

Herr Bundesrat Moritz Leuenberger
Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation
Kochergasse 10
3003 Bern

11. Juni 2008

Totalrevision Postgesetz und Postorganisationsgesetz – Stellungnahme zur Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 18. März 2008 haben Sie uns eingeladen, zu einer Totalrevision der Postgesetzgebung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Unsere Stellungnahme basiert auf einem Positionspapier von economiesuisse, das im Jahr 2006 publiziert wurde. Sowohl die interne Vernehmlassung als auch die Diskussion innerhalb der Postgruppe von economiesuisse haben gezeigt, dass die damals definierten Grundsätze weiterhin Geltung haben. In der Postgruppe sind die wichtigsten Wirtschaftsbranchen, einschliesslich des Gewerbes, vertreten. Zusammenfassend lautet unsere Position wie folgt:

Wir begrüssen die vollständige Postmarktöffnung – mit dem Zwischenschritt der Senkung des Briefmonopols auf 50 g auf dem Verordnungsweg – so rasch wie möglich. Damit ein funktionierender Markt entsteht, ist ein klarerer Paradigma-Wechsel nötig. Die Vorlagen erfüllen die Anforderung an eine Marktordnung noch nicht in allen Teilen.

Gefordert wird eine verwesentlichte, aber starke, auf die Bedürfnisse von Kleinkunden fokussierte Grundversorgung. Im Zentrum der Universaldienstpflicht steht die postalische Einzelsendung (Brief und Paket). Hingegen soll künftig auf eine Leistungspflicht für Finanzdienstleistungen und die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften verzichtet werden. Dies in Anwendung des Grundsatzes, wonach eine Leistungspflicht nur dort vorzusehen ist, wo ein zumindest teilweises Marktversagen nicht vollständig ausgeschlossen werden kann. Die vorgeschlagene Erweiterung der Grundversorgung auf den elektronischen Zahlungsverkehr wie auch eine staatliche Postbank lehnen wir entschieden ab. Im Interesse der Kleinkunden soll der Sektorregulator – der über ein eigenes, ihm direkt zugeordnetes Fachsekretariat verfügt, künftig die Tarife der Sendungen in der Grundversorgung genehmigen. Eine Zugangsregelung zur gesamten Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens soll die Grundversorgung – insbesondere im ländlichen Raum – stärken.

Für die Universaldienstaufsicht sowie für die Vermeidung schädlicher Wettbewerbsverzerrungen braucht es einen angemessenen Grad an Transparenz. Dies bedingt insbesondere die Weiterführung eines Quersubventionierungsverbotes.

Die Schweizerische Post soll in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit Bundesmehrheit umgewandelt werden. Alles andere würde unnötige Komplexitäten mit sich bringen.

1 Einleitende Erwägungen

economiesuisse fordert schon seit mehreren Jahren die vollständige Postmarktöffnung. Als entscheidender Abnehmer von Postdiensten hat die Wirtschaft ein eminentes Interesse an effizienten und innovativen Postdienstleistungen. Der grösste Nutzen der Postmarktöffnung liegt im Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern. Dieser führt tendenziell zu einem besseren Preis-Leistungsverhältnis. Die Steigerung der Kundenzufriedenheit muss eines der zentralen Ziele der Marktöffnung sein. In der Schweiz gibt es bereits Anzeichen, dass die Zufriedenheit der Kunden in liberalisierten Marktsegmenten wie der Paketpost gestiegen ist. Entgegen der weitverbreiteten Meinung entwickelt sich das Briefgeschäft gut. Die im Zusammenhang mit der Verbreitung der elektronischen Kommunikationsmittel immer wider angestellte Prognose der Abnahme des Briefpostvolumens hat sich bisher als falsch erwiesen. Zwar sind die adressierten Briefsendungen im Zeitraum zwischen 2000 und 2007 leicht rückläufig. Andererseits beförderte die Schweizerische Post 2007 klar mehr unadressierte Briefe sowie Zeitungen und Zeitschriften als im Jahr 2000. Insgesamt ist deshalb die Zahl beförderter Sendungen im genannten Zeitraum gestiegen. Dies stellt für uns ein Zeichen dar, dass auch das Briefgeschäft gute Wachstumschancen bietet.

Damit die Grundversorgung im ganzen Land auch unter Wettbewerbsbedingungen sichergestellt ist, hat sich economiesuisse im einleitend erwähnten Positionspapier für den Erhalt eines gesetzlichen Universaldienstes ausgesprochen.

Der Universaldienstbereich soll jedoch verwesentlich werden und sich auf die Bedürfnisse der Kleinkunden konzentrieren und nur noch Dienstleistungen umfassen, die der freie Markt unter Umständen nicht in der benötigten Menge zur gewünschten Zeit und zu erschwinglichen Preisen anbieten kann.

Für die Aufsicht über die Erbringung der Grundversorgung soll die Postregulationsbehörde (PostCom) zuständig sein. Umfang, Tarife und Qualität sind von dieser Instanz regelmässig zu überprüfen.

