sachlich gerechtfertigter und nachprüfbarer Weise im Umfang der Infrastrukturnutzung festgelegt werden.) von allen produktführenden Bereichen und dem Verkauf Drittprodukte vollständig getragen werden;
- sie für die Restkosten des verbleibenden Poststellennetzes einen angemessenen Beitrag leisten. (Im Mi-

¹¹⁸ PostReg, „Weisung zuhanden der Schweizerischen Post zum Ausweis der Kosten des Universaldienstes sowie zum Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes“ vom 7. Dezember 2004.

nimum soll jener Transferpreis pro Transaktion zur Anwendung kommen, der im optimalen Poststellennetz gilt.)

Die verbleibenden Kosten des Poststellennetzes, welche nicht durch Erlöse gedeckt werden, sind unter Beachtung obgenannter Grundsätze nach Massgabe des Postgesetzes als so genannter Infrastrukturbeitrag dem Monopolbereich zu belasten.“

Die Prüfung der Transferpreise setzt die Bestimmung eines optimalen Poststellennetzes als Referenzsituation voraus. Da dieses Netz bisher nicht bestimmt wurde, konnte die unabhängige Revisionsstelle (KPMG Fides Peat) die Höhe der Transferpreise und des Infrastrukturbeitrags und somit das Ergebnis der reservierten Dienste noch nicht prüfen.

Bereits anlässlich der Erarbeitung der Weisung fanden Gespräche zwischen der Post und der Postregulationsbehörde statt, die sich mit der Frage beschäftigten, wie die Kosten des Geschäftsbereichs Poststellen und Verkauf bestimmt und innerhalb des Konzerns verrechnet werden sollen. Im Rahmen einer internen Besprechung zwischen Post und die Postregulationsbehörde wurde bereits damals Einigung darüber erzielt, dass auf der Basis von effektiven Annahmestellen ein optimales, d.h. betriebsnotwendiges und kostengünstiges Netz definiert werden soll, welches auch die Fläche abdecken muss.¹¹⁹ In ihrem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2005 stellte PostReg zudem klar, dass sie unter einem betriebsoptimalen Poststellennetz „ein strategisch optimiertes Poststellennetz unter Beibehaltung des heutigen Geschäftsmodells“ versteht.¹²⁰

Die Post will mit dem Projekt Rechnungswesen 2007 die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um für das Rechnungsjahr 2007 die Vorgaben der Weisung der Postregulationsbehörde vollumfänglich umsetzen zu können.¹²¹ Im Zuge der Umsetzung des Projektes „Rechnungswesen 2007“ hat die Postregulationsbehörde mehrfach grundsätzliche Überlegungen zu der Methodik geäussert.¹²² In einem Schreiben an die Schweizerische Post vom 22. November 2006 hat die Postregulationsbehörde diese Überlegungen zusammengefasst. Insbesondere weist sie darauf hin, dass als Vergleichsbasis für die Ableitung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes nur Netze herangezogen werden können, „die ebenfalls eine flächendeckende Abdeckung ermöglichen, aufgrund nicht vorhandener

¹¹⁹ Vgl. Post, Aktennotiz vom 6. März 2004, Protokoll der Besprechung PostReg / Post vom 24. März 2004.

¹²⁰ PostReg, Tätigkeitsbericht 2005, Fussnote 34, S. 14.

¹²¹ Vgl. PostReg, Tätigkeitsbericht 2005, S. 16 und Post, Berichterstattung an PostReg 2006, S. 12/13: „Die Kosten des betriebswirtschaftlich optimalen Poststellennetzes sowie der Anteil der Zustellung am Infrastrukturbeitrag – beides durch die Weisung der Postregulationsbehörde verlangt – können zurzeit auf Basis des betrieblichen Rechnungswesens der Post nicht weisungskonform dargestellt werden. Mit dem Projekt Rechnungswesen 2007 wurden die nötigen Voraussetzungen für den erstmaligen Ausweis zum Rechnungsjahr 2007 geschaffen.“

¹²² PostReg, Schreiben vom 22. November 2006 an Post.

Grundversorgungsaufgaben gegenüber dem Poststellennetz aber optimiert sind.“¹²³

5.3 Eignung des Berechnungsansatzes zur Umsetzung der Weisung

Im Rahmen unseres Mandats sind wir aufgefordert zu prüfen, ob und in welchem Umfang das Rechnungswesen 2007 geeignet ist, die Vorgaben der Postverordnung und der Weisung zu erfüllen. Die Weisung enthält folgende Elemente und Vorgaben, die im Folgenden auf ihre Umsetzung durch das Rechnungswesen 2007 geprüft werden:

- Bestimmung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes
- Bestimmung der Kosten des betriebsnotwendigen Poststellennetzes
- Bestimmung der effektiven Kosten des betriebsnotwendigen Poststellennetzes
- Bestimmung der Transferpreise basierend auf den effektiven Kosten des betriebsnotwendigen Poststellennetzes
- Nachkalkulationen bei wesentlichen Abweichungen zwischen Ist-Werten und Budget (Plan)¹²⁴
- Separater Ausweis der Zustellkosten, die beim Bereich „Poststellen und Verkauf“ anfallen (Abschnitt 3.1 der Weisung).

Weitere Elemente, die in der Weisung keine explizite Erwähnung finden, für die Ermittlung des Infrastrukturbeitrags aber dennoch relevant sind, betreffen die Bestimmung des Poststellennetzes in der Ausgangssituation und die Ermittlung der Erträge des betriebsnotwendigen Poststellennetzes. Die Post leitet für den Prozess „Annahme und Verkauf“ das aus ihrer Sicht betriebsnotwendige Poststellennetz ab. Die anderen Prozesse (Flächentransport und Hauszustellung) sind für die Ermittlung des Infrastrukturbeitrags daher nicht relevant.

Bestimmung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes

Zwischen der Post und der Postregulationsbehörde bestand bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein Konsens, dass das betriebsnotwendige Poststellennetz eine flächendeckende

¹²³ Weitere Überlegungen zur Methodik der Post beziehen sich auf folgende Punkte:

- 1) Vorteile, die sich aus der Erbringung der Grundversorgung ergeben (Skalen- und Verbundeffekte, Privilegien, Imagewerte des Grundversorgers) müssen bei der Ermittlung der Grundversorgungslast berücksichtigt werden;
- 2) Unternehmerische Ineffizienzen können nicht Teil einer allfälligen Grundversorgungslast sein;
- 3) Es bedarf einer gut abgestützten Definition des Leistungsniveaus, das eine Postgesellschaft ohne Grundversorgungsauftrag, aus rein ökonomischen Gründen, anstreben würde.

¹²⁴ Die Weisung verlangt, dass interne Verrechnungspreise grundsätzlich auf nachkalkulierten Ist-Werten beruhen sollen. Nur wenn kein System durchgängiger Nachkalkulationen vorgesehen ist, soll der genannte Mindeststandard umgesetzt werden. (vgl. Abschnitt 6.1 der Weisung)

Versorgung sicherstellen sollte. Die Postregulationsbehörde hat darüber hinaus mehrfach darauf hingewiesen, dass sie sich ein strategisch optimiertes Poststellennetz an dem heutigen Geschäftsmodell der Post orientieren sollte.

Die Post hat ein aus ihrer Sicht betriebsnotwendiges Poststellennetz abgeleitet. Die Reduzierung auf 600 Poststellen, sowie die Art und Weise ihrer Auswahl stellt eine Abkehr von der bestehenden Strategie eines flächendeckenden Anbieters von Post- und Finanzdienstleistungen dar. Somit hat die Post die Hinweise der Postregulationsbehörde in ihrem Berechnungsansatz nicht umgesetzt.

Bestimmung der Kosten des betriebsnotwendigen Poststellennetzes

Zur Bestimmung der Kosten des Poststellennetzes weist die Post die Kosten, die bei PV anfallen, den Kostenarten (Personalkosten, übrige Betriebskosten) und diese wiederum den wichtigsten Aktivitäten (Hauszustellung, Fachzustellung, sowie Annahme und Verkauf) zu. Bei den Kosten für den Prozess Annahme und Verkauf führt die Post eine Spaltung in proportionale Kosten und Strukturkosten durch. Die übrigen Betriebskosten werden grundsätzlich den Strukturkosten zugewiesen, Personalkosten werden in Abhängigkeit des Auslastungsgrades zwischen beiden Klassen aufgeteilt. Die „Unterauslastung“ ergibt sich als Residualgrösse über die eingesetzte Arbeitszeit pro Transaktion. Zur Bestimmung der Kosten des betriebsnotwendigen Netzes hat die Post darüber hinaus die proportionalen Kosten der Poststellen ausserhalb des Clusters auf die Poststellen des betriebsnotwendigen Netzes übertragen.

