

02.041

**Gesamtschau zur weiteren Entwicklung  
des Postwesens in der Schweiz – Bericht des Bundesrates  
und  
Botschaft  
über die Änderung des Postorganisationsgesetzes**

vom 22. Mai 2002

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dem vorliegenden Bericht einen Bundesbeschluss betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz mit dem Antrag auf Zustimmung. Ausserdem unterbreiten wir Ihnen mit der vorliegenden Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf zur Änderung des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997 (POG; *SR 783.1*).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

2002	M	01.3120	Fasel, Finanzierung Poststellennetz
2002	M	01.3206	Epiney, Abgeltung der nicht gedeckten Kosten im Post- und Telekommunikationsbereich
2002	P	01.3168	Dupraz, Post und Service public
2001	P	01.3079	Hämmerle, Konzessionspflicht für private Anbieter von Postdiensten
2001	P	01.3075	Hassler, Konzessionsgebühren für private Anbieter von Postdiensten
2001	P	01.3018	Gadient, Verzicht auf radikalen Abbau des Poststellennetzes

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Der Auftrag an den Bund, für eine ausreichende Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen in allen Landesgegenden zu angemessenen Preisen zu sorgen, und der anhaltende Wandel im Postbereich machen es zur Daueraufgabe der Post, ihre Strukturen und ihre Produktionsweise zu überprüfen. Die Post muss sich den veränderten Anforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft anpassen und sich auf weitere Herausforderungen wie die technologischen Entwicklungen oder die international voranschreitende Marktöffnung vorbereiten.*

*Mit dem vorliegenden Bericht stellt der Bundesrat seine weitere Postpolitik für die nächsten Jahre dar. Damit möchte der Bundesrat im Hinblick auf die anstehenden Entscheide auf politischer und betrieblicher Ebene eine Auslegeordnung bieten und der Post als Trägerin der Grundversorgung die für ihre weitere Entwicklung nötige Sicherheit verschaffen.*

*Der Bericht gibt insbesondere Auskunft zu folgenden Themen:*

- Ziele und Zielerreichung der Postreform 1998 (eine Zwischenbilanz),*
- Herausforderungen für das Postwesen und die Schweizerische Post,*
- Inhalt und Umfang der Grundversorgung (Universaldienst/Service public) im Postbereich,*
- Zeitpunkt und Umfang weiterer Öffnungen des Postmarktes,*
- Finanzierungsmöglichkeiten der postalischen Grundversorgung.*

*Der Bundesrat gelangt zu einer insgesamt positiven Zwischenbilanz der Postreform 1998. Die Post hat die gesetzlichen Vorgaben erfüllt und eine qualitativ hoch stehende, flächendeckende Grundversorgung erbracht. Damit die Post als eigenständiges und wirtschaftlich gesundes Unternehmen ihren Auftrag auch in Zukunft erfüllen kann, muss sie allerdings weitere Kostenoptimierungen erreichen und neue Geschäftsfelder erschliessen. Nur so kann die Post im Spannungsfeld zwischen Grundversorgung und Wettbewerbsfähigkeit ihre finanzielle Eigenständigkeit im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen nachhaltig sichern und ihren Beitrag zu einer guten Grundversorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs leisten.*

*Der Bundesrat beabsichtigt, den Postmarkt schrittweise und kontrolliert zu öffnen. Im Bericht werden drei Szenarien für eine Marktöffnung erläutert. Nach Ansicht des Bundesrates muss die Marktöffnung die finanzielle Situation der Post, die Anliegen der Randgebiete und die Notwendigkeit sozialverträglicher Restrukturierungen ebenso berücksichtigen wie die Bedürfnisse der Wirtschaft nach effizienten und qualitativ hoch stehenden Universaldiensten und die sichere Finanzierung der Grundversorgung. Mit der Öffnung des Paketmarktes auf das Jahr 2004 und einer späteren beschränkten Öffnung des Briefmarktes (Szenario III) unterbereitet der Bundesrat dem Parlament ein Szenario, das auf die erwähnten Bedürfnisse Rücksicht nimmt und gleichzeitig den Rückstand gegenüber den Regelungen in der EU verkleinert. Das Parlament hat die Möglichkeit, sich mit dem Bundesbeschluss*

---

*betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz zu den verschiedenen Öffnungsszenarien zu äussern.*

*Der Bundesrat schlägt dem Parlament im Weiteren Vorgaben zum Poststellennetz im Postgesetz vom 30. April 1997<sup>1</sup> (PG) vor. Der Umbau des Poststellennetzes soll zwar weitergeführt werden können, doch zeigen die jüngsten Diskussionen die Notwendigkeit klarer rechtlicher Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung des Poststellennetzes.*

*Ferner gelangt der Bundesrat zum Schluss, dass die Grundversorgung im Rahmen des von ihm beabsichtigten Öffnungsprozesses in den nächsten Jahren grundsätzlich weiterhin eigenwirtschaftlich sichergestellt werden kann. Sollte es sich wider Erwarten abzeichnen, dass die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung die Kosten der Grundversorgung nach der Öffnung des Paketmarktes nicht mehr zu decken vermag und auch Konzessionsgebühren keine ausreichende Finanzierung des Universaldienstes sicherstellen, würde der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage für Abgeltungen der ungedeckten Kosten des Universaldienstes unterbreiten. Dies könnte nötigenfalls bereits vor einer teilweisen Öffnung des Briefmarktes auf 100 g geschehen.*

*Neben dem Bericht zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz unterbreitet der Bundesrat nachfolgend auch eine Botschaft zur Änderung des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997<sup>2</sup> (POG). Damit sollen die gesetzlichen Grundlagen für eine Rekapitalisierung der Post und die Loslösung der Post aus der Bundestresorerie geschaffen werden. Daneben werden die Haftungsregeln der Organe der Post an die bereits für die SBB oder die Swisscom AG geltenden Massstäbe angepasst.*

*Der Post ist es nicht möglich, die Rückstellungen für ihre Verpflichtungen gegenüber der Pensionskasse selbstständig zu finanzieren. Der Bund soll daher der Post diese Rückstellungen, die auf Grund der Bilanzierung nach modernen Rechnungslegungsstandards nötig werden, finanzieren. Ohne diese Rekapitalisierung müsste die Post die entsprechenden Rückstellungen selber bilden, was angesichts ihrer sehr schmalen Eigenkapitalbasis zu einer Überschuldung führen würde. Dadurch wären die Chancen der Post, sich bei weiter zunehmendem Wettbewerb auf dem Postmarkt zu behaupten, erheblich herabgesetzt. Dies gilt es zu vermeiden.*

1 SR 783.0

2 SR 783.1

# **Bericht des Bundesrates «Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz»**

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Die Pflicht des Bundes zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs**

Gemäss Artikel 92 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>3</sup> (BV) sorgt der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Gestützt auf diesen Auftrag wurde am 1. Januar 1998 die vom Parlament beschlossene PTT-Reform in Kraft gesetzt. Diese umfasste einerseits Unternehmensreformen, d.h. die Aufteilung der bisherigen PTT in die zwei selbstständigen Gesellschaften Post und Swisscom AG. Die PTT-Reform beinhaltet andererseits Marktreformen (Marktöffnung im Telecom-Bereich und eine begrenzte Marktöffnung im Postbereich).

Im Rahmen der PTT-Reform wurde namentlich der Universaldienst der Post (Service public) gesetzlich umschrieben. Demnach muss die Post einen ausreichenden Universaldienst – bestehend aus Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen – erbringen. Sie ist verpflichtet, den Universaldienst in allen Landesteilen nach den gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen anzubieten. Nicht alles, was die Post anbietet, ist indessen Bestandteil des Service public. Namentlich die sog. Wettbewerbsdienste der Post (z.B. Expressdienste oder bestimmte Finanzdienstleistungen) umfassen Dienstleistungen, welche die Post anbieten darf, für die sie aber keine gesetzliche Leistungspflicht hat.

### **1.2 Zweck der vorliegenden Gesamtschau**

Mit der vorliegenden Gesamtschau zieht der Bundesrat eine Zwischenbilanz zur Postreform 1998. Gleichzeitig verlangen die dynamischen Entwicklungen im Postbereich (technologische Entwicklungen, Öffnung der Grenzen, internationale Zusammenschlüsse grosser und finanzstarker Postunternehmen, weitere Marktöffnungen in der EU, Internationalisierung der Postströme) nach Planungssicherheit und klaren Eckwerten für die weitere Entwicklung des Postwesens und der Schweizerischen Post.

Seit der Postreform sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Post eingereicht worden. Einerseits werden neue Leistungsaufträge und Vorgaben zur Poststellendichte sowie Abgeltungen für das Poststellennetz verlangt, andererseits werden eine forcierte Liberalisierung des Postmarktes und die Totalrevision des Postgesetzes und seine Umwandlung in ein eigentliches Postmarktgesetz gefordert.

<sup>3</sup> SR 101

Der Bundesrat möchte mit der vorliegenden «Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz» die verschiedenen Forderungen in einen Gesamtzusammenhang stellen und die weitere Stossrichtung für die Entwicklung des Postwesens in der Schweiz darlegen.

## **2 Die Postreform 1998**

### **2.1 Ziele und Grundsätze der Postreform**

Mit der Postreform 1998 sollte die landesweite Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit guten und preiswerten Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sichergestellt und verbessert werden. Damit wurden einerseits volkswirtschaftliche Ziele verfolgt, andererseits mussten die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Post sich von einem Regiebetrieb zu einem modernen, leistungsfähigen, kundenorientierten und wettbewerbsfähigen Dienstleistungsunternehmen entwickeln konnte.

Die Postreform 1998 umfasste eine Marktreform (Erlass des neuen Postgesetzes, PG) und eine Unternehmensreform (Erlass des neuen Postorganisationsgesetzes, POG).

Mit den Reformen hat der Gesetzgeber hauptsächlich drei Ziele verfolgt:

- Alle Einwohnerinnen und Einwohner und jede Region des Landes haben Anspruch auf eine Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Die flächendeckende Grundversorgung erfolgt nach den gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen.
- Die Dienstleistungen des Service public sollen möglichst effizient erbracht werden.
- Der Staat legt den Inhalt der Grundversorgung in Gesetzen und Verordnungen fest. Er hat die Verantwortung dafür, dass die Dienstleistungen des Service public flächendeckend erbracht werden.

Die teilweise Marktöffnung und die Umwandlung der Post in ein selbstständiges Unternehmen des Bundes waren nicht Selbstzweck, sondern die vom Gesetzgeber gewählten Mittel zur Sicherstellung einer preiswerten und qualitativ guten postalischen Grundversorgung. Mit diesem Auftrag sind gleichzeitig die entsprechenden rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen geschaffen worden. Damit ist sichergestellt, dass der politische Auftraggeber über Gesetz und Verordnung das vom ihm gewünschte Angebot vorschreiben und dessen Erbringung überprüfen kann.

Der Service public zeichnet sich allgemein durch die folgenden Prinzipien aus, die auch bei der Umsetzung der Postreform wegleitend waren:

- **Allgemeine Zugänglichkeit (Leistungspflicht, Kontrahierungszwang, Gleichbehandlungsgebot):** Die Leistungspflicht verlangt, dass die Universaldienstleistungen gegenüber allen zu erbringen sind. Aus der Leistungspflicht leitet sich sodann der Kontrahierungszwang des Universaldienstanbieters ab. Im Gegensatz zu dem im freien Wettbewerb und bei den Wettbewerbsdiensten der Post geltenden Grundsatz der Vertragsfreiheit kann die Post im

Bereich des Universaldienstes zum Vertragsabschluss gezwungen werden. Schliesslich ist die Post beim Erbringen des Universaldienstes verpflichtet, das Gleichbehandlungsgebot für alle Kundinnen und Kunden zu beachten.

- **Qualität:** Die Universaldienste müssen eine gute Qualität aufweisen. Für die Post bedeutet dies namentlich, die zugesicherten Laufzeiten für die Postdienstleistungen einzuhalten, die Ware sorgfältig zu behandeln und Sendungen an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche zuzustellen.
- **Angemessene Preise:** Die Preise für die Dienstleistungen des Universaldienstes müssen angemessen sein. Dabei muss die Post ihre Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen, d.h. mindestens kostendeckend festlegen.
- **Flächendeckende Versorgung:** Die Post muss den Universaldienst gemäss Postgesetz in allen Landesteilen erbringen.
- **Kontinuität der Leistungserbringung:** Die Post ist verpflichtet, ihren Auftrag auch in Krisenzeiten zu erfüllen.
- **Effiziente Strukturen sowie Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit:** Aus der Pflicht, die Dienstleistungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen, folgt, dass die Post effizient arbeiten muss. Dazu gehören auch die ständige Prüfung ihrer Strukturen und Prozesse sowie die Möglichkeit, diese an neue Verhältnisse anzupassen.
- **Definition des Service public durch den Gesetz- und Verordnungsgeber:** Der Umfang und die gewünschte Qualität des Universaldienstes müssen in den Grundzügen durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Mit dem Erlass des Postgesetzes ist der Gesetzgeber diesem Auftrag nachgekommen. Aus dem Prinzip der Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit des Service public folgt auch, dass der Gesetzgeber nicht sämtliche Einzelheiten des Universaldienstes zu regeln hat. Daher wurde beim Erlass des Postgesetzes dem Bundesrat und der Post ein Gestaltungsspielraum zur Konkretisierung des Universaldienstes eingeräumt.

