



## **Post-Marktöffnung 2011**

### **Hintergrundinformationen & Szenarien**

**Rahmenbedingungen und Vorgaben + Positionierung der Post AG im Wettbewerb + Szenario „wettbewerbsfreundliche Marktöffnung“ + Benchmarks zur Marktöffnung + Märchen & Mythen zur Marktöffnung**

---

**2. März 2009**

**Erstellt von postconsulting.at / Beratung und Market Research  
Im Auftrag des management club Österreich (mc)**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Die Europäische Postmarktliberalisierung.....</b>	<b>3</b>
<b>2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Postmarktöffnung .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Im Detail: Rechtsrahmen für den Universaldienst .....</b>	<b>9</b>
3.1 Bisher geltendes nationales Postrecht .....	12
3.2 Die Vorgaben der Dritten EU-Postrichtlinie 2008.....	15
<b>4 Der betroffene Post-Markt in Zahlen .....</b>	<b>18</b>
4.1 Der österreichische Post-Markt (Marktanteile & Dienstleister).....	18
4.2 Wettbewerb .....	22
4.3 Von der Marktöffnung 2011 betroffene Marktsegmente.....	25
<b>5 Relevanz der Marktöffnung für die Post AG .....</b>	<b>28</b>
<b>6 Liberalisierungserfahrungen in der EU.....</b>	<b>30</b>
6.1 Finnland.....	33
6.2 Schweden.....	34
6.3 Großbritannien.....	37
6.4 Deutschland.....	40
6.5 Niederlande .....	44
6.6 Spanien .....	47
<b>7 Universaldienst im europäischen Vergleich.....</b>	<b>49</b>
7.1 Abholung und Zustellung .....	49
7.2 Filialnetz .....	53
7.3 Finanzierung des Universaldienstes.....	55
<b>8 Auswirkungen der Marktöffnung auf relevante Kennzahlen.....</b>	<b>57</b>
8.1 Auswirkungen auf Filialnetz .....	58
8.2 Auswirkungen auf Universaldienst-Finanzierung.....	60
8.3 Auswirkungen auf die Beschäftigung .....	61
8.4 Auswirkungen auf die Universaldienstleister (EBIT).....	62
<b>9 Schlussfolgerungen für die Marktöffnung in Österreich.....</b>	<b>64</b>
<b>10 Szenarien der nationalen Postmarktöffnung.....</b>	<b>67</b>
10.1 Ausgangssituation .....	67
10.2 Die zentralen Themen der Marktöffnung .....	68
10.3 Eckpunkte einer wettbewerbsfreundlichen Marktöffnung.....	72
10.4 Fakten, Märchen und Mythen.....	77
10.5 Der Hermes-Effekt.....	85
<b>Anhang 1: Literaturverzeichnis .....</b>	<b>88</b>
<b>Anhang 2: Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>89</b>

# 1 Die Europäische Postmarkoliberalisierung

Innerhalb der Europäischen Union erfolgte die Liberalisierung der Postdienste im Rahmen eines umfassenden politischen Programms zur Abschaffung von Handelshemmnissen und der Entwicklung eines einheitlichen EU-Binnenmarktes für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften. Die Postdienste gehörten ursprünglich nicht zu den Sektoren, in denen ein gemeinschaftsweiter Binnenmarkt verwirklicht werden sollte. Die Europäische Kommission erkannte jedoch in den 80er Jahren die Bedeutung der Postdienste für dessen Verwirklichung und strebte eine Vereinheitlichung von Struktur und rechtlicher Ausgestaltung des Postwesens in den verschiedenen Mitgliedstaaten an.

Als Katalysator der Einbeziehung des Postsektors in den EU-weiten Liberalisierungsprozess wirkten auch die parallelen, aber bereits weiter fortgeschrittenen Entwicklungen im organisatorisch eng mit dem Postsektor verbundenen Telekommunikationsbereich, für den die Marktöffnung bereits seit Anfang der 1980er Jahre auf die Tagesordnung der europäischen Politik gesetzt wurde. Insbesondere aber gaben die bereits in einigen Mitgliedstaaten begonnenen Reformprozesse zur Reorganisation der Postverwaltungen und eine Vielzahl von rechtlichen Auseinandersetzungen über das Ausmaß der nationalen Postmonopole der Europäischen Union zusätzlich eine weitere Legitimierung für eine weitreichende europäische Postreformpolitik (vgl. Plehwe 2001). Ziel der EU-Postpolitik war jedoch nicht nur die Liberalisierung des Sektors, sondern insbesondere auch die Gewährleistung eines EU-weit verbindlichen Mindestangebots an Universaldienstleistungen.

Mit der 1997 von der Europäischen Kommission verabschiedeten und für alle Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtenden Postdiensterrichtlinie 97/67/EG wurde erstmals ein einheitlicher Universaldienst festgelegt, zu dessen Finanzierung von den Mitgliedstaaten sogenannte „reservierte Bereiche“ als Monopolrechte des Universaldiensteanbieters eingerichtet werden können. Der reservierbare Bereich wurde in der Richtlinie des Jahres 1997 auf Briefsendungen bis 350 Gramm festgelegt, den EU-Mitgliedstaaten war es jedoch vorbehalten, den Monopolbereich weiter zu beschränken.

Nach einer langen Kontroverse unter den Mitgliedstaaten über die weitere Öffnung des Postmarktes trat im Jahr 2002 eine zweite Postdiensterrichtlinie (2002/39/EG) in Kraft, in der die Liberalisierung im Vergleich zur ursprünglichen Planung zwar etwas verlangsamt, aber dennoch weiter vorangetrieben wurde. So wurden die Gewichtsgrenzen für den reservierten

Bereich in zwei Stufen auf 100 Gramm (ab 1.1.2003) und auf 50 Gramm (ab 1.1.2006) abgesenkt und die vollständige Marktöffnung zum 1.1.2009 geplant.

Der Termin für die „Vollendung des Binnenmarktes“ im Postsektor wurde in der Richtlinie allerdings unter den Vorbehalt einer endgültigen Entscheidung der Mitgliedsstaaten im Jahr 2007 gestellt. Die Europäische Kommission hat in ihrem im Oktober 2006 vorgelegten Richtlinienentwurf den Termin der vollständigen Marktöffnung zum 1.1.2009 bestätigt. Sie verbindet mit der Marktöffnung eine Vielzahl positiver Effekte, die als Rechtfertigung einer vollständigen Liberalisierung herangezogen werden. So können nach Auffassung der EU-Kommission „die Vorteile eines größeren Wettbewerbs dazu beitragen, das Niveau der den Kunden angebotenen Dienstleistungen im Hinblick auf Qualität, Preis und Angebot zu verbessern und das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial des Sektors zu erschließen“ (Europäische Kommission 2006b, S. 4).

Die neueste, dritte EU-Postrichtlinie 2008/6/EG schließlich, welche seit dem 20. Februar 2008 in Kraft ist, hat die vollständige Öffnung des Binnenmarktes für Postdienste als Ziel. Der Markt für Briefpostsendungen wird per 1. Januar 2011 vollständig geöffnet werden. Ausnahmen gab es für Länder, die „Besonderheiten“ in Postdiensten aufweisen.

Gemeint sind damit neue EU-Mitglieder, d. h. Länder, die nach dem Inkrafttreten der Richtlinie aus dem Jahr 2002 der EU beigetreten sind, sowie Länder mit schwierigen Reliefbedingungen (z. B. mit sehr vielen Inseln oder einer niedrigen Bevölkerungszahl). Insgesamt stehen 11 Länder auf dieser Ausnahmeliste, darunter vor allem die Länder aus Osteuropa, aber auch Griechenland und Luxemburg. In diesen Ländern ist die vollständige Öffnung per 1. Januar 2013 vorgesehen.

Mit dem Beschluss zur vollständigen Marktöffnung wurde auch eine Reziprozitätsklausel verabschiedet. Diese bedeutet, dass während der Übergangszeit von 2 Jahren (2011-2013) Mitgliedsstaaten mit vollständig geöffneten Märkten Postunternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten für den Bereich, in dem diese in ihren Heimatstaaten noch ein Monopol genießen, den Zugang zu ihrem Postmarkt verweigern können.

Ein drittes zentrales Ziel der Postmarktpolitik ist die Gleichbehandlung aller MarktteilnehmerInnen bzw. die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Der Marktzutritt darf gemäß der Richtlinie nur dann an weitere Bedingungen geknüpft werden, wenn dies zur Erfüllung gewisser öffentlicher Interessen oder zur Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist. So wurde als flankierende Massnahme zur vollständigen Öffnung der

Postmärkte beschlossen, dass die Mitgliedsstaaten gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, vorbehalten können. Weiter dürfen AnbieterInnen auch verpflichtet werden, Beiträge an die Finanzierung der Grundversorgung zu leisten. All diese Auflagen dürfen jedoch nicht zu einer Diskriminierung zwischen den MarktteilnehmerInnen führen.

Für die Postmarktöffnung innerhalb der Europäischen Union ergibt sich auf dieser Basis folgender Zeitplan:

- Schweden, Finnland, Großbritannien und Deutschland haben ihre Postmärkte bereits vollständig liberalisiert.
- In Dänemark, Irland, den Niederlanden<sup>1</sup>, Belgien, Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Österreich erfolgt die Marktöffnung per 1. 1. 2011.
- Die übrigen Staaten<sup>2</sup> werden ihren Postmarkt am 1. 1. 2013 öffnen.

Die Marktöffnung in Österreich erfolgte bis dato im Einklang mit den Vorgaben der Europäischen Union und im Ausmaß des Minimums der vorgegebenen Öffnungsvorgaben.

Von 1999 bis Ende 2002 waren alle Briefsendungen (adressierte Zustellung von Briefen und Werbung) bis 350 g Teil des reservierten Postdienstes (Monopol). Seit dem 1. 1. 2003 umfasste der reservierte Bereich Briefe und adressierte Werbesendungen im Inland bis zu einem Gewicht von 100 g (Mengengrenze) bzw. dem 3-fachen Standardentgelt für eine Inlands-Briefsendung (Preisgrenze). Ins Ausland gehende Briefsendungen wurden für den Wettbewerb vollständig freigegeben.

Ab dem 1. 1. 2006 wurde der reservierte Bereich weiter begrenzt auf persönlich beschriftete Briefsendungen bis zu einem Maximalgewicht von 50 g (Mengengrenze) bzw. dem 2,5-fachen Standardentgelt für eine Inlands-Briefsendung (Preisgrenze).

Ab dem 1. 1. 2012 wird die Voll-Liberalisierung des Postmarktes erfolgen, es sollen dann keine reservierten Postdienste mehr dem Universaldienstleister allein vorbehalten bleiben. Die Regelung dieser Marktöffnung obliegt weitgehend – auf Basis der Vorgaben der Dritten Postrichtlinie – dem nationalen Gesetzgeber.

---

<sup>1</sup> Die ursprünglich gemeinsam mit Deutschland geplante Marktöffnung mit 1. 1. 2008 wurde aufgrund der Mindestlohn-Beschlüsse in Deutschland verschoben

<sup>2</sup> EU Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag“, 9. 11. 2007

## 2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Postmarktöffnung

Die für das Postthema relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen sind im wesentlichen die europäische Postrichtlinie (Dritte EU-Postrichtlinie von 2008, als Ergänzung zur Richtlinie 2002/39/EG4 sowie der Richtlinie 2008/6/EG5.), in der u.a. die volle Öffnung des Postmarktes und das Ende des Postmonopols mit 1. 1. 2011 festgeschrieben ist, und das österreichische Postgesetz. Auf Basis des Postgesetzes wird die Post-Universaldienstverordnung erlassen, die z.B. die Versorgung mit Briefkästen und Postämtern regelt.

Gesetz bzw. Verordnungen	Datum der Einführung	Datum der letzten Anpassung	Anmerkungen
Dritte Europäische Postrichtlinie 2008/8/EG	Trat am 20. Februar 2008 in Kraft	Wurde zwei Mal angepasst (zuerst Richtlinie 97/67/EG, dann 2002/39/EG)	Regelt verbindlich die Rahmenbedingungen für Postdienste, Postregulierung, Universaldienst etc. für alle EU-Mitglieder
Postgesetz 1997	Trat 1998 in Kraft	Wurde fünf Mal angepasst (1998, 2000, 2002, 2003, 2005 und 2006)	Umfasst u. a. die Bestimmung von Universaldiensten und reserviertem Bereich, allgemeine Vorschriften für Postdienste, Postbehörden und Strafbestimmungen
Post-Universaldienstverordnung 2002	Trat 2002 in Kraft		Umfasst u. a. die Post-Geschäftsstellen, die Öffnungszeiten, Post-Briefkästen und verpflichtende Qualitätsstandards der Universaldienste
Post-Kostenrechnungs verordnung 2000)	Trat 2000 in Kraft		Regelt u.a. vorgeschriebene geteilte Buchführung für Universaldienstbetreiber
Brieffachanlagenverordnung	Trat 2004 in Kraft		

Die Eigentümerrechte werden vom Bundesministerium für Finanzen (**BMF**) im Wege der Österreichischen Industrieholding AG (**ÖIAG**) wahrgenommen. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (**BMVIT**) ist hingegen Oberste Post- und Regulierungsbehörde und z.B. für das Thema Universaldienst bzw. für die Gestaltung des Postgesetzes zuständig.

Seit 1. Jänner 2008 ist die Rundfunk und Telekom Regulierungsbehörde-GmbH (RTR) für  
Regulierungsangelegenheiten des Postwesens zuständig.

Thema	Umsetzung und Anmerkungen
Universaldienst und seine Finanzierung	Die Post-Universaldienstverordnung umfasst die Abfertigung und Zustellung von Poststücken bis zu 2 kg (umfasst auch Zeitungen und adressierte Werbung), die Zustellung von Paketen bis zu 20kg und Dienstleistungen bezüglich Einschreiben und Wertbriefen. Dies Es gibt keinen Ausgleichfonds. Die Bereiche des NPO, die Universaldienste anbieten, sind derzeit die bedeutendsten Ertragsbringer.
Reservierter Bereich	Der reservierte Bereich umfasst adressierte Poststücke bis zu 50g und bis zum 2,5-fachen des Standardtarifs (sowohl nationale als auch grenzüberschreitende eingehende Post). Pressesendungen (Tageszeitungen, Zeitschriften) und adressierte Postsendungen über 50g (z.B. Kataloge) fallen nicht in den reservierten Bereich.
Lizenzierung und Zugang zum Postnetz	In Österreich gibt es im Postsektor kein Lizenzsystem. Außerhalb des reservierten Bereichs kann jeder und jede Postdienste anbieten, wengleich sie sich bei der obersten Postbehörde registrieren müssen, bevor sie ihre Dienste anbieten. Der Netzzugang (downstream & upstream access) ist nicht reguliert. Es gelten Verpflichtungen für Transparenz und die Nicht-Diskriminierung, diese sind Teil der Kontrollaufgaben der Regulierungsbehörde. In städtischen Gebieten gibt es überwiegend geschlossene Brieffachanlagen, zu denen zwar die Post, nicht aber die Mitwerber Schlüssel besitzen.
Grundlagen der Preisgestaltung und Transparenz der Kostenrechnung	Die Tarife für die Postdienste im reservierten Bereich unterliegen einer Genehmigungspflicht durch die Regulierungsbehörde bzw. durch die Preiskommission. Die Tarife der Postdienste der Post außerhalb des reservierten Bereichs aber innerhalb der Universaldienste unterliegen der Überwachung im nachhinein durch die Regulierungsbehörde. Die Preise der Universaldienste sollen erschwinglich und kostenorientiert sein. Die Österreichische Post muss die Konten für Dienste innerhalb und außerhalb des reservierten Bereiches getrennt führen. Die Tarife innerhalb des Universaldienstes müssen gleichermaßen auf alle angewendet und nachvollziehbar sein (gemäß der EU-Gesetzgebung). Die Regulierungsbehörde ist aber in ihrer Kompetenz zur Durchsetzung dieser Prinzipien eingeschränkt (bedeutend weniger Kompetenzen als die Bundesnetzagentur in Deutschland).
Qualität der Dienste / Universaldienst	Die Qualitätsstandards werden in der Post-Universaldienstverordnung 2002 festgehalten. Dort werden Briefkästen und Postämter / Postgeschäftsstellen (Postaufgabe) und die Qualität der Zustellung (z.B. Zustelltage, Laufzeiten) geregelt.
Die nationalen Regulierungsinstanzen	Vor 2008 wurden die Regulierungsaufgaben vom BMVIT wahrgenommen. Mit 1. Januar 2008 übernahm die Telekom-Kontroll-Kommission die regulatorischen Aufgaben, unterstützt von der 'Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH' (RTR-GmbH)

Für den Bereich des Universaldienstes (Grundversorgung) enthält die Rahmenrichtlinie das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu den Postdiensten. Das Universaldienstangebot muss mindestens Postsendungen bis 2 kg, Postpakete bis 10 kg und Dienste für Einschreibe- und Wertsendungen umfassen. Dieser Universaldienst muss flächendeckend, ständig und in einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen zur Verfügung stehen. Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, dass die Dichte der Abhol- und

Zugangspunkte den Bedürfnissen der NutzerInnen entspricht; weiter müssen sie eine Abholung und eine Hauszustellung an mindestens 5 Tagen in der Woche gewährleisten. Damit enthält die Rahmenrichtlinie Aussagen zu denselben Elementen wie auch die österreichische Postgesetzgebung. Während in allen Ländern Briefe und Pakete zum Universaldienst gehören, befördern etwa nur die Hälfte aller Mitgliedsstaaten auch Zeitungen und Zeitschriften. Unterschiedlich sind auch die Vorgaben zum Zugangsnetz (Postfilialen, Briefkästen): Einige Länder verzichten vollständig auf Vorgaben, andere nennen eine minimale landesweite Anzahl von Poststellen oder geben erforderliche Maximaldistanzen bis zur nächsten Poststelle.

Zur Erbringung des Universaldienst kann

- ein Unternehmen per Gesetz verpflichtet (benannt) werden
- der Universaldienst (auch nur teilweise) ausgeschrieben werden oder
- festgehalten werden, dass es nicht notwendig ist, bestimmte Unternehmen mit der Erbringung des Universaldienstes zu betrauen, da dieser durch Marktkräfte erbracht wird (derzeitiges Modell in Deutschland!)

Wesentlicher Unterschied zur bisherigen Rahmenrichtlinie ist, dass ein reservierter Postdienst zwingend nicht mehr zur Finanzierung des Universaldienstes herangezogen werden kann. Es ist nicht länger zulässig, Sonderrecht für den nationalen Universaldienstleister vorzusehen.

Bezüglich der Finanzierung des Universaldienstes sieht die Richtlinie nunmehr vor, dass zunächst unter der Aufsicht der Regulierungsbehörde die Nettokosten (als Grundlage für die Höhe einer etwaigen Finanzierung) zu berechnen sind. Die Vorgaben zur Berechnung sind in der Richtlinie enthalten. Sofern diese Nettokosten eine unverhältnismässige Belastung für den Universaldienstleister darstellen, stellt die Richtlinie den Staaten nunmehr drei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Heranziehung von Gewinnen des Universaldienstbringers aus anderen Bereichen
- Öffentliche Ausgleichszahlungen sowie die
- Einrichtung eines Ausgleichsfonds (in den Postdienstleister abhängig von Umsätzen

Grundsätzlich bleibt jedoch ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum bei den Mitgliedsstaaten.

### 3 Im Detail: Rechtsrahmen für den Universaldienst

Die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Gemeinschaft im Postbereich basiert im Wesentlichen auf der Richtlinie 97/67/EG3, der Erweiterung zu dieser Richtlinie 2002/39/EG4 sowie der Richtlinie 2008/6/EG5.

Die EU-Richtlinien enthalten für den Bereich des Universaldienstes (Grundversorgung) enthält das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu den Postdiensten.

Bereits in der EU-Postrichtlinie 1997 wird den EU-Mitgliedsstaaten die Verpflichtung auferlegt, im jeweiligen Staatsgebiet einen postalischen Universaldienst zu sichern.

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 3 (1):*

*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.*

Weiters werden in den EU-Postrichtlinien die minimalen Anforderungen (Untergrenzen) an einen solchen postalischen Universaldienst definiert. Zentraler Punkt der Universaldienstverpflichtung ist die Zustellung und Abholung von Postsendungen auf Basis der in den EU-Richtlinien vorgegebenen Mindeststandards.

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 2*

*(2) Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht.*

Bei diesen Zugangs- und Abholpunkten kann unterschieden werden zwischen

- Postämtern (die direkt vom Universaldienstleister betrieben werden)
- Agenturen (die im Auftrag des Universaldienstes von Dritten betrieben werden) und
- Briefkästen (street letterboxes).

Die Richtlinie gibt keine Vorgaben oder Anhaltspunkte, die genaue Definition, welche Dichte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht und welche Qualitätsanforderungen zu erfüllen sind, wird den Mitgliedsstaaten überlassen.

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 3*

*(3) Sie tragen dafür Sorge, daß der (die) Anbieter der Universaldienstleistungen an allen Arbeitstagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche, sofern keine von der nationalen Regulierungsbehörde anerkannten besonderen Umstände oder außergewöhnlichen geographischen Gegebenheiten vorliegen, mindestens folgendes Leistungen gewährleisten:*

- eine Abholung;*
- eine Hauszustellung an jede natürliche oder juristische Person oder, ausnahmsweise, unter von der nationalen Regulierungsbehörde zu beurteilenden Bedingungen, eine Zustellung an geeignete Einrichtungen.*

*Jede Ausnahme oder Abweichung, die von einer nationalen Regulierungsbehörde gemäß diesem Absatz gewährt wird, ist der Kommission und allen nationalen Regulierungsbehörden mitzuteilen.*

Von Bedeutung ist hier die Option, von der flächendeckenden Zustellung aufgrund besonderer Umstände oder außergewöhnlicher geographischer Gegebenheiten abzusehen.

Dies bedeutet in der Praxis insbesondere, dass der nationale Universaldienstbetreiber aufgrund bestimmter, von der nationalen Regulierungsbehörde anerkannter Umstände nicht flächendeckend eine Hauszustellung anbieten muss, sondern an bestimmte Empfänger an Sammelbrieffachanlagen bzw. -briefkästen zustellen kann, von denen sich diese Empfänger die Postsendungen abholen müssen. Diese Option wird auch in Österreich in Form der Zustellung über Landabgabekästen (LAK) genutzt.

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 3*

*(4) Jeder Mitgliedstaat erläßt die erforderlichen Maßnahmen, damit der Universaldienst mindestens folgendes Angebot umfaßt:*

- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg;*
- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg;*
- die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen.*

*(5) Die nationalen Regulierungsbehörden können die Gewichtsobergrenze für Postpakete, die unter den Universaldienst fallen, auf einen Wert anheben, der 20 kg nicht übersteigt, und Sonderregelungen für die Hauszustellung von solchen Postpaketen vorsehen.*

*(7) Der in diesem Artikel definierte Universaldienst umfaßt sowohl Inlandsleistungen als auch grenzüberschreitende Leistungen.*

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 7*

*(1) Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat folgende Dienste für den (die) Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren: ....*

Thema	Regelung in den EU-Richtlinien
Umfang des Universaldienstes	<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Postsendungen bis 2kg</u></li><li>- <u>Postpakete bis 10kg</u></li><li>- <u>Einschreib- und Wertsendungen</u></li></ul> weitere Leistungen können inkludiert werden
Wer (Erbringer des Universaldienstes)	<u>Keine direkten Vorgaben</u> (die Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass der Universaldienst erbracht wird, z.B. durch gesetzliche Benennung eines Universaldienstleisters)
Netz von Zustell- und Abholpunkte	soll den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen keine näheren Regelungen bzw. Vorgaben
Abhol- und Zustellintensität	eine Abholung und eine Hauszustellung pro Werktag ( <u>zumindest fünf Mal pro Woche</u> ) Abweichungen durch Regulierungsbehörde zulässig (insbesondere bei Hauszustellung in ländlichen Regionen) keine Vorgabe einer bestimmten <u>Zustellqualität (z.B. Dauer der Zustellung E+1)</u> <u>Vorgabe der Zustellqualität beim EU-internen Post austausch</u>
Preisgestaltung	<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Einheitstarif kann national</u> beschlossen werden (mit der ergänzenden Möglichkeit der Vereinbarung individueller Preisvereinbarungen</li><li>- <u>erschwinglich</u></li><li>- <u>kostenorientiert</u></li><li>- <u>transparent und nicht-diskriminierend</u></li><li>- diese Grundsätze gelten auch für vereinbarte Sondertarife</li></ul>
Kostenrechnung	eindeutige Unterscheidung zwischen Universaldienst und anderen Diensten des Universaldienstleisters
Finanzierung	durch die Erträge aus dem <u>reservierten Postdienst</u> ; zusätzlich direkte Subventionierung bestimmter Postdienstleistungen möglich

ABBILDUNG 3.1.1: BISHERIGE EU-RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN UNIVERSALDIENST

### 3.1 Bisher geltendes nationales Postrecht

Gemäß dem Postgesetz 1997 ist die Österreichische Post AG (ÖPAG) Universaldienstbetreiber, die in Österreich die Versorgung mit postalischen Universaldiensten sicherstellt. Anderen Betreiber können unter bestimmten Umständen ebenfalls bestimmte Universaldienstleistungen durch Bescheid übertragen werden. Derzeit ist in Österreich nur die ÖPAG Universaldienstbetreiber.

Universaldienste in Österreich umfassen die Abfertigung und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg und von Postpaketen bis zu 20kg, eingeschriebene Postsendungen und Wertversand.

Die Universaldienste sollen für alle Kunden erschwinglich sein und mit einer ausreichenden Anzahl Postämtern eine befriedigende flächendeckende Versorgung mit Brieffachanlagen bieten (eine ausreichend dichte Versorgung mit Briefkästen und anderen Einrichtungen zur Einlieferung von Briefsendungen) und bestimmte Laufzeiten garantieren.

Die ÖPAG hat Postsendungen von Montag bis Freitag mindestens ein Mal täglich abholen und zustellen, also mindestens je fünf Mal pro Woche. Blindensendungen sind unentgeltlich anzubieten.

Im Universaldienst unterliegt der Univiersaldienstleister speziellen Regelungen bzw. Grundsätzen für die Preisgestaltung:

- Im Bereich des Universaldienstes sind die Preise einheitlich, allgemein erschwinglich und kostenorientiert zu gestalten. Vom Universaldienstleister können Sondertarife eingeräumt und individuelle Preisvereinbarungen eingegangen werden.
- Universaldienstleister müssen keine Sondertarife vorsehen oder individuelle Preisvereinbarungen eingehen. Wenn jedoch solche Sondertarife gewährt werden, dann müssen diese
  - nicht-diskriminierend wirken,
  - transparent sein,
  - für Geschäftskunden, Massenversender, Konsolidierer und Privatkunden gleichermaßen gelten,
  - im Ausmaß den im Vergleich zum Standarddienst eingesparten Kosten Rechnung tragen.