Das Vorgehen der Post ist im Grundsatz angemessen. Die Post erhöht mit ihrem Berechnungsansatz die Transparenz der bei PV anfallenden Kosten, indem sie die Kosten den Hauptaktivitäten zuordnet. Es muss im Detail geprüft werden, ob Personal- und übrige Betriebskosten (insbesondere Raum- und IT-Kosten) verursachungsgerecht den verschiedenen Aktivitäten zugerechnet werden, und ob die Aufteilung der Personalkosten in Struktur- und proportionale Kosten nachvollziehbar erfolgt. Eine Beurteilung der Umsetzung der Kostenspaltung im Detail war den Gutachtern auf Grund des zu Verfügung gestellten Zahlenmaterials nicht möglich.

Bestimmung der Erträge des Poststellennetzes

Bei der angewendeten Reduzierung auf 600 Poststellen (insbesondere bei einem Rückzug aus der Fläche) ist die Annahme der Post nicht schlüssig, von unveränderten Erträgen im Poststellennetz auszugehen. Daher müssten Ertragsveränderungen bei der Berechnung der Mehrkosten berücksichtigt werden.

Bestimmung der Transferpreise im Bereich Annahme und Verkauf

Entsprechend der Weisung sollen die Transferpreise auf der Basis der effektiven Vollkosten des betriebsnotwendigen Poststellennetzes bestimmt werden. Mit Ausnahme der Kostenorientierung macht die Weisung keine konkreten Vorgaben zur Gestaltung der Transferpreise. Die Post hat deshalb einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Bestim-

mung der Transferpreise.

Die Transferpreise für Leistungen von PV im Bereich „Annahme und Verkauf“ werden nach Angaben der Post kostenbasiert, d.h. auf der Basis der Vollkosten des betriebsnotwendigen Netzes ermittelt. Die Post hat davon Abstand genommen, zweiteiligen Tarife zu führen¹²⁵, obwohl die Postregulationsbehörde dies vorgeschlagen hat. Die internen Verrechnungspreise werden auf der Basis von Plankosten und -mengen berechnet. Auf diese Weise werden die Kosten über die Transferpreise vollständig variabilisiert. Somit wäre die Post dieser Vorgabe nach eigenen Angaben gefolgt. Die Gutachter hatten allerdings keine Möglichkeit, den tatsächlichen Grad der Umsetzung zu überprüfen.¹²⁶

Bestimmung Transferpreise Haus- und Fachzustellung

Der Geschäftsbereich „Poststellen und Verkauf“ erbringt für PostMail und PostLogistics Zustelleistungen (Fach- und Hauszustellung). PostMail übernimmt die gesamten anfallenden Kosten, die im Rahmen der Haus- und Fachzustellung bei PV anfallen. PostLogistics bezahlt PostMail für die Zustellung von Paketen, soweit diese im Verbund mit der Briefzustellung erfolgt. Die Zustellkosten von „Poststellen und Verkauf“ werden von den Kosten des Prozesses „Annahme und Verkauf“ separiert. Transferpreise für Zustelleistungen durch PV werden nicht ermittelt.

¹²⁵ Der Ansatz der Post kann bei Abweichungen der Ist- von den Planmengen zu Kostenunter- bzw. -überdeckungen führen, die sowohl die Deckung der Struktur- als auch der proportionalen Kosten berühren. Bei Mengenabweichungen müsste die Kostenspaltung korrigiert werden, da der Auslastungsgrad und damit die Aufteilung der Personalkosten in proportionale und Strukturkosten beeinflusst wird. Bei einem zweiteiligen Tarif wären zumindest die Plan-Strukturkosten immer gedeckt; bei den variablen Kosten hängt es davon ab, ob nach Plan- oder Ist-Mengen fakturiert wird. Im Fall von Ist-Mengen ergäbe sich dann ebenfalls eine volle Kostendeckung. Problematisch bleibt auch in diesem Fall die mengenabhängige Bestimmung der Strukturkosten.

¹²⁶ Es bleibt auch unklar, in welchem Verhältnis die einzelnen Dienste und Produkte zur Deckung der (Plan-)Vollkosten herangezogen werden. Die veränderten Transferpreise wurden den Gutachtern durch die Post zwar vorgelegt, wie sie aber im Detail zustande gekommen sind, war nicht nachvollziehbar (vgl. dazu Abschnitt 4.2.6).

Im Bereich der Haus- und Fachzustellung bei PV kann aus konzeptioneller Sicht aufgrund der vollständigen Kostenübernahme durch PM keine Kostenunterdeckung und somit auch kein Infrastrukturbeitrag entstehen.¹²⁷ Notwendige Voraussetzung ist allerdings, dass die Kostenzuscheidung (Personal- und übrige Betriebskosten) zur Haus- und Fachzustellung verursachungsgerecht und nachvollziehbar erfolgt, und auf diese Weise sichergestellt wird, dass dem Prozess „Annahme und Verkauf“ keine prozessfremden Kosten zugewiesen werden. Die Kostenzurechnung konnte im Rahmen des Gutachtens nicht im Detail überprüft werden.

Nachkalkulationen

Nach den Angaben der Post sind die Geschäftsbereiche bei erheblichen Abweichungen von den Planwerten angehalten, die Transferpreise entsprechend anzupassen. Bei kleinen Abweichungen verbleiben die Differenzen in der Regel bei den Geschäftsbereichen.

Die Transferpreise basieren grundsätzlich nicht auf nachkalkulierten Istwerten, sie werden allerdings bei erheblichen Abweichungen angepasst. Die Post setzt die Vorgabe der Weisung daher teilweise um.

Separater Ausweis der Zustellkosten für den Bereich „Poststellen und Verkauf

Die Kosten für Zustellaktivitäten des Geschäftsbereichs PV werden im Rahmen des Rechnungswesens 2007 separiert und getrennt ausgewiesen. Damit hat die Post die entsprechende Vorgabe der Weisung umgesetzt.

5.4 Gesamtwürdigung

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Post mit dem Rechnungswesen 2007 die Vorgaben der Weisung konzeptionell umgesetzt hat. Das ausgewählte betriebsnotwendige Poststellennetz mit 600 Poststellen ist jedoch nicht kompatibel mit der Annahme konstanter Erträge. Aus diesem Grund liefert die Mehrkostenberechnung für den Prozess „Annahme und Verkauf“ keine verwendbare Grundlage für die Bildung der Transferpreise und die Berechnung des Infrastrukturbeitrags.

Das Berechnungskonzept der Post sieht vor, dass die Kosten der Zustellaktivitäten des Geschäftsbereichs „Poststellen und Verkauf“ separat ausgewiesen und verursachungsgerecht vom Geschäftsbereich PostMail übernommen werden. Aus konzeptioneller Sicht entsteht daraus ein zusätzlicher Infrastrukturbeitrag.

Das Rechnungswesen 2007 hat zu einer grösseren Transparenz hinsichtlich der Kostenentstehung im Geschäftsbereich Poststellen und Verkauf geführt.

Der Infrastrukturbeitrag resultiert damit allein aus dem Prozess „Annahme und Verkauf“.

¹²⁷ Da es sich um eine Planrechnung handelt, kann es zu Abweichungen zwischen den Plan- und Istgrössen kommen. Im Rahmen von Nachkalkulationen sollten diese Abweichungen nachträglich korrigiert werden.

Die durch die Post ausgewiesenen Mehrkosten von CHF 271 Mio. (inkl. nachträglich zugewiesene Gemeinkosten) liegen erheblich unter dem in 2006 ausgewiesenen Infrastrukturbeitrag von CHF 412 Mio.

Das Berechnungskonzept der Post zur Ermittlung der Universaldienstlast des Prozesses „Annahme und Verkauf“ ist aus unserer Sicht grundsätzlich geeignet, die Höhe des Infrastrukturbeitrags gemäss Postverordnung/Weisung transparent und nachvollziehbar auszuweisen. Abzulehnen ist hingegen, die Umsetzung des Ansatzes bei der Bestimmung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes unter der Annahme unveränderter Erträge.

Die Postregulationsbehörde hat den Begriff "betriebsnotwendiges Netz" im Tätigkeitsbericht 2005, S. 14, als „strategisch optimiertes Poststellennetz unter Beibehaltung des heutigen Geschäftsmodells“ definiert. In einem Schreiben vom 22. November 2006 an den Konzernleiter der Post hat die Postregulationsbehörde dazu präzisiert, dass als Vergleichsbasis Netze in Frage kommen, die ebenfalls eine flächendeckende Abdeckung ermöglichen, aufgrund nicht vorhandener Grundversorgungsaufgaben gegenüber dem Poststellennetz aber optimiert sind. Da das Modell der Post auf den 600 mengenstärksten Poststellen basiert und die geographische Abdeckung der Schweiz bei der Clusterbildung nicht berücksichtigt hat, ist das Erfordernis der Flächendeckung nicht eingehalten.