Diese Prinzipien gewährleisten den freien Zugang zu den Dienstleistungen der Post. Dabei sind die Prinzipien nicht nur gegenüber der eigenen Kundschaft zu beachten, sondern im Bereich des Universaldienstes auch gegenüber privaten Anbietern von nicht reservierten Postdiensten.

## **2.2 Die Marktreform (Postgesetz)**

Das Postgesetz (PG) definiert die Dienstleistungen im Universaldienst und öffnet den Postmarkt in bestimmten Bereichen. Gleichzeitig ermächtigt es den Bundesrat, die Monopolgrenze unter Berücksichtigung der einschlägigen europäischen Normen weiter herabzusetzen. Keine Vorgaben macht das Postgesetz hingegen zur Infrastruktur. Das Postgesetz stellt es ins Ermessen der Post, mit welchen Mitteln sie ihre Dienstleistungen am besten und effizientesten erbringen kann.

Im Wesentlichen umfasst die Marktreform die folgenden Elemente:

- Das neue Postgesetz soll die zuverlässige und preisgünstige Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit qualitativ guten Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen in allen Landesteilen («Service public») sicherstellen.
- Das Monopol soll in einer ersten Phase die finanziellen Mittel zur Sicherstellung der Grundversorgung liefern. Die Post ist zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet. Sie muss ihre Kosten selbst decken, und sie kann seit Inkrafttreten der neuen Ordnung ihre Dienstleistungen nicht mehr mit Erträgen aus dem Telekommunikationsbereich finanzieren bzw. verbilligen. Abgeltungen sind mit Ausnahme des Postzeitungsdienstes (verbilligte Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften) und im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs nicht vorgesehen. Nur falls die Kosten der Grundversorgung trotz wirtschaftlicher Betriebsführung der Post nachweislich nicht gedeckt werden, können private Anbieter zur Finanzierung der Grundversorgung beigezogen werden.
- Im Postmarkt soll ausserdem Wettbewerb geschaffen werden. Die Kundinnen und Kunden sollen die Möglichkeit haben, ihre Anbieter auszuwählen. Damit werden für die Post und für neue Anbieter Anreize geschaffen zur Verbesserung ihrer Angebote und zur Steigerung ihrer Effizienz.
- Damit verbunden ist auch eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat. Er kann unter Berücksichtigung der Entwicklungen in Europa weitere Marktöffnungen beschliessen, falls die Finanzierung eines ausreichenden Universaldienstes sichergestellt ist.

### **2.2.1 Der Universaldienst (Service public)**

Das Postgesetz und die Postverordnung vom 29. Oktober 1997 (VPG)<sup>4</sup> definieren den Universaldienst mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Das Gesetz unterteilt den Universaldienst in einen reservierten Bereich (Monopol der Post für Sendungen bis 2 kg) und einen nicht reservierten Bereich, in dem die Post ihre Dienstleistungen in Konkurrenz zu privaten Anbietern erbringt (hauptsächlich Pakete von 2 bis 20 kg und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs).

#### **a. Universaldienst mit Postdienstleistungen**

Der Universaldienst im Postverkehr umfasst die Annahme, die Abholung, den Transport und die Zustellung von adressierten Briefen und Paketen bis 20 kg in der Regel an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche. Zum Universaldienst gehört ausserdem die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften.

<sup>4</sup> SR 783.01

## **b. Universaldienst im Zahlungsverkehr**

Im Zahlungsverkehr hat der Bundesrat die folgenden Leistungen als Universaldienst bezeichnet: Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen.

## **c. Universaldienst im Personenverkehr**

Als weiteren Auftrag hat die Post die regelmässige Personenbeförderung auf der Strasse sicherzustellen. Die Post erhält hierfür Abgeltungen im Rahmen der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr.

### **2.2.2 Wettbewerbsdienste**

Das Postgesetz ermöglicht es der Post, über den Universaldienst hinaus weitere Dienstleistungen und Produkte im Bereich des Post- und Zahlungsverkehrs sowie damit unmittelbar zusammenhängende Dienstleistungen und Produkte anzubieten. Diese Dienste sind nicht Bestandteil des postalischen Service public. Es handelt sich um Dienste, die weder durch das Postgesetz den reservierten noch durch den Bundesrat den nicht reservierten Diensten zugewiesen sind. Die Post tritt in diesem Bereich wie ein privates Unternehmen auf und unterliegt dem ordentlichen Wettbewerbsrecht. Im Logistikbereich umfassen die Wettbewerbsdienste unter anderem die Beförderung von Schnellpostsendungen (Expressdienstleistungen)<sup>5</sup> und von Paketen über 20 kg. Zu den Wettbewerbsdiensten zählen zudem die weiteren Produkte von Postfinance (wie Cash-Management-Leistungen oder Kreditkarten) und der neue E-Business-Bereich der Post. Weiter kann die Post Dienstleistungen und Produkte im Auftrag Dritter anbieten (so namentlich die gelben Fonds oder die Vermittlung von weiteren Bankdienstleistungen).

### **2.2.3 Finanzierung des Universaldienstes nach geltendem Recht**

Im Postgesetz sind die folgenden Finanzierungsinstrumente für den Universaldienst vorgesehen:

- Erträge aus dem reservierten Bereich,
- Erträge aus den nicht reservierten Diensten und den Wettbewerbsdiensten,
- Kostenoptimierungen der Post,
- im Falle einer nachweislichen Kostenunterdeckung im Universaldienst: Erhebung von Konzessionsgebühren auf den Umsätzen privater Anbieter im nicht reservierten Bereich.

<sup>5</sup> Die Abgrenzung der Schnellpostsendungen von den reservierten Diensten erfolgt durch das Festsetzen einer Preislimite. Diese Preislimiten betragen heute bei der Briefpost 5× Grundtarif A-Brief (d.h. Franken 4.50), bei der Paketpost 2× Tarif erste Paketstufe (d.h. Franken 10.–).

Für die Finanzierung des Universaldienstes gewährt Artikel 3 Absatz 1 PG der Post das ausschliessliche Recht, Briefpostsendungen sowie Pakete bis 2 kg zu befördern.

Daneben sollen die Erträge aus den nicht reservierten Diensten und den Wettbewerbsdiensten den Universaldienst mitfinanzieren. Die geltende sog. Monopolfinanzierung der Grundversorgung lässt somit Deckungsbeiträge aus allen Geschäftsberreichen der Post zu. Das Postgesetz sieht – mit Ausnahme der Beförderung von Zeitungen und im Bereich Personenverkehr – hingegen keine staatlichen Abgeltungen für den Universaldienst vor. Hingegen ist die Post gestützt auf Artikel 13 POG und gestützt auf Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 26. März 1934<sup>6</sup> über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft für Gewinne aus den Universaldiensten von der Steuerpflicht ausgenommen. Ausserdem hat der Bund bislang auf die Ablieferung von Gewinnen verzichtet.

Zur Finanzierung des Universaldienstes muss die Post gemäss Postgesetz überdies ihre Kosten senken und neue Geschäftsfelder erschliessen. In der Botschaft zum Postgesetz nannte der Bundesrat namentlich die Weiterentwicklung des Zahlungsverkehrs, die mittlerweile weitgehend umgesetzte Neuausrichtung der Paketpost und die Optimierung des Poststellennetzes.

Sollten die Einnahmen aus dem Monopol, aus den nicht reservierten Diensten und aus dem Wettbewerbsbereich zur Finanzierung des Universaldienstes trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nicht ausreichen, so kann der Bundesrat gemäss Artikel 6 PG festlegen, dass auf konzessionierten Postdiensten privater Anbieter von Universaldiensten Gebühren erhoben werden. Dieses Finanzierungsinstrument wurde vorgesehen für den Fall, dass die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung beim Universaldienst nachweislich keine volle Kostendeckung mehr erreicht. Das System setzt voraus, dass neben einer Kostenunterdeckung im Universaldienst genügend private Anbieter von nicht reservierten Postdiensten mit ausreichenden Einnahmen auf dem Markt tätig sind. Allfällige Einnahmen aus diesem System sind für die Finanzierung der nicht reservierten Dienste zu verwenden. Die Post hat bis anhin die Universaldienste kostendeckend erbringen können, sodass die gesetzlichen Voraussetzungen zur Einführung von Konzessionsgebühren nicht erfüllt waren. Überdies war bis anhin das Abschöpfungspotenzial (d.h. die Umsätze der privaten Anbieter) angesichts des geringen Grades der Marktöffnung vermutungsweise zu tief, sodass die Einführung von Konzessionsgebühren in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten für den Vollzug des Konzessionssystems gestanden hätten.

### **2.3 Die Unternehmensreform (Postorganisationsgesetz)**

Die oben dargelegte Marktreform musste zwingend mit einer Unternehmensreform verbunden werden. Diese wurde auf gesetzlicher Ebene mit dem neuen Postorganisationsgesetz (POG) vollzogen. Nur wenn die Post über einen ausreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum verfügt, kann sie mit der nötigen Flexibilität und Schnelligkeit auf die neuen Anforderungen und auf veränderte Kundenbedürfnisse reagieren. Dies gilt ebenso für die Umsetzung der Kostenoptimierungen und für die Erschliessung neuer Geschäftsfelder. Im Einzelnen bedeutet dies:

<sup>6</sup> SR 170.21

- Die hoheitlichen Aufgaben wurden der Bundesverwaltung übertragen.
- Die betrieblichen Aufgaben wurden der Post zugewiesen (Entwicklung der Unternehmensstrategie, Entscheide über die Verwendung der Ressourcen, Ausgestaltung der Produktionsweise, Gestaltung des Poststellennetzes usw.).
- Die finanzielle Führung wurde an den Verwaltungsrat der Post übertragen. Vorbehalten hat sich der Bund die Führung der Tresorerie der Post (Art. 35 Finanzhaushaltgesetz vom 6. Oktober 1989<sup>7</sup>).
- Der Post wurde ausserdem eine weit gehende Freiheit in der Produktegestaltung und der Ausgestaltung der Infrastrukturen gewährt. Damit wurde sichergestellt, dass die Post auf Marktveränderungen rasch und flexibel reagieren kann.
- Überdies wurde der Post die Kompetenz erteilt, in den nicht reservierten Diensten und im Wettbewerbsbereich ihre Preise selbstständig festzulegen. So kann die Post ihre Preise nach markt- und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten festlegen und neuen Gegebenheiten anpassen.
- Einzig bei der Festlegung der Preise für die reservierten Dienste (Monopol) und der Vorzugspreise für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften genehmigt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Preise nach Anhörung des Preisüberwachers.

### **2.3.1                    Unternehmenszweck und Rechtsform**

Der Gesetzgeber hat der Post in den drei Bereichen Post-, Zahlungs- und Personenverkehr den oben dargestellten Leistungsauftrag erteilt. In Übereinstimmung dazu hat er in Artikel 3 POG den entsprechenden Unternehmenszweck der Post festgelegt. Gleichzeitig wurde die Post in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes umgewandelt, die sich hinsichtlich ihrer Organisation an das Aktienrecht anlehnt.

### **2.3.2                    Strategische Ziele des Bundesrates und Dotationskapital**

Der Bundesrat wahrt die Eigentümerinteressen des Bundes, indem er den Verwaltungsrat der Post bestimmt und der Post jeweils für vier Jahre strategische Ziele vorgibt. Der Verwaltungsrat ist verpflichtet, die strategischen Ziele des Bundesrates in die Unternehmensstrategie umzusetzen. Die strategischen Ziele des Bundesrates schreiben der Post vor, die Grundversorgung für alle Postbenutzer in der Schweiz nach gleichen Grundsätzen und in guter Qualität zu erbringen. Die Post muss wettbewerbsfähig, eigenwirtschaftlich und kundenorientiert sein. In finanzieller Hinsicht erwartet der Bundesrat, dass die Post ein angemessenes Ergebnis erzielt und damit eine Steigerung des Unternehmenswertes realisiert. Gestützt auf die Vorgabe des Postgesetzes zur Eigenwirtschaftlichkeit verlangt der Bundesrat, dass die Post ihre

<sup>7</sup> SR 611.0

Investitionen grundsätzlich mit dem erwirtschafteten Cashflow finanziert. Ausserdem verlangt der Bundesrat von der Post eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik.

Ferner kann die Post unter Berücksichtigung ihres Leistungsauftrages und im Rahmen ihrer Möglichkeiten im In- und Ausland Kooperationen eingehen und damit namentlich die Anbindung der Schweiz an internationale Verteilnetze sicherstellen.

Über die Erreichung dieser Ziele wird dem Bundesrat jährlich Bericht erstattet. Ausserdem nimmt der Bundesrat den Geschäftsbericht der Post ab (Jahresbericht, Bilanz mit Anhang, Erfolgsrechnung, Prüfungsbericht der Revisionsstelle sowie Konzernrechnung mit Konzernprüfungsbericht).