Die Kontrolle der Preisgestaltung obliegt durch die Post-Regulierungsbehörde. Im Universaldienst kann die Behörde im Nachhinein (ex-post) prüfen, ob die Preisgestaltung obigen Grundsätzen genügt. Gegebenenfalls kann die Behörde den Universaldienstbetreiber zur Anpassung auffordern oder die Entgelte untersagen. Die Behörde verfügt nicht über das Recht, selbst Tarife festzusetzen, Tarife müssen nicht zur Genehmigung vorgelegt werden.

Thema und Quelle der Regelung	Ergänzende bzw. konkretisierende Regelung im nationalen Postrecht
Umfang des Universaldienstes (G, V)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Postsendungen bis 2kg</u></li> <li>- <u>Postpakete bis 10kg</u></li> <li>- <u>Einschreib- und Wertsendungen</u></li> </ul>
Behördensendungen gemäß ZustellG (G)	die Zustellung von behördlichen Schriftstücken ist im Rahmen des Universaldienstes zu erbringen
Netz von Zustell- und Abholpunkte (V)	<p>Briefkästen (Einlieferung von Postsendungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definition von messbaren Mindeststandards (Kriterium: Entfernung zum nächsten Briefkasten in geschlossenen Siedlungsgebieten)</li> <li>- Vorgaben für die (tägliche) Entleerung</li> </ul> <p>Ausreichende, flächendeckende Versorgung mit <u>Post-Geschäftstellen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine konkrete oder messbare Vorgaben</li> <li>- Ablauf von Postgeschäftsstellen-Schliessungen (Endentscheidung liegt ausschließlich beim Universaldienstbetreiber)</li> <li>- Mindestöffnungszeiten (auf Wochenbasis)</li> <li>- Post-Geschäftsstellen müssen „den Kunden in die Lage versetzen, den Universaldienst in Anspruch zu nehmen“</li> </ul>
Abhol- und Zustellintensität (G, V)	<p>eine Abholung und eine Hauszustellung pro Werktag (<u>zumindest fünf Mal pro Woche</u>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abweichungen vom Grundsatz „Hauszustellung“ in ländlichen Regionen (Landabgabekästen im Ausmaß von 1997, Abweichungen nur im Einvernehmen mit den Empfängern)</li> </ul> <p>Vorgabe von <u>Laufzeiten</u> (E+x) für</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inländische Briefsendungen und Paketsendungen</li> <li>- Grenzüberschreitende Priority-Briefsendungen und Paketsendungen</li> </ul>

Preisgestaltung (G)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Einheitstarif</u></li> <li>- <u>erschwinglich</u></li> <li>- <u>kostenorientiert , transparent und nicht-diskriminierend</u></li> <li>- diese Grundsätze gelten auch für vereinbarte Sondertarife</li> </ul>
Kostenrechnung (G)	eindeutige Unterscheidung zwischen Universaldienst und anderen Diensten des Universaldienstleisters
Finanzierung (G)	durch die Erträge aus dem <u>reservierten Postdienst</u> ; keine ergänzende Finanzierung vorgesehen

ABBILDUNG 3.1.2: DAS EU-RECHT ERGÄNZENDE NATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN

Quelle der Regelung: (G) Postgesetz (V) Universaldienstverordnung

## 3.2 Die Vorgaben der Dritten EU-Postrichtlinie 2008

Durch die dritte EU-Postrichtlinie 2008/6/EG ergeben sich nun einige relevante Veränderungen in Bezug auf die Vorgaben für die Sicherstellung des Universaldienstes. Dabei wird den Mitgliedsstaaten in der Regel ein Bündel an Optionen für die Lösung der sich daraus ergebenden Fragestellungen zur Verfügung gestellt, die ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum ermöglichen.

Grundsätzlich ist auch nach einer Marktöffnung ein Universaldienst von den Mitgliedsstaaten zwingend sicherzustellen.

In Bezug auf die Frage, wer den Universaldienst zu erbringen hat, bringt die neue Postrichtlinie ein hohes Maß an Flexibilität:

1. Der Universaldienst kann ausgeschrieben werden
2. Der Mitgliedsstaat kann darauf vertrauen, dass ohne gesetzliche Regelung eine flächendeckende Versorgung erfolgt
3. Der Universaldienst kann einem oder mehreren Unternehmen auferlegt werden (z.B. durch gesetzliche Benennung eines Unternehmens), wobei eine Differenzierung nach regionaler Abdeckung und verschiedene Komponenten möglich ist

Es ist weiterhin möglich, flächendeckende Einheitstarife für Postsendungen zum Einzelsendungstarif (nicht aber für Massensendungen) sowie für Postsendungen, die im öffentlichen Interesse liegen (insbesondere Zeitungen und Bücher) vorzusehen. Die übrigen Vorgaben zur Preisgestaltung (kostenorientiert, nicht-diskriminierend, transparent) bleiben unverändert.

Für Dienste, die zum Universaldienst gehören, können die Mitgliedstaaten Genehmigungsverfahren einschließlich Einzelgenehmigungen einführen, wobei die Erteilung einer Genehmigung an die

1. finanzielle Beteiligung an einem Universaldienstfonds
2. Erfüllung von Universaldienstplichten (nur für benannte Universaldienstleister zulässig)
3. finanzielle Beteiligung an den Kosten der Post-Regulierungsbehörde
4. Beachtung nationaler arbeitsrechtlicher Bedingungen

geknüpft werden kann.

Die wesentlichste Änderung ergibt sich zweifellos in der Frage der Finanzierung des Universaldienstes. Der Universaldienstbetreiber darf keine ausschließlichen oder besonderen Rechte für die Einrichtung und die Erbringung von Postdiensten erhalten. Die Erträge aus dem reservierten Postdienst können, da dieser wegfällt, nicht mehr zur Finanzierung etwaiger Universaldienstkosten herangezogen werden.

Allerdings hat die Post einen Anspruch darauf, Nettokosten des Universaldienstes abgegolten zu bekommen.

Die Post kann jedoch die Höhe der Kosten nicht selbst festlegen oder bestimmen. Die Richtlinie bestimmt zwingend eine unabhängige Berechnung unter Aufsicht der Regulierungsbehörde, die feststellt, wie hoch die Nettokosten des Universaldienstes wirklich sind. Die Richtlinie enthält Vorgaben zur Methodik dieser Berechnung.

Die Richtlinie sagt weiters: „Wenn diese Kosten eine unverhältnismäßige Belastung für den Universaldienstleister darstellen, können diesem diese Kosten abgegolten werden.“

Die Finanzierung von „unzumutbaren“ Nettokosten für den Universaldienstleister kann gemäß Postrichtlinie auf drei Arten erfolgen:

1. Öffentliche Ausgleichszahlungen (Subventionierung),
2. Ausgleichsfonds (transparente Kostenteilung zwischen den Anbietern von Postdienstleistungen und / oder Nutzern in Form von Beiträgen zu einem Ausgleichsfonds)
3. Verwendung von Gewinnen des Universaldienstleisters aus anderen Tätigkeiten außerhalb des Universaldienstes.

Thema	Bisherige Regelung in den EU-Richtlinien	Neue Regelung in der EU-Richtlinie 2008
Umfang des Universaldienstes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Postsendungen bis 2kg</u></li> <li>- <u>Postpakete bis 10kg</u></li> <li>- <u>Einschreib- und Wertsendungen</u></li> </ul> weitere Leistungen können inkludiert werden	unverändert
Wer (Erbringer des Universaldienstes)	<u>Keine direkten Vorgaben</u> (die Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass der Universaldienst erbracht wird, z.B. durch gesetzliche Benennung eines Universaldienstleisters)	grundsätzlich unverändert Es werden die Optionen <ul style="list-style-type: none"> <li>- Benennung von Unternehmen</li> <li>- Ausschreibung</li> <li>- Vertrauen auf Marktkräfte</li> </ul> zur Verfügung gestellt

Netz von Zustell- und Abholpunkte	soll den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen keine näheren Regelungen bzw. Vorgaben	grundsätzlich unverändert
Abhol- und Zustellintensität	eine Abholung und eine Hauszustellung pro Werktag ( <u>zumindest fünf Mal pro Woche</u> ) Abweichungen durch Regulierungsbehörde zulässig (insbesondere bei Hauszustellung in ländlichen Regionen) keine Vorgabe einer bestimmten <u>Zustellqualität</u> (z.B. Dauer der Zustellung E+1) <u>Vorgabe der Zustellqualität beim EU-internen Post austausch</u>	grundsätzlich unverändert
Preisgestaltung	<u>Einheitstarif kann national beschlossen werden</u> (mit der ergänzenden Möglichkeit der Vereinbarung individueller Preisvereinbarungen - <u>erschwinglich</u> - <u>kostenorientiert</u> - <u>transparent und nicht-diskriminierend</u> - diese Grundsätze gelten auch für vereinbarte Sondertarife	<u>Einheitstarif kann national beschlossen werden</u> , jedoch <u>nur mehr</u> für Einzelsendungen und Sendungen im öffentlichen Interesse (Zeitungen, Bücher etc.). Ansonsten unverändert
Kostenrechnung	eindeutige Unterscheidung zwischen Universaldienst und anderen Diensten des Universaldienstleisters	grundsätzlich unverändert
Finanzierung	durch die Erträge aus dem <u>reservierten Postdienst</u> ; zusätzlich direkte Subventionierung bestimmter Postdienstleistungen möglich	<u>kein reservierter Postdienst zulässig!</u> Finanzierung etwaiger unzumutbarer Nettokosten durch - öffentliche Subventionierung - Ausgleichsfonds - Gewinne aus anderen Bereichen

ABBILDUNG 3.3.1: ÄNDERUNGEN DER VORGABEN DURCH DIE DRITTE EU-POSTRICHTLINIE

## 4 Der betroffene Post-Markt in Zahlen

### 4.1 Der österreichische Post-Markt (Marktanteile & Dienstleister)

Die ÖPAG ist der dominierende Marktteilnehmer und Marktführer mit einem Marktanteil von rund 57 % (nach Umsätzen) am Postmarkt.

Postalisches Marktsegment	Konkurrenz (Marktanteile) NPO = Post AG	Hauptkonkurrenten / Anmerkungen
Kurier- und Expressdienste	NPO (< 3%) DHL (20%), Rail Cargo (18%), TNT, UPS (10%), primetime (DPD group, 6%)	Nationale Expressdienstleistungen: Rail Cargo, DHL, DPD/primetime Grenzüberschreitende Expressdienste: DHL, TNT, UPS
Pakete (national und international)	NPO (40%) DPD (27%), GLS (12%), DHL (10%), Hermes (2,5%)	b2c: Hermes, GLS b2b: DPD, GLS, DHL, RailCargo Grenzüberschreitende: DHL, GLS, DPD wettbewerbsstark in b2b-, Wettbewerb im b2c-Segment seit 2007 (Markteinstieg Hermes)
<b>KEP Markt (total)</b>	NPO (18%) DHL (16%), DPD (15%), RailCargo (11%), TNT, UPS (6%)	
Unadressierte Sendungen	NPO (85%, inkl. 25% Feibra) Wettbewerb im Segment "Lieferung zur Haustüre"	Mediaprint, Redmail, MailAustria Group, Tirolmail (Moser Gruppe)
Grenzüberschreitende Postsendungen (Brief, adressierte Werbung)	NPO (67%) Deutsche Post Global Mail (15%), SPI (9%), Spring (7%)	Deutsche Post Global Mail, SPI, Spring Wettbewerb bei ausgehender Post, eingehende Post ist Teil des reservierten Postdienstes
Zeitungen, Zeitschriften	NPO (47%) Mediaprint (27%), Redmail (15%)	
Nationale Postsendungen (Brief, adressierte Werbung)	NPO (99%) der adressierten Sendungen	Redmail Der NPO-Marktanteil im Bereich der adressierten Post liegt bei circa 99%
<b>Postmarkt (total)</b>	NPO (57%) Deutsche Post (8%), DPD Gruppe	

	(6,4%), RailCargo (4,8%), UPS, Mediaprint, TNT (2,4%), GLS (2,1%), redmail (2%)	
--	---------------------------------------------------------------------------------	--

ABBILDUNG 4.1.1: MARKTANTEILE IN DEN MARKTSEGEMENTEN (NACH UMSATZ, 2007)

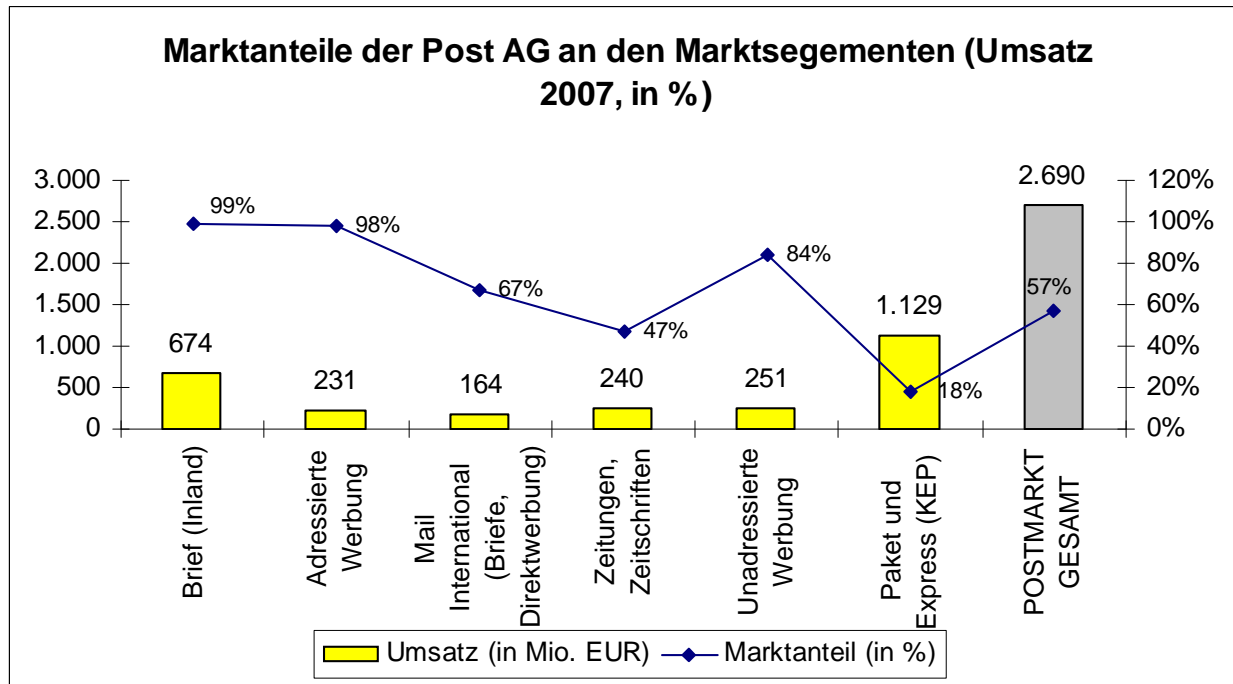


ABBILDUNG 4.1.2: MARKTANTEILE VON POST AG UND MITBEWERBERN AM POSTMARKT (NACH UMSATZ 2007, IN %)

Die Hauptkonkurrenten der Post AG in den einzelnen Bereichen sind:

- Briefe, Direktsendungen / Kataloge (Inland): 1 (Redmail)
- Briefe, Direktsendungen / Kataloge (grenzüberschreitend): 3 (Deutsche Post Global Mail, SPI, Spring)
- Nicht adressierte Briefsendungen: 1 (redmail)
- Presse, Zeitungen: 2 (Mediaprint, redmail)
- Pakete: 5 (DPD, DHL, GLS, RailCargo, Hermes)
- Express-Sendungen: 5 (DHL, RailCargo, TNT, UPS, DPD/primetime)

Im Teilmarkt Brief Inland gibt es derzeit keinen relevanten Wettbewerb. Mehr als 85% der Briefe sind aufgrund des reservierten Postdienstes nach wie vor der ÖPAG vorbehalten.  
Marktanteil der ÖPAG : 99%.

Der einzige (theoretische) Konkurrent der ÖPAG ist redmail. Aufgrund der Rahmenbedingungen (reservierter Postdienst, beschränkter Zugang zu den Briefanlagen für Konkurrenten der ÖPAG) ist hier keine Änderung zu erwarten.

Auch im Teilmarkt Adressierte Werbung Inland gibt es derzeit keinen relevanten Wettbewerb.

Im Gegensatz zum Briefmarkt Inland wären hier bereits beinahe die Hälfte der Umsätze postrechtlich für den Wettbewerb freigegeben. Dennoch existiert derzeit kein Wettbewerb. Der einzige Konkurrent der ÖPAG ist redmail. Der Versuch vor einigen Jahren, der ÖPAG im Bereich Katalog Marktanteile abzunehmen, scheiterte an Qualitätsmängeln und den Gegenmaßnahmen der ÖPAG.

Die Deckungsbeträge bei adressierter Werbung sind pro Stück deutlich geringer als bei Briefsendungen, da die anteiligen Prozess-Stückkosten deutlich höher sind. Daher werden deutlich höhere Mengen als im Bereich Brief benötigt, um eine adressierte Zustellung rentabel zu gestalten.

Marktanteil der ÖPAG : 98%.

Im Teilmarkt Mail International herrscht im postrechtlich für den Wettbewerb frei gegebenen Marktsegment Mail-Outbound intensiver Wettbewerb.

Die ÖPAG ist nach wie vor Marktführer mit rund 65% Marktanteil, nicht zuletzt aufgrund der nach wie vor teilweise reservierten Inbound-Postsendungen (nach Österreich gesendete Briefsendungen).

Die beiden weiteren relevanten Marktteilnehmer TNT/Spring sowie Swiss Post International (SPI) folgen mit weitem Abstand.

Im Teilmarkt Medienpost hat die ÖPAG im Bereich der Frühzustellung an die Haustüre mangels wettbewerbsfähiger Produkte keine Marktanteile. Die Frühzustellung ist hauptsächlich für die Abonnements von Tageszeitungen relevant.

Bei der Tageszustellung (für Tageszeitungen und sonstige Zeitungen) ist die ÖPAG nicht zuletzt dank der beschränkten Öffnung der Brieffachanlagen klarer Marktführer mit einem Marktanteil von rund 95 %. Bei der Frühzustellung von Tageszeitungen ist die Mediaprint Marktführer (Marktanteil von rund 45 %), gefolgt von redmail mit 30 %. Der übrige Markt entspricht der Eigenzustellung regionaler Tageszeitungen (OÖN, Tiroler Tageszeitung etc.).

Der Teilmarkt der Unadressierten Zustellung wird nach wie vor von der ÖPAG dominiert. Insbesondere nach dem Kauf des bis dahin schärfsten Konkurrenten feibra erreicht die ÖPAG mit einem Gruppen-Marktanteil von 85% diesen Markt.

Die ÖPAG bietet als einziges Unternehmen die Zustellung unadressierter Werbung in die Brieffachanlagen an und kann mit diesem Alleinstellungsmerkmal seine Marktdominanz absichern.

Die übrigen Anbieter bieten die Zustellung „zur Haustüre“ an und konkurrieren um den übrigen Markt. Keiner dieser Anbieter kann bis dato eine flächendeckende Zustellung an alle Haushalte anbieten. Insbesondere in vielen ländlichen Gebieten („C-Gebiete“) müssen diese Anbieter die Dienstleistungen der ÖPAG in Anspruch nehmen.

Der größte Wettbewerber der ÖPAG ist redmail, jedoch mit einem verhältnismäßig geringen Marktanteil (5 – 6 %). Redmail stellt in Wien, Niederösterreich, Burgenland, Steiermark und Kärnten selbst zu, in den übrigen Bundesländern wird mit regionalen Zustelldiensten kooperiert. In Oberösterreich agiert redmail Oberösterreich, an dem redmail nur eine Minderheitsbeteiligung hält.

Eine Gruppe von regionalen Zustelldiensten wird in dieser Darstellung als Mail Austria bezeichnet. Dabei handelt es sich um Zustelldienste mit regionalem Fokus wie z.B.

- Medienvertrieb Oberösterreich (MVOÖ)
- Medienvertrieb West (Salzburg)
- Hurtig & flink (Steiermark, Kärnten)
- Tirol.mail (Teil der moser holding, Tirol)
- Vorarlberger Medienhaus (Vorarlberg)

Diese Zustelldienste erreichen kumuliert in etwa den Marktanteil von redmail und versuchen durch wechselseitige Vernetzung durch die daraus resultierende Flächendeckung auch verstärkt überregional agierende Kunden anzusprechen. Diese Unternehmen sind auf die unadressierte Zustellung fokussiert.

Der Wettbewerb wird derzeit noch massiv durch die eingeschränkte Öffnung der Brieffachanlagen behindert. Sobald hier eine Öffnung erfolgt, ist mit einem deutlich verschärften Wettbewerb durch redmail und die regionalen Zustelldienste zu rechnen.

Der Teilmarkt KEP ist der mit Abstand wettbewerbsintensivste Teilmarkt.

## 4.2 Wettbewerb

Der Wettbewerb bzw. der in verschiedenen Teilmärkten mangelnde Wettbewerb am österreichischen Postmarkt wird derzeit durch vier Faktoren bestimmt:

1. Postmonopol (reservierter Postdienst)
2. Briefkastenmonopol – Zugang zu den Abgabestellen von mehr als 1 Mio. Haushalten nur für die Post AG
3. (Unechte) Umsatzsteuerbefreiung im Universaldienst für die Post
4. Mangelnde Transparenz von Portoverträgen und -rabatten (insbesondere im reservierten Bereich)

Aufgrund des Postmonopols (reservierter Postdienst) für Brief- und Werbesendungen unter 50 g dominiert die Österreichische Post AG nach wie vor in jenen Geschäftsfeldern, in denen aufgrund des reservierten Postdienstes ein Großteil der Postsendungen der ÖPAG vorbehalten sind und nur relativ geringe Sendungsmengen im Wettbewerb stehen (Brief, adressierte Werbung). Der mit Abstand lukrativste Bereich, die Briefzustellung, liegt nach wie vor zu mehr als 80 % (!) im Monopol. Die Wettbewerbs-Mengen würden aufgrund der internationalen Benchmarks gerade eben für eine betriebswirtschaftlich rentable alternative flächendeckende adressierte Zustellung reichen, wenn ein Großteil dieser Mengen auch tatsächlich zu einem alternativen Anbieter wechseln würde. Dieses bereits unwahrscheinliche Szenario ist durch die Kombination aus beschränktem Zugang zu Brieffachanlagen und mangelhafter Transparenz im reservierten Bereich faktisch auszuschließen.

Der zweite Faktor, der unabhängig von der Wettbewerbsfähigkeit der Marktteilnehmer entscheidend zum hohen Marktanteil der ÖPAG beiträgt, ist das sogenannte „Briefkastenmonopol“. Für mehr als eine Million der Haushalte insbesondere in Ballungszentren gibt es verschließbare Brieffachanlagen, zu denen nur die ÖPAG als Zusteller einen Schlüssel besitzt. Der Versuch einer gesetzlichen Regelung der Öffnung dieser Brieffachanlagen im PostG (aufgrund eines EuGH-Urteils) wurde vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben. Daher können für weite Teile der österreichischen Abgabestellen Postsendungen in die Abgabestellen nach wie vor nur von der ÖPAG zugestellt werden.

Diese Besonderheit ist neben dem eigentlichen Postmonopol der Hauptgrund für die Aufrechterhaltung eines sehr hohen Marktanteils der ÖPAG auch in den teilliberalisierten

Märkten der unadressierten Zustellung und der Zeitungszustellung (nur die ÖPAG und die feibra im Auftrag der ÖPAG kann unadressierte Werbung in die Briefkästen legen, alle Mitbewerber müssen diese z. B. an der Wohnungs- oder Haustüre hinterlegen).

Im Bereich der adressierten Zustellung ist für Kunden die gesicherte Zustellung in die Abgabestelle ein entscheidender Faktor. Alternative Zusteller können daher bis dato in den Wettbewerbsbereichen der adressierten Zustellung jedenfalls kein mit der ÖPAG vergleichbares Angebot legen.

Der dritte spezifische Faktor und Erklärungsmodell für die hohen Marktanteile der ÖPAG in manchen Teilmärkten ist die unechte Umsatzsteuerbefreiung für Leistungen der Post im Bereich des Universaldienstes. Das bedeutet, dass Briefe, Pakete und Werbesendungen (z. B. Kataloge), die nicht dem Monopol unterliegen, bei der Post umsatzsteuerbefreit sind, während die alternativen Anbieter für dieselbe Leistung Umsatzsteuer verrechnen müssen. Diese Befreiung wurde ursprünglich als Sicherstellung kostengünstiger Versorgungsleistungen für Privatpersonen geschaffen. Allerdings sind die beiden mit Abstand größten Geschäftskunden-Bereiche im Brief „Behörden“ und „Finanzdienstleister“, die ebenfalls unecht umsatzsteuerbefreit sind und bei denen diese Umsatzsteuerbefreiung einen echten Kostennachteil in der Höhe von 20 % für alternative Postanbieter darstellt.

Noch extremer wirkt sich diese Ungleichbehandlung bei Auslandspost-Dienstleistungen aus, bei denen die Zustellung durch ausländische Postgesellschaften erfolgt und die ex lege liberalisiert wären. Ein Brief nach Deutschland, der der Österreichischen Post AG übergeben wird (und den die Österreichische Post der Deutschen Post zur Zustellung übergibt), ist umsatzsteuerbefreit. Derselbe Brief, der der Tochterfirma der Deutschen Post in Österreich übergeben und der von der Deutschen Post in Deutschland zugestellt wird, wird mit 20 % Umsatzsteuer belastet.

Der vierte wettbewerbshemmende Faktor ist die mangelhafte Transparenz der Preisgestaltung bzw. der Rabatte insbesondere im reservierten Postdienst. Gemäß PostG kann die ÖPAG Individualverträge (individuelle Preisvereinbarungen) im Geltungsbereich des Universaldienstes und auch im reservierten Postdienst abschließen. Vereinbarungsgemäß unterliegen diese Verträge durchwegs der Geheimhaltung. Die ÖPAG schließt mit Kunden oftmals mehrere Verträge für verschiedene Produktgruppen ab, die teilweise im Wettbewerb und teilweise im reservierten Postdienst liegen, und das zu Konditionen, die der Geheimhaltung unterliegen. Es gibt bis heute keine veröffentlichten und transparenten Konditionen für Sondertarife und Mengen-Rabattierung. Diese mangelnde

Transparenz führt dazu, dass es für Wettbewerber der ÖPAG faktisch nicht möglich ist, Befürchtungen von Kunden der ÖPAG zu entkräften, die beim Wechsel von Teilen der Postmengen zum Wettbewerber Nachteile bei diesen individuellen Preisvereinbarungen erwarten.

Bei der adressierte Zustellung von Briefsendungen im Bereich des Universaldienstes spielt insbesondere das Briefkasten-Monopol eine besondere Rolle. Solange alternative Zustelldienste keinen flächendeckenden Zugang zu den Abgabestellen haben, wird sich an den Marktanteilen der ÖPAG von 98%-99% (Brief, adressierte Werbung) bzw. Tageszeitungszustellung (95%) nichts Wesentliches ändern können.

Bei der adressierten Zustellung von Paketsendungen im Bereich des Universaldienstes spielt der eingeschränkte Zugang zur Abgabestelle keine Rolle, insbesondere im Bereich der b2b-Zustellung, in der der Wettbewerb besonders aktiv ist.

