

R
H



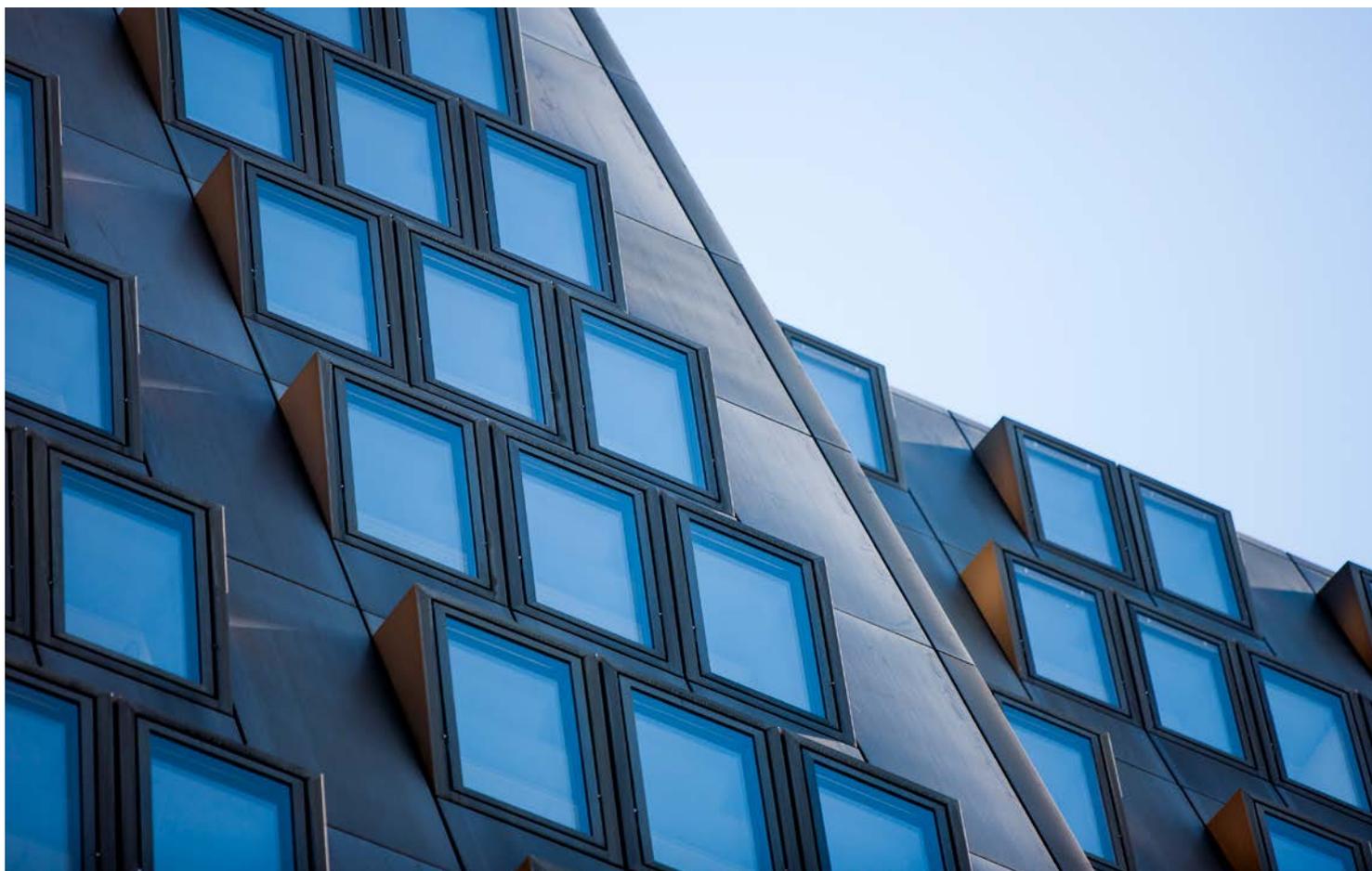
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Österreichische Post AG – Qualität der Brief- und Paketzustellung im Universaldienst

Reihe BUND 2022/1

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Jänner 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	15
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	19
Rechtsrahmen _____	21
Weltpostvertrag _____	21
Postmarktliberalisierung und Grundversorgung (Universaldienst) _____	22
Vorgaben der Europäischen Union _____	24
Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) _____	26
Abgrenzung Universaldienst und Nicht-Universaldienst _____	26
Ausschreibung der Universaldiensterbringung _____	28
Finanzieller Ausgleich für den Universaldienstbetreiber _____	28
Regulierung des Universaldienstes _____	31
Behörden _____	31
Aufgaben der Regulierungsbehörden _____	32
Post-Control-Kommission (PCK) _____	33
Entgeltregulierung im Universaldienst _____	34
Grundsätze _____	34
Kostenrechnungsgutachten der Regulierungsbehörde _____	39
Entgeltgutachten der Regulierungsbehörde _____	41
Aufsicht durch die Postbehörde _____	45
Anpassungserfordernisse des Rechtsrahmens _____	47

Die Bedeutung des Universaldienstes für die Post AG	50
Marktentwicklung und Wettbewerb	50
Universaldienstleistungen der Post AG	54
Entgelte	57
Ergebniswirkung	61
Qualitätsvorgaben und Qualitätsmessung	63
Qualitätsbereiche laut Postmarktgesetz	63
Abhol- und Zugangspunkte	63
Abhol- und Zustellfrequenz	67
Laufzeiten von Postsendungen	68
Qualitätsmanagement der Post AG	79
Umfang und Zuständigkeiten	79
Verlorene Sendungen	81
Kundenzufriedenheit	82
Vertragsverhältnisse bei der Postbeförderung	91
Beschwerden und Streitschlichtung	92
Übersicht	92
Beschwerdemanagement der Post AG	92
Entschädigungsleistungen der Post AG	97
Streitschlichtungsverfahren der Regulierungsbehörde	98
Universaldienstbeschwerden	102
Notfallmanagement der Post AG	103
Schlussempfehlungen	108
Anhang A	114
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	114
Anhang B	116
Welpostvertrag – Auszug	116
Anhang C	117
EU–Postrichtlinie – Auszug	117
Anhang D	119
Legistischer Anpassungsbedarf	119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rechtsrahmen der EU _____	24
Tabelle 2:	Anzahl der Sendungen der Post AG nach Produktkategorien ____	54
Tabelle 3:	Umsatzerlöse der Post AG nach Produktkategorien _____	55
Tabelle 4:	Arten der Paketzustellung der Post AG _____	56
Tabelle 5:	Entgeltentwicklung Standardprodukte – Brief- und Paketbereich _____	58
Tabelle 6:	Umsatzrentabilität _____	61
Tabelle 7:	Post-Geschäftsstellen und Beschäftigte in Filialen _____	65
Tabelle 8:	Laufzeitvorgaben für die Post AG als Universaldienstbetreiber _____	71
Tabelle 9:	Weitere Laufzeitvorgaben für Leistungen im Universaldienstbereich _____	72
Tabelle 10:	Laufzeiten von Brief- und Paketsendungen der Post AG _____	72
Tabelle 11:	Laufzeitmessungen durch die Post AG _____	74
Tabelle 12:	Entwicklung der Anzahl an Selbstbedienungsmöglichkeiten ____	84
Tabelle 13:	Entwicklung der Beschwerden bei Brief und Paket _____	93
Tabelle 14:	Entschädigungszahlungen der Post AG an Kunden _____	97
Tabelle 15:	Entwicklung der Streitschlichtungsfälle _____	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Abgrenzung Universaldienst _____	27
Abbildung 2:	Behörden des Postwesens _____	31
Abbildung 3:	Briefmarkt in Österreich – Anzahl der Sendungen und Umsatz _____	51
Abbildung 4:	Paketmarkt in Österreich – Anzahl der Sendungen und Umsatz _____	52

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Art.	Artikel
BCM	Business Continuity Management (betriebliches Kontinuitätsmanagement)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLRT bzw.	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus beziehungsweise
ca.	zirka
CRM	Customer Relationship Management
CSI	Customer Satisfaction Index (Kundenzufriedenheitsindex)
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
g	Gramm
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
kg	Kilogramm
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
m	Meter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

ÖBAG	Österreichische Beteiligungs AG
ÖSTEX	Österreichisches Externes Laufzeitmessungs-System
PAOLA	Panel Online Laufzeitmessung
PCK	Post-Control-Kommission
PEV	Post-Erhebungs-Verordnung
Post AG	Österreichische Post Aktiengesellschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RTR-GmbH	Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
S.	Seite
SMS	Short Message Service
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNEX	UNipost EXternal
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WACC	Weighted Average Capital Costs (gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

Österreichische Post AG – Qualität der Brief- und Paketzustellung im Universaldienst

Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Qualität der Brief- und Paketzustellung bei der Österreichischen Post Aktiengesellschaft. Prüfungsziele waren die Erhebung und Beurteilung des Rechtsrahmens und der Qualitätsvorgaben für den Universaldienst – also die Grundversorgung mit Postdiensten – und deren Umsetzung, des Umgangs der Österreichischen Post Aktiengesellschaft mit Beschwerden, der Wahrnehmung der Aufsicht durch die Oberste Postbehörde und durch die Regulierungsbehörden sowie des Notfallmanagements der Österreichischen Post Aktiengesellschaft. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis 2019, soweit erforderlich auch vorhergehende Jahre sowie das erste Halbjahr 2020.

Kurzfassung

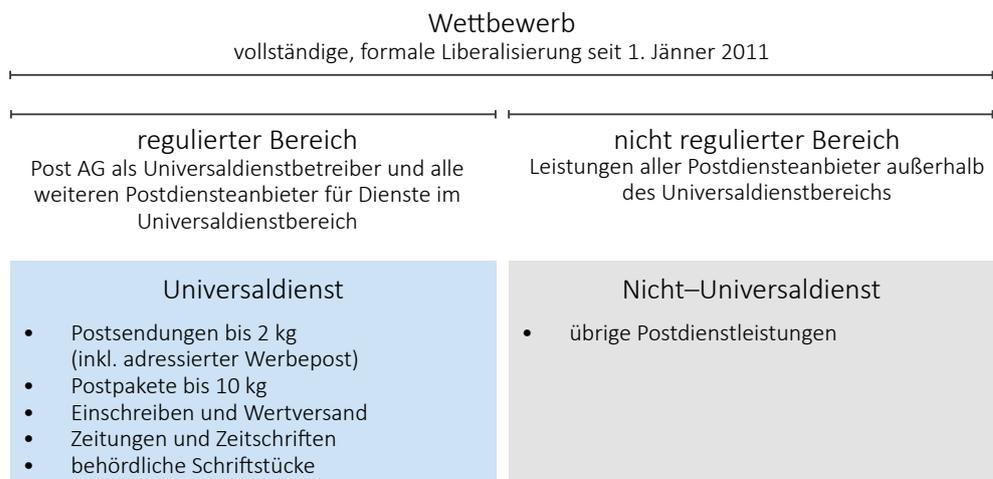
Die Österreichische Post Aktiengesellschaft (**Post AG**) notiert an der Wiener Börse. Sie befindet sich zu 52,85 % im Eigentum der Republik Österreich. Die restlichen Anteile sind in Streubesitz. Österreich ist durch den Weltpostvertrag völkerrechtlich verpflichtet, einen Universaldienst, also die Grundversorgung mit hochwertigen Basispostdiensten, zu gewährleisten. In Österreich nahm die Post AG diese Aufgaben wahr. In einem liberalisierten Postmarkt war auch auf die Wirtschaftlichkeit des Universaldienstes zu achten und sein Fortbestand zu sichern. Gemäß einer Studie des Weltpostvereins über die Leistung und die Zuverlässigkeit lag die Post AG im Jahr 2020 unter weltweit 170 Postgesellschaften auf dem zweiten Platz. (TZ 1, TZ 2)

Rechtliche Vorgaben

Die EU–Postrichtlinie definierte verbindliche Mindestmerkmale des Universaldienstes. Die weitere Ausgestaltung blieb den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Österreich setzte die Richtlinie mit dem Postgesetz 1997 sowie dem derzeit geltenden Postmarktgesetz 2010 um. Unschärfen und Regelungslücken erschwerten jedoch die Anwendung und Vollziehung des Postmarktgesetzes. Neben der Post AG bot eine steigende Anzahl weiterer Postdiensteanbieter Leistungen im regulierten Bereich der Grundversorgung an. Die Post AG wiederum war auch im nicht regulierten Bereich tätig. (TZ 4, TZ 5, TZ 15)

Die folgende Abbildung stellt den Umfang des Universaldienstes und die Abgrenzung der Postdienstleistungen nach reguliertem und nicht reguliertem Bereich dar: (TZ 5)

Abbildung: Abgrenzung Universaldienst



Quelle: Postmarktgesetz; Darstellung: RH

Über die Frage der Zugehörigkeit einzelner Leistungen zum Universaldienst bestanden häufig Auffassungsunterschiede zwischen der Regulierungsbehörde und der Post AG. Der erhebliche Klärungsbedarf bei der Definition des Universaldienstes in Österreich beschäftigte wiederholt auch die Gerichte. Die Postbehörde machte von der Möglichkeit, den Universaldienst durch eine Verordnung näher zu definieren, bisher keinen Gebrauch. (TZ 5, TZ 16)

Die Leistungen des Universaldienstes waren flächendeckend im gesamten Bundesgebiet zu erbringen, sie waren daher nicht immer kostendeckend. Dafür war ein Ausgleichsmechanismus vorgesehen. Bei einer unverhältnismäßigen finanziellen Belastung der Post AG aufgrund der Universaldienstleistung hätten jedoch nur

wenige Betreiber konzessionspflichtiger Briefpostdienste zur Finanzierung des ungleich umfangreicheren Universaldienstes, der auch die Paketpost umfasst, beizutragen. Diese waren – mit Ausnahme der Post AG – allerdings nicht beitragspflichtig, weil sie die Grenze von 1 Mio. EUR Jahresumsatz nicht erreichten. Dieser Mechanismus gewährleistete daher keinen wirksamen finanziellen Ausgleich. (TZ 7)

Eine flächendeckende Versorgung mit Post-Geschäftsstellen ist laut Postmarktgesetz gegeben, wenn bundesweit mindestens 1.650 eigen- und fremdbetriebene Post-Geschäftsstellen zur Verfügung stehen. Nach einer Phase, in der viele eigenbetriebene Post-Geschäftsstellen geschlossen und zahlreiche Beschwerden an die Regulierungsbehörde herangetragen worden waren, trat ab 2016 eine gewisse Konsolidierung ein. Die Gesamtanzahl aller Post-Geschäftsstellen belief sich im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 auf rd. 1.800 und lag damit 9 % über der gesetzlichen Mindestanzahl. Die Post AG als Universaldienstbetreiber hatte auch eine ausreichende, flächendeckende Versorgung mit Postbriefkästen sicherzustellen. In zusammenhängend bebauten Gebieten sollten Nutzer im Regelfall im Umkreis von höchstens 1.000 m um ihren Wohnsitz einen Postbriefkasten erreichen können. Eine Mindestanzahl sah das Gesetz nicht vor. Die Post AG reduzierte die Anzahl der Postbriefkästen im Zeitraum 2016 bis 2019 um 525 Stück. Im Jahr 2019 waren rd. 14.800 Postbriefkästen aufgestellt. (TZ 22)

Die Funktion der Postbehörde nahm ab Jänner 2020 die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus wahr, davor der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie. Die Postbehörde verabsäumte in den mehr als zehn Jahren nach der Liberalisierung des Postmarkts, den Universaldienst auf seine Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungsqualität zu evaluieren. Die Evaluierung sollte, wie im Postmarktgesetz vorgesehen, der Bundesregierung und dem Nationalrat ermöglichen, Schlussfolgerungen für die künftige Entwicklung und Absicherung des Universaldienstes zu ziehen. (TZ 8, TZ 14)

Entgelt- und Qualitätsvorgaben

Die EU-Postrichtlinie und das Postmarktgesetz legten als Entgeltgrundsätze Erschwinglichkeit, Kostenorientierung, Transparenz und Nichtdiskriminierung fest. Diese Grundsätze definierten sie aber nicht näher und sie enthielten auch keine Anhaltspunkte für die Beurteilung ihrer Anwendung. Die Auslegung der Grundsätze lag somit im Ermessen der Post-Control-Kommission. Die von der EU-Postrichtlinie – in Verbindung mit der Kostenorientierung – geforderte Schaffung von Anreizen für eine effiziente Erbringung der Grundversorgung fand im Postmarktgesetz keinen entsprechenden Niederschlag. Die von der Post AG nicht immer sachgemäß zwischen Universaldienstprodukten und Produkten außerhalb des Universaldienstes vorgenommene Kostenaufteilung konnte für Kunden zu überhöhten Preisen für Universaldienstleistungen führen. (TZ 11, TZ 12)

Zwischen 2016 bis 2019 änderte die Post AG neunmal ihre Brief- und Paketpostentgelte im Universaldienstbereich. Um die Entgelte nach den vorgegebenen Kriterien der „Kostenorientierung“ und der „allgemeinen Erschwinglichkeit“ zu beurteilen, holte die Post-Control-Kommission Gutachten der Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH (**RTR-GmbH**) ein. In die Erschwinglichkeitsbeurteilung flossen allerdings sowohl Universaldienstleistungen als auch Nicht-Universaldienstleistungen ein. Die unscharfe Abgrenzung der beiden Bereiche konnte zu Verzerrungen im Entgeltverfahren führen. (TZ 13)

Für die Messung und Überwachung der Schnelligkeits- und Zuverlässigkeitsziele gab es eine eigene europäische Norm. Demnach sollten 95 % der Priority-Briefe im Inland innerhalb eines Werktages zugestellt sein, 90 % der Pakete innerhalb von zwei Werktagen. Die Post AG erreichte diese Laufzeiten in den Jahren 2016 bis 2019 überwiegend oder übertraf sie sogar. (TZ 24, TZ 25, TZ 26, TZ 27)

Bedeutung des Universaldienstes für die Post AG

Die Post AG behielt im Briefbereich mit einem Marktanteil von rd. 99 % de facto ihre Monopolstellung. Trotz rückläufiger Sendungsmengen blieb der Gesamtumsatz der Briefpost weitgehend konstant, weil sich der durchschnittliche Umsatz je Brief infolge der Entgeltanpassungen im Zeitraum 2016 bis 2019 um über 16 % erhöhte. Anders als bei Briefen gab es bei Paketen einen zunehmenden Wettbewerb vor allem im urbanen Raum. Die Post AG hatte gemäß ihrer Universaldienstverpflichtung Pakete bis 10 kg in ganz Österreich zuzustellen. Mitbewerber konnten ihr Geschäftsmodell optimieren, indem sie mengenstarke urbane Gebiete selbst belieferten und mengenschwache bzw. abgelegene Regionen der Post AG überließen. Der Jahresbericht der RTR-GmbH wies im Briefsegment die Sendungen aus dem Ausland – jährlich fast 100 Mio. Stück mit 90 Mio. EUR Umsatz – unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht aus. Dadurch lag keine umfassende Markt- und Wettbewerbsbeobachtung vor. (TZ 17)

Die Umsatzerlöse der Post AG stiegen trotz rückläufiger Sendungen an und lagen 2019 bei 1,692 Mrd. EUR. Die Produktgruppen Briefpost und Paketpost erzielten im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 rd. 70 % der gesamten Umsatzerlöse. Die Briefpost umfasste dabei 16 % der Sendungen, aber 46 % der Umsatzerlöse und war damit umsatzmäßig die bedeutendste Kategorie. Auch der Anteil des Universaldienstes war mit 80 % der Sendungen und 83 % der Umsatzerlöse bei der Briefpost überdurchschnittlich hoch. Die Paketpost war mit durchschnittlich rd. 400 Mio. EUR je Jahr die zweitstärkste Umsatzkategorie, wobei hier sowohl die Anzahl der Sendungen als auch die Umsatzerlöse sukzessive anstiegen. (TZ 18)

Anhand von Entgeltgutachten der Regulierungsbehörde, die auf Planwerten der Post AG für die Jahre 2018 und 2020 beruhten, analysierte der RH die Umsatzrentabilitäten: Einzig bei der Briefpost erzielte die Post AG laut Planung sowohl im Universaldienst als auch im Nicht-Universaldienst positive Ergebnisse. Im stark wettbewerblich geprägten Paketmarkt konnte sie nur im Universaldienst positive Ergebnisse erzielen. (TZ 20)

Qualitätsmanagement

Die bestehende Gesetzeslage erforderte kein Monitoring zum Verlust von Postsendungen – ein Faktor, der die Leistungsqualität und damit die Kundenzufriedenheit wesentlich beeinflussen konnte. Die Post AG beobachtete intern dennoch die Entwicklung dieses Indikators. (TZ 31)

Digitale Services ermöglichen den Kunden, den Zustellprozess flexibel zu gestalten. Im Oktober 2020 verzeichnete die Post AG über 1,25 Mio. Endgeräte-Installationen ihrer Post-App. Die Bekanntheit und Nutzung dieser Applikation nahm laut Kundenbefragungen im Zeitraum 2016 bis 2019 beständig zu. Gemessen am gesamten Paketvolumen war der Anteil der – auf Kundenwunsch – umgeleiteten Paketsendungen mit 0,7 % allerdings gering. (TZ 34)

Bei bescheinigten Briefen betrug die Erstzustellquote rd. 80 %, bei Paketen rd. 90 %. Innovationen wie Post-Empfangsboxen und neue Interaktionsmöglichkeiten erhöhten die Erstzustellquote, sie konnten die Hinterlegung von Zustellbenachrichtigungen (Gelbe Zettel) reduzieren und zur Kundenzufriedenheit beitragen. Die Anzahl der ausgegebenen Gelben Zettel ließ zwar für sich allein keine Aussage über eine ungerechtfertigte Ausstellung, also eine Hinterlegung trotz Anwesenheit des Empfängers, zu. Jedoch stieg die Zahl der ausgegebenen Gelben Zettel von 2016 bis 2019 um 67 % und lag damit um zehn Prozentpunkte über dem Anstieg des Paketvolumens. In der Kundenbefragung im Jahr 2019 gaben 17 % der Befragten an, Gelbe Zettel für die Abholung von Paketen erhalten zu haben, obwohl zum Zeitpunkt der Zustellung jemand im Haushalt anwesend war. Im Jahr 2016 war dieser Wert noch bei 11 % gelegen. (TZ 36)

Die Post AG richtete zur Bearbeitung von Kundenanliegen das „Post Kundenservice“ ein. Im Jahr 2019 gab es rd. 100.000 Beschwerden bei Briefen und mehr als 110.000 bei Paketen. Die Anzahl der Beschwerden je 1 Mio. Sendungen sank bei Briefen von 2016 bis 2019 um 3 %, bei Paketen stieg sie um 28 %. (TZ 39)

COVID-19-Pandemie

Die Post AG verfügte über ein Notfallmanagement, das sich an den internationalen Standards für betriebliches Kontinuitätsmanagement orientierte. Dadurch sollten wichtige Geschäftsprozesse selbst in außergewöhnlichen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen und die Handlungsfähigkeit der Post AG insgesamt auch bei einem gravierenden Schadensereignis wie der COVID-19-Pandemie gesichert werden. Zwar hatte die Post AG die außergewöhnliche Dimension der COVID-19-Auswirkungen im Vorfeld nicht erwartet, sie reagierte aber schnell und umfassend und konnte so die Postversorgung als Teil der kritischen Infrastruktur im ganzen Bundesgebiet stets aufrechterhalten. (TZ 43)

Im ersten Halbjahr 2020 stieg der Umsatz bei Paketen um 30 % an, jener der Brief- und Werbesendungen ging aber um 11 % zurück. Aufgrund der unterschiedlichen Umsatzrentabilität in diesen Bereichen belastete dieser Umstand das Ergebnis mit rd. 25 Mio. EUR. Gemeinsam mit den höheren Gesundheits- und Logistikkosten verzeichnete die Post AG somit einen Rückgang des Halbjahresergebnisses 2020 um rd. 45 Mio. EUR. (TZ 44)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Die Oberste Postbehörde sollte sich dafür einsetzen, dass im Postmarktgesetz die von der EU–Postrichtlinie in Verbindung mit der Kostenorientierung geforderte Schaffung von Anreizen für eine effiziente Erbringung der Grundversorgung (Universaldienst) gesetzlich verankert wird. [\(TZ 11\)](#)
- Die Österreichische Post Aktiengesellschaft und die Regulierungsbehörde sollten Kriterien für eine sachgerechte Kostenaufteilung zwischen Universaldienstleistungen und Nicht–Universaldienstleistungen ausarbeiten, die eine objektivierbare Entgeltermittlung für den Universaldienst ermöglichen. [\(TZ 12\)](#)
- Die Oberste Postbehörde sollte entsprechend der gesetzlichen Vorgabe die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungsqualität des Universaldienstes periodisch überprüfen oder die Rundfunk und Telekom Regulierungs–GmbH mit der Überprüfung und der Erstellung eines Berichts beauftragen. In diesen Berichten wären auch Optionen für die künftige Entwicklung, Sicherung und Ausrichtung des Universaldienstes zu analysieren, um der Bundesregierung und dem Nationalrat Entscheidungsgrundlagen für allfällige Anpassungen des Rechtsrahmens zu bieten. [\(TZ 14\)](#)
- Die Oberste Postbehörde sollte im Hinblick auf eine Änderung des Postmarktgesetzes zur Behebung von Unschärfen und Regelungslücken initiativ werden. [\(TZ 15\)](#)
- Die Österreichische Post Aktiengesellschaft sollte neben der Erstzustellquote auch der ungerechtfertigten Ausgabe von Zustellbenachrichtigungen (Gelbe Zettel) verstärkte Aufmerksamkeit widmen. [\(TZ 36\)](#)



Österreichische Post AG –
Qualität der Brief- und Paketzustellung im Universaldienst

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Österreichische Post Aktiengesellschaft					
wesentliche Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz–PMG), BGBl. I 123/2009 i.d.g.F.				
Eigentümer	52,8 % Republik Österreich, gehalten von der Österreichischen Beteiligungs AG; 47,2 % im Streubesitz				
Grundkapital, Anzahl der Aktien	337.763.190 EUR, 67.552.638 Stückaktien				
Rechtsform, Gründung, Sitz	Aktiengesellschaft, Satzung vom 3. März 1999, Sitz in Wien				
Unternehmensgegenstand (Auswahl)	<p>Erbringung von Leistungen und Schaffung der dafür erforderlichen Voraussetzungen auf dem Gebiet</p> <p>a) von Post-, Paket- und Logistikdienstleistungen aller Art;</p> <p>b) Finanzdienstleistungen, vor allem solche im Sinne des Postsparkassengesetzes (BGBl. 458/1969) in seiner jeweils geltenden Fassung;</p> <p>c) der Kommunikations- und Informationstechnologie in der automatischen Datenverarbeitung und Informationstechnik;</p> <p>d) anderer kommerzieller Leistungen, soweit dadurch die unter a) bis c) angeführten Aufgaben nicht beeinträchtigt werden, insbesondere der Handel mit und der Vertrieb von Waren aller Art</p>				
Oberste Postbehörde	Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus				
Regulierungsbehörden	Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Post-Control-Kommission				
Gebarung	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	in Mio. EUR				in %
Umsatzerlöse Konzern	1.895,60	1.938,90	1.958,50	2.021,60	6,6
<i>davon</i>					
<i>Universaldienst Österreich</i>	768	779	776	778	1,3
Ergebnis vor Steuern	201,50	220,60	197,80	211,30	4,9
Eigenkapital	670,00	698,80	699,10	700,70	4,6
	in Mio. Stück				
Brief- und Werbesendungen	5.364	5.544	5.283	5.107	-4,8
Paketsendungen	81	97	108	127	56,8
<i>davon</i>					
<i>Brief- und Paketsendungen im Universaldienst Österreich</i>	970	917	870	850	-12,4
	Jahresmittelwert der Vollzeitkräfte				
Personal	17.448	17.225	17.406	17.206	-1,4
<i>davon</i>					
<i>Frauen</i>	5.068	5.027	5.264	5.347	5,5
<i>Männer</i>	12.380	12.198	12.142	11.859	-4,2

Quelle: Post AG

Post- und Telekombehörde					
Rechtsgrundlagen	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. 79/1986 i.d.g.F. Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I 70/2003 i.d.g.F. Postmarktgesetz 2009, BGBl. I 123/2009 i.d.g.F.				
Ressort	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus				
Aufgabe	Regulierung des Post- und Telekommunikationswesens				
Gebarung	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	in Mio. EUR				in %
Ausgaben Postbereich	0,45	0,45	0,45	0,50	11
Einnahmen Postbereich	–	–	–	–	–
	Jahresmittelwert der Vollzeitkräfte				
Personal Postbereich	1,75	1,75	1,75	1,75	0
<i>davon</i>					
<i>Frauen</i>	0,75	0,75	0,75	0,75	0
<i>Männer</i>	1	1	1	1	0

Quelle: BMLRT

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH					
wesentliche Rechtsgrundlagen	KommAustria-Gesetz (KOG), BGBl. I 32/2001 i.d.g.F. Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I 70/2003 i.d.g.F. Postmarktgesetz, BGBl. I 123/2009 i.d.g.F.				
Eigentümer	100 % Republik Österreich; vertreten durch die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus				
Stammkapital	3.633.641,71 EUR				
Rechtsform, Gründung, Sitz	Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Errichtung der Gesellschaft mit 1. April 2001, Sitz in Wien				
Unternehmensgegenstand	<ul style="list-style-type: none"> • Betreuung der zwei Fachbereiche Medien sowie Telekommunikation und Post; • Geschäftsapparat für drei Behörden: <ul style="list-style-type: none"> – Kommunikationsbehörde Austria, – Telekom-Control-Kommission und – Post-Control-Kommission; • alle Vorkehrungen treffen, um den Einrichtungen, zu deren Unterstützung sie durch Bundesgesetz verpflichtet ist, die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen 				
Gebarung	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	in 1.000 EUR				in %
Umsatzerlöse	12.830	13.185	13.457	13.811	7,6
<i>davon</i>					
<i>Postregulierung</i>	624	621	578	618	-1,0
<i>Finanzierungsbeitrag Postregulierung aus dem Bundeshaushalt</i>	214	216	221	225	5,1
<i>Finanzierungsbeitrag Postregulierung der Postbranche</i>	410	405	357	388	-5,4
Gesamtaufwand	13.665	14.403	14.645	15.208	11,3
<i>davon</i>					
<i>Postregulierung</i>	625	623	648	647	3,5
Ergebnis vor Steuern	32	22	24	16	-50,0
<i>davon</i>					
<i>Postregulierung</i>	1	1	0	0	-100,0
Eigenkapital	3.655	3.654	3.668	3.677	0,6
	Jahresmittelwert der Vollzeitkräfte				
Personal	102,7	100,6	102,2	101,4	-1,3
<i>davon</i>					
<i>Postregulierung</i>	4,4	4,1	3,8	4,2	-4,5

Quelle: RTR-GmbH



Österreichische Post AG –
Qualität der Brief- und Paketzustellung im Universaldienst

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte die Österreichische Post Aktiengesellschaft (**Post AG**) im Hinblick auf die Leistungserbringung im Universaldienst. Zu den Themen Regulierung und Aufsicht bezog er auch die Oberste Postbehörde (in der Folge: **Postbehörde**), die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (**RTR-GmbH**) sowie die Post-Control-Kommission (**PCK**) mit ein.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Erhebung und Beurteilung

- des Rechtsrahmens und der Qualitätsvorgaben für die Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) sowie der Umsetzung durch die Post AG,
- des Umgangs der Post AG mit Beschwerden,
- der Wahrnehmung der Aufsicht durch die Postbehörde und die Regulierungsbehörden (RTR-GmbH und PCK) sowie
- des Notfallmanagements der Post AG.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis 2019, soweit erforderlich auch vorhergehende Jahre sowie das erste Halbjahr 2020. Die Gebarungsüberprüfung fand aufgrund der COVID-19-Pandemie ab März 2020 überwiegend im Wege elektronisch übermittelter Unterlagen und Videokonferenzen statt.

(2) Die Post AG notiert an der Wiener Börse. Sie befindet sich zu 52,85 % im Eigentum der Österreichischen Beteiligungs AG (**ÖBAG**) und ist damit eine indirekte Mehrheitsbeteiligung des Bundes. Die restlichen Anteile sind in Streubesitz.

(3) Zu dem im Juli 2021 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die RTR-GmbH im August 2021, die Post AG im September 2021, das Bundesministerium für Finanzen im Oktober 2021 sowie die Postbehörde beim Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus¹ im November 2021 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2022.

(4) (a) Das Bundesministerium für Finanzen vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass sich das Prüfungsergebnis auf Angelegenheiten beziehe, die nicht Gegenstand der Vollziehung durch den Bundesminister für Finanzen seien. Dieser nehme ausschließlich die Rechte des Bundes in der Hauptversammlung der ÖBAG wahr. Die Republik Österreich sei an der ÖBAG mit 100 % beteiligt, die ihrerseits 52,85 % der Anteilsrechte an der Post AG halte. Die Ausführungen des RH beträfen ausschließlich Entscheidungen von Organen der Post AG, der Postbehörde und der

¹ Für das Postwesen war bis 28. Jänner 2020 (Bundesministeriengesetz-Novelle BGBl. I 8/2020) das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie zuständig, seit 29. Jänner 2020 das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus.

Regulierungsbehörden. Nach der bestehenden Gesetzeslage kämen dem Bundesminister für Finanzen keinerlei Einflussrechte auf die Post AG zu.

Im Übrigen verwies das Ministerium auf die Stellungnahme der Post AG.

(b) Die RTR-GmbH nahm in ihrer Stellungnahme auch Bezug darauf, dass Empfehlungen „an die Regulierungsbehörden“ direkt oder indirekt die Zuständigkeiten der PCK berührten. Als deren Geschäftsstelle übermittle sie deren Stellungnahme. Obwohl einzelne Themen und Schlussempfehlungen die Zuständigkeiten der PCK betreffen, habe sie der RH nicht zu einer eigenen Stellungnahme aufgefordert. In deren Auftrag würde ausdrücklich festgehalten, dass sich die weisungsfreie PCK gegen jegliche Eingriffe in ihre Unabhängigkeit verwahre; dies betreffe insbesondere die Empfehlungen in TZ 22, TZ 23, TZ 24 und TZ 26.

(5) (a) Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Finanzen, dass er das Ergebnis der Überprüfung öffentlicher Unternehmen regelmäßig auch den in Betracht kommenden Bundesministerien als unmittelbaren bzw. mittelbaren Eigentümern zur Kenntnis bringt.

Gemäß § 3 Abs. 1 Bundesministeriengesetz 1986² haben die Bundesministerien im Rahmen ihres Wirkungsbereichs alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung bzw. zur vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete grundsätzlich Bedeutung zukommt; sie haben dabei auf alle Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen, die seitens des Bundes für den Bereich der ihnen zugewiesenen Sachgebiete vom rechts-, verwaltungs- und wirtschaftspolitischen Standpunkt von Bedeutung sind. Dies umfasst auch das Beteiligungsmanagement öffentlicher Unternehmen, welches bei mittelbaren Beteiligungen – wie im vorliegenden Fall – jeweils an deren Bedeutung für den Konzern auszurichten ist.

Die im Bundes-Verfassungsgesetz³ geregelten Prüfungszuständigkeiten des RH dienen der Sicherstellung einer rechtmäßigen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung im gesamten öffentlichen Sektor, einschließlich der öffentlichen Unternehmen. Dies soll u.a. die Information der Öffentlichkeit und Transparenz gewährleisten.

(b) Der RH erwiderte der RTR-GmbH, dass er weder Kritik noch Empfehlungen an die PCK richtete. Vielmehr betrafen seine Empfehlungen Tätigkeiten der RTR-GmbH, etwa im Zuge der Gutachtenserstellung bzw. der Beurteilung von eingereichten Entgeltanpassungen.

² BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

³ BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

Rechtsrahmen

Weltpostvertrag

- 2.1 (1) Österreich ist Mitglied⁴ des 1874 gegründeten Weltpostvereins, der seit 1947 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist. Die 192 Mitgliedstaaten bilden gemäß Satzung ein einheitliches Postgebiet.

