

# **Bestimmungsfaktoren für die Wettbewerbsentwicklung in Briefmärkten**

Dr. Christian Jaag

Januar 2010

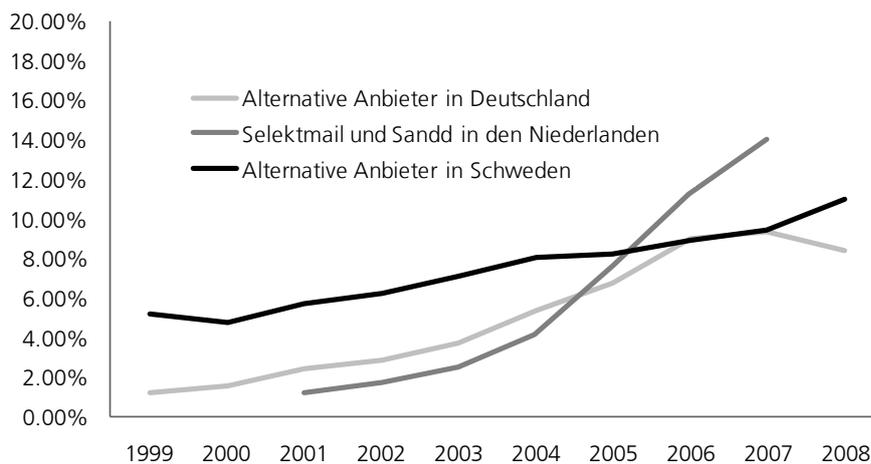
## Inhalt

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Einleitung.....</b>                                  | <b>3</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Rechtliche Rahmenbedingungen .....</b>               | <b>4</b>  |
| 2.1       | Liberalisierung.....                                    | 4         |
| 2.2       | Privatisierung.....                                     | 4         |
| <b>3.</b> | <b>Regulatorische Rahmenbedingungen .....</b>           | <b>5</b>  |
| 3.1       | Umfang der Grundversorgung .....                        | 5         |
| 3.2       | Finanzierung der Grundversorgung .....                  | 5         |
| 3.3       | Unternehmerische Freiheiten in der Netzgestaltung ..... | 6         |
| 3.4       | Mehrwertsteuerprivileg .....                            | 6         |
| 3.5       | Teilleistungszugang .....                               | 6         |
| 3.6       | Technischer Zugang.....                                 | 7         |
| 3.7       | Mindestlöhne .....                                      | 7         |
| 3.8       | Unsichere Marktentwicklung .....                        | 7         |
| 3.9       | Nachfahrverbot.....                                     | 7         |
| <b>4.</b> | <b>Ökonomische Rahmenbedingungen .....</b>              | <b>8</b>  |
| 4.1       | Kostenstruktur .....                                    | 8         |
| 4.2       | Nachfrage .....   | 8         |
| 4.3       | Kundenbedürfnisse und -zufriedenheit.....               | 9         |
| <b>5.</b> | <b>Fazit.....</b>                                       | <b>10</b> |
|           | <b>Literatur .....</b>                                  | <b>11</b> |

## 1. Einleitung

Im Vergleich mit anderen Sektoren entwickelt sich der Wettbewerb in den Europäischen Briefmärkten nur zögernd. Der traditionelle Anbieter – der ehemalige Monopolist – ist in allen Ländern nach wie vor dominierend; alternative Anbieter bekunden Mühe, erfolgreich in den Markt einzutreten und sich zu behaupten. Der Grund dafür liegt in den rechtlichen, regulatorischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Deren Ausgestaltung verfolgt unterschiedliche Ziele: Neben der Entstehung von Wettbewerb sind dies unter anderem auch die Sicherung eines zuverlässigen und kostengünstigen Universaldienstes sowie der Erhalt attraktiver Arbeitsplätze. So bestehen für die Postmarktpolitik erhebliche Zielkonflikte.