Bei den Wettbewerbsdiensten herrscht im Express-Bereich eine hohe Wettbewerbsintensität. Im Bereich der Unadressierten Zustellung gilt für mehr als die Hälfte des Marktes die Aussage, dass durch das Briefkastenmonopol jene Kunden, die eine Zustellung in die Abgabestelle anstreben, de facto keine Alternative zur ÖPAG haben. Im Bereich der Zustellung an die Haustüre herrscht funktionierender Wettbewerb.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass gegenwärtig der beschränkte Zugang zu den Abgabestellen das größte Wettberbshindernis darstellt. Insbesondere in den Teilmärkten Brief, Adressierte Werbung, Zeitungen (Tageszustellung) und teilweise Unadressierte Zustellung wird so Wettbewerb wirksam verhindert.

Die ÖPAG hält dort hohe Marktanteile, wo durch die rechtlichen Rahmenbedingungen Wettbewerb nur eingeschränkt möglich ist.

Aus Wettbewerbssicht ist der derzeit einzige Teilmarkt, in dem die Rahmenbedingungen einen funktionierenden Wettbewerb zulassen, der KEP-Markt (Kurier-Express-Paket). Dazu kommen teilweise die unadressierte Zustellung (Zustellung an die Haustüre) sowie die Medienpost (Frühzustellung von Zeitungsabonnements an die Haustüre).

### 4.3 Von der Marktöffnung 2011 betroffene Marktsegmente

Die Marktöffnung 2011 hat direkten und indirekten Einfluss auf folgende Marktsegmente:

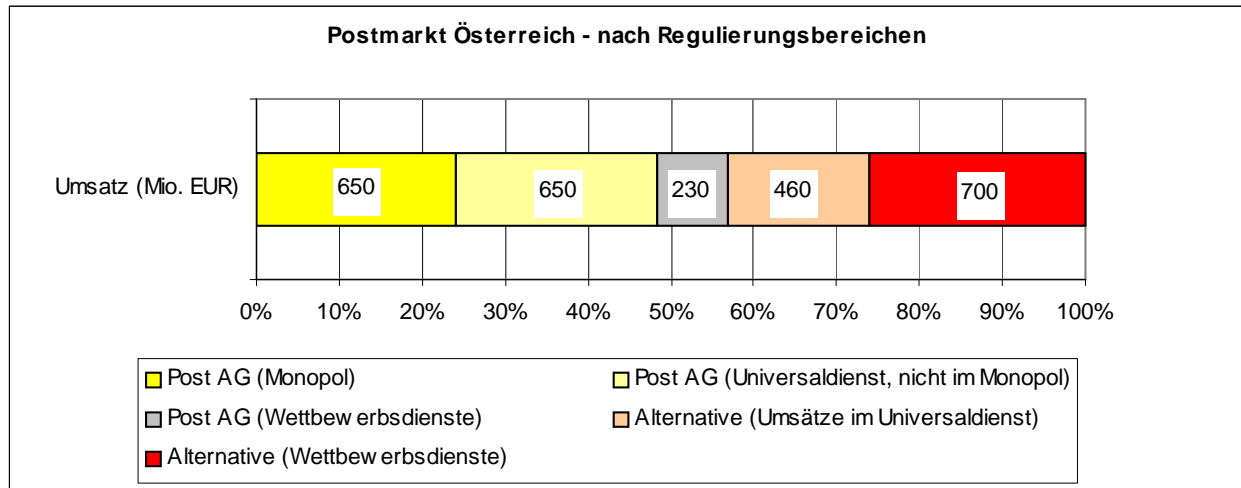


ABBILDUNG 4.1: DER ÖSTERREICHISCHE POSTMARKT NACH REGULIERUNGSBEREICHEN

2007 erwirtschaftete die Österreichische Post AG (ÖPAG) im Bereich des Universaldienstes rund 1,3 Mrd. EUR. Das entspricht einem Anteil von 85% der nationalen Umsätze (ohne Beteiligungen).

Rund 50% davon (650 Mio. EUR) entfielen dabei auf Umsätze im reservierten Postdienst. Nachdem zum reservierten Postdienst keine veröffentlichten Echtdate existieren, wurde eine statistische Annäherung anhand eines statistischen Rechenmodells<sup>3</sup> vorgenommen:

Diese Umsätze wiederum wurden in den Geschäftsfeldern Brief und adressierte Werbung (nur hier ist das Monopol wirksam) mit einem Gesamtumsatz von rund 1 Mrd. EUR realisiert.

Weitere 460 Mio. EUR wurden von alternativen Postdienstleister mit Postdiensten erwirtschaftet, die in die Definition des Universaldienstes fallen, insbesondere Zeitungs- und Paketzustellung.

<sup>3</sup> Als Datengrundlage wurden die veröffentlichten Zahlen des deutschen Marktes<sup>3</sup> herangezogen. Hier wird der Gesamtmarkt in den reservierten Bereich und in verschiedene Marktsegmente (differenziert nach Lizenzen) gegliedert. Verschiedene Marktgegebenheiten (wie z. B. der in Deutschland höhere Anteil von Katalogen oder der in Österreich geringere Anteil an „leichter“ adressierter Werbung (durch die Substitution durch in Österreich stärker genützter unadressierter Werbungszustellung) wurden berücksichtigt. Dieses Rechenmodell führt zu einer statistischen Berechnung und Herleitung einzelner Teilmengen und -umsätze im Mail-Markt. Es handelt sich um eine mathematische Annäherung an die Realität, da keine Echtdate zur Verfügung stehen.

Insgesamt wurden in Österreich 2007 mit Postdiensten, die von der ÖPAG als Universaldienst zu erbringen sind, 1,76 Mrd. EUR umgesetzt. 74% dieser Umsätze entfielen auf die ÖPAG, 26% auf die alternativen Dienstleister.

Der Umsatz in den postalischen Wettbewerbsdiensten<sup>4</sup> betrug 930 Mio. EUR (Marktanteile 25% ÖPAG vs. 75% alternative Postdienstleister).

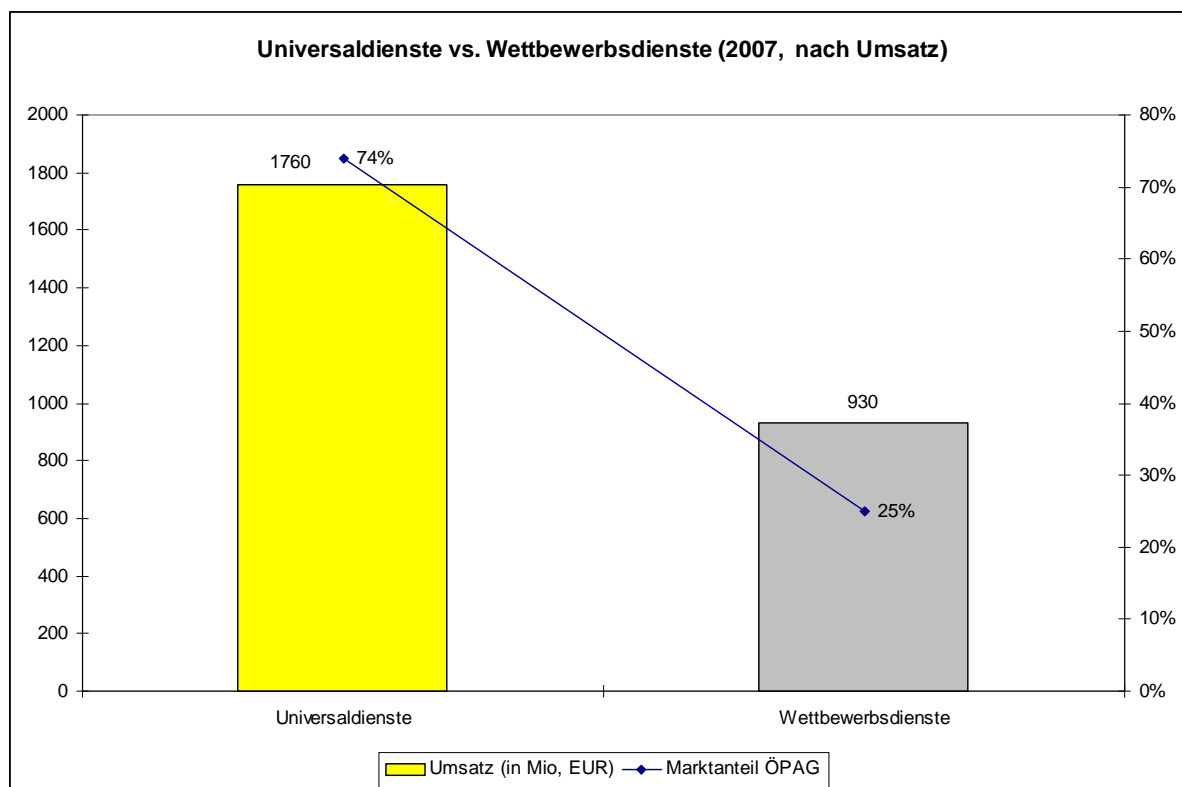


ABBILDUNG 4.2 UNIVERSALDIENSTE VS. WETTBEWERBSDIENSTE (NACH UMSATZ)

<sup>4</sup> inklusive Express- und Stückgutsendungen (maximales Ausmaß der Definition)

Die Marktöffnung 2011 hat demnach direkten und indirekten Einfluss auf folgende Marktsegmente:

Den unmittelbarsten Einfluss hat die Marktöffnung auf das Marktsegment des reservierten Postdienstes, das bisher ausschliesslich der ÖPAG vorbehalten war. **650 Mio. EUR Umsatz** bzw. mehr als 1,4 Mio. Postsendungen werden theoretisch für alternative Postdienstleister zugänglich.

Ebenfalls direkten Einfluss hat die Marktöffnung auf jene Geschäftsfelder, die bisher aufgrund des Postmonpols für alternative Postdienstleister nur teilweise bzw. zum geringen Teil zugänglich waren und in denen die ÖPAG bis dato einen Marktanteil von 99% hält. Dies betrifft konkret die Marktsegmente Brief Inland, Brief Inbound sowie Adressierte Werbung mit einem **Gesamtumsatz von rund 1 Mrd. EUR**.

Sofern die Marktöffnung 2011 die Öffnung der Hausbrieffachanlagen beinhaltet, werden zusätzlich die Marktsegmente „Zeitungszustellung die Briefkästen“ sowie „Zustellung unadressierter Werbung in die Briefkästen“ geöffnet. Hier herrscht zwar rechtlich freier Wettbewerb, durch den eingeschränkten Zugang zu den Hausbrieffachanlagen hält die ÖPAG hier nach wie vor Marktanteile von deutlich mehr als 95%. Diese Marktsegmente umfassen derzeit **weitere Umsätze von mehr als 250 Mio. EUR**.

Auf die übrigen Marktsegmente hat die Marktöffnung dann indirekten Einfluss, wenn es durch die Regulierung des Wettbewerbs bzw. des Marktzutrittes alternativen Dienstleistern ermöglicht wird, in bisher geschlossenen Marktsegmenten Erträge zu erwirtschaften und damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen bzw. die theoretische Fähigkeit der ÖPAG vermindert wird, mit Erträgen aus wettbewerbsfernen Geschäftsfeldern den Konkurrenzkampf im Wettbewerb (quer)zsubventionieren.

## 5 Relevanz der Marktöffnung für die Post AG

Mit 1. 1. 2008 bzw. der Umsetzung der Postmarktöffnung in Deutschland waren die Postmärkte in vier Ländern (Finnland, Schweden, Großbritannien, Deutschland) voll liberalisiert. Die avisierte Marktöffnung in anderen Staaten<sup>5</sup> wurde aufgeschoben.

Die Marktöffnung 2011 ist für die ÖPAG von höchster Relevanz bzw. birgt ein hohes Bedrohungspotenzial in sich.

Das EBIT der Konzerns wird nach wie vor in den „alten“ Kerngeschäftsfeldern (insbesondere Brief Inland) erwirtschaftet, in denen der reservierte Postdienst und der eingeschränkte Zugang zu den Hausbriefanlagen für Marktanteile von 99% sorgen.

Die Strategie der ÖPAG war es, sich durch Zukäufe bzw. Expansion in neue Geschäftsfelder auf die Marktöffnung vorzubereiten und die Abhängigkeit vom Postmonopol bis 2011 deutlich zu verringern.

Diese Strategie war, betrachtet man ausschliesslich die Verringerung der Abhängigkeit vom Postmonopol als Erfolgskriterien, nur wenig erfolgreich.

- Die Zukäufe in den CEE-Staaten bringt zwar mittlerweile (nach dem Ausstieg aus dem slowenischen Postmarkt) durch den Fokus auf die Paketzustellung und die unadressierte Zustellung Werbesendungen gute Margen, ist jedoch vom Umfang (Umsatz) für den Gesamtkonzern unbedeutend.
- Die umsatzmässig bedeutsamsten Zukäufe der ÖPAG in den Bereich Speziallogistik (im Wesentlichen der Erwerb von trans-o-flex und deren verbundenen Unternehmen) bringt derzeit Umsatzmargen von unter 5% und damit zu wenig EBIT-Beitrag.
- Der zweite umsatzmässig bedeutsame Expansionsschritt, nämlich die Expansion in die Bereiche Druck & Dokumentenmanagement (Erwerb von meiller direkt, Scanpoint, Joint-Venture mit Raiffeisen Informatik) erbringen derzeit faktisch keine operativen EBIT-Beiträge.

Die Zukäufe der ÖPAG waren bisher in weiten Teilen umsatz- und nicht ertragsfokussiert.

Das derzeit profitabelste Geschäftsfeld, das Marktsegment Brief Inland, das für mehr als

---

<sup>5</sup> Niederlande (Verschiebung der Marktöffnung aufgrund des Mindestlohn-Themas in Deutschland sowie der Ungleichbehandlung im Bereich Mehrwertsteuer insb. im Vergleich mit D und UK), Estland (hier wurde die bereits erfolgte Liberalisierung wieder rückgängig gemacht bzw. das Postmonopol wiedereingeführt)

85% des EBIT des Post-Konzern sorgt, liegt derzeit noch zu fast 70% im reservierten Postdienst.

Fazit: Die ÖPAG ist – neben der dänischen Post – von der Marktöffnung 2011 am stärksten betroffen bzw. ist durch Marktanteilsverluste im bisher geschützenden Marktbereich am verwundbarsten, da sowohl Marktanteilsverluste als auch Preissenkungen im Kernbereich Brief Inland stark auf das Konzern-EBIT durchschlagen.

## 6 Liberalisierungserfahrungen in der EU

Mit 1. 1. 2008 bzw. der Umsetzung der Postmarktöffnung in Deutschland waren die Postmärkte in vier Ländern (Finnland, Schweden, Großbritannien, Deutschland) voll liberalisiert. Die avisierte Marktöffnung in anderen Staaten<sup>6</sup> wurde aufgeschoben.

Aus heutiger Sicht ist nunmehr davon auszugehen, dass keiner der übrigen EU-Mitgliedsstaaten vor dem 1. 1. 2011 bzw. 1. 1. 2013 („neue“ EU-Mitgliedsstaaten, Griechenland, Luxemburg) auf Basis der Dritten Post-Richtlinie 2008/6/EC seinen Postmarkt liberalisieren wird.

Land	Öffnung Inbound Mail	Öffnung Outbound Mail	Öffnung Direktmail / adressierte Werbung	Öffnung sonstiger Marktsegmente bzw. Anmerkungen
FI, SE, UK, DE				Kein Umsatzsteuervorteil in SE & FI
NL		X	X	Gleichstellung Umsatzsteuer im Bereich Direktwerbung
ES			X	Öffnung Intra-City-Mail; Umsatzsteuer-Vorteil nur im Monopolbereich
IT			X*	Tw. Öffnung von Intra-City-Mail
AT, BE, FR		X		
PT				

\* aber: Umsatzsteuer-Befreiung des Universaldienstleisters in diesem Bereich

ABBILDUNG 6.1: LIBERALISIERUNGSGRAD RELEVANTER EU-STAA TEN

Derzeit stellt sich der Liberalisierungsgrad in den Staaten, die spätestens mit 1. 1. 2011 die Postmärkte öffnen werden bzw. bereits geöffnet haben, wie folgt dar:

- Gruppe 1: Schweden, Deutschland, Großbritannien  
voll liberalisiert, zumindest ansatzweise Wettbewerb
- Gruppe 2: Finnland  
voll liberalisiert, jedoch aufgrund der Marktregulierung kein Wettbewerb

<sup>6</sup> Niederlande (Verschiebung der Marktöffnung aufgrund des Mindestlohn-Themas in Deutschland sowie der Ungleichbehandlung im Bereich Mehrwertsteuer insb. im Vergleich mit D und UK), Estland (hier wurde die bereits erfolgte Liberalisierung wieder rückgängig gemacht bzw. das Postmonopol wiedereingeführt)

- Gruppe 3: Niederlande, Spanien  
Liberalisierung des Marktsegmentes Direktwerbung (bzw. Intra-City-Mail in Spanien) mit Gleichstellung im Bereich Umsatzsteuer
- Gruppe 4: Italien  
Liberalisierung des Marktsegmentes Direktwerbung und teilweise Intra-City-Mail; jedoch aufgrund der Marktregulierung und der Ungleichstellung im Bereich Umsatzsteuer kein relevanter Wettbewerb
- Gruppe 4: Österreich, Belgien, Frankreich, Portugal  
kein relevanter Wettbewerb

In weiterer Folge sollen nun die Folgen der Postmarktöffnung für Großbritannien, Finnland, Deutschland und Schweden (volle Marktöffnung) betrachtet werden. Ergänzend wird das Beispiel Niederlande (teilweise Marktöffnung, jedoch größter Grad an Wettbewerb im Postbereich in der EU) betrachtet und hinsichtlich der Auswirkungen auf

- das regulatorische Umfeld;
- die Auswirkungen auf den Wettbewerb (Veränderungen Marktanteile und Art bzw. Qualität des Wettbewerbs) und
- die Verhaltensweise des bisherigen Monopol-Anbieters bzw. Universaldienstleisters (Incumbent)

analysiert werden.

Auch wenn es z. T. erhebliche Unterschiede zwischen den betrachteten Postmärkten in Bezug auf die verschiedenen Marktöffnungsschritte, den konkreten Regulierungsrahmen, die Größe des Landes und damit Markteintrittschancen für Newcomer gibt, erscheint es möglich einige generelle Tendenzen zu formulieren.

Dabei konzentriert sich die Betrachtung vornehmlich auf den Wettbewerb im Briefmarkt, da sich die Aktivitäten der WettbewerberInnen auf diesen Bereich fokussieren und die meisten der Paket-, Express- und Kurierdienstleistungen bereits vor einiger Zeit vollständig dem Wettbewerb geöffnet wurden. Daneben sind Erfahrungen mit dem Eintritt von Wettbewerbern in den Markt für Schalterprodukte beschränkt. Bei dieser überblicksartigen Untersuchung gilt es allerdings zu bedenken, dass die Möglichkeit der Übertragung der ausländischen Erfahrungen begrenzt ist: Während die Briefmärkte in Großbritannien<sup>7</sup> und Schweden schon

---

<sup>7</sup> In Großbritannien wurde im Jahr 2001 der Briefmarkt für Massensendungen mit mehr als 4'000 Stück dem Wettbewerb geöffnet. Dieser Marktöffnungsschritt dürfte einen größeren Teil des Marktes geöffnet haben als es bei einer Senkung der Monopolschwelle auf 50g der Fall gewesen wäre. Da es in Großbritannien keine Senkung auf 50g gab, verwenden wir für unseren Vergleich hilfsweise die Öffnung des Briefmarkts für Massensendungen mit mehr als 4'000 Stück.

seit 2006 und 1993 vollständig geöffnet worden sind, so dass Aussagen darüber getroffen werden können, welche Marktentwicklungen sich kurzfristig (Großbritannien) und mittelfristig bis langfristig (Schweden) bei einer vollständigen Marktöffnung erwarten lassen, kann am Beispiel von Deutschland und den Niederlanden eher abgelesen werden, welche Markteffekte sich kurzfristig einstellen, wenn der Markt auf geöffnet wird.

Land	Teilöffnung des Marktes	Volle Öffnung	Art des Wettbewerbs	Marktanteile	EBIT (2007)	Entwicklung Beschäftigte (2002-2006)
FI	1991	1991	Kein Wettbewerb aufgrund restriktiver Lizenzen (Verpflichtung zum regionalen Universaldienst)	99,9%	6%	gleichbleibend
SE	1993	1993	vornehmlich „End-to-end“ Wettbewerb, aber mit beschränktem Service vgl. mit Incumbent	9% Marktanteil bei adressierter Briefmarkt, vornehmlich „End-to-end“ Volumen (2007)	5,1%	>-5%
UK	2001 Öffnung Briefmassensendungen >4000 Stck.	2006	Wettbewerb vornehmlich für Vorleistungen, über Zugang zur Infrastruktur der Post für die „letzte Meile“	ca. 6% Marktanteil von WettbewerberInnen, die für Zustellung Zugang zur Infrastruktur von Royal Mail beantragen, 1% Marktanteil WettbewerberInnen bei „End-to-end“ Volumen (2006-07)	2,5%	-0% bis -5%
D	1997	2008	vornehmlich „End-to-end“ Wettbewerb, aber mit beschränktem Angebot vgl. mit dem Incumbent	10,4% Marktanteil <sup>8</sup> bei WettbewerberInnen, vornehmlich „End-to-end“	5%	Zunahme
NL	2000	2011	vornehmlich „End-to-end“ Wettbewerb, aber mit beschränktem Service vgl. mit dem Univeraldienstleister	12% Marktanteil bei adressierter Briefmarkt, vornehmlich „End-to-end“ Volumen (2005-06)	10,8%	Zunahme

ABBILDUNG 6.2: BEREITS LIBERALISIERTE EU-STAA TEN IM ÜBERBLICK

<sup>8</sup> 10,4% Marktanteil (nach Menge) an den lizenzpflichtigen Briefsendungen < 1000 g

## 6.1 Finnland

Der finnische Postmarkt wurde mit 1. Juni 1991 voll liberalisiert. Für die Zustellung adressierter Postsendungen ist eine Lizenz erforderlich, die die Verpflichtung zur täglichen Zustellung in einem vom Dienstleister gewählten Gebiet beinhaltet. Falls der Dienstleister sich zur Zustellung nur in dichtbesiedelten Gebieten entschließt, so muß dieser eine Ausgleichszahlung an den Staat entrichten.

Der Universaldienst ist vom Universaldienstleister Itella Corporation zu erbringen und beinhaltet die Verpflichtung, in jeder Gemeinde eine Postdienststelle zu unterhalten und die tägliche Abholung bzw. Zustellung von Postsendungen (5 x pro Woche). Zeitungen und Magazine sind nicht Teil des Universaldienstes. Es gibt keine Ausgleichszahlung für das Erbringen des Universaldienstes.

Da unter der neuen 3. Postrichtlinie nur mehr der Universaldienstleister zur täglichen Zustellung verpflichtet werden kann, ist eine Systemänderung in Finnland erforderlich.

### Entwicklung des Wettbewerbs

Aufgrund des Lizenzsystems, das de facto alternativen ZustellerInnen die (regionalen) Pflichten eines Universaldienstleisters auferlegt, und der nicht existenten Regulierung des Netz-Zugangs gibt es keinen Wettbewerb in Finnland. Der letzte Wettbewerber, Suomen Suoramainonta Oy (SSM) hat seine Lizenz zurückgelegt. Derzeit gibt es keine Alternativen zu Itella.

### Die Situation des Incumbents Itella Group

Itella reagierte auf den Wettbewerb mit punktuellen Preissenkungen bzw. Preiserhöhungen in jenen Gebieten, in denen Wettbewerb drohte. Durch das minimale Ausmaß des Wettbewerbs durch das restriktive Lizenzierungsregime ist der schrumpfende und relativ kleine Heimatmarkt das Hauptproblem von Itella. Itella fokussiert sich derzeit im Geschäftsmodell auf neue, innovative Dienstleistungen (IT, Supply Chain Management, e-Business) und Logistik. 2007 verfügte Itella über 199 eigene Filialen, 1003 waren Agenturen, die Zahl der eigenen Filialen sank von 2005 auf 2007 um weitere 80 (oder 30%).

Die Beschäftigtenzahl bei Itella sank konstant, 1990 waren 28,5 Tsd. Beschäftigte bei Itella tätig, 2005 waren es 22 Tsd. (-20%), wobei von 2005 auf 2007 die Beschäftigtenzahl sogar leicht anstieg.

## 6.2 Schweden

Mit dem schwedischen Postgesetz von 1993 wurde der Briefpostmarkt, d. h. adressierte Briefsendungen mit einem Gewicht < 2 kg, geöffnet<sup>9</sup>. Die komplette Marktöffnung von 1993 wurde durch folgende Regulierungsmaßnahmen in drei weiteren Postgesetzen (1997, 1998, 1999) begleitet:

- Preisobergrenzen für Briefe bis 500 g; Preise dürfen in diesem Segment nur inflationsbedingt steigen; und
- freier und gleicher Zugang zur Infrastruktur des Incumbent.

Zusätzlich wird der Incumbent, Posten AB durch die die Universaldienst-Vorgaben dazu verpflichtet, national einheitliche Dienste anzubieten. Dabei soll die USD-Verpflichtung die landesweite Postzustellung und -abholung gerade in schwer zugänglichen Gegenden gewährleisten. Unter den Universaldienst fallen nicht nur die tägliche Leerung und Zustellung von Post bis zu 20 kg, sondern auch ein nationaler Schalterservice.

Für die Universaldienstverpflichtung werden keine Subventionen gezahlt; hier operiert Posten AB kostendeckend. Darüber hinaus ist Posten AB im Bereich Umsatzsteuer nicht bevorzugt.

### Entwicklung des Wettbewerbs

In den 14 Jahren Wettbewerb auf dem schwedischen Postmarkt schwankte die Anzahl der lizenzierten DienstleisterInnen stark. Nach einem signifikanten Anstieg der DienstleisterInnen in den 90er Jahren hat sich die Zahl der lizenzierten BetreiberInnen bei rund 33 in 2007 stabilisiert. Der scharfe Rückgang von erst knapp 80 auf 33 DienstleisterInnen ist vor allem auf deren Firmengröße zurückzuführen.

Der einzige Anbieter, der jedoch neben Posten AB über einen nennenswerten Marktanteil verfügt, ist City Mail. City Mail ist ein „End-to-end“ Anbieter, dessen Businessmodell sich in zwei Aspekten im Vergleich zum Incumbent unterscheidet:

- Beschränkte regionale Abdeckung – City Mail stellt vor allen Dingen in dicht besiedelten Gebieten zu und deckt damit nur 40% aller Haushalte in Schweden ab;
- Eingeschränkte Zustellung – City Mail liefert im Gegensatz zu Posten AB nur jeden dritten Tag aus.

---

<sup>9</sup> Der Markt für Kurier-, Express- oder Paketdienste waren vorher schon vollständig geöffnet worden.