Der Weltpostvertrag, ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Weltpostvereins, regelt die internationale Zusammenarbeit der Postunternehmen und –behörden, die Rahmenbedingungen des grenzüberschreitenden Postverkehrs und die Abrechnung der dabei anfallenden Postgebühren. Die Hauptaufgabe des Weltpostvereins besteht in der Sicherstellung einer weltumspannenden, zeitnahen Zustellung von Briefen und Paketen über Länder- und Sprachgrenzen hinweg.

Der Weltpostvertrag schreibt eine umfassende Versorgungssicherheit fest. Im Hinblick auf die Entwicklung der Öffnung der Märkte für die Postdienstleistungen führte er den Begriff „Universalpostdienst“ (service postal universel) erstmals im September 1999 ein. Art. 1 Weltpostvertrag beschreibt den Universalpostdienst als „ständige flächendeckende Bereitstellung von hochwertigen Basispostdiensten zu erschwinglichen Preisen für alle Kunden“. Gemäß Art. 3 sind die Mitgliedsländer verpflichtet, den Zugang zu Basispostdiensten für alle sicherzustellen und mit innerstaatlichen Regelungen den Umfang, die Bedingungen für die Qualität und erschwingliche Preise unter Berücksichtigung der Bevölkerungsbedürfnisse und der landeseigenen Gegebenheiten festzulegen; weiters haben sie darauf zu achten, dass sich der Universaldienst rechnet und im Fortbestand gesichert ist (siehe Anhang B).

Obwohl der Weltpostvertrag grundsätzlich mehrere Postdiensteanbieter pro Land zuließ, benannten die meisten Länder, so auch Österreich mit der Post AG, nur einen Anbieter, der die Kooperationspflichten aus dem Vertrag übernahm.

- (2) Der Weltpostverein führte seit 2017 Studien über die Leistung und die Zuverlässigkeit von weltweit 170 Postgesellschaften durch. Im Oktober 2020 reihte er dabei die Post AG auf den zweiten Platz hinter der Schweizerischen Post und vor der Deutschen Post.⁵

⁴ seit 1. Juli 1875 (<https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/About-UPU/Member-Countries?csid=1&cid=32#mb--1>; abgerufen am 25. November 2021)

⁵ Postal Development Report 2020 des Weltpostvereins (Universal Postal Union – UPU); die Wertung erfolgte in vier Bereichen: Zuverlässigkeit (Geschwindigkeit und Einhaltung der Laufzeiten), Reichweite (Internationale Netzwerkverbindungen, Anzahl der Partnernetzwerke, internationaler Austausch und Zusammenarbeit mit anderen Postgesellschaften), Relevanz (Nachfrage zu angebotenen Produkten und Dienstleistungen, Anzahl der Geschäftsstellen, Vergleich mit Postdienstleistern im eigenen Land) und Widerstandsfähigkeit (breite Aufstellung des Konzerns, Diversifikation der Einnahmequellen, Innovationskraft, Integration und Umsetzung von Nachhaltigkeit).

Die Post AG verbesserte sich dabei von Platz zehn (2018) bzw. Platz sechs (2019).

- 2.2 Der RH hielt fest, dass sich Österreich im Rahmen des Weltpostvertrags völkerrechtlich verpflichtete, die Grundversorgung mit hochwertigen Basispostdiensten (Universaldienst) zu gewährleisten. Jedoch war auch in einem liberalisierten Postmarkt auf die Wirtschaftlichkeit des Universaldienstes zu achten und sein Fortbestand zu sichern. Als von Österreich namhaft gemachter Kooperationspartner nahm die Post AG neben den zuständigen Behörden diese Aufgaben wahr.

Postmarktliberalisierung und Grundversorgung (Universaldienst)

- 3.1 (1) Postdienstleistungen waren historisch dem Staat vorbehalten (Postregal, Postmonopol). Die Beseitigung dieser staatlichen Monopole und die Öffnung des Marktes für die Erbringung von Postdienstleistungen durch die Zulassung anderer Wettbewerbsteilnehmer vollzog sich bis zum Jahr 2011 in einem etwa 20 Jahre dauernden Prozess, den die Europäische Union (**EU**) vorantrieb. Die vollständige Liberalisierung (Marktöffnung) des Postmarktes ging einher mit der schrittweisen Reduzierung des „reservierten Bereichs“, d.h. jener Postdienstleistungen, die zunächst noch dem staatlichen Bereich vorbehalten blieben. Die bisherigen Monopolunternehmen mussten nunmehr unternehmerisch und kundenorientiert agieren. Die Sicherstellung der flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen (des Universaldienstes) in den geöffneten Märkten erforderte ein umfangreiches Regelwerk.

Ohne staatlich geregelte Grundversorgung würden die Marktteilnehmer aus Kostengründen bestimmte – für Gesellschaft und Wirtschaft notwendige – Postdienste nicht flächendeckend im gesamten Bundesgebiet im erforderlichen Umfang und in der notwendigen Qualität zu erschwinglichen Preisen erbringen. Das Angebot bliebe auf Ballungsräume beschränkt, entlegene Gebiete wären aufgrund höherer Zustellkosten unterversorgt.

(2) Die Anforderungen an den Universaldienst definierte das Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste⁶ der zuständigen Generaldirektion der EU aus dem Jahr 1992 als die „[...] Forderung, dass ein Postdienst flächendeckend in der ganzen Gemeinschaft angeboten werden sollte, der sowohl den Inlandsdienst in den Mitgliedstaaten als auch den Auslandsdienst zwischen Mitgliedstaaten abdeckt. Dieser Universaldienst muss zu tragbaren Preisen angeboten werden, sich

⁶ S. 6; vorgelegt am 11. Juni 1992

durch gute Qualität auszeichnen und für jedermann zugänglich sein.“ Den Kunden sollten möglichst uneingeschränkte Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen, vorausgesetzt, der öffentliche Dienstleistungsauftrag war im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip⁷ zu erfüllen.

- 3.2 Der RH hob hervor, dass Mitte der 1990er Jahre den Entscheidungsträgern auf EU-Ebene der Zielkonflikt zwischen der beabsichtigten Liberalisierung des Postsektors und der Aufrechterhaltung einer Grundversorgung mit Postdiensten bewusst war. Die Gestaltung eines EU-weit harmonisierten Universaldienstes, der die erforderlichen Rahmenbedingungen, wie u.a. Flächendeckung und Erschwinglichkeit der Leistungen, gewährleisten kann und zudem auf wirtschaftlichen Grundlagen beruht, bedurfte eines langfristigen Umsetzungsprozesses. Dies verzögerte die Marktöffnung sowie den Markteintritt für potenzielle Mitbewerber.

⁷ „Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist auf Gemeinschaftsebene ein Bestand an allgemeinen Grundsätzen festzulegen; es ist jedoch den Mitgliedstaaten zu überlassen, die Verfahren im Einzelnen festzulegen und das für ihre Situation geeignetste System zu wählen.“ (Richtlinie 97/67/EG)

Vorgaben der Europäischen Union

- 4.1 (1) Der EU-Rechtsrahmen für Postdienste orientierte sich primär an den Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten an der Vollendung des Binnenmarktes und dessen Potenzial für Wachstum und Beschäftigung. Politisches Ziel war, den geeigneten Rechtsrahmen für den Fortbestand und die Weiterentwicklung des Universaldienstes zu schaffen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der EU-Vorschriften für Postdienste:

Tabelle 1: Rechtsrahmen der EU

Rechtsrahmen der EU für Postdienste	
Juni 1992	Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste
Juni 1993	Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste, KOM/93/247 endg
Februar 1994	Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft (94/C 48/02)
EU-Postrichtlinie:	
Dezember 1997	Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität
Juni 2002	Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft
Februar 2008	Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft

Quellen: bezughabende EU-Vorschriften

(2) Ausgehend vom Grünbuch veröffentlichte die Europäische Kommission im Juni 1993 Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste. Als Probleme für die Harmonisierung identifizierte sie u.a. erhebliche Unterschiede in der Qualität der Dienstleistungen, unterschiedliche Definitionen des Universaldienstes, unterschiedliche Qualitätsvorgaben in den Mitgliedstaaten sowie Marktverzerrungen.

Bei der Suche nach Lösungen galt es, jene Ressourcen vorzuhalten, die zur Erfüllung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags notwendig sind, gleichzeitig war ein freier Wettbewerb im größtmöglichen Teil des Sektors zu gewährleisten. Die Europäische Kommission schlug daher den Weg einer schrittweisen Öffnung des Marktes („reser-

vierte Dienste“) begleitet von Harmonisierungsmaßnahmen für die Erhaltung des Universaldienstes ein.⁸

(3) 1997 wurde die erste Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Postwesen beschlossen; diese erfuhr Änderungen durch die Richtlinien aus 2002 und 2008 (in der Folge: **EU–Postrichtlinie**). Maßgebender Regelungsinhalt war die schrittweise Liberalisierung des Binnenmarktes für Postdienste bis zu dessen Vollendung ab 2011. Die Richtlinie legte auch fest, dass parallel dazu auf Unionsebene ein Universaldienst zu gewährleisten ist, der ein Mindestangebot an Diensten einer bestimmten Qualität umfasst, die in allen Mitgliedstaaten allen Nutzern zu tragbaren Preisen unabhängig von ihrem Standort in der Union zur Verfügung steht.

Die EU–Postrichtlinie enthält u.a. folgende Ziele für die Entwicklung der Postdienste:

- Die stufenweise und kontrollierte Liberalisierung des Postmarktes für den Wettbewerb einerseits sowie die dauerhaft garantierte Bereitstellung des Universaldienstes andererseits sind in Einklang zu bringen.
- Qualitätsnormen für die einzelnen Dienstleistungen sind auszuarbeiten, samt einer unabhängigen Kontrolle der Qualität dieser Leistungen und Veröffentlichung der Ergebnisse.
- Die Entgeltgrundsätze für den Universaldienst haben sich an den Realkosten auszurichten.
- Die Mitgliedstaaten haben in ihren Gebieten die Regulierungsfunktion von den Betriebsfunktionen zu trennen.

Die EU–Postrichtlinie beschreibt die Merkmale des Universaldienstes zusammengefasst wie folgt (siehe im Detail Anhang C zum Wortlaut der maßgeblichen Richtlinien–Inhalte):

- flächendeckende Dienstleistungen in einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen,
- die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte entspricht den Bedürfnissen der Nutzer,
- Universaldienstleistungen an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche,
- Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg und Postpaketen bis 10 kg,
- Dienste für Einschreib- und Wertsendungen,
- Mindest- und Höchstabmessungen von Sendungen gemäß den Bestimmungen des Weltpostvereins,
- Angebot von Inlandsleistungen als auch von grenzüberschreitenden Leistungen.

⁸ Die Europäische Kommission führte in den Leitlinien aus: „Um die finanzielle Überlebensfähigkeit eines Netzes von Betreibern zu gewährleisten, denen eine Universaldienstverpflichtung auferlegt wurde, sollen die Mitgliedstaaten reservierte Dienste aufrechterhalten können. Unter diesen Bedingungen ist es notwendig festzulegen, inwieweit Wettbewerbsbeschränkungen oder gar der Ausschluss jeglicher Konkurrenz notwendig ist, um für die Anbieter der Universaldienste die Mittel sicherzustellen, die erforderlich sind, um ohne eine Gefährdung ihres finanziellen Gleichgewichts ihre im Gemeinwohlinteresse stehende Aufgabe zu erfüllen“.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die von der EU vorangetriebene schrittweise Liberalisierung des Postmarktes bis 2011 vom Bestreben nach Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes begleitet war. Dieser war – mit auf Kostenbasis beruhenden Entgelten – wirtschaftlich zu führen. Damit gingen auch eine unabhängige Qualitätskontrolle und eine Trennung der Regulierungsfunktion von der Betriebsfunktion einher.

Die EU–Postrichtlinie definierte verbindliche Mindestmerkmale des Universaldienstes. Die weitere Ausgestaltung blieb – aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (TZ 3) – den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen.

Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst)

Abgrenzung Universaldienst und Nicht–Universaldienst

- 5 (1) Die Umsetzung des EU–Rechtsrahmens in österreichisches Recht erfolgte ursprünglich im Postgesetz 1997⁹ und in der Folge im Postmarktgesetz 2010¹⁰, das – mit Ausnahmen – am 1. Jänner 2011 in Kraft trat.

Der Universaldienst in Österreich umfasste demnach folgende inländische und grenzüberschreitende Leistungen, die der behördlichen Regulierung unterlagen („regulierter Bereich“):

- Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg und von Postpaketen bis 10 kg,
- Dienste für Einschreiben und Wertversand,
- Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften sowie
- Zustellung behördlicher Schriftstücke.

⁹ BGBl. I 18/1998, Außerkraftsetzung 31. Dezember 2010

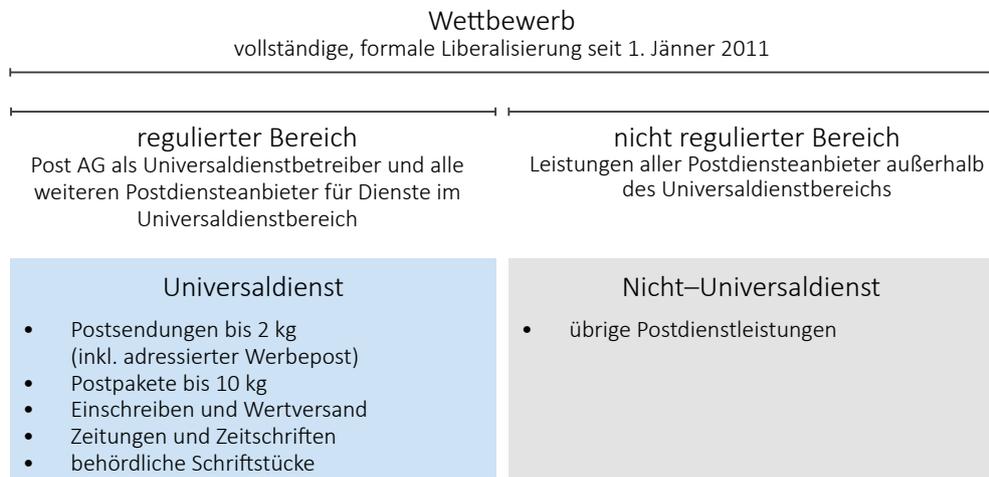
¹⁰ BGBl. I 123/2009 (kundgemacht am 4. Dezember 2009) i.d.g.F.

Für diese Leistungen bestand für die Post AG als Universaldienstbetreiber ein Kontrahierungszwang.¹¹ Weiters galten bestimmte Zuordnungs- und Abgrenzungsmerkmale:

- Adressierte Werbesendungen zählten zum Universaldienst, unadressierte hingegen nicht.
- Postsendungen zählten zum Universaldienst, wenn sie an einem Zugangspunkt (Postfiliale, Post-Partner, Mobiles Postamt bzw. Landzusteller¹², Postbriefkasten) aufgegeben wurden. Bei direkter Einlieferung in ein Verteilzentrum, z.B. durch Großversender, zählten sie nicht zum Universaldienst.
- Zeitungen, Zeitschriften sowie Behördensendungen zählten immer zum Universaldienst.
- Unfrei an den Absender zurückgeschickte Retoursendungen zählten nicht zum Universaldienst.

Die folgende Abbildung skizziert die Abgrenzung der Postdiensteanbieter und der Postdienstleistungen nach reguliertem und nicht reguliertem Bereich bzw. nach Universaldienst und Nicht-Universaldienst:

Abbildung 1: Abgrenzung Universaldienst



Quelle: Postmarktgesetz; Darstellung: RH

(2) Neben der Post AG bot eine steigende Anzahl weiterer Postdiensteanbieter einzelne Dienstleistungen auch im Bereich des regulierten Universaldienstes an. Die Post AG war auch im nicht regulierten Bereich tätig.

¹¹ § 19 Postmarktgesetz

¹² Landzusteller stellen nicht nur die Produkte des Universaldienstes zu, sondern nehmen diese auch entgegen und leiten sie weiter. Mobile Postämter sind entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge zur mobilen Versorgung von Nutzern mit allen Leistungen des Universaldienstes einschließlich des Verkaufs von Briefmarken. Es handelt sich dabei um Einrichtungen zur Aufrechterhaltung des gesetzlichen Versorgungsauftrags bei vorübergehendem Wegfall eines Post-Partners.

Ausschreibung der Universaldiensterbringung

- 6 Im Jahr 2011 wurde die Post AG gemäß § 11 Postmarktgesetz als alleiniger Universaldienstbetreiber in Österreich benannt. Als vormaliges Monopolunternehmen verfügte sie über die erforderliche Infrastruktur, um Postdienstleistungen sowohl im regulierten Bereich der Grundversorgung (Universaldienst) als auch im nicht regulierten Bereich bundesweit erbringen zu können. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes hat die Regulierungsbehörde zu prüfen, ob auch andere Postdiensteanbieter den bundesweiten Universaldienst erbringen könnten. In diesem Fall hat sie den Universaldienst öffentlich auszuschreiben und nach einem transparenten und nicht-diskriminierenden Verfahren an den bestgeeigneten Postdiensteanbieter zu vergeben. Mit der Erbringung des Universaldienstes konnten auch mehrere Postdiensteanbieter für einzelne Regionen oder einzelne Leistungen des Universaldienstes betraut werden. Spätestens nach weiteren fünf Jahren war die Prüfung zu wiederholen bzw. der Universaldienst neu auszuschreiben.

Im Jahr 2016 – wie gesetzlich vorgesehen nach fünf Jahren – erhob die RTR-GmbH im Auftrag der PCK, ob weitere Postdiensteanbieter Interesse an einer auch nur teilweisen Übernahme des Universaldienstes hatten. Da dies nicht der Fall war, nahm die Regulierungsbehörde Abstand von einer öffentlichen Ausschreibung und stellte das Verfahren ein. Eine neuerliche Überprüfung hat 2021 zu erfolgen.

Finanzieller Ausgleich für den Universaldienstbetreiber

- 7.1 (1) Da die Universaldienstleistungen flächendeckend zu leistbaren Preisen angeboten werden müssen und damit nicht immer kostendeckend sind, ist ein Ausgleichsmechanismus vorgesehen. Im Einklang mit der EU-Postrichtlinie sieht das Postmarktgesetz einen finanziellen Ausgleich vor, wenn die „nachweislich aufgelaufenen Nettokosten des Universaldienstes, [...] trotz wirtschaftlicher Betriebsführung [...] nicht hereingebracht werden können und eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung für den Universaldienstbetreiber darstellen“.¹³ Zu berücksichtigen sind insbesondere jene Kosten, die dem Universaldienstbetreiber entstehen, weil „ihm aufgrund gesetzlicher Vorgaben eine effiziente Unternehmensführung nicht möglich“ ist.¹⁴

¹³ Die Nettokosten des Universaldienstes stellen eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung dar, wenn sie 2 % der Gesamtkosten des Universaldienstbetreibers übersteigen (§ 13 Abs. 1 Postmarktgesetz).

Nettokosten sind alle zur Erbringung des Universaldienstes erforderlichen Kosten. Sie sind die Differenz zwischen den Nettokosten des benannten Universaldienstbetreibers mit Universaldienstverpflichtungen und desselben Postdiensteanbieters ohne diese Verpflichtungen (§ 15 Abs. 1 Postmarktgesetz).

¹⁴ § 15 Postmarktgesetz

(2) Auf Antrag des Universaldienstbetreibers hat die Regulierungsbehörde zu diesem Zweck einen Ausgleichsfonds einzurichten und zu verwalten. Zur Finanzierung des Fonds und der Fondsverwaltung haben nur konzessionierte Betreiber von Postdiensten mit einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio. EUR aus dieser Tätigkeit beizutragen.

Auch die Post AG galt als konzessionierter Diensteanbieter und wäre daher ebenfalls beitragspflichtig. Damit jedoch „der Universaldienstbetreiber nicht allein den überwiegenden Teil der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen zu tragen hat“, sollen laut den Gesetzesmaterialien zu § 14 Postmarktgesetz jene Umsätze, die der Universaldienstbetreiber „in einem Umfeld ohne oder nur mit geringfügigem Wettbewerb generiert“, nicht in die Berechnungsgrundlage (für seinen Beitrag zum Ausgleichsfonds) einbezogen werden.

(3) Im Zeitraum 2016 bis 2019 gab es neben der Post AG jeweils fünf, vorwiegend regionale Unternehmen, die im Bereich der Briefbeförderung bis 50 g, dem einzigen noch verbliebenen konzessionspflichtigen Dienst, tätig waren. Der Umsatz der fünf Betreiber in diesem Bereich lag jeweils unter 1 Mio. EUR. Die Post AG verzichtete daher darauf, die Nettokosten des Universaldienstes zu berechnen und einen Kostenersatz zu beantragen.

(4) Der Produktumfang des Universaldienstes ging jedoch weit über den konzessionspflichtigen Dienst (Briefbeförderung bis 50 g) hinaus (**TZ 5**). Die Erbringung aller anderen Postdienste im Universaldienstbereich¹⁵, insbesondere des Paketdienstes, erforderte keine Konzession, sondern lediglich eine Anzeige bei der Regulierungsbehörde. Ende 2019 waren in Österreich 47 Betreiber mit anzeigepflichtigen Postdiensten tätig.

7.2 Der RH verwies auf die Diskrepanz zwischen dem Umfang der Universaldienstleistungen der Post AG als Universaldienstbetreiber und jenen der konzessionierten Postdienste anderer Betreiber, die bei Bedarf zur Finanzierung von Nettokosten der Post AG beitragen sollten:

- Während der Universaldienst insbesondere alle Postsendungen bis 2 kg und Postpakete bis 10 kg umfasste, gehörten zum konzessionspflichtigen Postdienst lediglich Briefsendungen bis 50 g.
- Der Post AG als Universaldienstbetreiber standen fünf deutlich kleinere konzessionspflichtige Betreiber gegenüber, die die Grenze von 1 Mio. EUR Jahresumsatz in diesem Bereich nicht erreichten und daher letztlich nicht beitragspflichtig waren.

¹⁵ insbesondere Postsendungen von 51 g bis 2 kg und Postpakete bis 10 kg

Nach Ansicht des RH entsprach der Ausgleichsmechanismus nicht dem Grundsatz der EU–Postrichtlinie, wonach die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung bei Bedarf nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf die Postdiensteanbieter aufzuteilen waren. Es war nicht nachvollziehbar, weshalb einige wenige Betreiber mit konzessionspflichtigen Briefpostdiensten etwa zur Finanzierung der zum Universaldienst gehörenden Paketpost beitragen sollten, während für eine deutlich größere Anzahl an Betreibern mit anzeigepflichtigen Postdiensten, darunter insbesondere auch der Paketbeförderung im Universaldienst, keine Beitragspflicht bestand.

Der RH empfahl der Postbehörde, den im Postmarktgesetz vorgesehenen Ausgleichsmechanismus zu evaluieren, da ein Ungleichgewicht zwischen dem Produktumfang des Universaldienstes und jenen Produkten, die gegebenenfalls zu einem Ausgleich unverhältnismäßig hoher Nettokosten der Post AG beizutragen hätten, bestand. Dabei wäre für den finanziellen Ausgleich auch eine Verbreiterung der Beitragsbasis (Produkte bzw. Postdiensteanbieter im Universaldienstbereich) zu prüfen.

- 7.3 Die Postbehörde führte in ihrer Stellungnahme an, dass die Finanzierung des Universaldienstes international – sowohl auf EU–Ebene als auch im Rahmen des Weltpostvereins – intensiv diskutiert werde. Es sei davon auszugehen, dass dies einer der zentralen Punkte im Rahmen der Diskussionen zur neuen EU–Postrichtlinie sein werde. Das Ressort¹⁶ wirke intensiv an den Diskussionen mit. Eine Änderung der Bestimmungen zur Finanzierung des Universaldienstes auf nationaler Ebene zum jetzigen Zeitpunkt erscheine im Hinblick auf die laufenden internationalen Diskussionen nicht zweckmäßig.

¹⁶ Für das Postwesen war bis 28. Jänner 2020 (Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 8/2020) das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie zuständig, seit 29. Jänner 2020 das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus.

Regulierung des Universaldienstes

Behörden

- 8 Gemäß Art. 22 EU–Postrichtlinie bestimmt jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere nationale Regulierungsbehörden für den Postsektor, die von den Postbetreibern rechtlich getrennt und betrieblich unabhängig sind. Mitgliedstaaten, die Beteiligungen an Postdiensteanbietern hielten oder diese kontrollierten, mussten die Regulierungsfunktionen wirksam von den Eigentumsfunktionen trennen. Diese Trennung war in Österreich gewährleistet.¹⁷

Das Postmarktgesetz regelt die Organisation und Zuständigkeiten der Behörden des Postwesens:

Abbildung 2: Behörden des Postwesens



Quelle: Postmarktgesetz; Darstellung: RH

Die Funktion der Postbehörde, der u.a. die Aufsicht über die Regulierungsbehörde RTR-GmbH oblag, nahm ab Jänner 2020 die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus¹⁸ wahr, davor der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie^{19,20}

Regulierungsbehörden waren die RTR-GmbH und die PCK; die RTR-GmbH fungierte auch als Geschäftsstelle der PCK.²¹ Das Postmarktgesetz regelt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen diesen beiden Behörden im Einzelnen (TZ 9) und verwen-

¹⁷ Die Post AG stand zu 52,85 % im Eigentum der Österreichischen Beteiligungs AG (ÖBAG), deren Anteile der Bundesminister für Finanzen für die Republik Österreich verwaltete. Die Postbehörde und die Regulierungsbehörde ressortierten dagegen jeweils zum sachlich zuständigen Bundesministerium.

¹⁸ Elisabeth Köstinger

¹⁹ Dies waren im überprüften Zeitraum: Gerald Klug, Jörg Leichtfried, Norbert Hofer.

²⁰ § 37 Postmarktgesetz; zur Änderung der Zuständigkeiten siehe Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 8/2020

²¹ § 37 Postmarktgesetz

det für beide die Bezeichnung „Regulierungsbehörde“. Die Zuständigkeit der jeweiligen Behörde war somit aus dem Gesetzeszusammenhang des Postmarktgesetzes abzuleiten.

Für die Durchführung von Verwaltungsverfahren nach dem Postmarktgesetz²² war das Fernmeldebüro zuständig.

Weiters war zur Beratung der Regulierungsbehörde in Fragen der flächendeckenden Versorgung bei der RTR-GmbH ein Post-Geschäftsstellen-Beirat eingerichtet (TZ 22 f.).²³

Aufgaben der Regulierungsbehörden

9 (1) Zu den Aufgaben der RTR-GmbH zählten u.a.

- die Bearbeitung von Anzeigen oder Anträgen von Postdienstleistern,
- die Beobachtung und Überwachung (Monitoring) der Markt- und Wettbewerbsentwicklung auf dem Postsektor sowie
- die Streitbeilegung (TZ 41).

Weiters nahm die RTR-GmbH die Geschäftsführung sowie die Verwaltungs- und Organisationsaufgaben der PCK wahr und unterstützte sie in mehreren Bereichen²⁴. Dabei war sie ausschließlich an die Aufträge und fachlichen Weisungen der bzw. des Vorsitzenden oder des zuständigen Mitglieds der PCK gebunden.²⁵

(2) Aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Beobachtung und Überwachung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung auf dem Postsektor erließ die RTR-GmbH am 1. April 2019 die Post-Erhebungs-Verordnung²⁶ (**PEV**). Diese regelt die Erhebung statistischer Daten zum Postwesen, die Erstellung von Statistiken sowie deren Publikation,²⁷ u.a. zum Zweck der Beobachtung und Überwachung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung sowie der Erfüllung nationaler und internationaler Informations-, Berichts- und Auskunftspflichten. Auskunftspflichtig waren Anbieter, die im jeweils vorangegangenen Jahr mit durchschnittlich mehr als 50 Beschäftigten an der Erbringung von Postdiensten beteiligt waren.

²² siehe Strafbestimmungen in §§ 55 ff. Postmarktgesetz

²³ § 43 Postmarktgesetz

²⁴ insbesondere Postgeschäftsstellen, Allgemeine Geschäftsbedingungen, Wettbewerbsregulierung und Rechtsaufsicht

²⁵ § 18 KommAustria-Gesetz (BGBl. 32/2001 i.d.g.F.) und § 39 Postmarktgesetz

²⁶ BGBl. II 27/2019

²⁷ Die Verordnungserlassung oblag zuvor der Postbehörde, die mit 22. April 2013 eine erste Verordnung erließ.

Neben dem vierteljährlich veröffentlichten „RTR Post Monitor“ stellte die RTR-GmbH Daten aus ihren Erhebungen aufgrund der PEV auch in Form interaktiver Visualisierungen auf ihrer Website zur Verfügung. Ferner veröffentlichte sie jährlich einen Kommunikationsbericht.²⁸ Dieser dokumentierte die behördliche Sacharbeit im Berichtsjahr und entsprach damit einem Tätigkeitsbericht. Er bot Einblick in die von ihrer Regulierungstätigkeit umfassten Märkte, u.a. auch den Postsektor.²⁹

Post-Control-Kommission (PCK)

10 (1) Die PCK wurde gemäß § 25a Postgesetz 1997 mit 1. Jänner 2008 bei der Telekom-Control-Kommission als zweiter Senat für Zwecke der Postangelegenheiten eingerichtet. Seit 1. Jänner 2011 bildet § 39 Postmarktgesetz die rechtliche Grundlage. Sie ist eine weisungsfreie Behörde gemäß Art. 20 Abs. 2 Z 4 Bundes-Verfassungsgesetz „zur Sicherung des Wettbewerbs und zur Durchführung der Wirtschaftsaufsicht“. Gegen Bescheide der PCK konnte Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (§ 44 Abs. 3 Postmarktgesetz).

(2) Die PCK bestand aus drei Mitgliedern³⁰, davon ein Richter, ein Mitglied mit juristischen und ökonomischen Kenntnissen sowie ein Mitglied mit Kenntnissen im Postwesen.³¹ Eine Funktionsperiode dauerte fünf Jahre. Für einen gültigen Beschluss war Einstimmigkeit notwendig, Stimmenthaltung war unzulässig (§ 42 Abs. 3 Postmarktgesetz).

Die Postbehörde nutzte ihr Recht, ein Mitglied und ein Ersatzmitglied für die PCK vorzuschlagen, insoweit, als sie eigene Bedienstete in die PCK entsandte.³²

(3) Der PCK oblagen u.a. Maßnahmen in Bezug auf den Universaldienstbetreiber (z.B. wiederkehrende Prüfung der Erbringung des Universaldienstes oder Maßnahmen bei der beabsichtigten Schließung von eigenbetriebenen Post-Geschäftsstellen) sowie in Bezug auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (**AGB**) und die Festlegung der Entgelte des Universaldienstbetreibers (Prüfungsermächtigung und Widerspruchsmöglichkeit).³³

Die PCK traf damit alle für die Regulierung des Universaldienstes maßgeblichen Entscheidungen.

²⁸ beruhend auf dem Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria-Gesetz) und dem Telekommunikationsgesetz 2003 (**TKG 2003**), BGBl. I 70/2003 i.d.g.F.

²⁹ Er enthielt kaum Analysen und Schlussfolgerungen. Die Postbehörde verwies jedoch hinsichtlich ihrer Berichtspflicht an den Nationalrat auf diesen Bericht (siehe **TZ 14**).

³⁰ § 41 Postmarktgesetz

³¹ anstelle des Mitglieds mit einschlägigen technischen Kenntnissen (§ 118 Abs. 1 TKG 2003) gehörte ihm ein Mitglied mit Kenntnissen im Postwesen an

³² § 41 Abs. 2 Z 2 Postmarktgesetz

³³ § 40 Postmarktgesetz

(4) Die Regulierungsbehörden hatten einerseits die Aufsicht wahrzunehmen und andererseits Aufsichtsverfahren einzuleiten, wenn ihr Anhaltspunkte vorlagen, dass ein Postdiensteanbieter gegen Rechtsvorschriften oder einen Bescheid verstieß. Im überprüften Zeitraum war dies in einem Fall notwendig.³⁴

Entgeltregulierung im Universaldienst

Grundsätze

11.1 (1) Art. 12 der EU–Postrichtlinie gibt den Mitgliedstaaten für die Festlegung der Entgelte von Universaldienstleistungen nachstehende Grundsätze vor:

- Erschwinglichkeit, die allen Nutzern – ungeachtet der geografischen Lage – Zugang zu den Postdiensten ermöglicht,
- Kostenorientierung einschließlich Anreizen für eine effiziente Universaldienstleistung sowie
- Transparenz und Nichtdiskriminierung bei Entgelten und Geschäftsbedingungen.

In Umsetzung dieser Richtlinie waren gemäß § 21 Postmarktgesetz die Entgelte für den Universaldienst allgemein erschwinglich, kostenorientiert, transparent und nichtdiskriminierend zu gestalten. Anreize für eine effiziente Erbringung der Universaldienstleistungen gab das Postmarktgesetz jedoch nicht vor.

Nähere Definitionen dieser Grundsätze und Festlegungen zu ihrer Anwendung enthielt weder die EU–Postrichtlinie noch das Postmarktgesetz; z.B. blieb unbestimmt, ob die Grundsätze für jede einzelne Universaldienstleistung, für Gruppen von Leistungen oder für den gesamten Universaldienst–Warenkorb galten. Die Auslegung der Grundsätze und die Beurteilung ihrer Anwendung blieben der PCK vorbehalten.

(2) Die Post AG hatte als Universaldienstbetreiber AGB zu erlassen. Darin waren die angebotenen Dienste (Grundversorgung) zu regeln und die vorgesehenen Entgelte festzulegen. Die AGB waren der Regulierungsbehörde bei Veröffentlichung anzuzeigen.³⁵ Sie traten jeweils frühestens zwei Monate nach der Veröffentlichung in Kraft;

³⁴ Der Post AG wurde mit Bescheid der PCK vom 19. Februar 2018 aufgetragen, die Allgemeinen Geschäftsbedingungen Paketmarkt gemäß § 20 Abs. 1 PostmarktG bei der PCK anzuzeigen und verschiedene Produkte darin als Universaldienst zu kennzeichnen, sofern diese Postsendungen bis maximal 10 kg betreffen.

³⁵ § 20 Abs. 1 Postmarktgesetz

die Entgelte für Einzelbriefsendungen bis 50 g (Inland) waren der Regulierungsbehörde mindestens zwei Monate vor Veröffentlichung anzuzeigen.³⁶

Die PCK konnte von der Post AG Auskünfte über alle Umstände verlangen, die für die Überprüfung der AGB und der Entgelte im Universaldienstbereich erforderlich sind.³⁷ Sie konnte den angezeigten AGB bzw. Entgelten innerhalb von zwei Monaten widersprechen, wenn diese nicht im Einklang mit dem Postmarktgesetz oder den darin taxativ genannten weiteren rechtlichen Bestimmungen³⁸ standen. Unterblieb ein Widerspruch, so traten die angezeigten AGB bzw. Entgelte der Post AG nach zwei Monaten automatisch in Kraft.

Im Zeitraum 2016 bis 2019 änderte die Post AG ihre Brief- und Paketpostentgelte im Universaldienstbereich neunmal.

(3) Auch die anderen Anbieter von Postdiensten im Universaldienstbereich hatten AGB zu erlassen, darin die angebotenen Dienste zu beschreiben und die Entgelte festzulegen. Sie hatten dies in geeigneter Form kundzumachen und ihre AGB bei Veröffentlichung der Regulierungsbehörde anzuzeigen. Änderungen, welche die Nutzer nicht ausschließlich begünstigten, sowie neu erlassene AGB für Dienste im Universaldienstbereich traten frühestens zwei Monate nach Veröffentlichung in Kraft.

Die PCK konnte auch von den anderen Postdiensteanbietern Auskünfte verlangen, die sie zur Überprüfung der AGB und der Entgelte im Universaldienstbereich benötigte.³⁹ Aus ihrer Sicht hatten die anderen Postdiensteanbieter jedoch nur die AGB und nicht die Entgelte anzuzeigen. Sie überprüfte daher nur die Universaldienst-Entgelte der Post AG, ohne diese mit den Entgelten anderer Anbieter zu vergleichen. Dies würde die Einordnung der Entgeltanträge der Post AG in das Entgeltspektrum der Mitbewerber ermöglichen.