Um ein flächendeckendes Netz in betriebswirtschaftlich optimierter Form anzubieten, müsste die Anzahl Poststellen gegenüber dem Berechnungsansatz der Post wesentlich erhöht werden. Dabei wäre auf folgende Benchmarks abzustellen:

- Filialnetze von Banken, die eine ähnliche Unternehmensstrategie wie die Post verfolgen, beispielsweise das Filialnetz der Raiffeisenbank, welches aufgrund ihres genossenschaftlichen Charakters den Aspekten der Erreichbarkeit und Kundennähe einen hohen Stellenwert einräumt (1'258 Filialen).
- Filialnetze von europäischen Postdienstleistern, die in der Optimierung ihre Poststellennetze bereits weiter vorangeschritten sind. Der Durchschnittswert der Anzahl Poststellen in europäischen Vergleichsländern lag für 2005 umgerechnet auf die schweizerischen Verhältnisse bei 1'490 Poststellen.¹²⁸
- Im Weiteren müsste die Post selbst als Anbieter von Post- und Finanzdienstleistungen eine realistische und strategiekonforme Einschätzung liefern, welche Rolle für sie das Poststellennetz als Vertriebsnetz spielt.

In den Unterlagen zur Methodik des betrieblichen Rechnungswesens Konzern 2007 vom 28. April 2005 rechnet die Post für den Hauptprozess "Annahme und Verkauf" bei 1'000 Poststellen mit einer mutmasslichen Universaldienstlast von CHF 163 Mio. Wir können auf der Grundlage der Informationen zum „Budget 2007“ nur überschlagen, wie sich eine

¹²⁸ Vgl. Abbildung 10 in Abschnitt 4.1.4.2.1.

Anpassung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes, das auf der bestehenden Strategie der Post basiert, auf den Infrastrukturbeitrag auswirken würde. Die beiden nachfolgenden Überschlagsrechnungen stellen Schätzungen zur Höhe des Infrastrukturbeitrags im Fall eines betriebsnotwendigen Poststellennetzes von 1'500 statt 600 Poststellen. Diese Rechnung soll eine Orientierung über mögliche Grössenordnungen bei Anpassungen des Poststellennetzes auf die Höhe des Infrastrukturbeitrags geben.

Überschlagsrechnung Infrastrukturbeitrag I

- Wir unterstellen ein betriebsnotwendigen Netz mit 1'500 Poststellen. Der Benchmark mit anderen europäischen Postdienstleistern liefert beispielsweise einen Wert in dieser Grössenordnung.¹²⁹
- Wir gehen von einem Ausgangsnetz mit 2'500 Poststellen aus (Ende 2006 hat die Post 2'493 Poststellen betrieben).
- Im Weiteren unterstellen wir, dass sich die Struktur- und die zugerechneten Gemeinkosten (gesamt: CHF 271 Mio.) gleich auf die 1'900 Poststellen ausserhalb des Clusters verteilen.
- Von Ertragsveränderungen wird abgesehen, so dass die proportionalen Kosten ebenfalls unverändert bleiben und den 1'500 Poststellen im Cluster zugeordnet würden.

In der Überschlagsrechnung reduziert sich der Infrastrukturbeitrag bei einem betriebsnotwendigen Poststellennetz mit 1'500 Zugangspunkten um rund CHF 130 Mio. auf rund CHF 140 Mio. Ein Drittel dieses Betrags wären wie in der Berechnung der Post nachträglich zugerechnete Gemeinkosten. Die Strukturkosten würden sich auf unter CHF 100 Mio. reduzieren.

¹²⁹ Vgl. Abbildung 10 in Abschnitt 4.1.4.2.1.

Überschlagsrechnung Infrastrukturbeitrag II

- Im Unterschied zur ersten Überschlagsrechnung unterstellen wir, dass die 900 zusätzlichen Poststellen im Cluster 75 % der Struktur- und der zugerechneten Gemeinkosten (gesamt: CHF 271 Mio.) der ursprünglichen 1'900 Poststellen tragen.¹³⁰
- Alle anderen Annahmen sind identisch mit der Überschlagsrechnung I

In dieser Rechnung reduziert sich der Infrastrukturbeitrag bei einem betriebsnotwendigen Poststellennetz mit 1'500 Zugangspunkten um über CHF 200 Mio. auf rund CHF 70 Mio.. Ein Drittel dieses Betrags wären nachträglich zugerechnete Gemeinkosten. Die Strukturkosten innerhalb des Infrastrukturbeitrags würden sich damit auf unter CHF 50 Mio. reduzieren.

Die Überschlagsrechnungen machen deutlich, dass der Infrastrukturbeitrag bei einer Anpassung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes von 600 auf 1'500 Poststellen in einer Bandbreite zwischen CHF 70 Mio. und CHF 140 Mio. liegen würde.

¹³⁰ Diese Annahme ist insofern plausibel, weil entsprechend der Auswahl nach Transaktionsmengen pro Poststelle tendenziell die Poststellen mit mehr als einem Schalter ausgewählt wurden. Der Anteil der Strukturkosten der 600 Poststellen im ursprünglichen Cluster beträgt fast 60 %, obwohl sie zahlenmässig nur ein Viertel aller Poststellen ausmachen (Post, Budget 2007).

6 Empfehlungen

6.1 Empfehlung zur Umsetzung der Postverordnung / Weisung des Regulators

Der Berechnungsansatz der Post für die Lastermittlung im Prozess „Annahme und Verkauf“ ist aus unserer Sicht grundsätzlich geeignet, die Kosten des betriebsoptimalen Poststellennetzes und auf dieser Grundlage die kostenorientierten Transferpreise abzuleiten.

Die Post weist mit ihrem Berechnungskonzept einen Infrastrukturbeitrag aus, der in seiner Höhe nicht schlüssig begründet werden kann. Mit der aktuellen Ausgestaltung des Berechnungsansatzes kann das Ziel, für das Geschäftsjahr 2007 einen weisungskonformen Nachweis des Infrastrukturbeitrags im Rahmen des Rechnungswesens 2007 zu liefern, nicht eingehalten werden.

Wir empfehlen eine kurzfristige Festlegung des betriebsnotwendigen Poststellennetzes durch die Postregulationsbehörde im Einvernehmen mit der Post. Nur unter dieser Voraussetzung lässt sich kurzfristig der regulatorische Ausweis auf der Basis der heutigen Gesetzgebung vornehmen. Ähnlich wie bei der Universaldienstlastberechnung müsste die Post bei der Gestaltung des betriebsoptimalen Poststellennetzes die Wettbewerbssituation im Paket- und Bankenmarkt, sowie das Nachfrageverhalten ihrer Kunden (Wechselbereitschaft, Substitutionsverhalten) berücksichtigen.

Ausgehend von der in Kapitel 5.4 umschriebenen Anpassung des Geschäftsmodells, insbesondere mit der Neufestlegung der Zahl der Poststellen in einem betriebsnotwendigen Poststellennetz, sollte sich der Infrastrukturbeitrag im Rahmen des Rechnungswesens 2007 berechnen lassen. Die Transferpreise wären entsprechend anzupassen.

6.2 Empfehlung zur Ermittlung der Universaldienstlast

Die Analyse des Berechnungsansatzes der Post hat erhebliche konzeptionelle Mängel aufgedeckt mit dem Ergebnis, dass die für das Geschäftsjahr 2007 budgetierte Universaldienstlast nicht plausibel ist. Darüber hinaus fehlt in der Schweiz derzeit die erforderliche Rechtsgrundlage für den Ausweis einer Universaldienstlast. Kurzfristig besteht daher keine Notwendigkeit für die Ermittlung einer allfälligen Universaldienstlast. Langfristig – insbesondere in einem vollständig geöffneten Briefmarkt – kann diese Frage wieder aufgeworfen werden, sofern die Lastermittlung in der neuen Postgesetzgebung eingeführt wird. In diesem Fall sollte die Post, ihren Berechnungsansatz unter Berücksichtigung der aufgezeigten Mängel und des gesetzgeberischen Rahmens weiterentwickeln.

6.3 Regelungsbedarf mit Blick auf die Totalrevision der Postgesetzgebung

6.3.1 Optionaler Ausweis einer Universaldienstlast

Das Konzept des Infrastrukturbeitrags ist grundsätzlich verschieden von dem der Univer-

saldienstlast. Während der Infrastrukturbeitrag sich ausschliesslich auf den Geschäftsbereich „Poststellen und Verkauf“ beschränkt, bezieht sich die Universaldienstlast auf die Kosten, die einem Unternehmen insgesamt aus der Grundversorgungsverpflichtung entstehen. Das Poststellennetz kann eine Quelle für die Universaldienstlast darstellen, diese sollte aber nicht auf der Ebene eines Geschäftsbereichs, sondern im Unternehmenskontext ermittelt werden.