Als größter Konkurrent im gesamten Briefpostmarkt hält City Mail heute, mehr als 10 Jahre nach der Liberalisierung einen Marktanteil von 8,6% des (adressierten) Briefpostmarkts (und 13% der adressierten Massensendungen). Dabei bestanden jedoch viele Jahre Zweifel an der Nachhaltigkeit des Wettbewerbers City Mail, da das Unternehmen mehrmals kurz vor dem Konkurs stand<sup>10</sup>. City Mail ist seit 2002 im Besitz der norwegischen Post und (nach eigenen Angaben) seit 2001 profitabel. Darüberhinaus gibt es in Schweden viele kleine, regional tätige PostdienstleisterInnen, die jedoch nur über geringe Marktanteile verfügen (gesamt 0,3%).

Trotz 25-40% günstigerer Preise als der Incumbent konnten die kleinen alternativen AnbieterInnen in den letzten Jahren keine bedeutsamen Marktanteilsgewinne verzeichnen. Als mögliche Gründe für den hohen Marktanteil von Posten AB nennt die Postregulierungsbehörde Post- och Telestyrelsen (PTS)<sup>11</sup>

- Preispolitik („predatory pricing“): Posten AB konnte auf den Markteintritt von KonkurrentInnen mit regionalen Preissenkungsaktionen reagieren, nicht zuletzt durch die Möglichkeit, die Tarife regional zu differenzieren; damit wurde „cream-skimming“ (eine Situation, in der der Incumbent nur durchschnittliche Tarife verlangen kann, WettbewerberInnen für KundInnen, die preiswert zu beliefern sind, aber niedrige Tarife bieten) erschwert
- Aggressive Rabattpolitik: KundInnen wurden mit Treuerabatten belohnt, wenn sie die gesamte Post via Posten AB abwickelten bzw. die Preise für KundInnen, die teilweise über City Mail zustellten, wurden erhöht

Gegen beide Wettbewerbshindernisse wurde seitens PTS vorgegangen, sie konnten jedoch aufgrund der mangelnden Kompetenzen der Regulierungsbehörde nur teilweise beseitigt werden.

Damit hat der Incumbent Posten AB zwar nach und nach Marktanteil verloren – mit einer Reduktion von 98% in 1996 auf 91% in 2006, aber seine dominante Rolle im Markt blieb bestehen.

---

<sup>10</sup> City Mail ging zwei Mal in Konkurs. Zuerst 1992, d. h. kurz nach dem Geschäftsbeginn im Jahr 1991 und 1995, nachdem es von der schwedischen Post übernommen worden war. City Mail begann aber bereits im Januar 1996 von Neuem und war 2005 erstmals profitabel. Siehe Peter Andersson, „The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries“, 2006.

<sup>34</sup> Siehe Fußnote 33.

<sup>11</sup> Ecorys, 2008 / PTS

### Die Situation des Incumbents Posten AB

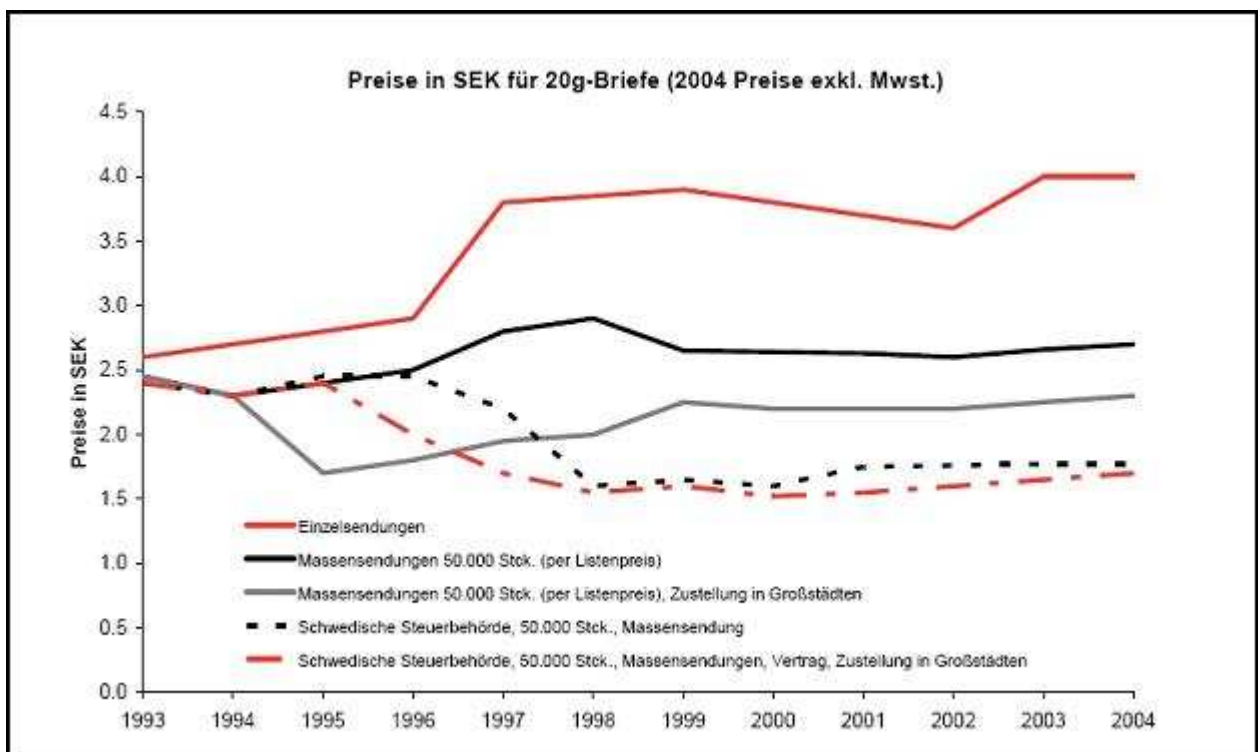
Posten AB hat auf den Wettbewerb mit Kostensenkungen und einer Rebalancierung der Tarife reagiert:

Die Kosten im Bereich des Postannahmestellennetzes sind durch die Substitution von Agenturen stark gesenkt worden. Die typische schwedische Postannahmestelle für Schalterprodukte ist eine Agentur<sup>12</sup>.

Posten AB hat dazu für Produktsegmente, die stark im Wettbewerb stehen, die Preise stabil gehalten oder gesenkt und mit starken Preiserhöhungen bei Standardsendungen reagiert – diese wurden zwischen 1993 und 2006 nominal um 90% (!) erhöht.

Die EBIT-Marge von Posten AB liegt bei rund 5% und damit deutlich unter den Kennzahlen von Deutscher Post AG, TNT Post und auch der Österreichischen Post AG.

Die Beschäftigung (pro Kopf) bei Posten AB sankt seit 1993 um 33,5%, von 2002 auf 2006 nur um rund 7%. Damit ist der der Netto-Beschäftigungs-Effekt der vollständigen Marktöffnung zumindest in Schweden negativ.



<sup>13</sup> Quellen: PTS (schwedische Regulierungsbehörde)

## 6.3 Großbritannien

In Großbritannien wurde eine Briefmarktöffnung – vereinfacht betrachtet – in vier Schritten umgesetzt:

1. ab 2000 Briefmarktöffnung für Briefsendungen mit einem Gewicht > 350 g;
2. ab April 2001 Massensendungen mit Stückzahlen über 4.000 Stück;
3. ab 2003 Senkung der Monopolschwelle auf 100 g;
4. vollständige Marktöffnung ab 2006.

Zudem gibt es eine Reihe von Produkten bzw. Rabatten („Workshare“ oder „Access“ Produkte), die Royal Mail den eigenen KundInnen oder WettbewerberInnen anbietet bzw. einräumt. Es handelt sich hier um bestimmte Arten von Briefsendungen, die zwar dem Monopol unterliegen, KundInnen/WettbewerberInnen können diese Art der Post jedoch selbst vorsortieren<sup>14</sup> und/oder in regionale Sortier-/Verteilzentren transportieren. Typischerweise muss<sup>15</sup> der Incumbent für solche Vorleistungen Rabatte gewähren, die sich an den vermeidbaren Kosten („avoidable costs“) des Incumbents orientieren. Sind diese hoch, besteht für Wettbewerb auf diesen Abschnitten der Wertschöpfungskette ein Potenzial.

WettbewerberInnen konkurrieren vornehmlich im Bereich der Annahme von hauptsächlich vorsortierter Massenbriefpost und der Verteilung auf Ebene der ca. 70 regionalen Verteilzentren. Royal Mail ist hingegen der wichtigste Anbieter auf der Wertschöpfungsstufe Zustellung. Damit muß Royal Mail de facto auf einem Teil der Wertschöpfungskette Wettbewerb zulassen, während in der Zustellung aufgrund der hohen Rabatte derzeit kein alternatives Netz aufgebaut wurde.

Die Marktöffnung wurde dabei durch folgende Regulierungsmaßnahmen begleitet:

- verschiedene Preis-Obergrenzen mit Tarifkörben seit 2003, seit 2006 separat für Schalterprodukte, d. h. Produkte für EinzelkundInnen und GroßkundInnenprodukte, mit Effizienzvorgaben; und
- verhandelter Zugang zur Infrastruktur von Royal Mail mit vorgesehener Intervention des Regulators, wenn keine Einigung erzielt werden kann. Seit 2006 bietet Royal Mail eine Reihe von standardisierten Zugangsprodukten an.

---

<sup>14</sup> Diese Art des „Worksharing“ gilt in vielen Fällen als effizient, d. h. die Verlagerung dieser Tätigkeit zu den KundInnen oder DrittanbieterInnen ist im Interesse von Royal Mail.

<sup>15</sup> In Großbritannien liegt es innerhalb der Kompetenz des Postregulators PostComm, dem Incumbent einen Tarif (Rabatt) für den Netzzugang im Verteilzentrum vorzuschreiben.

Die Vorgaben im Bereich des Universaldienstes verpflichten Royal Mail, Post bis zu 20 kg mindestens einmal am Tag abzuholen und zuzustellen, die USD-Dienstleistungen zu fairen und national einheitlichen Preisen anzubieten sowie gewisse Qualitätsstandards einzuhalten.

### Entwicklung des Wettbewerbs

#### 1. Langsame Entwicklung des Wettbewerbs

- Der Wettbewerb hat sich erst 2005 merkbar entfaltet, obwohl ein beträchtlicher Teil des GeschäftskundInnenmarktes, d. h. Massensendungen mit mehr als 4.000 Adressaten, schon seit 2001 offen war.

#### 2. Wettbewerb über Zugang mit wenigen großen Anbietern im Bereich Netzzugang

- Das Businessmodell (erfolgreicher) WettbewerberInnen besteht darin, von den GroßkundInnen vorsortierte Briefsendungen abzuholen und an die regionalen Briefzentren zu verteilen und Royal Mail zu verhandelten Zugangsbedingungen zu überlassen („Worksharing“). Der Wettbewerb konzentriert sich dabei auf das Segment GeschäftskundInnen mit Massensendungen, welches in Großbritannien ca. 87% aller Briefe im lizenzierten Bereich, der ca. 20,3 Milliarden Briefen umfasst (in 2005-06)<sup>16</sup>. Es gibt zwar mehr als 10 Unternehmen, die über eine Lizenz für Briefe unter 350 g verfügen, aber nur einige dieser Unternehmen, z. B. UK Mail, TNT Mail und Deutsche Post haben mit Royal Mail Zugangsvereinbarungen abgeschlossen und verfügen über erwähnenswerte Marktanteile. Trotzdem wurde in den Jahren 2006 und 2007 nur 12% des von Royal Mail registrierten Volumens von Dritten über Zugangsvereinbarungen eingespeist, davon rund die Hälfte von GeschäftskundInnen, die andere Hälfte von anderen AnbieterInnen<sup>17</sup>. Rund 11% (2007) aller Postsendungen werden von alternativen AnbieterInnen eingesammelt und Royal Mail übergeben.

---

<sup>16</sup> Ein Anbieter im lizenzierten Bereich muss eine Lizenz beantragen. Der lizenzierte Bereich deckt Briefsendungen unter 350 g ab, deren Versendung weniger als ein £ 1 kostet. Zudem versenden die 500 größten Kunden ca. 50 % aller Briefe. Ca. 60 % aller Geschäftsbriefe werden von Unternehmen an KonsumentInnen versandt und ca. 30 % von Unternehmen an andere Unternehmen. KonsumentInnen versenden 13 % des gesamten Briefvolumens, 10 % an andere Haushalte, 3% an Unternehmen (Angaben: Postcomm).

<sup>17</sup> Quelle: Postcomm, auf Basis von Daten von Royal Mail.

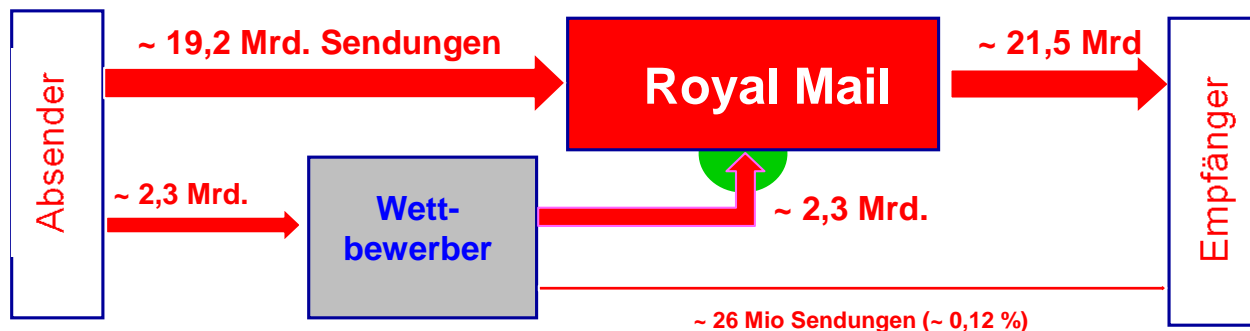


ABBILDUNG 6.3.1: POSTMARKT GB – DAS MODELL „NETZZUGANG“

### 3. Wettbewerb im Bereich Zustellung nicht attraktiv

- Ein „End-to-end“ Wettbewerb (E2E Wettbewerb), d. h. Dienstleistungen, die Zustellung umfassen, ist aufgrund der günstigen Tarife (Rabatte von mehr als 50 % auf den Standardtarif) nicht attraktiv. Das E2E Volumen betrug 2007 ca. 0,2 % des gesamten Marktes eine Reduktion im Vergleich zum Vorjahr.

Der Anteil von 11 % der Postsendungen beim Zugangswettbewerb ist allerdings nicht als ein entsprechender Marktanteilsverlust bewerten, da dieser Anteilsverlust sich nur auf einen Teil der Wertschöpfungskette beschränkt, d. h. grob betrachtet auf die Stufe zwischen Vorsortierung und Verteilung. Royal Mail dominiert immer noch den Markt für Postdienstleistungen, d. h. das Unternehmen stellte z. B. in 2005-06 mengenmäßig immer noch 99% der adressierten Briefe zu<sup>18</sup>.

#### Die Situation des Incumbents Royal Mail

Nach Einschätzung von MarktbeobachterInnen hat sich Royal Mail erst sehr spät auf den Wettbewerb eingestellt, hat aber inzwischen

- GroßkundInnentarife gesenkt und andere Preise erhöht;
- sich bemüht, die Qualität ihres Angebots maßgeblich zu verbessern; sowie
- die Kosten zu senken.

Nach Angaben von MarktbeobachterInnen speisten sich die Wettbewerbsvorteile alternativer AnbieterInnen aus einer anfänglichen Quersubventionierung von KleinkundInnentarifen durch überhöhte GroßkundInnentarife – dies wurde aber inzwischen z. T. behoben. Da sich die Wettbewerbsvorteile anderer AnbieterInnen außerdem aus den höheren Lohnkosten und Ineffizienzen von Royal Mail speisten, hat Royal Mail das Postannahmenetz restrukturiert.

<sup>18</sup> Quelle: Postcomm, auf Basis von Daten von Royal Mail.

Es besteht heute bereits zu mehr 95% aus Postgeschäftsstellen, die von Dritten betrieben werden (Agenturen)<sup>19</sup>.

Die EBIT-Marge von Royal Mail betrug 2005 5,5 %. Die Beschäftigung (pro Kopf) von Royal Mail entwickelte sich zwischen 2002-2004 negativ, d. h. sie sank zwischen 0-5% und von 2003 bis 2006-07 sogar um -16 %.

## 6.4 Deutschland

Auf Basis des deutschen Postgesetzes (und des modifizierten Postgesetzes) wurde

- der Markt vorerst für Briefsendungen > 200 g sowie Kurier-, Express- und Paketmärkte 1998 und dann für Briefe > 100 g geöffnet;
- 2006 für Briefe > 50 g geöffnet; und
- zu Beginn 2008 vollständig geöffnet.

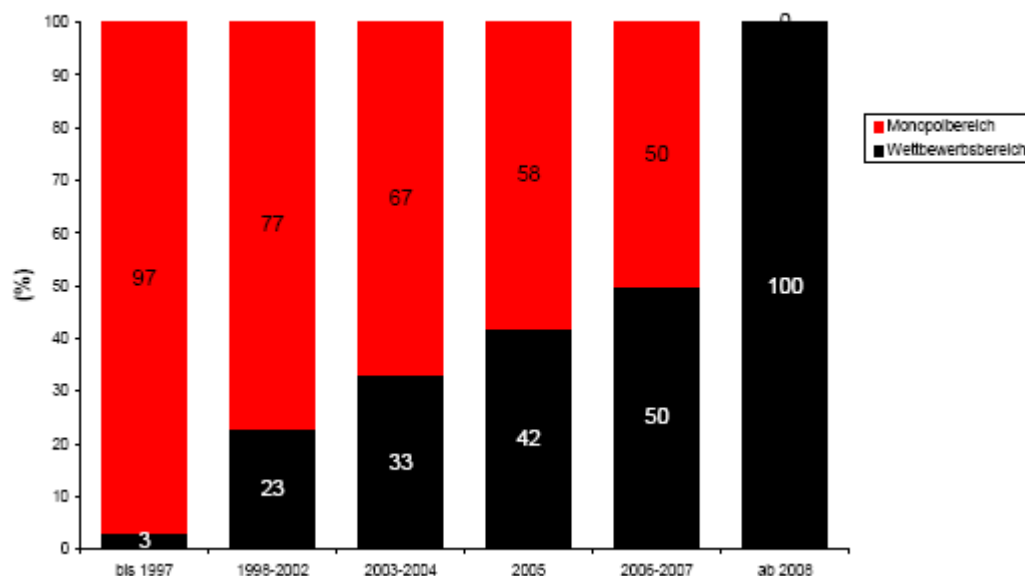


ABBILDUNG 6.4.1: MARKTÖFFNUNGSSCHRITTE IN DEUTSCHLAND SEIT 1997

Die Marktöffnungsschritte wurden durch eine Reihe von Regulierungsmaßnahmen begleitet, die Preise der Post sind durch Preisobergrenzen auf Tarifkörbe für jeweils Monopol-, Wettbewerbsprodukte und Zugangsdienstleistungen nach oben begrenzt. Dabei sieht das Postgesetz außerdem im Prinzip verhandelten Zugang zu Diensten der Deutschen Post, auf

Basis vermiedener Kosten, vor. Vergleichbar mit Großbritannien bietet die Deutsche Post außerdem sowohl „Workshare“ als auch Zugangs- („Access“-) Produkte an, d. h. KundInnen der Post (GeschäftskundInnen und alternative AnbieterInnen) werden Rabatte in Bezug auf bestimmte Produkte (wie z. B. „Infopost“<sup>20</sup>) gewährt, wenn die KundInnen/ WettbewerberInnen bestimmte Vorleistungen übernehmen, d. h. im Bereich der Vorsortierung und beim Transport zu einem der 83 Eingangs- oder Ausgangssortierzentren.

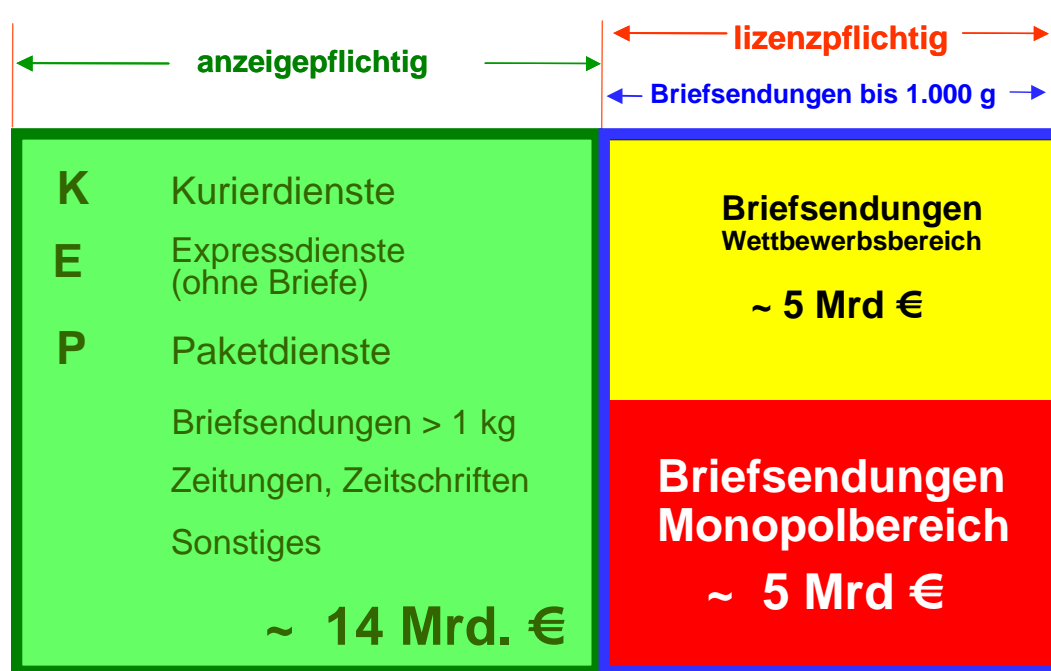


ABBILDUNG 6.4.2: DEUTSCHER POSTMARKT (NACH REGULIERUNGSBEREICHEN)

Die Universaldienst-Auflagen verpflichten die Deutsche Post zu einer regulären Auslieferung von Briefen, Zeitungen und Zeitschriften, ein Minimum von 12.000 Postannahmestellen mit einer bestimmten geografischen Verteilung, eine festgelegte geografische Verteilung von Briefkästen, Geschwindigkeit, mit der Post verteilt werden muss sowie Auslieferung an sechs Tagen.

#### Entwicklung des Wettbewerbs

Es gibt auf dem deutschen Postmarkt mehr als 1.000 lizenzierte AnbieterInnen, wobei die Mehrzahl der AnbieterInnen in Bezug auf bestimmte Produkte oder zumindest bestimmte Regionen nur NischenanbieterInnen sind.

<sup>20</sup> Mit Infopost werden z. B. Briefsendungen bezeichnet, die zum Direktmarketing eingesetzt werden, in maximal zwei Tagen ausgeliefert werden, für die es Mindestversandmengen gibt und eine Vorsortierung auf Basis der Auslieferungszonen notwendig ist. Verschiedene Rabatte werden je nach Grad der Vorsortierung und Volumina gewährt

Auf Umsatzbasis ergibt sich für diese AnbieterInnen für 2007 ein Anteil am Gesamtmarkt der Briefsendungen < 1000 g von ca. 13 %, ein kontinuierlicher Anstieg von 3,9 % im Jahr 2003. Rund 10,4 % aller Briefsendungen werden von alternativen PostdienstleisterInnen befördert.

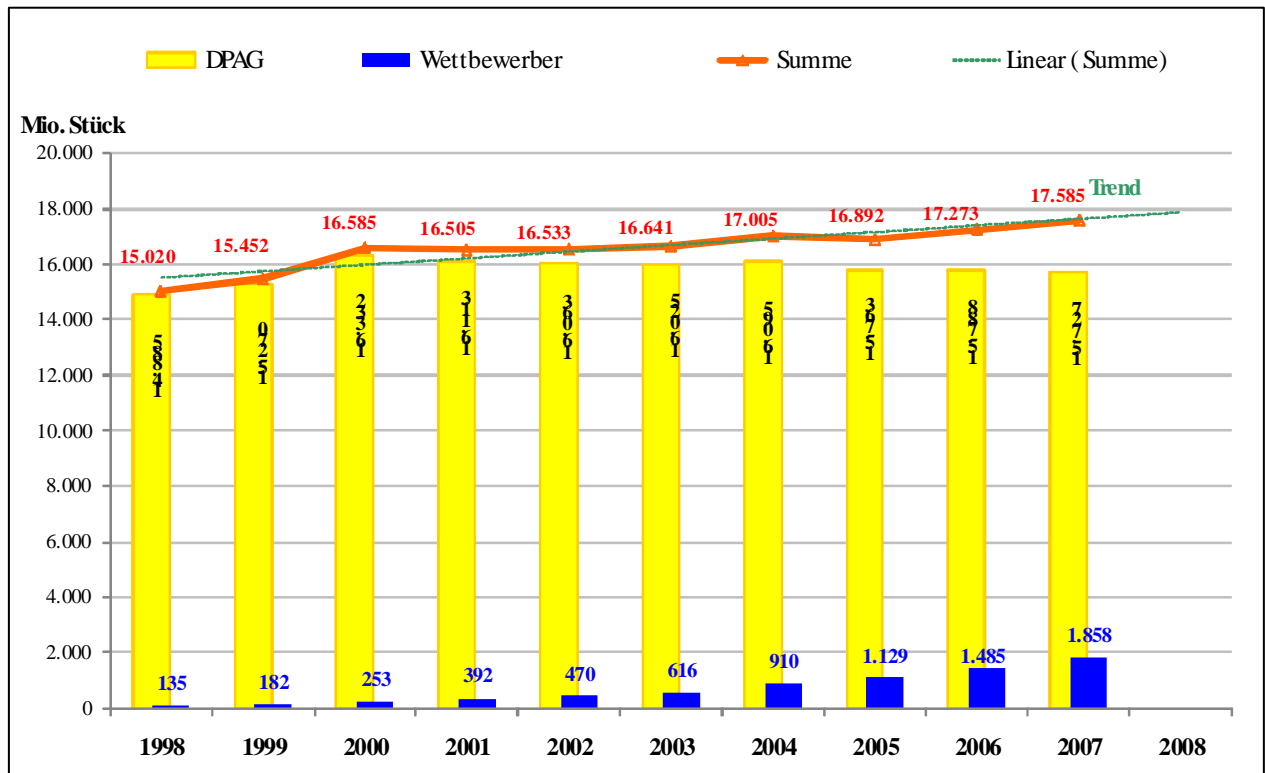


ABBILDUNG 6.4.3: MARKTANTEILSENTWICKLUNG WETTBEWERBER (ABSATZ, SEIT 1998)

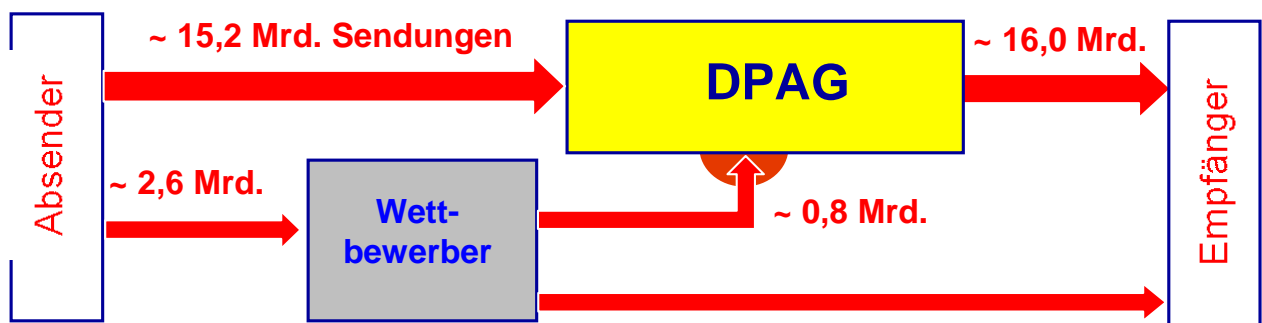


ABBILDUNG 6.4.4: DAS GESCHÄFTSMODELL AM DEUTSCHEN BRIEFMARKT (2007)

Im Gegensatz zum britischen Modell wird ein Großteil der Mengen, die die alternativen DienstleisterInnen übernehmen, auch alternativ an die EmpfängerInnen zugestellt (75 %), nur ¼ der Mengen wird der Deutschen Post AG zur Beförderung übergeben. Dies ist die Konsequenz eines für PostkundInnen weniger attraktiven Zugangs zum Postnetz. Das Rabattniveau entspricht etwa der Hälfte des britischen Niveaus, was zum Aufbau eigener Zustellstrukturen führt.