Das Wachstum der Marktanteile neuer Wettbewerber ist in vielen Postmärkten ähnlich. Es erfolgt zwar langsam aber stetig. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung alternativer Anbieter in ausgewählten Märkten. Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden gelang es den alternativen Anbietern, ihre Marktanteile auf tiefem Niveau zu erhöhen. Diese Marktanteile beziehen sich auf den Gesamtmarkt im jeweiligen Land. Da die alternativen Anbieter jeweils nur in den attraktivsten Marktsegmenten tätig sind, fallen ihre dortigen Marktanteile bedeutend höher aus. Neue Anbieter entwickeln ihre Kapazität nur langsam. Beispielsweise hatte CityMail, ein Konkurrent der schwedischen Post, 2007 zwar nur einen Gesamtmarktanteil von 9.1% im bedienten Marktsegment der Massensendungen aber einen Anteil von rund 30%. Die Mitbewerber von TNT in den Niederlanden stellen nur zwei Mal pro Woche zu. Sie konzentrierten sich anfänglich auf die grossen Städte, sind mittlerweile aber flächendeckend tätig.<sup>1</sup> Die Schweizerische Post hat in ihrem Heimmarkt im Paketbereich einen ungefähr konstanten Marktanteil von 75% - 80%; im Briefmarkt hält sie nahezu 100%.



**Abbildung 1:** Marktanteile alternativer Anbieter im Briefmarkt (nach Mengen).

Quellen: Bundesnetzagentur (2008), Ecorys (2008), PTS (2008), OPTA (2008)

Eine Analyse der Gründe für die zurückhaltende Wettbewerbsentwicklung zeigt, dass es zahlreiche rechtliche, regulatorische und ökonomische Marktzutrittschranken gibt, die trotz Bekenntnissen zur Liberalisierung in zahlreichen Ländern wohl auch weiterhin bestehen bleiben.

Die rechtliche Schranke ist das Verbot für neue Anbieter, gewisse Sendungskategorien zu befördern.

Die regulatorischen Schranken ergeben sich aus den Anreizen und Marktwirkungen der sektorspezifischen Regulierung und des Wettbewerbsrechts.

Die ökonomischen Schranken resultieren aus den besonderen Eigenschaften der Kostenstruktur und dem Nachfrageverhalten im Postsektor.

Die drei Themenbereiche werden nachfolgend weiter ausgeführt.

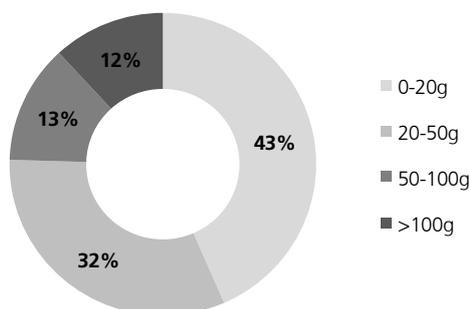
<sup>1</sup> Vgl. Sandd (2008).

<sup>2</sup> De Post - La Poste (2009), S. 36, sowie Council of Ministers (2008).

## 2. Rechtliche Rahmenbedingungen

### 2.1 Liberalisierung

Der nächstliegende Grund für die langsame Entwicklung des Wettbewerbs ist die erst relativ neue und schrittweise rechtliche Öffnung der Postmärkte. Die meisten EU-Länder kennen auch heute noch ein Restmonopol zugunsten des traditionellen Postunternehmens für leichte Briefsendungen unter 50 Gramm. Wie die EU-Richtlinien sieht auch der Entwurf für das neue Postgesetz in der Schweiz vor, das Restmonopol für leichte Briefe in den kommenden Jahren abzuschaffen. Gleichzeitig muss aber der Universaldienst bewahrt werden. In der Schweiz wurde bisher der Markt für adressierte Sendungen über 100 Gramm im Jahr 2006 und für Sendungen über 50 Gramm 2009 für Wettbewerb geöffnet. Abbildung 2 zeigt, dass rund 43% der Briefe in der Schweiz weniger als 20 Gramm wiegen. Rund drei Viertel aller Sendungen sind leichter als 50 Gramm. In anderen europäischen Ländern ist die Sendungsverteilung ähnlich.



**Abbildung 2:** Briefvolumen nach Gewichtskategorien in der Schweiz.

Quelle: PostReg 2009.

Einige Briefmärkte sind bereits vollständig geöffnet: Finnland hat den Briefmarkt 1991 vollständig geöffnet, Schweden 1993, Grossbritannien 2006. Deutschland folgte 2008, die Niederlande 2009, nachdem bereits 2006 die Märkte für Sendungen über 50 Gramm sowie für so genannte „höherwertige Leistungen“ (DE) bzw. für Werbesendungen (NL) geöffnet worden waren. Die Marktanteile der Wettbewerber entwickeln sich langsam und stetig. In keinem Markt scheint bislang ein Gleichgewicht erreicht, in welchem der historische Anbieter keine weiteren Marktanteile mehr verliert. Der Grund für die eher langsame Entwicklung liegt in den verbleibenden regulatorischen und ökonomischen Marktzutrittsschranken. Diese resultieren aus den vielfältigen Zielen der Postmarktpolitik sowie den technischen Eigenschaften des Postmarkts.