Der Bund hat die Post mit einem Dotationskapital im Umfang von 1,3 Milliarden Franken ausgestattet. Dieses Kapital dient dazu, allfällige Verluste zu decken. Für den Fall, dass die Post nicht mehr in der Lage sein sollte, ihren Verbindlichkeiten nachzukommen, besteht nach geltendem Recht eine subsidiäre Garantie des Bundes.

Die Post ist nach Artikel 12 POG im Weiteren verpflichtet, den Gewinn, der nach Abschreibungen, Wertberichtigungen und Rückstellungen sowie Äufnung von Reserven verbleibt, an den Bund abzuliefern. Bis anhin hat die Post im Einvernehmen mit dem Bundesrat dem Bund keine Gewinne abgeliefert. Angesichts der geringen Eigenkapitalbasis der Post hat der Bundesrat denn auch in seinen neuen strategischen Zielen für die Jahre 2002 - 2005 festgelegt, dass die Post aus den erwirtschafteten Gewinnen prioritär den schrittweisen Aufbau der als notwendig erachteten Eigenkapitalbasis und eine angemessene Gewinnausschüttung für das vom Bund zur Verfügung gestellte Dotationskapital sicherstellt.

### **2.3.3 Aufgaben des Verwaltungsrates der Post**

Das Postorganisationsgesetz (POG) bestimmt die verantwortlichen Organe des Unternehmens, legt deren Aufgaben fest und regelt die Organisation der Post im Einzelnen. Der Verwaltungsrat hat gemäss Artikel 9 POG die folgenden unentziehbaren und unübertragbaren Aufgaben:

- a. Er setzt die strategischen Ziele des Bundesrates in die Unternehmungsstrategie der Post um und erteilt die nötigen Weisungen.
- b. Er legt die Organisation fest und erlässt ein Organisationsreglement.
- c. Er ernennt die mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Mitglieder der Geschäftsleitung und beruft sie ab.
- d. Er übt die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen aus, auch im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Reglemente und Weisungen.
- e. Er legt die Finanzplanung fest und gestaltet das Rechnungswesen aus.
- f. Er erstellt den Geschäftsbericht (Jahresbericht, Bilanz mit Anhang, Erfolgsrechnung, Prüfungsbericht der Revisionsstelle sowie Konzernrechnung mit dem Konzernprüfungsbericht).

Mit dieser Zuständigkeitsordnung wurde gleichzeitig die Trennung der unternehmerischen von der politischen Verantwortung zum Ausdruck gebracht. In der Botschaft

zum Postorganisationsgesetz<sup>8</sup> hatte der Bundesrat überdies deutlich gemacht, dass die Post ihren öffentlichen Auftrag unter Ausnützung der verfügbaren ökonomischen Anreize und nach Grundsätzen einer modernen Unternehmensführung erfüllen muss.

## **2.4 Die bisherige Zielerreichung – eine Zwischenbilanz**

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die oben dargelegten Ziele der Postreform 1998 weitgehend erreicht wurden. Die landesweite Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit den gesetzlich definierten Universaldiensten konnte flächendeckend sichergestellt werden. Die Post hat die Dienstleistungen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen erbracht. Ebenso funktionierten die im Postgesetz enthaltenen Finanzierungsmechanismen; die Post vermochte den Universaldienst bislang selbstständig zu finanzieren.

Einschränkungen sind hingegen bei der finanziellen Entwicklung des Unternehmens zu machen. Trotz erheblicher Verbesserungen namentlich im Bereich der Paketpost konnte die Post ihre Kosten noch nicht so weit senken, wie es in der Postreform 1998 beabsichtigt war. Die Post hat zwar wichtige Schritte von einem ehemaligen Regiebetrieb zu einem leistungsfähigen, kundenorientierten und wettbewerbsfähigen Dienstleistungsunternehmen getan, doch sind hier weitere Anstrengungen nötig. Soll die Post auch zukünftig ihren Auftrag zur flächendeckenden Grundversorgung und ihre Verantwortung als wichtiger Arbeitgeber erfüllen, muss sie ihre Effizienz weiter verbessern und die bereits im Jahre 1998 angekündigten Kostenoptimierungen weiterführen. Ebenso sind auf der Einnahmenseite Verbesserungen zu erzielen. Neben der Prüfung entsprechender Preismassnahmen muss die Post neue Geschäftsfelder eröffnen und die Erträge aus dem Wettbewerbsbereich verbessern, damit sie ihre finanzielle Basis nachhaltig sichern kann.

Der Bundesrat erläutert seine insgesamt positive Bewertung der Postreform anhand der folgenden Bereiche:

- Qualität, Preise und Kundenzufriedenheit bei der postalischen Grundversorgung (Ziff. 2.4.1 - Ziff. 2.4.3);
- Finanzierung der Grundversorgung (Ziff. 2.4.4);
- bisherige Entwicklung des Unternehmens Post (Ziff. 2.4.5).

### **2.4.1 Qualität des Universaldienstes**

Artikel 12 PG schreibt vor, dass die Post die Qualität der reservierten Dienste durch eine unabhängige Fachstelle zu überprüfen und das Ergebnis der Prüfung zu veröffentlichen hat. Zur Ermittlung der Dienstleistungsqualität werden regelmässig Kontrollen der Laufzeiten von Postsendungen und jährliche Umfragen bei den Privat- und Geschäftskunden durchgeführt. Bei der Kontrolle der Laufzeiten wird die für die Beförderung benötigte Dauer – von der Aufgabe bis zur Zustellung – einer zum Voraus bestimmten Anzahl von Sendungen ermittelt.

<sup>8</sup> BBl 1996 III 1249

Tabelle 1

**Kontrolle der Laufzeiten von Postsendungen**

Geschäftsbereich	Produkt/Dienstleistung	Einhaltung Laufzeit (Prozentangaben)			
		2001	2000	1999	1998
Briefpost <sup>1</sup>	A-Post (E+1) <sup>5</sup>	97,6	97,1	96,6	96,5
	B-Post (E+3)	98,4	97,9	98,2	98,8
Swiss Post International <sup>1</sup>	Internationale Briefpost (Import; E+1) <sup>3</sup>	94,1	93,4	93,1	91,3
Paketpost <sup>2</sup>	E+1 (1999: bis 1. Semester)	92,6	–	90,6	94,5
	E+2 (1999: bis 1. Semester)	93,4	–	94,8	96,9
	E+3		–	–	98,0
	Übergangsangebot <sup>4</sup> (1999: ab 2. Semester)		95,2	93,4	–

<sup>1</sup> Messung durch Post-externe Organisation

<sup>2</sup> Messung Post-intern

<sup>3</sup> Qualitätsziel gemäss internationalen Übereinkommen (REIMS): 93%

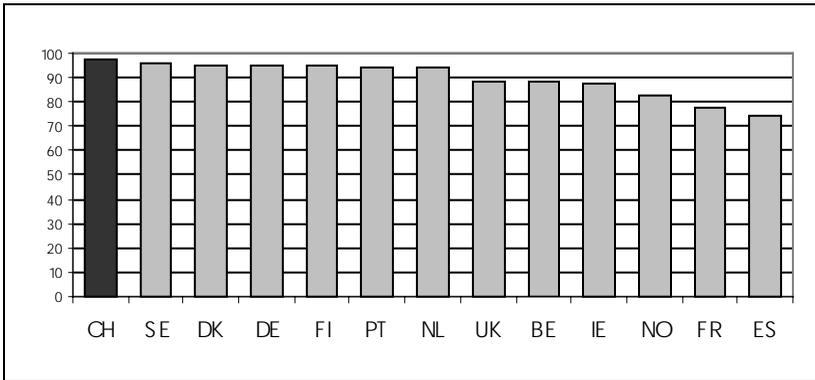
<sup>4</sup> Ab 2. Semester 1999 galt ein Übergangsangebot. Auf den 1.1.2001 wurde das neue Leistungsangebot (PostPac Priority, PostPac Economy) eingeführt. Die Zahlen sind daher nur bedingt miteinander vergleichbar.

<sup>5</sup> E: Aufgabetag

Die Ergebnisse der Laufzeitkontrollen zeigen, dass die Post mit ihren Leistungen im Inlandverkehr, namentlich bei den Briefen, ein sehr hohes Qualitätsniveau erreicht. Ebenso konnte die Paketpost nach vorübergehenden Problemen mit den neuen Paketzentren ihre Leistungen wieder verbessern.

Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt einen Vergleich der Laufzeiten im nationalen Briefpostverkehr bei verschiedenen ausländischen Postunternehmen.

### Vergleich «Laufzeiten im nationalen Briefpostverkehr» Schweiz/EU-Länder



Beim grenzüberschreitenden Briefpostverkehr wird die Qualität nach einem europaweit einheitlichen Verfahren ermittelt. Gemäss der EU-Postrichtlinie haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass 85 Prozent der grenzüberschreitenden, innereuropäischen Briefpostsendungen, die zur schnellsten normierten Kategorie gehören, innerhalb von drei Tagen (E+3) zugestellt werden. Ausserdem müssen 97 Prozent dieser Sendungen innerhalb von fünf Tagen (E+5) beim Empfänger eintreffen. Wie oben gezeigt, hat die Post die europäischen Vorgaben zu den Laufzeiten stets übertroffen und damit belegt, dass sie auch im internationalen Briefverkehr schnell und zuverlässig arbeitet.

Die Laufzeiten von Paketen können heute anhand der elektronisch vorhandenen Sendungsdaten (Barcode-Technologie) ermittelt werden. Im Jahre 2001 wurde das Leistungsangebot «PostPac Priority» (E+1) zu 92,6 Prozent erfüllt, dasjenige der «PostPac Economy» (E+2) zu 93,4 Prozent. Die Paketpost hat die Kapazitäten der neuen Paketzentren insbesondere in den Jahren 2000 und 2001 nach anfänglichen Schwierigkeiten erheblich gesteigert. Mit der Einführung des neuen Leistungsangebotes zu Beginn 2001 sind die anfänglichen Probleme in den Paketzentren weitgehend behoben worden, und die drei neuen Paketzentren übertreffen seit Oktober 2001 die ursprünglich geplanten Verarbeitungskapazitäten.

Aus der obigen Darstellung wird ersichtlich, dass die Post mit ihren Dienstleistungen die hohen qualitativen Anforderungen im Universaldienst erfüllt:

- Im nationalen und internationalen Briefpostverkehr belegen die Laufzeitkontrollen das hohe Qualitätsniveau.
- Die Post hat im Bereich der Paketpost ihre Laufzeiten nach anfänglichen Schwierigkeiten mit den neuen Verarbeitungszentren verbessert und weist hier ebenfalls ein gutes Quantitätsniveau auf.

- Ebenso kann die Qualität der Dienstleistungen im Zahlungsverkehr angesichts der konstant hohen Zufriedenheit sowohl bei Privat- wie auch bei Geschäftskunden als qualitativ gut bezeichnet werden.

## 2.4.2 Preise des Universaldienstes<sup>9</sup>

Ein internationaler Preisvergleich mit den 15 Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen aus dem Jahr 2000 hat gezeigt, dass die Post mit ihren Preisen gut dasteht. Dieser Preisvergleich basiert auf der sog. Kaufkraftparität. Auch ein vom Preisüberwacher im Jahr 2000 durchgeführter Preisvergleich auf Basis von Wechselkursen hat gezeigt, dass die Preise für die Briefpost im europäischen Vergleich insgesamt gut abschneiden. Diese Aussagen werden auch durch die folgenden aktuellen Preisvergleiche bestätigt.

### *Inlandbriefe nach verschiedenen Gewichtsklassen*

Die Preise für die A-Post im Inland für Briefe bis 20 g liegen europaweit zwischen 0.60 CHF (Spanien) und 1.42 CHF (Italien)<sup>10</sup>. Mit 0.90 CHF<sup>11</sup> befindet sich die Schweizerische Post im Mittelfeld. Acht Länder haben höhere Preise und acht Länder weisen gleiche oder tiefere Preise aus als die Schweiz.

Vergleicht man die Preise der A-Post für Inlandbriefe bis 50 g, so zeigt sich, dass nur zwei Länder tiefere Preise haben als die Schweiz (Grossbritannien mit 0.77 CHF und Irland mit 0.86 CHF).

Bezogen auf A-Inlandbriefe mit einem Gewicht bis 100 g sowie bei den A-Briefen bis 250 g schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich gar am besten ab.

Ein noch besseres Bild ergibt sich bei den Preisvergleichen für die B-Post im Inland. Hier liegt die Schweiz mit einem Preis von 0.70 CHF bei den Inlandbriefen bis 20 g bzw. bis 50 g hinter Grossbritannien auf dem zweiten Platz. International am billigsten sind die Preise der Schweizerischen Post bei den Inlandbriefen bis 100 g (0.70 CHF) und bis 250 g (1.10 CHF).