Der heutige Regulierungsrahmen sieht den Ausweis eines durch eine unabhängige Revisionsstelle überprüften Infrastrukturbeitrags vor. Da sich der Infrastrukturbeitrag ausschliesslich auf den Geschäftsbereich „Poststellen und Verkauf“ bezieht, bewirkt diese Vorgabe, dass der Regulator gezwungen ist, auf die Gestaltung der internen Verrechnungspreise Einfluss zu nehmen.¹³¹

Die Weisung der Postregulationsbehörde vom 7. Dezember 2004 setzt die Postverordnung u.a. in der Weise um, dass die unabhängige Überprüfung der Transferpreise und damit des Infrastrukturbeitrags ermöglicht wird. Darüber hinaus spielt die Ermittlung des Infrastrukturbeitrags eine Rolle bei der Überprüfung des Quersubventionierungsverbots. Da die Restkosten als Infrastrukturbeitrag ausgewiesen und den reservierten Diensten als Monopolbereich belastet werden, kommt der Bestimmung des betriebsnotwendigen Netzes, der Höhe der Transferpreise und der Ableitung der verbleibenden Restkosten für die Preisgestaltung im reservierten Dienst eine wichtige Stellung zu. Somit müsste die Post auch bei Preisanpassungen im reservierten Dienst, die durch das UVEK zu genehmigen sind, die Ermittlung des Infrastrukturbeitrages in nachvollziehbarer und transparenter Form nachweisen.

Der Infrastrukturbeitrag wirkt sich direkt auf die Unternehmenssteuerung aus, da dessen Entstehung eng mit der unternehmensinternen Finanzierung verknüpft ist. Diese Verknüpfung wird über die Ermittlung der Transferpreise hergestellt. Bei konstanten Kosten und Transaktionsmengen des Geschäftsbereichs Poststellen und Verkauf fällt der Infrastrukturbeitrag umso höher aus, je niedriger die Transferpreise festgesetzt sind. Die Finanzierung der Kosten des Geschäftsbereichs Poststellen und Verkauf und damit des Poststellennetzes erfolgt daher zum einen Teil aus den internen Erlösen (sowie Gewinnen aus dem Verkauf von Drittprodukten) und zum anderen Teil über eine Transferleistung aus den Erträgen der reservierten Dienste an den Geschäftsbereich Poststellen und Verkauf. Über diesen Transmissionskanal findet daher eine systematische Umverteilung der Kosten des Geschäftsbereichs Poststellen und Verkauf an PostMail statt, die möglicherweise

¹³¹ In der europäischen Regulierungspraxis ist diese Vorgehensweise einmalig. Interne Verrechnungspreise sind nicht Gegenstand der Regulierung. Bei Preisentscheiden bzw. der Überprüfung des Quersubventionierungsverbots können interne Verrechnungspreise eine Rolle spielen, wenn das regulierte Unternehmen seine Endkundenpreise unter anderem auf interne Verrechnungspreise basiert. In diesem Fall muss der Regulator prüfen, ob die internen Verrechnungspreise sich an der Höhe der tatsächlichen Kosten orientieren.

nicht verursachungsgerecht ist und zu steigenden Preisen bei den reservierten Diensten führen kann (aufgrund der Vorgabe, die Preise kostenorientiert festzusetzen). Dieses Konzept kann in einem vollständig geöffneten Briefmarkt nicht mehr in der heutigen Form angewendet werden (Wegfall des reservierten Bereichs) und ist daher nicht zukunftsfähig.

Eine allfällige Universaldienstlast sollte daher zwar künftig ermittelt, aber nicht, wie der Infrastrukturbeitrag über die Gestaltung der Transferpreise, im betrieblichen Rechnungswesen implementiert werden. Eine Ermittlung ausserhalb des betrieblichen Rechnungswesens erachten wir als die zweckmässigere Lösung. Ursachen und Höhe einer möglichen Universaldienstlast dienen in erster Linie dem Gesetzgeber als Entscheidungsgrundlage – kurzfristig für die Finanzierung und langfristig für die Weiterentwicklung der Universaldienstverpflichtung. Eine Regulierung des Transferpreissystems des regulierten Unternehmens kann in diesem Fall unterbleiben, da Transferpreise bei der Lastermittlung nicht relevant sind.

Wir empfehlen daher das Konzept des Infrastrukturbeitrags im Rahmen der Totalrevision der Postgesetzgebung durch das Konzept der „Universaldienstlast“ zu ersetzen. Die Ermittlung einer allfälligen Universaldienstlast sollte nicht regelmässig, sondern fallweise auf Initiative des verpflichteten Universaldienstleisters vorgenommen werden. Daher sollte das Postgesetz lediglich eine Option enthalten, die verlangt, dass eine Lastermittlung nur in dem Fall vorzunehmen ist, wenn der verpflichtete Postdienstleister eine externe Finanzierung dieser Last einfordert. Die regulatorischen Vorgaben für eine mögliche Lastermittlung können – ähnlich wie heute beim Infrastrukturbeitrag – dann gegebenenfalls im Rahmen einer Weisung durch die Postregulationsbehörde festgelegt werden.

6.3.2 Gesetzliche Regelung der Universaldienstverpflichtung

Aktuell sind die gesetzlichen Anforderungen an die Grundversorgungsverpflichtung der Post auf verschiedenen Ebenen (Art. 2-4 Postgesetz, Art. 2 ff. Postverordnung, Erläuterungen zur Postverordnung, Weisungen) geregelt. Wir empfehlen eine konsequente Zuteilung der Anforderungen auf den adäquaten gesetzlichen Erlass. Die allgemeinen Anforderungen der Grundversorgungsverpflichtung gehören, wie bisher, in das Postgesetz. Eine Spezifikation der Universaldienstvorgaben sind in der Postverordnung auszuführen. Dazu gehören auch relevante Dichtekriterien, materielle Vorgaben zum Poststellennetz, Verfahrensregelungen bei der Schliessung und Verlegung von Poststellen, Vorgaben zur Qualität des Zugangs und zur Aufsicht. Der heutige Zustand, wonach Vorgaben teilweise in der vom Bundesrat beschlossenen Kommentierung zur Postverordnung geregelt sind, ist aus gesetzgeberischer Sicht unbefriedigend und sollte mit der Totalrevision der Postgesetzgebung beseitigt werden.

6.3.3 Trennung der Verpflichtung zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen von der postalischen Grundversorgungsverpflichtung

Die Pflicht zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen verursacht im Poststellennetz erhebliche Zusatzkosten. Insbesondere wird diese Verpflichtung als zentrales Argument gegen die Einrichtung von Agenturlösungen herangeführt. Gleichzeitig gelten die Dichtekriterien für Zahlungs- und Postdienstleistungen ungeachtet der Tatsache, dass es eine gut entwickelte Bankenlandschaft in der Schweiz gibt. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, die Verpflichtung zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen von der postalischen Grundversorgungsverpflichtung zu trennen. Dies würde zu einer Verbesserung der Kostentransparenz führen. Lizenznehmer im Postmarkt würden in diesem Fall nicht dazu herangezogen, Lasten aus der Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu finanzieren, ohne selbst in dieser Branche tätig zu sein. Gleichzeitig könnten unterschiedliche Dichtekriterien für Zahlungsverkehrsdienstleistungen definiert werden, wonach der Handlungsspielraum der Post für Agenturlösungen vergrössert würde.

Anhänge:

- A. Dokumentenliste
- B. Berechnungsansätze Universaldienstlast in anderen Ländern
- C. Rolle von Zahlungsverkehrsdienstleistungen in Poststellen

Wir hoffen, Ihnen mit unseren analytischen Betrachtungen und Empfehlungen zu den verschiedenen Problemkreisen zu dienen und danken Ihnen bestens für den erteilten Auftrag.