Von besonderer Bedeutung für das Verständnis des deutschen Postmarktes ist die indirekte Teilmarktöffnung schon vor 2008 auch im Bereich < 50 g durch die sogenannten Mehrwertdienstleistungen (D-Lizenz). Damit wurde Unternehmen, die eine im Vergleich zur Universaldienstleistung höherwertigere Dienstleistung<sup>21</sup> anboten, erlaubt, auch Sendungen < 50 g zu transportieren. Über die Hälfte der Mengen im alternativen Bereich wurden auf Grundlage dieser „Höherwertigkeit“ übernommen, damit wurden schon vor der vollen Marktöffnung zusätzliche Marktsegmente für alternative DienstleisterInnen geöffnet.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Marktöffnung in Deutschland Anfang 2008 dazu geführt hat, dass sich das Wachstum der alternativen AnbieterInnen am deutschen Postmarkt durch die Marktöffnung verlangsamt hat. Die Marktöffnung führte zu einem Rückgang der Wettbewerbsintensität. Dies ist jedoch insbesondere durch den speziellen Faktor des Mindestlohns zu erklären, der zeitgleich mit der Marktöffnung zu wirken begann und nach Einschätzung der EU-Kommission und der Mehrzahl der MarktteilnehmerInnen durch seine Höhe ein wirksames Wettbewerbshindernis darstellt. Darüber hinaus konnte die Deutsche Post AG durch die neue Regulierungssystematik im liberalisierten Postmarkt seine Preispolitik weiter flexibilisieren und als Wettbewerbsinstrument verstärkt einsetzen.

#### Die Situation des Incumbents Deutsche Post

Die Deutsche Post hat auf die schrittweise Marktöffnung mit einer Senkung der Kosten (in Deutschland sind bereits jetzt über 60% der Poststellen Agenturen) und der Tarife reagiert. Der Konzern rechnete vor der vollen Marktöffnung mit Umsatzverlusten von bis zu 20 %, im schlimmsten Fall seien 32.000 Arbeitsplätze gefährdet<sup>22</sup>. Dieses für die Deutsche Post AG negative Szenario trat bis dato nicht ein.

Die Beschäftigung (pro Kopf) bei der Post entwickelte sich zwischen 1999 und 2006 negativ (-14,8 Tsd. bzw. -16%, von 177 Tsd. auf 148 Tsd.), während die Beschäftigung bei alternativen DienstleisterInnen von 17 Tsd. auf 48 Tsd. stieg (+ 270%). Damit konnte die Gesamtbeschäftigung am Postmarkt konstant gehalten werden. Betrachtet man die Zahl der Vollzeitstellen, so baute die Deutsche Post AG rund 22 Tsd. Stellen ab, während die alternativen Anbieter rund 7,5 Tsd. Stellen schufen.

---

<sup>21</sup> darunter verstand man z.B. den Einsatz von Sendungsverfolgung, garantierten Zustellzeiten und –terminen etc.

<sup>22</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 („Die Post denkt laut über Kündigungen nach Großes Interesse an der Postbank / Partnerschaft für Gratiszeitung“)

## 6.5 Niederlande

Die Marktöffnung in den Niederlanden begann 1989:

- im Jahr 1989 wurde Post, die mehr als 500 g wiegt, dem Wettbewerb geöffnet;
- im Jahr 2000 wurde der Briefpostmarkt > 100 g geöffnet;
- im Jahr 2006 wurde der Briefpostmarkt > 50 g geöffnet
- der Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung steht derzeit noch nicht fest – der ursprünglich geplante Marktöffnungstermin parallel zur deutschen Öffnung wurde aufgrund der deutschen Mindestlohn-Debatte verschoben.

Die Marktöffnung wird durch folgende regulatorische Maßnahmen begleitet:

- Preisobergrenzen für verschiedene Preiskörbe;
- Zugang zu Dienstleistungen oder der Infrastruktur der Post für Sendungen von Massen- und GroßkundInnen soll zu transparenten und nicht-diskriminatorischen Bedingungen stattfinden, auf Basis vermiedener Kosten.

Die wichtigsten Universaldienst-Verpflichtungen von TNT Post beinhalten die Beförderung von nationaler Post bis 2 kg sowie nationaler Pakete bis 10 kg, Auslieferung an sechs Tagen und einen nationalen Einheitspreis. Genauso wie in Großbritannien und Deutschland gibt es "Workshare"-Produkte, die es GroßkundInnen und WettbewerberInnen ermöglichen, gewisse Vorleistungen selbst zu erbringen und die Postsendungen in Netz der TNT Post einzuschleusen. Die standardisierten Produkte beschränken sich allerdings auf Rabatte für Vorsortierung und beziehen sich nicht auf Vorleistungen für den Transport zur Zustellebene, d. h. „Zugangsprodukte“. Allerdings gibt es im Gegensatz zu GB und D keine Kompetenz für den Postregulator, den Netzzugang zu regulieren. Daher ist das Rabattniveau relativ niedrig und unattraktiv.

### Entwicklung des Wettbewerbs

Da es aufgrund mangelnder Zugangsvereinbarungen kaum möglich war, für neue AnbieterInnen von TNT Post den Transport zur Zustellebene im Wettbewerb zum Incumbent zu übernehmen, hat sich der Wettbewerb nicht über Zugang entwickelt, sondern nur über parallele Netzwerke, über die nur Produkte außerhalb des Monopolbereichs zugestellt werden.

Allerdings ist festzuhalten, dass adressierte Massensendungen und Zeitungen nicht dem Monopol unterliegen und seit 2000 alternative Anbieter und TNT Post ausserhalb des reservierten Postdienstes in Bezug auf die Umsatzsteuer gleichgestellt sind.

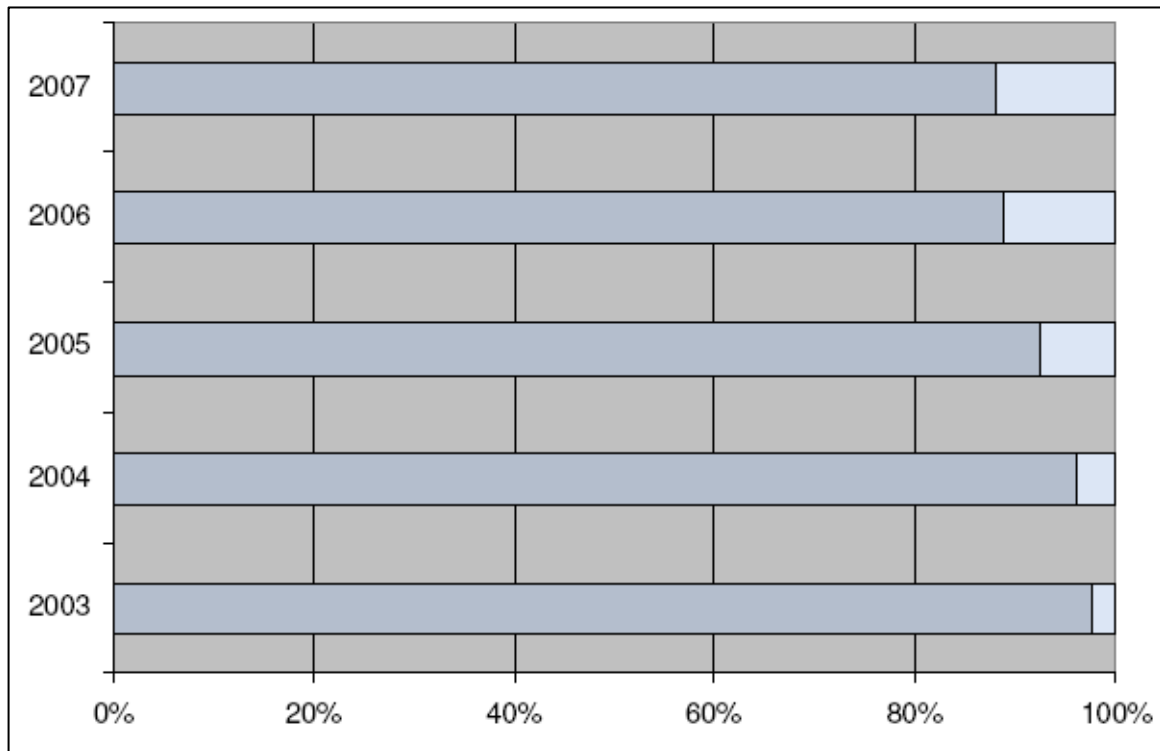


ABBILDUNG 6.5.1: ENTWICKLUNG DER MARKTANTEILE IN DEN NIEDERLANDEN

Die wichtigsten alternativen AnbieterInnen in den Niederlanden sind Sandd und Selekt Mail Nederland. Beide Unternehmen verfolgen ein ähnliches Business-Modell, nämlich „low-cost / low-speed“-Post:

- sie versenden Briefpost an EndkundInnen (außerhalb des Monopolbereichs, d. h. Briefmarkt > 50 g), Zeitschriften und adressierte Werbesendungen
- bieten einen verglichen mit dem Universaldienstleister eingeschränkten Zustellservice an, d. h. sie stellen zweimal die Woche mit Lieferfristen von 48-72 Stunden zu, bieten aber einen flächendeckenden Service; und
- beschäftigen jeweils ca. 9.000-10.500 BriefträgerInnen<sup>23</sup>.

Diese beiden Unternehmen sind mit ihrem Geschäftsmodell sehr erfolgreich: Sie verfügen über einen Marktanteil von 25%-28% im Bereich des liberalisierten Briefmarktes. Zumindest über Sandd ist außerdem bekannt, dass das Unternehmen profitabel ist – zuletzt erzielte Sandd einen EBIT von 8%.

<sup>23</sup> Im Vergleich dazu: Der Incumbent TNT Post beschäftigt ca. 40.000 Angestellte im Bereich Zustellung.

Andere AnbieterInnen verbuchen entweder nur sehr geringe Umsätze oder sind nicht im Bereich des adressierten Briefpostmarktes tätig, d. h. sie versenden nicht-adressierte Sendungen etc. Im Ergebnis betrug der kombinierte Marktanteil im adressierten Briefpostmarkt von Sandd und Selekt Mail im Jahr 2006 12% und 2007 bereits 13%. Damit sind die Niederlande das Land mit dem höchsten Marktanteil alternativer PostdienstleisterInnen in der EU, und das trotz noch nicht erfolgter Marktöffnung.

#### Die Situation des Incumbents TNT Post

TNT hat auf den Wettbewerb vor allen Dingen mit zwei Maßnahmen reagiert:

- verstärkte Präsenz im Wettbewerbsbereich durch Ausweitung des Dienstleistungsspektrums;
- Senkung der Preise für Produkte, die im intensiven Wettbewerb stehen;
- Anhebung der Schalterpreise; und
- Senkung der Kosten.

Als Reaktion auf die Aktivitäten der Anbieter Sandd und Selekt Mail im Wettbewerbsbereich hat TNT Post zwei neue Dienstleistungen entwickelt, TNT-Economy und Budgetmail. Außerdem wird TNT Post über seine Tochtergesellschaft Network VSP, derzeit tätig im Bereich nicht-adressierter Werbepost, Briefpostleistungen mit längeren Lieferfristen („unscheduled Post“, d. h. Briefe mit Lieferfristen über 48 Stunden) im Wettbewerb mit Sandd und Selekt Mail anbieten.

2007 erhöhte TNT Post außerdem die Preise für die Standardpostsendung, der Preis für eine 20 g Briefmarke wurde von €0,39 auf €0,44 erhöht, d. h. um 12,5 %. Diese Preiserhöhung lag innerhalb der gesetzten Preisobergrenzen.

Zudem wurden Kosten gesenkt, dies ist z. B. daran ersichtlich, dass bereits 2005 mehr als 90% der Postannahmestellen Agenturen waren.

Die Beschäftigung (pro Kopf) von TNT Post sank seit 2004 von 62 Tsd auf 55 Tsd. (-11%), wobei die Zahl der Vollzeitbeschäftigten deutlicher sank und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten stark anstieg (alleine um 9% von 2006 auf 2007). Die alternativen Dienstleister beschäftigten ca. 13.000 Personen<sup>24</sup>. Damit bleibt die Gesamtzahl der im Postbereich beschäftigten Mitarbeiter weitgehend konstant.

---

<sup>24</sup> jeweils Vollzeitäquivalente (VZE; d.h. zwei Halbtageskräfte werden als eine Vollzeiterkraft gezählt)

## 6.6 Spanien

Die Marktöffnung in Spanien begann schon vor mehr als 100 Jahren mit der Freigabe von Intra-City-Post (lokalen Postdiensten), seit 1998 ist der Bereich „Bulk Mail“ (Massensendungen über 500 Stück) ebenfalls liberalisiert.

### Universaldienst

Der Universaldienst in Spanien beinhaltet neben der Zustellung von Briefen bis 2 kg und von Paketen bis 10kg

- die Zustellung von Geldsendungen
- die Zustellung von Massensendungen, Katalogen, Werbesendungen

Die Abholung und Zustellung von Postsendungen erfolgt fünf Tage pro Woche, wobei Correos (spanischer Universaldienstleister) z.B. in grösseren Städten sechs Tage pro Woche zustellt. Der Universaldienstleister ist zur Bereitstellung eines Filialnetzes verpflichtet, wobei dieses Netz in ländlichen Regionen auch durch mobile Services erbracht werden kann.

Seit 2006 ist für Haushalte, die mehr als 250m von der nächsten grösseren Strasse entfernt sind, keine direkte Hauszustellung mehr erforderlich, die Zustellung kann hier in Sammelbriefkästen erfolgen.

Die Finanzierung des Universaldienstes erfolgt neben den Einnahmen aus dem reservierten Postdienst seit 2005 durch direkte Subventionierung durch den Staat. 2005 wurden die Kosten des Universaldienstes durch die zuständige Regulierungsbehörde mit rund 221 Mio. EUR angegeben, davon wurden rund 41% (91 Mio. EUR) durch öffentliche Subventionen finanziert.

### Wettbewerb

Durch die lange Zeit relativ geringen Servicequalität von Correos und die relativ grossen für alternative Dienstleister geöffneten Marktsegmente haben zu einem relativ hohen Anteil alternativer Dienstleister geführt. 2008 wurden an 532 Postanbieter Lizenzen zur Erbringung von Leistungen im Bereich des Universaldienstes vergeben.

Der größte Konkurrenz von Correos ist traditionell Unipost, der aus einem Zusammenschluss von 19 Wettbewerbern von Corres entstand und derzeit ca. 70% Marktabdeckung verfügt und die 2008 zu 38% von der Deutschen Post (DPWN) übernommen wurde. Unipost hat einen Marktanteil von 8,2% (Absatz) bzw. 4,9% (Umsatz).

Derzeit sind rund 60% des Briefmarktes für den Wettbewerb geöffnet, der Gesamtmarktanteil der alternativen Postdienstleister im Bereich der Zustellung adressierter Postsendungen beträgt 6,3% (NRA) bzw. 10% (Deloitte, ECORYS).

## 7 Universaldienst im europäischen Vergleich

### 7.1 Abholung und Zustellung

Zentraler Punkt der Universaldienstverpflichtung ist die Zustellung und Abholung von Postsendungen auf Basis der in den EU-Richtlinien vorgegebenen Mindeststandards.

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 3 (3):*

*Sie tragen dafür Sorge, daß der (die) Anbieter der Universaldienstleistungen an allen Arbeitstagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche, sofern keine von der nationalen Regulierungsbehörde anerkannten besonderen Umstände oder außergewöhnlichen geographischen Gegebenheiten vorliegen, mindestens folgendes Leistungen gewährleisten:*

— *eine Abholung;*

— *eine Hauszustellung an jede natürliche oder juristische Person oder, ausnahmsweise, unter von der nationalen Regulierungsbehörde zu beurteilenden Bedingungen, eine Zustellung an geeignete Einrichtungen.*

*Jede Ausnahme oder Abweichung, die von einer nationalen Regulierungsbehörde gemäß diesem Absatz gewährt wird, ist der Kommission und allen nationalen Regulierungsbehörden mitzuteilen.*

Derzeit erfüllen alle EU-Staaten diese minimalen Anforderungen.

Von den relevanten Staaten überschreiten fünf Staaten

- Deutschland,
- Dänemark
- Frankreich
- Niederlande sowie
- Großbritannien

die Mindestanzahl von fünf Abhol- und Zustelltagen (Zustellung und Abholung an fünf Werktagen und Samstag), die übrigen erbringen die geforderten fünf Tage.

Country	# collections required	# collections in practice	Exceptions to home delivery possible?	Exceptions to delivery frequency possible?
AT	5	5	Y	N
BE	5	5	N	N
BG	5	5	NA	Y
CY	5	5	N	N
CZ	5	5	Y	N
DE	6	6	N	N
DK	6	6	Y	Y
EE	5	6	Y	Y
ES	5	5-6	Y	N
FI	5	5	N	Y
FR	6	6	N	N
GR	5	5	Y	Y
HU	5	5	Y	N
IE	5	5	N	Y
IT	5	6	NA	NA
IS	5	5	NA	NA
LT	5	5-6	N	N
LU	5	5	N	N
LV	5	5-6	N	N
MT	5	6	N	N
NL	6	6	NA	N
NO	6	6	NA	NA
PL	5	5	N	N
PT	5	5	N	N
RO	5	5	NA	NA
SE	5	5	N	Y
SI	5	5-6	Y	N
SK	5	5	Y	Y
UK	6	6	Y	Y

ABBILDUNG 7.1.1: UNIVERSALDIENST – ABHOLUNG UND ZUSTELLUNG IM ÜBERBLICK  
(QUELLE. ECORYS 2008)

Von Bedeutung ist auch die Option, von der flächendeckenden Zustellung aufgrund von besonderen Umstände oder außergewöhnlichen geographischen Gegebenheiten abzusehen. Dies bedeutet in der Praxis insbesondere, dass der nationale Universaldienstbetreiber aufgrund bestimmter, von der nationalen Regulierungsbehörde anerkannter Umstände nicht flächendeckend eine Hauszustellung anbieten muss, sondern an bestimmte Empfänger an Sammelbrieffachanlagen bzw. -briefkästen zustellen kann, von denen sich diese Empfänger die Postsendungen abholen müssen.

Relevante Länder, die diese Ausnahmebestimmung in Anspruch nehmen, sind derzeit

- Dänemark
- Österreich (!)
- Spanien
- UK

So muss z.B. Correos (Spanien) keine Post an Haushalte liefern, die mehr als 250m von einer öffentlichen Strassenverbindung entfernt liegen. In Österreich wird ein beträchtlicher Teil des ländlichen Raums mit sogenannten Landabgabebriefkästen (LAK) versorgt. Dabei handelt es sich um Sammelbriefkästen, in die zentral Post für verstreute ländliche Haushalte eingelegt wird und von dort abzuholen ist. Die genaue Zahl ist unbekannt, Wettbewerber sprechen von rund 200 – 300 Tsd. solcher LAK. Sollten diese Zahlen zutreffen, so wird in Österreich (auf Basis der Stichprobe) der relativ grösste Teil der Bevölkerung nicht direkt per Hauszustellung sondern über Sammelbriefkästen versorgt.

Die übrigen Staaten<sup>25</sup>, die bereits die Märkte geöffnet haben bzw. spätestens 2011 gemeinsam mit Österreich den Markt liberalisieren werden, nämlich

- Belgien
- Deutschland
- Finland
- Frankreich
- Niederlande
- Portugal
- Schweden

kennen keine solche Ausnahmebestimmung.

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 3 (4), (5) und (7)*

*(4) Jeder Mitgliedstaat erlässt die erforderlichen Maßnahmen, damit der Universaldienst mindestens folgendes Angebot umfasst:*

- *Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg;*
- *Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg;*
- *die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen.*

---

<sup>25</sup> keine Daten über Italien vorhanden

(5) Die nationalen Regulierungsbehörden können die Gewichtsobergrenze für Postpakete, die unter den Universaldienst fallen, auf einen Wert anheben, der 20 kg nicht übersteigt, und Sonderregelungen für die Hauszustellung von solchen Postpaketen vorsehen.

(7) Der in diesem Artikel definierte Universaldienst umfaßt sowohl Inlandsleistungen als auch grenzüberschreitende Leistungen.

Grundsätzlich umfasst der Universaldienst damit in allen EU-Staaten die Zustellung von adressierten Postsendungen bis 2kg sowie von Paketen bis 10kg (Tarife für Einzelsendungen).

Ergänzend werden durch nationales Postrecht in den relevanten EU-Staaten folgende Postdienste im Rahmen des Universaldienstes erbracht:

	Expressdienste	Zeitungen	Massensendungen	Geldzustellung	1st vs. 2nd class
AT	x	x	x		
BE		x	x		x
DK	x	x	x		x
FI			x		x
FR		x	x		x
DE	x	x	x	x	
IT		x	x		
NL	x		x		
PT		x	x	x	x
ES			x	x	
SE	x	x	x		
UK			x		x

ABBILDUNG 7.1.2: IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES ERBRACHTTE LEISTUNGEN IN RELEVANTEN EU-STAATEN

## 7.2 Filialnetz

Die Post-Richtlinie spricht nicht von Filialen, sondern von Zugangs- und Abholpunkten zum Postnetz (access points).

*EU-Richtlinie 97/67/EC, Artikel 3 (2):*

*Zu diesem Zweck sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht.*

Bei diesen Zugangs- und Abholpunkten kann unterschieden werden zwischen

- Postämtern (die direkt vom Universaldienstleister betrieben werden)
- Agenturen (die im Auftrag des Universaldienstlers von Dritten betrieben werden) und
- Briefkästen (street letterboxes).

Die Richtlinie gibt keine Vorgaben oder Anhaltspunkte, die genaue Definition, welche Dichte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht und welche Qualitätsanforderungen zu erfüllen sind, wird den Mitgliedsstaaten überlassen.

Grundsätzlich kennen die relevanten EU-Staaten folgende Varianten der Universaldienst-Regulierung:

1. Mindestanzahl von Zugangs- und Abholpunkten (Fixe Zahl oder Poststelle pro x Einwohner)
2. Verfügbarkeit zumindest eines Zugangs- und Abholpunktes pro Gemeinde bzw. pro Gemeinde mit einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl
3. Maximaldistanz zum Zugangs- und Abholpunkten

Art der Voraussetzung	Betroffene relevante EU-Staaten
Keine Voraussetzungen	<u>Spanien</u> , Italien, Schweden
Mindestzahl von Zugangs- und Abholpunkten	<u>Deutschland</u> , Dänemark, Frankreich, <u>Niederlande</u> ,
Ein Zugangs- und Abholpunkt pro Gemeinde	Belgien, <u>Deutschland</u> , <u>Finnland</u>
Maximalentfernung zum nächsten Zugangs- und Abholpunkt	Österreich, <u>Deutschland</u> , Dänemark, Frankreich, <u>Niederlande</u> , UK

ABBILDUNG 7.2.1: RAHMENBEDINGUNGEN FÜR POSTKÄSTEN UND FILIALNETZ

In Österreich gibt es verbindliche Vorgaben nur für das Netz von Briefkästen (street letterboxes), nicht jedoch für das Filialnetz.