### *Auslandbriefe*

Bei der Auslandpost liegen die Preise sowohl für die A- wie auch für die B-Briefe jeweils im guten Mittelfeld. Einzige Ausnahme bilden hier die Preise für die A-Briefe bis 20 g ins Ausland. Bei einem Preis von 1.30 CHF liegen fünf Länder höher und elf Länder tiefer als die Schweiz.

### *Preisvergleiche für die Paketpost*

Auch im Paketbereich weist die Post international gesehen nach wie vor sehr günstige Preise auf. Dies obwohl mit der PTT-Reform gewichtige Quersubventionierungen aus dem Telefonsektor weggefallen sind, die z. B. im Jahre 1990 nicht weniger als 800 Millionen CHF betragen haben.

<sup>9</sup> Preisvergleiche Stand 15. März 2002. Quelle: Post.

<sup>10</sup> Der Preisvergleich bezieht sich auf die Inland-Briefe mit einem Gewicht bis 20 g.

<sup>11</sup> Einheitspreis für A-Post-Briefe bis 100 g.

Im internationalen Verkehr liegen die Preise sowohl für Economy- als auch für Priority-Pakete jeweils im oberen Mittelfeld der günstigeren Länder. So sind beispielsweise elf Länder bei den Priority-Paketen bis 2 kg teurer und lediglich vier Länder billiger als die Post.

### 2.4.3 Kundenzufriedenheit

Die Post misst die Kundenzufriedenheit seit der Postreform 1998 jährlich. Die Ergebnisse dieser Kundenbefragungen für die letzten vier Jahre sind in der nachfolgenden Tabelle abgebildet.

Tabelle 3

#### Kundenzufriedenheit

(Skala von 0 bis 100; 0–50 unzufrieden; 50–80 zufrieden; 80–100 sehr zufrieden):

Geschäftsbereich	Kundengruppe	Index			
		2001	2000	1999	1998
Briefpost	Geschäftskunden	71	71	71	73
Expresspost	Geschäftskunden	71	66	58	72
Briefmarken und Philatelie	Privatkunden	80	83	80	82
Paketpost	Geschäftskunden	67	65	61	75
Swiss Post International	Geschäftskunden		65	69	70
	Dokumente	70			
	Kurier	68			
	Waren	69			
Poststellen und Verkauf (PV)	Geschäftskunden		1	71	73
	KMU	79	81	78	82
	Privatkunden	85	87	85	87
Postfinance	Geschäftskunden	74	80	79	78
	Privatkunden	78	81	81	82
Postauto	Touristen	78	77	78	82
	Freizeitverkehr	75	74	75	79
	Pendler	74	71	71	71

<sup>1</sup> Geschäftskunden neu (ab August 2000) bei den produktführenden Bereichen.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Kundinnen und Kunden mit den Leistungen der Post insgesamt zufrieden sind. In den vergangenen Jahren waren überdies die Privatkunden mit den Leistungen der Post zufriedener als die Geschäftskunden. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf, weil die Geschäftskunden den Hauptanteil der Einnahmen der Post ausmachen.

Die Kundenzufriedenheit der Briefpost (Geschäftskunden) ist auf gutem Niveau konstant. Die Kundenzufriedenheit (Geschäftskunden) bei der Paketpost konnte nach einem zwischenzeitlichen Einbruch wieder verbessert werden.

Auch in den vollständig liberalisierten Bereichen wie Expresspost, Kurier und Teilen von Postfinance konnte die Kundenzufriedenheit auf gutem Niveau gehalten oder verbessert werden. Erfreulich ist namentlich, dass trotz der Preiserhöhungen der Expresspost die Kundenbindung erhöht und die Kundenzufriedenheit nach einem Einbruch im Jahr 1999 wieder wesentlich gesteigert werden konnte.

## 2.4.4 Kosten und Finanzierung des Universaldienstes

### 2.4.4.1 Sichere Finanzierung des Universaldienstes

Die Post konnte den Universaldienst – mit Ausnahme der verbilligten Zeitungsbeförderung – eigenwirtschaftlich erbringen. Die Kosten des Universaldienstes ergeben sich aus den Kosten der Dienstleistungen aus dem reservierten und nicht reservierten Bereich:

*Tabelle 4*

#### **Ergebnisse reservierte, nicht reservierte Dienste, Wettbewerbsdienste/ Stammhaus Post**

In Mio. CHF	Reservierte Dienste		Nicht reservierte Dienste		Universal-Dienste		Wettbewerbsdienste	
	(1)		(2)		(3=1+2)		(4)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Betriebsertrag	2758	2748	1893	1902	4651	4650	1132	1207
Kosten	2692	2726	1867	1834	4559	4560	1233	1263
Ergebnis	66	22	26	68	92	90	-101	-56
Umsatzrendite	2%	2%	1%	4%	2%	2%	-9%	-5%

<sup>1</sup> Umsatzrendite = Ergebnis \*100/(Betriebsertrag)

Wie der Tabelle entnommen werden kann, hat die Post (Stammhaus) in den letzten Jahren im Universaldienst immer ein mindestens ausgeglichenes Ergebnis erreicht. Dies gilt auch für die vorangegangenen Jahre 1998 und 1999.

### 2.4.4.2 Finanzierung des Poststellennetzes

In den obigen Beträgen sind auch die Kosten des Poststellennetzes enthalten. Sie betragen rund 2 Milliarden Franken. Dies entspricht ca. 40 Prozent der Betriebskosten der Post. Diese Kosten werden mittels markt- bzw. kostenbasierten Transferpreisen an die verschiedenen leistungsbeziehenden Geschäftsbereiche der Post verrechnet. Die postinternen Erträge für die Benützung des Poststellennetzes belaufen sich gestützt auf dieses Transferpreissystem auf rund 1,5 Milliarden Franken. Die verbleibenden ungedeckten Netzkosten im Umfang von ca. 500 Millionen Franken

werden nach Massgabe des Postgesetzes als sog. Infrastrukturbeitrag dem Monopolbereich belastet. Demnach zahlte die Briefpost im Jahr 2001 zusätzlich zu den Transferpreisen rund 400 Millionen Franken als Infrastrukturbeitrag; der Infrastrukturbeitrag der Paketpost hat im Jahr 2001 rund 80 Millionen Franken betragen. Im Jahr 2002 soll der Anteil der Briefpost am Infrastrukturbeitrag voraussichtlich rund 480 Millionen Franken ausmachen.

## **2.4.5 Bisherige Entwicklung des Unternehmens Post**

Die obigen Ergebnisse zeigen, dass die Kosten des Universaldienstes bislang gedeckt worden sind. Damit hat die Post die Vorgabe nach Postgesetz erfüllt. Allerdings reichen die erzielten Ergebnisse nicht aus, um eine für die gesunde betriebliche Entwicklung der Post notwendige Sicherung des Unternehmenswertes zu erzielen und die nötigen Investitionen in neue Produkte und neue Geschäftsfelder zu tätigen. Es ist der Post bislang nicht gelungen, ihre Kapitalkosten zu «verdienen» oder gar einen Gewinn an den Bund abzuliefern.

### **2.4.5.1 Die finanzielle Entwicklung der Post**

Zwar hat die Post in den bisherigen Jahresabschlüssen seit der Postreform jeweils ein positives Ergebnis ausweisen können, doch verlangt der Grundsatz der «Eigenwirtschaftlichkeit» nicht nur ein – im Verhältnis zum Gesamtumsatz von gut 6 Milliarden – knapp positives Ergebnis. Die Vorgabe beinhaltet vielmehr auch eine minimale Reservebildung zur Verbesserung der Eigenkapitalbasis und eine angemessene Rendite. Damit soll die Post die nötigen Investitionen in die Modernisierung und den Unterhalt ihrer Anlagen tätigen und ausserdem neue Produkte entwickeln können.

Mit einem Konzerngewinn von 194 Millionen Franken (Stammhaus: 192 Mio. CHF) erzielte die Post z.B. im Jahr 2001 zwar ein positives Ergebnis, doch reicht dies nicht aus, um die finanzielle Unabhängigkeit der Post nachhaltig zu sichern. Ungenügend sind trotz Verbesserungen bislang die Ergebnisse der Wettbewerbsdienste. Bis anhin hat mit Ausnahme der Paketpost primär der Universaldienst (reservierte und nicht reservierte Dienste, inkl. Zahlungsverkehr) zum Gewinn des Unternehmens beigetragen. Die Post ist sich der schwierigen Ergebnisentwicklung im Wettbewerbsbereich bewusst und hat entsprechende Korrekturmassnahmen eingeleitet.

Die finanzielle Situation der Post muss demnach noch verbessert werden. Einnahmeseitig werden Preisanpassungen zu prüfen sein. Gleichzeitig muss die Post aber ihre Produktivität weiter erhöhen und Einnahmequellen in neuen Geschäftsfeldern erschliessen. In ähnlichem Sinn hat sich auch der Preisüberwacher bei der Beurteilung der im Juli 2000 vom UVEK abgelehnten Preiserhöhung für die Briefpost geäussert<sup>12</sup>. In seiner Empfehlung vom Juni 2000 hält er fest, dass die finanziellen Probleme der Post im Geschäftsbereich «Poststellen und Verkauf» sowie im

<sup>12</sup> Vgl. Recht, Politik und Wirtschaft (RPW) 2000/5. S. 776.

Geschäftsbereich «Paketpost» bestehen. Nach Ansicht des Preisüberwachers sind die Probleme dort zu lösen, wo sie anfallen.

#### **2.4.5.2 Wettbewerbsfähigkeit der Post**

Die Wettbewerbsfähigkeit der Post lässt sich insbesondere aus der Entwicklung der Marktanteile der verschiedenen Geschäftsbereiche ablesen. Der Briefmarkt ist in den letzten Jahren insgesamt nur geringfügig gewachsen. Der gesamte Bereich Briefpost (inkl. Zeitungen) vermochte zwar den Nettoumsatz zu steigern, hingegen ist das Betriebsergebnis in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen.

Der Paketmarkt ist gemessen an der Anzahl Sendungen in den letzten Jahren geschrumpft. Die Post hat auf Grund des erhöhten Wettbewerbsdrucks einen Marktanteilsverlust hinnehmen müssen. Sie wies für das Jahr 2001 noch einen Marktanteil von 78 Prozent aus (gegenüber 82 bzw. 85 Prozent in den Vorjahren). Gewachsen ist hingegen der vollständig geöffnete Express- und Kuriermarkt, wobei die Post hier ihre Marktanteile insgesamt verbessern konnte und weiterhin Marktleaderin in der Schweiz ist. Erfreulich entwickelte sich bislang Postfinance, die sowohl mit den bisherigen als auch mit den neuen Produkten (Sparen, Anlegen, Vorsorgen) ihre Marktanteile insgesamt verbessern konnte und auch den Nettoumsatz zu steigern vermochte.

Insgesamt kann die Post hinsichtlich Qualität, Preisen und Marktanteilen als wettbewerbsfähig bezeichnet werden. Doch müssen namentlich im Bereich Paketpost, im Geschäftsbereich «Poststellen und Verkauf» sowie bei den Wettbewerbsdiensten weitere Anstrengungen unternommen werden. Dies drängt sich umso mehr auf, als mittlerweile Tochtergesellschaften der beiden europaweit tätigen Unternehmen «Deutsche Post World Net» und der französischen «La Poste» im Paketbereich gegenüber der Post Marktanteile gewinnen konnten und die ausländischen Unternehmen punkto Qualität und Produktivität ständig Verbesserungen erzielt haben. Mit den neuen Paketzentren hat die Post im Paketbereich bereits die nötigen Schritte unternommen, um hier mit dem Ausland weiterhin Schritt zu halten.

Die zunehmende Internationalisierung der Postmärkte zeigt sich an der Entwicklung des internationalen Bereichs der Post. Der Bereich «Swiss Post International (SPI)» konnte den Umsatz und auch das Betriebsergebnis in den vergangenen Jahren insgesamt steigern. Dieser weitgehend im liberalisierten Markt tätige Geschäftsbereich entwickelte sich zu einem wichtigen Standbein der Post. Der Bereich dürfte auf Grund der zunehmenden Internationalisierung des Postverkehrs auch zukünftig noch an Bedeutung gewinnen.

#### **2.4.5.3 Personalpolitik der Post**

Der Bundesrat verlangt von der Post eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik. Die Post ist dieser Vorgabe in den vergangenen Jahren nachgekommen. Durch den neuen Gesamtarbeitsvertrag (GAV), der seit dem 1. Januar 2002 in Kraft steht, wurde ein marktorientiertes Lohnsystem mit einer Neuordnung der Zulagen sowie eine neue Ferienregelung eingeführt (5 Wochen Ferien ab 2003). Die Mitarbeitenden erhalten überdies eine Lohngarantie bis Ende 2004. Der GAV,

der sich auf das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000<sup>13</sup> (BPG) abstützt, enthält ausserdem Bestimmungen zum Kündigungsschutz, zur Arbeitssicherheit, eine Sozialvereinbarung und die Eckwerte zu einem Sozialplan. Dem GAV Post sind rund 50 000 Mitarbeitende unterstellt. Daneben haben die Sozialpartner auch einen GAV Aushilfen ausgehandelt, dem rund 6000 Personen unterstellt sind. Die Post bietet zur Zeit ausserdem rund 1200 Lehrstellen in den verschiedensten Berufen an.