CH – 3001 Bern, 28. Juni 2007

BDO Visura



Dr. Reto Flury
Leiter Corporate Finance, Partner



Beat Sterchi
Rechtsanwalt, leitender Unternehmensberater

D – 53604 Bad Honnef, 28. Juni 2007

wik-Consult GmbH



Alex Kalevi Dieke
Leiter Post und Logistik



Antonia Niederprüm
Senior Economist Post und Logistik

Anhang A: Dokumentenliste

Gliederung nach Herkunft:

1. Post
2. PostReg
3. UVEK
4. Gesetze, Verordnungen und Begleitdokumente
5. Sonstige Quellen

1. Post

- Präsentation Projekt Rechnungswesen 2007 vom 13. März 2007
- Berechnungsgrundlage von PV zur UDL "Annahme und Verkauf", Budget 2007 vom 16. März 2007
- Berechnungsmodell REMA vom März 2006
- Poststellen-Cluster-PF (Auszug) vom 20. September 2005
- Methodik RW 07; Definition vom 28. April 2005
- Entwurf "Modell zur Berechnung der Universaldienstlast vom 12. April 2005
- Manual Berichterstattung Konzern, Version 1.1.2007
 - Protokollauszug VR, 20.11.2006
 - Protokollauszug KL, 1.11.2006
 - Kapitel 6 Betriebliches Rechnungswesen
 - Beilagen 8.1, 8.2, 9, 11, 13, 14, 17, 23
- Transferpreise Post
 - Protokollauszug der KL-Sitzung vom 23.8.2006
 - Stellungnahme zum Dokument "Transferpreise Post", Prof. Sander, 8.9.2006
 - Transferpreise Post (Bestandteil Manual Berichterstattung Konzern, 11.8.2006
- Gutachten (Second Opinion), Schiller/Böckem
 - Methodik Rechnungswesen 2007, Clusterbildung – Verteilung Strukturkosten – Systematik zur Berechnung der Universaldienstlast, 18.1.2006
 - Methodik Rechnungswesen 2007, Verrechnungspreisbildung und Anreizwirkung, 10.3.2006

- Clusterbildung zur Berechnung der Universaldienstlast Post (Zwischenbericht Projekt Rechnungswesen 2007 zuhanden Steuerungsausschuss), 3.10.2005
 - Zur Berechnung der Universaldienstlast, Inputpapier ECOPLAN im Auftrag PostMail, 8.8.2005
 - Universaldienstlast der Prozesse Fahrt und Weg, ECOPLAN im Auftrag PostMail, 9.9.2006
 - Projektauftrag Rechnungswesen 2007 (RW07)
 - Protokollauszug KL-Sitzung vom 4.5.2005
 - Methodik betriebliches Rechnungswesen Konzern 2007 inkl. Ausweis Regulator, 28.4.2005
 - Methodik RW 07; Definitionen, 28.4.2005
 - Kosten und Auslastungsgrad der Hauptprozesse; erste Ergebnisse, 24.4.2005
 - Grafische Darstellung des Modells "Integrales Rechnungswesen anhand fiktiver Daten", 28.4.2005
 - Projektauftrag Rechnungswesen 2007 (Umsetzung in den Bereichen PV, PM, PP, SPI, PF, F), 20.4.2005
 - Berichterstattung an PostReg nach Art. 42 VPG, Jahresberichterstattung 2005, 22.5.2006 (am 23.1.2007 übergeben)
 - Berichterstattung an PostReg nach Art. 42 VPG, Jahresberichterstattung 2006, 21.3.2007
 - Organisation Post
 - Organigramm Konzern (inkl. Übersicht über die Konzerngesellschaften und die assoziierten Gesellschaften)
 - Organigramm Finanzen Konzern
 - Liste der Dienstleistungen des Stammhauses Post, Weisung Konzernleitung Nr. 3/2001, 1.1.2007
 - Betriebswirtschaftliche Beurteilung des Verfahrens zur Bestimmung des Ergebnisses des Universaldiensts der Schweizerischen Post, Göx/Schiller, 29.8.2005
 - Geschäftsberichte 1999-2006
 - Personal- und Sozialbericht 2004
 - Umweltbericht 2005
- 2. PostReg**
- Schreiben PostReg an Herrn Reto Müllhaupt vom 29. April 2005 (plus Antwort der Post)

- Schreiben PostReg an Herrn Dr. Hans-Peter Strodel vom 29. Juni 2005
- Schreiben PostReg an Herrn Dr. Ulrich Gygi vom 31. August 2006 (plus Antwort der Post)
- Schreiben PostReg an Herrn Dr. Ulrich Gygi vom 22. November 2006 (plus Antwort der Post)
- PostReg, Zukünftige Entwicklung Poststellennetz, Bericht PostReg zuhanden der nationalrätlichen KVF vom 19. April 2007
- Tätigkeitsberichte PostReg 2004 und 2005

3. Bundesrat / Departements (UVEK, FD)

- Strategische Ziele des Bundesrates für die Post 2006-2009
- „Wie der Bund mit seinen ausgelagerten Einheiten umgeht“, Referat an der Tagung „Corporate Governance in öffentlichen Betrieben“ am 6. November 2001 in Zürich
- Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006
- Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006
- „So steuert der Bund die Unternehmen Post, SBB, Swisscom und Skyguide“ vom 14. Juli 2006
- „SBB - POST – SWISSCOM Die strategischen Ziele des Bundesrates: Zielerreichung 2005“ vom 26. April 2006
- Kennzahlen zu den strategischen Zielen des Bundesrates für die Post 2006-2009 (ohne Sollwerte).

4. Gesetze und Begleitdokumente

- Botschaft zum Postgesetz vom 10. Juni 1996 (96.049)
- Postgesetz (PG) vom 30. April 1997, Stand am 13. Juni 2006 (783.0)
- Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz – Bericht des Bundesrates und Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes vom 22. Mai 2002 (02.041)
- Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (POG) vom 30. April 1997, Stand am 23. September 2003 (783.1)
- Postverordnung (VPG) vom 26. November 2003, Stand am 5. Dezember 2006 (783.01)
- Revision 2004 der Postverordnung – Kommentierung vom 26. November 2003
- Weisung zuhanden der Schweizerischen Post zum Ausweis der Kosten des Universaldienstes

tes sowie zum Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes vom 7. Dezember 2004.

5. Weitere Quellen

- ARCEP (2007), Consultation publique relative aux spécifications des systèmes de comptabilisation, en application de l'article I. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques, Consultation Publique du 6 avril au 4 mai 2007.
- Bergum, Kristin (2001), The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost: Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience.
- Commission d'Européene (2005), Aide d'Etat N 531/2005 – France: Mesures liées à la création et au fonctionnement de la Banque Postale, C(2005)5412 final.
- Crémer, H., Grimaud, A. und J.-J. Laffont (2000), "The Cost of Universal Service in the Postal Sector". In: M.A. Crew und P.R. Kleindorfer (Hrg.): Current Directions in Postal Reform, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, S. 47-68.
- Department of Trade and Industry (DTI), "£1.7bn investment to keep Post Office network national", Pressemeldung vom 17. Mai 2007.
- Dietl, H., Grüttner, A. und M. Lutzenberger (2007), Erhebung der Kosten für die Grundversorgung – Vor- und Nachteile der Methoden. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 5-2007, S. 17-20.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb (2006), NN 51/2006 – Poste italienne SpA – State compensation for universal postal service obligations 2000 – 2005.
- Europäisches Parlament und Europäischer Rat (1997), Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität.
- Garcia, T., Jaquinot, O., Roy, B. und Joelle Toledano, „A Cost Allocation Model for Postal Counters“, 10th Rutgers Conference, June 5-8, 2002, Potsdam.
- London Economics (2002), Benefits of Universal Services Provision to Consignia, Study on behalf of Postwatch.
- NERA (1998), Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector of the European Union.
- Norwegische Post (2006), Annual Report 2006.
- Oxera (2007), Funding universal service obligations in the postal sector. Bericht im Auftrag von La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, und Poczta Polska. January 2007.

<http://www.oxera.com/cmsDocuments/Funding%20universal%20services%20obligations%20in%20the%20postal%20sector.pdf> [abgerufen am 7. Mai 2007].

- Panzar, J. (2001), "Funding universal service obligations: the costs of liberalization". In: M.A. Crew und P.R. Kleindorfer (Hrg.): Future Directions in Postal Reform, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, S. 101-15.
- Post & Telestyrelsen (2007), Presentation of Posten AB's new service network.
- Postcomm (2005), The universal service for bulk mailers.
- Postcomm (2004), The UK's universal postal service.
- Postcomm (2001), An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision – A Discussion Document, June 2001.
- Poste Italiane (2005), Annual Report 2005.
- Statutory Instrument (2007), The Post Office Network Subsidy Scheme Order 2007, No. 962.
- WIK-Consult (2006), Main Developments in the European Postal Sector (2004-2006).
- WIK-Consult (2005), Schlussbericht Evaluation des Schweizer Postmarkts.
- Roger M. Kunz, Andrea M. Primosig (2005), Ausschüttungspolitik in der Schweiz Analyse anhand der SMI-Gesellschaften 1988 – 2003.