*Für einen echten Wettbewerb im Postmarkt braucht es allerdings die erforderlichen **Rahmenbedingungen**. Insbesondere sollen Wettbewerbsverzerrungen möglichst gering gehalten werden. Einseitige Steuervorteile und sonstige Privilegien, von denen die Schweizerische Post bisher profitiert hat, sind in diesem Sinne komplett zu eliminieren. Das Angebot von Leistungen des Universaldienstes mit spezifischen Finanzierungsmechanismen bedingt eine ordnungs- und wettbewerbspolitisch klare Regelung mit der erforderlichen Transparenz. Dies setzt insbesondere ein verschärftes und überprüfbares **Quersubventionierungsverbot** voraus.*

2 Vernehmlassungsvorlage zur Totalrevision der Postgesetzgebung

Den vorgeschlagenen Kurs in Richtung Wettbewerb im gesamten Postmarkt begrüssen wir. Dennoch ist ein klarerer Paradigma-Wechsel nötig. Zu oft orientieren sich die Vorlagen am heutigen Regulierungsmodell, das fast ausschliesslich auf die Schweizerische Post ausgerichtet ist. **Ziel der Totalrevision der Postgesetzgebung sollte es sein, gute Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsneutrale Regulierung des Sektors zu setzen und damit ein kompetitives Umfeld zu schaffen. In diesem Sinne erfüllen die in der Vernehmlassung befindlichen Vorlagen die Anforderung an ein Marktgesetz nur unzureichend.** Bevor wir auf die einzelnen Fragen des Fragenkatalogs eingehen, richten wir Ihre Aufmerksamkeit deshalb auf die nachfolgenden Aspekte, die aus unserer Sicht für eine erfolgreiche Entwicklung des Postmarktes entscheidend sind. Grundlegende Weiterentwicklungen der Vorlagen sind in diesen Fragen zwingend.

2.1 Geltungsbereich des Postgesetzes

In ihrem Positionspapier „Wachstumschancen im Postmarkt ergreifen“ hat economiesuisse die Position vertreten, dass die Schweizerische Post und die neuen Anbieter über einen möglichst grossen unternehmerischen Spielraum verfügen sollten. Wettbewerber, die in den Universaldienstbereich eintreten möchten, sollten sich lediglich registrieren lassen müssen. Auf Grundlage dieser Position ist der vorgeschlagene Übergang der Konzessionspflicht zur Meldepflicht begrüssenswert. *Abgelehnt wird hingegen die vorgeschlagene Ausdehnung des meldepflichtigen Bereichs auf Dienste ausserhalb der Grundversorgung. Ziel der Meldepflicht ist es, den Postmarkt kontrolliert zu öffnen und die Erbringung der gesetzlichen Grundversorgung sicherzustellen. Dienstleitungen wie die Beförderung von Express- und Kurierdiensten sowie die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften sind nicht Teil der staatlichen Grundversorgung. Infolgedessen braucht es für diese Bereiche keine Regulierung.*

Zudem sind diese Märkte bereits seit mindestens zehn Jahren offen. Es bestehen zahlreiche alternative Angebote zur Schweizerischen Post, ohne dass daraus uns bekannte Probleme entstanden wären. Für uns nicht nachvollziehbar ist auch die Ausdehnung der Meldepflicht auf die „Konsolidierer“, die auf das Erbringen von postalischen Vorleistungen spezialisiert sind, sowie kleine Unternehmen, die nur in geringem Umfang Postdienste anbieten. Eine Erweiterung der Meldepflicht auf solche Unternehmen würde für die Aufsicht des Postmarktes eine starke aber unnötige Ausdehnung der Bürokratie zur Folge haben. *Die bisherige Praxis der Konzessionierung, wonach nur Unternehmen, die für die Postdienstleistung die Gesamtverantwortung tragen, konzessionspflichtig bzw. künftig meldepflichtig sind, genügt vollumfänglich.* Einer zusätzlichen KMU-feindlichen Verbürokratisierung stellen wir uns entschieden entgegen. Die Konsolidierung ist geeignet, gerade auch in ländlichen Regionen, wie es Erfahrungen im Ausland zeigen, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dieses Potenzial mit unnötigen bürokratischen Hürden zu untergraben, ist volkswirtschaftlich schädlich. Hingegen müssen Tochtergesellschaften der Schweizerischen Post den übrigen Marktteilnehmern gleich gestellt werden und ebenfalls der Meldepflicht unterliegen. Dies schafft gleich lange Spiesse im Postmarkt. Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, dass die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften klar von den übrigen Postdiensten abgegrenzt werden kann – es handelt sich nicht um ein klassisches Postprodukt.

Last but not least würde der Einbezug seit Jahren deregulierter Tätigkeiten die Wirtschaftsfreiheit einerseits und eingegangene internationale Verpflichtungen anderseits (WTO) in krasser Weise verletzen.

Die Verpflichtung der meldepflichtigen Unternehmen zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen können wir akzeptieren, soweit diese nicht unerfüllbare Erwartungen weckt. Die Verpflichtung darf sich deshalb wie bisher nur auf Mindeststandards beziehen, analog der geltenden Gesetzgebung. Insbesondere sollen keine Löhne, weder Durchschnitts- noch Medianlöhne, vom Staat vorgeschrieben werden, wie dies im erläuternden Bericht suggeriert wird. Anstelle von gesetzlichen Einschränkungen geniessen ohnehin sozialpartnerschaftliche Lösungen den Vorzug.

Wir fordern eine klare Begrenzung der meldepflichtigen Dienste auf den postalischen Universaldienst. Dies schafft für die Regulationsbehörde die notwendige Grundlage für die Aufsicht und erfüllt die politischen Erwartungen bezüglich einer staatlich abgesicherten flächendeckenden Grundversorgung. Der Meldepflicht zu unterstellen sind einzig die Unternehmen, die kumulativ alle Elemente der Wertschöpfungskette erbringen. Für Produktparten, die bisher als Wettbewerbsdienste galten, darf kein unnötiges regulatorisches Verfahren eingeführt werden. Die Verpflichtung zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen akzeptieren wir, soweit sich die Verpflichtung wie bisher auf Mindeststandards bezieht.