Die Post weist eine insgesamt gute Personalfriedenheit auf. Die Restrukturierungen wurden ohne Entlassungen durchgeführt. Auch der geplante Umbau des Poststellennetzes wird zu keinen Entlassungen führen. Die Post bietet im Übrigen auch zukünftig in der ganzen Schweiz Arbeitsplätze an.

#### **2.4.5.4 Internationale Strategie der Post**

Die Post zielt mit ihrer internationalen Strategie auf die Sicherung des Heimmarktes ab. Sie will die Marktführerin im internationalen postalischen Verkehr von und nach der Schweiz bleiben. Die internationale Anbindung der Post an weltweite Netze im Brief-, Paket-, Kurier- und Expressbereich ist angesichts der starken internationalen Verflechtung der schweizerischen Volkswirtschaft nötig und erwünscht. Aus diesen Gründen ist die Post in den vergangenen Jahren verschiedene Kooperationen eingegangen. Gemeinsam mit TNT betreibt die Post beispielsweise ein Joint-Venture-Unternehmen in der Schweiz. Mit diesem Unternehmen ist die Post eingebettet in das weltweite Express- und Kuriernetz von TNT. Mit ihrer vorsichtigen, aus eigenen Mitteln finanzierten internationalen Strategie sichert sich die Post den Zugang zu bestehenden Netzen ohne kapitalintensive Investitionen in eigene ausländische Infrastrukturen. Sie kann damit der vermehrten Nachfrage ihrer international tätigen Kundschaft nach Dienstleistungen aus einer Hand nachkommen. Die zunehmende Internationalisierung des Postverkehrs zwingt die Post, ihre internationalen Tätigkeiten gezielt weiter auszubauen und in attraktiven Auslandsmärkten Wachstumsmöglichkeiten wahrzunehmen oder weitere Allianzen einzugehen. Dieser Umstand wird auch bei der Frage der weiteren Marktöffnung in der Schweiz von Bedeutung sein.

#### **2.4.6 Fazit**

Die Postreform 1998 war insgesamt erfolgreich. Sie führte zu erhöhter Transparenz hinsichtlich Kosten der Grundversorgung, Kundenzufriedenheit und Qualität. Der Service public wurde zu angemessenen Preisen und flächendeckend erbracht. Die Qualität der Dienstleistungen der Post ist – nach vorübergehenden Problemen bei der Paketpost – gut. Die seit der Postreform gemessenen Werte bei der Personalfriedenheit und der Kundenzufriedenheit sind zufrieden stellend und die Post konnte ihre Marktanteile mit Ausnahmen im Paketmarkt verteidigen. Die Post hat wichtige Schritte auf dem Weg zu einem kundenorientierten, anpassungs- und wettbewerbsfähigen Unternehmen unternommen. Allerdings ist die finanzielle Situation der Post,

<sup>13</sup> SR 172.220.1

namentlich hinsichtlich Eigenkapitalbasis, im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen noch nicht ausreichend gesichert.

### **3 Herausforderungen**

#### **3.1 Ausgangslage**

Die weltweiten Entwicklungen auf dem Postmarkt sind seit der Postreform 1998 weiter fortgeschritten. Die ehemaligen staatlichen Postverwaltungen wandelten sich weltweit zu dynamischen und wettbewerbsorientierten Dienstleistungs- und Logistikunternehmen mit einem breiten Spektrum verschiedener Produkte und internationaler Ausrichtung. Es bildeten sich insbesondere in Europa drei bis vier grosse internationale Anbieter (Deutsche Post; holländische Post, TPG; die französische «La Poste» und die englische Consignia, ehemals Royal Mail), die mit beträchtlichen finanziellen Mitteln neue Märkte erobern. Die herkömmliche Abgrenzung von den Postdiensten gegenüber neuen «Spezialdiensten» wird zunehmend schwieriger. Die weltweit fortschreitende Öffnung der Postmärkte, Konsolidierungsprozesse auf dem internationalen Post- und Logistikmarkt und die technologischen Entwicklungen zwingen die Postunternehmen weltweit zur ständigen Verbesserung ihrer Leistungen und zur Prüfung ihrer Strukturen. Die ausländischen Unternehmen haben ihre Produktivität erheblich verbessert und gleichzeitig Personal in den angestammten Kernbereichen (Briefe und Pakete) ab- und dafür den Personalbestand in neuen Geschäftsfeldern (vorab Logistik) ausgebaut.

Diese internationalen Entwicklungen haben direkte Auswirkungen auf die Schweiz im Zentrum Europas. Die weitere Postpolitik des Bundesrates muss diese Entwicklungen berücksichtigen. Ebenso muss die Post überkommene Strukturen prüfen und anpassen. Sie muss Veränderungen der Technik berücksichtigen und sich neuen Kundenwünschen anpassen. Wenn sie das nicht tut, werden ihre Dienstleistungen im Vergleich zu ihrer Konkurrenz im In- und Ausland unter Umständen schon sehr bald schlechter. Dies wäre für die gesamte Volkswirtschaft von Nachteil. Die Folgen wären fatal: weniger Kunden, weniger Einnahmen, Verlust der Eigenwirtschaftlichkeit, empfindliche Sparmassnahmen, Abbau von Arbeitsplätzen usw.

Nach Ansicht des Bundesrates stehen die folgenden Herausforderungen für das schweizerische Postwesen und die Post im Vordergrund:

- technologische Entwicklungen (Ziff. 3.2),
- Marktentwicklungen und veränderte Kundenbedürfnisse (Ziff. 3.3),
- weitere Marktöffnungen in Europa (Ziff. 3.4),
- divergierende politische Forderungen an die Post (Ziff. 3.5).

#### **3.2 Neue Technologien**

Die neuen Kommunikationsformen (E-mail/Internet) stellen eine gewichtige Herausforderung für die herkömmliche Briefpost dar. Mittelfristig muss mit einem zunehmenden Substitutionseffekt des Briefverkehrs durch neue Kommunikationstechnologien gerechnet werden. Ebenso erhöhen die neuen Möglichkeiten im Zahlungs-

verkehr (elektronische Abwicklung der Finanzgeschäfte) das Substitutionsrisiko für die Briefpost.

Neue Technologien bieten andererseits auch Chancen für die Post. Zunächst darf trotz der eingetretenen Ernüchterung im E-Business nach wie vor mit einer Zunahme der Kurier-, Express- und Paketdienste gerechnet werden (beispielsweise auf Grund zunehmender Bestellungen von Waren über das Internet). Ebenso bieten neue Technologien beträchtliche Optimierungspotenziale für die Produktion der Dienstleistungen der Post. Dies gilt insbesondere für den Verarbeitungsprozess bei der Briefpost.

### **3.2.1 Folgen neuer Technologien für den Briefverkehr**

Der Einfluss neuer Technologien auf die traditionelle Beförderung von Briefpostsendungen wird heute von den Experten zwar unterschiedlich beantwortet. So erwarten Sachverständige des Weltpostvereins auf Grund der elektronischen Substitution bis ins Jahr 2005 einen durchschnittlichen Rückgang des Briefvolumens von insgesamt 8,4 Prozent. In der von der Firma Coopers & Lybrand im Jahre 1996 vorgelegten Studie werden – aufgeteilt nach den verschiedenen Marktsegmenten – die folgenden Substitutionsraten ausgewiesen: Haushalt-Haushalt 5–15 Prozent; Haushalt-Unternehmen 8–18 Prozent; Unternehmen-Haushalt 15–28 Prozent; Unternehmen-Unternehmen 20–35 Prozent (alle Zahlen bis 2005). Gemäss dieser Studie sind somit die grössten Substitutionswirkungen im Geschäftskundenbereich zu erwarten, dort also, wo zur Zeit die grössten Briefmengen anfallen.

Im Rahmen dieser Studien weisen die Experten gleichzeitig darauf hin, dass Substitution auch komplementäre Effekte haben kann. So soll die vermehrte Nutzung des Internets auch zusätzliches Wachstum in der Briefpost generieren können. Das Internet und andere neue Kommunikationsformen wären damit nicht nur Ersatz, sondern auch Ergänzung zur papiergebundenen Kommunikation.

Bislang konnten die Substitutionswirkungen nicht als Trend isoliert und nachgewiesen werden. Gegenläufige Trends wie das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum haben dazu beigetragen, dass seit der Einführung der A- und B-Post im Februar 1991 die beförderte Briefmenge insgesamt stabil geblieben ist<sup>14</sup>. Dennoch ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach Briefpostdienstleistungen im Vergleich zu alternativen Kommunikationsformen zukünftig weniger wachsen dürfte.

Die Post sieht sich folglich in ihrem Kerngeschäft mit stagnierenden oder leicht sinkenden Sendungsmengen konfrontiert. Dafür sind auch Kosteneinsparungen bei der Kundschaft der Post verantwortlich. Diese legen vermehrt Sendungen zu einer zusammen oder sie konzentrieren ihre Geschäftstätigkeit in anderen europäischen Ländern. Zudem weichen sie auch auf billigere Produkte aus (d.h. B1- und B2-Post).

Die neuen Technologien schränken auch die Möglichkeiten der Post bei der Preisgestaltung ein. Schon heute können beispielsweise Direct-Marketing-Kunden (mehr als 20 Prozent des Briefvolumens) bei einem sinkenden Preis-/Leistungsverhältnis auf alternative Kanäle ausweichen. Faktisch ist durch die neuen Technologien

<sup>14</sup> Allerdings ist die Briefmenge z.B. im Jahr 2001 weniger gewachsen als das Bruttoinlandprodukt.

sowohl im Bereich der nicht adressierten Werbesendungen als auch im Bereich der adressierten Massensendungen bereits heute ein wesentlicher Teil des Briefpostumsatzes dem Wettbewerb durch andere Kommunikationsmittel ausgesetzt.

### **3.2.2 Folgen neuer Technologien für den Zahlungsverkehr**

Die neuen Technologien ermöglichen immer mehr die elektronische Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Heute verfügen rund 42 Prozent der ca. 3,1 Millionen Schweizer Haushalte über einen Anschluss ans Internet (ca. 1,3 Mio. Anschlüsse). Einer Erhebung<sup>15</sup> zufolge tätigen rund die Hälfte dieser Haushalte Zahlungen via Internet. Die Post deckt mit ihrer Dienstleistung «yellownet» etwa 40 Prozent dieser Transaktionen ab. Gemäss der Erhebung kann sich die andere Hälfte der Haushalte vorstellen, ihre monatlichen Zahlungen ebenfalls elektronisch abzuwickeln. Vorbehalte gegen das «Internet Banking» sind die als noch ungenügend empfundene Sicherheit der Systeme, die Kosten für Hard- und Software sowie der fehlende persönliche Kontakt zum Anbieter. Dienstleistungen wie das Electronic Bill Presentment and Payment (EBPP), welche es dem Gläubiger ermöglichen, seine Forderungen den Schuldnern auf elektronischem Wege zu präsentieren und im Gegenzug die Zahlung elektronisch gutgeschrieben zu erhalten, werden für einen weiteren Wachstumsschub im Bereich des elektronischen Zahlungsverkehrs sorgen.

Es kann festgehalten werden, dass neue elektronische Medien (Internet) Änderungen im Zahlungsverhalten der Kundschaft auslösen. Dadurch wird der traditionelle Zahlungsverkehr abnehmen. Eine solche Entwicklung wird zudem dazu führen, dass der heute bei der Abwicklung von Finanzdienstleistungen anfallende physische Briefverkehr deutlich sinken dürfte und damit wesentliche Triebfeder der oben bei der Briefpost beschriebenen Entwicklung werden kann.

## **3.3 Marktentwicklungen und veränderte Kundenbedürfnisse**

### **3.3.1 Internationalisierung des Postverkehrs**

Der grenzüberschreitende Warenverkehr nimmt weltweit zu. Dies ist für die Post besonders wesentlich, weil der Postverkehr ins Ausland gemäss heutiger Ordnung bereits für den Wettbewerb geöffnet ist. Die französische Post kann zum Beispiel für internationale Organisationen in Genf den gesamten Postverkehr ins Ausland übernehmen. Die Post steht im Auslandverkehr im Wettbewerb mit anderen, finanzstarken Anbietern, die weltweit tätig sind (Deutsche Post, TPG, UPS, La Poste, Fedex).

Die Internationalisierung zeigt sich auch an der Entwicklung des Umsatzes von Swiss Post International, der in den letzten Jahren insgesamt eine steigende Tendenz aufweist (von 638 Mio. CHF im Jahr 1998 auf 668 Mio. CHF im Jahr 2001). Der internationale Bereich ist mittlerweile das dritte Standbein der Post geworden (neben der Briefpost und der Postfinance). Mit den Einnahmen aus dem internationalen

<sup>15</sup> IHA-GfM (publiziert in: Elektronische Zukunft der Schweiz – E-Focus 2001).