### 2.2 Privatisierung

Eine Privatisierung des ehemaligen Monopolisten umfasst einerseits dessen privatrechtliche Organisation und andererseits die Möglichkeit der Beteiligung privater Investoren. Im Fall der Schweiz würde sie es der Post erlauben, ihr Personal nach Obligationenrecht und zu Bedingungen anzustellen, die in den verschiedenen Märkten, in welchen es tätig ist, üblich sind. Die Post würde zudem einen einfacheren Zugang zum Kapitalmarkt erhalten sowie ein grösseres Spektrum an Kooperationsmöglichkeiten (inkl. Kapitalverflechtungen) mit anderen Unternehmen, als wenn sie vollständig in Staatsbesitz und öffentlich-rechtlich organisiert ist. Diese Aspekte gleichen die Wettbewerbsbedingungen der Post an diejenigen der Privaten an.

Beispiele einer Privatisierung sind Deutschland und die Niederlande, welche ihren Postunternehmen bereits vor der Marktöffnung grosse unternehmerische Freiheiten gegeben und sie nach Privatrecht organisiert haben. Unter anderem gelang es diesen so, sich besser auf die Kunden auszurichten und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Deutsche Post wurde im Jahre 1995 in eine AG überführt und schrittweise privatisiert. Im Jahr 2000 erfolgte der Börsengang. Die vollständige Liberalisierung des

Briefmarktes folgte erst im Jahr 2008. Die niederländische PTT wurde bereits 1989 in eine privatrechtliche AG umgewandelt. 1998 folgte die Abspaltung vom Telekommunikationsgeschäft. 2006 wurde das Unternehmen vollständig privatisiert. Seither tritt es unter dem Namen TNT auf. Der Briefmarkt wurde 2009 vollständig liberalisiert.

### **3. Regulatorische Rahmenbedingungen**

#### **3.1 Umfang der Grundversorgung**

Regulatorische Hindernisse des Marktzutritts ergeben sich nicht aus einem expliziten Verbot, sondern aus den Anreizwirkungen der Regulierung. Die wichtigste regulatorische Rahmenbedingung für den Wettbewerb im Postmarkt ist die Verpflichtung zum Universaldienst. Diese wird in den meisten Staaten vom traditionellen Postanbieter erbracht.

In der dritten Postrichtlinie (2008/6/EG) ist der Mindestumfang des Universaldienstes in den EU-Mitgliedstaaten festgehalten. Die Verpflichtungen (Art. 3) umfassen vor allem

- eine bestimmte Anzahl von Zustelltagen;
- die Erreichbarkeit von Zugangspunkten (Poststellen);
- die Erschwinglichkeit der Tarife des Universaldienstes;
- Einheitstarife für den Universaldienst (distanzunabhängige Preise);
- die Erbringung bestimmter kostenloser Dienstleistungen für Blinde und Sehbehinderte.

Garantiert werden sollen flächendeckende postalische Dienstleistungen zu tragbaren Preisen für alle Nutzer sowie Zugangspunkte, die den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen. Zum Universaldienst gehört eine Abholung und Hauszustellung an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche. In der Umsetzung der Richtlinie und der Ausgestaltung des Universaldienstes haben die Mitgliedsstaaten beträchtlichen Spielraum, solange der geforderte Mindestumfang gewährleistet wird.

Die Verpflichtung zur Grundversorgung resultiert heute in einem Ausgleich zwischen den Regionen und einer Querfinanzierung der Privatkundenprodukte durch die Geschäftskunden. Sie schränkt damit den traditionellen Anbieter in der Gestaltung seiner Geschäftstätigkeit unter Wettbewerbsbedingungen ein. Dies gilt insbesondere für die Produkt- und Preisgestaltung und die Optimierung der Kostenstruktur und erleichtert grundsätzlich Marktzutritte, indem neue Anbieter attraktive Nischenmärkte mit stark differenzierten Angeboten besetzen können.

#### **3.2 Finanzierung der Grundversorgung**

Auflagen an alle Anbieter können den Marktzutritt entscheidend erschweren. Nach der EU-Richtlinie werden allfällige Nettokosten der Universaldienstverpflichtung abgegolten. Möglich sind dabei staatliche Kompensationszahlungen oder Fondslösungen, bei denen die Kosten zwischen den Anbietern aufgeteilt werden. Zudem können Mitgliedstaaten Postanbieter dazu verpflichten, Auflagen im Bereich der Arbeitsbedingungen, des Umweltschutzes oder Datenschutzes sowie gewisse Qualitäts- und Universaldienstaufgaben einzuhalten.