2.2 Mehr Transparenz, möglichst wenige Wettbewerbsverzerrungen

In einem liberalisierten Postmarkt gilt es, offene und transparente Regeln für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten. Wettbewerbsverzerrungen durch die Vergabe einseitiger Vorteile oder unhaltbare Quersubventionierungen müssen möglichst früh erkannt und beseitigt werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das Finanzierungskonzept zugunsten der postalischen Grundversorgung zu verweisen. Dieses soll transparent sein, um mögliche Fehlanreize zu vermeiden.

Die Hauptgefahr liegt bei der Quersubventionierung der Dienste ausserhalb der Grundversorgung durch Erträge aus dem Universaldienst. Unter dieser Voraussetzung könnte der Universaldienstanbieter Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung künstlich günstig anbieten und gleichzeitig Verluste durch externe Fondslösungen bzw. staatliche Abgeltungen für den Universaldienst wieder wettmachen. Ungleich lange Spiesse könnten insbesondere Arbeitsplätze anderer Anbieter gerade in ländlichen Gebieten gefährden. Dass ein spezifischer Finanzierungsmechanismus nur bei der postalischen Grundversorgung vorgesehen ist und nicht beim Zahlungsverkehr, erhöht das Quersubventionierungsrisiko zusätzlich. Die vorgeschlagene Informationspflicht (Art. 25) für die Kontrolle solcher Fehlanreize genügt keinesfalls. Um Quersubventionierungen zulasten des Universaldienstes zu vermeiden schlagen wir vor, wie bisher, ein explizites Quersubventionsverbot vom postalischen Universaldienst zu den übrigen Diensten vorzusehen. Das Einhalten dieses Quersubventionsverbotes muss insbesondere bei der Gewährleistung von Drittmitteln zur Finanzierung der postalischen Grundversorgung nachgewiesen werden. Der zuständige Regulator müsste aber auch auf begründete Klage hin oder auf Amtes wegen die Einhaltung prüfen können.

Weiter muss ein Quersubventionsverbot von den Postdiensten zu den übrigen Diensten – insbesondere Finanzdiensten – dafür sorgen, dass die vom Universaldienstanbieter angebotenen Produkte klar von einander abgegrenzt werden können und ihre Kosten decken. Dies bedingt auch eine vom Gesetzgeber vorgeschriebene transparente Produktpartenrechnung. Ohne diese Grundlagen kann auch die verfassungsmässige Angemessenheit der Universaldiensttarife nicht kontrolliert werden. Nur mit einem optimalen Mass an Transparenz kann der von der Politik gewünschte kontrollierte Übergang zum funktionierenden Wettbewerb sichergestellt werden.

Neben dem Quersubventionsverbot soll auch ein Tarifgenehmigungsverfahren durch die postalische Regulationsbehörde vorgesehen werden (vgl. Ziffer 2.). Dieses soll jedoch nur für Einzelsendungen der postalischen Grundversorgung sowie für Finanzdienstleistungen (soweit an einem Universaldienstauftrag festgehalten wird, vgl. Ziffer 2.) gelten. Ein solches Verfahren wird für mehr Transparenz sorgen und die Neigung zu unlauteren Tarifierhöhungen zulasten der Kunden bremsen. Für die Glaubwürdigkeit des Konzeptes der staatlich verordneten Grundversorgung ist dieses Element vorläufig unabdingbar. Dies als Ausnahme zu einer liberalen Grundhaltung, wonach sich der Staat aus der Preisfindung auf funktionierenden Märkten heraushalten soll. Bezüglich der Einzelsendungen in der Grundversorgung ist noch auf längere Zeit damit zu rechnen, dass aufgrund einer starken Marktmacht der Schweizerischen Post nicht mit einem funktionierenden Markt zu rechnen ist. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, ist angesichts der Komplexität der Fragestellung nur die **Sektorpreisregulierung** geeignet, die Erwartungen der Kunden erfüllen zu können, gleichzeitig aber auch Berechenbarkeit der Preisregulierung für die marktbeherrschende Anbieterin zu schaffen.

Um Wettbewerbsverzerrungen möglichst gering zu halten und die Kontrolle des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages zu sichern, fordern wir ein doppeltes Quersubventionsverbot. Sowohl die künstliche Verbilligung von Dienstleistungen zulasten des Universaldienstes als auch der übrigen Dienste zulasten der Postdienste muss durch das Postgesetz untersagt werden. Dies bedingt die Führung einer getrennten und transparenten Rechnungslegung nach Diensten und Sparten. Mit Hilfe eines Tarifgenehmigungsverfahrens soll die Angemessenheit der Universaldiensttarife in Zukunft systematisch kontrolliert werden.

2.3 Zahlungsverkehr

Bereits mit dem Positionspapier machte economiesuisse klar, dass es für Finanzdienstleistungen keine Universaldienstpflicht mehr braucht. Angesichts der technologischen Entwicklungen und des nicht vorhandenen Marktversagens ist eine solche Pflicht überflüssig. Anstelle einer Anpassung des Universaldienstauftrages an die veränderten Kundenbedürfnisse wird in der Vorlage des Bundesrats eine massive Ausweitung des Grundversorgungsauftrages vorgeschlagen. Neu soll der Grundversorgungsauftrag technologisch neutral formuliert werden, sodass die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Barein- und Auszahlungen, Anweisungen und Überweisungen) sowohl mittels Poststellen, über Postomaten als auch brieflich und elektronisch erfolgen können. Gemäss heutiger Postverordnung (Art. 13) gehört die fernmeldetechnische Übertragung beim Erbringen von Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu den Wettbewerbsdiensten.