Geschäft kann die Post einen wichtigen Beitrag zur Deckung ihrer Kosten und zur Verbesserung ihres Ergebnisses leisten. Gleichzeitig sichert die Post damit den Zugang der Schweiz zu weltweiten Verteilnetzen. Ausserdem sichert sich die Post mit ihrer internationalen Tätigkeit Optionen für weitere Allianzen, wie beispielsweise mit der TNT im Kuriermarkt, die zur Sicherung ihrer Position auf dem Heimmarkt nötig sein können. Zur Sicherung der Anbindung der Schweiz an internationale Netze dürfte die Bedeutung von derartigen Allianzen und Kooperationen zukünftig weiter zunehmen.

### **3.3.2                    Zunehmender Wettbewerb und Konsolidierungsprozesse**

Der Wettbewerb im Postmarkt hat weltweit zugenommen, wenn auch auf Grund der Ereignisse vom 11. September 2001 eine vorübergehende Verlangsamung des internationalen Konsolidierungsprozesses festzustellen ist. Bislang besonders betroffen sind hier vor allem die weltweit bereits weitgehend geöffneten Kurier-, Express- und Paketdienste (sog. KEP-Märkte). Die Märkte sind nicht mehr national, sondern international organisiert, und die neuen Unternehmen bauen ohne Rücksicht auf Landesgrenzen weltweit neue und effiziente Verteilnetze auf.

Nach der Öffnung der KEP-Märkte bereiten sich nun sämtliche Postunternehmen in Europa auf die weitere Öffnung der Briefmärkte vor. Die Unternehmen versuchen, sich gegen die zu erwartende Konkurrenz zu wappnen, indem sie Kooperationen eingehen oder Gesellschaften aufkaufen und Skaleneffekte erzielen. Ebenso bieten sie neue Dienstleistungen an. Die Postunternehmen entwickeln sich zu eigentlichen Logistikfirmen, die nicht nur Briefe und Pakete abholen, sortieren, transportieren und zustellen. Sie sind auch zuständig für die Lagerhaltung ihrer Kunden, sorgen für eine zeitgenaue Zustellung der Sendungen, erledigen das Rechnungswesen ihrer Kundschaft oder melden Reklamationen an die Produktionsfirma usw.

Die Postunternehmen versuchen zum anderen, den drohenden Marktanteilsverlust in ihrem Heimmarkt durch eine Ausdehnung ihres Tätigkeitsbereichs ins Ausland zu kompensieren. Nur ein Beispiel ist hier die französische Post, die zu rund 80 Prozent am Paketunternehmen Direct Parcel Distribution (DPD) beteiligt ist und damit auf dem deutschen und dem schweizerischen Paketmarkt auftritt.

### **3.3.3                    Veränderte Kundenbedürfnisse**

Die Gewohnheiten und das Verhalten der Kundschaft verändern sich mit dem Aufkommen neuer technologischer Errungenschaften. Telefon, Fax, Handy, E-Mail und SMS lösen traditionelle Dienstleistungen ab. Insbesondere Geschäftskunden sind immer weniger auf eine Poststelle angewiesen. Viele lassen sich ihre Briefe und Pakete abholen oder liefern diese direkt beim Verarbeitungszentrum ein. Die Kunden verlangen von der Post überdies immer speziellere und massgeschneiderte Dienstleistungen. Pakete sollen nicht nur innert einer bestimmten Frist geliefert werden, sie müssen statt dessen vermehrt zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt am gewünschten Ort eintreffen. Viele Kundinnen und Kunden wünschen zudem Auskunft über den genauen Aufenthaltsort des Paketes während des Transports und über den Zeitpunkt

der Ablieferung – wenn möglich via SMS-Nachricht auf das Handy (sog. Track and Tracing). Im Finanzbereich werden die Dienstleistungen vermehrt elektronisch nachgefragt. Die Kundinnen und Kunden gelangen situativ über diverse Kanäle an die Finanzinstitute.

Die Post hat auf Grund der vielerorts abnehmenden Nutzung der traditionellen Verkaufskanäle ihre Formen der Leistungserbringung erweitert und angepasst. Postdienstleistungen können sowohl von Geschäfts- als auch von Privatkunden vermehrt auf dem Internet bestellt und überwacht werden (so z.B. die Zustellung von E-Mails mit anschliessender brieflicher Zustellung von Briefen an Personen, die via E-Mail nicht erreicht werden können).

Die Post wird angesichts dieser dynamischen Entwicklungen noch vermehrt auf die neuen Kundenbedürfnisse und auf die geänderte internationale Situation mit neuen Produkten und Angeboten reagieren müssen. Die Messungen der Kundenzufriedenheit belegen, dass die Post fähig ist, erfolgreich neue Produkte zu lancieren.

### **3.4 Weitere Marktöffnungen in Europa**

#### **3.4.1 Entwicklungen in der EU**

##### **3.4.1.1 Ähnlichkeiten und Unterschiede des Postwesens in der Schweiz und der EU**

Die EU verfolgt mit ihrer Postpolitik grundsätzlich ähnliche Ziele wie die Schweiz:

- Der Universaldienst für Postdienstleistungen ist auf Gemeinschaftsebene ein Recht, das allen Bürgerinnen und Bürgern der Union den Zugang zu Postdiensten gewährt. Es beinhaltet eine Reihe von Diensten mit einem gewissen Qualitätsstandard, die die Mitgliedstaaten zu erschwinglichen Preisen allen Kundinnen und Kunden unabhängig von ihrem Aufenthaltsort gewährleisten müssen.
- Zur Finanzierung des Universaldienstes können die Mitgliedstaaten voraussichtlich noch bis zum Jahr 2009 bestimmte Bereiche reservieren.
- Auf Gemeinschaftsebene werden Qualitätsnormen für grenzüberschreitende Dienste gesetzt, was die Qualität von Postdienstleistungen vereinheitlichen und verbessern soll.
- Gemäss der geltenden Postrichtlinie muss sich der Postsektor schnell und effizient an den technologischen Fortschritt und die veränderten Kundenbedürfnisse anpassen.

Die EU hat sich im Postsektor auch nach der 1998 vollzogenen Öffnung des Paketmarktes für einen Prozess der graduellen und kontrollierten Marktöffnung hin zum Wettbewerb und der Gewährleistung eines dauerhaften Universaldienstes durch die Mitgliedstaaten entschieden. Dabei gilt das Prinzip der Kostenorientierung der Tarife sowie der Transparenz der Finanzierung des Universaldienstes.

Dennoch bestehen gewisse Unterschiede zur schweizerischen Ordnung:

- Der im Postgesetz statuierte Universaldienst umfasst Dienstleistungen aus dem Post- und Zahlungsverkehr. Der schweizerische Gesetzgeber hat damit

den Begriff des Universaldienstes weiter gefasst, als die zuständige Kommission der Europäischen Union (EU) in der Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste<sup>16</sup>. Wie der Titel bereits zeigt, regelt die Richtlinie einzig die Entwicklung der Postdienste sowie die Verbesserung der Qualität dieser Dienste.

- Ein weiterer wesentlicher Unterschied zur Ordnung in der EU liegt im Auftrag der Post, die regelmässige Personenbeförderung sicherzustellen. In diesem Bereich wird der Service Public nicht im Postgesetz geregelt, sondern basiert dieser auf der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr.
- In den Mitgliedstaaten der EU ist der Paketmarkt vollständig und in verschiedenen Ländern auch der Briefmarkt teilweise oder ganz geöffnet; in der Schweiz liegt die Monopolgrenze bei 2 kg.

### **3.4.1.2 Die geltende EU-Richtlinie über Postdienstleistungen**

Nach der genannten Richtlinie 97/67/EG ist ein Universaldienst zur Verfügung zu stellen, der den Konsumenten ein ausgewähltes Angebot von Postdienstleistungen zu tragbaren Preisen in einer bestimmten Qualität flächendeckend gewährleistet. Die Richtlinie unterteilt den Universaldienst in reservierte und nicht reservierte Dienste. Die Beförderung von adressierten Inlandbriefsendungen bis zu einem Gewicht von 350 g sowie bis zum fünffachen Preis für einen A-Standardbrief (1. Preisstufe) kann dem Universaldienstanbieter vorbehalten werden. Auf Grund der gleichen Kriterien kann die Beförderung von grenzüberschreitenden Postsendungen reserviert werden. Den nicht reservierten Diensten sind die Beförderung von Postsendungen bis 10 kg sowie von eingeschriebenen Sendungen und Wertsendungen zugewiesen. Der Universaldienst ist an allen Arbeitstagen zu erbringen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche.

### **3.4.1.3 Vergleich Schweiz/EU-Länder**

Die nachfolgende Tabelle stellt die heutige schweizerische Ordnung einer Auswahl europäischer Regelungen gegenüber. Dabei fällt auf, dass die in der Schweiz gültige Gewichtslimite – im Vergleich zu den anderen Ländern – die mit Abstand höchste ist. Demgegenüber entspricht die Preislimite zur Abgrenzung des reservierten Dienstes gegenüber dem Wettbewerbsbereich den Regelungen in den anderen Ländern.

<sup>16</sup> Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität ("Postrichtlinie")

**Vergleich «Reservierte Dienste/Direktwerbung/  
Abgehende Auslandssendungen» Schweiz/EU-Länder (Stand: 1.1.2002)**

Land	Reservierte Dienste Gewicht/Preis	Direktwerbung	Abgehende Auslandssendungen
BE	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
DK	250 g/5×	250 g/5×	√
DE	200 g/5×	50 g	200 g/5×
FI	√	√	√
FR	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
GR	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
UK	350 g/1 £ mit Lizenz	350 g/1 £ mit Lizenz	√
IE	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
IT	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
NL	100 g/3×	√	√
NO	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
AT	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
PT	350 g/5×	350 g/5×	350 g/5×
SE	√	√	√
CH	2 kg	2 kg	√
ES	350 g/5×*	√	350 g/5×

√ vollständig liberalisiert  
\* in den Städten liberalisiert

#### 3.4.1.4 Absehbare Entwicklung in Europa

Im Oktober 2001 haben sich die zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten über die Stossrichtung der weiteren Öffnung des europäischen Postmarktes geeinigt. Dieser Vorschlag wurde im Dezember 2001 vom Ministerrat verabschiedet. Am 11. März 2002 hat sich auch das Europäische Parlament in weiten Teilen diesem Kompromiss angeschlossen. Im Mai 2002 hat der Rat abschliessend entschieden. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Einigung werden in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

### Übersicht: Weitere Liberalisierung des europäischen Postmarktes (Entscheide über eine vollständige Marktöffnung erfolgen auf das Jahr 2009)

	Sendungen	Direktwerbung	Abgehende Auslandsendungen
01.01.2003	100 g/3×	100 g/3×	0 g*
01.01.2006	50 g/2,5×	50 g/2,5×	0 g**
30.06.2006	Studie der Kommission zu den Auswirkungen auf den Universaldienst bei einer vollständigen Liberalisierung des Marktes		

\* Ausnahmeregelung 100 g/3×  
 \*\* Ausnahmeregelung 50 g/2,5×

#### 3.4.1.5 Auswirkungen der Marktöffnung in der EU

##### Übersicht

Die seit der teilweisen Öffnung der Postmärkte in der EU durchgeführten Untersuchungen gelangen zum Schluss, dass in allen Mitgliedstaaten die Grundversorgung mit Postdienstleistungen weiterhin gewährleistet ist. Die Marktöffnung hat gemäss Bericht der EU-Kommission vom 7. Dezember 2001<sup>17</sup> die dominante Stellung der traditionellen Postdienstleister vorab im Briefbereich nicht oder kaum tangiert. Die Grundversorgung wird in den meisten Ländern<sup>18</sup> mit den Erträgen aus dem reservierten Bereich finanziert. Der Zugang zu den Postdienstleistungen wurde gemäss der Untersuchung bei der Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten insgesamt – mit regionalen Unterschieden – als gut erachtet. Hingegen haben die traditionellen Anbieter in ganz Europa ihre Strukturen neuen Bedürfnissen und Gewohnheiten angepasst, ihre Produktivität gesteigert und Arbeitsplätze abgebaut. Der Arbeitsplatzabbau bei den traditionellen Postdienstleistern ist gemäss den Untersuchungen in der EU nicht einzig auf die Marktöffnungen zurückzuführen, sondern ebenso auf die zunehmende Automatisierung der Produktion. Indessen haben neue Anbieter im gleichen Zeitraum ihrerseits Arbeitsplätze geschaffen.

##### Weiterhin starke Stellung der traditionellen Anbieter

Aussagen über die genaue Entwicklung der Marktanteile im Paketbereich lassen sich kaum machen. In den meisten EU-Ländern war der Paketmarkt bereits vor 1998 vollständig liberalisiert, und mit der Inkraftsetzung der erwähnten Richtlinie wurden die bestehenden Restmonopole im Paketbereich vollständig abgeschafft. Im Übrigen haben sich die Märkte seit der Öffnung des Paketbereiches sehr stark gewandelt. So wird in Europa nicht mehr von einem eigentlichen Paketmarkt gesprochen, sondern

<sup>17</sup> Market performance of network industries providing services of general interest: a first horizontal assessment, Brüssel 2001.

