



Presserohstoff

Geschäftskundenpreissysteme für adressierte Briefsendungen

Datum: 18.12.2017

I. Um was ging es in der Untersuchung?

Die Wettbewerbskommission (WEKO) hat erstmals formell in einer Untersuchung festgestellt, dass die Post im Bereich der adressierten Briefsendungen von Vertragskunden marktbeherrschend ist. Die Post hat diese marktbeherrschende Stellung in zweierlei Hinsicht missbraucht.

Sie hat zum einen Geschäftskunden, mit welchen sie einen Vertrag über Rabatte und Sonderkonditionen beim Briefversand geschlossen hat, mindestens seit dem 1. Juli 2009 diskriminiert. So erhielten verschiedene Vertragskunden mit vergleichbaren Versandeigenschaften unterschiedliche Konditionen, was dazu führte, dass einige von ihnen besser gestellt wurden als andere.

Zum anderen hat sie mit der Einführung des Preissystems CAPRI ab 1. April 2011 ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht, indem sie Quickmail in unzulässiger Weise im Wettbewerb behindert hat. Mit dem neuen CAPRI-System wurde ein monatlicher Zusatzrabatt für jene Kunden eingeführt, welche das mit der Post vereinbarte Umsatzziel erreicht oder gar übertroffen hatten. Das Preissystem wurde kompliziert ausgestaltet. Den Kunden wurden lediglich ihre individuellen Konditionen kommuniziert, so dass sie keinerlei Möglichkeit hatten, deren Richtigkeit zu überprüfen. Somit konnten sie kaum abschätzen, welche Auswirkungen eine allfällige Auslagerung eines Teils ihres Briefversandes auf Quickmail haben würde.

Die Post hat damit in unzulässiger Weise von einem Teil ihrer Geschäftskunden höhere Preise verlangt. Gleichzeitig wurde damit Quickmail der Markteintritt erschwert.

Der Entscheid der WEKO kann an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden.

II. Gegen wen richtete sich die Untersuchung?

Die Untersuchung richtete sich gegen die Schweizerische Post AG als Konzern und die im Bereich Briefpost tätige Konzerngesellschaft Post CH AG.

III. Wann und in welchem Rahmen wurde die Untersuchung eröffnet?

Im Zuge der Einführung des Preissystems CAPRI ab 1. April 2011 haben sich Quickmail und mehrere Branchenverbände über die wettbewerbsschädigende Ausgestaltung des Preissystems bei der WEKO beschwert und Anzeige erstattet. Das Sekretariat der WEKO hat daraufhin eine Vorabklärung eröffnet. In der Vorabklärung haben sich Anhaltspunkte für einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch die Post ergeben. Das Sekretariat der WEKO eröffnete daher am 17. Juli 2013 im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums der WEKO eine Untersuchung gemäss Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG; SR 251). Die Untersuchung umfasst die Verhaltensweisen der Post bis zum 31. Dezember 2014.

IV. Welche Untersuchungsmassnahmen wurden ergriffen?

Im Rahmen der Untersuchung wurden über 250 Vertragskunden der Post, der derzeit einzige Wettbewerber der Post Quickmail sowie die Post befragt. Dabei hat das Sekretariat umfangreiche Daten für den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2014 erhoben. Sie hat sämtliche Umsätze und Sendungsmengen von Vertragskunden der Post und Quickmail in diesem Zeitraum eingehend analysiert. Die Resultate der Befragung der Vertragskunden und der empirischen Auswertungen sind in die Verfügung eingeflossen.

V. Welche Verhaltensweisen hat die WEKO nachgewiesen?

1. Marktbeherrschende Stellung

Aufgrund der Ermittlungsergebnisse hat die WEKO einen Markt für nationale adressierte Massenbriefsendungen über 50 Gramm von Vertragskunden abgegrenzt und eine marktbeherrschende Stellung der Post auf diesem Markt festgestellt. Dies obwohl Quickmail ebenfalls auf diesem Markt tätig ist und in den letzten Jahren kontinuierlich Marktanteile gewinnen konnte. Die WEKO hat zudem eine marktbeherrschende Stellung der Post auf dem Markt für nationale adressierte Einzelbriefsendungen und Massenbriefsendungen unter 50 Gramm von Vertragskunden formell festgestellt. Die Post wird damit in Zukunft gemäss Art. 9 Abs. 4 KG für sämtliche Unternehmenszusammenschlüsse in vor-, nachgelagerten oder benachbarten Märkten einer Meldepflicht zu unterstellt. In der Vergangenheit, als noch keine Meldepflicht bestand, hatte die Post verschiedene kleinere Zustellunternehmen aufgekauft und so ihre marktbeherrschende Stellung weiter ausgebaut. Gemäss heute geltendem Recht wäre selbst der Kauf des einzigen Wettbewerbers Quickmail durch die Post nicht meldepflichtig.