Nach einem Beschluss der belgischen Regierung sollen beispielsweise die Postanbieter im Bereich der Annahme, Sortierung und Zustellung nur mit eigenen Angestellten tätig sein dürfen (keine Subunternehmer etc.). Zudem müssen neue Anbieter nach zwei Jahren mindestens zweimal pro Woche zustellen und nach fünf Jahren mindestens 80% der Fläche von Belgien abdecken. Pro Kunde sind zudem distanzunabhängige Preise vorgesehen. Hingegen müssen die privaten Anbieter keine Beitragszahlungen leisten, da die belgische Post für ihre Universaldienstleistungen mit Subventionen abgegolten wird.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De Post - La Poste (2009), S. 36, sowie Council of Ministers (2008).

In Finnland erhält die finnische Post keine Staatsgelder für die Erbringung des Universaldienstes. Stattdessen müssen private Anbieter seit 1997 5-20% ihres Umsatzes dem Staat abliefern, wenn sie mit „Rosinenpicken“ in den Markt eintreten.<sup>3</sup> Ein Anbieter, der nur im Grossraum Helsinki zustellt, muss den maximalen Steuersatz von 20% auf erzielte Umsätze entrichten. Weist das Gebiet eine Dichte von weniger als 250 Einwohner pro Quadratkilometer auf, fällt diese Steuer nicht an, da die Beiträge nicht in einen Fonds, sondern direkt an den Staat geleistet werden, ist dieses System nicht mit der Richtlinie vereinbar und wird abgelöst werden. Allerdings muss ein Anbieter gemäss den Vorgaben des Postgesetzes mindestens an fünf Tagen pro Woche zustellen. Bis heute hat sich aufgrund der hohen Kosten kein Wettbewerber im finnischen Briefmarkt etabliert.

### 3.3 Unternehmerische Freiheiten in der Netzgestaltung

Schweden bietet ein anschauliches Beispiel, wie Postunternehmen mit einem flexiblen Regulierungsrahmens auf verändertes Konsumentenverhalten reagieren können. 1994 wurde die Schwedische Post in eine staatliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Die über 1800 Poststellen wurden ab 2003 durch mehr als doppelt so viele Postschalter in Kiosken, Tankstellen oder Lebensmittelgeschäften ersetzt. Der radikale Umbau des Poststellennetzes hat es der schwedischen Post erlaubt, sich rechtzeitig auf den Wettbewerb einzustellen. Im Sommer 2009 fusionierte die schwedische Post mit der dänischen Post zur Posten Norden. Gemeinsam können die Unternehmen Synergien nutzen. Sie sind heute der grösste Postanbieter Skandinaviens.

### 3.4 Mehrwertsteuerprivileg

Eine klare Bevorteilung des Universaldiensteanbieters ist es, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten Universaldienstleistungen von der Mehrwertsteuer befreit sind.<sup>4</sup> Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 23. April 2009 entschieden, dass im englischen Markt sämtliche postalischen Grundversorgungsleistungen weiterhin von der Mehrwertsteuer befreit sein sollen.<sup>5</sup> Dies gilt auch in einem vollständig liberalisierten Markt und wenn sie von einem privaten Postunternehmen angeboten werden. Diese Entscheidung dürfte dazu führen, dass sich die umfassende Mehrwertsteuerbefreiung von Grundversorgungsleistungen europaweit durchsetzt. Für die Universaldiensteanbieter bedeutet das einen bedeutenden Kostenvorteil, da die Mehrwertsteuer in vielen Ländern bei gegen 20% liegt. Für Deutschland wird der daraus resultierende Wettbewerbsvorteil auf ca. 500 Mio. EUR pro Jahr geschätzt.<sup>6</sup> Das Motiv des Mehrwertsteuerprivilegs ist es, Leistungen des Universaldienstes allen Bevölkerungsgruppen zu attraktiven Bedingungen zugänglich zu machen und sie nicht künstlich durch die Steuer zu verteuern. In der Schweiz sind sämtliche Postdienste der Mehrwertsteuer unterstellt.<sup>7</sup>

### 3.5 Teilleistungszugang

Trotz der vollständigen Marktöffnung hat sich in Grossbritannien bisher praktisch kein Wettbewerb in der Zustellung etabliert: Der Marktanteil der Wettbewerber von Royal Mail, die eine eigene Zustellorganisation haben, lag in den letzten beiden Jahren jeweils bei 0,2%. Aus Kundensicht hat sich mittlerweile dadurch etwas Wettbewerb entwickelt, dass Royal Mail auf Druck des Regulators seit 2004 Teilleistungsprodukte anbietet. Seitdem gibt es für Grossversender und Wettbewerber sehr attraktive Rabatte für

---

<sup>3</sup> Act on the Fee Collected for Securing the Provision of Postal Services on Sparsely Populated Areas (Postal Fee Act), (1997).