<sup>18</sup> Ausnahmen sind Schweden, Finnland und Italien. Dort sind jährliche Abgeltungen bzw. Fondslösungen zur Mitfinanzierung der Grundversorgung vorgesehen. Ein Fondsmodell wird zur Zeit ebenfalls in Spanien geplant. In Irland und England werden ausserdem einzelne Staatshilfen für das Poststellennetz vorgesehen. In den genannten Ländern liegt die Monopolgrenze bei max. 350 g. In Finnland und Schweden ist der gesamte Postmarkt für den Wettbewerb geöffnet.

vom sog. KEP-Markt (Kurier-, Express- und Paketdienste). Diese Märkte haben in den letzten Jahren europaweit ein erhebliches Wachstum verzeichnet, von dem auch private Anbieter profitiert haben. Für den Briefbereich kann festgehalten werden, dass – trotz Herabsetzung der Monopolgrenze auf 350 g – die nationalen Postunternehmen in den EU-Staaten sowohl gemessen an den Briefmengen wie auch an den Umsätzen nach wie vor ca. 85 bis 90 Prozent der Marktanteile im Bereich Briefpost halten.

Die im Hinblick auf eine weitere Marktöffnung in verschiedenen Ländern der EU durchgeführten Studien haben ergeben, dass zwischen 80 und 90 Prozent der Briefe leichter als 100 g sind und zwischen 70 und 80 Prozent leichter als 50 g. Bei Direktwerbesendungen sind 90 Prozent der Sendungen leichter als 100 g und ca. 70 Prozent leichter als 50 g. Gemäss den Studien hat die Senkung der Monopolgrenze auf 100 g zur Folge, dass ca. 10 bis 15 Prozent des Volumens bzw. 10 bis 20 Prozent des Umsatzes bei den Briefen und Werbesendungen liberalisiert werden. Bei einer Herabsetzung der Grenze auf 50 g würde der Markt für ca. 20 bis 30 Prozent der Briefe und Werbesendungen geöffnet. Da trotz der Marktöffnung nicht in allen Bereichen des Postmarktes flächendeckender Wettbewerb erwartet wird, geht die EU davon aus, dass die bisherigen Anbieter bei einer Senkung der Monopolgrenze auf 100 bzw. später auf 50 g im Durchschnitt ca. 5 Prozent ihres Umsatzes verlieren dürften<sup>19</sup>. Dieser Verlust sollte allerdings nach Ansicht der EU durch Effizienzsteigerungen der Unternehmen kompensiert werden können.

Weitere Gründe für die nach wie vor grossen Marktanteile der traditionellen Anbieter im Briefpostbereich sind ihre Erfahrung, ihr Image, Grössen- und Diversifikationsvorteile, das Netzwerk des jeweiligen Unternehmens sowie die Kundenloyalität. Ausserdem haben die traditionellen Anbieter vielfach mit einem Ausbau ihres Angebots auf die Liberalisierung reagiert.

#### *Weit gehende Eigenwirtschaftlichkeit des Universaldienstes*

In den Mitgliedstaaten der EU konnte bisher – auch bei einer Monopolgrenze von weniger als 350 g – auf die Einführung von Kompensationsmodellen (d.h. Beizug von privaten Anbietern zur Finanzierung des Universaldienstes) weitgehend verzichtet werden. Ausnahmen bilden namentlich Schweden, Finnland und Italien. Finnland und Schweden haben ihren Postmarkt vollständig geöffnet. In Schweden lässt der Staat der schwedischen Post für die Erfüllung des Universaldienstes teilweise Abgeltungen zukommen. In Finnland ist ein Fondsmodell eingeführt worden (d.h. private Anbieter zahlen dem Staat Gebühren, die zur Mitfinanzierung des Universaldienstes verwendet werden). Auch Italien kennt seit dem Jahr 2001 einen Kompensationsfonds. Private Anbieter müssen bis zu 10 Prozent ihrer Umsätze in diesen Fonds einzahlen. Daneben wird der Fonds auch aus Steuergeldern alimentiert.

Erfahrungen aus den übrigen Mitgliedstaaten der EU zeigen, dass nach der Öffnung des Paketmarktes und der teilweisen Öffnung des Briefmarktes bisher weitgehend auf die Einführung von eigentlichen Kompensationsmodellen oder Abgeltungen zur finanziellen Sicherstellung der Grundversorgung verzichtet wurde. Die bisherigen Anbieter von Universaldiensten haben dies durch Kostenoptimierungen und Rationalisierungen ermöglicht. Der damit einhergehende Arbeitsplatzabbau wurde von

<sup>19</sup> Der Umsatzverlust ist somit nicht gleichzusetzen mit dem Öffnungsgrad des Marktes.

neuen Anbietern zumindest teilweise kompensiert. So hat z.B. gemäss Erhebungen der deutschen Regulierungsbehörde die deutsche Post zwischen 1997 bis 2000 – trotz zunehmenden Marktanteilen – rund 12 850 Vollzeitstellen abgebaut (rund 8,5 Prozent). Im gleichen Zeitraum haben aber private Anbieter rund 20 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Gemäss Angaben der Regulierungsbehörde ist der Grossteil dieser Arbeitsplätze nicht in Ballungsgebieten, sondern in strukturschwachen Gebieten entstanden.

### **3.4.2 Folgerungen für die Schweiz**

Nach der heute geltenden Ordnung kann der Bundesrat weitere Leistungen von den reservierten Diensten ausnehmen oder die Gewichtslimite von 2 kg herabsetzen. Dabei hat er die weitere Entwicklung der europäischen Normen zu berücksichtigen und dafür zu sorgen, dass die Finanzierung des Universaldienstes sichergestellt bleibt.

Angesichts der europäischen Entwicklung ist nach Ansicht des Bundesrates auch in der Schweiz eine schrittweise weitere Öffnung des Postmarktes notwendig. Die Schweiz kann als Land im Zentrum Europas angesichts der wachsenden Internationalisierung der Postströme keine isolierte Politik betreiben. Selbstverständlich wird bei der weiteren Marktöffnung die Grundversorgung im bisherigen Umfang zu gewährleisten sein. Die weitere Marktöffnung soll ausserdem auf die Verhältnisse in der Schweiz Rücksicht nehmen, namentlich auf die Anliegen der Randregionen und auf die im Rahmen der Vernehmlassung zum Gesamtpaket «Post/Swisscom AG» vom Frühjahr 2001 vorgebrachten Forderungen nach einem «schweizerischen Weg». Die vom Bundesrat geplanten Marktöffnungsschritte werden im Einzelnen unter Ziffer 4 dargelegt.

### **3.5 Divergierende politische Forderungen**

Neben den oben genannten Herausforderungen sind auch die laufenden politischen Diskussionen zur Post von wesentlicher Bedeutung. Seit Beginn des Jahres 2001 sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Post bzw. zum Poststellennetz eingereicht worden. Die Vorstösse thematisierten in der Regel arbeitsmarkt- und regionalpolitische Fragen, den Umbau des Poststellennetzes oder die Marktöffnung. Nachfolgend wird die Stossrichtung der verschiedenen Forderungen kurz dargestellt. Der Bundesrat nimmt zu diesen Forderungen im Einzelnen unter Ziffer 4 Stellung. Daneben wird der Bundesrat auch noch eine separate Stellungnahme abgeben zur Parlamentarischen Initiative der KVF-N "flächendeckendes Poststellennetz. Änderung des Postgesetzes".

#### **3.5.1 Forderungen zum Poststellennetz**

Das Postgesetz und die Postverordnung regeln, wie bereits erwähnt, einzig die von der Post zu erbringenden Dienstleistungen. Das Postgesetz schreibt hingegen nicht vor, über welchen Verkaufskanal die Dienstleistungen angeboten werden müssen. Damit liegt namentlich die konkrete Ausgestaltung des Poststellennetzes in der

Kompetenz der Post. Im Folgenden werden die vom Parlament überwiesenen Motionen zum Poststellennetz kurz dargestellt. Es bestehen daneben noch weitere parlamentarische Vorstösse, die indes die gleiche Stossrichtung aufweisen wie die überwiesenen Motionen.

In der am 6. März 2002 überwiesenen Motion Fasel, Poststellennetz. Finanzierung (01.3120) wird der Bundesrat ersucht:

- den Auftrag an die Post, der Eigenwirtschaftlichkeit und gleichzeitig eine flächendeckende Grundversorgung verlangt, zu überprüfen;
- im Interesse einer wirksamen Regionalpolitik finanzielle Mittel zur Abgeltung der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes in ländlichen Gebieten und Randregionen zur Verfügung zu stellen; und/oder
- zur Abgeltung des defizitären Poststellennetzes Konzessionsgebühren gemäss Artikel 6 Absatz 1 des Postgesetzes zu erheben.

In der Begründung wird geltend gemacht, ein flächendeckendes Poststellennetz spiele bei der flächendeckenden Grundversorgung eine zentrale Rolle. Die Pläne der Post zum Poststellenumbau entsprächen weder dem langfristigen Interesse der Post noch dem der Bevölkerung, und sie widersprächen auch regionalpolitischen Interessen.

In eine ähnliche Richtung zielt die am 4. März 2002 überwiesene Motion Epiney, Abgeltung der nicht gedeckten Kosten im Post- und Telekommunikationsbereich (01.3206). Darin wird der Bundesrat ersucht, dem Parlament die notwendigen gesetzlichen Änderungen vorzuschlagen, um einen leistungsfähigen Service public über ein System von Kompensationen, Entschädigungen oder Gebühren zu finanzieren. Zur Begründung wird angeführt, ein Service public mit gleichen Bedingungen für alle sei eine Grundvoraussetzung für die harmonische Entwicklung des Landes. Die Verkehrs- und Telefonanbindungen, der Zugang aller zu den neuen Informationstechnologien sowie regelmässige und sichere Postzustellung seien für die Wohlfahrt einer Region unabdingbar. Der Bund habe sich seit jeher für die Erhaltung des Service public als Garant einer für alle Landesteile gleichen Grundversorgung engagiert. Aber der Leistungsauftrag, der den Erbringern öffentlicher Dienstleistungen übertragen ist, stosse an seine Grenzen. Unter Berücksichtigung der ersten Erfahrungen müsse festgestellt werden, dass ein Service public, der finanziell autonom ist, illusorisch sei.

Ebenso verlangt die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) mit einer Parlamentarischen Initiative "Flächendeckendes Poststellennetz. Änderung des Postgesetzes (02.408)" Vorgaben zur Poststellendichte und teilweise Abgeltungen für diese Infrastrukturleistung. Artikel 2 PG soll wie folgt ergänzt werden:

<sup>3</sup> Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz. In allen Regionen muss für alle Bevölkerungsgruppen eine Poststelle in angemessener Distanz erreichbar sein; eine solche Poststelle muss mindestens die Dienstleistungen des Universaldienstes anbieten.

<sup>4</sup> Der Bund gilt der Post jährlich einen Anteil der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes ab.

Die Kommission überträgt es dem Bundesrat, die neuen Bestimmung zu konkretisieren. Nach Auffassung der Kommission sollen als «Poststellen» die von der Post als PPP- und PP-Poststellen sowie die Filial- und Agenturpoststellen gelten. Ebenso

soll unter bestimmten Voraussetzungen die mobile Poststelle dazu gehören, nicht aber der Haus-Service. Eine Poststelle im Sinne der Kommission soll mindestens ein dem Universaldienst entsprechendes Angebot aufweisen. Gemäss dem Vorschlag soll der Bund rund 10 bis 20 Prozent der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes abgelten. Bei heute ungedeckten Kosten von rund einer halben Milliarde Franken entspricht dies einem Betrag von 50 bis 100 Millionen Franken.

Würde die vorgeschlagene Bestimmung ins Gesetz aufgenommen, so würde der Post zusätzlich zum bisherigen «Dienstleistungsauftrag» neu ein «Infrastrukturauftrag» erteilt.

Im Weiteren ist eine Volksinitiative zur Revision von Artikel 92 BV eingereicht worden. Die Initiative verlangt, dass der Bund für ein flächendeckendes Poststellennetz sorgen soll und dass die Gemeinden bei Entscheiden über das Poststellennetz miteinbezogen werden müssen. Wenn die Kosten des Poststellennetzes weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten noch durch Konzessionsgebühren gedeckt werden können, soll der Bund die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes übernehmen.

### **3.5.2                   Arbeitsmarkt- und regionalpolitische Forderungen**

In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wird verlangt, dass die Post flächendeckend Arbeits- und Ausbildungsplätze anbietet oder ihr Poststellennetz möglichst nach regionalpolitischen Kriterien gestaltet. So wird beispielsweise auch das Bereitstellen von Arbeitsplätzen als Teil der Grundversorgung bzw. des Service public verstanden. Der Post seien Abteilungen des Service public – definiert als Grundversorgung zuzüglich Arbeitsplätze – zu leisten.