(4) Die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung erachtete die PCK prinzipiell als durch die Post AG gewährleistet, weil

- die Post AG ihre AGB sowie die Entgelte u.a. auf ihrer Homepage veröffentlichte und
- die Entgelte im gesamten Bundesgebiet sowie für alle Kunden gleichermaßen galten.

³⁶ § 22 Abs. 1 Postmarktgesetz

³⁷ § 20 Abs. 3 und 4 Postmarktgesetz; ihre Organe oder die von ihr Beauftragten waren zudem berechtigt, zu diesem Zweck auch in die Geschäftsaufzeichnungen des Betreibers Einsicht zu nehmen.

³⁸ § 20 Abs. 4 Postmarktgesetz sowie aufgrund des Postmarktgesetzes erlassene Verordnungen, §§ 879 und 864a Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, §§ 6 und 9 Konsumentenschutzgesetz

³⁹ § 31 Abs. 2 Postmarktgesetz sah die sinngemäße Anwendung des § 20 Abs. 3 und 4 leg. cit. vor. Die Organe der Regulierungsbehörde oder die von ihr Beauftragten waren zudem berechtigt, zu diesem Zweck auch in die Geschäftsaufzeichnungen des Betreibers Einsicht zu nehmen.

(5) Die PCK veröffentlichte die von ihr angewandten Regulierungsgrundsätze im Gegensatz zu anderen Regulierungsbehörden, etwa im Bereich der Energienetze, nicht.

Nach Auskunft der Post AG habe sie die Erwägungen der PCK im Rahmen der Entgeltverfahren teilweise nicht nachvollziehen können. Die PCK entscheide jeweils im Einzelfall und lehne mehrjährige bzw. mehrstufige Entgeltanpassungsmodelle, die auch längerfristige Entwicklungen (z.B. den kontinuierlichen Rückgang der Briefsendungen) berücksichtigen könnten, ab. Im Jahr 2020 habe die Post AG einen entsprechenden Antrag eingebracht und nach ablehnender Haltung der PCK wieder zurückgezogen.

Die PCK legte ihre Spruchpraxis bzw. die von ihr angewandten Regulierungsgrundsätze erstmals in einem im September 2020 veröffentlichten Widerspruchs-Bescheid offen, nachdem die Post AG eine von ihr angezeigte AGB-Änderung erstmalig nicht zurückgezogen hatte. Aus dem Bescheid der PCK ging hervor, dass sie zur Beurteilung der Kostenorientierung und der Erschwinglichkeit nicht auf einzelne Produkte, sondern auf die Universaldienstprodukte insgesamt (Gesamtwarenkorb) abstellte. Die Kosten beurteilte sie auf Basis von Vollkosten inklusive Kapitalkosten; die Erschwinglichkeit, indem sie die Teuerung des Gesamtwarenkorb mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex und der Nettoeinkommen verglich. Bei ihrer Entscheidung stützte sich die PCK auf ein Gutachten von Amtssachverständigen der RTR-GmbH. Aus dem Bescheid ging nicht hervor, ob und inwiefern die PCK – wie in der EU-Posrichtlinie gefordert – bei der Kostenorientierung auch auf Anreize für eine effiziente Erbringung des Universaldienstes achtete.

11.2 (1) Der RH hielt fest, dass das EU-Recht und das Postmarktgesetz

- weder die Entgeltgrundsätze (Erschwinglichkeit, Kostenorientierung, Transparenz, Nichtdiskriminierung) näher definierten,
- noch Anhaltspunkte zur Beurteilung ihrer Anwendung bzw. zu ihrem Geltungsbe- reich (z.B. für Einzelprodukte, Produktgruppen oder Gesamtwarenkörbe) enthielten.

Die Auslegung der Grundsätze erfolgte somit durch die PCK.

Der RH wies darauf hin, dass die von der EU-Posrichtlinie – in Verbindung mit der Kostenorientierung – geforderte Schaffung von Anreizen für eine effiziente Erbringung der Grundversorgung (Universaldienst) im Postmarktgesetz keinen entsprechenden Niederschlag fand.

Er empfahl der Postbehörde, sich dafür einzusetzen, dass im Postmarktgesetz die von der EU–Postrichtlinie in Verbindung mit der Kostenorientierung geforderte Schaffung von Anreizen für eine effiziente Erbringung der Grundversorgung (Universaldienst) gesetzlich verankert wird.

(2) Der RH merkte an, dass die Regulierungsbehörde nicht, wie nach dem Postmarktgesetz zulässig, auch Daten zu den Entgelten anderer Anbieter von Universaldienstleistungen erhob, um daraus Vergleichsgrundlagen für die von der Post AG angezeigten Entgelte im Universaldienst zu gewinnen.⁴⁰

Der RH empfahl der Regulierungsbehörde, bei allen Anbietern von Universaldienstleistungen neben den AGB auch Daten zu den Entgelten zu erheben, um die Basis für die Beurteilung der von der Post AG angezeigten Entgelte – unter Berücksichtigung ihres bundesweiten Leistungsspektrums in der Grundversorgung – zu erweitern.

(3) Der RH wies darauf hin, dass die PCK ihre Regulierungsgrundsätze weder veröffentlichte noch allen Postdiensteanbietern zugänglich machte. Dies beeinträchtigte für die Post AG die Nachvollziehbarkeit und längerfristige Planungssicherheit. Er hielt weiters fest, dass die Post AG einen Antrag auf mehrjährige bzw. mehrstufige Entgeltanpassungen einbrachte und infolge der ablehnenden Haltung der PCK wieder zurückzog. Entwicklungen, wie z.B. den kontinuierlichen Rückgang der Briefsendungen, konnte die Post AG daher jeweils nur mit neuen Entgeltanträgen begegnen.

Der RH gab zu bedenken, dass die isolierte Betrachtung der Grundsätze Kostenorientierung und Erschwinglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen einer nachhaltigen Lösung entgegenstehen konnte: Steigen die Kosten der Post AG (z.B. infolge nicht beeinflussbarer Faktoren) rascher als die Nettoeinkommen und Verbraucherpreise, kann sie ihre Kosten langfristig nicht mehr decken. Der Rückgang der Briefsendungen verschärft die Problematik (vor allem bei den Fixkosten) noch weiter.

Er empfahl der Post AG, die Umsetzung von mehrjährigen bzw. mehrstufigen Entgeltanpassungen weiterzuerfolgen und entsprechend begründete Anträge bei der PCK einzubringen.

11.3 (1) Die Postbehörde verwies in ihrer Stellungnahme auf die internationalen Diskussionen zur Finanzierung des Universaldienstes (siehe TZ 7).

(2) Wie die RTR–GmbH in ihrer Stellungnahme – zu der an die Postbehörde gerichteten Empfehlung – ausführte, würden die Entgeltverfahren und die Gutachten der

⁴⁰ vgl. § 31 Postmarktgesetz mit Verweis auf § 20 Abs. 3 und 4 leg. cit.

Amtssachverständigen zeigen, dass die Post AG ihre Effizienz laufend steigere. Aus Sicht der Regulierungsbehörde bestünden keine Anhaltspunkte, an der gegenwärtigen und künftigen effizienten Leistungsbereitstellung zu zweifeln, weshalb es nicht erforderlich sei, die Effizienz der Universaldiensterbringung durch ein Gutachten bewerten zu lassen.

Eine Anzeigepflicht der Entgelte bestehe für Postdiensteanbieter – abgesehen vom Erbringer des Universaldienstes – nicht. Auch sei nicht erkennbar, welchem konkreten Erkenntnisgewinn ein Vergleich der Entgelte für Universaldienstleistungen der Post AG, die in erster Linie die Vorgaben der Kostenorientierung und Erschwinglichkeit beachten müsse, mit den Entgelten anderer Postdienstleister dienen solle. Die Entgelte der anderen Anbieter von Universaldienstleistungen hätten diese gesetzlichen Vorgaben nicht zu erfüllen und könnten somit keine geeignete Grundlage für einen Vergleich darstellen. Für eine Beurteilung von Kostenorientierung und Erschwinglichkeit im Rahmen eines Verfahrens nach § 21 Postmarktgesetz seien eine Erhebung und Beurteilung von Entgelten aller Postdiensteanbieter weder erforderlich noch – im Hinblick auf die enge gesetzliche Entscheidungsfrist – durchführbar.

Eine Umsetzung von „mehrjährigen bzw. mehrstufigen Entgeltanpassungen“ wäre nicht in Übereinstimmung mit dem geltenden Postmarktgesetz.

11.4 (1) Der RH erwiderte der Postbehörde, dass Anreize für eine effiziente Erbringung der Grundversorgung (Universaldienst) bereits in der aktuellen EU–Postrichtlinie vorgesehen sind.

(2) Gegenüber der RTR–GmbH führte er aus, dass – mangels veröffentlichter Regulierungsgrundsätze – nicht erkennbar war, wie die Effizienz der Leistungserbringung in den Entgeltverfahren Berücksichtigung fand und wie sich die Effizienz im Zeitverlauf entwickelte.

Die Kenntnis der Entgelte anderer Anbieter von Universaldienstleistungen ist nach Ansicht des RH jedoch insofern von Bedeutung, als die Post AG mit diesen Anbietern im Wettbewerb steht, ohne dass diese die Vorgaben der Kostenorientierung und Erschwinglichkeit zu beachten haben. Somit können die Entgelte der Post AG nicht völlig losgelöst von jenen der am Markt konkurrierenden Unternehmen betrachtet werden. Nach Ansicht des RH sollten vergleichende Analysen der AGB sowie der Entgelte laufend erfolgen und der gesetzlichen Entscheidungsfrist von zwei Monaten daher auch nicht entgegenstehen.

Zu dem Hinweis einer mangelnden rechtlichen Grundlage für mehrjährige bzw. mehrstufige Entgeltanpassungen merkte der RH an, dass das Postmarktgesetz diese jedenfalls nicht ausschloss.

Kostenrechnungsgutachten der Regulierungsbehörde

12.1 Die Entgeltermittlung im Universaldienstbereich beruhte auf der Kostenrechnung der Post AG. Die Höhe der dem Universaldienst zugeordneten Kosten beeinflusste maßgeblich die Höhe der Entgelte, welche die Nutzer für die Postdienste zu leisten hatten. Die Regulierungsbehörde hatte daher die Kostenrechnung des Universaldienstbetreibers (Post AG) wiederkehrend zu prüfen.⁴¹ Sachverständige der Regulierungsbehörde legten die Prüfschritte und die Erkenntnisse aus diesen jährlichen Prüfungen jeweils in Gutachten dar. Diese stellten regelmäßig fest, dass die Post AG nicht immer sachgemäß zwischen Universaldienstprodukten und Produkten außerhalb des Universaldienstes unterschied, sondern wiederholt bestimmte Kosten – unter Hinweis auf ihre Universaldienstverpflichtungen – pauschal dem Universaldienst zuordnete. Nach Ansicht der Gutachter stellte dies eine nicht gerechtfertigte „Zuordnung“ von Kosten dar, die zu bereinigen war.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass eine sachgerechte Kostenzuordnung die Basis für die Entgeltermittlung im Universaldienstbereich war. Eine nicht sachgerechte Kostenaufteilung bzw. die Zuordnung von zu hohen Kosten zum Universaldienst konnte für die Kunden zu überhöhten Preisen für Universaldienstleistungen führen.

[Der RH empfahl der Post AG und der Regulierungsbehörde, Kriterien für eine sachgerechte Kostenaufteilung zwischen Universaldienstleistungen und Nicht-Universaldienstleistungen auszuarbeiten, die eine objektivierbare Entgeltermittlung für den Universaldienst ermöglichen.](#)

12.3 (1) Laut Stellungnahme der Post AG unterscheide sich ihre Sicht der verursachungsgerechten Kostenzuordnung zu Universaldienst und Nicht-Universaldienst von jener der RTR-GmbH. Sie ordne Kosten, die ursächlich aus der Universaldienstleistung stammten, verursachungsgerecht dem Universaldienst zu. Die Aufteilung auf die zwei Dienste erfolge bei den direkten Produktkosten auf Produkte durch Schlüsselung auf Basis der Umsatzverteilung. Bei den operativen Kosten werde auf Basis einer detaillierten Analyse der Leistungsmengen ein Aufteilungsschlüssel ermittelt, der auch bei der Aufteilung der Kosten für Transporte und Overhead zur Anwendung komme. Bei der Berechnung würde die Kostenstruktur des Filialnetzes mit den marktüblichen Kosten verglichen. Zusätzlich würden 10 % der Overheadkosten dem Universaldienst neu zugeordnet: Einerseits Aufwendungen für unkündbare Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach dem Beamtendienstrecht und andererseits Aufwendungen für Verfahren vor der Behörde (z.B. Anzeigen zur Entgeltregulierung, jährliche Überprüfungen des Kostenrechnungssystems, Laufzeitmessungen), die u.a. in den Bereichen Recht, Rechnungswesen, Controlling anfielen.

⁴¹ § 1 Abs. 3 Post-Kostenrechnungsverordnung, BGBl. II 433/2010

Die Kostenzuordnung würde aufgrund nachvollziehbarer Kriterien berechnet. Gegenüber der RTR-GmbH würden das Vorgehen, die Annahmen und die Basis der Berechnung transparent dargelegt. Die Prüforgane der RTR-GmbH würden die Zuordnung der Mehraufwendungen im Filialnetz und bei den Overheads korrigieren und zum Nicht-Universaldienst addieren. Die Gutachten der RTR-GmbH entsprechen der Sicht der Gutachter, aus Sicht der Post AG ergebe sich jedoch ein anderes Bild der Deckungsbeiträge der einzelnen Produkte.

(2) Die RTR-GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass es immer das Bestreben der Regulierungsbehörde gewesen sei, eine möglichst exakte Aufteilung der Postdienstleistungen in die Kategorien Universaldienst und Nicht-Universaldienst vorzunehmen. Zwischen der Post AG und der Regulierungsbehörde bestünde ein „eingespielter Zustand“ dahingehend, dass die Post AG den Amtssachverständigen zur Erfüllung des Gutachtensauftrags der PCK Berechnungen übermittle, die in der Folge die Amtssachverständigen überprüften und korrigierten.

Für eine sachgerechte Kostenaufteilung sei zu berücksichtigen, dass der wesentliche Kostentreiber die Geschwindigkeit der Erbringung der Postdienstleistung sei und nicht, ob eine Leistung dem Universaldienst bzw. dem Nicht-Universaldienst zugerechnet werde. Das Postnetz müsse in der Lage sein, schnelle Priority-Briefe und Pakete entsprechend zuzustellen – unabhängig von der Kategorie Universaldienst bzw. Nicht-Universaldienst.

- 12.4 Der RH anerkannte, dass die Post AG und die RTR-GmbH – trotz unterschiedlicher Sichtweisen zur sachgerechten Kostenzuordnung – grundsätzlich bestrebt waren, die Kosten zwischen Universaldienst und Nicht-Universaldienst verursachungsgerecht zuzuordnen.

Zu den Ausführungen der RTR-GmbH, wonach eine sachgerechte Kostenaufteilung vorrangig die Geschwindigkeit der Leistungserbringung berücksichtigen müsse, merkte der RH an, dass Priority-Produkte sowohl im Universaldienst als auch im Nicht-Universaldienst angeboten werden und somit eine entsprechende Kostenzuordnung über einen Aufteilungsschlüssel möglich sein sollte.

Die divergierenden Positionen verursachten – trotz des „eingespielten Zustands“ – einen wiederkehrenden Mehraufwand auf beiden Seiten. Ein Einvernehmen über die wesentlichen Kriterien und Methoden sollte auch eine effizientere Durchführung der jährlichen Überprüfung der Kostenrechnung ermöglichen.

Entgeltgutachten der Regulierungsbehörde

13.1 (1) Grundlagen

Zeigte die Post AG für den Universaldienst neue oder geänderte Entgelte an, holte die PCK Gutachten der RTR-GmbH ein, um diese Entgelte nach den Grundsätzen der „Kostenorientierung“ und der „allgemeinen Erschwinglichkeit“ zu beurteilen. Der RH analysierte im Rahmen seiner Gebarungüberprüfung zwei Gutachten aus den Jahren 2017 und 2019.⁴²

Auf Verlangen der RTR-GmbH übermittelte die Post AG für diese Gutachten in Formblättern u.a. die Planwerte des Mengengerüsts für Einzelprodukte und zusammengefasst für Produktgruppen sowie die prognostizierten Umsätze auf Basis der angezeigten Entgelte. Nach Auskunft der Post AG sei diese Auswertung für Einzelprodukte aufwändig und zeitintensiv. Der von der RTR-GmbH verlangte Detaillierungsgrad übersteige jenen, den sie ihren eigenen Planungen zugrunde lege.

Die Sachverständigen der RTR-GmbH stellten die Angemessenheit des Entgelts aggregiert auf Produktgruppenebene dar, die methodische Funktion der Detaildaten erläuterten die Gutachten nicht.

(2) Kostenorientierung

Zur Beurteilung der Kostenorientierung verglichen die Sachverständigen die prognostizierten Umsätze mit den erwarteten Kosten der vier Produktgruppen des Universaldienstes (Brief-, Medien-, Werbe- und Paketpost). Dabei berücksichtigten sie auch Kapitalkosten, die auf dem Finanzierungskostensatz⁴³ des gesamten Post-Konzerns basierten.

Weder die Post AG noch die Sachverständigen der RTR-GmbH ermittelten einen angemessenen Finanzierungskostensatz nur für den Universaldienst der Post AG. Für das Gutachten 2017 zogen die Sachverständigen der RTR-GmbH den WACC-Wert⁴⁴ des Jahres 2016 (9,40 %) heran; für das Gutachten 2019 jenen des Jahres 2018 (9,76 %).

⁴² Produkte 2017: Brief National, Brief International, Paket Österreich sowie Rückscheinbriefe der Ämter und Behörden. Produkte 2019: Brief National, Brief International, Nachsendeauftrag, Rückscheinbriefe der Ämter und Behörden, Zeitungsversand sowie Sponsoring.Post

⁴³ In Form einer WACC-Berechnung; jeweils nominal und vor Steuern; die Kapitalkostenbasis umfasste jeweils die Marktwerte des Eigen- und Fremdkapitals der Post AG.

⁴⁴ WACC = Weighted Average Capital Cost (gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten)

Dagegen wies z.B. ein veröffentlichtes Gutachten des Niederländischen Regulators aus dem Jahr 2017 einen deutlich niedrigeren WACC-Wert (4,60 %) für den Bereich der 24-Stunden-Zustellung von Geschäftsbriefen aus.

(3) Erschwinglichkeit

Zur Beurteilung der allgemeinen Erschwinglichkeit verglichen die Sachverständigen die von der Post AG angezeigten Entgelterhöhungen – auf Produktgruppenebene bzw. gemeinsam über alle vier Produktgruppen – jeweils mit dem Anstieg der Verbraucherpreise sowie mit der Entwicklung des Nettoeinkommens unselbstständig Erwerbstätiger. Die Entgelterhöhungen sollten unter diesen Vergleichswerten bleiben. Die dazu von der RTR-GmbH verlangten Formblätter enthielten sowohl Produkte aus dem Universaldienst als auch dem Nicht-Universaldienst. Bei der Beurteilung der Entgeltanpassungen flossen somit auch nicht zugehörige Produkte ein. Die Post AG übermittelte im Zuge des Entgeltverfahrens auch Umsatzerlöse auf Produktgruppenebene an die RTR-GmbH, die eine genaue Abgrenzung des Universaldienstes erlaubten.

2019 zeigte die Post AG der PCK Entgeltanpassungen an, die mit 1. Jänner 2020 gelten sollten. Laut dem Entgeltgutachten hätte die Entwicklung des Nettoeinkommens eine Entgelterhöhung ab 1. Jänner 2020 zugelassen, die prognostizierte Entwicklung des Verbraucherpreisindex dagegen erst ab 1. April 2020. Die Post AG zog daher die zum 1. Jänner 2020 geplanten Entgeltanpassungen zurück und zeigte sie mit Geltung ab 1. April 2020 neuerlich bei der PCK an. Diese erhob dagegen keinen Widerspruch.

Der RH legte der näherungsweisen Beurteilung der allgemeinen Erschwinglichkeit die genaue Abgrenzung des Universaldienstes über die Umsatzerlöse zugrunde. Dabei stellte er fest, dass die angezeigte Entgelterhöhung vom 1. April 2020 bis 1. November 2020 über der Entwicklung des Verbraucherpreisindex lag.

- 13.2 (1) Zur Beurteilung der Kostenorientierung und der allgemeinen Erschwinglichkeit stützte sich die PCK bei beantragten Entgelterhöhungen auf Gutachten der RTR-GmbH. Diese forderte dazu von der Post AG umfangreiche Berechnungen und Daten an (u.a. Planwerte für Mengen, Umsätze auf Einzelproduktebene), die in dieser Detailliertheit nicht Eingang in die Gutachten der RTR-GmbH fanden. Ihre Darstellung erfolgte letztlich auf aggregierter Produktgruppenebene.

Der RH empfahl der RTR-GmbH, Daten zur Erstellung von Gutachten für die PCK jeweils in der erforderlichen Detailtiefe und im notwendigen Umfang zu erheben sowie deren methodische Funktion für die Beurteilung im Gutachten zu erläutern.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass sich die Regulierungsbehörde zur Bestimmung eines angemessenen Finanzierungskostensatzes für den Universaldienst auf die Angaben bzw. Berechnungen der Post AG stützte und keine eigenen Analysen vornahm bzw. keine externen Gutachten beauftragte. Nach Ansicht des RH umfasste der Konzern-WACC der Post AG unterschiedliche Länderrisiken und Dienstleistungen bzw. Aktivitäten außerhalb des österreichischen Universaldienstes und bildete somit die Kapitalkosten der Post AG bzw. des Universaldienstbereichs der Post AG nicht angemessen ab. Der RH verwies auf das Beispiel der niederländischen Regulierungsbehörde, die zu einem vergleichbaren Zeitpunkt deutlich niedrigere WACC-Werte als angemessen erachtete.

Der RH empfahl der RTR-GmbH, bei Erstellung von Gutachten für die PCK einen angemessenen Finanzierungskostensatz der Post AG – möglichst ausschließlich für den Universaldienstbereich – selbst zu ermitteln oder erforderlichenfalls eine externe Expertise in Anspruch zu nehmen. Dabei wären auch die diesbezüglichen Festlegungen anderer europäischer Regulierungsbehörden zu erheben und in die Gutachtertätigkeit einfließen zu lassen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass in die Gutachten zur Beurteilung der allgemeinen Erschwinglichkeit sowohl Universaldienstleistungen als auch Nicht-Universaldienstleistungen einfließen. Wie der RH näherungsweise auf Grundlage der genau abgrenzbaren Umsatzerlöse der vier Universaldienst-Produktgruppen ermittelte, wäre die im Jahr 2019 angezeigte Entgelterhöhung nicht mit April, sondern mit November 2020 geboten gewesen. Aus Sicht des RH konnte eine unscharfe Abgrenzung der Universaldienstleistungen zu Verzerrungen im Entgeltverfahren führen.

Der RH empfahl der Regulierungsbehörde, die Beurteilung der von der Post AG angezeigten Entgeltanpassungen von Universaldienstleistungen möglichst ausschließlich auf den Universaldienst zu stützen.

- 13.3 (1) Die RTR-GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass alle geforderten Daten der Erstellung des Gutachtens dienten. Welche konkreten Daten die Amtssachverständigen in welcher Detailtiefe benötigten, um den Gutachtensauftrag bestmöglich erfüllen zu können, liege im Ermessen der Sachverständigen. Auch falle es in die Verantwortung der Amtssachverständigen, in welcher Granularität die Daten im Gutachten dargestellt würden.

Ein „divisional WACC“, also ein ausschließlich für den Universaldienstbereich der Post AG ermittelter angemessener Finanzierungskostensatz, sei in Kapitalmarkttheorien umstritten. Aus Sicht eines Investors gebe es nur einen einheitlichen Finanzierungskostensatz für ein Unternehmen. Eine Kalkulation ausschließlich für den Universaldienstbereich sei weniger genau und sicher, da mehr Annahmen getroffen werden müssten; so fehlten auch ausschließliche Universaldienstbetreiber als

Vergleichsunternehmen. Der RTR-GmbH sei keine europäische Regulierungsbehörde für den Bereich der Postdienste bekannt, die einen „divisional WACC“ ansetze.

Die Amtssachverständigen würden seit dem Entgeltverfahren PG 6/20 im Jahr 2020 mit einer Näherungsrechnung – basierend auf der Umsatzverteilung zwischen Universaldienst und Nicht-Universaldienst – für die Beurteilung der Erschwinglichkeit nur noch jenen Anteil berücksichtigen, der in den Universaldienst falle. Die angezeigten Entgeltanpassungen von Universaldienstleistungen stützten sich somit bereits so weit wie möglich auf den Universaldienst.

(2) Die Post AG teilte in ihrer Stellungnahme zur Berechnung eines angemessenen Finanzierungskostensatzes für den Universaldienst mit, dass sie in diesem Zusammenhang die Ermittlung des angemessenen Unternehmerlohns mit Experten prüfen bzw. neu evaluieren werde.

Mit Bezug auf die Erschwinglichkeit der Leistungen merkte sie an, dass der Anteil im Universaldienst grundsätzlich nur für die Umsätze anhand des im Verrechnungssystem hinterlegten Steuerkennzeichens abgegrenzt werden könne. Für Absatzmengen sei diese Auswertung nicht möglich, eine Ableitung der Mengen im Universaldienst auf Basis der entsprechenden Umsatzanteile – wie im RH-Bericht ausgeführt – scheine der Post AG grundsätzlich adäquat und sachgerecht; sie werde diese Empfehlung zukünftig in den Berechnungen berücksichtigen.

13.4 (1) Der RH erwiderte der RTR-GmbH, dass seine Empfehlung einer zielgerichteten Unterlagenanforderung bezweckte, etwaigen verlorenen Aufwand auf Seiten der Post AG zu vermeiden und die Effizienz der Abläufe zu unterstützen.

Er anerkannte, dass sich die RTR-GmbH seit dem Entgeltgutachten PG 6/20 in ihrer Beurteilung zur Erschwinglichkeit weitgehend auf den Universaldienst stützte und die Empfehlung des RH bereits im Zuge der Gebarungüberprüfung umsetzte. Weiters entgegnete er der RTR-GmbH, dass der Finanzierungskostensatz im Rahmen der Entgeltverfahren nicht der Bewertung eines Gesamtunternehmens aus Sicht eines Investors diene, sondern die Beurteilung der Kostenorientierung der Entgelte im Universaldienst ermöglichen soll.

(2) Ebenso bewertete der RH positiv, dass auch die Post AG zusagte, die Diensteaufteilung über die Umsatzerlöse in der Bereitstellung ihrer Unterlagen zu berücksichtigen. Er anerkannte, dass die Post AG eine Neubewertung des angemessenen Finanzierungskostensatzes in Betracht zog, hob jedoch hervor, dass dabei eine Abgrenzung der Universaldienstleistungen vom umfangreichen Unternehmens- und Produktportfolio des Post-Konzerns vorzunehmen wäre.

Aufsicht durch die Postbehörde

14.1 (1) Für die Regulierung des Postwesens war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus zuständig, bis 28. Jänner 2020 das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.⁴⁵ Das Ministerium hat „alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen“, die für eine vorausschauende Planung grundsätzliche Bedeutung haben.⁴⁶ Der Postbehörde oblag die Aufsicht über die Tätigkeit der RTR-GmbH, soweit fachliche und organisatorische Angelegenheiten des Postwesens betroffen waren.⁴⁷ Sie war befugt, sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der RTR-GmbH und der PCK zu unterrichten. Im Rahmen ihres Aufsichtsrechts konnte die Postbehörde der RTR-GmbH begründete schriftliche Weisungen erteilen, die zu veröffentlichen waren. Für den überprüften Zeitraum lagen keine Weisungen vor. Die Mitglieder der PCK waren dagegen – in Ausübung ihres Amtes – von der Bindung an Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe freigestellt.

(2) Die mit den Aufgaben der Postbehörde betraute Fachabteilung des Ministeriums war laut Geschäftsverteilung zuständig für die „Erarbeitung der Planungsgrundlagen für die Postpolitik“. Die Bundesministerin als Postbehörde hatte „periodisch die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Versorgungsqualität des Universaldienstes zu überprüfen und der Bundesregierung alle zwei Jahre darüber zu berichten.“ Der Bericht an die Bundesregierung war in der Folge auch dem Nationalrat vorzulegen und sollte über die Situation des Universaldienstes informieren. Weiters sollte er – so die Gesetzesmaterialien zu § 4 Postmarktgesetz – der Bundesregierung und dem Nationalrat die Möglichkeit geben, allfällige Anpassungen des Rechtsrahmens durchzuführen. Mit der Überprüfung konnte auch die Regulierungsbehörde beauftragt werden.

Diese Überprüfung führte die Postbehörde weder selbst durch noch beauftragte sie damit die Regulierungsbehörde. Sie erachtete die Berichterstattung im jährlichen Kommunikationsbericht der RTR-GmbH – der auch dem Nationalrat vorgelegt wurde – als ausreichend (TZ 9). Dem Kommunikationsbericht lag jedoch keine Evaluierung des Universaldienstes im Sinne des § 4 Postmarktgesetz zugrunde. Als jährlicher Tätigkeitsbericht ging er nicht auf grundsätzliche Fragen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungsqualität des Universaldienstes ein. Der Kommunikationsbericht der RTR-GmbH erlaubte daher auch keine Schlussfolgerungen – in einer mehrjährigen Perspektive – für die weitere Entwicklung des Universaldienstes, bot keine strategische Planungsgrundlage für die Postpolitik und gab keine Hinweise für eine allfällige Anpassung des rechtlichen Rahmens.

⁴⁵ Bundesministeriengesetz i.d.F. der Novelle BGBl. I 8/2020, Anlage zu § 2, Teil 2 Abschnitt L Z 16

⁴⁶ § 3 Abs. 1 Bundesministeriengesetz

⁴⁷ § 18 KommAustria-Gesetz bzw. § 38 Abs. 2 Postmarktgesetz

(3) In der Schweiz und in Deutschland lagen den Parlamenten regelmäßig Berichte (Evaluierungen) zur Entwicklung des Postwesens und zu erforderlichen Anpassungen des Rechtsrahmens vor. So etwa unterrichtete die Bundesregierung den Deutschen Bundestag 2019, dass eine Teilnahme am Online-Versandhandel – neben einer funktionsfähigen Breitbandversorgung – funktionsfähige und zuverlässige Paketdienstleistungen verlange, die der Bevölkerung in allen Teilen Deutschlands zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund wäre sorgfältig zu überprüfen, inwieweit die gegenwärtige postalische Grundversorgung die aktuelle technische und gesellschaftliche Entwicklung noch nachfragegerecht abbilde.⁴⁸ In der Schweiz zeigte der Bundesrat der Bundesversammlung 2017 u.a. Anpassungsbedarf im Bereich des Konsumentenschutzes auf. Es sollten auch die Empfänger von Postsendungen berechtigt werden, sich an die Schlichtungsbehörde zu wenden. Bis dahin war dies allein den Absendern vorbehalten.⁴⁹

- 14.2 Der RH kritisierte, dass es die Postbehörde unterließ, den Universaldienst – wie im Postmarktgesetz gefordert – periodisch auf seine Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungsqualität zu evaluieren und der Bundesregierung darüber alle zwei Jahre zu berichten. Die Ansicht des Ministeriums, dass die gesetzlich vorgegebene Evaluierung und Berichterstattung im jährlichen Kommunikationsbericht der RTR-GmbH „miterledigt“ werde, teilte der RH nicht. Der Kommunikationsbericht war der jährliche Tätigkeitsbericht der RTR-GmbH und der PCK. Er bildete keine Grundlage, die der Bundesregierung und dem Nationalrat – zehn Jahre nach der Liberalisierung des Postmarkts – erlaubt hätte, Schlussfolgerungen über die künftige Entwicklung und Absicherung des Universaldienstes zu ziehen.

Der RH empfahl der Postbehörde, entsprechend der gesetzlichen Vorgabe die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungsqualität des Universaldienstes periodisch zu überprüfen oder die RTR-GmbH mit der Überprüfung und der Erstellung eines Berichts zu beauftragen. In diesen Berichten wären auch Optionen für die künftige Entwicklung, Sicherung und Ausrichtung des Universaldienstes zu analysieren, um der Bundesregierung und dem Nationalrat Entscheidungsgrundlagen für allfällige Anpassungen des Rechtsrahmens zu bieten.

- 14.3 Laut Stellungnahme der Postbehörde werde die genannte Thematik im Rahmen des Kommunikationsberichts der RTR-GmbH abgehandelt. Ein eigener Bericht erscheine aus Effizienzgründen nicht zweckmäßig. Im Zuge der nächsten Novelle zum Postmarktgesetz sei eine entsprechende Klarstellung geplant.

⁴⁸ Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2018/2019 mit 11. Sektorgutachten der Monopolkommission, Drucksache 19/15852, 3. Dezember 2019, S. 130 f. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Tätigkeitsbericht gemäß § 47 Postgesetz auch Stellung dazu zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen gelten, empfiehlt.

⁴⁹ Bericht über die Evaluation des Postgesetzes, Bericht des Bundesrates vom 11. Jänner 2017 in Erfüllung des Auftrags nach Artikel 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010, S. 30 ff.

- 14.4 Der RH erwiderte der Postbehörde, dass ein jährlicher Tätigkeitsbericht wie der Kommunikationsbericht der RTR-GmbH nicht dem gesetzlichen Erfordernis einer periodischen Evaluierung des Universaldienstes aus einer mehrjährigen Perspektive entsprach. Er erachtete eine diesbezügliche Evaluierung im Sinne einer vorausschauenden Gestaltung der Rahmenbedingungen der Postpolitik als durchaus zweckmäßig und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Anpassungserfordernisse des Rechtsrahmens

- 15.1 (1) Gemäß Art. 23 EU-Postrichtlinie hat die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat periodisch einen Bericht über die Anwendung der EU-Postrichtlinie vorzulegen. Den ersten Bericht legte sie am 17. November 2015 vor. Er enthielt allgemeine Feststellungen über die Auswirkungen der EU-Postrichtlinie auf die Regulierungstätigkeit und den Postmarkt sowie Hinweise auf künftig erforderliche Aktivitäten.

Im Juli 2020 leitete die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation zur EU-Postrichtlinie ein. Die Ergebnisse sollen in den nächsten Bericht über die Anwendung der EU-Postrichtlinie einfließen. Ferner soll die EU-Postrichtlinie – in Anbetracht der durch die Digitalisierung und den elektronischen Handel erheblich veränderten Postmärkte – anhand folgender Fragen überprüft werden:

- Erfüllt die EU-Postrichtlinie noch den Zweck, für den sie 1997 erlassen sowie 2002 und 2008 geändert wurde?
- Wären neue Zielsetzungen in dieser Richtlinie zukünftig in Betracht zu ziehen?

Die Kommission veröffentlichte dazu einen Fragebogen. Die Befragung endete mit 9. November 2020.

Nach Auskunft der Postbehörde sollte eine Neufassung der EU-Postrichtlinie in eine Novelle des Postmarktgesetzes münden.

(2) Auf nationaler Ebene wies das Postmarktgesetz Unschärfen und Regelungslücken auf. Der RH stellt in einer tabellarischen Übersicht in Anhang D die im Bericht aufgezeigten Anregungen für legislative Änderungen zusammenfassend dar.

- 15.2 Der RH verwies auf die EU-weite öffentliche Konsultation seitens der Europäischen Kommission, die zu einer allfälligen Anpassung der EU-Postrichtlinie führen könnte. Eine zeitliche Perspektive war jedoch zur Zeit der Gebarungüberprüfung ebenso wenig einzuschätzen wie eine daraus resultierende Novelle des Postmarktgesetzes in Österreich.