2. Unzulässige Verhaltensweisen

Grundlage für die Gewährung von Rabatten für Vertragskunden ist Art. 18 Abs. 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0). Danach kann die Post mit Absendern von Massensendungen Preise vereinbaren, die sich vorwiegend nach den entstehenden Kosten richten. Auf diese Weise kann die Post Effizienzvorteile, welche sie mit grossen Geschäftskunden erzielt, an diese weitergeben.

Preissystem 2009

Die Post hat für Geschäftskunden, die mit ihr einen Umsatz von 100'000 Franken oder mehr erzielten, im Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis zum 31. März 2011 ein Rabattsystem etabliert, wonach die Kunden umsatzabhängig einen prozentualen Rabatt zwischen [0 % und 20 %] des Versandumsatzes erhalten sollten. Hierfür sah die Post gemäss ihrem Preissystem vor, dass Kunden (meist auf Basis der früheren Umsätze) mit ihrem Kundenberater auf jährlicher Basis eine Umsatzprognose für die nächste Periode vereinbarten. Basierend auf dieser Umsatzprognose wurde dann aus der Rabattliste der Post der für den jeweiligen Kunden geltende Rabatt festgelegt. Dabei stand dem Kundenberater je nach Umsatzprognose eine gewisse Bandbreite zur Verfügung, innerhalb welcher er mit dem Kunden dessen prozentualen Rabatt auf die Grundpreise für die nächste Periode festlegen konnte.

Die Auswertung der Daten hat zum einen gezeigt, dass die Kundenberater der Post in mehr als 28 % der Verträge von den Rabattvorgaben des Preissystems 2009 abgewichen sind. In mehr als 26 % der Verträge ist die Post zu Ungunsten der Kunden von ihren Rabattvorgaben abgewichen und in weniger als 2 % zu Gunsten der Vertragskunden. Hierdurch wurden die Vertragskunden der Post ungleich behandelt (Beispiel: vgl. nachfolgende Tabelle). Da die Post die Rabattstufen und Rabattvorgaben des Preissystems 2009 nicht öffentlich machte und diese intern als streng vertraulich qualifizierte sowie entsprechend gekennzeichnet hatte, konnten die Kunden der Post weder einschätzen noch überprüfen, ob sie einen zu tiefen Rabatt erhalten haben oder nicht.

Unternehmen	Beginn	Ende	Rabatt	Prognose-Umsatz (Listenrabatt)	Umsatz 2008	Umsatz 2009	Umsatz 2010
Firma 1	01.10.2009	31.03.2011	3.00 %	200'000 ([1-4] %)	250'000- 275'000	150'000- 175'000	100'000- 125'000
Firma 2	01.09.2009	31.03.2011	3.00 %	738'000 ([7-10] %)	550'000- 575'000	550'000- 575'000	525'000- 550'000

Tabelle 1: Exemplarische Darstellung von diskriminierenden Rabatten

Die WEKO hat die Rechtfertigung der Post zu diesen Diskriminierungen geprüft, diese aber als nicht stichhaltig befunden. Die WEKO gelangte daher zum Schluss, dass die Post ihre marktbeherrschende Stellung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. b KG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 KG missbraucht hat, indem sie Vertragskunden bei den Preisen diskriminierte. Dies hat zum einen dazu geführt, dass die Vertragskunden der Post, die gleichzeitig untereinander in Wettbewerb standen, trotz gleichartiger Ausgangslage unterschiedliche Preise für ihre Versände bezahlen mussten. Zum anderen hat die Post hierdurch höhere Einnahmen erzielt, als dies aufgrund ihres Preissystems vorgesehen gewesen wäre.