Wir sind der Ansicht, dass eine Universaldienstpflicht lediglich vorgeschrieben werden kann, wenn der freie Markt gewisse Dienstleistungen nicht in der benötigten Menge, zur gewünschten Zeit und zur erschwinglichen Preisen anbieten kann. Diese Bedingungen sind bei der vorgeschlagenen Ausdehnung der Grundversorgungsverpflichtung nicht erfüllt. Insbesondere werden Anweisungen und Überweisungen, sei es brieflich oder über den elektronischen Zahlungsverkehr, heute von zahlreichen Banken im ganzen Land angeboten. Dazu verfügt die Schweiz über ein funktionierendes Bankensystem mit flächendeckendem Filialnetz, das eine ausgezeichnete Versorgung mit Finanzdienstleistungen anbietet. Ferner ist der Grundversorgungsauftrag für Barauszahlungen überflüssig, weil diese Dienstleistung heute kaum noch nachgefragt wird. Dies stellt auch der Bundesrat im erläuternden Bericht fest.

Falls ein Grundversorgungsauftrag für Finanzdienstleistungen politisch trotzdem gewünscht ist, soll sich dieser auf die Bareinzahlung beschränken. Da die Nachfrage nach Bareinzahlungsdienstleistungen in den nächsten Jahren wegen Sicherheitsüberlegungen der Kunden und aufgrund von technologischen Entwicklungen weiter sinken wird, wäre eine zeitliche Begrenzung des Universaldienstauftrages überlegenswert. Bereits zwischen 2000 und 2007 ist die Anzahl der Bareinzahlungen am Postschalter um 16 Prozent gesunken.

Bezüglich der Zugangsvorschriften zu den Bareinzahlungsdienstleistungen müsste diesfalls zudem eine Lockerung ins Auge gefasst werden. Einzahlungsdienstleistungen am Schalter werden meist nur einmal pro Monat in Anspruch genommen. Für sie sollten nicht dieselben Vorschriften gelten wie bei häufig oder täglich in Anspruch genommenen Postdienstleistungen der Grundversorgung. Eine mittelfristig massvolle Reduktion der Standorte mit Bareinzahlungen würde insbesondere Agenturlösungen unterstützen. Solche Lösungen ermöglichen eine kundennahe und kostengünstige Präsenz des Universaldienstanbieters im ganzen Land mit besseren Öffnungszeiten. ***Schliesslich müssten – sofern eine gesetzliche Grundversorgung im Zahlungsverkehr weiterhin beibehalten werden sollte – ähnlich der postalischen Grundversorgung – die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ausgeschrieben werden.***

Grundsätzlich steht nichts im Weg, wenn die Schweizerische Post ihr Angebot an Finanzdienstleistungen erweitern will, sofern ordnungspolitische Grundregeln beachtet werden. Eine „Postbank“ könnte demnach nur dann gegründet werden, wenn sie den übrigen Akteuren der Branche gleichgestellt wäre und die Konditionen zum Erhalt einer Banklizenz erfüllt wären. Dies würde insbesondere voraussetzen: a) eine vollständige (organisatorische, rechtliche und finanzielle) Trennung von den übrigen Bereichen der Schweizerischen Post; b) kein Universaldienstauftrag für Finanzdienstleistungen; c) keine Staatsgarantie, d) vollständige Privatisierung (d.h. auch keine Finanzierung des Eigenkapitals über Staatsgelder bzw. über Erlöse aus Monopolrenten).

Auf einen gesetzlichen Grundversorgungsauftrag für Finanzdienstleistungen kann künftig verzichtet werden. Falls die Politik an einem solchen Auftrag festhalten will, soll sich dieser auf Bareinzahlungen fokussieren, bei gleichzeitiger Lockerung der Zugangsvorschriften zu den

Poststellen. Jegliche Ausdehnung auf bisher dem Wettbewerb frei zugängliche Finanzdienstleistungen lehnen wir entschieden ab. Ferner müsste der Auftrag dank eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens auch den übrigen Anbietern zugänglich gemacht werden. Zudem wäre der Tarif für die Bareinzahlung ebenfalls der Sektorpreisregulierung zu unterstellen.

2.4 Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften

Gemäss dem Positionspapier von *economiesuisse* gehört der Zeitungstransport nicht mehr zum Universaldienst. Diese Position begründen wir damit, dass kein Marktversagen festgestellt werden kann. Immer mehr Regionen werden flächendeckend mit der Frühzugestellung von Zeitungen und Zeitschriften bedient. Der Wettbewerb spielt und die Kunden profitieren. Wo private Dienstleister bisher keinen Dienst anbieten, setzen Haushalte und Verleger weiterhin auf die ordentliche Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Schweizerische Post. Es liegt ökonomisch im Interesse des Universaldienstanbieters, möglichst viele Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang zu befördern. Im Verbundgeschäft sinken die Stückkosten pro Postsendung, was dem Grundversorgungsanbieter einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil gibt. Dieser Anreiz sorgt dafür, dass ein landesweiter Zeitungstransport auch ohne Universaldienstpflicht gewährleistet ist.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, fordert *economiesuisse* zudem die Abschaffung der Subvention zur indirekten Presseförderung. Die heutige Lösung, die ausschliesslich die ordentliche Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften unterstützt, stellt eine einseitige Begünstigung dar, von der ausschliesslich die marktbeherrschende Anbieterin profitiert. Für potenzielle Marktteilnehmer ist diese Subvention eine zusätzliche Eintrittsbarriere, die insbesondere die Attraktivität der Märkte in Randgebieten beeinträchtigt. Das Risiko einer Verzögerung beim Ausbau der Frühzustellungsdienste in ländliche Regionen besteht. Vom Standpunkt der Kunden aus ist es nicht von Vorteil, die ordentliche Zustellung zulasten der Frühzustellung zu begünstigen. Dass die Zahl der beförderten Zeitungen trotz starker Kürzung der Bundesbeiträge für die indirekte Presseförderung gestiegen ist, zeigt klar, dass die eingesetzten öffentlichen Mittel ihren Zweck ohnehin verfehlen.