Der RH hielt fest, dass die Anwendung einzelner Bestimmungen des Postmarktgesetzes durch Unschärfen und Regelungslücken erschwert war bzw. einzelne Bestimmungen keine konkrete Anwendung fanden. Nach Ansicht des RH sollte bereits vor einer Änderung der EU–Postrichtlinie eine Anpassung erfolgen.

Er empfahl der Postbehörde, im Hinblick auf eine Änderung des Postmarktgesetzes zur Behebung von Unschärfen und Regelungslücken initiativ zu werden.

15.3 (1) Wie die Postbehörde in ihrer Stellungnahme mitteilte, habe die für Logistik zuständige ressorteigene Organisationseinheit bereits eine Liste an Themen erstellt, die im Zuge einer allfälligen Novelle Eingang in das Postmarktgesetz finden würden, darunter auch die vom RH aufgeworfenen Punkte.

(2) Die RTR–GmbH unterstütze laut ihrer Stellungnahme die Empfehlung, Unschärfen und Regelungslücken des Postmarktgesetzes durch eine Novelle zu beheben.

16.1 Die Postbehörde konnte durch Verordnung nähere Bestimmungen für die dem Universaldienst zuzurechnenden Dienstleistungen, insbesondere über die Berichtspflicht an die Regulierungsbehörde und die Weiterentwicklung des Universaldienstes, erlassen.⁵⁰ Sie machte von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch. Dies, obwohl ein erheblicher Klärungsbedarf bei der Definition des Universaldienstes bestand. Insbesondere über die Zugehörigkeit von Leistungen zum Universaldienst bestanden häufig Auffassungsunterschiede zwischen der PCK und der Post AG. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein Verfahren, das den Umfang des Universaldienstes betraf, beim Verwaltungsgerichtshof (**VwGH**) anhängig.

Der VwGH traf mehrfach Entscheidungen über Regelungsinhalte des Postmarktgesetzes (bzw. des Postgesetzes 1997) zum Universaldienst und würdigte das Verhältnis der Normen zu den Vorschriften der EU–Postrichtlinie.⁵¹ Er hielt fest, dass Art. 3 der EU–Postrichtlinie die Mindestanforderungen an den Universaldienst grundsätzlich festschrieb, der österreichische Gesetzgeber hatte diese hingegen in taxativer Form übernommen. Nach dem Wortlaut⁵² des § 6 Abs. 2 Postmarktgesetz bestand daher keine Möglichkeit, den Katalog der Anforderungen zu erweitern; bestimmte Produkte waren dem Universaldienst zuzuordnen⁵³ oder von diesem auszuschließen.

⁵⁰ § 6 Abs. 9 Postmarktgesetz

⁵¹ VwGH 2010/03/0048, 2011/03/0192, 2011/03/0202, 2012/03/0058, 2012/03/0153

⁵² Das Postmarktgesetz übernahm in diesem Zusammenhang nicht den Ausdruck „mindestens“.

⁵³ Die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften (§ 6 Abs. 3 letzter Satz Postmarktgesetz) und von Schriftstücken der Gerichte und Verwaltungsbehörden nach dem 2. Abschnitt des Zustellgesetzes (§ 17 Postmarktgesetz) war kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung jedenfalls Teil des Universaldienstes.

ßen⁵⁴. Insbesondere umfasste der Universaldienst jene Leistungen, die zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung⁵⁵ erforderlich waren (§ 6 Abs. 3 Postmarktgesetz).

Nach Ansicht des VwGH konnte die PCK von einem zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung notwendigen Dienst ausgehen, wenn dieser von einer breiten Nutzergruppe nachgefragt wird und ein Ausschluss von der Nutzung dieses Dienstes spürbare Nachteile für die Betroffenen hätte, etwa ihre wirtschaftliche Teilhabe einschränken würde. Darüber hinausgehende Anforderungen oder Dienste waren nach Ansicht des VwGH nicht Bestandteil des Universaldienstes.

Der VwGH verneinte auch eine grundsätzliche Verpflichtung des Universaldienstbetreibers zur Weiterentwicklung des Universaldienstes. Aus § 6 Abs. 8 Postmarktgesetz leitete er jedoch ab, dass der Universaldienst im Sinne von Nutzerbedürfnissen weiterzuentwickeln sei, gegebenenfalls wären daher die Leistungen der Abholung, der Sortierung, des Transports und der Zustellung von Postsendungen und Postpaketen zu verbessern.

- 16.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die PCK jeweils im Einzelfall entschied, ob ein neues Produkt dem Universaldienst zuzurechnen war oder nicht. Teilte die Post AG die Position der PCK nicht, bedurfte eine Klärung langwieriger Verwaltungsverfahren zu jeweils einzelnen Produkten.

Der VwGH formulierte allgemeine Grundsätze für den Universaldienst (Grundbedürfnisse, breite Nutzergruppe, Weiterentwicklung im Sinne der Nutzerbedürfnisse), die Rechtsunsicherheit bei Interpretation des Begriffs „Universaldienst“ konnte dadurch aber nicht zur Gänze behoben werden. Der RH führte dies auch darauf zurück, dass der Universaldienst im Postmarktgesetz nicht hinreichend – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips der EU – geregelt war.

Der RH stellte kritisch fest, dass die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus als Postbehörde von der in § 6 Abs. 9 Postmarktgesetz vorgesehenen Möglichkeit, durch Verordnung den Universaldienst klar abzugrenzen, bisher keinen Gebrauch gemacht hatte. Nach Ansicht des RH würde eine klare Abgrenzung zwischen dem regulierten Bereich (Universaldienst) und dem nicht regulierten

⁵⁴ Retourpakete waren nach § 6 Abs. 4 Postmarktgesetz nicht Bestandteil des Universaldienstes.

⁵⁵ Leistungen, bei denen die zugrunde liegenden Verträge mit Großkunden nicht durch Aufgabe in Postbriefkästen oder durch Übergabe der Postsendungen an einem anderen Zugangspunkt abgeschlossen werden, sondern direkt in Verteilzentren eingeliefert werden, gehören nicht zur Grundversorgung und demnach nicht zum Universaldienst.

Dienste, die zur Verbreitung von Informationen und zur Kommunikation öffentlicher Einrichtungen (Zustellung von Schriftstücken der Gerichte und Verwaltungsbehörden) mit dem Staatsvolk dienen – und die im weiteren Sinne zur Sicherung der Funktion des demokratischen Rechtsstaates beitragen –, zählen ausdrücklich zum Mindestangebot des Universaldienstes.

Bereich (Nicht-Universaldienst) die Rechtssicherheit erhöhen, insbesondere bei Neueinführung und Weiterentwicklung von Produkten.

Der RH empfahl der Postbehörde, eine Verordnung zu erlassen, die eine klare Abgrenzung zwischen Produkten, die dem Universaldienst zuzuordnen sind, und Nicht-Universaldienstprodukten ermöglicht. Diese Verordnung sollte zudem anhand von Kriterien die eindeutige Einstufung neuer Produkte und die Weiterentwicklung des Universaldienstes gewährleisten.

- 16.3 Die Postbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie den Vorschlag des RH grundsätzlich begrüße. Die von der Regulierungsbehörde in der Vergangenheit vorgenommene Einstufung sei inzwischen vom VwGH weitestgehend bestätigt worden und stelle somit eine gute Grundlage für die weitere Beurteilung dar.

In den Vorarbeiten zur neuen EU-Postrichtlinie werde der Universaldienst ein zentrales Thema sein; es sei damit zu rechnen, dass es hier zu neuen Festlegungen kommen werde. Auf Basis dieser sodann in nationales Recht zu übernehmenden Festlegungen zum Umfang des Universaldienstes erscheine die Erlassung einer entsprechenden Verordnung zweckmäßig.

Die Bedeutung des Universaldienstes für die Post AG

Marktentwicklung und Wettbewerb

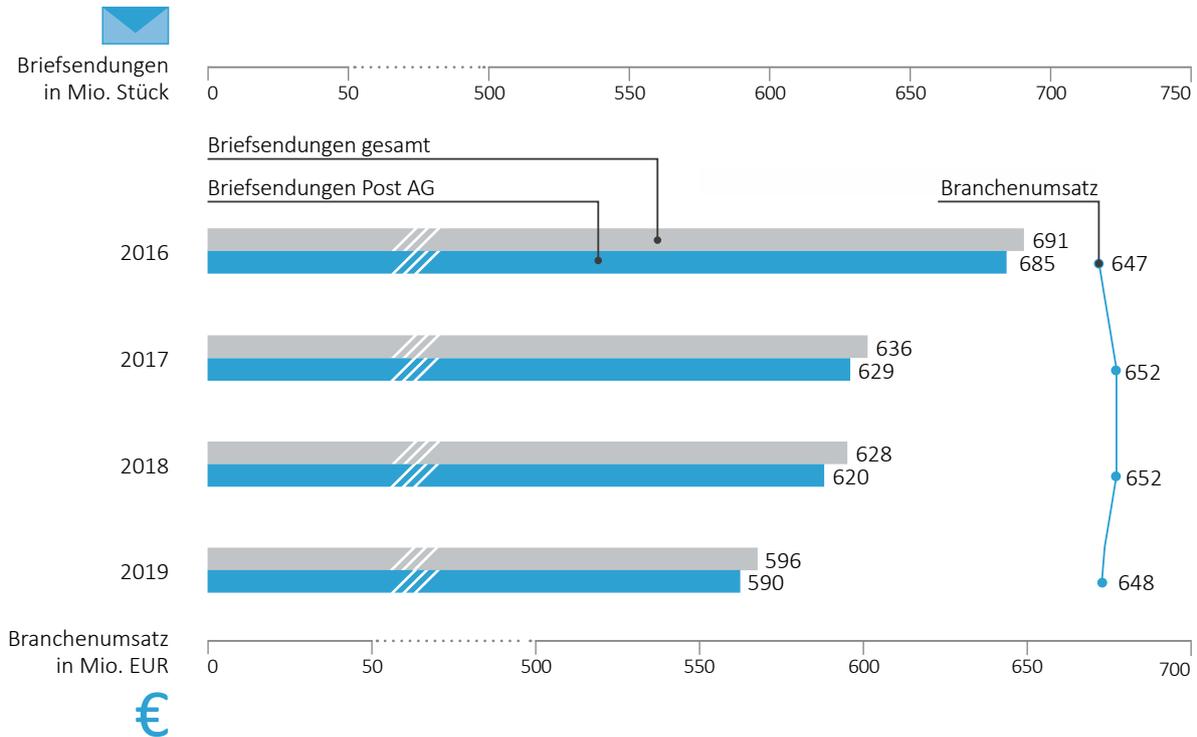
- 17.1 (1) Die Digitalisierung veränderte das Kommunikations- und Konsumverhalten der Menschen und führte zu einem Mengenrückgang auf dem Briefmarkt und zu einem Mengenanstieg auf dem Paketmarkt.

Die Anzahl der Briefsendungen sank im überprüften Zeitraum in Österreich um 4 % bis 5 % pro Jahr. Österreich lag damit im europäischen Trend, wobei der Rückgang in anderen Ländern noch deutlicher ausgeprägt war, z.B. lag er in Frankreich bei 6 %, in den Niederlanden bei 9 % und in Dänemark bei 14 %; in Deutschland sank das Briefvolumen jährlich um 3 %.⁵⁶

⁵⁶ PostNL, European Postal Markets. 2020 an overview. Volume development in Europe 2015 – 2018 of addressed mail

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Briefmarktes in Österreich:

Abbildung 3: Briefmarkt in Österreich – Anzahl der Sendungen und Umsatz



Quelle: RTR Post Monitor; Darstellung: RH

Das Gesamtvolumen auf dem Briefmarkt in Österreich sank in den Jahren 2016 bis 2019 zwar um 14 % auf etwas unter 600 Mio. Sendungen, der Gesamtumsatz der Branche – im Wesentlichen der Post AG – blieb aber mit rd. 650 Mio. EUR im Wesentlichen konstant. Der durchschnittliche Umsatz je Brief erhöhte sich folglich um über 16 %. Die Post AG verfügte auf dem Briefmarkt mit einem Marktanteil von rd. 99 % – abgesehen von wenig regionaler Konkurrenz – über ein De-facto-Monopol.

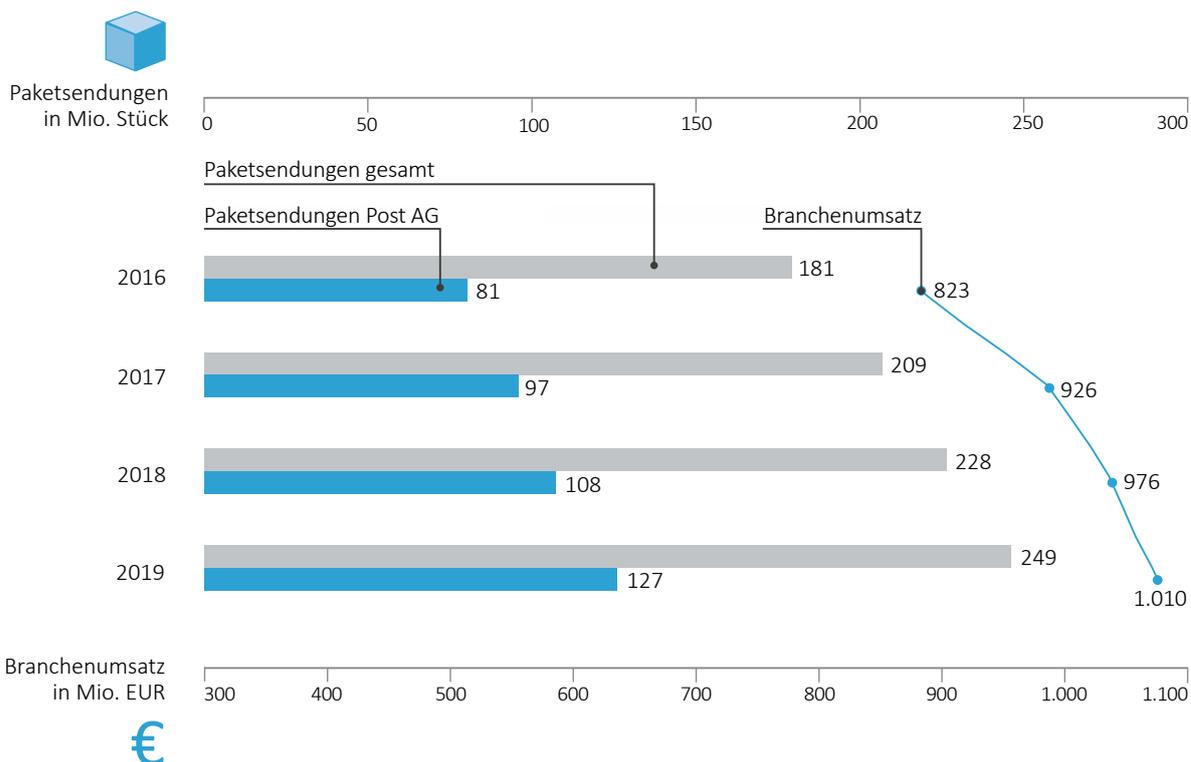
Die Werte zum Briefmarkt im RTR Post Monitor umfassten Inlandssendungen sowie Sendungen in das Ausland (Outbound-Briefsendungen). Unter Berufung auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nahm die RTR-GmbH die Daten zu Briefsendungen aus dem Ausland (Inbound-Briefsendungen) nicht in ihren Bericht auf, weil es in diesem Bereich nur drei Anbieter gab. Somit wies sie für das Briefsegment jährlich ein Volumen von rd. 100 Mio. Sendungen bzw. rd. 90 Mio. EUR Umsatz nicht aus.

(2) Das Paketsegment war im Vergleich zum Briefmarkt weitaus dynamischer und die Post AG war mit starker Konkurrenz konfrontiert. In den Jahren 2016 bis 2019 betrug der Anteil der Post AG am gesamten österreichischen Paketmarkt durchschnittlich rd. 48 %. Sie dominierte den Inlands-Paketverkehr (Marktanteil von 71 % im Jahr 2018), im Markt für Auslandspakete verfügte die Post AG über wesent-

lich geringere Marktanteile: rd. 19 % bei den in das Ausland gelieferten Paketen bzw. rd. 3 % bei den aus dem Ausland eingehenden Paketen.

Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung des Paketmarktes in Österreich dar:

Abbildung 4: Paketmarkt in Österreich – Anzahl der Sendungen und Umsatz



Quelle: RTR Post Monitor; Darstellung: RH

Die Paketsendungsmengen stiegen von 2016 bis 2019 – vor allem durch den Online-Handel – stark an (rd. 37 %), der Umsatz erhöhte sich vergleichsweise um rd. 23 % auf über 1 Mrd. EUR im Jahr 2019. Der durchschnittliche Umsatz je Paket reduzierte sich folglich um fast 11 %.

Das Marktumfeld veränderte sich stetig: Ende 2018 startete ein führender Online-Händler mit der Selbstzustellung seiner Pakete vorrangig im mengenstarken urbanen Bereich. Damit verlor die Post AG einen ihrer bisher größten Auftraggeber. Mitte des Jahres 2019 übernahm die Post AG das Zustellgeschäft für die aus dem Ausland eingelieferten Pakete eines vormaligen Konkurrenten, wodurch ihr Anteil an den Paketsendungen auf über 51 % stieg.

- 17.2 (1) Der RH hob hervor, dass die Post AG im Briefbereich mit einem Marktanteil von rd. 99 % ihre Monopolstellung im liberalisierten Briefmarkt de facto beibehielt. Trotz rückläufiger Sendungsmengen blieb der Gesamtumsatz der Briefpost weitgehend konstant, weil sich der durchschnittliche Umsatz je Brief infolge der Entgeltanpassungen im Zeitraum 2016 bis 2019 um über 16 % erhöhte.

Der RH merkte an, dass der Jahresbericht der RTR-GmbH (RTR Post Monitor) im Briefsegment die Sendungen aus dem Ausland (jährlich fast 100 Mio. Stück bzw. 90 Mio. EUR Umsatz) unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht auswies. Dadurch lag keine umfassende Markt- und Wettbewerbsbeobachtung vor, die Gesamtbetrachtung des Briefmarktes fehlte und erlaubte daher auch keinen Vergleich mit der Entwicklung des Paketmarktes.

Der RH empfahl der RTR-GmbH, im Zuge der statistischen Erhebungen auf Basis der Post-Erhebungs-Verordnung auch die Briefsendungen aus dem Ausland zu berücksichtigen, damit die in § 52 Abs. 1 Postmarktgesetz geforderte Beobachtung und Überwachung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung das gesamte Briefsegment in Österreich umfasst.

Aus Sicht des RH konnte eine aggregierte Darstellung des gesamten Briefsegments die Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sicherstellen.

(2) Der RH hob die zunehmende Wettbewerbsintensität im Paketbereich, vor allem in urbanen Gebieten, hervor. Mitbewerber konnten ihr Geschäftsmodell optimieren, indem sie mengenstarke urbane Gebiete selbst belieferten und mengenschwache bzw. abgelegene Regionen der Post AG überließen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit, einen tragfähigen Ausgleichsmechanismus zu entwickeln (TZ 7) sowie auf die seit Jahren fehlende Evaluierung des Universaldienstes (TZ 14).

- 17.3 Die RTR-GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie im „Post Monitor Jahresbericht 2020“ die Darstellungen bereits angepasst habe. Somit würden Jahresmengen und –umsätze von Briefen und Paketen so dargestellt, dass alle in Österreich zugestellten Briefe bzw. Pakete zusammengefasst würden.

Universaldienstleistungen der Post AG

18.1 (1) Universaldienstleistungen bot die Post AG in vier Produktkategorien an. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Volumens je Produktkategorie von 2016 bis 2019 und die Anteile des Universaldienstes an den jeweiligen Produktkategorien:

Tabelle 2: Anzahl der Sendungen der Post AG nach Produktkategorien

Produktkategorien	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt 2016 bis 2019		2016 bis 2019: durchschnittlich jährliche Veränderung	
	Anzahl				Anzahl	Anteil		
	in Mio. Stück					in %		
Briefpost	787	728	723	690	732	16	-4	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	642	581	570	553	586	80	-5	
Werbepost ¹	3.199	3.332	3.204	3.097	3.208	68	-1	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	144	133	120	117	128	4	-6	
Medienpost ²	658	707	673	678	679	14	1	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	177	191	169	168	176	26	-2	
Paketpost	81	97	108	127	103	2	19	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	8	12	11	12	11	10	13	
Gesamtsendungen	4.725	4.864	4.708	4.592	4.722	100	-1	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	970	917	870	850	902	19	-4	

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Post AG; Berechnung: RH

¹ Werbepost umfasst Aussendungen von Parteien und Vereinen zu günstigen Entgelten.

² Medienpost umfasst insbesondere auch Regionalmedien (Bezirksblätter) und Verlagssendungen (Wochen-, Monatsmagazine etc.).

Die Gesamtzahl der Sendungen war rückläufig und lag im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 bei rd. 4,7 Mrd. Sendungen. Davon betrafen 19 % den Universaldienst.

Im überprüften Zeitraum entfielen 68 % aller Sendungen auf Werbepost (durchschnittlich 3,2 Mrd. Sendungen je Jahr), 16 % auf Briefpost (durchschnittlich 730 Mio. Sendungen je Jahr), 14 % auf Medienpost (durchschnittlich 680 Mio. Sendungen je Jahr) und 2 % auf Pakete (durchschnittlich 100 Mio. Sendungen je Jahr). Der Anteil der Universaldienstleistungen war bei der Briefpost mit

80 % am höchsten, bei der Medienpost lag er bei über einem Viertel; bei den Paketen entfielen 10 % auf den Universaldienst, bei der Werbepost 4 %.

Die dem Universaldienst zuzuordnenden Mengen nahmen im Zeitraum 2016 bis 2019 jährlich um 4 % ab, wobei die Anzahl der Sendungen in den Bereichen Briefpost (-5 %), Werbepost (-6 %) und Medienpost (-2 %) zurückging, im Bereich Pakete dagegen mit durchschnittlich 13 % jährlich stark anstieg. Die Entwicklung der Universaldienstprodukte fiel dabei jeweils ungünstiger aus als jene der gesamten Kategorie.

(2) Die Bedeutung des Universaldienstes für die Post AG zeigte sich auch in der Entwicklung der Umsatzerlöse der vier Produktkategorien:

Tabelle 3: Umsatzerlöse der Post AG nach Produktkategorien

Produktkategorien	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt 2016 bis 2019		2016 bis 2019: durchschnittlich jährliche Veränderung	
	Umsatzerlöse				Umsatzerlöse	Anteil		
	in Mio. EUR					an Gesamtumsatz		Universaldienst
Briefpost	739	733	744	747	741	46	0,4	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	613	612	618	617	615	83	0,2	
Werbepost	354	349	337	334	343	21	-2	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	48	43	40	41	43	13	-5	
Medienpost	140	136	130	131	134	8	-2	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	47	49	45	45	47	35	-1	
Paketpost	320	375	412	479	397	25	17	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	60	75	74	75	71	18	8	
Gesamtumsatz	1.553	1.593	1.624	1.692	1.615	100	3	
<i>davon</i>								
<i>Universaldienst</i>	768	779	776	778	776	48	0,4	

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Post AG; Berechnung: RH

Die gesamten Umsatzerlöse nahmen sukzessive zu und lagen im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 bei rd. 1,62 Mrd. EUR. Davon betrafen 48 % den Universaldienst.

Im überprüften Zeitraum entfiel fast die Hälfte der Umsatzerlöse (46 %) auf Briefpost (durchschnittlich rd. 740 Mio. EUR), ein Viertel (25 %) auf Paketpost (durchschnittlich rd. 400 Mio. EUR), etwa ein Fünftel (21 %) auf Werbepost (durchschnittlich rd. 340 Mio. EUR) und 8 % auf Medienpost (durchschnittlich rd. 130 Mio. EUR). Bei den vier Produktkategorien hatte der Universaldienst folgenden Anteil am jeweiligen Umsatz: Bei der Briefpost dominierte der Universaldienst mit 83 %, bei der Medienpost (35 %), bei den Paketen (18 %) und bei der Werbepost (13 %) spielte er eine geringere Rolle.

Im Universaldienstbereich stiegen nur die Umsatzerlöse der Pakete (durchschnittlich 8 % pro Jahr), während sie bei Briefen stagnierten und bei Werbepost (-5 %) und Medienpost (-1 %) rückläufig waren. Die Umsatzerlöse der Universaldienstprodukte entwickelten sich – mit Ausnahme der Medienpost – jeweils ungünstiger als jene der gesamten Kategorie.

(3) Bei der Brief-, Werbe- und Medienpost erfolgte grundsätzlich eine Eigenzustellung. Bei der Paketzustellung bestanden dagegen drei Möglichkeiten: gemeinsam mit der Briefpost als „Verbundzustellung“ im ländlichen Raum; als Paketzustellung durch Eigenpersonal; als Fremdzustellung durch Frächter. Die Paketpost verteilte sich im überprüften Zeitraum wie folgt auf diese drei Zustellmöglichkeiten:

Tabelle 4: Arten der Paketzustellung der Post AG

	2016	2017	2018	2019	Durchschnitt 2016 bis 2019
	Anteil in %				
Verbundzustellung	48	47	47	46	47
Eigenzustellung	26	25	25	21	24
Fremdzustellung	26	28	28	33	29

Quelle: Post AG; Berechnung: RH

Die Fremdzustellung stieg nach Übernahme des Zustellgeschäfts eines vormaligen Konkurrenten, der ausschließlich mit Frächtern zustellte, zuletzt auf rund ein Drittel der Paketmenge an. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung plante die Post AG, aus Kostenüberlegungen diese Paketmenge in den bisherigen Post-Zustellmix zu übernehmen, wodurch sich mittelfristig der Mengenanteil an Fremdzustellung wieder auf rund einem Viertel der Gesamtmenge einpendeln soll.

- 18.2 Der RH stellte fest, dass die Umsatzerlöse der Post AG trotz rückläufiger Sendungen anstiegen. Der Anteil des Universaldienstes nahm dabei sowohl bei der Anzahl der Sendungen (von 21 % auf 19 %) als auch bei den Umsatzerlösen (von 49 % auf 46 %) ab und belief sich im Durchschnitt auf 19 % bei der Anzahl der Sendungen bzw. auf 48 % bei den Umsatzerlösen.

Die Produktgruppen Briefpost und Paketpost erzielten im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 rd. 70 % der gesamten Umsatzerlöse. Die Briefpost umfasste dabei 16 % der Sendungen, aber 46 % der Umsatzerlöse und war damit die umsatzmäßig bedeutendste Kategorie. Auch der Anteil des Universaldienstes war mit 80 % der Sendungen bzw. 83 % der Umsatzerlöse bei der Briefpost überdurchschnittlich hoch. Die Paketpost war mit jährlich durchschnittlich 400 Mio. EUR die Kategorie mit den zweithöchsten Umsätzen, wobei hier die Anzahl der Sendungen als auch die Umsatzerlöse sukzessive anstiegen. Der Universaldienst spielte in der Paketpost mit 10 % der Sendungen und 18 % der Umsatzerlöse aber eine vergleichsweise geringe Rolle.

Entgelte

- 19.1 (1) Die Post AG verfügte im Jahr 2019 im Briefbereich über 15 nationale und 56 internationale Entgelte; im Paketbereich bestanden 16 nationale und 100 internationale Entgelte. In Österreich galten einheitliche Entgelte für das gesamte Bundesgebiet.

Die Entgelte unterschieden sich nach Gewichtskategorien, Laufzeiten und Zusatzdiensten, z.B. „Einschreiben“ oder „Nachforschung“ im Briefbereich bzw. „zerbrechlich“ oder „Wertangabe“ im Paketbereich. Innerhalb der Produktgruppen stiegen die Entgelte konform zur Sendungsgröße und nicht streng nach Kosten- bzw. Absatzgesichtspunkten. Im internationalen Versand erhöhte sich die Anzahl der Entgelte aufgrund der weltweiten Zonierung.

Eine Novelle des Postmarktgesetzes im Jahr 2015⁵⁷ ermöglichte der Post AG neben dem bisherigen Standardbrief „Brief S“ mit schneller Zustellung die Einführung von Non-Priority-Briefsendungen. Die Post AG bot daraufhin ab 1. Juli 2018 anstatt des bisherigen „Brief S“ (Standardbrief) mit Zustellung am nächsten Tag nach Aufgabe die zwei Entgelte „PRIO Brief S“ (in der Folge: **Priority-Brief**) sowie „ECO Brief S“ (in der Folge: **Economy-Brief**) an. Das Entgelt für den Priority-Brief umfasste die gleichen Qualitätskriterien wie der bisherige „Brief S“ und war daher als dessen direkte Nachfolgesendungsart anzusehen. Der Economy-Brief war für nicht dringende Sendungen und wies eine Laufzeit von zwei bis drei Tagen sowie weniger Aufgabemöglichkeiten auf.

⁵⁷ BGBl. I 134/2015

Die folgende Tabelle zeigt für ausgewählte Brief- und Paket-Standardprodukte des regulierten Universaldienstes die Entgeltentwicklung seit 2011:

Tabelle 5: Entgeltentwicklung Standardprodukte – Brief- und Paketbereich

Produkt	Entgelt ¹				Entgelt ²	VPI ³
	2011	2013	2015	2018 ⁴	Entwicklung 2016 bis 2019 ⁴	
	in EUR				in %	
Standard Brief ⁵	0,62		0,68			
Priority-Brief				0,80	17,6 ⁶	8,3
Economy-Brief				0,70	2,9 ⁶	8,3
Standardpaket Inland bis 2 kg	4,17	4,31	4,44	4,62	4,1	8,3
Standardpaket Inland bis 4 kg	5,27	5,46	5,64	5,82	3,2	8,3
Standardpaket Inland bis 10 kg	7,97	8,16	8,39	8,62	2,7	8,3

¹ Erhöhungen Brief: 1. Mai 2011, 1. März 2015, 1. Juli 2018; Paket: 1. Jänner 2011, 1. Februar 2013, 1. Jänner 2015, 1. Juli 2018

² Berechnung: Entgelt 2015 gegenüber 2018 für Gültigkeit 2016 bis 2019

³ Verbraucherpreisindex – VPI 2015, Veränderung Jänner 2016 bis Dezember 2019 (Statistik Austria)

⁴ In den Jahren 2016, 2017 und 2019 veränderte die Post AG die Entgelte bei den hier angeführten Produkten nicht.

⁵ Produktbezeichnungen des Standardbriefs, der rd. 50 % der gesamten Briefmenge umfasste: Standard Brief (bis 2015), Brief S (bis 2018), seither PRIO Brief S und ECO Brief S

⁶ Vergleich mit dem Produkt Standard Brief 2015

Quelle: Post AG; Berechnung: RH

Die Post AG erhöhte seit 2016 das Entgelt für den Priority-Brief um 12 Cent (rd. 18 %), während der Economy-Brief um 2 Cent (rd. 3 %) über dem bisherigen Standardbrief lag. Die Post AG hatte die Entgelte für Briefe, insbesondere vor 2015, längere Zeit nicht erhöht. Ihren Ausführungen zufolge waren in der Vergangenheit durch Effizienzsteigerungen, z.B. die Errichtung neuer Logistikzentren und damit einhergehende Prozessverbesserungen, Entgelterhöhungen nicht jährlich erforderlich.

Ein Vergleich der Entgelte mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex – in Anlehnung an die Gutachten der RTR-GmbH zur Überprüfung der Erschwinglichkeit (TZ 13) – zeigte, dass das Entgelt der in Tabelle 5 dargestellten Standardprodukte mit Ausnahme des Priority-Briefs weniger stark stieg als der Verbraucherpreisindex. Bei den Standardpaketen betrug die Erhöhung maximal die Hälfte der Indexsteigerung.

(2) Die Post AG schätzte im Vorfeld der Einführung der neuen Entgelte zum 1. Juli 2018 die Nachfrage nach dem teureren Priority-Brief auf 18 % und nach dem günstigeren Economy-Brief auf 82 % des geplanten Volumens des bisherigen Standardbriefs. Diese Schätzung bildete die Grundlage für die Entgeltgutachten der RTR-

GmbH, die sie ohne weitere Analysen über Absatzmengen und Sensitivitäten sowie über die damit jeweils verbundenen Umsatzauswirkungen durchführte.

Entgegen der Schätzung im Vorfeld wurden nach der Entgelttrennung im zweiten Halbjahr 2018 48 % aller Briefsendungen als Priority-Briefe versandt, im Jahr 2019 36 %, das waren doppelt so viel wie geschätzt. Die Post AG erwirtschaftete dadurch zusätzliche Umsatzerlöse von 3,91 Mio. EUR im zweiten Halbjahr 2018 bzw. 4,89 Mio. EUR im Jahr 2019.

(3) Einen Automatismus zur Aufrollung von Mengendifferenzen, die zu zusätzlichen Umsatzerlösen führten – ähnlich dem Regulierungskonto im Bereich der Energieverteilernetze – sah das Postmarktgesetz nicht vor.⁵⁸ Dieser würde einen Ausgleich von Mengenabweichungen zwischen der Entgeltfestsetzung (Planung) und dem Ist-Ergebnis bewirken. Differenzen würden in den Folgeperioden entgeltwirksam berücksichtigt.

- 19.2 (1) Der RH hob hervor, dass die Entgelte für das gesamte Bundesgebiet – ungeachtet regional unterschiedlicher Kosten – einheitlich waren und die Entgelte nach der Produktgröße innerhalb der Produktgruppen und nicht streng nach Kosten- bzw. Absatzgesichtspunkten gestaffelt waren. Nach Ansicht des RH war dies im Sinne des Universaldienstes, der die Sicherstellung einer erschwinglichen Grundversorgung mit Postdiensten bezweckt.

Der RH wies darauf hin, dass die Post AG von 2016 bis 2019 die Entgelte im Verhältnis zum Verbraucherpreisindex nicht für alle Kategorien der Standardprodukte gleich anpasste: Beim umsatzstarken Priority-Brief lag die Erhöhung mehr als neun Prozentpunkte über dem Anstieg des Verbraucherpreisindex, während bei den Standardpaketen die Anpassung maximal nur die Hälfte der Indexsteigerung betrug. Der RH führte dies auf unterschiedliche Wettbewerbssituationen zurück (TZ 17).

(2) Der RH stellte fest, dass die Post AG bei der Entgelttrennung des Standardbriefs zum 1. Juli 2018 die zukünftige Nachfrage nach dem teureren Priority-Brief zu gering und die Nachfrage nach dem günstigeren Economy-Brief zu hoch angenommen hatte. Weiters hielt der RH fest, dass in dem der Einführung folgenden Jahr doppelt so viele Priority-Briefe versandt wurden wie von der Post AG geschätzt. Dadurch erzielte sie im Zeitraum 1. Juli 2018 bis 31. Dezember 2019 zusätzliche Umsatzerlöse von fast 9 Mio. EUR gegenüber den im Entgeltverfahren zugrunde liegenden Planwerten. Nach Ansicht des RH war die Mengenschätzung der Post AG für die Entgeltfestlegung nicht realistisch. Er bemängelte, dass die RTR-GmbH in ihrem Entgeltgutachten den Schätzungen der Post AG folgte, ohne eigene Analysen über Absatzmengen, Sensitivitäten und Umsatzauswirkungen anzustellen.

⁵⁸ § 50 Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 (ElWOG) für den Strombereich und § 71 Gaswirtschaftsgesetz 2011 (GWG) für den Gasbereich

Der RH empfahl der RTR-GmbH, bei Erstellung von Gutachten für die PCK, insbesondere bei Entgelttrennungen, die Mengenschätzungen der Post AG verstärkt auf Plausibilität zu analysieren, um allfällige Mitnahmeeffekte der Post AG künftig möglichst zu vermeiden.

(3) Der RH wies darauf hin, dass das Postmarktgesetz – im Gegensatz zu anderen Regulierungssystemen – keinen Automatismus zur Aufrollung von Mengendifferenzen vorsah, der Zusatzgewinne oder Verluste im Rahmen der Entgeltverfahren für die regulierten Universaldienstleistungen ausgleicht. Nach der Rechtslage zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wäre es der PCK allerdings nicht untersagt, eine Aufrollung durchzuführen.