<sup>4</sup> Wichtige Ausnahmen sind Schweden, Finnland und Slowenien, wo sämtliche Postdienste der Mehrwertsteuer unterliegen. Vgl. Dietl et al. (2010).

<sup>5</sup> Urteil C-357/07.

<sup>6</sup> WIK (2007a)

<sup>7</sup> Gesetzlich sind die Briefe im Restmonopol (bis 50 Gramm) von der MWSt ausgenommen. Dies resultiert in komplizierten Abgrenzungen innerhalb der Sendungskategorie von 0-100 Gramm. Die Schweizerische Post hat deshalb ab 2009 die gesetzlich von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Sendungen aufgrund ihrer Produktsystematik freiwillig unterstellt.

Vorsortierung und Transportleistungen. Diese betragen bis zu 33% des Preises für die Gesamtleistung (Annahme, Transport, Sortierung und Zustellung).<sup>8</sup> 2007 sammelten die privaten Anbieter rund 6% der gesamten Sendungsmenge ein, stellten indessen nur 0.2% zu. Die Regulierung des Teilleistungszugangs hat Wettbewerb über die ganze Wertschöpfung hinweg bisher weitgehend verhindert. Tiefe Netzzugangspreise und der Volumenverlust in der Annahme/Sortierung stellen Royal Mail indessen aktuell vor grosse finanzielle Probleme. Anders als in vielen Netzindustrien gibt es im Postmarkt keine Infrastrukturen, die nicht von Wettbewerbern dupliziert werden könnten. Eine Regulierung der Teilleistungsbedingungen ist deshalb unter Konkurrenzbedingungen nicht ökonomisch begründbar, sondern als Instrument zur staatlichen Marktanteilssteuerung zu verstehen.

### **3.6 Technischer Zugang**

In Österreich sind beispielsweise die Briefkästen oft erst hinter einer verschlossenen Tür placiert und deshalb für Konkurrenten der Post nicht zugänglich. Im Rahmen des technischen Zugangs kann eine Regulierung deshalb notwendig sein, um die Entstehung von Wettbewerb überhaupt erst zu ermöglichen. Unter diesem Gesichtspunkt müssen die EU-Mitgliedstaaten nach der dritten Post-Richtlinie<sup>9</sup> transparente, nichtdiskriminierende Zugangsbedingungen für Komponenten der postalischen Infrastruktur oder der Dienste, die im Rahmen des Universaldienstes bereitgestellt werden, gewährleisten. Dazu gehören beispielsweise das Postleitzahlssystem, Postfächer, Information über Adressänderungen, die Umleitung von Sendungen und die Rückleitung an den Absender.

### **3.7 Mindestlöhne**

Im Deutschen Briefmarkt sind im Briefmarkt neben der Deutschen Post bisher mehr als 850 vorwiegend lokale Zustellorganisationen entstanden. Am 1. Januar 2008, gleichzeitig mit der vollständigen Marktöffnung, trat ein Gesetz über Mindestlöhne im Postmarkt in Kraft, welches das durchschnittliche Lohnniveau von Wettbewerbern um rund 10% erhöhte. Damit sollte sichergestellt werden, dass der Wettbewerb nicht über die Arbeitsbedingungen ausgetragen wird und attraktive Arbeitsplätze im Sektor erhalten bleiben. Zur Zeit ist noch ein Rechtsstreit bezüglich der Legalität der Mindestlöhne hängig zwischen der Regierung und den neuen Wettbewerbern. Die Lohnerhöhung bedrohte einen Grossteil der in der PIN-Gruppe vereinigten Unternehmen in ihrer Existenz und führte zu Massenentlassungen. Ähnlich wie Royal Mail in England muss die Deutsche Post nach einer entsprechenden Entscheidung des Bundeskartellamt ihren Konkurrenten Zugang zu ihrer Zustellung gewähren. Das bedeutet, dass diese sehr selektiv eigene Zustellnetze aufbauen können und Sendungen in Gebiete mit tiefer Zustelldichte der Deutschen Post übergeben können. Der Rabatt für solche Sendungen gegenüber dem Preis für die gesamte Dienstleistung wurde im Lauf der Zeit erhöht und beträgt zwischen 8 und 26%.<sup>10</sup> Dennoch ist es für Konkurrenten noch attraktiv, die Sendungen vorwiegend selber zuzustellen.