Sofern die indirekte Presseförderung weitergeführt werden soll, wäre eine Verbreiterung der potentiellen Subventionsberechtigten anzustreben. Letztlich sollen die Verleger diesfalls selber entscheiden, auf welchen Kanälen sie ihre Produkte verteilen wollen.

Wir fordern die Streichung des Zeitungstransports aus dem Universaldienst und die komplette Abschaffung der indirekten Presseförderung. Falls die Frühzusteller von Zeitungen und Zeitschriften der Meldepflicht unterstellt werden sollten und auf die Bundessubvention der indirekten Presseförderung nicht verzichtet wird, sind die übrigen Dienstleister der Schweizerischen Post gleichzustellen. Das Subventionsberechtigungsmodell wäre diesfalls wettbewerbsneutral auszugestalten.

2.5 Ausschreibung des postalischen Universaldienstes

Wir begrüssen die Einführung eines Ausschreibungsverfahrens für die Grundversorgungskonzession im postalischen Universaldienst. Gemäss Bundesratsentwurf soll aber nur eine gesamtschweizerische Konzession ausgeschrieben werden, die das gesamte Spektrum der Dienste umfasst. ***Um den Wettbewerbsdruck zwischen den potentiellen Universaldienstanbietern zu erhöhen und die Universaldienstkosten zulasten von Staat und Kunden möglichst tief zu halten, darf die Möglichkeit von regionalen und auf einzelne Produktkategorien (Briefe, Pakete) beschränkte Konzessionen nicht ausgeschlossen werden.*** Das Gesetz muss eine entsprechende „kann“-Formulierung enthalten. Im Weiteren soll auch ein Ausschreibungsverfahren für den Zahlungsverkehr eingeführt werden, sofern der Zahlungsverkehr in eingeschränkter Weise weiterhin Teil der Grundversorgung bleiben soll.

Regionale und produktspezifische Konzessionen sollen nicht ausgeschlossen werden. Falls eine eingeschränkte Universaldienstpflicht auch für Finanzdienstleitungen vorgesehen wird, muss auch dafür ein öffentliches Ausschreibungsverfahren eingeführt werden.

2.6 Zugangsregelung zur Infrastruktur der Post

In der Vorlage zum Postgesetz wird auf eine umfassende Regulierung des Zugangs (downstream access) zur Infrastruktur der marktbeherrschenden Anbieterin verzichtet. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die rechtliche Marktöffnung nicht zwingend zu Wettbewerb im ganzen Sektor führt. Deshalb hat economiesuisse im Post-Positionspapier die Einführung einer Zugangsregelung gefordert. Mit einer effektiven Zugangsregelung zur Infrastruktur der Schweizerischen Post (bzw. dem marktbeherrschenden Unternehmen) würde der Wettbewerb in ländlichen Regionen tendenziell zunehmen. Zu diesem Schluss kommt ein Expertenbericht im Auftrag des UVEK (Studie Plaut/Frontier). Die Massnahme würde eine bessere Auslastung der existierenden Infrastrukturen fördern und somit den Briefmarkt im Wettbewerb mit den elektronischen Kanälen stärken. Der Verzicht auf dieses Instrument in der Vernehmlassungsvorlage ist aufgrund dieser überzeugenden Argumente nicht nachvollziehbar. ***Deshalb fordern wir die Einführung eines regulierten Netzzugangs zur gesamten Postinfrastruktur, inklusive Poststellen. Der Zugang soll sowohl für Postdienste als auch für die übrigen postalischen Dienste (Express, Kurierdienste, Zeitungen und Zeitschriften, nicht adressierte Sendungen) möglich sein. Dies liegt im Interesse der Steuerzahler, welche die Infrastruktur finanziert haben, insbesondere aber auch im Interesse der Randregionen.*** Die Konditionen, zu denen der marktbeherrschende Anbieter Teile seiner Infrastruktur Dritten zur Verfügung stellt, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Falls sich jedoch die Parteien innerhalb von **sechs** Monaten nicht einigen können, kann die beantragende Partei an die Regulierungsbehörde gelangen, damit diese subsidiär und im Einzelfall die Zugangsgebühr zu kostenorientierten Preisen festlegt.

Das Postgesetz muss im Interesse einer guten Grundversorgung auch in abgelegenen Gebieten eine Zugangsregelung zur gesamten Infrastruktur (inkl. Poststellen) des marktbeherrschenden Unternehmens vorsehen. Die Konditionen, zu welchen Drittanbieter Teilleistungen in Anspruch nehmen können, sollen grundsätzlich frei ausgehandelt werden. Falls sich aber die Marktteilnehmer innerhalb von sechs Monaten nicht einigen können, kann die beantragende Partei die Regulierungsbehörde beauftragen, die Zugangsgebühr zu kostenorientierten Preisen festzulegen.