19.3 (1) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH habe die Post AG die Prognosequalität der Daten in den vergangenen Verfahren deutlich verbessert; dies sei u.a. auf Urgeizen der RTR-GmbH zurückzuführen. Den Amtssachverständigen komme es zu, die Angaben der Post AG zu analysieren und deren Plausibilität zu hinterfragen.

(2) Die Post AG merkte in ihrer Stellungnahme an, dass – nach der derzeitigen Berechnungslogik der Erschwinglichkeit – für die Kalkulation der Zeitraum ab 1. Jänner 2017 bis zur Umsetzung einer geplanten Anpassung herangezogen werde. Somit würden immer die Veränderungen des gesamten Zeitraums auf die jeweils aktuellen Mengenprognosen bezogen und sowohl ausgenutzte als auch nicht ausgenutzte Preisspielräume der Vergangenheit in die neue Kalkulation einfließen.

Die Post AG bestreite nicht, das Kundenverhalten bei der Einführung des neuen Produkts Economy-Brief, trotz vorheriger Marktanalysen, nur teilweise richtig eingeschätzt zu haben. Abschätzungen des Kundenverhaltens bei Produkteinführungen seien oft schwierig. Dennoch ergebe sich durch die angewendete Methodik eine Aufrollung, weil in der Folge bei künftigen Anpassungen ein geringerer Preisspielraum bestehe. Eine etwaige Fehleinschätzung der Vergangenheit werde in der Berechnung neuer Entgeltmaßnahmen berücksichtigt bzw. ausgeglichen.

Zudem sei die Hochrechnungslogik mit der RTR-GmbH neu abgestimmt worden und fuße nun noch stärker auf einer Ist-Datenbasis. Dadurch solle die Prognosegenauigkeit weiter gesteigert werden.

Aus der genannten Logik der Berechnung erfolge aus Sicht der Post AG somit automatisch ein Review der Mengenentwicklung und auch eine „Aufrollung“ etwaiger Fehleinschätzungen der Vergangenheit.

19.4 Der RH anerkannte, dass sowohl die RTR-GmbH als auch die Post AG bestrebt waren, die Prognosequalität für zukünftige Entgelte zu verbessern.

Er teilte jedoch die Sicht der Post AG nicht, wonach die Berechnungslogik eine Aufrollung etwaiger früherer Fehleinschätzungen sicherstellt. Neue Entgeltanträge sind ausschließlich in die Zukunft gerichtet, dabei werden die in der Vergangenheit realisierten Ergebniswirkungen nicht gegengerechnet. Darüber hinaus können Entgelte nur nach entsprechenden Anzeigen der Post AG angepasst werden – ohne Anzeige führte die Regulierungsbehörde keine Prüfungen durch – und somit erfolgt auch keine automatische Berücksichtigung der Mengenentwicklung.

Ergebniswirkung

- 20.1 Zur Beurteilung der Ergebniswirkung bzw. der Umsatzrentabilität⁵⁹ des Universaldienstes zog der RH die Angaben aus den Entgeltgutachten der Regulierungsbehörde heran, die auf Planwerten der Post AG für die Jahre 2018 und 2020 beruhen.

Die folgende Tabelle zeigt die geplante Entwicklung der Umsatzrentabilität der Post AG, getrennt nach Universaldienst und Nicht-Universaldienst sowie den vier maßgeblichen Produktgruppen:

Tabelle 6: Umsatzrentabilität

	Plan 2018		Plan 2020	
	Universal- dienst	Nicht- Universal- dienst	Universal- dienst	Nicht- Universal- dienst
	in %			
Umsatzrentabilität Post AG insgesamt		10	8	
	10	10	12	4
Umsatzrentabilität nach Produktgruppen				
Briefpost	15	25	18	18
Werbepost	-31	0	-11	-8
Medienpost	-56	-4	-55	0
Paketpost	32	-10	16	-7

Quelle: RTR-GmbH Entgeltgutachten; Berechnung: RH

Der Vergleich der Planwerte 2018 und 2020 zeigt, dass die Post AG von einer Verringerung ihrer gesamten Umsatzrentabilität um zwei Prozentpunkte ausging; gleichzeitig sollte jedoch die Bedeutung des Universaldienstes für die Umsatzmarge steigen: Ausgehend von gleich hohen Planwerten im Jahr 2018 sollte die Umsatzrentabilität des Universaldienstes im Jahr 2020 um zwei Prozentpunkte steigen, jene des Nicht-Universaldienstes um sechs Prozentpunkte sinken.

⁵⁹ Umsatzrentabilität = Ergebnis nach Overhead-Umlagen im Verhältnis zu den Umsatzerlösen

In den Produktgruppen Brief- und Paketpost erwartete die Post AG für 2018 im Universaldienst eine hohe Umsatzrentabilität, die jeweils über der gesamten Umsatzrentabilität lag. Die Rentabilität der Briefpost sollte im Jahr 2020 noch um drei Prozentpunkte steigen, jene der Paketpost jedoch um die Hälfte sinken. Im Nicht-Universaldienst war die Umsatzrentabilität der Briefpost 2018 höher und 2020 gleich hoch wie im Universaldienst, bei der Paketpost war sie stets negativ.

Die Umsatzrentabilität der Werbe- und Medienpost war im Universaldienst in beiden Planungen stark negativ, im Nicht-Universaldienst plante die Post AG jedoch ein ausgeglichenes bzw. nur leicht negatives Ergebnis. Bei der Werbepost erwartete die Post AG für das Jahr 2020 eine Reduktion der Verluste im Universaldienst auf ein Drittel.

Die unterschiedlichen Umsatzrentabilitäten der Produktgruppen einerseits und der Bereiche Universaldienst und Nicht-Universaldienst andererseits waren aus Sicht der Post AG durch unterschiedliche Wettbewerbssituationen sowie allfällige Vorleistungen der Versender bei Nicht-Universaldienstprodukten (z.B. Sortierung und Einlieferung in die Logistikzentren) bedingt.

20.2 Anhand von Entgeltgutachten der Regulierungsbehörde, die auf Planwerten der Post AG für die Jahre 2018 und 2020 beruhten, analysierte der RH die Umsatzrentabilitäten nach Universaldienst und Nicht-Universaldienst sowie nach den wesentlichen Produktgruppen.

Der RH hob hervor, dass die Post AG bei der Briefpost ein De-facto-Monopol besaß (TZ 17). Sie erwirtschaftete hier einen wesentlichen Teil ihrer Umsatzrentabilität und konnte damit verlustträchtige Produktgruppen ausgleichen.

Einzig bei der Briefpost erzielte die Post AG laut Planung sowohl im Universaldienst als auch im Nicht-Universaldienst positive Ergebnisse. Im stark wettbewerblich geprägten Paketmarkt konnte sie nur im Universaldienst positive Ergebnisse erreichen. In den Kategorien Werbe- und Medienpost erwirtschaftete sie im Universaldienst relativ hohe negative Ergebnisse, im Nicht-Universaldienst dagegen ausgeglichene bzw. nur leicht negative.

Aus Sicht des RH versuchte die Post AG, ihre Gesamtdeckungsbeiträge über die Ergebnisse bei der Briefpost stabil zu halten. Dies zeigte sich etwa in der – trotz rückläufiger Sendungsmengen – für 2020 geplanten höheren Umsatzrentabilität der Briefpost im Universaldienst.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zum Anwendungsbereich der Entgeltgrundsätze (TZ 11) und hob hervor, dass die Post AG die kostenorientierte Gestaltung der Entgelte für den Universaldienst in jeder Produktgruppe unterschiedlich auslegte und somit verschiedene Ergebnisse – von stark negativ bis stark positiv – erzielte.

Eine Beibehaltung der derzeitigen Kalkulationsansätze und Ergebniserwartungen könnte bei weiterhin sinkender Anzahl an Briefsendungen in Zukunft deutliche, überproportionale Entgeltsteigerungen erfordern. Der RH sah darüber hinaus die Gefahr von Wechselwirkungen und dynamischen Effekten, indem stetig steigende Entgelte ihrerseits den Mengenrückgang befördern und verstärken.

Qualitätsvorgaben und Qualitätsmessung

Qualitätsbereiche laut Postmarktgesetz

- 21 Das Postmarktgesetz regelt in §§ 7 ff. die Qualität der Universaldiensterbringung vor allem für jene drei Bereiche, die mit der Post-Infrastruktur bzw. den logistischen Abläufen der Postdiensteanbieter zusammenhängen:
- die Abhol- und Zugangspunkte (Post-Geschäftsstellen, Postbriefkästen),
 - die Abhol- und Zustellfrequenzen sowie
 - die Laufzeiten der Sendungen.

Abhol- und Zugangspunkte

- 22.1 (1) Eine flächendeckende Versorgung mit Post-Geschäftsstellen war gegeben, wenn bundesweit – unabhängig vom Sendungsvolumen – mindestens 1.650 eigen- und fremdbetriebene Post-Geschäftsstellen zur Verfügung stehen. Das Postmarktgesetz enthielt zudem Vorgaben zur örtlichen Erreichbarkeit, zu den Öffnungszeiten und zum Mindestangebot von Post-Geschäftsstellen.⁶⁰ Eigenbetriebene Post-Geschäftsstellen bezeichnete die Post AG als Filialen, fremdbetriebene als Post-Partner. Die Schließung einer eigenbetriebenen Post-Geschäftsstelle setzte voraus, dass die kostendeckende Führung dauerhaft unmöglich und die Erbringung des Universaldienstes durch eine andere eigen- oder fremdbetriebene Post-Geschäftsstelle gewährleistet war.

⁶⁰ In Gemeinden mit einer Einwohneranzahl von mehr als 10.000 und allen Bezirkshauptstädten hatte die Post AG zu gewährleisten, dass für mehr als 90 % davon eine Post-Geschäftsstelle innerhalb einer Reichweite von maximal 2.000 m, in allen anderen Regionen innerhalb einer Reichweite von maximal 10.000 m erreichbar war (§ 7 Postmarktgesetz).

Die Post AG hatte dies der Regulierungsbehörde nachzuweisen. Die betroffenen Gemeinden waren zeitgerecht zu informieren. Innerhalb von drei Monaten waren alternative Lösungen zu suchen, um den Standort zu erhalten. War die Versorgung mittels einer fremdbetriebenen Post-Geschäftsstelle nicht gewährleistet, hatte die Post AG als Universaldienstbetreiber die flächendeckende Versorgung auf andere Weise, z.B. durch mobile Postämter oder Landzusteller, sicherzustellen.

Zur Beratung der Regulierungsbehörde in Fragen der flächendeckenden Versorgung mit Post-Geschäftsstellen war bei der RTR-GmbH ein Post-Geschäftsstellen-Beirat⁶¹ eingerichtet. Dieser war bei Aufsichtsmaßnahmen und vor Entscheidungen der PCK über Post-Geschäftsstellen zu hören und hatte eine Stellungnahme abzugeben. Letztere unterlag der freien Würdigung durch die PCK, die darüber mit Bescheid entschied.

Neben den Schließungen eigenbetriebener Post-Geschäftsstellen meldete die Post AG der Regulierungsbehörde jeden einzelnen – auch nur vorübergehenden – Wegfall eines Post-Partners und gab ihr monatlich jene Gemeinden bekannt, in denen mobile Postämter und Landzusteller im Einsatz waren. Auf diese Weise konnte die PCK prüfen und sicherstellen, dass die flächendeckende Versorgung im Sinne des Postmarktgesetzes gegeben war und keine Unterversorgung mit Post-Geschäftsstellen vorlag.

Nach Ansicht der RTR-GmbH funktionierten die alternativen Versorgungslösungen mittels mobiler Postämter und Landzusteller – Ende 2019 waren sieben Landzusteller im Einsatz – im Allgemeinen zur Zufriedenheit der Kunden; der PCK lagen hierzu keine Beschwerden vor.

⁶¹ Der Beirat bestand aus vier Mitgliedern. Jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied entsendeten der Gemeindebund, der Städtebund und die Verbindungsstelle der Bundesländer. Als weiteres Mitglied ohne Stimmrecht war von der RTR-GmbH ein Vertreter zu entsenden. Die Tätigkeit im Post-Geschäftsstellen-Beirat war ehrenamtlich.

(2) Nach einer Phase, in der viele eigenbetriebene Post-Geschäftsstellen geschlossen⁶² und zahlreiche Beschwerden an die Regulierungsbehörde herangetragen worden waren, trat ab 2016 eine gewisse Konsolidierung ein, wie nachfolgende Tabelle zeigt:

Tabelle 7: Post-Geschäftsstellen und Beschäftigte in Filialen

	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019	
	Anzahl per 31. Dezember				Anzahl	in %
Post-Geschäftsstellen gesamt	1.792	1.802	1.791	1.770	-22	-1,2
<i>davon</i>						
<i>eigenbetriebene Filialen</i>	454	443	423	415	-39	-8,6
<i>Post-Partner</i>	1.338	1.359	1.368	1.355	+17	+1,3
VZÄ je eigenbetriebene Filiale	4,6	4,6	4,4	4,0	-0,6	-13,0

Quelle: Post AG

Die Gesamtzahl der Post-Geschäftsstellen – der Höchststand war 2017 mit 1.802 Post-Geschäftsstellen erreicht – belief sich im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 auf rd. 1.800 und lag damit 9 % über der gesetzlichen Mindestanzahl (1.650 Geschäftsstellen). Im Zeitraum 2016 bis 2019 war eine Reduktion um 22 Geschäftsstellen bzw. 1,2 % zu verzeichnen.

Ende 2019 bestanden 415 eigenbetriebene Filialen neben 1.355 Post-Partnern; gegenüber 2016 sank die Anzahl der Filialen um 8,6 %, während jene der Post-Partner um 1,3 % anstieg.

Im Zeitraum 2016 bis 2019 reduzierte sich auch der Beschäftigtenstand in den eigenbetriebenen Postfilialen von durchschnittlich 4,6 Vollzeitäquivalenten (2016) um 13 % auf 4,0 (2019).

(3) Die Post AG als Universaldienstbetreiber hatte eine ausreichende, flächendeckende Versorgung mit Postbriefkästen sicherzustellen.⁶³ In zusammenhängend bebauten Gebieten mussten Postbriefkästen so ausreichend vorhanden sein, dass Nutzer im Regelfall im Umkreis von höchstens 1.000 m um ihren Wohnsitz einen Postbriefkasten erreichen konnten; eine Mindestanzahl an Postbriefkästen sah das Postmarktgesetz nicht vor. Bei der Errichtung neuer Postbriefkästen war auf die Bedürfnisse von Menschen, die in der Mobilität eingeschränkt sind, Bedacht zu nehmen.

⁶² Siehe dazu den RH-Bericht „Österreichische Post Aktiengesellschaft – Schließung von Postfilialen“ (Reihe Bund 2011/12): Die Gesamtzahl der eigen- und fremdbetriebenen Post-Geschäftsstellen sank von 2.303 im Jahr 2001 auf 1.510 im Jahr 2007. In der Folge erhöhte sich die Gesamtzahl der Geschäftsstellen auf 1.807 im Jahr 2010.

⁶³ § 9 Postmarktgesetz

Die Post AG reduzierte die Anzahl der Postbriefkästen im Zeitraum 2016 bis 2019 kontinuierlich (um 3 % bzw. 525 Stück), so dass im Jahr 2019 rd. 14.800 Postbriefkästen aufgestellt waren. Eine Anzeigepflicht bei geplanten Demontagen von Postbriefkästen und die Befassung der Regulierungsbehörde – in Anlehnung an die Regelungen bei der Schließung von Postfilialen – sah das Postmarktgesetz nicht vor. Die Regulierungsbehörde führte ein laufendes Monitoring im Zuge der Datenerhebung nach der PEV durch und veröffentlichte die Gesamtanzahl der Postbriefkästen in ihrem RTR Post Monitor.

- 22.2 (1) Der RH stellte fest, dass im Zeitraum 2016 bis 2019 die Anzahl der Post-Geschäftsstellen der Post AG über der gesetzlich geforderten Mindestanzahl von 1.650 lag, allerdings sank deren Anzahl in diesem Zeitraum. Dabei verringerte sich die Anzahl eigenbetriebener Filialen, während jene der Post-Partner stieg. Die Post AG substituierte somit einen Teil der nicht gewinnbringenden eigenbetriebenen Post-Geschäftsstellen durch Post-Partner. Auch wurde die durchschnittliche Personalkapazität in den eigenbetriebenen Post-Geschäftsstellen reduziert.

(2) Der RH wies darauf hin, dass das Postmarktgesetz keine Mindestanzahl an Postbriefkästen vorgab, auch musste die Post AG das Entfernen von Postbriefkästen der Regulierungsbehörde nicht anzeigen. Diese konnte im Rahmen ihres Monitorings gemäß der PEV daher nur die jährlichen Veränderungen der Gesamtanzahl beobachten, nicht jedoch die Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Erreichbarkeit (innerhalb von 1.000 m in zusammenhängend bebauten Gebieten). Kenntnis über Versorgungsprobleme erlangte die Behörde daher nur, wenn ihr konkrete Beschwerden zuzingen.

Angesichts der bestehenden Regelungen waren die Möglichkeiten der Regulierungsbehörde, eine möglichst flächendeckende Versorgung mit Postbriefkästen sicherzustellen, nicht ausreichend, um gegebenenfalls auftretende Unterversorgungen rechtzeitig erkennen und Maßnahmen veranlassen zu können.

Um eine möglichst flächendeckende Versorgung mit Postbriefkästen sicherzustellen und eine regionale Unterversorgung zu vermeiden, empfahl der RH der Regulierungsbehörde, entsprechende Datengrundlagen im Zuge des Monitorings zu erfassen.

Weiters empfahl der RH der Postbehörde, zu überlegen, im Rahmen einer künftigen Gesetzesnovelle die Aufsichtstätigkeit der Regulierungsbehörde in Bezug auf die Versorgung mit Postbriefkästen zu stärken.

- 22.3 (1) Die Postbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Entwicklung der Versorgung mit Postbriefkästen – auf Basis der von der Regulierungsbehörde erhobenen Daten zur Anzahl der Postbriefkästen – verfolgt werden könne und dadurch eine Beeinträchtigung der Versorgungsqualität erkennbar wäre. Das Postmarktge-

setz sehe bei einem Verstoß Aufsichtsmaßnahmen vor und die Regulierungsbehörde könne, bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben, im Wege von Aufsichtsverfahren tätig werden.

(2) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH sehe die PEV eine regelmäßige Erhebung und Veröffentlichung der Gesamtzahl der Postbriefkästen vor. Bislang sei sie auf keine Hinweise gestoßen, dass die Post AG ihren Verpflichtungen zu einer ausreichenden, flächendeckenden Versorgung mit Postbriefkästen nicht oder unzureichend nachkomme. Da das Postmarktgesetz die Möglichkeiten eines Aufsichtsverfahrens bei einem Verstoß zulasse, liege auch keine Notwendigkeit für eine verstärkte Aufsichtstätigkeit bei Versorgung mit Postbriefkästen vor.

- 22.4 Der RH entgegnete der Postbehörde und der RTR-GmbH, dass die im Postmarktgesetz geforderte Versorgungsqualität bzw. Erreichbarkeit nicht allein durch das Monitoring der Gesamtzahl an Postbriefkästen sichergestellt werden kann. Der Fokus der Empfehlung des RH richtete sich auf die Vermeidung einer allfälligen regionalen Unterversorgung.

Abhol- und Zustellfrequenz

- 23.1 Der Universaldienstbetreiber war verpflichtet, Postbriefkästen von Montag bis Freitag mindestens einmal täglich zu leeren und im Rahmen des Universaldienstes Brief- und Paketsendungen im Regelfall an fünf Werktagen pro Woche, ausgenommen Samstag, an die in der Anschrift genannte Wohn- oder Geschäftsadresse zuzustellen. Tageszeitungen waren grundsätzlich auch am Samstag zuzustellen.

Die Post AG ging über die gesetzlichen Vorgaben hinaus, indem sie Paketsendungen aus Wettbewerbsgründen – insbesondere in urbanen Gebieten – auch an Samstagen zustellte.

Nach Auskunft der Regulierungsbehörde hielt die Post AG die vorgeschriebene Abhol- und Zustellfrequenz grundsätzlich ein; lediglich vereinzelt habe es Beschwerdefälle hierzu gegeben.

- 23.2 Das geringe Beschwerdeaufkommen ließ für den RH den Schluss zu, dass die Post AG als Universaldienstbetreiber die gesetzlichen Vorgaben zur Häufigkeit der Abholung (Entleerung der Postbriefkästen) bzw. der Zustellungen einhielt. Anhaltspunkte für systemische Unzulänglichkeiten lagen nicht vor. Die aus Wettbewerbsgründen teilweise durchgeführte Zustellung von Paketsendungen auch an Samstagen war im Sinne des Kundennutzens.

Laufzeiten von Postsendungen

Allgemeines

24.1 (1) Die Laufzeit von Brief- und Paketsendungen ist ein wesentlicher Aspekt der Zustellqualität, die im Postmarktgesetz durch Mindeststandards bzw. Ziele definiert wird. Dabei sind zwei Kriterien maßgebend:

- **Schnelligkeit:** Ein bestimmter Prozentanteil der Sendungen war innerhalb der vorgesehenen Dauer zuzustellen.
- **Zuverlässigkeit:** Die restlichen Sendungen (auf 100 %) waren innerhalb einer vorgesehenen Maximaldauer zuzustellen.

Das Postmarktgesetz verwies zur Laufzeitmessung auf die Methodik der ÖNORM EN 13850 „Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Messung der Durchlaufzeit von Einzelbriefsendungen mit Vorrang und Einzelbriefsendungen erster Klasse von Ende zu Ende“.⁶⁴ Diese ÖNORM leitete sich aus der europäischen Norm EN 13850 für das Monitoring der Zustellqualität in der EU ab und wurde in ihrer aktuellen Form am 1. Juli 2013 ausgegeben.

Die Anwendung eines genormten Messverfahrens sollte sicherstellen, dass alle Postdienstbetreiber eine objektive und einheitliche Messung nach den Anforderungen der EU–Postrichtlinie durchführen. Repräsentative Stichproben sollen die Durchlaufzeit für adressierte Einzelbriefsendungen⁶⁵ im Inlandsverkehr und im grenzüberschreitenden Verkehr erheben.

(2) In Anlehnung an die Entgeltbezeichnung der Post AG bezeichnet der RH in der Folge Briefsendungen mit Vorrang als **Priority–Brief**, nicht vorrangige Briefsendungen als **Economy–Brief**.

⁶⁴ Als Einzelbriefsendungen mit Vorrang bzw. Einzelbriefsendungen erster Klasse werden gemäß ÖNORM jene Sendungen bezeichnet, die mit dem national festgelegten Vorrang befördert werden. Bei der Post AG waren davon die Entgelte Standard Brief (bis 2015), Brief S (bis 2018) und PRIO Brief S (seit 2019) betroffen.

Die Laufzeit einer Sendung beginnt mit dem Zeitpunkt ihrer Aufgabe durch den Absender und endet mit dem Einlangen beim Empfänger. Die Laufzeit definiert sich als Zeitdauer ab dem Einlieferungstag. Die Formel lautet: „E+n“; dabei steht „E“ für den Einlieferungstag und „n“ für die Anzahl der angefallenen (Werk-)Tage bis zur Zustellung beim Empfänger.

⁶⁵ Für Massensendungen war die Norm EN 14534 „Durchlaufzeitmessung Ende zu Ende für Massensendungen“ maßgeblich.

(3) Die ÖNORM definierte u.a. folgende Maßstäbe für Laufzeitmessungen:

- Durchführung der Messungen durch eine unabhängige Leistungsüberwachungsorganisation,
- Testsendungen auf Basis repräsentativer Stichproben für die Durchlaufzeiterhebung „Ende zu Ende“,
- Kontinuität der Messungen (Berücksichtigung von Einlieferungen in allen Monaten, Wochen, Tagen; Jahreszeiten; Weihnachten, Ostern und Sommerferien),
- Prüfung der Methodologie und Argumentation für die Bestimmung der Basis der Stichprobenanlage durch einen unabhängigen Auditor,
- Zulassung des unabhängigen Auditors durch die Regulierungsbehörde und Abstimmung der zeitlichen Abstände zwischen den Auditierungen mit der Behörde,
- Erstellung von Berichten über die Durchlaufzeitqualität im grenzüberschreitenden Verkehr und im Inlandsverkehr mindestens einmal pro Kalenderjahr,
- Geltung des ersten Zustellversuchs als Auslieferungsdatum bei Sendungen, die ohne Anwesenheit des Panelteilnehmers nicht zugestellt werden konnten (Sendungen, die nicht in den Briefkasten passten oder eingeschriebene Briefsendungen).

(4) Die ÖNORM EN 13850 bezog Auslieferungen, die mehr als 30 Tage (E+30) benötigten, nicht ein. Fehlende bzw. verloren gegangene Sendungen wurden somit nicht berücksichtigt. Darüber hinaus umfasste die Zählung nur (Post-)Arbeitstage (Fünf-Tage-Woche), (regionale) Feiertage wurden nicht berücksichtigt.

24.2 Der RH hob hervor, dass die Methodik der Laufzeitmessung gemäß der europäischen Norm EN 13850 (bzw. der ÖNORM EN 13850) verlorene Sendungen nicht berücksichtigt. Er verwies dazu auch auf seine Ausführungen in [TZ 31](#).

Gesetzliche Laufzeitvorgaben

25.1 (1) Die Postdiensteanbieter hatten zumindest jährlich vergleichbare, angemessene und aktuelle Informationen über die Qualität ihrer Dienste, vor allem die Laufzeiten der beförderten Postsendungen, zu veröffentlichen und der Regulierungsbehörde auf Anforderung bekannt zu geben. Die Qualität war anhand der Methodik der ÖNORM EN 13850 zu messen (u.a. Testsendungen statt Echtdaten). Die Regelung bezweckt, möglichst gleichartige Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu schaffen.

(2) Die Regulierungsbehörde hingegen hatte eine von den Postdiensteanbietern unabhängige Einrichtung mit der Messung der durchschnittlichen Laufzeiten zu beauftragen, die wie folgt zu gestalten war:⁶⁶

⁶⁶ § 33 Postmarktgesetz

- Bei sämtlichen Anbietern von Briefsendungen war die Messung mindestens einmal jährlich anhand der Methodik der ÖNORM EN 13850 durchzuführen.
- Bei sämtlichen Anbietern von Paketsendungen war die Messung anhand von Echt-daten (die grundsätzlich nur den Anbietern vorlagen) vorzunehmen. Die Messme-thoden der beauftragten Einrichtung sollten jenen der ÖNORM EN 13850 gleichen bzw. nach Möglichkeit mit dieser vergleichbar sein.

Die Regulierungsbehörde hatte die Ergebnisse dieser Messungen in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

- 25.2 Der RH hielt fest, dass für die Laufzeitmessungen im Paketbereich unterschiedliche Vorgaben bestanden: Postdiensteanbieter hatten nach der Methodik der ÖNORM EN 13850 zu messen, während die Regulierungsbehörde Messungen anhand von Echt-daten zu beauftragen hatte.

Der RH empfahl der Postbehörde, die Zweckmäßigkeit der unterschiedlichen Bestim-mungen für Laufzeitmessungen zu evaluieren, mit dem Ziel, das Verfahren der Lauf-zeitmessung für Postdiensteanbieter und Regulierungsbehörde sowie für Briefe und Pakete konsistent und kohärent zu gestalten und Möglichkeiten zur Harmonisierung bzw. Abstimmung von Methoden und Verfahren auszuloten. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluierung sollte sich die Postbehörde gegebenenfalls auch für eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen einsetzen.

- 25.3 (1) Nach Stellungnahme der Postbehörde teile das Ressort die Ausführungen des RH zur Harmonisierung von Methoden und Verfahren der Laufzeitmessung. Im Zuge einer Novelle zum Postmarktgesetz würden die entsprechenden Bestimmungen adaptiert werden.

(2) Die RTR-GmbH begrüßte in ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH, einzelne Bestimmungen des Postmarktgesetzes auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen. Die unterschiedlichen Bestimmungen zu den Laufzeitmessungen sollten überarbei-tet und aufeinander abgestimmt werden.

Laufzeitvorgaben

26.1 Als Universaldienstbetreiber hatte die Post AG im Jahresdurchschnitt die in der folgenden Tabelle angeführten gesetzlich vorgegebenen Standards einzuhalten:⁶⁷

Tabelle 8: Laufzeitvorgaben für die Post AG als Universaldienstbetreiber

Sendungsart	Anteil der Sendungen, der in der geforderten Zeit zugestellt werden soll ¹				
	E+1	E+2	E+3	E+4	E+5
	in %				
Priority-Brief					
Inland	95	98	–	100 ⁴	–
innergemeinschaftlich ankommend/abgehend	–	–	85	–	97
außergemeinschaftlich abgehend ²	–	–	90	–	–
außergemeinschaftlich ankommend ³	–	–	90	–	97
Paket					
Inland	–	90	–	–	100 ⁴
innergemeinschaftlich ankommend/abgehend	–	–	85	–	97
außergemeinschaftlich abgehend ²	–	–	90	–	–
außergemeinschaftlich ankommend ³	–	–	90	–	97

E = Einlieferungstag

Quelle: § 11 Postmarktgesetz

¹ Frist ab Einlieferung = Einlieferungstag + Anzahl Werktagen (ausgenommen Samstage); dem Zoll zu stellende Brief- und Paketsendungen waren grundsätzlich ausgenommen.

² Dauer des Transports (E+3) bis zur Auswechslungsstelle (Übergabestelle bei internationalen Sendungen).

³ Einlieferungstag ist der Tag, an dem die Sendung der Auswechslungsstelle vor der letzten Abholung an diesem Tag übergeben wird.

⁴ Das Postmarktgesetz spricht von „restlichen Sendungen“, der RH interpretierte dies hier als 100 %.

Inländische Priority-Briefsendungen waren zu 95 % innerhalb eines Werktages und zu 98 % innerhalb von zwei Werktagen ab Einlieferung zuzustellen (Schnelligkeit). Die Zustellung der restlichen Priority-Briefsendungen hatte binnen vier Werktagen ab Einlieferung zu erfolgen, inländische Pakete waren spätestens fünf Tage nach Einlieferung zuzustellen (Zuverlässigkeit).

⁶⁷ § 11 Postmarktgesetz

Weiters waren von der Post AG für die Economy-Briefsendungen sowie von allen übrigen Postdiensteanbietern mit Leistungen im Universaldienstbereich für inländische Sendungen (Briefe und Pakete) im Jahresdurchschnitt folgende Vorgaben zu erfüllen:⁶⁸

Tabelle 9: Weitere Laufzeitvorgaben für Leistungen im Universaldienstbereich

Sendungsart	Anteil der Sendungen, der in der geforderten Zeit zugestellt werden soll ¹			
	E+3	E+4	E+6	E+8
	in %			
Economy-Brief, Inland ²	–	90	100 ³	–
Paket, Inland	85	–	–	100 ³

E = Einlieferungstag

Quelle: § 32 Postmarktgesetz

¹ Frist ab Einlieferung = Einlieferungstag + Anzahl Werktage ausgenommen Samstage

² galt nicht für Direktwerbung

³ Das Postmarktgesetz spricht von „restlichen Sendungen“, der RH interpretierte dies hier als 100 %.

26.2 Der RH hielt fest, dass das Postmarktgesetz bundesweit einheitliche Schnelligkeits- und Zuverlässigkeitsziele für die Laufzeit von Brief- und Paketsendungen vorsah. Die Vorgaben für die Post AG als Universaldienstbetreiber waren grundsätzlich anspruchsvoller als jene für die übrigen im Universaldienstbereich tätigen Mitbewerber.

Ergebnisse der Laufzeitmessung

27.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die von der Post AG erreichten Laufzeiten von Brief- und Paketsendungen:

Tabelle 10: Laufzeiten von Brief- und Paketsendungen der Post AG

Zielvorgabe	Inlandssendungen					innergemeinschaftliche Sendungen			
	Briefe			Pakete		ankommend		abgehend	
	E+1	E+2	E+4	E+2	E+5	E+3	E+5	E+3	E+5
Jahr	in %								
	95	98	100 ¹	90	100 ¹	85	97	85	97
2016	95,68	99,52	99,95	95,35	99,90	89,90	97,90	90,70	98,20
2017	95,45	99,54	99,97	93,48	99,79	90,10	98,80	91,00	97,60
2018	95,77	99,53	99,94	93,81	99,81	84,51	97,14	86,20	96,65
2019	95,44	99,60	99,95	91,91	99,57	88,00	97,07	86,75	97,29

E = Einlieferungstag

Quellen: Postmarktgesetz; RTR-GmbH; Post AG

¹ Das Postmarktgesetz spricht von „restlichen Sendungen“, der RH interpretierte dies hier als 100 %.

⁶⁸ § 32 Abs. 4 Postmarktgesetz

Die vorgegebenen Standards für die Schnelligkeit erreichte bzw. übertraf die Post AG im Zeitraum 2016 bis 2019 überwiegend; bei Inlandspaketen z.B. (90 % binnen zwei Werktagen) übertraf sie diese Standards um 1,91 Prozentpunkte (2019) bis 5,35 Prozentpunkte (2016).

Bei zwei Sendungstypen verfehlte sie die Vorgaben im Jahr 2018 knapp: Bei ankommenden innergemeinschaftlichen Sendungen erreichte sie das Schnelligkeitsziel (85 % binnen drei Werktagen) nicht; für abgehende innergemeinschaftliche Sendungen verfehlte sie die Vorgabe von 97 % binnen fünf Werktagen. Die Post AG erklärte dies mit der Erhöhung nationaler Laufzeiten in einigen EU-Ländern. Aus Sicht der Regulierungsbehörde habe die Post AG darauf keinen Einfluss.

Die aus § 11 Postmarktgesetz ableitbare Zustellquote für die restlichen Inlandssendungen (binnen vier Werktagen für Briefe bzw. fünf Werktagen für Pakete) verfehlte die Post AG im Zeitraum 2016 bis 2019 geringfügig um 0,03 bis 0,06 Prozentpunkte, bei Paketen um 0,10 bis 0,43 Prozentpunkte. Aufgrund von „Irrläufern“ und verlorenen Sendungen war eine Zustellquote von 100 % de facto nicht erreichbar.

(2) Die Auswertungen der Datensätze der Post AG durch die Regulierungsbehörde zeigten teils beträchtliche Laufzeitunterschiede zwischen den Bundesländern; einige Bundesländerwerte lagen unter den bundesweiten Zielvorgaben. Nach Auskunft der Post AG bestünden grundsätzlich keine strukturell bedingten Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Entscheidend seien vielmehr die Zahl der Logistikzentren, die eine Briefsendung durchlaufe, und die Zeitpuffer zur Bearbeitung der Sendung. Beispielsweise werde eine Sendung von Wien nach Vorarlberg zumindest in zwei Logistikzentren bearbeitet: Im Verteilzentrum Wien müsse die Sendung bis 22.00 Uhr sortiert sein, um sie noch in derselben Nacht in das Verteilzentrum Hall in Tirol weiterleiten zu können; dort müsse die Sendung bis ca. 4.00 Uhr sortiert sein, damit die Weiterleitung nach Vorarlberg mit Zustellung noch am selben Werktag möglich sei.

Die Auswertungen der Regulierungsbehörde zeigten auch unterschiedliche Laufzeiten bei Briefsendungen, abhängig davon, ob diese von Geschäftskunden oder von Privatpersonen aufgegeben wurden. Letztere waren im Bundesschnitt länger unterwegs. Die Post AG erklärte dies dadurch, dass geschäftliche Sendungen hauptsächlich in Filialen, Privatsendungen dagegen häufiger in Briefkästen aufgegeben würden. Bei der Aufgabe in den Filialen sei die Wahrscheinlichkeit einer Verzögerung etwas geringer als bei Briefkästen, die noch entleert werden mussten.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass die Post AG im Zeitraum 2016 bis 2018 die gesetzlich vorgegebenen Werte für die Laufzeiten von Sendungen überwiegend erreichte bzw. übertraf. Im internationalen Bereich verfehlte sie im Jahr 2018 – aufgrund nicht in ihrem Einflussbereich liegender Ereignisse – die Zielvorgaben knapp.