Preissystem CAPRI

Auf den 1. April 2011 führte die Post das Preissystem CAPRI ein, welches im Wesentlichen aus einer **kundenindividuellen Preisliste** für die einzelnen Versandprodukte und einem vom Erreichen eines monatlichen Umsatzziels abhängigen **Zusatzrabatt** bestand. Für die Preislisteneinteilung wurden die Kunden in eines von vier Segmenten kategorisiert. Pro Segment existierten 15 Preislisten, mittels welchen in etwa Rabatte von [0 % - 15 %] auf die mit der Post realisierten Umsätze gewährt wurden. Die Einteilung in die Preislisten erfolgte aufgrund der Parameter Umsatzprognose (primäre Preislisteneinteilung), Jahresprofil (Bonus/Malus aufgrund der Schwankungen des Versandvolumens auf Jahresbasis), Monatsprofil (Malus, wenn ein Grossteil des Versandvolumens um den Monatswechsel aufkam), Verwendung von Adressverzeichnissen (Malus bei Nichtverwendung), Frankaturen (Malus, wenn der Anteil von mit Briefmarken frankierten Sendungen ein gewisses Mass überschritt) und Adressqualität/Retouren (Malus ab einem gewissen Anteil an Retouren). Für den Zusatzrabatt wurde monatlich verglichen, ob und inwieweit der im jeweiligen Monat realisierte tatsächliche Umsatz von einem Zwölftel der Jahresumsatzprognose abwich. Je nach Abweichung wurde gemäss der untenstehenden Tabelle ein Zusatzrabatt zur Preisliste gewährt.

Monatliche prozentuale Abweichung vom monatlichen Anteil der Jahresumsatzprognose ¹	Zusatzrabatt
--	--------------

¹ Die Tabelle entspricht der Darstellung der Post. Die Ungleichheitszeichen sind so zu verstehen: <-25 % bedeutet, dass der erzielte Umsatz um mehr als 25 % tiefer liegt als der Durchschnittswert; ≥5 %

< - 25 %	0.0 %
≥ -25 %	1.0 %
≥ -15 %	1.5 %
≥ -5 %	2.0 %
≥ + 5 %	2.5 %
≥ + 15 %	3.0 %

Tabelle 2: Rabattschritte Zusatzrabatt

Die WEKO befand bereits die **Ausgestaltung des Zusatzrabatts** als kartellrechtlich unzulässig, da er bei Umsatzschwankungen zu einer stärkeren Rabattänderung führte, als dies durch eine neue Preislisteneinteilung der Fall gewesen wäre, und da er andererseits auf monatlicher Basis berechnet wurde. Letzteres konnte beispielsweise dazu führen, dass ein Kunde, der nur jeden zweiten Monat einen Versand tätigte, seine Umsatzprognose um mehr als 40 % verfehlen konnte und dennoch einen Zusatzrabatt von 3.0 % erhielt. Somit war ein Kunde, der ein kostenmässig für die Post ungünstigeres, weil unregelmässigeres Versandverhalten aufwies, besser gestellt als ein Kunde, der ein regelmässiges Versandverhalten aufwies. Für diese Ungleichbehandlung konnte die Post keine sachlichen Gründe anführen, weshalb die WEKO zum Schluss gelangte, dass mit dem Zusatzrabatt Kunden auf monatlicher Basis abgestraft werden sollten, falls sie ihre Umsatzprognose nicht erreichten und belohnt werden sollten, falls sie die Umsatzprognose erreichten oder übertrafen.

Aus diesen Gründen kam die WEKO schon aufgrund der **Ausgestaltung des Zusatzrabatts** zum Schluss, dass diese Verhaltensweise zu **Diskriminierungen von Handelspartnern** im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. b KG führte. Hierdurch wurden die Kunden der Post, die untereinander in Wettbewerb standen, im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG behindert, indem sie trotz vergleichbarer Ausgangslage unterschiedliche Rabatte erhielten, und im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG ausgebeutet, indem ein Teil der Kunden höhere Preise bezahlen mussten als andere. Der Zusatzrabatt führte aber auch zu einer Einschränkung des Absatzes von Quickmail im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. e KG, indem Postkunden für die monatliche Erreichung ihres Umsatzziels belohnt wurden und damit die Auslagerung von Briefsendungsvolumen an Quickmail in unzulässiger Weise erschwert wurde. Hierdurch wurde **Quickmail** im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG im Wettbewerb **behindert**.