2.7 Unabhängige Regulationsbehörde

Für die Aufsicht des Postmarktes braucht es eine unabhängige sektorale Regulationsbehörde. Diese soll, ähnlich wie die Weko, über ein eigenes, ihr **direkt zugeordnetes** Fachsekretariat verfügen. Um die Ängste um die Erbringung eines qualitativ hochstehenden und preisgünstigen Universaldienstes ernst zu nehmen, soll die Regulationsbehörde explizit für die Aufsicht des Universaldienstbereiches zuständig sein. ***Neben der periodischen Prüfung der von Art. 16 E-PG vorgeschriebenen Einhaltung distanzunabhängiger Tarife soll die Regulationsbehörde auch die Angemessenheit der Universaldiensttarife durch ein Tarifgenehmigungsverfahren sicher stellen.*** Dies soll verhindern, dass Kleinkunden ungerechtfertigte Preiserhöhungen kurz nach der Marktöffnung – unter Ausnützung einer marktbeherrschenden Stellung – in Kauf nehmen müssen. Solche Massnahmen dienen dem kontrollierten Übergang zum Wettbewerb. Ferner soll die Regulierungsbehörde das zu verankernde Quersubventionierungsverbot prüfen, solange der Universaldienstanbieter marktbeherrschend ist, und subsidiär die Zugangsbedingungen zur Infrastruktur festlegen, sofern sich die Marktteilnehmer nicht einigen können.

Die Regulatorsbehörde muss über ein eigenes direkt zugeordnetes Fachsekretariat verfügen. Zu den Aufgaben der Behörde gehören insbesondere die Universaldienstaufsicht inkl. Tarifgenehmigung und die Kontrolle der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes sowie die Aufsicht über den Zugang zur Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens.

2.8 Rechtsform der Post

In einem liberalisierten Postmarkt soll die Schweizerische Post über den grösstmöglichen unternehmerischen Spielraum verfügen, damit sie sich rasch und innovativ dem Wettbewerb und den Kundenbedürfnissen stellen kann. Deshalb hat economiesuisse im Post-Positionspapier eine Umwandlung der Schweizerischen Post in eine Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht gefordert. Durch einen solchen Schritt würden die Voraussetzungen für die Allianzfähigkeit auf internationaler Ebene geschaffen. Die überwiegende Mehrheit der öffentlichen Postunternehmen im Ausland wurde bereits in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Vermehrt werden auch Anteile dieser Gesellschaften an Private verkauft bzw. in internationale Allianzen eingebracht.

Der Entwurf zum Postorganisationsgesetz sieht eine Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft vor. Gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassungsvorlage kann die Schweizerische Post sowohl als spezialgesetzliche als auch als privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgestaltet werden. Als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft würde sie sich weitgehend an den Regeln des Privatrechts orientieren. Damit stellt sich die Frage, weshalb die Rechtsform der Post überhaupt vom Obligationenrecht abweichen soll. Eine spezialgesetzliche Lösung bringt zusätzliche Komplexitäten mit sich, die die Attraktivität der Schweizerischen Post als Partner internationaler Allianzen beeinträchtigen könnten. Auch eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mehrheitlich im Besitz des Bundes könnte im gewünschten Mass vom Bund gesteuert werden. Die Informationspflicht gegenüber der sektoralen Regulatorsbehörde im Zusammenhang mit der Erbringung des Universaldienstes sollte im Postgesetz verankert werden. Da die Schweizerische Post fünf Jahre nach der vollständigen Postmarktöffnung nicht mehr die designierte Universaldienstanbieterin ist, kann sich die sektorale Aufsicht nicht primär auf die Schweizerische Post fokussieren. Im neuen Regulierungsmodell bietet die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft aus Sicht des Gesetzgebers keine Vorteile. Das Argument, der Bund brauche als Eigner mehr Informationen als übrige Aktionäre, ist nicht nachvollziehbar.

Wir befürworten eine Umwandlung der Schweizerischen Post in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Die Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist ein Schritt in die richtige Richtung, bringt aber unnötige Komplexitäten mit sich.

Antworten auf den Fragenkatalog zum Vernehmlassungsverfahren

1. Sind Sie grundsätzlich mit einer weiteren Marktöffnung einverstanden? (vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 5)

Ja. Die bisherigen Öffnungsschritte im schweizerischen Postmarkt sowie in den Nachbarländern waren durchwegs erfolgreich. Historische Postunternehmen konnten ihre Ertragslage dank einer Ausrichtung auf den Wettbewerb verbessern. Die Finanzierung der Grundversorgung wurde in keinem Land zum Problem und die flächendeckende Grundversorgung blieb gewährleistet. Auch die Preisspirale konnte in vielen europäischen Ländern durch die Marktöffnung gestoppt werden.

Die Bilanz der Paketmarktöffnung fällt in der Schweiz positiv aus. Trotz erheblicher Wettbewerbsnachteile der privaten Anbieter haben die Kunden bereits nach wenigen Jahren vom erhöhten Wettbewerbsdruck profitiert. Während Grossversender zunehmend in den Genuss von neuen Produkten kommen – ein Beispiel ist die Abholung von Paketsendungen –, profitiert die Privatkundschaft vor allem von der Qualität der Dienstleistungen der Schweizerischen Post und den vergleichsweise günstigen Paketpreisen. Die Marktöffnung hatte nachweislich eine preissenkende Wirkung auf Paketsendungen.

Briefe im Monopol sind in der Schweiz besonders teuer. Für Sendungen bis 20 Gramm, rund 43 Prozent der adressierten Briefsendungen, verlangt die Post im internationalen Vergleich beinahe die höchsten Preise. Hingegen sind die Preise der Schweizerischen Post für bereits im Wettbewerb stehende schwere Sendungen eher unterdurchschnittlich. Mit steigendem Wettbewerbsdruck sollte das Preis-Leistungs-Verhältnis im Briefmarkt zu Gunsten der Kunden steigen. Das geltende Briefmonopol in der Schweiz von 100 Gramm lässt zu wenig Raum für Markteintritte. Mit dieser Grenze haben die neuen Wettbewerbsteilnehmer lediglich Zugang zu zehn Prozent des Briefvolumens. Selbst mit einer Senkung der Monopulgrenze auf 50 Gramm werden Kunden weiterhin gezwungen, rund 75 Prozent ihrer Briefsendungen über die Schweizerische Post abzuwickeln. Deshalb fordern wir eine möglichst rasche vollständige Briefmarktöffnung.