Laufzeitmessung durch die Post AG

28.1 (1) Je nach Art der Sendung verwendete die Post AG unterschiedliche Methoden zur Laufzeitmessung:

Tabelle 11: Laufzeitmessungen durch die Post AG

Art der Sendung	Messsystem	Kosten	Anmerkung
nicht eingeschriebene, inländische Priority-Briefsendungen; ab 2019 Economy-Briefsendungen	ÖSTEX-System ¹ basiert auf der ÖNORM EN 13850	2016 bis 2019 insgesamt rd. 1,20 Mio. EUR	von Post AG in Kooperation mit der Postbehörde entwickelt; seit 2003 operativ; keine Überprüfung durch eine unabhängige Stelle
grenzüberschreitende Priority-Brief- und Päckchensendungen	UNEX-System ² der International Post Corporation basiert auf der europäischen Norm EN 13850	jährlich rd. 250.000 EUR	Post AG wirkte im Rahmen des UNEX Quality of Service Monitoring Committee am Studiendesign mit
nationale und internationale Paketsendungen im Universaldienst	Ist-Daten aus dem posteigenen Tracking-System ³ basiert nicht auf der ÖNORM EN 13850	keine externen Kosten; nur interne Betriebsaufwendungen	keine Testsendungen, keine Durchführung durch eine unabhängige Stelle
adressierte und unadressierte Werbestandungen	PAOLA ⁴ basiert nicht auf der ÖNORM EN 13850	jährlich rd. 130.000 EUR	freiwillige Laufzeitmessung seit 2014; Daten dienen der Analyse im Qualitätsmanagement

¹ Österreichisches Externes Laufzeitmessungs-System (**ÖSTEX-System**); es umfasste 30.000 Testbriefsendungen, in dem ein für Gesamtösterreich repräsentatives Panel aus Sendern und Empfängern in Österreich versendet bzw. empfängt.

² UNipost EXternal (**UNEX**); System zur Leistungsmessung internationaler Briefdienste mit Vorrang; es umfasst 37 Postbetreiber mit Testsendungen aus mehr als 50 Ländern auf vier Kontinenten.

³ Die Messung orientiert sich am Messverfahren des Weltpostvereins und der International Post Corporation; die Barcodes werden bei Annahme, Verteilung und Zustellung ausgelesen und damit die Messdaten erhoben.

⁴ Panel Online Laufzeitmessung für Werbepost (**PAOLA**)

Quellen: Post AG; RH

Die von der ÖNORM geforderte Überprüfung der Messung durch einen unabhängigen Auditor veranlasste die Post AG nicht. Ebenso forderte die Regulierungsbehörde kein Audit der Laufzeitmessungen ein (**TZ 24**).

(2) Mit der Beauftragung der Laufzeitmessungen unterlag die Post AG dem Vergaberecht. Sie schrieb daher die ÖSTEX-Messung im Österreichischen Externen Laufzeitmessungs-System (**ÖSTEX-System**) im Jahr 2002 gemäß Bundesvergabegesetz 1997 aus. Der Vertrag sollte für die Dauer von drei Jahren abgeschlossen werden und sich um jeweils ein weiteres Jahr verlängern, wenn er nicht spätestens drei Monate vor Ablauf der Jahresfrist gekündigt wurde.

Die Post AG vergab die ausgeschriebenen Leistungen – nach einem Verhandlungsverfahren mit fünf Anbietern – an ein österreichisches Markt- und Meinungsforschungsinstitut als Bestbieter.

Bis 2019 adaptierte die Post AG diesen Vertrag dreimal. Neben mehreren Inflationsanpassungen kam es im Jahr 2019 zu einer Erweiterung des Leistungsumfangs aufgrund der Laufzeitmessung von Economy-Briefsendungen. Diese Ausweitung des Leistungsumfangs bewirkte eine Überschreitung der ursprünglichen Auftragssumme um mehr als 10 % und somit eine wesentliche Änderung gemäß § 365 Bundesvergabegesetz 2018. Die Post AG holte im Zuge der Vertragsanpassungen keine Alternativangebote ein und führte auch keine neuerliche Ausschreibung durch.

Den Vertrag über die Laufzeitstudie von UNipost EXternal (**UNEX**) schrieb die International Post Corporation zuletzt im Jahr 2018 neu aus, er endet mit Ablauf des Jahres 2021.

Die Panel Online Laufzeitmessung für Werbepostsendungen (**PAOLA**) schrieb die Post AG im Jahr 2013 aus und schloss einen unbefristeten Rahmenvertrag mit dem Bestbieter. Anpassungen des Vertrags waren nach Auskunft der Post AG bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erforderlich.

(3) Gemäß Postmarktgesetz hatten Postdiensteanbieter Informationen über die Qualität ihrer Dienste, vor allem die Laufzeiten der beförderten Postsendungen, auch zu veröffentlichen.⁶⁹ Die Post AG übermittelte die Laufzeitwerte jährlich an die Regulierungsbehörde. Eine Veröffentlichung der Laufzeitwerte unterließ die Post AG, weil aus ihrer Sicht die Veröffentlichung ohnehin die Regulierungsbehörde vornahm (**TZ 29**).

- 28.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ÖSTEX-Laufzeitmessung von nicht eingeschriebenen inländischen Priority-Briefsendungen nur zum Teil der ÖNORM EN 13850 entsprach, weil die Post AG keine Überprüfungen durch einen externen Auditor veranlasste. Er bemängelte, dass die Regulierungsbehörde nicht sicherstellte, dass die Post AG die ÖNORM EN 13850 sowie die Vorgaben des Postmarktgesetzes vollständig zur Anwendung brachte.

Weiters hielt er kritisch fest, dass auch die Laufzeitmessung von Paketsendungen auf Basis von Ist-Daten aus dem Tracking-System der Post AG die Vorgaben der ÖNORM EN 13850 nicht vollständig erfüllte, weil keine unabhängige Stelle die Messung von Testsendungen durchführte. Die Laufzeitmessungen der Post AG entsprachen daher nicht den für sie geltenden Vorgaben des § 32 Postmarktgesetz, sondern jenen des § 33 leg. cit., der sich allerdings an die Regulierungsbehörde richtet. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung zur Harmonisierung der Methoden und Verfahren in **TZ 25**.

⁶⁹ § 32 Abs. 6 Postmarktgesetz

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass die Post AG die ÖSTEX-Messung einmalig im Jahr 2002 ausschrieb und bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – und damit seit 18 Jahren – dasselbe Institut ohne neuerliche Ausschreibung beauftragte. Ebenso stellte er fest, dass die Post AG für die Laufzeitmessung von Werbepostsendungen nach der Ausschreibung im Jahr 2013 einen unbefristeten Rahmenvertrag mit dem Bestbieter abschloss. Nach Ansicht des RH war eine sehr lange oder unbefristete Bindung an einen Vertragspartner ohne periodische Markterkundung nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl der Post AG, das Marktumfeld für Laufzeitmessungen periodisch zu erkunden und Preisvergleiche bei verschiedenen Anbietern durchzuführen. Auf dieser Basis wäre gegebenenfalls eine Neuausschreibung der ÖSTEX- bzw. der PAOLA-Messung zu erwägen.

Zudem kritisierte der RH die Einbeziehung der Laufzeitmessung der Economy-Briefsendungen im Jahr 2019 in den bestehenden Vertrag, ohne dass die Post AG die Leistung neu ausschrieb. Aus Sicht des RH stellte die Erweiterung des Leistungsumfangs eine wesentliche Vertragsänderung im Sinne des Bundesvergabegesetzes dar. Dies hätte eine Neuausschreibung erforderlich gemacht.

Der RH empfahl der Post AG, entsprechend dem Bundesvergabegesetz bei wesentlichen Vertragsänderungen Neuausschreibungen durchzuführen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass die Post AG die Veröffentlichung der Ergebnisse der Laufzeitmessungen der Regulierungsbehörde überließ und nicht wie gesetzlich vorgesehen selbst vornahm.

Er empfahl der Post AG, die Ergebnisse der Laufzeitmessungen – wie gesetzlich vorgesehen – zu veröffentlichen.

28.3 Laut Stellungnahme der Post AG unterscheide die gesetzliche Vorgabe zur Anwendung der ÖNORM EN 13850 nicht zwischen Brief- und Paketsendungen, die Vorgabe zur Messung anhand der Methodik der ÖNORM beziehe sich generell auf Postsendungen (§ 32 Abs. 6 Postmarktgesetz).

Im Gegensatz zu Briefsendungen lägen bei Paketsendungen Echtzeitdaten vor, so dass die Laufzeitmessung auf dieser Basis möglich sei und dafür kein Näherungswert herangezogen werden müsse. Die Echtzeitmessung gebe die Realität der Paketsendung 1 : 1 wieder.

Aus Sicht der Post AG sei die gesetzliche Vorgabe daher teleologisch einschränkend zu interpretieren und so anzuwenden, dass die Methodik der Laufzeitmessung nur auf Briefsendungen anwendbar sei. Die Anwendung der ÖNORM bei der Laufzeit-

messung von Paketen würde nicht nur dem System der ÖNORM widersprechen, sondern würde auch zu deutlich höheren Kosten führen, da zunächst eine eigene Mess-Infrastruktur aufzubauen wäre.

Zudem würden die Kunden der Post AG eine Messung auf Echt-, Ist- und Einzelsendungsdaten verlangen und diese auch selbst durchführen, um sich die Laufzeiten der Post AG anzusehen.

Die Laufzeitmessung bei Paketsendungen solle daher auch künftig anhand von Echt-daten – wie auch in § 33 Postmarktgesetz vorgesehen – erfolgen.

Zur Empfehlung, das Marktumfeld für Laufzeitmessungen zu erkunden, teilte die Post AG mit, dass bereits eine Marktumfeldanalyse durchgeführt werde, auf deren Basis über eine Neuausschreibung entschieden werden solle. Zudem solle bei Vertragsänderungen lückenlos dokumentiert werden, ob eine wesentliche Änderung vorliege und eine Neuausschreibung erfolgen müsse oder es sich nur um eine unwesentliche Änderung handle. Weiters werde die Post AG künftig die Ergebnisse der Laufzeitmessungen veröffentlichen, obwohl sie ihrer Auffassung nach dazu nicht verpflichtet sei. Die Werte seit dem Jahr 2011 seien bereits auf ihrer Homepage abrufbar.

- 28.4 Zu den Ausführungen der Post AG verwies der RH auf die im Postmarktgesetz vorge-sehene Methodik von Testsendungen und Messungen durch eine unabhängige Leis-tungsüberwachungsorganisation. Ebenso verwies er auf seine Empfehlung an die Postbehörde in TZ 25, die Verfahren der Laufzeitmessung zu evaluieren und sich für eine Anpassung des Postmarktgesetzes einzusetzen.

Laufzeitmessung durch die Regulierungsbehörde

- 29.1 (1) Zur Qualitätssicherung hatte die Regulierungsbehörde eine von den Postdienste-anbietern unabhängige Einrichtung zu beauftragen, und mindestens einmal je Jahr
- die durchschnittlichen Laufzeiten der Briefsendungen sämtlicher Anbieter im Univer-saldienstbereich anhand der von der ÖNORM EN 13850 vorgegebenen Methodik sowie
 - die durchschnittlichen Laufzeiten der Paketsendungen sämtlicher Anbieter im Universaldienstbereich anhand von Echt-daten

zu messen.

Entgegen Art. 16 EU-Postrichtlinie veranlasste die Regulierungsbehörde keine „unabhängige Leistungskontrolle durch Stellen [...], die nicht mit den Anbietern von Universaldienstleistungen verbunden sind“. Sie stützte sich vielmehr auf die Ergeb-

nisse der Laufzeitmessungen der Post AG und der anderen Postdiensteanbieter. Sie gab an, den finanziellen Aufwand gering halten zu wollen und erachtete gesonderte Messungen als verzichtbar, weil die Postdiensteanbieter und die Regulierungsbehörde gemäß § 32 Abs. 6 Postmarktgesetz (Briefe) und § 33 leg. cit. (Pakete) dieselbe Messmethode – die ÖNORM EN 13850⁷⁰ – anzuwenden hätten.

Tatsächlich galt für die Regulierungsbehörde und die Post AG die gleiche Messmethode nur bei Briefen (Messung mit Testsendungen nach ÖNORM EN 13850), bei Paketen hingegen beruhten die Messungen der Post AG auf Testsendungen, die Messungen der Regulierungsbehörde auf Echtdateien aus den Tracking-Systemen der Unternehmen (TZ 25).

(2) Die Regulierungsbehörde hatte die Ergebnisse der Messungen mindestens einmal pro Jahr in einem Bericht zu veröffentlichen (Art. 16 EU-Postrichtlinie) bzw. in geeigneter Weise zu veröffentlichen (§ 33 Postmarktgesetz). Sie wertete die von den Postdiensteanbietern übermittelten Unterlagen sowie Mess-Rohdaten aus und veröffentlichte bis zum Jahr 2017 die Ergebnisse in Form von Beschlüssen auf ihrer Website.⁷¹ Dabei überprüfte sie, ob die Stichproben für die Messung von nationalen und internationalen Briefsendungen entsprechend den Vorgaben der ÖNORM EN 13850 gezogen wurden und die Ergebnisse der Messungen den gesetzlichen Zielvorgaben entsprachen. Sie bestätigte jeweils die ordnungsmäßige Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben.

Für die Jahre 2018 und 2019 veröffentlichte die Regulierungsbehörde die Ergebnisse der Laufzeitmessungen der beförderten Postsendungen nicht. Die im Kommunikationsbericht veröffentlichten Angaben zu den Laufzeitmessungen genügten den rechtlichen Veröffentlichungspflichten nicht.

- 29.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Regulierungsbehörde keine unabhängigen Laufzeitmessungen beauftragte, sondern ihre Auswertungen auf die Datengrundlagen der Postdiensteanbieter stützte. Damit stellte die Regulierungsbehörde keine unabhängigen Messungen sicher, obwohl dies die EU-Postrichtlinie und das Postmarktgesetz vorsehen.

Die Auffassung der Regulierungsbehörde, dass keine Methodenunterschiede bei den Messungen bestünden und damit gesonderte Messungen verzichtbar seien, teilte der RH nicht. Er verwies jedoch auf seine Ausführungen und die Empfehlung in TZ 25, die Zweckmäßigkeit der unterschiedlichen Bestimmungen für Laufzeitmessungen zu evaluieren mit dem Ziel, das Verfahren der Laufzeitmessung konsistent und kohärent zu gestalten.

⁷⁰ § 33 Postmarktgesetz sah für Paketsendungen jedoch nur die Anwendung von Messmethoden vor, die gleich wie bzw. nach Möglichkeit vergleichbar mit den Messmethoden der ÖNORM EN 13850 waren.

⁷¹ <https://www.rtr.at/de/post/Laufzeitenmessung> (abgerufen am 24. November 2021)

(2) Der RH kritisierte weiters, dass die Regulierungsbehörde ihrer gesetzlichen Verpflichtung, die Ergebnisse der Laufzeitmessungen zu veröffentlichen, für die Jahre 2018 und 2019 während der Prüfung des RH noch nicht nachgekommen war. Die letzte Veröffentlichung erfolgte im Rahmen der Beschlüsse für das Jahr 2017 auf der Website der Regulierungsbehörde.

Der RH empfahl der Regulierungsbehörde, den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen und die Ergebnisse der Laufzeitmessungen der im Universaldienstbereich tätigen Unternehmen öffentlich zugänglich zu machen.

- 29.3 Laut Stellungnahme der RTR-GmbH seien die Ergebnisse der abgeschlossenen Laufzeitmessungen der im Universaldienstbereich tätigen Unternehmen auf der Website der RTR-GmbH veröffentlicht und die Verfahren für die Jahre 2019 und 2020 noch anhängig.
- 29.4 Der RH erwiderte der RTR-GmbH, dass sie die Laufzeiten des Jahres 2018 erst im Juli 2021 auf ihrer Website veröffentlichte. Dies war nach Ansicht des RH spät, weil die Regulierungsbehörde nach den gesetzlichen Vorgaben die Messungen mindestens einmal pro Jahr durchzuführen und die Ergebnisse in einem Bericht zu veröffentlichen hat.

Qualitätsmanagement der Post AG

Umfang und Zuständigkeiten

- 30 (1) Das Qualitätsmanagement der Post AG erfolgte im Zeitraum 2016 bis 2019 getrennt nach Brief- und Paketbereich. Es war organisatorisch – mit jeweils drei Berichtsebenen – den zwei Vorstandsbereichen „Brief, Werbepost & Filialen“ sowie „Paket & Logistik“ zugeordnet. Vorrangig waren die Geschäftsfelder „Produktion und Logistik“ (Briefbereich) und „Paketlogistik Österreich“ (Paketbereich) samt den zugehörigen Organisationseinheiten für die Wahrnehmung des Qualitätsmanagements zuständig.

Im Briefbereich waren eine Stelle für „Qualitätsmanagement“⁷² sowie eine Stelle für „Qualität und Audits“⁷³ eingerichtet; im Paketbereich ein „Qualitätsmanagement“⁷⁴. In den Bereichen Brief- bzw. Paketlogistik „West“, „Mitte“ und „Ost“ erfolgten jeweils ein regionales Qualitätsmanagement sowie eine regionale Qualitätssicherung.

⁷² der „Brieflogistik“ zugeordnet

⁷³ innerhalb des „Prozessmanagements Brief & Werbepost“

⁷⁴ innerhalb der Organisationseinheit „Produktivität & Qualität“

Im Jahr 2019 beschäftigte die Post AG im Qualitätsmanagement (Brief bzw. Paket) rd. 35 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**), im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 waren es rd. 33 VZÄ. Im Jahr 2020 stieg die Anzahl der mit Aufgaben im Qualitätsmanagement befassten Personalkräfte auf rd. 42 VZÄ.

(2) Bis Ende 2019 waren wesentliche Bereiche des Qualitätsmanagements der Organisationseinheit „Produktivität & Qualität“ zugeordnet; der Vorstand nahm die strategische Steuerung für das Qualitätsmanagement zentral wahr. Seit 1. Jänner 2020 war das strategische Qualitätsmanagement als eigene Organisationseinheit eingerichtet.

Die monatlichen Berichte an den Vorstand („Endkunden-Cockpit“) enthielten die Entwicklung relevanter Qualitätskennzahlen.

Darüber hinaus stellte das monatliche Berichtswesen an den Vorstand die Entwicklung der Kundenkontakte (Anfragen, Informationen, Lob und Beschwerden) dar. Die Ursachen, weshalb Kunden Kontakt aufnahmen, analysierte die Post AG laufend. Die Ergebnisse flossen monatlich in den „Endkunden-Cockpit“-Bericht an den Vorstand ein. Im Jahr 2019 ergingen zum damaligen Fokusthema quartalsmäßig zusätzliche Berichte über die Entwicklung der Anzahl an Beschwerden in der Brief- und Paketzustellung (Beschwerden je 1.000 Abgabestellen, Beschwerden je 1.000 Pakete) an den Vorstand.

Die Post AG definierte Zielvorgaben für

- die Laufzeitquoten (sie waren zumeist strenger als gesetzlich vorgegeben) und
- die Erstzustellquote.

(3) Die Post AG setzte im überprüften Zeitraum – vor allem auch als Reaktion auf erkannte Probleme – verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Services und Leistungen, etwa

- zur Verkürzung der Wartezeiten in den Filialen (TZ 32),
- zur Ausweitung von Kundenservices (TZ 33),
- zur Erhöhung der Erstzustellquote (TZ 36) sowie
- zur Zustellung und zum Zustellpersonal (TZ 39).

Weiters richtete die Post AG im Jahr 2019 ein „Strategisches Qualitätsmanagement“ für den Logistikbereich ein. Im Jahr 2020 verstärkte sie diesen Fokus weiter durch die Bündelung des operativen Qualitätsmanagements für die Logistikzentren und die Zustellung. Darüber hinaus erweiterte die Post AG das Berichtswesen im Bereich der Logistikzentren um eine weitere Ebene.

Verlorene Sendungen

31.1 (1) Aus Sicht der Post-Kunden, besonders der Empfänger von Postsendungen, zählte nicht nur die Schnelligkeit der Zustellung einer Sendung, sondern vor allem auch ihre tatsächliche Zustellung. Die ÖNORM EN 13850 bzw. das darauf bezugnehmende Postmarktgesetz berücksichtigten den Verlust von Sendungen bei den Indikatoren zur Qualitätsmessung nicht. Inländische Briefsendungen, die nicht innerhalb von 30 Tagen zugestellt wurden, waren aus der ÖSTEX-Messung auszuschneiden. Die Anzahl der ausgeschiedenen Briefsendungen war daher bekannt, allerdings war die Post AG nicht verpflichtet, diese Zahlen regelmäßig aufzuzeichnen. Auch für Paket-sendungen existierte keine Auswertung über die Anzahl der verlorenen Sendungen im Zeitverlauf auf Basis von Monitoringdaten (Tracking-System). Die PEV sah kein Monitoring verlorener Sendungen vor.

(2) Zur näherungsweisen Beurteilung des Umfangs verlorener Sendungen zog der RH die vorliegenden Informationen zu Entschädigungszahlungen aus dem Paketbereich heran: Die Anzahl der „verlorenen Sendungen“ erhöhte sich – bezogen auf das gesamte Paketsendungsvolumen – im Zeitraum 2016 bis 2019 von 0,09 ‰ auf 0,11 ‰ bzw. von rd. 7.600 auf rd. 13.800 Sendungen (+82 %). Unter Berücksichtigung der Möglichkeit, dass nicht alle Kunden einen Verlust reklamierten, könnte die Zahl höher ausfallen.

31.2 Der RH wies darauf hin, dass der Verlust von Postsendungen die Leistungsqualität und damit die Kundenzufriedenheit wesentlich beeinflussen konnte. Dennoch gab es, wie der RH anmerkte, kein Monitoring zu diesem aus Kundensicht relevanten Qualitätsindikator, u.a. weil die bestehende Gesetzeslage dies nicht erforderte.

Der RH erhob anhand der von der Post AG ausbezahlten Entschädigungszahlungen für verlorene Paketsendungen, dass deren Anzahl im Verhältnis zum gesamten Sendungsvolumen zwar von geringer Bedeutung war, ihr Anteil im Zeitverlauf jedoch stieg.

Er empfahl der RTR-GmbH, verlorenen Sendungen die entsprechende Bedeutung beizumessen und eine Monitoringverpflichtung für nachverfolgbare Sendungen im Rahmen der Post-Erhebungs-Verordnung vorzusehen.

31.3 (1) Die RTR-GmbH begrüßte in ihrer Stellungnahme die Etablierung eines zusätzlichen Qualitätskriteriums, das auf die Anzahl der verlorenen Sendungen abstellt. Dies erfordere aber nicht nur Änderungen der PEV, auch die gesetzlichen Bestimmungen zu den Laufzeiten wären um das Kriterium der verlorenen Sendungen zu erweitern. Im Rahmen einer Novelle der PEV werde sie dieses Thema aufgreifen.

(2) Laut Stellungnahme der Post AG würden Nachforschungen zu möglichen Verlusten und die Schadenersatzzahlung von den jeweiligen Teams des Postkundenservice bearbeitet.

Insbesondere bei Paketprodukten seien Möglichkeiten geschaffen worden, die Sendungsverläufe noch detaillierter zu recherchieren und so die Ursachen für Verluste zu erkennen und einzudämmen. Im strategischen Qualitätsmanagement nehme eine eigene Organisationseinheit diese Aufgaben zur Sendungssicherheit wahr. Hierfür seien ein Monitoring und Reporting geschaffen worden, um zeitnah Maßnahmen zu setzen.

- 31.4 Der RH anerkannte, dass die Post AG im Zuge ihrer internen Prozesse ein Monitoring der verlorenen Sendungen vornahm. Diese internen Daten lagen der Regulierungsbehörde zur Überwachung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung im Rahmen der PEV jedoch nicht vor. Die Empfehlung des RH war darauf gerichtet, eine rechtliche Verpflichtung für ein Monitoring der verlorenen Sendungen vorzusehen.

Kundenzufriedenheit

Kundenzufriedenheitsbefragungen

- 32.1 (1) Zur Einschätzung der Kundenzufriedenheit beauftragte die Post AG ab 2011 ein Sozialforschungsinstitut mit repräsentativen Befragungen. Die zwei im Zeitverlauf jeweils gleichbleibenden Fragen betrafen

- die allgemeine Kundenzufriedenheit mit den Services und Dienstleistungen der Post AG sowie
- die Wahrscheinlichkeit der weiteren Nutzung (Kundenbindung).

Das Institut ermittelte einen Kundenzufriedenheitsindex (Customer Satisfaction Index, **CSI**).⁷⁵ Bis 2017 führte es österreichweit jeweils 1.000 Interviews pro Quartal (davon 900 telefonisch und 100 online) mit einer repräsentativen regionalen Verteilung durch. Ab 2018 wurde die Anzahl der Befragungen verdoppelt (1.500 telefonisch und 500 online). Dies erlaubte repräsentative Ergebnisse sowohl für ganz Österreich als auch für die Bundesländer.

Der CSI entwickelte sich in den letzten Jahren positiv: Der Ausgangswert lag im Jahr 2011 bei 64 Punkten, stieg bis 2016 auf 68 Punkte und in den Jahren 2018 und 2019 weiter auf 70 Punkte. Die Post AG publizierte die Indexwerte einschließlich

⁷⁵ Index von 0 bis 100 Punkten; Kundenzufriedenheitsindex = allgemeine Zufriedenheit * 0,75 + Kundenbindung * 0,25

einer Notenbewertung auch in ihren Finanz- und Nachhaltigkeitsberichten. Demzufolge lag die Kundenzufriedenheit zuletzt bei „sehr gut“.

(2) Neben dem CSI erhob das Institut weitere Zufriedenheitsaspekte, etwa zu einzelnen Kundengruppen, zum Versenden und zur Zustellung im Bundesländervergleich, zu den Teilbereichen Brief und Paket oder zu den Filialen bzw. Post-Partnern. Weitere Erhebungen betrafen die Bekanntheit und Nutzung ausgewählter Postdienstleistungen und Services, das Image des Unternehmens und Vergleiche zum Wettbewerb. Das Institut wertete die laufenden Veränderungen systematisch aus.

Die Post AG veranlasste infolge der Befragungsergebnisse Verbesserungsmaßnahmen, z.B. die Einführung eines Ein-Schlängen-Systems bzw. eines Ticket-Systems zur Reduktion der Wartezeiten in den Filialen, Verbesserungen bei der Zustellung in einzelnen Bundesländern oder verstärktes Marketing, um den Bekanntheitsgrad neuer Services zu erhöhen.

(3) Im Jahr 2018 verankerte die Post AG die „Kundenzufriedenheit“ als Qualitätsziel des Konzerns im Prämiensystem des Managements. Die Zielerreichung wurde – jeweils im Vergleich zum Vorjahr – wie folgt beurteilt:

- 100 %, wenn der Kundenzufriedenheitsindex auf dem gleichen Niveau blieb,
- bis zu 120 %, wenn sich der Indexwert verbesserte (Übererfüllung) und
- 50 %, wenn der Kundenzufriedenheitsindex (um 1,5 Punkte) sank.

32.2 Nach Ansicht des RH sind die Messung der Kundenzufriedenheit sowie die Analyse von Einzelaspekten der Dienstleistungen und Services wichtige Instrumente für die Steuerung der Qualität der Leistungserbringung. Dadurch konnte das Management der Post AG Stärken und Schwächen identifizieren und Maßnahmen zur Verbesserung einleiten. Aufgrund der über Jahre systematisch und gleichförmig durchgeführten Erhebungen und der bei Bedarf veranlassten Verbesserungsmaßnahmen war der Anstieg der Kundenzufriedenheit aus Sicht des RH plausibel.

Die Verwendung des CSI als ein Teilziel im Prämiensystem für das Management beurteilte der RH grundsätzlich positiv. Er bemängelte jedoch, dass das Qualitätsziel schon dann als zu 100 % erfüllt galt, wenn das Vorjahresniveau gehalten wurde; wenn der CSI um 1,5 Punkte im Vergleich zum Vorjahr sank, galt das Qualitätsziel immer noch als zu 50 % erreicht.

Der RH empfahl der Post AG, die Qualitätsziele im Prämiensystem so zu gewichten, dass verstärkt Anreize für Qualitätsverbesserungen – im Sinne der Kundenbedürfnisse und einer hohen Kundenzufriedenheit – bestehen.

Kundenorientierung und Innovation

- 33.1 Für Postkunden stellen neben Preis und Liefergeschwindigkeit auch Art und Vielfalt der angebotenen Möglichkeiten, Poststücke zu versenden bzw. in Empfang zu nehmen, wesentliche Faktoren für eine zufriedenstellende Qualität von Postdienstleistungen dar. Im strategischen Fokus der Post AG lagen daher auch Kundenorientierung und Innovation.⁷⁶ Bedeutend für die Kundenorientierung waren aus ihrer Sicht die Logistik und deren Elemente, z.B. die Filialen und Post-Partner, die Zustellung oder die laufende Optimierung der Zustellrouten. In diesem Zusammenhang führte sie in den letzten Jahren verschiedene Innovationen ein, etwa die österreichweite Paketumleitung oder die Zustellung bei vereinbarten Ersatzabgabestellen. Zudem ließ sich die Kundenzufriedenheit aus Sicht der Post AG insbesondere durch den Ausbau von durchgehend zugänglichen Selbstbedienungsmöglichkeiten (SB-Zonen) weiter steigern, weshalb sie das Angebot in den letzten Jahren bedeutend ausweitete, wie nachfolgende Tabelle darstellt:

Tabelle 12: Entwicklung der Anzahl an Selbstbedienungsmöglichkeiten

	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	Anzahl				in %
Versandboxen	334	376	413	454	36
Frankierautomaten	333	353	360	362	9
Postempfangsboxen	17.847	23.407	33.873	45.578	155
Abholstationen	259	308	349	394	52
Fächer in Abholstationen	27.266	38.155	50.075	66.464	144

Quelle: Post AG

Gemäß den von der Post AG beauftragten Kundenzufriedenheitsanalysen stieg die Bekanntheit der Selbstbedienungsmöglichkeiten im überprüften Zeitraum von 62 % auf 70 % sowie deren ein- bzw. mehrmalige Nutzung von 27 % auf 41 %. Eine für den RH erstellte Auswertung der Post AG zeigte, dass mit der Anzahl der Selbstbedienungszonen auch die tatsächliche Nutzung der jeweiligen Selbstbedienungskategorien um bis zu 63 % zunahm. Aufgrund der steigenden Nutzung erhöhte die Post AG von 2016 bis 2019 z.B. die Anzahl der Fächer in den Abholstationen um 144 %.

⁷⁶ Die weiteren drei strategischen Ziele betrafen: Verteidigung der Marktführerschaft im Kerngeschäft, profitables Wachstum in definierten Märkten sowie Effizienzsteigerung und Flexibilisierung der Kostenstruktur.

Die Post AG war verpflichtet, den Universaldienst im Sinne der Bedürfnisse von Nutzern durch geeignete Maßnahmen und Vorschläge zur Sicherung der Versorgung mit Postdiensten weiterzuentwickeln.⁷⁷

- 33.2 Der RH anerkannte, dass sich Kundenorientierung und Innovation in den strategischen Zielen der Post AG wiederfanden. Die Weiterentwicklung der Versand- und Empfangsmöglichkeiten in Verbindung mit dem Ausbau der Selbstbedienungsangebote erachtete der RH – auch im Lichte von Kundenbefragungen und der steigenden Nutzung – als zweckmäßig. Zudem entsprachen diese Investitionen auch dem gesetzlichen Auftrag der Post AG, die als Universaldienstbetreiber verpflichtet war, den Universaldienst im Sinne der Bedürfnisse der Nutzer weiterzuentwickeln.
- 33.3 Die Post AG merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Universaldienstes teilweise anzupassen wären. Beispielsweise evaluierte die Post AG derzeit, Selbstbedienungsfilialen so auszustatten, dass die Nutzer dort alle wesentlichen und vorwiegend nachgefragten Universaldienstleistungen in Anspruch nehmen könnten. Folglich würden diese Selbstbedienungsfilialen materiell die Kriterien einer Post-Geschäftsstelle im Sinne des Postmarktgesetzes erfüllen. Damit diese jedoch auch formal als Post-Geschäftsstelle nach dem Postmarktgesetz angesehen würden, müsse dies im Gesetz klar gestellt werden.

Online-Services

- 34.1 Informationen über den Verlauf und den Stand von erwarteten Sendungen waren für die Empfänger nützlich, um den Zustellprozess gegebenenfalls flexibel an ihre Bedürfnisse anzupassen; dies betraf insbesondere den Ort bzw. den Zeitpunkt der Zustellung. Die Post AG reagierte in Form von Online-Services. Auf ihrer Website konnten sich die Empfänger bei Kenntnis der Sendungsnummer, die sie vom Versender erhielten, über den Zustellprozess informieren.

Für registrierte und identifizierte Postkunden stellte die Post AG über eine Applikation⁷⁸ (in der Folge: **Post-App**) weitere Interaktionsmöglichkeiten zur Verfügung, z.B. die Sendungsverfolgung oder die Zustellbenachrichtigung. Die Sendungsverfolgung ermöglichte, den Zustellprozess⁷⁹ avisierter Pakete darzustellen und die Sendung umzuleiten, sei es an eine benachbarte Adresse („Wunsch-Nachbar“), oder – auch österreichweit – an eine Postfiliale, einen Post-Partner oder eine Abholstation.

⁷⁷ § 6 Abs. 8 Postmarktgesetz

⁷⁸ für mobile Endgeräte bzw. über einen Online-Account auf der Website der Post AG

⁷⁹ Sendung von der Post AG zum Transport erhalten, Sendung in Verteilung, Sendung in Zustellung, Sendung wurde zugestellt

Die Kundenbefragungen im Zeitraum 2016 bis 2019 zeigten die steigende Bekanntheit der Post-App (von 29 % auf 42 %) und ihre steigende Nutzung (von 8 % auf 16 %).

Die Applikation war mit Stand Oktober 2020 mehr als 1,25 Mio. Mal auf Endgeräte installiert worden. Insgesamt verzeichnete die Post AG im zweiten Halbjahr 2019 rd. 400.000 Paketumleitungen (0,7 % des gesamten Paketvolumens). Nach Ansicht der Post AG hatten Kunden – auch in Anbetracht der hohen Erstzustellquote von rd. 90 % – kein höheres Bedürfnis für Interaktion.

34.2 Der RH hielt fest, dass digitale Services es den Kunden ermöglichten, den Zustellprozess flexibel zu gestalten. Im Oktober 2020 verzeichnete die Post AG über 1,25 Mio. Endgeräte-Installationen ihrer Post-App; die Bekanntheit und Nutzung dieser Applikation nahm laut Kundenbefragungen im Zeitraum 2016 bis 2019 beständig zu. Gemessen am gesamten Paketvolumen war der Anteil der – auf Kundenwunsch – umgeleiteten Paketsendungen mit 0,7 % allerdings gering.

35.1 (1) Die Nutzung der Online-Services unterlag mehreren Einschränkungen:

(a) Die Post AG konnte den Empfänger nur unter bestimmten Voraussetzungen aktiv über eine anstehende Sendung per E-Mail bzw. SMS oder über die Post-App informieren und ihm damit einen Eingriff in den Zustellprozess ermöglichen: Zu diesem Zweck benötigte die Post AG neben der Zustelladresse als Avisodaten auch die E-Mail-Adresse oder die Mobilnummer des Empfängers sowie eine Ermächtigung des Versenders. Andernfalls bestanden aus Sicht der Post AG datenschutzrechtliche Probleme.⁸⁰

In Summe belief sich der Anteil der Paketsendungen, bei denen die Post AG den Empfänger direkt auf die digitalen Möglichkeiten hinweisen konnte, auf 18 % (rd. 1,7 Mio. Sendungen pro Monat).

Einzelne Großversender behielten sich die Kontaktaufnahme mit ihren Kunden ausnahmslos selbst vor und ermächtigten die Post AG daher grundsätzlich nicht, die Empfänger im Zustellprozess zu informieren.