### **3.8 Unsichere Marktentwicklung**

Nicht nur existierende Regulierungen, sondern auch die Unsicherheit bezüglich ihrer künftigen Entwicklung beeinflussen die Entstehung von Wettbewerb. Je grösser die Unsicherheit bezüglich der Rahmenbedingungen, desto risikoreicher sind die Investitionen sämtlicher Anbieter im Postmarkt und desto langsamer entwickelt sich die Konkurrenz.

### **3.9 Nachfahrverbot**

In der Schweiz stellt die Ausnahme der Universaldienste vom Nachfahrverbot für schwere Motorwagen ein Vorteil für die Schweizerische Post und damit ein Erschwernis für alternative Marktzutritte dar. Die

---

<sup>8</sup> Ecorys (2008), S. 971.

<sup>9</sup> Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008.

<sup>10</sup> Ecorys (2008), S. 327.

Ausnahme ist indessen aus logistischen Gründen notwendig zur gesetzlich als Teil des Universaldienstes festgelegten Zustellung am Folgetag der Auflieferung.

## 4. Ökonomische Rahmenbedingungen

Neben den rechtlichen und den regulatorischen Rahmenbedingungen beeinflussen auch die ökonomischen Eigenschaften des Postsektors die Möglichkeiten, in den Markt einzutreten. Diese ergeben sich aus der Geographie und der Besiedelung eines Landes, welche vor allem die Kosten des Poststellennetzes und der Zustellung beeinflussen.

### 4.1 Kostenstruktur

Der Postmarkt zeichnet sich durch hohe Fixkosten und relativ tiefe mengenabhängige Kosten aus. Historische Anbieter sind aufgrund ihrer Grösse, der hohen Auslastung und den entsprechend tiefen Durchschnittskosten in der Lage, sich mit tiefen Preisen am Markt zu behaupten („natürliches Monopol“). Zusammen mit der Universaldienstverpflichtung für den bestehenden Anbieter ergeben sich bei regionalen Unterschieden in der Geographie und der Besiedelungsdichte allerdings attraktive Marktischen mit der Möglichkeit, selektiv in den Wettbewerb einzutreten.<sup>11</sup> Diese können vom traditionellen Anbieter aufgrund der Universaldienstverpflichtung (z.B. Vorgabe von Einheitspreisen) in der Produktgestaltung nicht vollständig berücksichtigt werden. Insbesondere die hohen Kosten eines dichten Netzes an Poststellen und Annahmepunkten führen dazu, dass sich viele alternative Anbieter zunächst auf die Bedienung von Geschäftskunden konzentrieren, welche kein solches Netz erfordert.

Ein Beispiel dafür ist das Geschäftsmodell von CityMail in Schweden, welche der einzige nennenswerte Wettbewerber im schwedischen Briefmarkt ist. CityMail wurde Mitte der Neunzigerjahre gegründet und konnte den Marktanteil kontinuierlich ausbauen. 2007 erreichte sie einen Marktanteil von 9.1%. Das Geschäftsmodell füllt eine Marktlücke: Sie nimmt auch nur Massensendungen an, die bereits elektronisch in der Zustellreihenfolge ausgedruckt worden sind und stellt sie in dicht besiedelten Regionen zu.<sup>12</sup> Heute hat CityMail einen Abdeckungsgrad von ca. 40% der schwedischen Haushalte.<sup>13</sup> Die Zustellung erfolgt zweimal pro Woche. Mit diesem Geschäftsmodell sind für CityMail keine Investitionen in Sortiertechnologie nötig. Zudem sind die Kosten der Zustellung durch die geringeren wöchentlichen Zustelltage tief.<sup>14</sup> Aufgrund einer sehr offenen Ausgestaltung des Universaldienstes ist die schwedische Post in der Lage, ihre Preise stark zu differenzieren. Dies hat den Markteintritt von CityMail verzögert.<sup>15</sup>