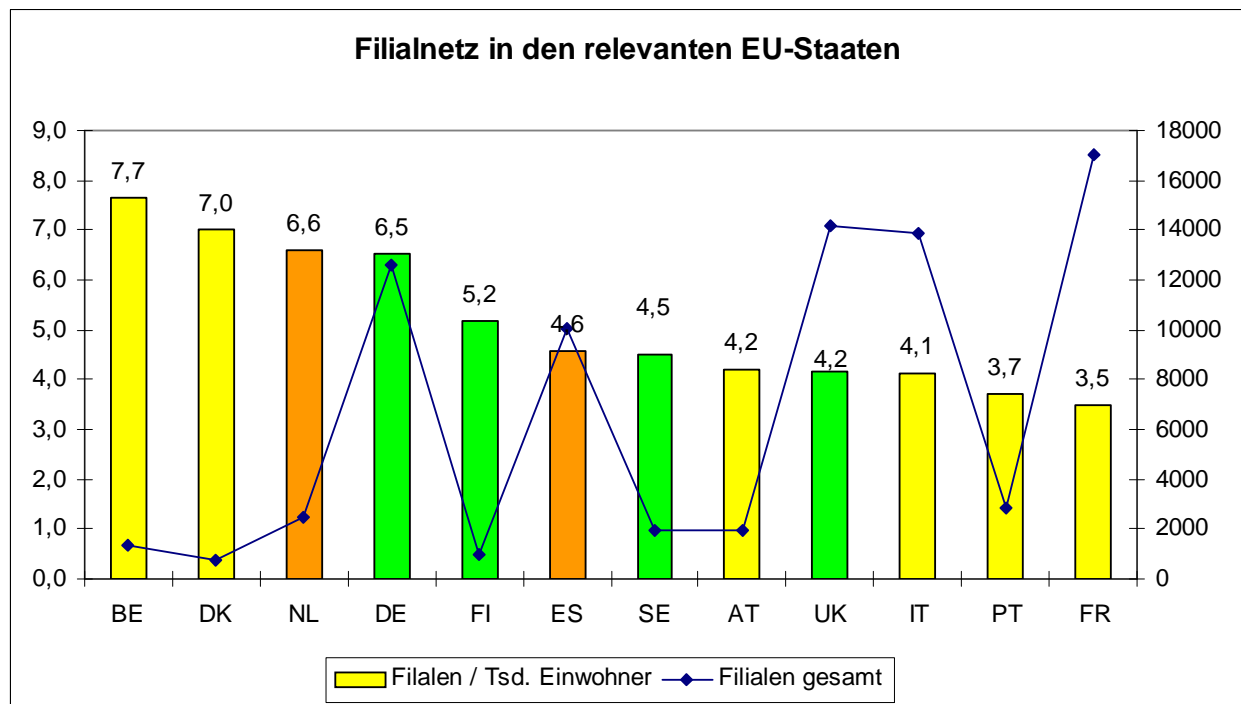


ABBILDUNG 7.3.2: FILIALNETZE IN EU-STAA TEN (ABSOLUT UND PRO TSD. EINWOHNER)

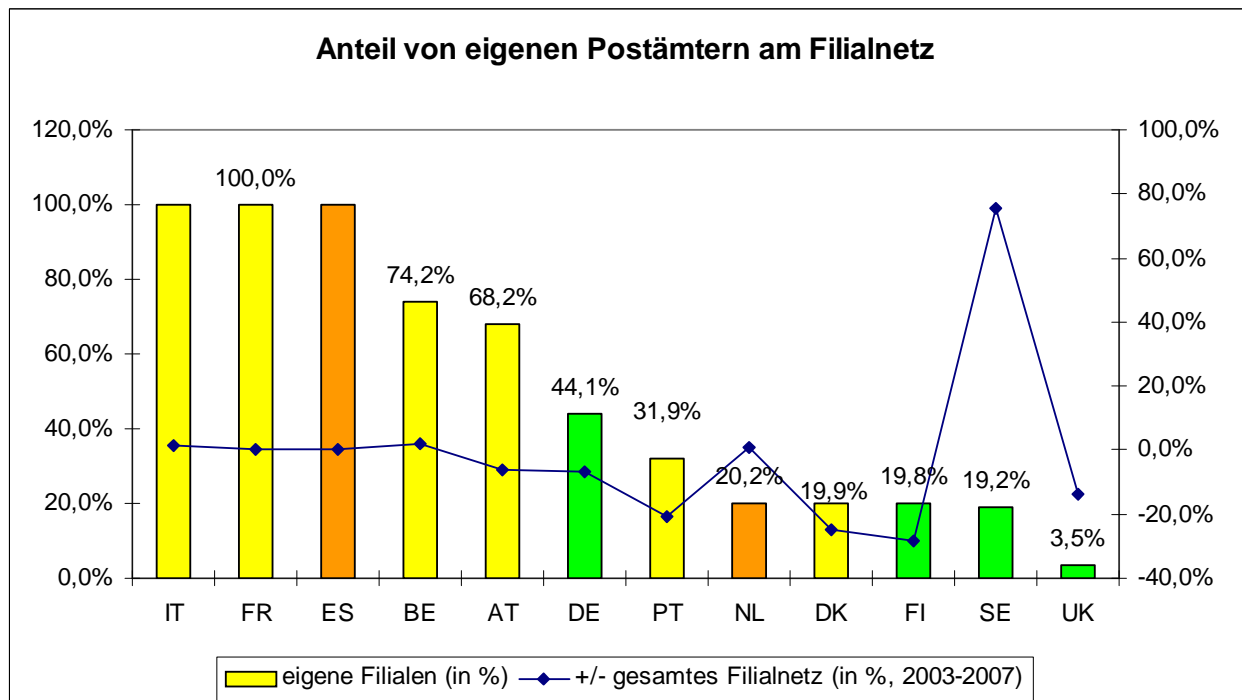


ABBILDUNG 7.3.3: ANTEIL EIGENER FILIALEN AM NETZ VON POSTGESCHÄFTSSTELLEN

### 7.3 Finanzierung des Universaldienstes

Eine der wichtigsten politischen Herausforderung im Zusammenhang mit der weiteren Liberalisierung der Postmärkte bzw. der Verbindung von Wettbewerb und der Gewährleistung des Universaldienstes ist die Beantwortung der Frage nach den Finanzierungsmechanismen im wettbewerblichen Universaldienst.. Ausreichend hohe Sendungsmengen die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb des von hohen Fixkosten gekennzeichneten Postnetzes. Nur so können die Kosten pro Sendung gering gehalten werden und einheitliche Preise im gesamten Netzwerk gewährleistet werden.

Wenn durch Wettbewerb im Postsektor sogenanntes „Rosinenpicken“ (engl.: „Cherry Picking“ oder „Cream Skimming“) der Wettbewerber in besonders lukrativen (städtischen) Gebieten möglich wird, während dem Incumbent weiterhin die kostenintensive Zustellung in ländlichen Regionen verbleibt, ist eine Quersubventionierung zwischen profitablen und unrentablen Teilen des Postnetzwerkes und damit die Finanzierung eines flächendeckenden Universaldienstes (wie im bisherigen Monopolszenario) nicht mehr gewährleistet. Dieser Mechanismus zur Finanzierung der Universaldienstkosten wird bei einer vollständigen Marktöffnung außer Kraft gesetzt.

Nach den EU-Vorgaben soll trotz der Abschaffung „ausschließlicher oder besonderer Rechte“ der Postunternehmen zum 1.1.2011 der Universaldienst weiterhin aufrechterhalten werden. Bei einer ausreichend hohen Produktivität und einer auf Kosteneffizienz bedachten Erbringung der Universaldienstleistungen sind nach Meinung der EU-Kommission dazu keine großen wirtschaftlichen Belastungen der Postunternehmen aus dem Universaldienst zu erwarten. „Wenn die Universaldienstanbieter die nötige Flexibilität erhalten, um auf den Wettbewerb zu reagieren, werden die Risiken für das finanzielle Gleichgewicht des Universaldienstes begrenzt“ (Europäische Kommission 2006b, S. 6).

Sollte in einzelnen Mitgliedstaaten eine finanzielle Unterstützung der Universaldienstleistung erforderlich sein, so soll dies über möglichst marktkonforme Mechanismen erfolgen. Zu diesen Mechanismen gehören staatliche Beihilfen, die öffentliche Ausschreibung der Universaldienstleistungen sowie die Einrichtung eines Ausgleichsfonds zur Finanzierung der Universaldienstkosten.

Bei allen bislang vorgeschlagenen Verfahren stellten sich die gleichen Fragen:

- Wie hoch sind die Kosten des Universaldienstes?
- Wie wird gewährleistet, dass aus alternativen Finanzierungsmechanismen ausreichend Einnahmen zur Abdeckung der Universaldienstkosten generiert werden können?

Derzeit erfolgt in allen vier Ländern, die bereits die Postmärkte geöffnet haben, nämlich in Schweden, Finnland, Großbritannien und Deutschland, keine externe Finanzierung des Universaldienstes. In allen vier Ländern wird nach Aussage der jeweiligen Regulierungsbehörde davon ausgegangen, dass die Erbringung des Universaldienstes keine unzumutbare Kostenbelastung darstellt bzw. dass die Finanzierung dem Universaldienstleister zumutbar ist.

In den beiden Ländern, die ihre Märkte teilweise geöffnet haben, stellt sich die Lage sehr unterschiedlich dar:

- In den Niederlanden erfolgt keine externe Finanzierung des Universaldienstes, im Gegenteil wird bei der niederländischen Post TNT im Bereich des Universaldienstes eine Rendite von 20,3% (vor Steuern) erwirtschaftet; der Universaldienst ist profitabel
- In Spanien erhält Correos eine Ausgleichszahlung (direkte Subventionierung durch den Staat) von 41% der Universaldienstkosten (Gesamt-Universaldienstkosten in der Höhe von rund 221 Mio. EUR).

In Italien wurde zur Finanzierung der Universaldienstkosten (lt. NRA-Berechnung rund 300 Mio. EUR) ein Fonds errichtet (derzeit einziger aktiver Universaldienstfonds in den relevanten EU-Staaten), der jedoch nur zu 0,04% von den alternativen Postdienstleistern finanziert wird.

In Dänemark gibt es einen öffentlichen Finanzierungsbeitrag für die Zeitungszustellung, der jedoch mittlerweile direkt an die Verlage ausbezahlt wird. Darüber hinaus wurden 2007 durch die Regulierungsbehörde die Kosten des Universaldienstes (auf Basis statische NAC-Methodik) im Ausmass von 93 Mio. EUR berechnet.

In Belgien, Dänemark und Frankreich sind grundsätzlich Ausgleichsfonds vorgesehen, die derzeit nicht in Anspruch genommen werden, jedoch in Zukunft aktiviert werden können.

## 8 Auswirkungen der Marktöffnung auf relevante Kennzahlen

Im Folgenden wird analysiert, welche Folgen die Marktöffnung auf die Postmärkte und die Universaldienstleister hatte bzw. ob signifikante Unterschiede zu den Entwicklungen auf nicht liberalisierten Märkten auftraten. Dabei wird die Gruppe der Länder, die bereits die Postliberalisierung abgeschlossen haben, mit den EU-Mitgliedern und insbesondere Österreich verglichen, die erst am 1. 1. 2011 den Markt öffnen.

In den folgenden Kapiteln soll nun dargestellt werden, inwieweit nachstehende Hypothesen in Bezug auf die Konsequenzen der Marktöffnung zutreffen.

1. Die Marktöffnung ist ein relevanter Einflussfaktor für die Versorgung mit Filialen (Postämtern). In Ländern mit Liberalisierung sinkt die Zahl der Filialen stärker.
2. Die Marktöffnung führt durch den Wegfall des Postmonopols zu einer Finanzierungslücke im Universaldienst und zur Notwendigkeit, dem Universaldienstleister für die Universaldienst-Kosten zu entschädigen.
3. Die Marktöffnung führt zu sinkenden Beschäftigungszahlen im Postmarkt.
4. Die Marktöffnung hat direkte Auswirkungen auf die Posttarife / Preise
  - a. Die Posttarife (Versandkosten) sinken.
  - b. Die Posttarife (Versandkosten) für Großversender sinken, die für private bzw. kleine Versender steigen.
5. Die Marktöffnung hat negative Auswirkungen auf die Gewinne (EBIT) der Universaldienstleister.

## 8.1 Auswirkungen auf Filialnetz

Ausgangshypothese:

**Die Marktöffnung ist ein relevanter Einflussfaktor für die Versorgung mit Filialen (Postämtern). In Ländern mit Liberalisierung sinkt die Zahl der Filialen stärker.**

Die Filial-Abbaugeschwindigkeit in den vier bereits liberalisierten EU-Staaten lag 2003 – 2007 bei 9,5%, verglichen mit dem Schnitt aller betrachteten EU-Staaten (4,1%) ist das eine deutlich höhere Abbaugeschwindigkeit.

Land	2003	2007	+/-	+/- (in %)	eigene (in %)
SE	1020	1792	772	75,7%	19,2%
BE	1332	1359	27	2,0%	74,2%
IT	13700	13900	200	1,5%	100,0%
NL	2430	2456	26	1,1%	20,2%
FR	17000	17045	45	0,3%	100,0%
ES	10037	10047	10	0,1%	100,0%
AT	2050	1924	-126	-6,1%	68,2%
DE	13510	12610	-900	-6,7%	44,1%
UK	16500	14200	-2300	-13,9%	3,5%
PT	3585	2832	-753	-21,0%	31,9%
DK	1019	768	-251	-24,6%	19,9%
FI	1400	1003	-397	-28,4%	19,8%

ABBILDUNG 8.1.1: ENTWICKLUNG FILIALNETZ (2003 – 2007)

Eine tendenziell auf Marktöffnungseffekte zurückzuführende spezifische Entwicklung in den bereits liberalisierten Staaten kann dabei nicht abgeleitet werden.

Vielmehr erscheinen die nachstehenden Erklärungsmodelle praktikabler:

- Universaldienstbetreiber, die einen umfassenden und profitablen Bankdienst betreiben, dünnen das Filialnetz tendenziell weniger aus (z.B. Italien, Niederlande)
- Universaldienstbetreiber mit starkem Einfluß des Staates auf den Universaldienstleister (Frankreich, Spanien) bzw. mit strikten und quantifizierbaren Vorgaben über das Ausmaß des Filialnetzes (Belgien, Spanien) dünnen das Filialnetz ebenfalls weniger aus

Weiters kann festgehalten werden, dass die Zahl der Postfilialen, die nicht vom Universaldienstleister selbst betrieben wird, in liberalisierten EU-Staaten deutlich höher ist. Allerdings ist auch hier das Thema Kostendruck der Haupttreiber. Länder mit (teil)privatisierten Postbetreibern wie Österreich, Belgien oder Dänemark sind hier ebenfalls an der Spitze dieses europaweiten Trends zu sehen.

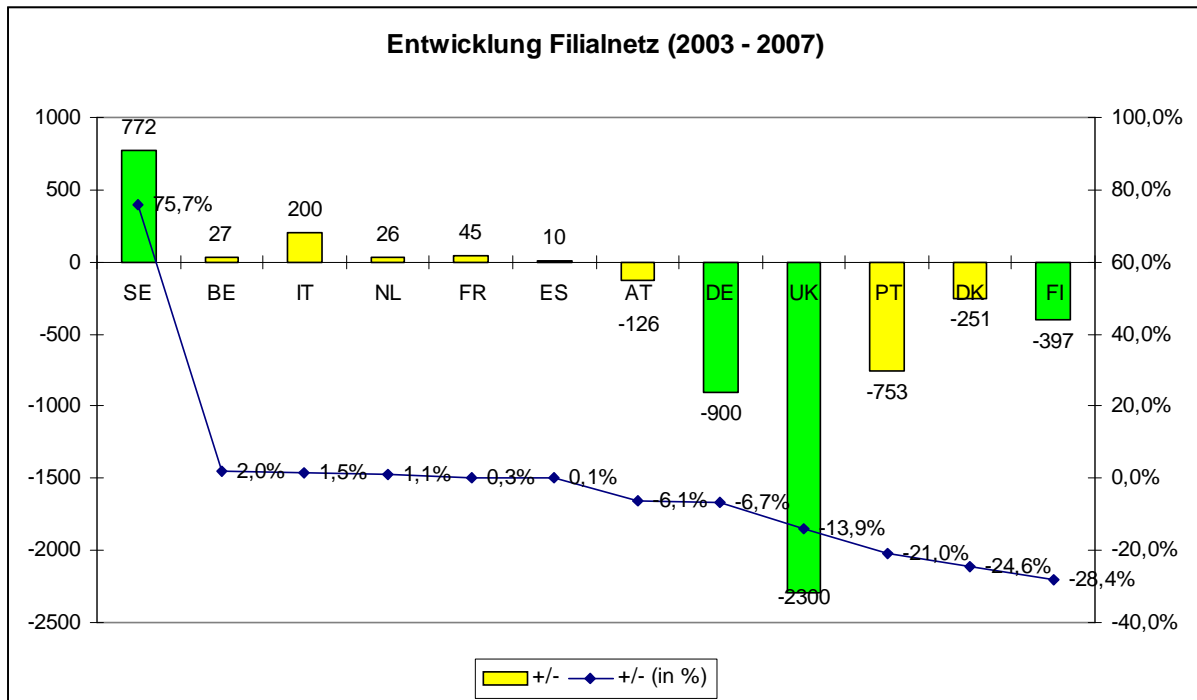


ABBILDUNG 8.1.2: GRAFIK VERÄNDERUNGEN IM FILIALNETZ (ABSOLUT, IN %)

## 8.2 Auswirkungen auf Universaldienst-Finanzierung

Ausgangshypothese:

**Die Marktöffnung führt durch den Wegfall des Postmonopols zu einer Finanzierungslücke im Universaldienst und zur Notwendigkeit, dem Universaldienstleister für die Universaldienst-Kosten zu entschädigen.**

Derzeit gibt es in keinem der Länder mit liberalisiertem Postmarkt eine Kompensation für Kosten des Universaldienstes. In allen vier Fällen wird festgehalten, dass keine Kosten auftreten bzw. der Nutzen durch das flächendeckende Netz des Universaldienstleisters allfällige Kosten übersteigt.

Dazu zwei Details:

- TNT Post (Niederlande) ist verpflichtet, im jährlichen Bericht an die Regulierungsbehörde (BARP) die Profitabilität des Universaldienstes bzw. des reservierten Postdienstes darzustellen. 2006 meldete TNT Post eine Profitabilität des Universaldienstes (inkl. des reservierten Postdienstes) von 20,3% (vor Steuern) bzw. 14,3% (nach Steuern).
- Im (teilliberalisierten) Spanien erhält Correos (der spanische Universaldienstleister) seit 2005 eine Kompensation von Universaldienstkosten. Diese Kosten<sup>26</sup> beliefen sich 2005 (nach Aussage der Regulierungsbehörde) auf 221 Millionen EUR und wurden zu 41% (91 Millionen EUR) vom Staat direkt kompensiert (Subventionierung).

---

<sup>26</sup> Allerdings liegt dieser Kompensationszahlung keine fundierte ökonomische bzw. unabhängige Analyse zugrunde, wie sie in der dritten Postrichtlinie verlangt wird

### 8.3 Auswirkungen auf die Beschäftigung

Ausgangshypothese:

**Die Marktöffnung führt zu sinkenden Beschäftigungszahlen im Postmarkt.**

Diese Hypothese kann ebenfalls nach den vorliegenden Zahlen nicht bestätigt werden.

Land	MA 03	MA 07	Delta MA
DE	340,0	470,0	38,2%
FI	23,6	25,6	8,5%
ES	63,3	68,2	7,7%
IT	145,8	148,9	2,1%
DK	21,8	21,2	-3,1%
AT	26,9	25,7	-4,5%
PT	16,4	15,4	-6,3%
NL	121,3	113,3	-6,6%
UK	227,2	204,4	-10,0%
SE	37,9	33,4	-11,9%
FR	200,8	162,3	-19,2%
BE	40,0	32,0	-19,9%

ABBILDUNG 8.3.1: ENTWICKLUNG BESCHÄFTIGUNG IM POSTSEKTOR (2003 – 2007)

Im Kernbereich Mail (insbesondere der operativen Prozesse wie Verteilung oder Zustellung) sinken europaweit die Mitarbeiterzahlen, wobei manche Länder diesen Prozess noch weitgehend vor sich haben oder sich mitten in der Transformationsphase befinden. Die Marktöffnung ist jedoch kein signifikanter Einflussfaktor.

Grundsätzlich scheint das Ausmaß der Veränderung der Beschäftigtenzahl vor allem von nachstehenden drei Einflussfaktoren abzuhängen:

- Umsetzungsgrad der Nutzung neuer Technologien und Prozesse in Verteilung und Zustellung (im Kerngeschäft Mail)
- Ausmaß der Expansion in andere Geschäftsfelder bzw. Personalintensität dieser neuen Tochtergesellschaften<sup>27</sup>
- Staatlicher Einfluss auf den Universaldienstbetreiber (Druck, betriebswirtschaftlich nicht rentables Personal zu behalten)

<sup>27</sup> der Erwerb von personalintensiven Zustellstrukturen im Bereich Mail oder Paket (z.B. AT, DE) hat höherer Auswirkungen als die Akquisition von IT-Unternehmen

## 8.4 Auswirkungen auf die Universaldienstleister (EBIT)

Arbeitshypothese:

**Die Marktöffnung hat negative Auswirkungen auf die Gewinne (EBIT) der Universaldienstleister.**

Land	EBIT (Mio. EUR)	EBIT Marge (in %)	2003	2007	EBIT +/- (in %)	EBIT im Bereich Mail
NL	1755	10,8	6,5%	10,8%	4,3%	17,5%
IT	1771	10,3	5,2%	10,3%	5,1%	2,0%
BE	183	8,0	-2,0%	7,9%	9,9%	
PT	65	7,8	7,4%	7,8%	0,4%	
DK	114	7,2	5,3%	7,2%	1,9%	14,4%
AT	163	7,0	1,7%	7,0%	5,3%	19,8%
FR	1285	6,2	1,7%	6,2%	4,5%	7,0%
FI	102	6,0	6,6%	6,0%	-0,6%	10,3%
SE	156	5,1	1,0%	5,1%	4,1%	5,3%
DE	3202	5,0	7,4%	5,0%	-2,4%	16,0%
ES	78	3,4	4,6%	3,4%	-1,2%	
UK	342	2,5	0,6%	2,5%	1,9%	2,8%

ABBILDUNG 8.5.1: UNIVERSALDIENSTLEISTER & EBIT (RANKING)

Auf den ersten Blick scheint diese Annahme bestätigt zu werden. Unternehmen, die im liberalisierten Postmarkt agieren, weisen eine unterdurchschnittliche EBIT-Marge aus.

Allerdings ist es aus Sicht des Autors nicht zulässig, das Konzern-EBIT als aussagekräftigen Indikator zu betrachten.

Land	EBIT (Mio. EUR)	EBIT Marge (in %)	2003	2007	EBIT +/- (in %)	EBIT im Bereich Mail
AT	163	7,0	1,7%	7,0%	5,3%	19,8%
NL	1755	10,8	6,5%	10,8%	4,3%	17,5%
DE	3202	5,0	7,4%	5,0%	-2,4%	16,0%
DK	114	7,2	5,3%	7,2%	1,9%	14,4%
FI	102	6,0	6,6%	6,0%	-0,6%	10,3%
FR	1285	6,2	1,7%	6,2%	4,5%	7,0%
SE	156	5,1	1,0%	5,1%	4,1%	5,3%
UK	342	2,5	0,6%	2,5%	1,9%	2,8%
IT	1771	10,3	5,2%	10,3%	5,1%	2,0%

ABBILDUNG 8.5.2: UNIVERSALDIENSTLEISTER: RANKING NACH EBIT IM BEREICH MAIL

Betrachtet man die EBIT-Marge im Bereich Mail<sup>28</sup>, so verändert sich diese Sichtweise.

<sup>28</sup> Der Mail-Bereich ist bei verschiedenen Postgesellschaften verschieden definiert bzw. verschieden ausgewiesen, ist jedoch die bestmögliche Abgrenzung zum Konzern-EBIT

Geht man davon aus, dass es der Bereich Mail (Briefe, adressierte Werbung, Zeitungsversand) ist, der von der Marktöffnung betroffen ist, so weisen die liberalisierten Ländern keine signifikanten Abweichungen von den übrigen Ländern aus.

Postdienstleister in liberalisierten Märkten schaffen es nach wie vor im Bereich des Universaldienstes auch ohne den Schutz des Monopols zufriedenstellende Margen zu erwirtschaften. Das relativ geringere Gesamt-EBIT ist vor allem auf den Druck bei den Unternehmen zurückzuführen, sich vom Kerngeschäft unabhängig(er) zu machen und in neue Geschäftsfelder zu expandieren. Diese neuen Geschäftsfelder weisen naturgemäß geringere Margen auf als der Bereich Mail (noch dazu unter Monopolbedingungen).

Ein hohes EBIT basiert daher im europäischen Vergleich auf vier Entwicklungsszenarien:

1. in liberalisierten Staaten: erfolgreiche Expansion in neue, EBIT- und umsatzstarke Geschäftsfelder (Niederlande, in geringerem Ausmaß Deutschland, Finnland, Schweden)
2. in Staaten mit Monopol: Maximierung des EBIT im Universaldienst unter Schutzwirkung des Monopols durch erfolgreiche Kostensenkung sowie durch gleichbleibende bis steigende Preise (Dänemark, in geringerem Ausmaß Frankreich)
3. Sonderfall Österreich: extrem hohes EBIT im Bereich des Universaldienstes / Brief, jedoch Verwässerung durch Expansion in neue, umsatzstarke, jedoch wenig ertragbringende Geschäftsfelder
4. Sonderfall Italien: hohes EBIT durch sehr erfolgreiche Finanzdienstleistungs-Sparte trotz relativ ineffizientem und unprofitablen Universaldienst

## 9 Schlussfolgerungen für die Marktöffnung in Österreich

Untersucht man verschiedene Postmärkte in Europa, lassen sich folgende Tendenzen erkennen:

1. Die Art und Weise des Wettbewerbs scheint davon abzuhängen, wie günstig oder ungünstig die Zugangsbedingungen zur Zustellungsinfrastruktur des Incumbents sind –
  - wo Zugangsbedingungen marktgerecht sind, z. B. in Großbritannien, scheint sich eher ein Zugangswettbewerb zu entfalten, die Wettbewerber bieten Vorleistungen wie Sortierung und vor allen Dingen den Transport zu den Verteilzentren an und überlassen die Zustellung dem Incumbent;
  - wo Zugangsbedingungen eher ungünstig sind, z. B. in Finnland, Schweden, Spanien oder den Niederlanden, scheinen sich die Anbieter eher für so genannten „End-to-end“ Wettbewerb zu entscheiden, d.h. sie übernehmen auch die Zustellung. In der Regel bieten sie jedoch gegenüber dem Incumbent nur einen eingeschränkten Service an, d. h. sie stellen die Briefpost z. B. nur zweimal die Woche oder nicht unbedingt flächendeckend zu
2. Unabhängig von der dominierenden Form des Wettbewerbs lässt sich jedoch beobachten, dass es neben dem Incumbent typischerweise nur einen oder zwei bedeutende Konkurrenten gibt. Dies deutet auf Größenvorteile von Newcomern hin, die auch in einem großen Land wie Deutschland in einer Region nur den Marktzutritt einer geringen Anzahl von Anbietern zulässt.
3. Selbst langfristig scheinen Wettbewerber keine großen Marktanteile im Gesamtbriefmarkt zu erlangen (weniger als 10%), in bestimmten Teilmktsegmenten werden jedoch erheblich höhere Marktanteile beobachtet
  - Selbst mehr als 10 Jahre nach der vollständigen Marktöffnung in Schweden verfügt der einzig bedeutende Wettbewerber, City Mail, über einen Marktanteil im adressierten Briefmarkt von weniger als 10%. Dies deutet darauf hin, dass Wettbewerber in Märkten, wo „End-to-end“ Wettbewerb stattfindet in der Zustellung auch langfristig Skalennachteile haben bzw. der Incumbent einen erheblichen Brand-Vorteil. Andererseits verfügen z. B. Newcomer in den Niederlanden im – zwar vergleichsweise sehr geringen – Marktsegment über 50g über fast 25% Marktanteil. Dies spricht dafür, dass Newcomer in Nischenmärkten sehr erfolgreich sein können, sofern die Wettbewerbsbedingungen entsprechend gestaltet werden.

4. Die vollständige Marktöffnung lässt trotz Kostensenkungen und Tarifbalancierung eine Senkung der Profitabilität beim Incumbent erwarten
  - Im jenen Segmenten des Universaldienstes, die derzeit noch vom reservierten Postdienst geschützt werden, sind Margen von bis zu 20% erzielbar.
  - Diese Margen sind nur dann zu erzielen, wenn (a) Wettbewerb nur minimal und in Nischen herrscht und (b) keine wirksame Preisregulierung etabliert wurde. Dieses Szenario ist derzeit in Österreich gegeben.
  - Sobald die Wettbewerbsintensität bzw. die Wirksamkeit von Preisregulierung erhöht wird, sinken die Marktpreise und damit die Margen. Es wird davon ausgegangen, dass Postanbieter mögliche Kostensenkungspotenziale bereits im Monopolfall voll ausnützen.
  - Eine Expansion in neue Geschäftsfelder führt ebenfalls zu sinkenden Erträgen. Margen von bis zu 20% sind in wettbewerbsintensiven Geschäftsfeldern nicht erzielbar.
  