Die Post AG selbst erfasste beim Versenden von Privatpaketen in ihren Filialen keine Empfängerdaten, die für die Information der Empfänger und für die vollständige Nutzung der Post-App erforderlich waren. Der Grund dafür lag laut Auskunft der

⁸⁰ Die Post AG berief sich dabei auf einen Beschluss der deutschen Datenschutzkonferenz, wonach die Übermittlung von E-Mail-Adressen durch Onlinehändler an Postdienstleister nur bei Vorliegen einer Einwilligung der Kunden (Empfänger) an den Händler rechtmäßig war. Auch die Übernahme der Zustelldaten der Empfänger und Ergänzung mit Kontaktdaten aus der Post-App (E-Mail-Adressen, Telefonnummern) erachtete die Post AG als kritisch.

Post AG im zeitlichen Mehraufwand, der dem Filialpersonal damit entstand. Für den Versender bestand auch keine Möglichkeit, die Empfängerdaten selbst – z.B. über ein Eingabeterminal oder eine Internetapplikation – zu vervollständigen. Bei den Post-Partnern bestand diese Möglichkeit ebenfalls nicht.

(b) Einschränkungen bestanden auch bei der Qualität der Information über den Zustellprozess. Dies betraf vor allem den avisierten Zustellzeitraum und die aktuelle Verortung der Sendung: Die Post-App stellte die Informationen nicht auf Basis von Echtdatei bereit, sondern ermittelte diese näherungsweise. Die Zustellung konnte daher auch außerhalb des elektronisch berechneten Zeitfensters erfolgen. Konkurrenzunternehmen der Post AG übermittelten den Empfängern dagegen echte Positionsdaten von erwarteten Sendungen.

Laut Auskunft der Post AG durfte sie die tatsächlichen Positionsdaten der Sendungen nicht nutzen, weil mit der Personalvertretung kein Einvernehmen über die Erfassung bzw. Nutzung der Positionsdaten der Zusteller bestand. Die Post AG beabsichtige, diesbezügliche Gespräche mit der Personalvertretung weiterzuführen und die Online-Services zu verbessern.

(2) Bei Verwendung der Post-App stellte der RH folgende Mängel fest:

- Die Verständigung zur Zustellung erfolgte teilweise gar nicht oder in unterschiedlicher Form: über E-Mail und/oder SMS und/oder die Post-App. Der Grund dafür blieb für den Nutzer unklar. In einem Fall übermittelte die Post AG über E-Mail und Post-App ein jeweils unterschiedliches Zustelldatum.
- Die Möglichkeit, während der drei Prozessschritte (Paket zum Transport erhalten, in Verteilung bzw. in Zustellung) in den Zustellprozess einzugreifen, war nicht immer verfügbar. In Einzelfällen bestand nie eine Eingriffsmöglichkeit (z.B. Umleitung) bzw. es war innerhalb der Prozesskette bereits zu spät oder noch zu früh für einen Eingriff.
- Für den Empfänger fehlte die Erklärung, warum in einem Fall die Umleitung der Sendung möglich war und in einem anderen Fall nicht.
- Das gewünschte Lieferdatum (Funktion Wunschtage) wurde ignoriert, so dass die umgeleitete Lieferung zum schnellstmöglichen Termin und damit um drei Posttage vor dem Wunschtage erfolgte. Damit war diese Funktion nicht zuverlässig implementiert.

35.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass in der Praxis noch bedeutende Einschränkungen und Hindernisse für die vollständige Nutzung der Online-Services bestanden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung konnte die Post AG nur bei etwa einem Fünftel (18 %) aller Paketsendungen die Empfänger über Interaktions- und Eingriffsmöglichkeiten während des Zustellprozesses aktiv informieren.

Dies lag zwar zum Teil an externen Faktoren, indem nur ein Teil der Versender die Post AG ermächtigte, die Empfänger über avisierte Sendungen aktiv zu informieren, und insbesondere große Versender sich die Kundenkontakte im Rahmen ihrer Prozesse selbst vorbehalten. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass die Post AG ihren Kunden keine Möglichkeit bot, beim Versenden von Privatpaketen in Postfilialen bzw. bei Post-Partnern die für eine vollständige Nutzung der Post-App benötigten Avisodaten bekannt zu geben.

Die datenschutzrechtliche Position der Post AG, wonach die Datenübermittlung durch Versender nur bei Vorliegen einer Einwilligung der Empfänger rechtmäßig war, anerkannte der RH. Er merkte aber an, dass die Nutzer der Post-App ein besonderes Interesse am Erhalt von Informationen zum Status anstehender Sendungen und den geplanten Zustelltag hatten. Aus Sicht des RH könnte eine Übernahme der Empfängerdaten aus dem Sendungsadressfeld und deren Ergänzung mit bekannten Kontaktdaten aus der Post-App die Quote an Paketsendungen mit Eingriffsmöglichkeiten erhöhen. Darüber hinaus könnte eine Vervollständigung der Empfängerdaten bei der Paketaufgabe in Filialen bzw. Post-Partnern diese Quote erhöhen – Möglichkeiten hierzu wären etwa die Erfassung durch das Filialpersonal bzw. durch den Versender über Selbstbedienungsterminals oder Internetlösungen.

Zur Erhöhung der Quote an Paketsendungen, bei der die Post AG die Empfänger über Eingriffsmöglichkeiten in den Zustellprozess aktiv informieren kann, empfahl der RH der Post AG, Möglichkeiten wie die Erfassung der notwendigen Empfängerdaten beim Versenden von Privatpaketen oder die Vervollständigung der Empfängerdaten durch den Versender zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Dadurch könnte eine Erhöhung der Servicequalität für die Kunden erreicht werden.

(2) Der RH stellte zudem fest, dass auch für die Qualität der Online-Services Einschränkungen bestanden, weil die Informationen an die Empfänger nicht auf Echtdateien, sondern nur auf rechnerischer Ermittlung beruhten. Der Grund dafür war das bislang fehlende Einvernehmen der Post AG mit der Personalvertretung über die Verwendung der jeweiligen Positionsdaten der Zusteller und damit auch der Sendungen. Diese Einschränkung war für den Kunden nicht erkennbar; eine Zustellung außerhalb des avisierten bzw. von den Kunden erwarteten Zeitfensters konnte die von Kunden wahrgenommene Qualität beeinträchtigen. Der RH hielt fest, dass die Post AG laufende Gespräche mit der Personalvertretung führte und an einer Verbesserung und der Zielgenauigkeit der Online-Services arbeitete.

(3) Der RH verwies auf die von ihm bei der Verwendung der Post-App festgestellten Mängel: für den Nutzer nicht nachvollziehbare, unterschiedliche Verständigungen und Zeiten für Eingriffsmöglichkeiten, widersprüchliche Informationen, fehlerhafte Funktion „Wunschtag“. Diese schränkten die Eingriffsmöglichkeiten in den Zustellprozess ein und könnten die Kundenzufriedenheit negativ beeinflussen.

Der RH empfahl der Post AG, die Empfänger über spezifische Einschränkungen bei den Eingriffsmöglichkeiten in den Zustellprozess über die Post-App möglichst transparent und nachvollziehbar zu informieren. Da die Post AG bei rd. 80 % der Paket-sendungen die Empfänger nicht aktiv informieren durfte bzw. konnte, wäre eine Möglichkeit zu schaffen, dass Empfänger die Ursache der Einschränkungen auch noch nach Erhalt der Sendung in Erfahrung bringen können. Informationen könnten über die Sendungsverfolgung bereitgestellt werden und somit zu einem besseren Verständnis sowie einer Steigerung der Zufriedenheit der Empfänger führen.

Darüber hinaus empfahl der RH der Post AG, Funktionen der Post-App erst dann operativ zu schalten, wenn deren Funktionstüchtigkeit ausreichend sichergestellt ist.

- 35.3 Die Post AG merkte in ihrer Stellungnahme an, dass sie daran arbeite, die Zahl der Kunden, die Empfängeravisos erhalten, deutlich zu erhöhen. Weiters führte sie an, dass die neue Post-App 2.0 noch im Jahr 2021 veröffentlicht werde. In der Folge werde die Post-App laufend weiter verbessert, um die Anwenderfreundlichkeit und den Kundennutzen zu erhöhen.

Erstzustellung und Zustellbenachrichtigung („Gelber Zettel“)

- 36.1 (1) Die Erstzustellquote war aus Sicht der Post AG ein wichtiger Indikator
- einerseits für die Erhaltung bzw. Steigerung der Kundenzufriedenheit – der Kunde erspart sich damit die Zeit und Mühe, die Sendung am Hinterlegungsort selbst abzuholen – und
 - andererseits zur Senkung der Kosten, die bei der Hinterlegung von Sendungen anfallen.

Die Erstzustellquote bewegte sich in den Jahren 2016 bis 2019 für bescheinigte Briefe zwischen 79,1 % und 80,2 %, im Paketbereich zwischen 91,7 % und 91,3 %. Diese Quoten umfassten Sendungen, die persönlich (bzw. an Haushaltsangehörige oder an Angestellte) oder an Ersatzempfänger (z.B. Nachbarn) zugestellt, in Post-Empfangsboxen eingelegt und gemäß Abstellgenehmigung abgestellt wurden. Die übrigen Sendungen mussten – nach Ausstellung einer Zustellbenachrichtigung (in der Folge: **Gelber Zettel**) – in Abholstationen bzw. Post-Geschäftsstellen hinterlegt werden. Innovationen im Prozess der Zustellung – etwa Empfangsbox, Abstellgenehmigung, Wunschnachbar und Paketumleitung – erhöhten die Erstzustellquote und reduzierten die Hinterlegung von Sendungen und Ausstellung von Gelben Zetteln.

(2) Die Zahl der ausgegebenen Gelben Zettel stieg von 2016 bis 2019 um 67 % und lag damit zehn Prozentpunkte über dem Anstieg des Paketvolumens. Eine Aussage, ob der Empfänger bei Ausstellung eines Gelben Zettels anwesend war, konnte die Post AG nicht treffen. Sie ging diesem Aspekt jedoch in ihren Kundenbefragungen

nach. Die Frage, ob in den letzten drei Monaten ein Gelber Zettel für die Abholung eines Pakets eingelangt war, obwohl zum Zeitpunkt der Zustellung jemand im Haushalt anwesend war, bejahten im Jahr 2016 11 % der Befragten. Dieser Wert erhöhte sich bis 2018 um sechs Prozentpunkte und lag auch 2019 bei 17 %. Damit schnitt die Post AG in den Jahren 2018 und 2019 etwas schlechter ab als ihre Mitbewerber, die bei jeweils 16 % lagen.

Die Erfahrung privater Kunden, die trotz Anwesenheit einen Gelben Zettel vorfinden, griffen auch Medienberichte vielfach auf.

- 36.2 Der RH hielt fest, dass die Erstzustellquote bei den bescheinigten Briefen rd. 80 % und im Paketbereich rd. 90 % betrug. Insbesondere die Post-Empfangsboxen als auch die neuen Interaktionsmöglichkeiten erhöhten die Erstzustellquote und konnten die andernfalls notwendige Hinterlegung von Gelbenzetteln reduzieren sowie zur Kundenzufriedenheit beitragen.

Der RH betonte, dass die Anzahl an ausgegebenen Gelbenzetteln für sich allein keine Aussage über eine ungerechtfertigte Ausstellung, d.h. Hinterlegung trotz Anwesenheit des Empfängers, zuließ. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass der Anstieg der ausgegebenen Gelben Zettel um zehn Prozentpunkte über dem Anstieg des Paketvolumens lag.

Ebenso hielt er kritisch fest, dass in Kundenbefragungen im Jahr 2019 17 % der Befragten angaben, einen Gelben Zettel für die Abholung von Paketen erhalten zu haben, obwohl zum Zeitpunkt der Zustellung jemand im Haushalt anwesend war. Im Jahr 2016 war dieser Wert noch bei 11 % gelegen.

Der RH empfahl der Post AG, neben der Erstzustellquote auch der ungerechtfertigten Ausgabe von Zustellbenachrichtigungen (Gelbe Zettel) künftig verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen.

Dies insbesondere, weil die Zahl der hinterlegten Zustellbenachrichtigungen stärker als das Paketvolumen anstieg.

- 36.3 Die Post AG ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass von 2017 auf 2018 die Berechnungslogik für die Zahl der ausgegebenen Gelben Zettel verändert worden sei. Bis 2017 seien in Abholstationen benachrichtigte Sendungen als zugestellt ausgewiesen worden, dies sei 2018 korrigiert worden.

Vertragsverhältnisse bei der Postbeförderung

37.1 (1) Allen Sendungen im Postbereich lag ein sogenannter Postbeförderungsvertrag zugrunde. Dieser kam zustande, indem eine Sendung zum Transport und zur Zustellung – gegen ein Beförderungsentgelt (Porto) – an einen Postdiensteanbieter übergeben wurde. Die Zustellung umfasste gemäß Postmarktgesetz die Bearbeitungsschritte vom Sortieren in den Zustellzentren bis zur Aushändigung der Sendung an den Empfänger bzw. ihrer Hinterlegung in einer Abholstation.

(2) Vertragspartner des Postdiensteanbieters war allein der Absender. Nur er konnte Ansprüche gegen den Postdiensteanbieter geltend machen. Der Empfänger war dazu nicht berechtigt, selbst wenn er z.B. das Beförderungsentgelt bereits ersetzt oder vorfinanziert hatte.

Bei einer Verletzung der Leistungspflicht⁸¹ haftete der Postdiensteanbieter dem Vertragspartner im Rahmen der produktspezifischen AGB. Beschädigungen an der Sendung hatte der Empfänger unverzüglich bekannt zu geben. Die Höhe der Ersatzleistung hing vom Produkt und vom Entgelt ab; es war Sache des Absenders, jene Form der Postaufgabe zu wählen, die einen möglichen Schaden bei Verlust oder Beschädigung ganz oder zumindest teilweise abdeckte.

Nur im Fall einer formellen, schriftlichen Abtretungserklärung gegenüber dem Postdiensteanbieter konnte der Empfänger Ansprüche aus dem Postbeförderungsvertrag gegenüber dem Anbieter geltend machen. Sowohl die Postdiensteanbieter als auch die Regulierungsbehörde waren immer wieder mit nicht berechtigten Beschwerden von Empfängern konfrontiert – dies führte zu einem entsprechenden administrativen Aufwand.

Nach Auskunft der Postbehörde diskutierten verschiedene Gremien auf europäischer Ebene verstärkt darüber, wie die Position der Empfänger gestärkt werden könnte. Konkrete Schritte zeichneten sich auf nationaler Ebene zur Zeit der Gebärungsüberprüfung des RH noch nicht ab.

37.2 Der RH verwies auf die Problematik der Vertragspositionen im Postbeförderungsvertrag: Der Empfänger war im Fall einer Verletzung der vertraglichen Leistungspflicht (z.B. Verlust oder Beschädigung) der Geschädigte, jedoch nicht Vertragspartei. Somit konnte er keine Ansprüche direkt beim Postdiensteanbieter geltend machen. Es oblag dem Absender, jenes Produkt auszuwählen, das eine – dem Wert der Sendung angemessene – Haftung sicherstellte. Zudem war der Empfänger im Schadensfall darauf angewiesen, dass sich der Versender entweder um die Wiedergutmachung

⁸¹ z.B. Verlust oder Beschädigung während des Zeitraums, in dem sich die Sendung in der Obhut des Postdiensteanbieters befand, bzw. Überschreitung der Lieferfrist

des Schadens kümmerte oder bereit war, seine Ansprüche an den Empfänger abzutreten.

Der RH empfahl der Postbehörde, die internationalen Diskussionen bzw. Bestrebungen zur Stärkung der Empfängerposition intensiv weiterzuverfolgen.

- 37.3 (1) Die Postbehörde teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Stärkung der Rechtsstellung der Empfänger ein zentrales Anliegen sowohl der internationalen als auch der nationalen Gesetzgebung sei. Als Vertreter der Republik Österreich werde sich das für das Postwesen zuständige Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus in den internationalen Gremien auch weiterhin intensiv einbringen.
- (2) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH sei es ihr ein besonderes Anliegen, dass die Position des Empfängers gestärkt werde; sie werde sich soweit wie möglich – auch auf EU-Ebene – dafür einsetzen.

Beschwerden und Streitschlichtung

Übersicht

- 38 Postdiensteanbieter hatten ein Beschwerdemanagement einzurichten.⁸² Kundenbeschwerden oder Streitfälle fielen zunächst in die Zuständigkeit des Postdiensteanbieters. Erst wenn keine zufriedenstellende Lösung zustande kam, konnte der Fall der Regulierungsbehörde vorgelegt werden (TZ 41).

Länder, Gemeinden und die gesetzlichen Interessenvertretungen konnten die Regulierungsbehörde zudem mit sogenannten Universaldienstbeschwerden (TZ 42) befassen.

Beschwerdemanagement der Post AG

- 39.1 (1) Die Post AG richtete zur Bearbeitung von Kundenanliegen das „Post Kundenservice“ ein. Im Jahr 2020 waren in diesem Unternehmensbereich 154 VZÄ beschäftigt. Laut Post AG umfassten die eingelangten Fälle durchschnittlich 77 % Anfragen und 23 % Reklamationen. Die Einordnung in eine dieser beiden Kategorien oblag der Einschätzung der Sachbearbeiterin bzw. des Sachbearbeiters, eindeutige Zuordnungsmerkmale gab es nicht.

⁸² § 32 Abs. 3 Postmarktgesetz

Im Zuge der jährlichen Berichterstattungspflicht gemäß § 6 Abs. 7 Postmarktgesetz hatte die Post AG die Regulierungsbehörde über die Anzahl der Reklamationen (nicht aber über die eingelangten Anfragen) zu informieren. Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Beschwerdefälle von 2016 bis 2019 sowie die Beschwerden je 1 Mio. Sendungen:

Tabelle 13: Entwicklung der Beschwerden bei Brief und Paket

	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2016 bis 2019
	Anzahl				in %
Beschwerdefälle					
Summe	240.327	300.331	271.184	341.810	42
<i>davon</i>					
<i>Briefe</i>	<i>121.137</i>	<i>148.897</i>	<i>117.578</i>	<i>102.790</i>	<i>-15</i>
<i>Pakete</i>	<i>55.751</i>	<i>70.751</i>	<i>78.354</i>	<i>112.418</i>	<i>102</i>
Beschwerden je 1 Mio. Sendungen					
Briefe	154	204	163	149	-3
Pakete	689	731	728	883	28

Quellen: Post AG; RTR-GmbH

Die Anzahl der Beschwerden erreichte bei Briefen im Jahr 2017 mit fast 150.000 Reklamationen den Höchststand und sank bis 2019 auf 85 % des Ausgangswerts von 2016. Im Bereich Pakete verdoppelten sich die Beschwerden im betrachteten Zeitraum auf über 112.000. Die Beschwerden je 1 Mio. Sendungen sanken bei Briefen um 3 %, bei Paketen stiegen sie um 28 %.

Die Post AG hatte keine Anhaltspunkte für die Anzahl an Beschwerdefällen, die aufgrund von Wartezeiten in der Hotline bzw. anderen Hindernissen oder infolge der Frustration von Wartenden letztlich nicht an ihr Kundenservice herangetragen wurden. Sie verwies dazu auf die grundsätzlich hohen, positiven Werte aus ihren Kundenzufriedenheitsumfragen ([TZ 32](#)).

Die erfassten Beschwerden bezog die Post AG – ohne dabei zwischen Leistungen im Universaldienst- und Nicht-Universaldienstbereich zu unterscheiden – laufend in die Evaluierung der innerbetrieblichen Prozesse ein. So analysierte sie im Personalbereich die Fluktuationsursachen und verbesserte in weiterer Folge den Recruiting-Prozess, sie organisierte die Einschulung mit Einführung von „Welcome Days“ neu, reduzierte den Rayonswechsel bei neuen Personalkräften, führte Austrittsgespräche und erhöhte das Gehalt bei Ferialkräften. Von diesen Maßnahmen profitierte zwar auch der Paketbereich, vor allem jedoch der Briefbereich, in dem die Anzahl der

Beschwerden im Jahr 2018, nach dem Höchststand 2017, wieder deutlich (um über 20 %) sank.

(2) Anliegen und Beschwerden nahm die Post AG über verschiedene Kanäle entgegen: telefonisch über die Servicehotline, elektronisch (über ein Kontaktformular auf der Website, E-Mail, Social Media), brieflich sowie persönlich in den Filialen, in denen die Personalkräfte üblicherweise auf das Post Kundenservice verwiesen, das die zentrale Anlaufstelle für Kundenanliegen sein sollte. Da die Filialen keine Ressourcen für die Aufnahme und Klärung von Sachverhalten hatten bzw. eine zufriedenstellende Lösung oft auch nicht herbeiführen konnten, waren die Filialen telefonisch nicht direkt erreichbar. Im Beschwerdefall konnten die Personalkräfte der Filialen einen Rückruf durch das Kundenservice anbieten; obligatorisch vorgesehen war dies jedoch nicht. Post-Partnern stand diese Option nicht zur Verfügung.

Die Post AG informierte die Kunden über die Kontaktmöglichkeiten im Beschwerdefall auf ihrer Website, auf Formularen und Benachrichtigungen sowie in den Post-Geschäftsstellen. Auch über externe Quellen, z.B. über die Regulierungsbehörde oder die Sozialhilfe, waren diese Informationen zugänglich.

(3) Jeden Kundenkontakt – auch Beschwerden – behandelte das Post Kundenservice als ein Kundenanliegen, das im Rahmen des unternehmensweiten Managementsystems für Kundenbeziehungen („Customer Relationship Management“-System (in der Folge: **CRM-System**)) individuell bearbeitet wurde. Das Post Kundenservice beantwortete Kundenanfragen direkt bzw. leitete die Anliegen zur Klärung an die zuständige Fachabteilung weiter.

Im Jahr 2019 dauerte die Bearbeitung eines telefonischen Kundenkontakts im Post Kundenservice durchschnittlich sechs Minuten bzw. – bei schriftlicher Beantwortung – neun Minuten. Weitere Kennzahlen, z.B. die Hotline-Wartezeit, die durchschnittliche Erledigungsdauer eines Anliegens oder die Anzahl der abgebrochenen Hotline-Anrufe, erfasste die Post AG erst, seitdem ein neues CRM-System ab 2020 die Auswertung dieser zusätzlichen Kennzahlen ermöglichte.

Im Gegensatz zum früheren CRM-System (bis 2019) unterschied das neue nicht zwischen Kundenanfragen und Reklamationen. Aus Sicht der Post AG war diese Unterscheidung ohnehin nicht trennscharf, weil sie oft nur subjektiv beurteilbar war. Nach dem bis 2019 verwendeten System lag die Beschwerdequote im Verhältnis zu sämtlichen Kundenkontakten relativ konstant bei 23 %. Die Post AG plante daher zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, der Regulierungsbehörde künftig 23 % der Kundenkontakte als Reklamationen zu melden; zudem beabsichtigte sie regelmäßige Stichproben, um den Anteil der Reklamationen zu überprüfen.

- 39.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Post AG mit dem Post Kundenservice ein Beschwerdemanagement nach den gesetzlichen Vorgaben eingerichtet hatte.

Er stellte fest, dass die absolute Anzahl der Beschwerden im überprüften Zeitraum von rd. 240.000 auf rd. 340.000 anstieg, wobei die Anzahl der Beschwerden je 1 Mio. Sendungsvolumen im Briefbereich von 2016 bis 2019 um 3 % sank, im Paketbereich dagegen um 28 % anstieg. Die von der Post AG in Reaktion auf die Beschwerden im Briefbereich gesetzten Maßnahmen im Bereich Recruiting und Mitarbeiterbindung waren aus Sicht des RH insoweit wirksam, als die Beschwerdefälle in den Folgejahren sanken, allein von 2017 auf 2018 um über 31.000 Fälle.

Er empfahl der Post AG, die Gründe für den starken Anstieg der Beschwerden im Paketbereich näher zu untersuchen und – wie bereits im Briefbereich – geeignete Maßnahmen zu setzen.

(2) Der RH hielt fest, dass grundsätzlich das zentrale Post Kundenservice alle Kundenanliegen bearbeitete. Eine Erfassung in den Post-Geschäftsstellen und eine Weiterleitung an das Post Kundenservice waren jedoch nicht verpflichtend vorgesehen. Einen Rückruf des Post Kundenservices konnten nur die Post-Filialen anbieten, für Post-Partner bestand diese Möglichkeit generell nicht.

Zur weiteren Steigerung der Servicequalität empfahl der RH der Post AG, einen telefonischen Rückrufdienst des Post Kundenservices bei den in Filialen vorgebrachten Kundenanliegen bzw. –beschwerden standardmäßig anzubieten sowie die Möglichkeiten der Ausweitung dieses Dienstes auf die Post-Partner zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

(3) Die Erfassung weiterer Kennzahlen ab dem Jahr 2020, z.B. die Hotline-Wartezeit oder die durchschnittliche Erledigungsdauer je Beschwerdefall, war nach Ansicht des RH im Interesse der Kunden. Dadurch standen zusätzliche Qualitätsindikatoren für die Wirksamkeit des Beschwerdemanagements zur Verfügung. Nach Ansicht des RH gab die Anzahl der abgebrochenen Hotline-Anrufe Hinweise auf das Ausmaß der nicht erfolgreich vorgebrachten Beschwerden („Dunkelziffer“).

Der RH bemängelte, dass das Post Kundenservice ab dem Jahr 2020 nicht mehr zwischen Anfrage und Beschwerde unterschied. Er konnte zwar nachvollziehen, dass die Differenzierung schwierig war und Unschärfen bestanden, hob aber die gesetzliche Verpflichtung zur Berichterstattung über die Anzahl der Reklamationen an die Regulierungsbehörde hervor.

Zur Sicherstellung der gesetzlich vorgesehenen Berichterstattungspflichten empfahl der RH der Post AG, die Kundenanliegen im CRM-System nach Anfragen bzw. Beschwerden getrennt zu erfassen und dafür möglichst eindeutige Unterscheidungsmerkmale festzulegen.

- 39.3 Die Post AG merkte in ihrer Stellungnahme zu den gesetzlich vorgesehenen Berichterstattungspflichten an, dass der ursprüngliche Zugang, Beschwerden von Anfragen zu trennen, im Sinne der globalen Serviceverbesserung nicht zielführend gewesen sei. Dies sei mit einem hohen Risiko für Fehl- oder Nicht-Priorisierungen in der Maßnahmenableitung verbunden gewesen. Den Fokus dementsprechend auf einen verhältnismäßig geringen Anteil der Kundenanliegen zu legen, sei zur raschen Wiederherstellung der Kundenzufriedenheit nicht vertretbar gewesen. Auch unter dem zusätzlichen Aspekt der Gleichbehandlung aller Kundenanliegen werde auf eine Unterscheidung zwischen Anfrage und Beschwerde verzichtet.

Über gut wahrnehmbare Kontaktkanäle würden jedes Anliegen und jede etwaige Unzufriedenheit direkt von der Kundschaft an das Post Kundenservice gerichtet. Dies entlaste die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und beseitige die Fehlerquote. Im Erstkontakt werde das Anliegen umgehend angemessen aufgenommen und überwiegend direkt gelöst. Weiterleitungen und damit verbundene Wartezeiten seien im Regelfall obsolet. Äußere die Kundschaft den Wunsch nach einem Vorgesetzten-Rückruf oder soll das Anliegen an eine bestimmte Abteilung weitergeleitet werden, werde dem unverzüglich entsprochen.

Alle Kundenanliegen – nicht nur Beschwerden – würden sowohl im Einzelfall als auch über gesammelte Reports erfasst und direkt an die verursachenden Stellen weitergegeben, die daraus Qualitätsmaßnahmen ableiten würden.

- 39.4 Der RH entgegnete der Post AG, dass seine Empfehlung nicht auf eine unterschiedliche Behandlung von Anfragen und Beschwerden gerichtet war. Beide waren im Interesse der Kunden rasch und umfassend zu bearbeiten. Er verwies jedoch auf die gesetzliche Verpflichtung zur Meldung der Anzahl der Reklamationen an die Regulierungsbehörde, der ohne explizite Erfassung von Beschwerden nicht nachzukommen war.

Entschädigungsleistungen der Post AG

40.1 Die Post AG leistete Schadenersatz für nicht vertragskonforme Beförderung von bescheinigten Sendungen und gewährte in Ausnahmefällen auch Kulanzgutschriften⁸³. Die Schadenersatzfälle betrafen zu mehr als 90 % den Paketbereich. Gemessen am gesamten Paketvolumen belief sich der Anteil der Schadensfälle auf 0,03 %, das entsprach einem von 3.500 Paketen. Die Hauptursachen waren Verlust (rd. 60 %), Beschädigung (rd. 20 %) und Fehlzustellung (rd. 10 %) der Sendung.

Wie die folgende Tabelle zeigt, stiegen von 2016 bis 2019 sowohl die Anzahl der Schadenersatzfälle (um 59 %) als auch die absolute Höhe der Entschädigungszahlungen (um 40 %):

Tabelle 14: Entschädigungszahlungen der Post AG an Kunden

	Schadenersatz		Kulanzfälle		gesamt
	Anzahl	Nettowert in EUR	Anzahl	Nettowert in EUR	Nettowert in EUR
2016	25.490	2.678.739	3.343	101.375	2.780.114
2017	27.442	2.729.297	3.673	108.887	2.838.185
2018	34.585	3.384.026	3.256	97.766	3.481.792
2019	40.477	3.751.554	3.568	99.194	3.850.748
Summe	127.994	12.543.616	13.840	407.223	12.950.838
	in %				
Veränderung 2016 bis 2019	59	40	7	-2	39

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Post AG

Die durchschnittliche Vergütung je Fall reduzierte sich von 105 EUR (2016) auf 93 EUR (2019); das Paketvolumen stieg in diesem Zeitraum um 57 % und lag damit in einer vergleichbaren Größenordnung zur Entwicklung der Schadensfälle. Die Anzahl der Kulanzfälle stieg um 7 %, wobei die Vergütungen in diesem Bereich rückläufig waren (-2 %). In Summe fielen im überprüften Zeitraum für Entschädigungen an Kunden rd. 13 Mio. EUR an. Dies entsprach einem Anteil von 0,2 % an den Inlandsumsätzen der Post AG in diesem Zeitraum.

40.2 Der RH stellte fest, dass die Schadenersatzleistungen mit über 90 % vorwiegend den Paketbereich betrafen, wobei sich der Anstieg der Schadensfälle proportional zum Paketvolumen entwickelte. Die Entschädigungsleistungen der Post AG (Schadenersatz und Kulanzzahlungen) stiegen im überprüften Zeitraum um ca. 40 % an und

⁸³ Die Post AG gewährte in außergewöhnlichen Zeiten (z.B. Weihnachten) Kulanzlösungen nach vereinfachten Prüfungen.

betrogen von 2016 bis 2019 in Summe rd. 13 Mio. EUR, das waren rd. 0,2 % der Inlandsumsätze. Im Durchschnitt fiel jährlich ein Betrag von über 3 Mio. EUR an.

Streitschlichtungsverfahren der Regulierungsbehörde

- 41.1 (1) Unbeschadet der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte hatten Nutzer (Absender bzw. bei Vorliegen einer Abtretungserklärung auch die Empfänger), Interessenvertretungen und auch andere Postdiensteanbieter im Beschwerdefall die Möglichkeit, den Sachverhalt der Regulierungsbehörde vorzulegen, um einen außergerichtlichen Vergleich zu erzielen („Streitschlichtungsverfahren“). Dies setzte einen erfolglosen Klärungsversuch mit dem Postdiensteanbieter voraus. Das Schlichtungsverfahren konnte für jegliche Art von Postdienstleistungen angestrengt werden und war nicht auf Leistungen im Universaldienst beschränkt. Im Rahmen der Streitschlichtungsverfahren hatte die Regulierungsbehörde eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen oder den Parteien ihre Ansicht zum herangetragenen Fall mitzuteilen. Die Postdiensteanbieter waren verpflichtet, an einem solchen Verfahren mitzuwirken und alle zur Beurteilung der Sachlage erforderlichen Auskünfte zu erteilen sowie erforderliche Unterlagen vorzulegen.⁸⁴

Aus Sicht der Regulierungsbehörde verlief die Klärung von Streitfällen mit der Post AG grundsätzlich positiv und effizient. Die meisten Fälle konnten in einem Verfahrensgang erledigt werden. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 wurden in 76 % der Verfahren für die Kunden zufriedenstellende Ergebnisse erzielt (siehe Tabelle 15).

- (2) Kenntnis von der Möglichkeit der Streitschlichtung erlangten die Kunden vorrangig über die Websites der Postdiensteanbieter⁸⁵ sowie der Regulierungsbehörde⁸⁶.

Die Post AG wies auf ihrer Website (mit Verlinkung zur RTR-Website), in ihren AGB sowie bei der Bearbeitung von Beschwerdefällen auf die nachgelagerte Möglichkeit der Streitschlichtung bei der RTR-GmbH hin.

Die Regulierungsbehörde stellte eine detaillierte Anleitung und auch zwei Videos als Information zur Verfügung.

⁸⁴ § 53 Postmarktgesetz

⁸⁵ Post AG: <https://www.post.at/co/c/alternative-streitbeilegung> (abgerufen am 24. November 2021)

⁸⁶ https://www.rtr.at/de/post/PKS_Schlichtung (abgerufen am 24. November 2021)

Die Schlichtungsstelle der Regulierungsbehörde beantwortete grundsätzlich alle einlangenden Anfragen. Lagen die Voraussetzungen vor, führte sie ein Verfahren durch, andernfalls wies sie die Beschwerde zurück. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Streitschlichtungsfälle in den Jahren 2016 bis 2019:

Tabelle 15: Entwicklung der Streitschlichtungsfälle

	2016	2017	2018	2019	Summe 2016 bis 2019	Anteil	Veränderung 2016 bis 2019
	Anzahl					in %	
Geschäftskunden	12	29	41	55	137	10	358
Privatkunden	147	248	310	464	1.169	90	216
Schlichtungsfälle gesamt	159	277	351	519	1.306	100	226
<i>davon</i>							
<i>Post AG (Brief und Paket) gesamt</i>	<i>103</i>	<i>169</i>	<i>233</i>	<i>336</i>	<i>841</i>	<i>64</i>	<i>226</i>
<i>davon</i>							
<i>Zurückweisungen</i>	<i>29</i>	<i>74</i>	<i>80</i>	<i>178</i>	<i>361</i>	<i>43¹</i>	<i>514</i>
<i>positiver Abschluss</i>	<i>57</i>	<i>71</i>	<i>112</i>	<i>116</i>	<i>356</i>	<i>76²</i>	<i>104</i>

¹ Fälle mit der Post AG: Anteil im Verhältnis zu den Schlichtungsfällen der Post AG

² Fälle mit der Post AG: Anteil im Verhältnis zu den Schlichtungsfällen der Post AG abzüglich Zurückweisungen

Quellen: Tätigkeitsberichte bzw. Jahresberichte der Schlichtungsstelle der RTR-GmbH

Im Zeitraum 2016 bis 2019 stieg die Anzahl der Streitschlichtungsverfahren für alle Postdiensteanbieter, darunter auch die Post AG, um 226 % an. Dies war laut den Berichten der Schlichtungsstelle einerseits auf die steigende Bekanntheit der Schlichtungsstelle und andererseits auf den wachsenden Paketversand im Onlinehandel zurückzuführen.

Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 entfielen 90 % der gesamten Schlichtungsfälle auf Privatpersonen, 64 % auf die Post AG; bereinigt um den Briefbereich betrug der Anteil der Post AG 50 %, was annähernd dem Anteil der Post AG am gesamten österreichischen Paketmarkt entspricht (TZ 17).

Zurückgewiesen wurden Beschwerden vor allem mangels vorheriger Klärung mit dem Postdiensteanbieter oder weil die Beschwerdeführer über keine Legitimation (z.B. eine Abtretungserklärung) verfügten. Die Zahl der Zurückweisungen stieg im Fall der Post AG im betrachteten Zeitraum deutlich stärker (um 514 %) als jene der Streitschlichtungsfälle gesamt (um 226 %).