2. Sind Sie mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Konzept der weiteren Marktöffnungsschritte einverstanden (Geschwindigkeit und Zuständigkeit)? (vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 5)

=> Senkung des Monopols durch den Bundesrat per 1. April 2009, Aufhebung des Monopols im neuen Postgesetz per 1. April 2012

Die Schweiz konnte in den letzten Jahren nicht mit dem Öffnungskurs mithalten, der in den europäischen Märkten verfolgt wurde. Trotz positiver Erfahrungen hat sich die Liberalisierungsschere zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern Jahr für Jahr weiter geöffnet. Das geltende Postgesetz gibt dem Bundesrat die Kompetenz, den Briefmarkt schrittweise und kontrolliert zu öffnen. Als Bedingungen für einen weiteren Öffnungsschritt gelten die gesicherte Finanzierung der flächendeckenden Grundversorgung in gewohnter Qualität und die Berücksichtigung der europäischen Entwicklung. Diese Bedingungen sind für eine Senkung des Briefmonopols auf 50 Gramm zweifellos erfüllt. Die Machbarkeit der vollständigen Marktöffnung wurde in Rahmen mehrerer umfangreicher Evaluationen beurteilt. Eine Studie im Auftrag der Schweizerischen Post kommt zum Schluss, dass die Schweizerische Post im internationalen Vergleich besonders gut auf die vollständige Briefmarktöffnung vorbereitet ist. Auch die Studie Plaut/Frontier im Auftrage des Generalsekretariats des UVEK zeigt, dass selbst bei vollständiger Marktöffnung kein Finanzierungsproblem der Grundversorgung zu erwarten ist. In wenigen der untersuchten Szenarien, die gleichzeitig auf umstrittenen Annahmen beruhen, könnte eine „Finanzierungslücke“ in dem Sinne entstehen, als die Schweizerische Post die von ihr anvisierte hohe Eigenkapitalrendite von zehn Prozent nicht mehr ganz erreicht. Selbst in

diesem Fall wäre die Rendite aber immer noch branchenüblich. Wir begrüssen somit das vorgeschlagene Vorgehen.

3. Sind Sie mit dem Inhalt der Grundversorgung einverstanden? (vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 6.2)

economiesuisse unterstützt die Fortführung eines gesetzlichen Universaldienstbereichs, der sich insbesondere an den Bedürfnissen der Haushalte und der KMU orientiert. Nicht akzeptiert werden hingegen die Grundversorgungsaufträge für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften (vgl. Ziffer 2.4 oben) sowie für Finanzdienstleistungen (vgl. Ziffer 2.3 oben). Auf eine gesetzliche Verpflichtung soll bei diesen Dienstleistungen verzichtet werden. Der vorgeschlagene technologisch neutrale Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr ist nicht nachvollziehbar. Falls politisch gewünscht, soll sich die Verpflichtung lediglich auf Bareinzahlungen beziehen, wobei ein Ausschreibungsverfahren vorgesehen werden müsste.

4. Sind Sie mit der Steuerung der Grundversorgung einverstanden? (vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 6.2)

a. *Postdienste: Bevorzugen sie eine Ausschreibung oder einen gesetzlichen Auftrag an die Post?*

Wir bevorzugen eine Ausschreibung der Universaldienstverpflichtung. Die Experten von Plaut/Frontier gehen davon aus, dass ein Bieterwettbewerb per se zu effizienten Ergebnissen führt, da alle Anbieter prinzipiell Anreize haben, ein attraktives Angebot einzureichen (vgl. Ziffer 2.5 oben).

b. *Zahlungsverkehr: Sind sie einverstanden mit dem gesetzlichen Auftrag an die Post?*

Nein. Der breite und technologisch neutrale Auftrag an die Post ist überflüssig und bringt den Kunden keine Vorteile. Wir befürworten eine komplette Abschaffung der gesetzlichen Verpflichtung zur Erbringung von Finanzdiensten. Ein politisch gewünschter Auftrag könnte höchstens noch bei Bareinzahlungen vorgesehen werden, wobei ebenfalls ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen wäre und der Tarif der Bareinzahlungen der Preisregulierung zu unterstellen wäre (vgl. Ziffer 2.3 oben).

5. Sind Sie mit der Finanzierung der Grundversorgung einverstanden (dreistufiges Konzept: Selbsttragende Preise, Fonds, staatliche Beiträge)? (vgl. erläuternder Bericht, Kapitel 6.2)

Ja, dieser Vorschlag entspricht der europäischen Praxis und sichert genügend finanzielle Mittel in im Falle einer Unterfinanzierung des Universaldienstes. Um Wettbewerbsverzerrungen möglichst gering zu halten, geht der Finanzierungsmechanismus der Grundversorgung zwingend mit einem Quersubventionierungsverbot der Grundversorgung zu den übrigen Diensten einher (vgl. Ziffer 2.2).