5. In Bezug auf die Entwicklung der Mitarbeiterzahlen zeigt sich ein indifferentes Bild.
  - Die Universaldienstleister bauen europaweit Mitarbeiter ab, unabhängig vom Grad der Marktöffnung. Der Einfluß der Marktöffnung auf den Abbaueffekt kann dabei nur schwer geschätzt werden. Grundsätzlich ist der Hauptmotivator für Personalabbau Effizienzsteigerung zwecks Ertrags- und Gewinnmaximierung. Nachdem Personal in Ländern, die sich nur im vorgeschriebenen Mindestmaß dem Wettbewerb geöffnet haben (wie z.B. Österreich) in teilweise höherem Ausmaß abgebaut wird wie in jenen Ländern, die eine Postmarktliberalisierung bereits hinter sich haben.
  - Bei den Wettbewerbern hingegen zeigt sich, dass diese neue Arbeitsplätze schaffen, wobei dies vom gewählten Netzzugangs-Modell abhängig ist. In einem Markt, in dem die alternativen Anbieter weitgehend das Netz des Incumbent nutzen (GB) ist dieser Effekt weit geringer als in jenen Ländern, in denen die alternativen Anbieter eigene Netze aufbauen (D, NL), die die höchsten Beschäftigungseffekte im Bereich der Zustellung erzielt werden können.
  - In Summe lässt sich erwarten, dass sich langfristig ein positiver Beschäftigungseffekt einstellt, sofern eine Marktöffnung im end-to-end-Bereich erfolgt.
  
6. Die Österreichische Post AG ist von der Marktöffnung überdurchschnittlich betroffen.
  - Die Österreichische Post AG hat (gemeinsam mit Dänemark) den Monopolschutz optimal genutzt, Kosten effektiv abgebaut.

- Die Österreichische Post AG profitiert von einer europaweit einzigartigen Kombination an Wettbewerbsbarrieren (geringe Kompetenzen des Regulators insbesondere im Bereich Preisregulierung, Mehrwertsteuer-Vorteil, teilweise für alternative Anbieter nicht zugängliche Hausbrieffachanlagen).
- Die Österreichische Post AG ist vom Bereich Inlands-Brief überdurchschnittlich abhängig. Mehr als 85% des EBIT werden hier erzielt.
- Das Ziel, diese Abhängigkeit bis 2011 durch Expansion in neue Geschäftsfelder und Zukäufe zu verringern, wurde nicht erreicht. Es gelang zwar, Umsatz zuzukaufen, jedoch kaum EBIT.
- Marktanteilsverluste im Bereich Mail Inland (Brief, adressierte Werbung) bzw. sinkende Marktpreise würden die Österreichische Post AG daher überdurchschnittlich treffen.

## 10 Szenarien der nationalen Postmarktöffnung

### 10.1 Ausgangssituation

Der heute bestehende Monopolbereich schließt einen großen Teil der Postmengen vom Wettbewerb aus. Überall dort, wo die Monopolbarrieren bestehen, verfügt ÖPAG über Marktanteile von bis zu 99%.

ÖPAG ist heute ein hochprofitables Unternehmen, das im Kernbereich der adressierten Zustellung von Briefen und adressierter Werbung Margen von mehr als 20% erwirtschaftet. Diese Gewinne entstanden weitgehend durch massive Kostensenkungen, die an die Nutzer nicht weitergegeben wurden, weil die behördliche Preisregulierung bisher versagt.

Ganz anders als in der öffentlichen Diskussion dargestellt, ist der Universaldienst für die ÖPAG profitabel. Mehr als 85% der Gewinne der ÖPAG werden mit Universaldienstleistungen erwirtschaftet. Aus diesem hochprofitablen Monopolbereich quersubventioniert ÖPAG den Wettbewerbsbereich und erzeugt so auch in den längst liberalisierten Märkten (z.B. Paket) wettbewerbsverzerrende Wirkungen.

Mit den Erträgen aus dem Monopolbereich dringt ÖPAG in benachbarte Märkte wie Druck und Produktion, Posteingangsbearbeitung, Retouren und Responsemanagement vor und besetzt so vom Monopolbereich aus alle Segmente der postalischen Wertschöpfungskette. Unternehmen werden akquiriert und als Billiganbieter etabliert, um so bereits vor der Marktöffnung den Markt für neu eintretende Unternehmen abzuschotten.

Alternative Anbieter konnten bisher nur in jenen Segmenten tätig werden, in denen die beiden bedeutendsten Wettbewerbsbarrieren Hausbrieffachanlagen und reservierter Postdienst nicht wirksam waren, wie im internationalen Export-Postgeschäft, im Bereich der Prospektzustellung an die Haustüre, im Bereich der Zeitungs-Frühzustellung und v.a. im Paket- und Expressgeschäft.

Von der nationalen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen wird es abhängen, ob es in Zukunft in Österreich auf allen Postmärkten funktionierenden und fairen Wettbewerb gibt. Der Handelsverband als Interessensvertretung wichtiger österreichische Kunden von

Postdienstleistungen am Gesetzwerdungsprozess aktiv teil und bringt die nachstehenden Eckpunkte und Forderungen in den Diskussionsprozess ein.

Marktöffnung allein schafft noch keinen Wettbewerb. Es ist daher wesentlich, dass zusätzlich zur Auflösung der Monopolbereiche diejenigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die nachhaltigen Wettbewerb ermöglichen.

## 10.2 Die zentralen Themen der Marktöffnung

1. Schaffung eines Postmarktgesetzes 2011, das die Zielrichtungen
  - Chancengleichheit für alle Marktteilnehmer
  - Sicherstellung und Finanzierung des flächendeckenden Universaldienstes
  - Förderung des Wettbewerbs und
  - sinkende Preise durch funktionierenden Wettbewerbverfolgt
2. Klarheit über die Rahmenbedingungen im liberalisierten Postmarkt in Form des Postmarktgesetzes bis spätestens Mitte 2009, um allen Marktteilnehmern hinreichende Planungs- und Vorbereitungszeit zu ermöglichen
3. nicht-diskriminierender Zugang zu allen Hausbriefkästen und Landabgabekosten
4. Transparenter und nicht-diskriminierender Zugang zur postalischen Infrastruktur, die im Rahmen des Universaldienstes bereitgestellt wird<sup>29</sup>, gegen angemessenes und kostenorientiertes Entgelt
  - 4.1. Postleitzahlssystem
  - 4.2. Adressdatenbank
  - 4.3. Information über Adressänderungen und Umzüge
  - 4.4. Postfächer
5. Gleichbehandlung im Bereich Umsatzsteuer für alle Post-Dienstleistungen
6. Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer in jenen Bereichen, in denen derzeit die Österreichische Post AG noch historische Privilegien genießt, z.B.

---

<sup>29</sup> Dieser Punkt steht so 1:1 in der Postrichtlinie (Artikel 11a, 2008/6/EG)

- 6.1. Kfz-Haftpflicht
  - 6.2. Kfz-Kennzeichen
  - 6.3. Betriebsanlagengenehmigung
  - 6.4. ...
7. Öffnung der Zustellung behördlicher Postsendungen für den Wettbewerb (Anpassung des Zustellgesetzes)
  8. Ausschreibung von Postdienstleistungen für alle dem Vergaberecht unterliegenden Versender (insbesondere Behörden), um dadurch faire Wettbewerbsbedingungen und Kostenoptimierung zu erreichen
  9. Ausstattung der Post-Regulierungsbehörde mit hinreichenden personellen und finanziellen Mitteln
  10. Kompetenz der Post-Regulierungsbehörde, auch in Fragen des Wettbewerbsrechts als unabhängige Aufgriffs- und Ermittlungsbehörde in sektorspezifischen Wettbewerbsangelegenheiten tätig zu werden (analog zu BWB)
  11. klar formulierte Kompetenz der Post-Regulierungsbehörde, auf Informationen und Kennzahlen der Marktteilnehmer zugreifen zu können; Verpflichtung von Marktteilnehmern, diese Informationen und Unterlagen zu liefern
  12. Anmeldeverfahren für alle Postdienstleister; Prüfkompetenzen der Regulierungsbehörde, um eine Mindestqualität der in diesem Bereich tätigen Anbieter sicherstellen zu können;
  13. Mit der Anmeldung sollen Pflichten (inkl. der Erfüllung von Qualitätsnormen) verbunden sein
  14. Vorgabe von Qualitätsnormen für den Universaldienstleister im Bereich des Universaldienstes durch den zuständigen Bundesminister (Post-Universaldienstverordnung)
  15. laufende Qualitätskontrolle (inkl. stichprobenartige Kontrollen) aller Postmarktteilnehmer unter Aufsicht der Post-Regulierungsbehörde, um sicherstellen zu können, dass insbesondere im Bereich „Zutritt zu den Hausbrieffachanlagen“ keine Qualitätsprobleme auftreten

16. Benennung der Österreichischen Post AG als Universaldienstleister in Österreich, da derzeit und auch 2011 schon alleine aufgrund der Vorlaufzeiten kein alternativer Anbieter eine hinreichend erprobte flächendeckende Versorgung sicherstellen kann
17. laufende, jedenfalls fünfjährige Prüfung durch die Post-Regulierungsbehörde, ob andere Dienstleister als die Österreichische Post AG die Voraussetzungen zur Erbringung des Universaldienstes erfüllen; in diesem Fall kann eine (landesweite oder regionale) Ausschreibung des Universaldienstes erfolgen
18. Definition der Leistungen, die der Universaldienst ab 2011 umfassen soll
19. Feststellung der Netto-Kosten des Universaldienstes in Österreich durch und unter der Aufsicht der Post-Regulierungsbehörde
20. Finanzierung der Netto-Kosten des Universaldienstes (sofern diese eine unverhältnismäßige Belastung für den Universaldienstleister Österreichischen Post AG darstellt)
  - 20.1. abhängig vom EBIT des Universaldienstleisters an allen Postdienstleistungen, die in den Bereich des Universaldienstes fallen, durch Gewinne des Universaldienstleisters<sup>30</sup>
  - 20.2. ansonsten durch transparente Kostenteilung zwischen den Diensteanbietern in Form von Beiträgen zu einem Ausgleichsfonds (Universaldienstfonds); die Beiträge der Postmarktteilnehmer sollen dabei ihren jeweiligen Marktanteilen an den Aktivitäten, die in den Bereich des Universaldienstes fallen, entsprechen
21. jährliche Erhebung und Feststellung der Marktteilnehmer und der Marktanteile am österreichischen Postmarkt durch und unter der Aufsicht der Post-Regulierungsbehörde
22. Vorgabe von kostenorientierten Einheitstarifen für Sendungen zum Einzelsendungstarif im Bereich des Universaldienstes, um eine Diskriminierung des ländlichen Raumes gegenüber den Ballungszentren zu vermeiden

---

<sup>30</sup> Diesen Punkt sehe ich als zwar in der Postrichtlinie ausdrücklich vorgesehen, jedoch für politisch nicht einfach argumentierbar!

23. Um dem Universaldienstleister die Möglichkeit zu geben, im Bereich des Universaldienstes konkurrenzfähig zu agieren, soll der Universaldienstleister wie bisher die Möglichkeit haben, flexible Preise (individuelle Preisvereinbarungen)<sup>31</sup> anzubieten; für diese flexiblen Preisvereinbarungen gelten die Grundsätze der Transparenz und der Nicht-Diskriminierung; diese Preisvereinbarungen sind vor In-Kraf-Treten der Regulierungsbehörde vorzulegen

24. in der Post-Universaldienstverordnung soll konkret festgehalten werden

24.1. erforderlicher Mindestumfang des Netzes an Briefkästen (für die Einlieferung von Postsendungen, insbesondere Entleerungs-Intensität)

24.2. erforderlicher Mindestumfang des Netzes an Post-Geschäftsstellen

24.3. konkrete Vorgabe der notwendigen Mindest-Qualitätsanforderungen für eine Post-Geschäftsstelle (abhängig vom zu versorgenden Gebiet bzw. dessen Infrastruktur-Daten), um sicherzustellen, dass jede Poststelle eine posteigenen Postämter vergleichbare Dienstleistungsqualität anbietet

24.4. Qualität der Zustellung, die über die Mindestanforderungen der EU-Postrichtlinie hinausgehen (insbesondere Zustellung, Zustellfrequenz, Laufzeiten)

24.5. klare Regelungen über Informationspflichten

Der jeweilige Mindestumfang des Netzes muss dabei anhand klarer und transparent nachvollziehbarer demografischer und sonstiger Kriterien festgelegt werden.

25. Wirksame Entgeltregulierung (Regulierung der Tarife und Entgelte des Universaldienstleisters) im Bereich des Universaldienstes durch die Post-Regulierungsbehörde;

26. die Entgelte sind jährlich durch die Post-Regulierungsbehörde zu prüfen

27. Entgelte und flexible Preisvereinbarungen des Universaldienstleisters im Bereich des Universaldienstes müssen angezeigt, geprüft und in geeigneter Weise veröffentlicht werden, um die nicht-diskriminierende Anwendung sowie die Orientierung an den eingesparten Kosten sicherzustellen; die Post-Regulierungsbehörde kann die Anpassung von Entgelten und individuellen Preisvereinbarungen an die Vorgaben einfordern und bei Nicht-Anpassung die Entgelte und individuellen Preisvereinbarungen zu untersagen

28. sektorspezifische Marktaufsicht durch die Post-Regulierungsbehörde

---

<sup>31</sup> Erwägungsgrund 39 der Postrichtlinie

## 10.3 Eckpunkte einer wettbewerbsfreundlichen Marktöffnung

### Teilweise Marktöffnung noch vor 2011

Die Auflösung der Monopolbereiche spätestens am 1. Jänner 2011 ist für alle EU-Staaten verpflichtend. Im Interesse der Beschleunigung des Prozesses zum Wettbewerb und vor dem Hintergrund der überaus langen Übergangszeit seit 1997<sup>32</sup> bzw. zur Möglichkeit der Vorbereitung auf die volle Marktöffnung soll jedenfalls der Markt für Direktwerbung (adressierte Werbung; Marktanteil ÖPAG: 98 %) bereits am 01.01. 2010 geöffnet wird.

### Zugang zum Postmarkt

Die Zulassung als Postdienstleister soll im neuen Postmarktgesetz wie schon bisher im Anmeldeverfahren erfolgen. Der Postdienstleister gibt bekannt, in welchem sachlichen und regionalen Bereich er tätig sein wird, die Postregulierungsbehörde führt eine Liste der angemeldeten Postdienstleister und ihrer Dienste und veröffentlicht diese.

Die Postregulierungsbehörde überwacht die Einhaltung der Qualitätsbestimmungen durch die Postdienstleister und ahndet allfällige Rechtsverletzungen.

### Universaldienst

Derzeit ist die Post AG einziger flächendeckender Anbieter. Daher soll die Post 2011 als Universaldienstleister gesetzlich benannt werden. Die Regulierungsbehörde soll, wenn mehr als ein Anbieter vorhanden ist, eine Ausschreibung durchführen können, bei der andere Anbieter als die ÖPAG mit dem Universaldienst betraut werden können, wenn dadurch die gesamten Nettokosten sinken. Eine solche Ausschreibung kann regional oder funktional eingeschränkt und hat jedenfalls alle fünf Jahre zu erfolgen. Falls die Ausschreibung zu keinen sinkenden Nettokosten führt, so wird weiterhin die ÖPAG mit der Erbringung des Universaldienstes betraut. Der Umfang des Universaldienstes soll wie bisher definiert werden, für Einzelsendungen sollen kostenorientierte Einheitstarife festgelegt werden. Die Nettokosten des Universaldienstes werden von der Postregulierungsbehörde berechnet. Sollten diese Kosten im Verhältnis zum EBIT bzw. zum im Universaldienst erwirtschafteten

<sup>32</sup> Die Marktöffnung wurde von 2009 auf 2011 verschoben. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bereits früher die vollständige Marktöffnung vollzogen (UK, Schweden, Finnland, Deutschland).

EBIT nicht wesentlich sein (Schwellenwert), so gibt es keine Kostenerstattung. Ansonsten werden die Universaldienstkosten zu gleichen Teilen vom Staat und von einem Ausgleichsfonds finanziert, in den die Anbieter nach ihren Marktanteilen einzahlen müssen.

#### Pflichten der Postdienstleister

Postdienstleister sollen im neuen Postmarktgesetz wie schon bisher bestimmten Pflichten und Qualitätsanforderungen unterworfen. In Ergänzung soll das neue Postmarktgesetz normieren, dass alle Postdienstleister

- abhängig von ihren Umsätzen im Universaldienst in einen Ausgleichsfonds zur Finanzierung der Nettokosten einzahlen und
- anteilig zur Finanzierung der Postregulierungsbehörde beitragen.

#### Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und ihre Kompetenzen

Das effektive Wirken der Postregulierungsbehörde ist für das Funktionieren des Wettbewerbs auf den Postmärkten essentiell. Die Unabhängigkeit der Postregulierungsbehörde ist dabei nur ein Aspekt der europäischen Post-Richtlinie und unabdingbare Voraussetzung für ihre Tätigkeit. Es gibt aber auch noch andere Aspekte, die eine überragende Bedeutung haben, nämlich das Mandat der Postregulierungsbehörde, ihre Kompetenzen und die Ressourcen, mit denen sie ihre Aufgabe erfüllt.

Seit 01.01.2008 ist die Telekom-Control-Kommission mit einem Senat als Postregulierungsbehörde tätig, ihre Unabhängigkeit ist aber in der Praxis nicht vollständig ausgebildet. Dazu kommt, dass die Postregulierungsbehörde bislang kaum über Kompetenzen zur sektorspezifischen Regulierung verfügt und ihr administrativer Apparat (die RTR-GmbH) nur sehr unzureichend mit Ressourcen ausgestattet ist. Das neue Postmarktgesetz muss die Unabhängigkeit der Postregulierungsbehörde rechtlich und faktisch herstellen, ihr ausreichende Kompetenzen zur sektorspezifischen Regulierung einräumen (siehe unten) und für eine ordnungsgemäße Ausstattung der Behörde sorgen.

#### Zugang zur Hausbriefachanlage

Österreich ist das einzige „alte“ EU Mitglied, in dem alternative Postdienstleister bis heute rechtlich vom Zugang zu den Hausbriefachanlagen ausgeschlossen sind<sup>33</sup>. Im städtischen

---

<sup>33</sup> Auch in den neuen Mitgliedstaaten scheint es diesbezüglich nur noch in PL und SK Probleme zu geben.

Gebiet ist dadurch etwa eine Million Bürger für alternative Zusteller nicht erreichbar. Weitere 300.000 Bewohner des ländlichen Raums, die ihre Post in Postkästen an den nächstgelegenen Straßenverbindungen zugestellt bekommen („Landabgabekästen“), sind heute für alternative Postdienstleister nicht zugänglich. Die Alternativen können daher keine flächendeckende Zustellung von Briefen, adressierter Werbung oder hochwertige Zeitungen anbieten. Dies führt zur Monopolisierung durch die ÖPAG auch außerhalb des reservierten Bereichs.

Das neue Postmarktgesetz muss sicherstellen, dass Mitbewerber der ÖPAG Zugang zu den Hausbrieffachanlagen und Landabgabekästen erhalten, indem bis zur erfolgten vollständigen Umrüstung allen zugelassenen Postdienstleistern gegen Entrichtung eines kostenorientierten Entgelts Schlüssel zu diesen Anlagen zur Verfügung gestellt werden.

Dem notorischen Einwand mangelnder Qualität der Zusteller alternativer Anbieter und der damit einhergehenden Gefährdung<sup>34</sup> wird ausreichend dadurch Rechnung getragen, dass entsprechende Qualitätsanforderungen für Postdienstleister (Kontrolle durch die Regulierungsbehörde) samt einem Kontrollsystem für die Zustellung vorgesehen werden.

Für die Beschleunigung der Umrüstung kann eine Fondslösung vorgesehen werden. Die Kosten der Umrüstung können auf 10 – 15 Jahre verteilt werden, die Nutzer der Hausbrieffachanlagen finanzieren die jeweiligen Jahreskosten anteilig zu ihrem Marktanteil. Um bestehende Anbieter gegenüber später in den Markt eintretenden Unternehmen nicht ungebührlich zu benachteiligen, kann eine Hausbrieffachanlagen-Nutzungsabgabe ins Auge gefasst werden,

#### Kostenorientierter Zugang zur postalischen Infrastruktur

Im Interesse der Nutzer von Postdienstleistungen und zur Etablierung alternativer Geschäftsmodelle ist es erforderlich, dass die Mitbewerber der ÖPAG Zugang zu deren postalischer Infrastruktur erhalten. Die europäische Post-Richtlinie sieht dies ausdrücklich vor (siehe Art 11a), es bedarf aber national einer detaillierten Umsetzung. Das neue Postmarktgesetz muss daher Bestimmungen enthalten, welche Mitbewerbern der ÖPAG Zugang zu

- Sortiereinrichtungen und Zustelleinrichtungen (Netz-Zugang)
- Postfächern

---

<sup>34</sup> ÖPAG gibt ihre Schlüssel an Subunternehmer aus der Gruppe (etwa FEIBRA) weiter, die sich nicht von alternativen Zustelldiensten unterscheiden.

- Adresdatenbanken und Postleitzahl-System
- Retouren (falsch adressierte oder zurückgestellte Sendungen; Nachsendeaufträge)

einräumen. Dafür haben die zugangssuchenden Unternehmen jeweils ein kostenorientiertes Entgelt zu entrichten. Im Fall der Nichteinigung soll die Postregulierungsbehörde den Zugang und die Zugangsbedingungen (Entgelt, Fristen, etc; „vertragsersetzender Bescheid“) anordnen.

#### Effektive Preisregulierung

Die ÖPAG ist als Monopolunternehmen und Universaldienstbetreiber bereits nach geltendem Recht einer weitgehenden Preisregulierung unterworfen. Tatsächlich ist die Preisregulierung jedoch so ungenügend ausgestaltet, dass praktisch keine Preisregulierung erfolgt (Kostensenkungen werden etwa nicht an die Nutzer weitergegeben) und ÖPAG Rabatte und Sondertarife weder veröffentlicht noch nichtdiskriminierend anwendet. Letzteres benachteiligt Nutzer und verhindert das Entstehen des Geschäftsmodells der Konsolidierung.

Das neue Postmarktgesetz muss diesbezüglich die Kompetenzen der Postregulierungsbehörde stärken, Dritten Antrags- und Parteienrechte einräumen und Transparenz herstellen.

Für Tarife für Einzelsendungen im Universaldienst soll ein Einheitstarif von der Regulierungsbehörde genehmigt werden. Die Regulierungsbehörde soll hier, nachdem diese Tarife kostenorientiert zu sein haben, diese Tarife im Streitfall behördlich festsetzen können. Im übrigen Bereich des Universaldienstes soll die Regulierungsbehörde starke Kontrollrechte (verpflichtende Vorlage von Verträgen) gegenüber der ÖPAG haben und gegebenenfalls Entgelte und Preisvereinbarungen der ÖPAG untersagen können.

#### Nichtdiskriminierung alternativer Postdienstleister bei der Umsatzsteuer

Heute sind alle Postdienstleistungen der ÖPAG im Bereich des Universaldienstes unecht mehrwertsteuerbefreit. Diese Regelung führt dazu, dass die ÖPAG bei all jenen Versendern, die ebenfalls unecht steuerbefreit sind (dies sind: Bund, Länder, Gemeinden, Kammern, Sozialversicherungen; Finanzdienstleister) oder die nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind (Konsumenten), bevorzugt ist, insofern sie ihre Dienstleistung jedenfalls um 20 % günstiger anbieten kann als alternative Postdienstleister. Dieser Vorteil der ÖPAG bezieht sich mengenmäßig auf mehr als die Hälfte (!) aller Postsendungen.

Die europäische Kommission drängt seit dem Jahr 2003 unter Hinweis auf die damit verbundenen signifikante Wettbewerbsbehinderung auf die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung der Monopolisten und die Gleichbehandlung aller Postdienstleister<sup>35</sup>. Der österreichische Gesetzgeber ist verpflichtet, eine entsprechend nichtdiskriminierende Regelung zu finden.

Daher soll im Interesse der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung die Abschaffung der unechten Mehrwertsteuerbefreiung der ÖPAG und im Interesse der Konsumenten die Einführung eines ermäßigten Steuersatzes von 10% erfolgen.

---

<sup>35</sup> Vertragsverletzungsverfahren gegen UK und Deutschland sind anhängig, aber noch nicht entschieden.

## 10.4 Fakten, Märchen und Mythen

**Wird 2011 am österreichischen Postmarkt echter Wettbewerb herrschen.**

Nein. Es wird jedenfalls ein Markt mit einem marktbeherrschenden Unternehmen sein, das – wie in allen vergleichbaren Märkten – besonderer Kontrolle und Regulierung bedarf. Ausserdem sieht das Postgesetz und die Postrichtlinie vor, dass es weiterhin einen Universaldienst geben soll, der explizit NICHT im freien Markt steht, hier gibt es besondere Pflichten für den Erbringer, aber auch den Anspruch auf Kostenersatz, falls hier unzumutbare Kosten entstehen sollten.

**Die Post sagt, ab 2011 ist keine Preisregulierung mehr erforderlich, weil die Post gegenüber den Wettbewerbern konkurrenzfähig ist.**

Falsch! Der Universaldienst, den die Post erbringen muß, ist explizit und auch nach der europäischen Postrichtlinie KEIN freier Markt, sondern ein Bereich, in dem die Post nicht gewinn- sondern kostenorientiert agieren kann. Der Universaldienst ist kein Bereich, in dem der Gewinn maximiert werden darf und soll (auch wenn das kaum jemand weiß!). Hier wird und muß es eine Preiskontrolle geben, damit der Bürger sicher sein kann, dass die Preise auch wirklich kostenorientiert bleiben (hier einem börsennotierten, gewinnorientierten Unternehmen zu vertrauen wäre nicht zweckmässig).

Im Bereich außerhalb des Universaldienstes sind die üblichen Maßstäbe der Wettbewerbsaufsicht anzuwenden – ist ein Unternehmen marktbeherrschend (und das muß nicht nur die Post sein, vgl. DPD im b2b-Bereich) so wird auch hier eine klare Kontrolle sinnvoll sein.

**Wer - außer redmail und die Post - wird nach der Liberalisierung des Briefmarktes in Österreich noch Postdienstleistungen anbieten (wollen)?**

Welche neuen Anbieter von Postdienstleistungen die Liberalisierung für einen Markteinstieg nützen wollen ist direkt von den Rahmenbedingungen des neuen Postmarktgesetzes abhängig. Ohne klare Vorgaben, zu welchen Bedingungen Anbieter am Postmarkt tätig sein können, ist es nicht seriös möglich Kosten und Umsatz- und Ertragspotenziale zu kalkulieren.

Der Gestaltungsspielraum, den die Dritte EU-Postrichtlinie 2008/6/EG dem nationalen Gesetzgeber einräumt ist hier sehr groß – das Postmarktgesetz kann faire Wettbewerbsbedingungen enthalten oder Konkurrenz zur Post AG wirksam verhindern, beides im Rahmen der EU-Vorgaben. Diese Rahmenbedingungen fehlen noch.

Konkret geht es um vier zentrale Punkte, deren Regelung im Postmarktgesetz darüber entscheidet, .