### 4.2 Nachfrage

Das Ausmass und die Geschwindigkeit von neuen Marktzutritten ist aus ökonomischer Sicht nicht nur von der Kostenstruktur sondern auch von der Nachfrage bestimmt. Eine grosse Nachfrage resultiert in potenziell hohen Mengen, einer guten Auslastung der Infrastruktur und damit – bei gegebenen Preisen – in guten Gewinnmöglichkeiten und damit einer hohen Attraktivität des Marktzutritts. Diesbezüglich gibt es europaweit grosse Unterschiede. Die Schweiz liegt mit knapp 400 adressierten Sendungen pro Person und Jahr an der Spitze. Deutschland und Frankreich haben rund ein Drittel, Schweden rund ein Viertel weniger.<sup>16</sup> Relevant ist auch die Entwicklung des Marktvolumens über die Zeit. Besonders attraktiv wären stark wachsende Märkte. Dies ist bei keinem der europäischen Briefmärkte der Fall: Briefe stehen im Wettbewerb mit neuen elektronischen Kommunikationsmitteln. Trotz der zunehmenden Substitution der Briefe durch elektronische Kommunikation wuchsen die Sendungsmengen zwischen 1997 und 2001 noch

---

<sup>11</sup> Vgl. Knieps (2006).

<sup>12</sup> Ohlsson (2007).

<sup>13</sup> Ecorys (2008), S. 934.

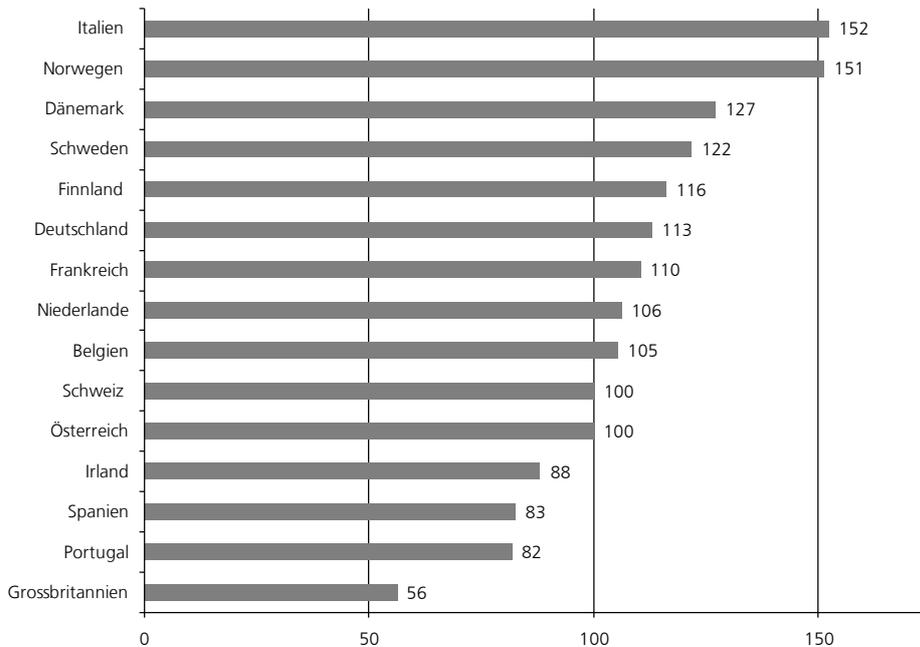
<sup>14</sup> Vgl. Jaag und Trinkner (2007).

<sup>15</sup> Andersson (2006), S. 40.

<sup>16</sup> Vgl. Ecorys (2008), S. 104.

<sup>16</sup> Vgl. Ecorys (2008), S. 104.

an. Erst ab 2001 setzte ein merklicher Rückgang der adressierten Briefsendungen ein. Wäre die Sendungsmenge ab 1997 wie früher parallel zum BIP gewachsen, wäre sie 2009 in der Schweiz 30 Prozent höher, als sie tatsächlich ist. Bisher ging die Menge adressierter Briefe in der Schweiz jährlich um rund 1 bis 2% zurück. Wegen der Rezession waren es 2009 zwischen 4 und 5%. Ein jährlicher Rückgang um drei Prozent bedeutet für die Schweizerische Post bereits einen Ergebnisrückgang um rund 40 Mio. CHF pro Jahr. Unter diesen Umständen ist ein Marktzutritt für potenzielle Konkurrenten wenig attraktiv. Neben der Unsicherheit bezüglich des Regulierungsumfelds reduziert deshalb auch die Aussicht auf schrumpfende Märkte die Wettbewerbsdynamik.