6. Soll sich die Post Ihrer Meinung nach gemäss Szenario 1 ("Tiefes Kostenniveau der Post") oder Szenario 2 ("Hohes Kostenniveau der Post") der Studie Plaut/Frontier weiterentwickeln? (vgl. erläuternder Bericht Kapitel 4)

Die Studie Plaut/Frontier hat gezeigt, dass die Schweizerische Post, unabhängig vom Kostenniveau, in jedem der untersuchten Szenarien gewinnbringend arbeiten könnte. In nur wenigen der untersuchten Szenarien könnte das Ertragsziel einer Eigenkapitalrendite von 10 Prozent nicht erreicht werden („Finanzierungslücke“). Unter den sehr konservativen Annahmen der Plaut/Frontier-Studie ist selbst im „worst-case“ mit einer stark positiven Eigenkapitalrendite der Schweizerischen Post zur rechnen. Unter der Annahme eines tiefen Kostenniveaus könnte das Ertragsziel der Schweizerischen Post zum Teil massiv überschritten werden. Damit beeinflusst das Kostenniveau nur die Höhe des Gewinns – von einer Unterfinanzierung kann nicht die Rede sein. Letztlich obliegt es dem Eigner zu entscheiden –

unter Berücksichtigung den gesetzlichen Vorgaben (insbesondere Universaldienst) –, welche Unternehmensstrategie zu verfolgen ist. Begrüsst hätten wir, wenn Transparenz geschaffen worden wäre, auf welche Daten sich diese beiden „Kostenniveaus“ stützen.

7. Sind Sie mit dem Konzept der Marktordnung einverstanden (Meldepflicht, branchenübliche Arbeitsbedingungen, gleiche Rahmenbedingungen für alle Anbieterinnen)? (vgl. erläuternder Bericht Kapitel 6.3)

Nein. Die Erweiterung des Geltungsbereichs des Postgesetzes resp. die Ausdehnung der Meldepflicht auf bisher nicht regulierte Marktsegmente ist nicht gerechtfertigt. Der Vorschlag zielt weit über das Ziel einer kontrollierten Marktöffnung hinaus und schafft eine unnötige Bürokratie. Einzig im postalischen Universaldienstbereich ist eine sektorielle Aufsicht mit entsprechender Meldepflicht für neue Anbieter begründet. Was die Arbeitsbedingungen betrifft, soll der Gesetzgeber wie bisher lediglich Mindeststandards vorgeben (vgl. Ziffer 2.1 oben).

8. Sind Sie mit dem Vorschlag über den Zugang einverstanden oder erachten Sie einen Zugang zu den Sortier- und Zustellinfrastrukturen der Post als erwünscht? (vgl. erläuternder Bericht Kap. 6.4)

Wir fordern einen Zugang zur gesamten Infrastruktur der Schweizerischen Post (vgl. Ziffer 2.6). Die Konditionen, zu denen die Schweizerische Post Teile ihres Postnetzes Dritten zur Verfügung stellt, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Um den Wettbewerb zu fördern, soll jedoch der marktbeherrschende Anbieter unter bestimmten Voraussetzungen subsidiär und im Einzelfall ex ante dazu verpflichtet werden können, sein Netz zu kostenorientierten Konditionen für Mitbewerber zu öffnen.

9. Sind Sie mit dem Aufsichtskonzept (Organisation und Kompetenzen der PostCom) einverstanden? (vgl. erläuternder Bericht Kap. 6.4)

Die Aufsichtsbehörde soll über ein eigenes, ihr **direkt zugeordnetes Fachsekretariat** verfügen und explizit für die Aufsicht der gesamten Grundversorgung zuständig sein. Dieser Auftrag schliesst auch das Tarifgenehmigungsverfahren für Produkte des Universaldienstes ein. Mit einem solchen Schritt wird sichergestellt, dass der Übergang zum Wettbewerb nicht zulasten der Kleinkunden erfolgt. Um Wettbewerbsverzerrungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Universaldienstes möglichst gering zu halten, soll die sektorale Regulationsbehörde auch für die Aufsicht des von uns vorgeschlagenen gesetzlichen Quersubventionierungsverbotes zuständig sein (vgl. Ziffer 2.7).

Postorganisationsgesetz

10. Sind sie mit der vorgesehenen Organisationsform der Post (spezialgesetzliche Aktiengesellschaft) einverstanden oder bevorzugen Sie die Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft? (vgl. erläuternder Bericht Kapitel 1.4.1)

Wir bevorzugen eine Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in mehrheitlichem Besitz des Bundes. Die spezialgesetzliche Rechtsform ist komplizierter und schafft weder für die Kunden noch für die Schweizerische Post Vorteile (vgl. Ziffer 2.8).

11. Sind Sie mit der Unterstellung der Arbeitsverhältnisse der Post unter das Obligationenrecht einverstanden? (vgl. erläuternder Bericht Kapitel 1.4.3)

Ja. Diese Änderung sichert den Angestellten der Schweizerischen Post denselben Status wie den meisten Angestellten dieses Landes und schafft gleich lange Spiesse für alle Postunternehmen.

12. Sind Sie mit der Formulierung des Zweckartikels (Art. 3 E-POG) einverstanden (Beschränkung auf die heutigen Tätigkeiten insbesondere im Bereich Finanztätigkeit der Post)? (vgl. erläuternder Bericht zu Artikel 3)

Solange die Schweizerische Post nicht die ordnungspolitisch erforderlichen Voraussetzungen schafft und insbesondere den Bereich der Finanzdienstleistungen vollständig von den übrigen Bereichen der Schweizerischen Post trennt und privatisiert, auf die Staatsgarantie verzichtet und über keinen Grundversorgungsauftrag mehr verfügt, solange soll der Zweckartikel im Bereich der Finanztätigkeit der Schweizerischen Post eng formuliert bleiben und keine Erweiterung über die heutige Tätigkeit hinaus zulassen (vgl. insb. Ziffer 2.3).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Martin Kaiser, Fürsprecher
Mitglied der Geschäftsleitung