1. gleiche Zutrittsbedingungen zu Hausbrieffachanlagen für alle Postdienstleister

*Gibt es am 1. 1. 2011 keine Regelung, die für alle zugelassenen Postdienstleister den Zugang, so wird kein betriebswirtschaftlich kalkulierendes Unternehmen einen Einstieg in den dann liberalisierten Markt durchführen können.*

2. gleiche Umsatzsteuer-Regelung für alle Postdienstleister

*Wird die Post AG auch im liberalisierten Postdienst weiter im Bereich der Umsatzsteuer bevorzugt, so bedeutet das einen Kostenvorteil von 20% nicht nur bei Privatkunden, sondern auch bei 50% aller anderen Briefsendungen (Behörden, Sozialversicherungen, Kammern, Finanzdienstleister etc.)!*

3. Ausgestaltung und Finanzierung des Universaldienstes und Verteilung der Nettokosten

Derzeit ist nur redmail im Bereich der zu liberalisierenden Postdienste tätig, stellt jedoch aufgrund der aktuell geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen keine echte Konkurrenz für die Post AG dar. Die französische Post, die vor einiger Zeit in den Medien als möglicher Anbieter kolportiert wurde, hat definitiv kein Interesse und hinreichend Sorgen am Heimatmarkt. Die Deutsche Post könnte wohl aufgrund der Leistungsfähigkeit grundsätzlich nach Österreich kommen, wird jedoch als betriebswirtschaftlich orientiertes Unternehmen abwarten, welche Rahmenbedingungen die Politik schafft, da international bekannt ist, dass die Rahmenbedingungen bisher nicht wettbewerbsfreundlich gestaltet worden sind und daher erst abzuwarten bleibt, wie der Gesetzgeber diesmal handelt.

**Wie groß (in Euro ausgedrückt) ist der Markt, um den es bei der Liberalisierung geht, eigentlich?**

Durch die Liberalisierung werden jene Postmärkte geöffnet, in denen die Post AG derzeit durch (a) das Postmonopol und (b) durch den teilweise Hausbrieffachanlagen Marktanteile von 95% - 99% hält. Konkret geht es um Briefsendungen, adressierte Werbung (Mailings,

Kataloge), die Zustellung von unadressierter Werbung in die Briefkästen und um die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften in die Briefkästen. Der Umsatz, den die Post derzeit am österreichischen Postmarkt in diesen Bereich erwirtschaftet, beträgt rund um 1,1 Mrd. EUR.

**Ein wichtiger Punkt sind die Hausbriefanlagen, deren Umrüstung bekanntlich gestoppt wurde. Doch ohne Zugang zum Briefkasten wird wohl auch die Liberalisierung nicht Wirklichkeit werden. Welche Lösungsansätze sind hier denkbar?**

Die Öffnung der Hausbriefanlagen ist aus Wettbewerbssicht das mit Abstand wichtigste Thema der Marktöffnung. Sollte es bis 2011 keine Öffnung bzw. Gleichbehandlung aller Postdienstleister rechtssicher geben, so ist es unerheblich, wie alle anderen Themen geregelt werden – es wird keinen anderen Anbieter und keinen Wettbewerb am Postmarkt geben.

Derzeit gibt es zwei denkmögliche Lösungsszenarien

1. der Schlüssel wird bis zur vollständigen Umrüstung der Hausbriefanlagen allen angemeldeten Postdienstleister gegen angemessenen Kostenersatz zur Verfügung gestellt, wobei im Postgesetz sichergestellt werden muss, dass sich die Postdienstleister Qualitätsauflagen bzw. einer Qualitätskontrolle unterziehen müssen
2. Die noch geschlossenen Hausbriefanlagen werden flächendeckend umgerüstet (der Gesamtaufwand für die Umrüstung der noch nicht frei zugänglichen Hausbriefanlagen in ganz Österreich beträgt ca. 20 – 30 Mio. EUR), wobei die Kosten vom Staat und/oder von allen Postdienstleistern (nach einem Fondsprinzip) zu tragen sind

**Finanzierung des Universaldienstes: Welche verschiedene Modelle gibt es hier, welche sind für Österreich praktikabel.**

Bis 2011 erfolgt die Finanzierung des Universaldienstes durch die Postrichtlinie.

Die EU-Postrichtlinie gibt vor, dass ein Universaldienst erbracht werden muss. Der Universaldienst

- kann ausgeschrieben werden
- man kann darauf vertrauen, dass ohne gesetzliche Regelung eine flächendeckende Versorgung erfolgt
- kann einem Unternehmen auferlegt werden

postconsulting.at erwartet – weil 2011 kein anderes Unternehmen eine flächendeckende Zustellung anbieten wird können – dass die Post AG wie bisher gesetzlich zum Universaldienstleister bestimmt werden wird. Rechtlich ist diesbezüglich der Status der Post AG als börsennotiertes Unternehmen kein Hindernis.

Allerdings hat die Post einen Anspruch darauf, Nettokosten des Universaldienstes abgegolten zu bekommen.

Die Post kann jedoch die Höhe der Kosten nicht selbst festlegen oder bestimmen. Die Richtlinie sagt: Es muss eine unabhängige Berechnung unter Aufsicht der Regulierungsbehörde geben, die feststellt, wie hoch die Nettokosten des Universaldienstes wirklich sind. Eine solche Berechnung wird gerade von RTR und BMVIT in Auftrag gegeben.

Die Richtlinie sagt weiters: „Wenn diese Kosten eine unverhältnismäßige Belastung für den Universaldienstleister darstellen, können diesem diese Kosten abgegolten werden.“

Die Finanzierung von Nettokosten für den Universaldienstleister kann gemäß Postrichtlinie auf drei Arten erfolgen:

4. Öffentliche Ausgleichszahlungen (Subventionierung)
5. Ausgleichsfonds (Kostenteilung durch die Postdienstleister nach transparenten und nicht-diskriminierenden Kriterien)
6. Verwendung von Gewinnen des Universaldienstleisters aus anderen Tätigkeiten

Postconsulting.at erwartet, da man der Post AG die Kostenübernahme aus eigenen Gewinnen wohl nicht zumuten wird und der Bund direkte Zahlungen in der Regel wenn möglich vermeidet einen Universaldienstfonds als derzeit wahrscheinlichste Lösung.

Die Post wird daher wahrscheinlich einen (Groß)teil der Universaldienstkosten anfangs selbst tragen müssen – außer es erfolgt eine öffentliche Ausgleichszahlung. Diese Regelung ist für ein börsennotiertes Unternehmen nicht vorteilhaft, der EU-Rechtsrahmen sieht jedoch diese Möglichkeit ausdrücklich vor.

Wichtig ist jedoch, dass die Post AG die Erbringung des Universaldienstes nicht verweigern oder von Bedingungen abhängig machen kann. Die Post AG kann zur Leistungserbringung gesetzlich verpflichtet werden, dafür gibt es nach den Regeln der Postrichtlinie aber auch Kostenersatz.

**Ein Streitpunkt im Rahmen der Liberalisierung sind ja auch immer die Arbeitsverträge (Kollektivverträge). Die Post führte ins Treffen, dass sie mit teuren Beamten/Angestellten agieren muss, während die Privaten mit freien Dienstnehmern agieren dürfen. Welche Lösungsansätze gibt es hier?**

Das Problem der Post AG, mit Beamten am Markt agieren zu müssen ist unbestritten und ist ein klarer Wettbewerbsnachteil. Hier sollte der Eigentümer bzw. der Staat eine Lösung finden, die das Unternehmen Post AG wettbewerbsfähiger macht.

Grundsätzlich bleibt jedoch festzuhalten, dass – mit Ausnahme der Beamtenproblematik – die Post AG keineswegs gezwungen ist, mit teuren Angestellten zu agieren, während die Privaten mit freien Dienstverhältnissen agieren. Die aktuelle Strategie der Post AG sieht sogar explizit vor, zunehmend Teile der eigenen Zustellung an Tochterunternehmen (z.B. feibra) auszulagern, die mit genau denselben Beschäftigungsverhältnissen bzw. Löhnen arbeiten wie die alternativen Anbieter.

Alternativen Anbietern sind derzeit mit einer Vielzahl von Wettbewerbsnachteilen und einer dominierenden Post AG (die mehr Gewinn als der nächstgrößte Konkurrent Umsatz macht) konfrontiert. Flexiblere Dienstverhältnisse und geringere Personalkosten sind oft die einzige Möglichkeit, um zu Beginn einer Liberalisierung den Nachteil einer geringeren Netzauslastung auszugleichen und die notwendigen Marktanteile zu erreichen - vorausgesetzt, sie bewegen sich im Rahmen der geltenden Gesetze bzw. es handelt sich um legale Beschäftigungsverhältnisse.

Sollte ein Tarifvertrag für Postdienstleistungen zustande kommen, dann sieht die EU-Postrichtlinie vor, dass die Beachtung von Tarifverträgen bzw. Beschäftigungsbedingungen für Postdienstleister als Zulassungsbedingung vorgeschrieben werden können. Es hängt also von der diesbezüglichen Regelung im Postmarktgesetz ab. Allerdings ist dabei darauf zu achten, dass der Kollektivvertrag bzw. der Mindestlohn nicht (wie in Deutschland) zum Instrument des marktbeherrschenden Unternehmens wird, um Wettbewerb zu verhindern.

**Die Post versucht ihre Umsätze zunehmend im Direct-Marketing-Bereich zu lukrieren. Damit kommen private Dienstleister unter Druck, die unter der enormen Marktmacht**

**des Unternehmens leiden. Sehen Sie das auch als Problem? Welche Maßnahmen müsste man hier setzen, um diese Entwicklung zu entschärfen?**

Es ist seitens der Post AG eine nachvollziehbare, aus Unternehmenssicht sinnvolle und bis dato professionell umgesetzte Strategie, die Erträge, die derzeit noch zum Großteil mit Unterstützung des Postmonopols und anderer Wettbewerbsvorteile erwirtschaftet werden, zu investieren, um die eigene Wertschöpfung zu erhöhen. Damit soll die Abhängigkeit vom Postmonopol verringert werden.

Ein solche Strategie ist an sich sinnvoll.

Problematisch wird die Thematik, wenn die Post AG seine marktbeherrschende Stellung ausnützen würde, um seine Position auszubauen und Dienstleister unter Druck zu setzen. Dies wird derzeit von Mitbewerbern und Kunden der Post AG – wenn auch zumeist hinter vorgehaltener Hand – behauptet.

Lösung dafür wären:

1. Transparente Kontrolle und Durchsetzung des Verbots der Quersubventionierung – dafür gibt es derzeit noch nicht die notwendigen Instrumente zur Durchsetzung bzw. Kompetenzen der Regulierungsbehörde
2. Transparenz bei Preisen und Rabatten der Post AG, um hier für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen und um zu verhindern, dass z.B. bei Rabatten Dienstleister und Konkurrenten im Bereich des Universaldienstes ungleich behandelt werden (eine solche Transparenz ist ebenfalls derzeit noch nicht gegeben, es fehlt auch an wirksamen Instrumenten zur Durchsetzung dieser Transparenz und der an sich rechtlich vorgegebenen Nicht-Diskriminierung)
3. Missbrauchsaufsicht in Wettbewerbsbereich durch die Post-Regulierungsbehörde (die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass die normale Wettbewerbsaufsicht mit den speziellen Fragen im Postmarkt überfordert ist); eine solche Regelung ist in der EU-Postrichtlinie vereinbar und wird dort ausdrücklich genannt

**Blick ins Ausland: Wie ist die Liberalisierung in Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Finnland und UK aus ihrer Sicht geglückt? Gibt es internationale Vorbilder für die Liberalisierung in Österreich?**

Um auf die Aspekte einzugehen, die für die österreichische Liberalisierung von Relevanz sind:

1. In allen europäischen Benchmarks gelang es den Universaldienstleistern sich trotz Wettbewerb gut zu behaupten. Mit nur einer Ausnahme (NL, Marktanteil von ca. 86%) halten alle Postgesellschaften in liberalisierten oder teilliberalisierten Märkten nach wie vor Marktanteile von 90%-100%<sup>36</sup> (Deutschland 89,6%<sup>37</sup>, Schweden 90,7%, UK 99%, Finnland 100%).
2. Trotz Marktöffnung ist in keinem dieser Länder bisher ein Problem mit der flächendeckenden Versorgung (Universaldienst) aufgetreten, obwohl bisher nirgendwo (!) der Universaldienstleister Ausgleichzahlungen für etwaige Kosten erhält.
3. Was kann man vom Beispiel Niederlande lernen: Hier wurde bereits vor der vollen Marktöffnung, die immer noch nicht erfolgt ist, der Markt der „printed matter & periodicals“ (iW Massensendungen und Zeitungen) liberalisiert, über diesen Teilmarkt eroberten vor allem zwei alternative Anbieter einen Marktanteil von 14%. Wichtig: Der größte Unterschied ist hier, dass für den freigegebenen Markt der Umsatzsteuervorteil der nationalen Post abgeschafft wurde und damit die alternativen Anbieter tatsächlich zu gleichen Bedingungen kalkulieren konnten.
4. Was kann man vom Beispiel Deutschland lernen: Hier wurde schon früh begonnen, den Markt teilweise zu öffnen, es wurde Teile des Marktes auch <50g, also dort, wo die großen Mengen anfallen, mit Hilfe der sogenannten D-Lizenz (Höherwertigkeit) freigegeben. Insgesamt konnten die Dienstleister in diesen Nischen rund 10% Marktanteil erobern – mit der Konsequenz, dass nunmehr alternative, flächendeckende Netze zur Verfügung stehen.

Konsequenz: In Deutschland ist die Deutsche Post seit Anfang 2008 nicht mehr zur Erbringung des Unversaldienstes verpflichtet (!!), trotzdem wird dieser unverändert weiter angeboten, und das sogar mit Preisenkungen für Großkunden (wohl auch deshalb, weil ansonsten alternative Anbieter einspringen würden/müssten und es dann sehr wohl nach Postgesetz zu Kompensationszahlungen kommt, die dann aufgrund der Marktanteile weitgehend von der Deutschen Post zu tragen wären)

---

<sup>36</sup> Quelle: Bericht der EU-Kommission, ECORYS 2008

<sup>37</sup> Marktanteil an den lizenzpflichtigen Postsendungen (Briefe und adressierte Werbung bis 1kg), ohne Zeitungen

5. Was kann man vom Beispiel UK lernen: Hier wurden der britischen Post in bestimmten Bereichen Rabatte von bis über 50% verordnet (die Regulierungsbehörde hat dort diese Kompetenz), wenn Kunden Vorleistungen erbringen, vorsortieren etc. Der Effekt ist, dass die britische Post zu massiven Kostensenkungen gezwungen wurde, nach wie vor profitabel ist und einen Marktanteil von 99,9% (in der Zustellung) hält (weil es sich aufgrund der hohen Rabatte und daher geringen Versandkosten nicht rechnet, ein alternatives Netz aufzubauen). Der Umsatz der britischen Post sank zwar um über 20%, dafür wuchs die Branche der Postdienstleister dramatisch – und dafür sanken die Preise aber auch entsprechend und entlasteten die Versender.
  
6. Was kann man vom Beispiel Finnland lernen: Obwohl dort der Markt seit 1991 liberalisiert ist, wird dort eine Lizenz für Postdienste de facto an die Erbringung von Universaldienstleistungen geknüpft (eine ähnliche Forderung wurde auch in der österreichischen politischen Diskussion erhoben). Die Konsequenz ist, dass es seit mittlerweile 17 (!) Jahren keinen einzigen Mitbewerber der finnischen Post im Bereich der adressierten Zustellung gibt (wobei die neue EU-Postrichtlinie dieses restriktive Modell nicht mehr zulassen würde).

**Und noch ein Zitat:**

„Die Post kann es sich nicht aussuchen, ob sie nach 2011 den Universaldienst erbringen will – die Postrichtlinie sagt klar, dass die Post dazu verpflichtet werden kann. Die Post wird wohl – weil es zum Zeitpunkt der Marktöffnung sicher keine Alternativen gibt - gesetzlich auch nach 2011 Briefe in die ländlichen Regionen zustellen müssen. Die Post hat aber Anspruch darauf, die Kosten abgegolten zu bekommen. Wenn aber nicht der Staat etwaige Mehrkosten direkt subventioniert – und davon ist eher nicht auszugehen – dann wird die Post auch als marktbeherrschendes Unternehmen einen Großteil der Universaldienstkosten selbst tragen müssen. Das ist für die Post als börsennotiertes Unternehmen sicherlich keine angenehme Situation, aber so steht es klar und deutlich in der EU-Postrichtlinie und ist aufgrund der derzeitigen hohen Gewinne und der marktbeherrschenden Stellung der Post AG auf zu Beginn der Liberalisierung wohl auch zumutbar und verkraftbar. Sollten die Marktanteile dann sinken, dann gibt es auch höhere Ausgleichszahlungen durch die anderen Postanbieter.“

## 10.5 Der Hermes-Effekt

Es gibt in Österreich derzeit genau ein Beispiel, das für den Einfluss von Liberalisierung und Wettbewerb im Postbereich herangezogen werden kann: Der Markteintritt von Hermes in den Inlands-Privatpaketmarkt.

Der Teilmarkt Inlands-Pakete ist mit einem Jahresvolumen von 105 Mio. Sendungen und einem Umsatzpotenzial von rund 320 Mio. EUR das größte und bedeutendste KEP-Marktsegment.

2007 war dieser Teilmarkt Schauplatz der aus Wettbewerbssicht relevantesten Veränderungen. Die beiden zentralen Einflussfaktoren waren

1. Markteintritt Hermes (b2c-Markt)
2. verstärkter Markteintritt der ÖPAG in den b2b-Markt / Preisdruck

Am 1. 7. 2007 begann Hermes in Österreich am KEP-Markt aktiv zu werden. Hermes gelang es, von Anfang an die Pakete der Versender der Muttergesellschaft Otto Group (Otto Versand, Universal Versand) und damit von zwei der vier größten Versandhändler zu akquirieren. Mit November 2008 konnte Hermes weitere Verträge mit den beiden übrigen der „Big 4“ am österreichischen Versandhandelsmarkt, der Primondo Gruppe (Quelle-Versand) und Neckermann abschließen. Retourenpakete dieser Versender werden teilweise nach wie vor über die ÖPAG abgewickelt, der Katalogverand verblieb ebenfalls bei der ÖPAG. Damit werden 2008 alle 4 großen Versandhändler mit Hermes arbeiten.

Hermes erreichte damit auf Anhieb einen Marktanteil von 8,5% im b2c-Paketmarkt. Dieser Anteil stieg 2008 auf voraussichtlich mehr als 40% steigen. Aus Wettbewerbssicht ist außerdem von Bedeutung dass Hermes bei Umschlag und Sortierung auf Leistungen von DPD zurückgreift.

Die daraus resultierenden und vorher absehbaren Umsatz- und Mengenrückgänge versuchte die ÖPAG durch einen aggressiven Einstieg in den b2b-Markt zu kompensieren. Die Folge war ein harten Preiskampf vor allem bei großen und mittleren Versendern, der zu sinkenden Preisen und Margen führte. Die ÖPAG konnte seinen Marktanteil hier mehr als verdoppeln.

Dennoch gelang es der ÖPAG nicht, 2007 die Folgen des Hermes-Markteinsteiges mit b2b-Paketen und dem Wachstum der verbliebenen b2c-Mengen zu kompensieren. Dies lag nicht zuletzt am stagnierenden c2x-Segment und an der schwachen Marktstellung im Express-Bereich, in dem die Post-Umsätze zusätzlich entgegen dem Markttrend stagnierten. Die in der Bilanz der ÖPAG ausgewiesenen Umsatzzuwächse stammen daher weitgehend aus den Beteiligungen der ÖPAG (insb. trans-o-fletx).

2007 baute Hermes in Österreich ein Netz von rund 1.200 Paketshops für die Annahme von Privatpaketen auf.

Im Paketbereich, der auch zum Universaldienstbereich gehört, waren schon zu diesem Zeitpunkt zwei der drei größten Wettbewerbshindernisse nicht gegeben: (a) es gab keinen reservierten Postdienst (Monopol) und (b) die für Wettbewerber immer noch nicht freigegebenen Hausbrieffachanlagen spielen in der Paketzustellung keine große Rolle. Das dritte Hindernis, (c) der Umsatzsteuervorteil der Post AG hatte ebenfalls keine so große Relevanz, weil der Anteil der Kunden im Paketsektor, bei denen Wettbewerber einen echten 20%-Kostennachteil haben (Privatkunden, öffentliche Versender, Finanzdienstleister) eine viel geringere Rolle spielen als im Bereich Brief oder adressierte Werbung.

Die Konsequenzen dieses Hermes-Effekts waren daher:

1. Es gibt eine flächendeckende Alternative zur Post AG.
2. Die Kosten für Versender sind gesunken – sowohl für Privatkunden als auch für Geschäftskunden
3. Die Post AG steht weiterhin als Anbieter zur Verfügung bietet weiterhin seine Leistungen in diesem Bereich an, zu geringeren Preisen und mit besserer Qualität (seit dem Markteintritt kam es hier seitens der Post AG zu einigen Qualitätsverbesserungen bzw. Produktinnovationen, die in den Jahren zuvor nicht zu beobachten waren)
4. Die Post AG macht geringere Gewinne – nachdem Hermes nach eigenen Angaben noch nicht in der Gewinnzone ist, wohl zu Gunsten der Versender (geringere Versandkosten).

Betrachtet man das Beispiel Paketmarkt, dann kann festgehalten werden: Wenn die wesentlichen Wettbewerbshindernisse „Postmonopol“ und „Zugang zu Hausbrieffachanlagen“ wegfallen, dann ist auch im Postmarkt Wettbewerb möglich, dann sinken die Preise für Versender bei gleichbleibender bis steigender Qualität, und die Post AG wird weiterhin dieselben und bessere Dienstleistungen anbieten.

## Anhang 1: Literaturverzeichnis

Das Literaturverzeichnis beinhaltet einen Überblick über alle relevanten Studien und Papiere, auf die Bezug genommen und aus denen zitiert wird.

- Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste (98/C 39/02)
- Berichte über Halbjahres- und Quartalsergebnisse der Österreichischen Post AG sowie der ÖIAG
- EU-Verordnung Nr. 1882/200330
- Geschäftsberichte der Österreichischen Post AG ([www.post.at](http://www.post.at))
- Hintergrundinformationen zur europäischen Postregulierung (Version 0.6, aus 2002)
- Marktanalyse KEP-Dienste 2005 (Kreuzer, Fischer & Partner, März 2006)
- OGH 16 Ok 46/05 2006-02-27 (Urteil Kartellrecht, ÖPAG vs. Redmail)
- Österreichisches Postrecht (PostG, ZustellG)
- Postdienste-Richtlinie 2002/39/EG
- Postdienste-Richtlinie 97/67/EG28
- Präsentation der Österreichischen Post AG beim Bundesverband Deutscher Postdienstleister (BvDP) vom 13. 5. 2005 (Strategien der Österreichischen Post AG, Dr. Walter Maderner)
- REPORT on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC, as amended by Directive 2002/39/EC) (2005/2086(INI))
- Studie „Development of competition in die European postal sector MARKT/2004/03/C (ecorys), März 2005
- Studie „Economics of Postal Services“ (NERA Economic Consulting) – Bericht an die Europäische Kommission, Juli 2004
- Studie „Main Developments in the Postal Sector“ (WIK Consult) - Bericht an die Europäische Kommission, Juli 2004
- Studie „Potenzial elektronischer Zustellung in Österreich“ ([postconsulting.at](http://postconsulting.at), März 2005)
- UPU-Database (Weltpostverein, [www.upu.int](http://www.upu.int)), öffentlich zugängliche „postal statistics“
- The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 (PwC), Mai 2006

## Anhang 2: Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 3.1.1: BISHERIGE EU-RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN UNIVERSALDIENST .....	11
ABBILDUNG 3.1.2: DAS EU-RECHT ERGÄNZENDE NATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN .....	14
ABBILDUNG 3.3.1: ÄNDERUNGEN DER VORGABEN DURCH DIE DRITTE EU-POSTRICHTLINIE .....	17
ABBILDUNG 4.1.1: MARKTANTEILE IN DEN MARKTSEGEMENTEN (NACH UMSATZ, 2007) .....	19
ABBILDUNG 4.1.2: MARKTANTEILE VON POST AG UND MITBEWERBERN AM POSTMARKT (NACH UMSATZ 2007, IN %) .....	19
ABBILDUNG 4.1: DER ÖSTERREICHISCHE POSTMARKT NACH REGULIERUNGSBEREICHEN	25
ABBILDUNG 4.2 UNIVERSALDIENSTE VS. WETTBEWERBSDIENSTE (NACH UMSATZ) .....	26
ABBILDUNG 6.1: LIBERALISIERUNGSGRAD RELEVANTER EU-STAA TEN .....	30
ABBILDUNG 6.2: BEREITS LIBERALISIERTE EU-STAA TEN IM ÜBERBLICK.....	32
ABBILDUNG 5.2.1: PREISENTWICKLUNG IN SCHWEDEN NACH DER MARKTÖFFNUNG.....	36
ABBILDUNG 6.3.1: POSTMARKT GB – DAS MODELL „NETZZUGANG“ .....	39
ABBILDUNG 6.4.1: MARKTÖFFNUNGSSCHRITTE IN DEUTSCHLAND SEIT 1997.....	40
ABBILDUNG 6.4.2: DEUTSCHER POSTMARKT (NACH REGULIERUNGSBEREICHEN) .....	41
ABBILDUNG 6.4.3: MARKTANTEILSENTWICKLUNG WETTBEWERBER (ABSATZ, SEIT 1998)....	42
ABBILDUNG 6.4.4: DAS GESCHÄFTSMODELL AM DEUTSCHEN BRIEFMARKT (2007) .....	42
ABBILDUNG 6.5.1: ENTWICKLUNG DER MARKTANTEILE IN DEN NIEDERLANDEN .....	45
ABBILDUNG 7.1.1: UNIVERSALDIENST – ABHOLUNG UND ZUSTELLUNG IM ÜBERBLICK (QUELLE. ECORYS 2008).....	50
ABBILDUNG 7.1.2: IM RAHMEN DES UNIVERSALDIENSTES ERBRACHTE LEISTUNGEN IN RELEVANTEN EU-STAA TEN.....	52
ABBILDUNG 7.2.1: RAHMENBEDINGUNGEN FÜR POSTKÄSTEN UND FILIALNETZ .....	53
ABBILDUNG 7.3.2: FILIALNETZE IN EU-STAA TEN (ABSOLUT UND PRO TSD. EINWOHNER) ....	54
ABBILDUNG 7.3.3: ANTEIL EIGENER FILIALEN AM NETZ VON POSTGESCHÄFTSSTELLEN ....	54
ABBILDUNG 8.1.1: ENTWICKLUNG FILIALNETZ (2003 – 2007) .....	58
ABBILDUNG 8.1.2: GRAFIK VERÄNDERUNGEN IM FILIALNETZ (ABSOLUT, IN %).....	59
ABBILDUNG 8.3.1: ENTWICKLUNG BESCHÄFTIGUNG IM POSTSEKTOR (2003 – 2007).....	61
ABBILDUNG 8.5.1: UNIVERSALDIENSTLEISTER & EBIT (RANKING) .....	62
ABBILDUNG 8.5.2: UNIVERSALDIENSTLEISTER: RANKING NACH EBIT IM BEREICH MAIL .....	62