Anhang B: Berechnungsansätze Universaldienstlast

Tabelle 4 Belgien

Hintergrund und Modellkontext	Anlass für die Berechnung	Arrête du Janvier 11, 2006, Réforme de la Régie des Postes Jährliche Ermittlung der Kosten des Universaldienstes, bislang noch nicht praktiziert (erstmalige Anwendung vermutlich in 2007)
	Verfahren entwickelt von	Die Methodik folgt den Vorgaben der „Arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques“ Die Umsetzung erfolgte durch La Poste (Implementierung der ABC-Methode) und durch IBPT (das Modell von IBPT verteilt, die nicht indirekt zurechenbaren Gemeinkosten auf die Produkte; Input sind die durch La Poste gelieferten direkt und indirekt zurechenbaren Kosten und Erträge pro Produkt)
	Verfahren angewendet durch	De Post/La Poste (d.h. Berechnung erfolgt durch das Postunternehmen mit anschließender Prüfung durch „le Collège des Commissaires“) und IBPT (abschliessende Verteilung der nicht zugerechneten Kosten)
	Marktsituation	Ist-Situation: Beschränkter Wettbewerb (teilweise geöffneter Briefmarkt)
	Effizienzgrad	Ist-Situation
Geschäftsmodell mit USO	Betrachteter Universaldienstumfang	Produkte, die im Rahmen des Universaldienstes erbracht werden Reservierter Bereich: 115 Produkte Nicht reservierter Bereich: 594 Produkte (Produkte insgesamt: ca. 1.200)
	Kosten	Als Kostenbasis dienen die tatsächlich angefallenen (effektiven) Kosten des betreffenden Geschäftsjahrs (d.h. Vorjahr, vergangenheitsorientierte Betrachtung). Sie werden auf Vollkostenbasis unter Anwendung eines aktivitätsorientierten Kostenrechnungssystems ermittelt. Die Ermittlung der direkt und indirekt zurechenbaren Kosten, sowie der Erträge auf Produktebene erfolgt durch La Poste/De Post. Das Modell von IBPT verteilt, die verbleibenden nicht zurechenbaren Kosten auf die Produkte. La Poste stellt die notwendigen Daten bereit.
	Erträge	Da es sich um eine produktorientierte Rechnung handelt, finden die Erträge je Produkt des betreffenden Geschäftsjahres Verwendung
Geschäftsmodell ohne USO	Wegfallende Dienstelement	Ein Referenzfall wird nicht abgeleitet. Daher ergeben sich die wegfallenden Dienstelemente indirekt: Alle Produkte, die ihre Kosten nicht mindestens decken können, würden in einem hypothetischen Referenzfall nicht angeboten.
	Zeitbezug	Kosten und Erträge des abgeschlossenen Geschäftsjahrs (Istkosten und -erträge)
	Kosten	Die dem Produkt zugeordneten Vollkosten werden berücksichtigt (keine Wegfallkosten).
	Erträge	Die dem Produkt direkt zugeordneten Erträge werden berücksichtigt.
Ermittlung der Last		Vollkosten-Ansatz Die Last ergibt sich als Summe aller produktspezifischen Verluste im reservierten und nicht reservierten Bereich.
Rolle des Poststellennetzes bei der Ermittlung der Last		Das Poststellennetz wird bei der Beschreibung nicht erwähnt. Da bei dieser Berechnungsmethodik Gewinne und Verluste auf der Ebene von Produkten ermittelt werden, ist davon auszugehen, dass die Kosten des Poststellennetzes ebenfalls den Produkten zugeordnet worden sind.

Rolle der Zahlungsverkehrsdienstleistungen		Finanzdienstleistungen werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt, da es sich nicht um einen postalischen Universaldienst handelt. Es ist eine separate Verpflichtung, die der Eigentümer dem Unternehmen im „4 ème Contrat de gestion entre l'État et La Poste S.A. de droit public“ auferlegt hat.
Finanzierung einer möglichen Last		Die Summe der produktspezifischen Verluste aller Universalienstprodukte wird über die Gewinne der Produkte im reservierten Bereich finanziert. Übersteigen die Verluste die Gewinne aus dem reservierten Bereich, besteht die rechtliche Möglichkeit einen Universaldienstleistungsfonds zu bilden und die Finanzierungslücke darüber zu schliessen.

Quellen: Communication du conseil d'IBPT du 27 mars 2006 relative aux modalités de calcul du coût du service universel postal;

Arrêté royal du 11 janvier 2006 mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques;

WIK-Consult (2006), Main Developments in the Postal Sector 2004-2006, Tabelle 3.6.1

Tabelle 5 Frankreich

Hintergrund und Modellkontext	Anlass für die Berechnung	Ermittlung der Nettokosten des Poststellennetzes (CRAT) resultierend aus Auflagen aus der Post-Universaldienstverpflichtung und der Regionalförderung (Postgesetz)
	Verfahren entwickelt von	La Poste
	Verfahren angewendet durch	La Poste
	Marktsituation	Aktuelle Marktsituation (die in Abhängigkeit der Dienstleistungen verschieden ist; insbesondere im Bereich Finanzdienstleistungen wird von Wettbewerb ausgegangen)
	Effizienzgrad	Gegeben
Geschäftsmodell mit USO	Betrachteter Universal-dienst-umfang	Dichtekriterien des Poststellennetzes aus Post-Universaldienst und Regionalplanung bestimmen den Umfang des aktuellen Poststellennetzes. Es wird zwischen der notwendigen Zahl von Poststellen zur Erfüllung der Universaldienstkriterien und der Zahl der Poststellen des aktuellen Netzes unterschieden. Es ist unklar, ob eine Unterscheidung zwischen dem aktuellen Netz und dem Netz, welches alle Auflagen erfüllt, durchgeführt wird. (vgl. Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, Paragraph 119)
	Kosten	Istkosten des aktuellen Poststellennetzes
	Erträge	Als Erträge werden die im Poststellennetz generierten Umsätze (aus Konzernsicht) verwendet.
Geschäftsmodell ohne USO	Wegfallende Dienstelemente	Als Referenzfall dient ein Poststellennetz, welches aus Sicht des Konzern La Poste die Gewinne maximiert. Die wegfallenden Dienstelemente sind demnach die Poststellen, die über das Réseau Commercial hinausgehen.
	Zeitbezug	Zeitbezug unklar, es handelt sich um ein Simulationsmodell, das auf Kosten- und Nachfragefunktionen basiert.
	Kosten	Der Personaleinsatz für das Réseau Commercial wird auf der Basis eines Warteschlangenmodells geschätzt (Erlang C). Dies impliziert, dass nicht automatisch von einer Vollausslastung ausgegangen wird (d.h. es werden mehr Personalkosten zugeordnet, als im Zusammenhang mit der Kundenbedienung und Nachbereitung anfallen). (Vgl. Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, Paragraph 130) Die Gemeinkosten des Schalernetzes („coûts fixes du guichet communs“) werden ausschliesslich durch den Briefdienst und die Finanzdienstleistungen getragen; bei der Berechnung des CRAT werden sie nicht berücksichtigt. (Vgl. Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, Paragraph 131)
	Erträge	Die Umsätze für den Referenzfall werden auf der Basis von Nachfragefunktionen (separat für Brief-, Paket- und Finanzdienstleistungen) geschätzt (Umsätze aus Konzernsicht). Die Nachfrage hängt u.a. von der Entfernung zur nächsten Poststelle und der Wettbewerbsintensität in der betreffenden Region ab.
Ermittlung der Last		NAC-Ansatz Das Ergebnis des Poststellennetzes unter Beachtung der Verpflichtungen werden dem Ergebnis des Poststellennetzes ohne Verpflichtung gegenübergestellt. Beachte: Die Erträge werden aus Konzernsicht ermittelt (entgangene Umsätze).
Rolle des Poststellennetzes bei der Ermittlung der Last		Das Poststellennetz ist der zentrale Untersuchungsgegenstand bei der Berechnung der Nettolast.
Rolle der Zahlungsverkehrs-		Die Finanzdienstleistungen beeinflussen den Umfang des Réseau Commercial, weil sie für La Poste ein wichtiger Teil

dienstleistungen		des Dienstleistungsportfolios der Poststellen sind.
Finanzierung einer möglichen Last		CRAT accessibilité: Finanzierung über Erträge aus dem reservierten Bereich oder mittels Beiträgen aus einem Universaldienstleistungsfonds CRAT résiduelle: Finanzierung durch den Staat

Quellen: Commission d'Européenne, C(2005)5412 final, ARCEP (2007), Consultation publique relative aux spécifications des systèmes de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques, Consultation Publique du 6 avril au 4 mai 2007.