Berücksichtigt werden Briefe bis 1 kg, ohne höherwertige Sendungen; Listenpreise für Einzelsendungen wechsellkursbereinigt

**Abbildung 3:** Schweizerischer Briefpostindex 2009.

Quelle: PostReg (2009)

### 4.3 Kundenbedürfnisse und -zufriedenheit

Ob bei einer hohen oder sogar wachsenden Sendungsmenge erfolgreiche Marktzutritte möglich sind, hängt primär von der Zufriedenheit der Kunden mit dem bestehenden Angebot ab. Eine starke Reputation hohe Qualität und tiefe Preise der bestehenden Anbieter erschweren den Zutritt neuer Wettbewerber. Letztere werden ermöglicht durch die Ausnützung von Grössenvorteilen im Wertschöpfungsprozess. Der Druck der Konkurrenz durch bestehende Wettbewerber, alternative Kommunikationsformen oder eine staatliche Regulierung können die Postanbieter zwingen, ihre Preise an den Produktionskosten zu orientieren. Abbildung 3 zeigt die sehr unterschiedliche Performance der Briefmärkte in Europa anhand der relativen Preisniveaus. Der Grad der Marktöffnung schlägt sich nicht direkt im Preisindex nieder: Während die Preise im erst kürzlich geöffneten englischen Briefmarkt sehr tief sind, befinden sie sich in Schweden in der Spitzengruppe. Die Schweizer Briefpreise sind trotz hoher Lohnkosten vergleichsweise günstig. Das erschwert den Marktzutritt neuer Mittbewerber, welche die Post unterbieten müssten, um Kunden gewinnen zu können.

## 5. Fazit

Im Vergleich zu anderen Sektoren entwickeln sich die Briefmärkte in Europa nur langsam. Diese werden zwar zunehmend geöffnet; allerdings beeinflussen auch regulatorische und ökonomische Rahmenbedingungen die Geschwindigkeit und das Ausmass neuer Marktzutritte. Wettbewerb im Postmarkt ist kein Selbstzweck. Entscheide über weitere Marktöffnungsschritte und begleitende regulatorische Massnahmen sollten die langfristige Entwicklung des Postmarktes sowie die damit verfolgten Ziele insgesamt berücksichtigen. Eine Interpretation der erst kurzen Erfahrungen mit wettbewerblichen Postmärkten ist nur im Kontext der jeweiligen Rahmenbedingungen sinnvoll. Je intensiver der Wettbewerb, desto schwieriger ist die Aufrechterhaltung des politisch gewünschten Universaldienstes – gerade im Umfeld der rückläufigen Sendungsmengen.

## Literatur

- Andersson, P. (2006), The Liberalisation of Postal Services in Sweden – Goals, Results, and Lessons for Other Countries, Studie zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).
- Bundesnetzagentur (2009), Zwölfte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen.
- Council of Ministers (2008) Belgian Transposition of the Third Postal Directive – Decision Council of Ministers 19/12/2008.
- De Post - La Poste (2009), Annual Report 2008.
- Dietl, H., C. Jaag M. Lang, M. Lutzenberger, U. Trinkner (2010), Impact of VAT Exemptions in the Postal Sector on Competition and Welfare, Swiss Economics Working Paper 22.
- Ecorys (2008), Main developments in the postal sector (2006-2008), Final Report, established for the European Commission, DG Internal Market and Services, Rotterdam.
- Jaag, C., Trinkner U. (2007), Schwedische Postmarktöffnung: Ein Modell für die Schweiz?, Die Volkswirtschaft, 5, 10-13.
- Knieps, G. (2006). Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource? In: Kulenkampff G, Niederprüm A (Hrsg.): Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, 9-22.
- Ohlsson, H. (2007), The Computer Mail Company, Presentation held at the Comreg Conference.
- OPTA (2008), Market Monitor 2008.
- PTS (2008), Service and Competition 2008.
- PostReg (2009), Tätigkeitsbericht 2008.
- Sandd (2008), Building a profitable postal operator, Presentation held at the IEA Postal Conference.
- WIK (2007), Wirtschaftswoche Nr. 8, 17. Februar 2007.

## **swiss economics**

Swiss Economics SE AG

Abeggweg 15

CH-8057 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20

F: +41 (0)44 500 56 21

[office@swiss-economics.ch](mailto:office@swiss-economics.ch)

[www.swiss-economics.ch](http://www.swiss-economics.ch)