Bei den die Post AG betreffenden Streitschlichtungsfällen handelte es sich häufig um Zustellprobleme im Paket- und Briefbereich, um Verluste von Auslands-Paketen, Nachsendeaufträge, Urlaubspostfächer und Fehlzustellungen. Der Anteil beschädig-

ter Sendungen war von geringer Bedeutung. Nicht im Einflussbereich der Post AG lagen grundsätzlich jene Fälle, in denen der Postbeförderungsvertrag zwar mit ihr abgeschlossen wurde, das Problem aber im Ausland auftrat.

(3) Wie die Post AG unterschied auch die Regulierungsbehörde bei der Bearbeitung der Beschwerden bzw. Streitfälle nicht zwischen Universal- und anderen Post-Dienstleistungen. Die Regulierungsbehörde begründete dies damit, dass die Beschwerdeführer de facto nie Gewichtsangaben machten bzw. die Empfänger grundsätzlich nicht wussten, ob es sich um Universaldienst-Sendungen handelte. Die Verfahren bei der Schlichtungsstelle waren nach einheitlichen rechtlichen Vorgaben für den Universaldienst und den Nicht-Universaldienst gleichermaßen durchzuführen; spezifische Probleme des Universaldienstbereichs seien dabei aus Sicht der Regulierungsbehörde nicht zutage getreten.

41.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass sich von 2016 bis 2019 sowohl die Gesamtzahl der Schlichtungsverfahren als auch die Anzahl der die Post AG betreffenden Verfahren mehr als verdreifachten (Steigerung um 226 %). Bei den Beschwerdeführern handelte es sich zu 90 % um Privatkunden. Die Anzahl der Streitschlichtungsverfahren der Post AG im Paketbereich entwickelte sich in diesem Zeitraum etwa gleichförmig zum Anteil der Post AG am gesamten Paketmarkt.

(2) Der RH erachtete eine frühzeitige und eindeutige Identifikation von allfälligen Problemen im regulierten Universaldienst für grundlegend, weil dieser eine Grundversorgung mit Postdienstleistungen darstellt. Differenzierte Informationen über Probleme sowohl im Universaldienst als auch im Nicht-Universaldienst konnten für die Weiterentwicklung bzw. Anpassung des Universaldienstes von Bedeutung sein.

Der RH empfahl der Postbehörde und der Regulierungsbehörde, sicherzustellen, dass allfällige Probleme im regulierten Universaldienst – insbesondere weil dieser die Grundversorgung mit Postdienstleistungen darstellt – frühzeitig und eindeutig identifiziert werden können. Zu diesem Zweck sollte im Zuge der Streitschlichtungsverfahren bei den Postdiensteanbietern erhoben werden, ob es sich im Einzelfall um eine Leistung im Universaldienstbereich handelte.

41.3 (1) Die Postbehörde verwies in ihrer Stellungnahme auf die Aufsichtsverfahren und die Universaldienstbeschwerden (§ 50 bzw. § 54 Postmarktgesetz), die seitens der Regulierungsbehörde zur Anwendung kämen, wenn Mängel bei der Erbringung des Universaldienstes auftreten. Darüber hinaus würden auch Informationen einfließen, die im Zuge von Streitschlichtungsverfahren (§ 53 Postmarktgesetz) an die Regulierungsbehörde herangetragen würden. Weitere Regelungen seien aus Sicht der ressorteigenen Logistikabteilung nicht erforderlich.

(2) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH beobachte sie das Geschehen auf den Postmärkten sehr genau, insbesondere über Informationen von Postdienstleistern und Anfragen bzw. Beschwerden von Nutzern, u.a. etwa über die Meldestelle für „Empfangsbeschwerden“ auf ihrer Homepage. Diese Beschwerden würden statistisch erfasst, bei Häufungen von gleichgelagerten Beschwerden bzw. Verdacht auf strukturelle Fehlentwicklungen würden geeignete Maßnahmen ergriffen.

Im Rahmen von Schlichtungsfällen für Nutzer von Postdienstleistungen werde nicht unterschieden, ob die Leistung dem Universaldienst bzw. dem Nicht-Universaldienst zuzurechnen sei. Dies auch deshalb, weil die Beschwerdeführer über diese Information in aller Regel nicht verfügten und es der hilfesuchenden Person auch einerlei sei, in welche Kategorie die eigene Beschwerde falle. Auch die Regulierungsbehörde könne nicht ohne Weiteres erkennen, welcher Kategorie eine Leistung angehöre.

Angesichts der geringen Anzahl an Schlichtungsfällen im Postbereich und des bestehenden Monitorings der Entwicklungen auf den Postmärkten könne die RTR-GmbH den Mehrwert der möglicherweise ressourcenintensiven Erhebung der jeweiligen Kategorie (Universaldienst oder Nicht-Universaldienst) nicht sehen.

- 41.4 Der RH hielt gegenüber der Postbehörde und der RTR-GmbH fest, dass für das Postwesen die Unterscheidung zwischen dem Universaldienst als Grundversorgung und dem Nicht-Universaldienst von grundlegender Bedeutung ist. Daher sollte allfälligen Hinweisen auf strukturelle Probleme und Verbesserungsbedarf im Universaldienst besonders auch im Bereich der Streitschlichtungsverfahren nachgegangen werden. Da die RTR-GmbH im Zuge eines Verfahrens mit dem Postdiensteanbieter in Kontakt steht, müsste die Kategorisierung in Universaldienst- bzw. Nicht-Universaldienstsendung beim jeweiligen Postdiensteanbieter ohne ressourcenintensiven Mehraufwand erhoben werden können.

Universaldienstbeschwerden

- 42.1 Länder, Gemeinden sowie die gesetzlichen Interessenvertretungen konnten Beschwerden über Leistungsmängel, die den Universaldienst insgesamt oder Einzelfälle betrafen, an die Regulierungsbehörde richten („Universaldienstbeschwerden“). Die Anzahl der Universaldienstbeschwerden konnte als Indikator für Probleme im Bereich der Infrastruktur der Post AG (z.B. eine zu geringe Anzahl und Dichte von Annahme- und Abgabestellen) dienen.

Die RTR-GmbH hatte die Beschwerden zu überprüfen und sie – bei einer Beeinträchtigung des Universaldienstes – ohne unnötige Verzögerung an die PCK weiterzuleiten. Diese wiederum hatte entsprechende Aufsichtsmaßnahmen einzuleiten und den Beschwerdeführer über das Ergebnis der Überprüfung zu informieren.

Im überprüften Zeitraum gab es zwei Universaldienstbeschwerden von Gemeinden (verspätete Zustellung von Wahlkarten) sowie eine Beschwerde einer Privatperson (unregelmäßige Zustellung). Letztere wies die Regulierungsbehörde mangels Beschwerdelegitimation zurück.

- 42.2 Der RH stellte fest, dass im Zeitraum 2016 bis 2019 nur drei Universaldienstbeschwerden an die Regulierungsbehörde herangetragen wurden. Dies ließ für den RH – in Verbindung mit seinen Feststellungen zu den Streitschlichtungsverfahren (TZ 41) – den Schluss zu, dass im überprüften Zeitraum keine Umstände vorlagen, die strukturelle Mängel oder Probleme im Bereich der Infrastruktur der Post AG nahegelegt hätten.

Notfallmanagement der Post AG

- 43.1 (1) Die Post AG verfügte seit 2018 über ein Notfallmanagement, das den Schutz des Personals, der Umwelt, der Sachwerte und des Geschäftsbetriebs durch Gefahrenabwehr und Notfallvorsorge gewährleisten sollte. Sie orientierte sich dabei an den internationalen Standards für ein Business Continuity Management (**BCM**, betriebliches Kontinuitätsmanagement).⁸⁷ Das BCM erstreckte sich als ganzheitlicher Managementprozess über die gesamte Wertschöpfungskette, um die Widerstands- und Adaptionsfähigkeit zu erhöhen. Dies sollte die Betriebskontinuität – auch nach dem Ausfall zeitkritischer Geschäftsprozesse – gewährleisten, die Verantwortlichen für Infrastruktur (vor allem der Logistikzentren) in die Lage versetzen, einen geordneten Notbetrieb zu erreichen, und in weiterer Folge auch ein rechtzeitiges Wiederanlaufen bzw. eine koordinierte Wiederherstellung von Prozessen nach einem Ausfall ermöglichen.

Die Dokumentation des Notfallmanagements der Post AG beschrieb das Verhalten und Vorgehen in kritischen Notfall-Szenarien, etwa zu Spitzenzeiten wie Weihnachten oder vor Wahlterminen, aber auch für den Fall einer Pandemie. Bei Eintritt eines Notfalls, der vor allem die Aufrechterhaltung des Regelbetriebs stark gefährdete, waren daher z.B. bestimmte Sendungskategorien zu priorisieren und weniger wichtige hintanzustellen.

Gemäß Geschäftsfortführungsplan galten zu Spitzenzeiten auch die Geschäftsprozesse als besonders kritisch, weil allfällige Störungen oder Ausfälle dieser Prozesse dann erheblichere Auswirkungen als in Normalzeiten hatten. Für Spitzenzeiten waren die maximal tolerierbare Ausfallzeit sowie die Wiederanlaufzeit im Vergleich zu normalen Geschäftszeiten reduziert.

Der Geschäftsfortführungsplan thematisierte auch Notfallmaßnahmen im Personalbereich und skizzierte als mögliches Ereignis einen umfangreichen Personalausfall infolge einer Pandemie. Das Wissensmanagement der Post AG versuchte deshalb, eine ausreichende Anzahl an Personalkräften mit kritischem Know-how vorzuhalten, um einen Personalausfall in einem Teilbereich der Organisation auch über Abteilungsgrenzen hinweg kompensieren zu können. Weitere Maßnahmen sahen etwa die kurzfristige Bereitstellung von Leasingkräften auf Basis vorhandener Verträge oder auch über neue Leasingfirmen vor sowie die Zuordnung von Stammpersonal aus anderen Bereichen.

⁸⁷ ISO 22301: Sicherheit und Resilienz – Business Continuity Management System – Anforderungen; ISO 22313: Sicherheit und Resilienz – Business Continuity Management System – Anleitung zur Verwendung von ISO 22301

(2) Die COVID-19-Pandemie stellte eine große Herausforderung für die Post AG dar. Die außergewöhnliche Dimension der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hatte sie im Vorfeld nicht erwartet. Ab Februar 2020 bestimmten die Maßnahmen zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit einerseits und jene zur Reduktion von negativen wirtschaftlichen Auswirkungen andererseits die Prioritäten des Unternehmens.

Die Post AG installierte am 24. Februar 2020 – und damit vor dem Nachweis der ersten Virusinfektion in Österreich – eine Gruppe, die sich dem Thema widmete. Am 12. März 2020 – einen Tag vor Ankündigung des ersten Lockdowns ab 16. März – richtete die Post AG drei Task-Forces (für Technik, Gesundheit und Top-Management) mit täglichen Telefon- bzw. Videokonferenzen ein.

Mit Schreiben vom 18. März 2020 teilten das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Inneres der Post AG mit, dass das Unternehmen im Sektor Transport/Verkehr als wesentlich für die Versorgungssicherheit der österreichischen Bevölkerung gelte und daher in die Liste kritischer Infrastruktur aufgenommen worden sei. Die Post AG konnte die Postversorgung (Zustellung, Betrieb der Filialen und Post-Partner, Logistikzentren und Transportlogistik) im ganzen Bundesgebiet – auch in den zeitweisen Quarantänegebieten – grundsätzlich (TZ 44) immer erbringen.

Die Umstände erforderten laut Auskunft der Post AG einen „situativen Umgang“, etwa bei der laufenden Bearbeitung, Erweiterung und Umsetzung der Hygiene- und Sicherheitspläne und der entsprechenden Information samt Verhaltensanweisungen an die Arbeitskräfte. Das Verwaltungspersonal erbrachte die Leistungen von Mitte März bis Mai 2020 weitgehend im Homeoffice. Beschäftigte, die einer COVID-19-Risikogruppe angehörten, stellte die Post AG verordnungskonform von der Arbeitsleistung frei. Als besonders herausfordernd erwiesen sich für die Post AG die teilweise unterschiedliche Handhabung der rechtlichen Regelungen durch die Behörden auf Bezirksebene – z.B. bei Hygienevorschriften in Logistikzentren, bei der Nachverfolgung der Kontakte infizierter Personen oder bei Quarantänemaßnahmen von betroffenen Personalkräften – sowie die Situation mit Grenzpendlern und deren Nachbesetzung infolge der Grenzschließungen.

Nach einer Häufung von COVID-19-Erkrankungen bei den Beschäftigten im Logistikzentrum in Hagenbrunn – und dem folgend behördlich verhängten Zutrittsverbot – sowie im Logistikzentrum in Wien-Inzersdorf unterstützte das österreichische Bundesheer die Post AG von Mitte Mai bis Anfang Juni 2020 an beiden Standorten durch Personal- und Gerätebeistellung. Im Juni 2020 überprüften die Arbeitsinspektorate im Auftrag der Bundesministerien für Arbeit, Familie und Jugend sowie für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz alle Dienststellen der Post AG. Die Umsetzung der COVID-19-Maßnahmen in den verschiedenen Einrichtungen

der Post AG führte zur Bewertung „gut“, „ausreichend“ und auch „vorbildlich“. Anregungen zu Verbesserungen gab es insbesondere zu den Pausenräumlichkeiten, denen die Post AG daraufhin verstärkte Aufmerksamkeit widmete.

- 43.2 Der RH hielt fest, dass die Post AG über ein Notfallmanagement verfügte, das sich an den internationalen Standards für betriebliches Kontinuitätsmanagement orientierte, und somit auch über Verhaltensregeln und Vorgangsweisen für verschiedene kritische Notfall-Szenarien. Dadurch wurden wichtige Geschäftsprozesse selbst in außergewöhnlichen Situationen nicht oder nur temporär unterbrochen und blieb die Handlungsfähigkeit der Post AG insgesamt auch bei einem gravierenden Schadensereignis wie der COVID-19-Pandemie gesichert.

Der RH wies darauf hin, dass die Post AG die außergewöhnliche Dimension der COVID-19-Auswirkungen im Vorfeld zwar nicht erwartet hatte, aber schnell und umfassend reagierte und die Postversorgung als Teil der kritischen Infrastruktur im ganzen Bundesgebiet grundsätzlich aufrechterhalten konnte.

Weiters hob der RH hervor, dass die unterschiedliche Interpretation von COVID-19-Vorschriften (zu Hygiene, Quarantäne oder Kontaktverfolgung) durch die Behörden auf Bezirksebene für die Post AG, als bundesweit tätiges Unternehmen, eine zusätzliche Herausforderung darstellte.

Der RH erachtete die getroffenen Maßnahmen zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit, etwa die Erarbeitung und Umsetzung der Hygiene- und Sicherheitspläne oder die Beauftragung von Unterstützungsleistungen des Bundesheeres in zwei Logistikzentren, als zweckmäßig.

Er hob positiv hervor, dass eine Überprüfung der Arbeitsinspektorate im Juni 2020 mit Bezug auf die Umsetzung der COVID-19-Maßnahmen in verschiedenen Infrastruktureinrichtungen der Post AG nur geringfügige Beanstandungen ergeben hatte.

- 44.1 Die Auswirkungen der Pandemie auf die Post AG zeigten sich im Halbjahresbericht 2020, wobei der Lockdown und der wirtschaftliche Stillstand vieler Branchen besonders das zweite Quartal betraf.

Die Post AG konnte im Wesentlichen die flächendeckende Versorgung mit Brief-, Paket- und Filialdienstleistungen ohne Unterbrechung sicherstellen. Auf die Laufzeiten von Brief- und Paketsendungen wirkte sich die Krise unterschiedlich aus: Der Anteil der Briefe, die bereits am nächsten Tag zugestellt werden konnten (Soll-Wert: 95 %), stieg im Halbjahresvergleich von 95,9 % (2019) auf 96,3 % (2020). Bei der Paketpost dagegen sank der Anteil der Pakete, die am zweiten Tag zugestellt wurden (Soll-Wert: 90 %), im Halbjahresvergleich von 94,1 % (2019) auf 87 % (2020) bzw. im zweiten Quartal 2020 auf 79,8 %. Dieser Rückgang war vor allem auf das gestiegene

Paketvolumen und die zwischenzeitige Sperre des Logistikzentrums in Hagenbrunn zurückzuführen.

Der Umsatz der Post AG blieb im ersten Halbjahr 2020 mit rd. 980 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr stabil. Der Anstieg der Online-Einkäufe erhöhte den Umsatz im Paketbereich um 30 %, während er bei Brief- und Werbesendungen um 11 % zurückging. Die COVID-19-Pandemie belastete das Halbjahresergebnis allerdings mit rd. 45 Mio. EUR, davon entfielen auf Gesundheits- und Logistikkosten rd. 20 Mio. EUR sowie auf den Umsatzrückgang im Briefsegment rd. 25 Mio. EUR.

Das Beschwerdemanagement verzeichnete eine höhere Anzahl an E-Mails und Kontaktaufnahmen über die Website, u.a. rund doppelt so viele Anfragen von Mitte März bis Ende Juni 2020 wie im Vergleichszeitraum 2019. Laut Auskunft der Post AG betrafen die zusätzlichen Anfragen überwiegend COVID-19-Themen und damit zusammenhängende Beschwerden, insbesondere verzögerte Paketzustellungen.

- 44.2 Der RH hielt fest, dass die Post AG die österreichweite Versorgung mit Brief-, Paket- und Filialdienstleistungen auch während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 unterbrechungsfrei aufrechterhalten konnte. Allerdings verfehlte sie bei der Paketpost die Schnelligkeitsvorgabe für die Zustellung im zweiten Quartal 2020 um rund zehn Prozentpunkte.

Weiters hielt er fest, dass der Umsatz im Paketbereich um 30 % anstieg, jener der Brief- und Werbesendungen aber um 11 % zurückging; aufgrund der unterschiedlichen Umsatzrentabilität in diesen Bereichen belastete dieser Umstand das Ergebnis mit rd. 25 Mio. EUR; gemeinsam mit den höheren Gesundheits- und Logistikkosten verzeichnete die Post AG somit einen Rückgang des Halbjahresergebnisses 2020 um rd. 45 Mio. EUR.

- 45.1 In Reaktion auf COVID-19 startete die Post AG im Sommer 2020 vor allem für den Logistikbereich qualitätssichernde und -verbessernde Projekte unter dem Titel „Corona – Lessons Learned“.

Der Fokus richtete sich dabei vor allem auf die Steuerung und Evaluierung der Paketlogistikprozesse in den Logistikzentren und das effektive Prozessmanagement. Daraus sollten mittelfristig IT-gestützte Projekte zur Effizienzsteigerung hervorgehen und Maßnahmen zur Sicherung bzw. Verbesserung der Qualität identifiziert und zeitnah umgesetzt werden. Darüber hinaus beabsichtigte die Post AG, die Projekterkenntnisse in ihre mittel- und langfristigen Strategien einfließen zu lassen. Die Konzernrevision begleitete die Projekte und deren Monitoring. Bei Abschluss der Prüfungshandlungen des RH lagen noch keine Ergebnisse vor.

- 45.2 Der RH erachtete Projekte, die auf Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus der pandemiebedingten Ausnahmesituation abzielten, für die Sicherung und Verbesserung der Qualität kritischer Prozesse sowie für die Strategie der Post AG als zweckmäßig im Sinne der Krisenprävention und der nachhaltigen Entwicklung des Unternehmens. Er hob insbesondere die rasche Reaktion der Post AG auf die COVID-19-bedingte Ausnahmesituation hervor.

Schlussempfehlungen

46 Zusammenfassend empfahl der RH:

Österreichische Post Aktiengesellschaft

- (1) Die Umsetzung von mehrjährigen bzw. mehrstufigen Entgeltanpassungen wäre weiterzuverfolgen und entsprechend begründete Anträge wären bei der Post-Control-Kommission einzubringen. (TZ 11)
- (2) Das Marktumfeld für Laufzeitmessungen wäre periodisch zu erkunden und es wären Preisvergleiche bei verschiedenen Anbietern durchzuführen. Auf dieser Basis wäre gegebenenfalls eine Neuausschreibung der Messungen nach dem Österreichischen Externen Laufzeitmessungs-System (ÖSTEX) bzw. nach der Panel Online Laufzeitmessung (PAOLA) zu erwägen. (TZ 28)
- (3) Entsprechend dem Bundesvergabegesetz wären bei wesentlichen Vertragsänderungen Neuausschreibungen durchzuführen. (TZ 28)
- (4) Die Ergebnisse der Laufzeitmessungen wären – wie gesetzlich vorgesehen – zu veröffentlichen. (TZ 28)
- (5) Die Qualitätsziele im Prämiensystem wären so zu gewichten, dass verstärkt Anreize für Qualitätsverbesserungen – im Sinne der Kundenbedürfnisse und einer hohen Kundenzufriedenheit – bestehen. (TZ 32)
- (6) Zur Erhöhung der Quote an Paketsendungen, bei der die Österreichische Post Aktiengesellschaft die Empfänger über Eingriffsmöglichkeiten in den Zustellprozess aktiv informieren kann, wären Möglichkeiten wie die Erfassung der notwendigen Empfängerdaten beim Versenden von Privatpaketen oder die Vervollständigung der Empfängerdaten durch den Versender zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Dadurch könnte eine Erhöhung der Servicequalität für die Kunden erreicht werden. (TZ 35)
- (7) Die Empfänger von Postsendungen wären über spezifische Einschränkungen bei den Eingriffsmöglichkeiten in den Zustellprozess über die Post-App möglichst transparent und nachvollziehbar zu informieren. Da die Österreichische Post Aktiengesellschaft bei rd. 80 % der Paketsendungen die Empfänger nicht aktiv informieren durfte bzw. konnte, sollte sie eine Möglichkeit schaffen, dass Empfänger die Ursache der Einschränkungen auch noch nach Erhalt der Sendung in Erfahrung bringen können. Informationen könnten über die Sendungsverfolgung bereitgestellt werden und somit zu einem besseren Verständnis sowie einer Steigerung der Zufriedenheit bei den Empfängern führen. (TZ 35)

-
- (8) Funktionen der Post-App wären erst dann operativ zu schalten, wenn deren Funktionstüchtigkeit ausreichend sichergestellt ist. (TZ 35)
 - (9) Neben der Erstzustellquote wäre auch der ungerechtfertigten Ausgabe von Zustellbenachrichtigungen (Gelbe Zettel) künftig verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. (TZ 36)
 - (10) Die Gründe für den starken Anstieg der Beschwerden im Paketbereich wären näher zu untersuchen und – wie bereits im Briefbereich – geeignete Maßnahmen zu setzen. (TZ 39)
 - (11) Zur weiteren Steigerung der Servicequalität wäre ein telefonischer Rückrufdienst des Post Kundenservices bei den in Filialen vorgebrachten Kundenanliegen bzw. –beschwerden standardmäßig anzubieten sowie die Möglichkeiten der Ausweitung dieses Dienstes auf die Post-Partner zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. (TZ 39)
 - (12) Zur Sicherstellung der gesetzlich vorgesehenen Berichterstattungspflichten wären die Kundenanliegen im Managementsystem für Kundenbeziehungen (CRM-System) nach Anfragen bzw. Beschwerden getrennt zu erfassen und dafür möglichst eindeutige Unterscheidungsmerkmale festzulegen. (TZ 39)

Oberste Postbehörde

- (13) Der im Postmarktgesetz vorgesehene Ausgleichsmechanismus wäre zu evaluieren, da ein Ungleichgewicht zwischen dem Produktumfang des Universaldienstes und jenen Produkten, die gegebenenfalls zu einem Ausgleich unverhältnismäßig hoher Nettokosten der Österreichischen Post Aktiengesellschaft beizutragen hätten, bestand. Dabei wäre für den finanziellen Ausgleich auch eine Verbreiterung der Beitragsbasis (Produkte bzw. Postdiensteanbieter im Universaldienstbereich) zu prüfen. (TZ 7)
- (14) Die Oberste Postbehörde sollte sich dafür einsetzen, dass im Postmarktgesetz die von der EU-Postrichtlinie in Verbindung mit der Kostenorientierung geforderte Schaffung von Anreizen für eine effiziente Erbringung der Grundversorgung (Universaldienst) gesetzlich verankert wird. (TZ 11)

-
- (15) Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe wären die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungsqualität des Universaldienstes periodisch zu überprüfen oder die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH mit der Überprüfung und der Erstellung eines Berichts zu beauftragen. In diesen Berichten wären auch Optionen für die künftige Entwicklung, Sicherung und Ausrichtung des Universaldienstes zu analysieren, um der Bundesregierung und dem Nationalrat Entscheidungsgrundlagen für allfällige Anpassungen des Rechtsrahmens zu bieten. (TZ 14)
- (16) Die Oberste Postbehörde sollte im Hinblick auf eine Änderung des Postmarktgesetzes zur Behebung von Unschärfen und Regelungslücken initiativ werden. (TZ 15)
- (17) Es wäre eine Verordnung zu erlassen, die eine klare Abgrenzung zwischen Produkten, die dem Universaldienst zuzuordnen sind, und Nicht-Universaldienstprodukten ermöglicht. Diese Verordnung sollte zudem anhand von Kriterien die eindeutige Einstufung neuer Produkte und die Weiterentwicklung des Universaldienstes gewährleisten. (TZ 16)
- (18) Es wäre zu überlegen, im Rahmen einer künftigen Gesetzesnovelle die Aufsichtstätigkeit der Regulierungsbehörde in Bezug auf die Versorgung mit Postbriefkästen zu stärken. (TZ 22)
- (19) Die Zweckmäßigkeit der unterschiedlichen Bestimmungen für Laufzeitmessungen wäre zu evaluieren, mit dem Ziel, das Verfahren der Laufzeitmessung für Postdiensteanbieter und Regulierungsbehörde sowie für Briefe und Pakete konsistent und kohärent zu gestalten und Möglichkeiten zur Harmonisierung bzw. Abstimmung von Methoden und Verfahren auszuloten. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluierung sollte sich die Postbehörde gegebenenfalls für eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen einsetzen. (TZ 25)
- (20) Die internationalen Diskussionen bzw. Bestrebungen zur Stärkung der Empfängerposition wären intensiv weiterzuverfolgen. (TZ 37)

Regulierungsbehörden

- (21) Bei allen Anbietern von Universaldienstleistungen wären neben den Allgemeinen Geschäftsbedingungen auch Daten zu den Entgelten zu erheben, um die Basis für die Beurteilung der von der Österreichischen Post Aktiengesellschaft angezeigten Entgelte – unter Berücksichtigung ihres bundesweiten Leistungsspektrums in der Grundversorgung – zu erweitern. (TZ 11)
- (22) Daten zur Erstellung von Gutachten für die Post-Control-Kommission wären jeweils in der erforderlichen Detailtiefe und im notwendigen Umfang zu erheben sowie deren methodische Funktion für die Beurteilung im Gutachten zu erläutern. (TZ 13)
- (23) Bei Erstellung von Gutachten für die Post-Control-Kommission wäre von der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH ein angemessener Finanzierungskostensatz der Österreichischen Post Aktiengesellschaft – möglichst ausschließlich für den Universaldienstbereich – selbst zu ermitteln oder erforderlichenfalls eine externe Expertise in Anspruch zu nehmen. Dabei wären auch die diesbezüglichen Festlegungen anderer europäischer Regulierungsbehörden zu erheben und in die Gutachtertätigkeit einfließen zu lassen. (TZ 13)
- (24) Die Beurteilung der von der Österreichischen Post Aktiengesellschaft angezeigten Entgeltanpassungen von Universaldienstleistungen wären möglichst ausschließlich auf den Universaldienst zu stützen. (TZ 13)
- (25) Im Zuge der statistischen Erhebungen auf Basis der Post-Erhebungs-Verordnung wären auch die Briefsendungen aus dem Ausland zu berücksichtigen, damit die in § 52 Abs. 1 Postmarktgesetz geforderte Beobachtung und Überwachung der Markt- und Wettbewerbsentwicklung das gesamte Briefsegment in Österreich umfasst. (TZ 17)
- (26) Bei Erstellung von Gutachten für die Post-Control-Kommission wären, insbesondere bei Entgelttrennungen, die Mengenschätzungen der Österreichischen Post Aktiengesellschaft verstärkt auf Plausibilität zu analysieren, um allfällige Mitnahmeeffekte der Österreichischen Post Aktiengesellschaft möglichst zu vermeiden. (TZ 19)
- (27) Um eine möglichst flächendeckende Versorgung mit Postbriefkästen sicherzustellen und eine regionale Unterversorgung zu vermeiden, wären entsprechende Datengrundlagen im Zuge des Monitorings zu erfassen. (TZ 22)

- (28) Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wären die Ergebnisse der Laufzeitmessungen der im Universaldienstbereich tätigen Unternehmen öffentlich zugänglich zu machen. **(TZ 29)**
- (29) Verlorenen Sendungen wäre die entsprechende Bedeutung beizumessen und eine Monitoringverpflichtung für nachverfolgbare Sendungen im Rahmen der Post-Erhebungs-Verordnung vorzusehen. **(TZ 31)**

Österreichische Post Aktiengesellschaft; Regulierungsbehörde

- (30) Kriterien für eine sachgerechte Kostenaufteilung zwischen Universaldienstleistungen und Nicht-Universaldienstleistungen wären auszuarbeiten. Diese sollten eine objektivierbare Entgeltermittlung für den Universaldienst ermöglichen. **(TZ 12)**

Oberste Postbehörde; Regulierungsbehörde

- (31) Es wäre sicherzustellen, dass allfällige Probleme im regulierten Universaldienst – insbesondere weil dieser die Grundversorgung mit Postdienstleistungen darstellt – frühzeitig und eindeutig identifiziert werden können. Zu diesem Zweck sollte im Zuge der Streitschlichtungsverfahren bei den Postdiensteanbietern erhoben werden, ob es sich im Einzelfall um eine Leistung im Universaldienstbereich handelte. **(TZ 41)**



Österreichische Post AG –
Qualität der Brief- und Paketzustellung im Universaldienst



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Jänner 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Österreichische Post Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr.ⁱⁿ Edith Hlawati (seit 15. April 2015)

Stellvertretung

Mag.^a Edeltraud Stiftinger (15. April 2015 bis 17. Juni 2020)
Dr. Maximilian Schnödl, MBA (seit 17. Juni 2020)

Vorstand

DI Walter Hitziger (1. Mai 2004 bis 31. Dezember 2018)
DI Dr. Georg Pölzl (seit 1. Oktober 2009)
DI Peter Umundum (seit 1. April 2011)
DI Walter Oblin (seit 1. Juli 2012)

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Harald Glatz

(6. Juli 2011 bis 15. September 2017)

Andreas Rudas

(seit 12. Dezember 2017)

Stellvertretung

Mag. Sabine Joham-Neubauer

(seit 1. Oktober 2014)

Geschäftsführung

Dr. Alfred Grinschgl

(1. Juni 2001 bis 15. August 2017)

Mag. Johannes Gungl

(1. Februar 2014 bis 30. Juni 2019)

Mag. Oliver Stribl

(seit 16. August 2017)

Dr. Klaus Steinmaurer

(seit 1. Juli 2019)

Anhang B

Weltpostvertrag – Auszug

Artikel 3

Universalpostdienst

1. Zur Förderung des Grundsatzes des einheitlichen Postgebietes des Vereins stellen die Mitgliedsländer sicher, dass alle Nutzer/Kunden Zugang zu einem Universalpostdienst haben, der in einem Angebot an qualitativ hochstehenden Basispostdiensten besteht, die ständig flächendeckend und zu erschwinglichen Preisen bereitgestellt werden.
2. Zu diesem Zweck legen die Mitgliedsländer im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich des Postwesens oder auf andere übliche Weise den Umfang der betreffenden Postdienste und die Bedingungen für Qualität und erschwingliche Preise unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung und der landeseigenen Gegebenheiten fest.
3. Die Mitgliedsländer stellen das Angebot an Postdienstleistungen und die Einhaltung von Qualitätsnormen durch die mit der Erbringung des Universaldienstes betrauten Betreiber sicher.
4. Die Mitgliedsländer haben darauf zu achten, dass sich der Universaldienst rechnet und daher fortbestehen kann.

Anhang C

EU–Postrichtlinie – Auszug

(1) Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997

Erwägungsgründe

(10) Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist auf Gemeinschaftsebene ein Bestand an allgemeinen Grundsätzen festzulegen; es ist jedoch den Mitgliedstaaten zu überlassen, die Verfahren im Einzelnen festzulegen und das für ihre Situation geeignetste System zu wählen.

(12) Ziel des Universaldienstes ist es, allen Nutzern einen leichten Zugang zum Postnetz zu ermöglichen, indem ihnen insbesondere eine ausreichende Anzahl fester Zugangspunkte und zufriedenstellende Bedingungen hinsichtlich der Häufigkeit der Abholung und Zustellung geboten werden. Der Universaldienst muss ferner die Grundanforderung des ununterbrochenen Betriebs erfüllen und dabei anpassungsfähig in Bezug auf die Bedürfnisse der Nutzer bleiben und den Nutzern eine gerechte und nicht diskriminierende Behandlung garantieren.

(13) Der Universaldienst muss sowohl Inlandsdienste als auch grenzüberschreitende Dienste umfassen.

(14) Die Nutzer des Universaldienstes müssen angemessen über das Leistungsangebot, die Bereitstellungs- und Nutzungsbedingungen, die Qualität der erbrachten Dienstleistungen sowie die Entgelte unterrichtet werden.

(2) Richtlinie 2008/6/EG vom 20. Februar 2008

Kapitel 2 Universaldienst

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.

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

(3) Die Mitgliedstaaten unternehmen Schritte, um zu gewährleisten, dass der Universaldienst an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche gewährleistet ist, sofern keine besonderen Umstände oder außergewöhnlichen geografischen Gegebenheiten vorliegen, und dass dieser Dienst mindestens Folgendes umfasst:

- 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.

(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.

Ungeachtet der in einem Mitgliedstaat geltenden Gewichtsobergrenzen für Postpakete, die unter den Universaldienst fallen, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Postpakete aus anderen Mitgliedstaaten, deren Gewicht höchstens 20 kg beträgt, in ihrem Hoheitsgebiet zugestellt werden.

(6) Für die Mindest- und Höchstabmessungen der betreffenden Postsendungen gelten die in den vom Weltpostverein angenommenen einschlägigen Bestimmungen festgelegten Werte.

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

Anhang D

Legistischer Anpassungsbedarf

Tabelle A: Anregungen für legistische Änderungen

Paragraph (§)	Inhalt	TZ
7 bis 9	Postbriefkästen: Für die Demontage von Postbriefkästen bestand im Gegensatz zu Änderungen bei den Post-Geschäftsstellen keine Anzeigepflicht bei der RTR-GmbH.	<u>TZ 22</u>
13, 25 und 26	finanzieller Ausgleich für den Universaldienstbetreiber: Es bestand ein Ungleichgewicht zwischen dem Produktumfang des Universaldienstes und jenen Produkten, die gegebenenfalls zu einem Ausgleich unverhältnismäßig hoher Nettokosten der Post AG beizutragen hätten.	<u>TZ 7</u>
21 Abs. 1	Entgeltgrundsätze: Die von der EU-Posrichtlinie geforderte Setzung von Anreizen für eine effiziente Universaldienstleistung – in Verbindung mit der Kostenorientierung – fand im Postmarktgesetz keinen Niederschlag.	<u>TZ 11</u>
32 und 33	unterschiedliche Laufzeitmessungen der Postdiensteanbieter und der Regulierungsbehörde: Im Paketbereich hatten Postdiensteanbieter nach der Methodik der ÖNORM EN 13850 zu messen, während die Regulierungsbehörde Messungen anhand von Echtdaten zu beauftragen hatte.	<u>TZ 25</u>
nicht im Postmarktgesetz adressiert	Vertragsverhältnisse bei der Postbeförderung: Vertragspartner der Postdiensteanbieter war ausschließlich der Absender, der Empfänger konnte direkt keine Ansprüche gegenüber den Postdiensteanbietern geltend machen.	<u>TZ 37</u>

Quellen: Postmarktgesetz; RH

R
—
H