Im Rahmen der Untersuchung stellte die WEKO überdies fest, dass das Preissystem CAPRI, wie auch schon das Preissystem 2009, **nicht einheitlich angewendet** wurde. So hat die Post eine Übergangsfrist für die Anpassung der Rabatte vom Preissystem 2009 auf das Preissystem CAPRI von drei Jahren vorgesehen. Die Konditionen von Kunden, die im neuen Preissystem CAPRI einen höheren Rabatt als vorher erhalten hätten, wurden nicht automatisch angepasst. Die Post begründete dies damit, dass eine Verbesserung der Konditionen von den Kunden ohnehin eingefordert würde. Da die Kunden aber nur ihre individuellen Konditionen kannten und die Post keine zusätzlichen Informationen über die Preislisteneinteilungen und die hierfür relevanten Parameter kommunizierte, hatten die Postkunden keinerlei Möglichkeit, die Konditionen auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Hingegen wurden Kunden, die im neuen Preissystem CAPRI einen tieferen Rabatt erhalten sollten, schrittweise an die neuen tieferen Rabatte herangeführt. Die WEKO erkannte daher auch in der Handhabung der **Übergangphase** eine **Diskriminierung von Handelspartnern** im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. b KG, welche dazu führte, dass Kunden der Post, die untereinander in Wettbewerb

bedeutet, dass der Umsatz um mindestens 5 % höher ist als der Durchschnittswert (aber weniger als 15 %).

standen, im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG behindert und gleichzeitig ausgebeutet wurden, indem sie höhere Preise zu entrichten hatten als ihre Wettbewerber.

Weiter stellte die WEKO fest, dass das Preissystem CAPRI durch die Kundenberater **nicht einheitlich angewendet** wurde. So vereinbarten Kundenberater der Post mit ihren Kunden Preislisten, welche nicht durch die Einstufungskriterien erklärt werden konnten. So kam es zu nicht begründeten Abweichungen von bis zu mehreren Preislisten. Solche Abweichungen wurden zum Teil über mehrere Jahre beibehalten, ohne dass es im Untersuchungszeitraum vom 1. April 2011 bis zum 31. Dezember 2014 Anpassungen gegeben hatte. Da die Post keine sachlichen Gründe für diese Abweichungen vorbringen konnte, kam die WEKO auch für diese Verhaltensweise zum Schluss, dass sie den Tatbestand der **Diskriminierung von Handelspartnern** im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. b KG erfüllte. Dies führte dazu, dass Kunden der Post, die untereinander in Wettbewerb standen, im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG behindert und gleichzeitig ausgebeutet wurden, indem sie höhere Preise zu entrichten hatten als ihre Wettbewerber.

In einer abschliessenden **Gesamtbetrachtung** hat die WEKO zudem geprüft, ob bei Berücksichtigung sämtlicher dieser aus den Verhaltensweisen der Post resultierenden Effekte, Postkunden, die in gegenseitigem Wettbewerb standen, untereinander diskriminiert wurden. Auch diese Ungleichbehandlungen konnten nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden. Die WEKO hat daher auch in einer Gesamtbetrachtung eine **Diskriminierung von Handelspartnern** im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Bst. b KG festgestellt, welche dazu führte, dass Kunden der Post, die untereinander in Wettbewerb standen, im Sinne von Art. 7 Abs. 1 KG behindert und gleichzeitig ausgebeutet wurden, indem sie höhere Preise zu bezahlen hatten als ihre Wettbewerber.

VI. Wer war von den Verhaltensweisen betroffen?

Betroffen waren einerseits die Kunden der Post, welche trotz gleichartiger Ausgangslage unterschiedliche Preise für ihre Briefversände zu entrichten hatten. Andererseits wurde Quickmail durch das Preissystem CAPRI der Markteintritt erschwert.

VII. Sanktion

In Anbetracht der Gesamtumstände hat die WEKO eine Sanktion in Höhe von insgesamt 22'622'641 Franken ausgesprochen. Dies auch unter Berücksichtigung der Dauer des Verstosses von fünfzehn Jahren.