Tabelle 6 Grossbritannien

Hintergrund und Modellkontext	Anlass für die Berechnung	Hintergrund ist der Marktöffnungsfahrplan für den britischen Briefmarkt
	Verfahren entwickelt von	Royal Mail Die Lizenzbedingungen enthalten keine konkreten Vorgaben, wie eine mögliche Last der Grundversorgungsverpflichtung berechnet werden soll.
	Verfahren angewendet durch	Royal Mail
	Marktsituation	Ist-Situation: Beschränkter Wettbewerb (teilweise Marktöffnung)
	Effizienzgrad	Ist-Situation
Geschäftsmodell mit USO	Betrachteter Universaldienstumfang	Alle Produkte von Royal Mail disaggregiert in zahlreiche Sendungsströme. Zur Bestimmung der Sendungsströme finden folgende Merkmale Anwendung: Produkte (22 Produkte); Empfänger (2 Kategorien: Geschäftliche Empfänger, Wohnbezirke/Kleinempfänger); Entfernung zwischen Einsammlungs- und Zustellpunkt (3 Kategorien: lokal, benachbarte Regionen, entfernt); Dichte der Zustellpunkte (5 Kategorien: Stadtzentren, städtisch, Stadtrand, ländlich, sehr ländlich); Grösse und Bearbeitungsfähigkeit der Sendung (4 Kategorien: maschinenfähig, nicht maschinenfähige, grosse Briefe, Päckchen); Gewicht der Sendung (11 Kategorien: 0-20g, 21-40g, 41-50g, 51-60g, 61-100g, 101-150g, 151-200g, 201-250g, 251-300g, 301-350g, >350g). Unter Anwendung aller Kriterien hat Royal Mail für insgesamt 20.340 verschiedene Sendungsströme (von potentiell 29.040 Sendungsströmen) die Kosten und Erträge berechnet.
	Kosten	Als Kostenbasis dienen die tatsächlich angefallenen Kosten des Geschäftsjahres 1999/2000. Royal Mail verwendet als Kostenstandard eine Schätzung der „long-run marginal costs“ (LRMC), d.h. der langfristigen Grenzkosten (als Proxy für die vermeidbaren Kosten) auf der Ebene der disaggregierten Sendungsströme. Es handelt sich dabei um eine Schätzung der Kosten, die wegfallen würden, wenn die betroffenen Sendungen nicht befördert und zugestellt würden.
	Erträge	Da es sich auch um eine produktorientierte Rechnung handelt, finden die Erträge je Produkt des betreffenden Geschäftsjahres Verwendung, die auf die einzelnen Sendungsströme herunter gebrochen werden. Es werden keine genauen Angaben zur Ermittlung der Erträge gemacht. Allerdings erfordert diese Herangehensweise eine sehr genaue Kenntnis über die Zusammensetzung der Sendungsströme.
Geschäftsmodell ohne USO	Wegfallende Dienstleistungen	Alle Sendungsströme, die nicht mindestens ihre langfristigen Grenzkosten (als Proxy für die vermeidbaren Kosten) decken (also faktisch alle quersubventionierten Sendungsströme).
	Kosten	Siehe Ist-Zustand
	Erträge	Siehe Ist-Zustand
Ermittlung der Last		NAC-Ansatz Die Last ergibt sich als Summe aller sendungsstromspezifischen vermeidbaren Nettokosten.
Rolle des Poststellennetzes bei der Ermittlung der Last		Das Poststellennetz spielt bei der Ermittlung nur insoweit eine Rolle, als dass ein Teil der Sendungen an Schaltern abgegeben oder abgeholt werden. Royal Mail hat gegenüber Postcomm keine Angaben über die Sendungsmengenanteile nach Einsammlungsart gemacht (Einsammlungsarten: Briefkasten, Postschalter, Sortierzentren, Abholung beim Versender). In jedem Fall werden nur transaktionsabhängige Kosten zum Ansatz gebracht (variable Kosten, die wegfallen wür-

		den). In diesem Zusammenhang hat Royal Mail die langfristigen Grenzkosten, die im Zusammenhang mit der Behandlung von Briefen an Schaltern stehen, geschätzt. Genauere Informationen zur Ermittlung der Schalterkosten in Zusammenhang mit Brieftransaktionen liegen nicht vor.
Rolle der Zahlungsverkehrsdienstleistungen		Im Rahmen des postalischen Universaldienstes gibt es keine Verpflichtung zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Post Offices Ltd. erbringt in Kooperation mit Finanzinstituten Zahlungsverkehrsdienstleistungen.
Finanzierung einer möglichen Last		Es gibt keine gesetzlichen Regelungen, die die Finanzierung einer etwaigen Last regelt. Implizit hätte die nachweisliche Existenz einer Last mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Beibehaltung des Teilmonopols geführt (d.h. in diesem Fall wäre der Umfang des reservierten Bereichs in Beziehung zu der Last der Grundversorgungsverpflichtung gesetzt worden).

Quellen: Postcomm (2001), An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision – A Discussion Document, June 2001.

Tabelle 7 Norwegen

Hintergrund und Modellkontext	Anlass für die Berechnung	Aus den Lizenzbedingungen ergibt sich die Notwendigkeit der Berechnung einer möglichen Nettolast. Die Lizenz von Posten AB bestimmt, dass es grundsätzlich keine Quersubventionierung zwischen den reservierten Bereichen und nicht reservierten Universaldiensten und anderen Diensten geben darf. Grundsätzlich muss der Nachweis gebracht werden, ob die Gewinne notwendig zur Finanzierung anderer verlustbringender Diensteelemente, die nicht direkt mit den reservierten Diensten im Zusammenhang stehen, sind. "The surplus from the reserved services in profitable areas shall be used to finance a deficit of the same service in an unprofitable area. Any other transfer of the surplus from the reserved services is only allowed when the cross-subsidization (together with allocations from the government for procurement of postal services) is part of the financing of universal postal services that are commercially unprofitable for Norway Post."
	Verfahren entwickelt von	Posten AB Die Lizenzbedingungen enthalten keine konkreten Vorgaben, wie eine mögliche Last der Grundversorgungsverpflichtung berechnet werden soll.
	Verfahren angewendet durch	Posten AB
	Marktsituation	Unklar
	Effizienzgrad	Ist-Situation (sehr fortgeschrittene Technologie)
Geschäftsmodell mit USO	Universaldienst-umfang	Fokus liegt auf Dienstcharakteristika, die sich aus der Universaldienstverpflichtung ergeben
	Kosten	Prozesskostenorientierte Ermittlung der Kosten disaggregiert für Produkte, Regionen und Aktivitäten
	Erträge	Erträge pro Produkt
Geschäftsmodell ohne USO	Wegfallende Diensteelemente	Der Referenzfall ergibt sich nicht allein aus der Analyse der Kosten- und Ertragssituation im Ist-Zustand (d.h. beispielsweise Abschaffung aller verlustbringenden Universaldienstprodukte). Entscheidend ist vielmehr die Unternehmensstrategie langfristig als flächendeckender Postdienstleister aufzutreten. In der Praxis ergab sich folgendes strategisches Dienstleistungsniveau: - 15% der Haushalte würden eine 5-Tage statt der vorgeschriebenen 6-Tage Zustellung erhalten; - 5% der Haushalte würden 2 Tage statt 6 Tage pro Woche Post zugestellt bekommen; - Halbierung der bestehenden mobilen Postfilialen; - Keine kostenlose Beförderung von Blindensendungen; - Kein Einheitstarif für Brief- und Paketsendungen von und nach Spitzbergen Den höchsten Anteil an den Nettokosten hat die Veränderung der Zustellfrequenz (Bergum, 2001)
	Kosten	Bestimmung der langfristig vermeidbaren Kosten
	Erträge	Ertragsänderungen werden berücksichtigt, allerdings sind diese Veränderungen sehr geringfügig, da die Dienste nach wie vor flächendeckend erbracht werden.
Ermittlung der Last		NAC-Ansatz Weitergehende positive Effekte resultierend aus dem Status als Universaldienstleister werden nicht explizit berücksichtigt, doch spielen sie implizit bei der Wahl der Unternehmensstrategie für den Referenzfall eine Rolle.
Rolle des Poststellennetzes bei der Ermittlung der Last		Für die Lastberechnung der Postdienstleistungen spielt das Poststellennetz keine zentrale Rolle.
Rolle der Zahlungsverkehrs-		Die Verpflichtung zur Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen ist nicht Teil der Post-

dienstleistungen		Universaldienstleistungsverpflichtung, sondern eine separate Lizenzauflage. Diese Verpflichtung ist nach Angaben der norwegischen Post mit nicht gedeckten Zusatzkosten verbunden, die separat ausgewiesen werden.
Finanzierung einer möglichen Last		Es gibt bislang zwei Finanzierungsmöglichkeiten: Der Staat kauft diese zusätzlichen Leistungen bei dem Unternehmen ein (Praxis bis Ende 2005). Die Regierung kann alternativ entscheiden, dass die Gewinne aus dem lizenzierten Bereich (Universaldienst) zur Finanzierung dieser zusätzlichen Kosten herangezogen werden (praktiziert seit 2006).

Quellen: Bergum, Kristin (2001), The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost: Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience, Licence granted to Norway Post; Jahresberichte der Norwegischen Post.

Anhang C: Rolle von Zahlungsverkehrsdienstleistungen in Poststellen

Belgien: La Poste / De Post	
Verpflichtung	Es besteht eine Verpflichtung. Sie ist Teil des Managementvertrags zwischen dem belgischen Staat (Mehrheitseigentümer) und La Poste.
Organisation	Finanzdienstleistungen werden über das Gemeinschaftsunternehmen Banque Postale (BPO), das zu gleichen Anteilen La Poste und dem Finanzdienstleister Fortis gehört.
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt in posteigenen Filialen; die belgische Post betreibt fast keine Agenturen. Das Filialnetz wird durch La Poste betrieben.
Umfang	In allen posteigenen Filialen (ca. 1.300) müssen mind. Einfache Finanzdienstleistungen angeboten werden („assortement de base“ umfasst Bareinzahlung bis zu einer Höhe von EUR 300). Bis 2010 ist angestrebt, dass max. 650 posteigene Filialen durch Agenturen ersetzt werden, die das Basissortiment anbieten werden (vgl. 4 ^{ème} Contrat de gestion entre l'État et La Poste S.A. de droit public, Art. 20 Retail und La Poste, Annual Report 2005, S. 33)
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Keine Zuschüsse für das Filialnetz.

Dänemark: Post Danmark	
Verpflichtung	Es besteht eine Verpflichtung, Zahlungsverkehrsdienstleistungen in Kooperation mit einem Finanzdienstleister anzubieten.
Organisation	Finanzdienstleistungen werden in Kooperation mit der börsennotierten, grössten dänischen Bank Danske Bank angeboten.
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt in eigenen Filialen und Agenturen.
Umfang	In 2006 verfügte Post Danmark 789 Filialen, davon betreibt sie selbst 184, die sie als „full-service“ Filialen bezeichnet. Finanzdienstleistungen werden nur in den posteigenen Filialen angeboten.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Keine Zuschüsse für das Filialnetz.

Deutschland: Deutsche Post AG / Deutsche Postbank AG	
Verpflichtung	Es besteht keine Verpflichtung
Organisation	Finanzdienstleistungen werden über das Tochterunternehmen Deutsche Postbank AG erbracht. Das Unternehmen ist seit 2004 börsennotiert; die Deutsche Post AG ist Mehrheitseigentümerin. Die Deutsche Postbank AG ist eine „Vollbank“.
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt in Filialen der Deutschen Postbank AG (850, bis 2006 im Eigentum der Deutschen Post AG), in posteigenen Filialen und in Agenturen. Das posteigene Filialnetz und die Agenturen werden im Geschäftsbereich „Services“ des Konzerns Deutsche Post (Schwerpunkt liegt auf internen Dienstleistungen) geführt.
Umfang	In 2006 wurden in ca. 6.500 Filialen, davon etwa 3.500 Post-Agenturen Finanzdienstleistungen angeboten. Dazu gehören auch Bareinzahlungen auf eigene und fremde Konten, sowie Barauszahlungen.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Die Deutsche Post AG erhält keinerlei Zuschüsse.

Frankreich: La Poste / La Banque Postale	
Verpflichtung	Es besteht keine Verpflichtung.
Organisation	Finanzdienstleistungen werden über das Tochterunternehmen La Banque Postale erbracht. Es handelt sich eine 100%ige Tochter von La Poste, die Anfang 2006 gegründet wurde. La Banque Postale ist eine „Vollbank“.
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt in den Filialen des Mutterunternehmens La Poste. Sie sind dort in einem eigenen Geschäftsbereich „La Grand Public“ zugeordnet.
Umfang	Unklar.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Derzeit fließen keine Zuschüsse für das Poststellennetz..

Grossbritannien: Royal Mail / Post Offices Ltd.	
Verpflichtung	Es besteht keine Verpflichtung.
Organisation	Das Filialnetz ist einem eigenen Unternehmen, Post Offices Ltd., zugeordnet. Es befindet sich im Eigentum der Royal Mail Holding, die sich wiederum vollständig in Staatsbesitz befindet
Vertrieb	Zugang zu Bargeld über Bargeldautomaten. Kooperation mit verschiedenen britischen Banken.
Umfang	Unklar, Standorte von Bargeldautomaten befinden sich aber auch bei Agenturen (subpostmasters), da weit über 90% der Filialen als Agenturen betrieben werden.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Zuschüsse werden gezahlt, diese sind aber unabhängig von den Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Sie dienen in erster Linie der Weiterentwicklung und dem Erhalt des ländlichen Poststellennetzes, jährlich GBP 150 Mio. (2003-2008, insgesamt GBP 750 Mio., ca CHF 1,8 Mrd.), Fortsetzung dieser Zuschüsse bis 2011 mit leicht veränderter Zielsetzung geplant. The Post Office Network Subsidy Scheme Order 2007: jährlich max. GBP 160 Mio. (ca. CHF 390 Mio.)

Italien: Poste Italiane	
Verpflichtung	Es besteht keine Verpflichtung.
Organisation	Finanzdienstleistungen werden von Poste Italiane erbracht. Das Kreditgeschäft wird in Kooperation mit der Deutschen Bank AG erbracht.
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt in den Filialen von Poste Italiane. Die Verkaufskanäle inkl. des Poststellennetzes erfolgt in einer eigenen Division (Network Division, vgl. Poste Italiane, Annual Report 2005), die eine Querschnittsfunktion für die produktführenden Geschäftsbereiche (Banca Posta, Mail, Express, Logistics) ausübt.
Umfang	Da Poste Italiane praktisch über keine Agenturen verfügt, werden Finanzdienstleistungen ausschliesslich in posteigenen Filialen angeboten. Die Anzahl der Filialen mit einem Angebot von einfachen Finanzdienstleistungen ist unbekannt.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Unbekannt; Poste Italiane erhält einen Ausgleich für die Kosten aus der Universaldienstverpflichtung (in 2005: EUR 359 Mio.(ca. CHF 590 Mio.), 3,9 % des Umsatzes von Poste Italiane Spa); diese Kosten können auch aus dem Filialnetz resultieren

Niederlande: TNT Post / Postkantoren	
Verpflichtung	Es besteht keine Verpflichtung.
Organisation	Finanzdienstleistungen werden über Postkantoren, einem Gemeinschaftsunternehmen von TNT und dem Finanzdienstleister ING, angeboten. TNT betreibt zusätzlich Agenturen und Geschäftskundenfilialen, in denen keine Finanzdienstleistungen angeboten werden.
Vertrieb	Der Vertrieb von Finanzdienstleistungen erfolgt in eigenen Filialen und Agenturen von Postkantoren.
Umfang	In 2006 verfügte Postkantoren über 800 Filialen, davon betreibt sie selbst 230.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Keine Zuschüsse für das Filialnetz

Norwegen: Posten AB	
Verpflichtung	Es besteht eine Verpflichtung zur Erbringung von „basic banking services“ (Lizenzauflage).
Organisation	Finanzdienstleistungen werden in Kooperation mit dem börsennotierten Finanzdienstleister Den norske Bank ASA (DnB Nor) angeboten. Das Filialnetz ist dem Geschäftsbereich Post der Posten AB zugeordnet.
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt im Filialnetz der norwegischen Post, das zu über 75% aus Agenturen besteht
Umfang	Vertrieb in etwa 800 Postfilialen (TNT, Annual Report 2006)
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Bis Ende 2006 erfolgte keine finanzielle Kompensation durch den Staat.

Österreich: Österreichische Post AG	
Verpflichtung	Es besteht keine Verpflichtung.
Organisation	Finanzdienstleistungen werden in Kooperation mit dem Finanzdienstleister BAWAG P.S.K. (seit Ende 2006 im Besitz einer Investorengruppe bestehend aus Cerberus, dem Versicherungskonzern Generali und dem Baufinanzierer Wüstenrot; an die Österreichische Post ist ein Angebot zum Kauf eines Minderheitsanteils ergangen).
Vertrieb	Der Vertrieb erfolgt über das gesamte Filialnetz der Österreichischen Post (posteigene Filialen und Agenturen). [386 Finanzberatungszentren in Postfilialen, Jahresbericht 2006, S. 49]
Umfang	Der aktuelle Umfang ist nicht bekannt.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Keine Zuschüsse für das Filialnetz.

Schweden: Posten AB	
Verpflichtung	Es besteht eine separate Verpflichtung (per Gesetz). Derzeit wird diskutiert, ob diese Verpflichtung langsam auslaufen soll.
Organisation	Die Zahlungsverkehrsdienstleistungen werden über das Tochterunternehmen Svensk Kassaservice organisiert.
Vertrieb	Post- und Finanzdienstleistungen werden in zwei separaten Filialnetzen vertrieben.
Umfang	Die Zahl der Der aktuelle Umfang ist nicht bekannt.
Staatliche Zuschüsse für das Filialnetz	Derzeit erhält die schwedische Post für die Erbringung der Zahlungsverkehrsdienstleistungen vom Staat einen jährlichen Zuschuss von SKR 400 Mio. (ca. CHF 72 Mio.)