### **3.5.3                   Forderungen nach progressiver Marktöffnung**

Andere Vorstösse fordern den Bundesrat hingegen auf, den gegenüber der Europäischen Union bereits bestehenden Rückstand bei der Marktöffnung möglichst rasch aufzuholen. Für weitere Schritte soll der Bundesrat möglichst den zeitlichen Ablauf der Europäischen Union übernehmen. Ausserdem soll der Postmarkt im Bereich des Universaldienstes für private Anbieter über die Vergabe von unentgeltlichen Konzessionen geöffnet und Regeln für den Zugang von Drittanbietern auf Netzteile der Infrastruktur der «Schweizerischen Post» festgelegt werden. Zu diesem Zweck soll – wie in verschiedenen europäischen Ländern üblich – eine vom Bundesrat unabhängige Aufsichtsbehörde geschaffen werden, welche zuständig ist für die Konzessionsvergabe, die Überprüfung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots zwischen dem Monopolbereich und den Diensten im Wettbewerb und die Überprüfung der Einhaltung von Zutrittsregeln auf der Infrastruktur der «Schweizerischen Post». Daneben müsste die unabhängige Regulierungsinstanz Schiedsfunktionen bei Streitigkeiten unter Wettbewerbern übernehmen, und sie hätte die Preispolitik in den reservierten Diensten zu bestimmen.

## **4 Die künftige Postpolitik des Bundesrates**

### **4.1 Ausgangslage**

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich sowohl die Markt- als auch die Unternehmensreform grundsätzlich bewährt haben und die Ziele der Postreform 1998 bis anhin weitgehend erreicht worden sind. Dies gilt namentlich für die Sicherstellung eines ausreichenden Universaldienstes. In finanzieller Hinsicht muss die Post allerdings weitere Anstrengungen zur nachhaltigen Sicherung ihrer finanziellen Situation unternehmen. Der bisherige Leistungsauftrag der Post ist daher grundsätzlich nach wie vor angemessen, und der Bundesrat will weiterhin auf der Basis des geltenden Gesetzes für einen flächendeckenden Universaldienst sorgen. Der Bundesrat ist indes der Ansicht, dass die Post die oben (Ziff. 3) dargelegten Herausforderungen nur bewältigen kann, wenn sie ihre Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Dazu gehören insbesondere weitere Kostenoptimierungen und das Erschliessen neuer Geschäftsfelder.

Der Bundesrat möchte im Folgenden seine weiteren Absichten zur Postpolitik darstellen und die aus seiner Sicht nötigen Leitplanken für die weitere Entwicklung der Post erörtern. Er nimmt deshalb Stellung zu folgenden Fragen:

- Inhalt und Umfang der Grundversorgung (Ziff. 4.2);
- Etappen der weiteren Marktöffnung und Absichten zur Regulierung des Postmarktes (Ziff. 4.3);
- Vorgaben für das Poststellennetz (Ziff. 4.4).

In einem weiteren Kapitel äussert sich der Bundesrat sodann zu den vorgesehenen Finanzierungsmechanismen für die Grundversorgung (Ziff. 5).

### **4.2 Inhalt und Umfang der Grundversorgung im Postwesen**

Der Universaldienst mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs ist im Postgesetz und in der Postverordnung definiert. Die flächendeckende und qualitativ hoch stehende Grundversorgung muss nach gleichen Grundsätzen und zu angemessenen Preisen weiterhin erbracht werden. Die Sicherung der hohen Qualität der flächendeckenden Grundversorgung steht damit für den Bundesrat nach wie vor im Zentrum seiner Postpolitik. Der Bundesrat betrachtet dabei die oben unter Ziffer 2.1 dargelegten Prinzipien des Service Public auch zukünftig als wegleitend (allgemeine Zugänglichkeit, gute Qualität, angemessene Preise, flächendeckende Versorgung, Kontinuität der Leistungserbringung, effiziente Strukturen und Anpassungsfähigkeit des Service public sowie Notwendigkeit der Definition des Service public durch den Gesetz- und Ordnungsgeber). Der Service public ist nicht etwas Unverrückbares. Er befindet sich ständig im Wandel und muss den Veränderungen des Kundenverhaltens, den Marktentwicklungen sowie der Technik angepasst werden. Die Voraussetzungen hierfür sind im Postgesetz enthalten. Das Gesetz bietet die nötige Flexibilität, um Anpassungen an neue Bedürfnisse vorzunehmen. Am «Dienstleistungsauftrag» der Post muss damit nichts geändert werden. Auch zukünftig soll folglich die Sicherung der Dienstleistungen im Vordergrund stehen. Der Bundesrat wird jedoch zwei wesentliche Ergänzungen vornehmen:

- Der Bundesrat wird zukünftig noch verstärkt dafür sorgen, dass die Qualität des gesamten Universaldienstes und die Zufriedenheit der Kundschaft mit den Universaldiensten und dem Poststellennetz durch eine unabhängige Stelle gemessen werden.
- Der Bundesrat ist überdies der Ansicht, dass die Qualität der Dienstleistungen mit dem Zugang zum Leistungsangebot der Post in Zusammenhang steht. In dieser Hinsicht besteht daher nach Meinung des Bundesrates Handlungsbedarf, damit die Qualität der Dienstleistungen auch zukünftig gesichert werden kann. Der Bundesrat wird sich zu dieser Frage unter Ziffer 4.4 im Zusammenhang mit den Poststellen im Einzelnen noch äussern.

### **4.3                    Kontrollierte und schrittweise Marktöffnung in der Schweiz**

#### **4.3.1                Gründe für eine weitere, kontrollierte und schrittweise Marktöffnung**

Wie bereits erwähnt, sind die weltweiten Entwicklungen auf dem Postmarkt seit der Postreform 1998 weiter fortgeschritten. Der Bundesrat beabsichtigt, den Postmarkt in der Schweiz aus folgenden Gründen moderat zu öffnen:

Die schrittweise Marktöffnung ist – wie bereits 1998 – nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die Anreize zur Steigerung der Qualität und Angebotsvielfalt der Dienstleistungen zu erhöhen. Mit einer schrittweisen, kontrollierten und begrenzten Marktöffnung des schweizerischen Postmarktes soll folglich die Qualität der Dienstleistungen gesichert und möglichst verbessert werden. Ausserdem sollen die Kundinnen und Kunden durch die moderate Marktöffnung eine bessere Wahlfreiheit erhalten. Ein gutes und kostengünstiges Postwesen dient damit der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

Mit den zunehmenden Integrationsbestrebungen innerhalb der EU und mit den von der EU geplanten weiteren Öffnungsschritten werden nationale Grenzen immer durchlässiger. Die Märkte wachsen zusammen, wobei sich nationale Regelungen und Rahmenbedingungen infolge der internationalen Harmonisierungsbestrebungen hinsichtlich Qualität, Rechnungslegungsvorschriften, Produktdefinitionen usw. kontinuierlich annähern. Die Schweiz als Land mitten in Europa ist wirtschaftlich eng mit den Nachbarstaaten verbunden, und es ist daher kaum möglich, auf Dauer eine völlige andere Politik als unsere Nachbarländer zu betreiben. Daneben ist auch zu erwarten, dass die EU im Rahmen der bilateralen Verhandlungen auf eine weitere Postmarktöffnung in der Schweiz drängen wird.

Die wirtschaftliche Entwicklung auf dem Postmarkt führt überdies zu einer zunehmenden Unterwanderung der geltenden Monopolgrenze. So lässt sich namentlich das Paketmonopol faktisch nicht kontrollieren. Der hierfür nötige administrative Aufwand würde in keinem Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stehen. Anbieter von Postdienstleistungen lassen sich ausserdem beim Aufbau der Beziehungen zu Grosskunden kaum mehr durch Monopolgrenzen abhalten. Es wäre mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden und wenig aussichtsreich, die Einhaltung des Monopols mit einer «Monopolpolizei» zu überwachen.

Ausserdem stärkt die Marktöffnung letztlich die Stellung der Post im internationalen Umfeld. Sie ist auf Grund der Internationalisierung des Postverkehrs immer mehr auf den Zugang zu guten internationalen Netzwerken angewiesen, andernfalls droht ihr der Verlust von international tätigen Kunden. Hierzu muss sie Allianzen abschliessen können. Die Auslandaktivitäten der Post und ein sicherer Zugang zu internationalen Verteilnetzen dienen gleichzeitig der Volkswirtschaft unseres Landes, die auf den Zugang zu internationalen Netzwerken angewiesen ist. Ein sicherer Zugang der Post zu internationalen Netzwerken ist ausserdem ein Beitrag zur Standortattraktivität der Schweiz. Es ist indes schwer vorstellbar, dass das Ausland die hierfür nötigen Aktivitäten der Post in geöffneten Märkten des Auslands auf Dauer akzeptieren wird, wenn die Post auf ihrem Heimmarkt über einen hohen Monopolschutz verfügt.

Um der Post genügend Zeit für Anpassungen zu geben, soll der Markt jedoch schrittweise und moderat geöffnet werden.

### **4.3.2                    Verschiedene mögliche Szenarien – Mitsprachemöglichkeit des Parlaments**

Angesichts der genannten Entwicklungen hat sich der Bundesrat bereits in seinem Vernehmlassungsbericht «Gesamtpaket Post/Swisscom AG» vom Januar 2001 für eine weitere schrittweise Öffnung des schweizerischen Postmarktes ausgesprochen. In der Vernehmlassung hat eine Mehrheit eine weitere kontrollierte Öffnung des Postmarktes begrüsst. Gleichzeitig ist aber auch immer wieder darauf hingewiesen worden, dass die Senkung der Monopulgrenze die Finanzierung des Service public nicht gefährden dürfe. Ferner sei bei einem solchen Schritt der wirtschaftlichen Situation der Post gebührend Rechnung zu tragen.

Nachfolgend werden zunächst drei mögliche Szenarien für die weitere Marktöffnung dargelegt. In einem weiteren Abschnitt wird der Bundesrat anschliessend die Gründe für das von ihm bevorzugte Szenario genauer erläutern. Sämtliche Szenarios lassen sich grundsätzlich mit allen dargestellten Finanzierungsmechanismen für die Grundversorgung kombinieren. Der Bundesrat wird indes seine Haltung zur weiteren Finanzierung der Grundversorgung in einem separaten Abschnitt noch erläutern (Ziff. 5).

Der Bundesrat will das Parlament bei diesem wichtigen Schritt miteinbeziehen. Dem Parlament wird daher mit dem Bundesbeschluss betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz die Möglichkeit gegeben, die verschiedenen Szenarien zu beraten und seinen Willen allenfalls mit entsprechenden Änderungen am Bundesbeschluss zu äussern.

### **4.3.3                    Szenario I: Sofortige Anpassung an die EU**

#### **4.3.3.1                Übersicht**

Dieses Szenario sieht die sofortige Übernahme des EU-Fahrplans für die weiteren Öffnungsschritte vor. Das hiesse die Senkung der Monopulgrenze für reservierte

Postdienste per 2003 auf 100 g und eine weitere Senkung auf 50 g auf das Jahr 2006.

#### **4.3.3.2 Mögliche Auswirkungen**

Der Briefmarkt würde gemäss Szenario I bis zum Jahr 2006 mit einer Monopolgrenze von 100 g vorerst nur beschränkt und ab dem Jahr 2006 weiter geöffnet. Eine Übernahme des EU-Fahrplans auf den 1. Januar 2003 würde für private Dritte bereits nach Bekanntgabe des Bundesratsbeschlusses erhebliche Anreize für einen raschen Markteintritt schaffen. Private Anbieter würden bereits ab dem Jahr 2003 im Hinblick auf die weiter gehende Marktöffnung im Jahr 2006 versuchen, ausgesuchte Kunden in den attraktiven Ballungsgebieten für sich zu gewinnen und eigene Verteilkanäle und Sortierzentren aufzubauen.

Der Wettbewerbsdruck auf die Post würde bei diesem Szenario zu schnell erhöht und die Post müsste die von ihr geplanten Regorganisationsmassnahmen, insbesondere die Reorganisation der Briefverarbeitung, bedeutend schneller umsetzen. Bei der Post würden hohe Restrukturierungskosten anfallen, und es müssten schneller als geplant Arbeitsplätze abgebaut werden. Dies wäre auch verbunden mit Entlassungen von Personal, was bislang stets vermieden werden konnte.

#### **4.3.3.3 Ergebnisse der Vernehmlassung zum «Gesamtpaket Post/Swisscom AG»**

Auch die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Gesamtpaket «Post/Swisscom AG» sprechen gegen einen sofortigen Nachvollzug des EU-Fahrplans. Eine Mehrheit der Kantone, der politischen Parteien sowie der interessierten Organisationen haben die vom Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Stossrichtung einer Marktöffnung gutgeheissen. Nur eine Minderheit verlangte eine schnellere Gangart, wogegen die Mehrheit mahnte, dass die Schweiz bei der Liberalisierung des Postmarktes keine Vorreiterrolle übernehmen soll. Mit einem langsameren Vorgehen hat die Schweiz indessen den Vorteil, dass sie aus den Erfahrungen des Auslandes Lehren ziehen kann. Mit der sofortigen Übernahme des EU-Fahrplanes würde die Schweiz diesen Vorteil unnötig aufs Spiel setzen.

#### **4.3.3.4 Nötige rechtliche Rahmenbedingungen**

Die Post wäre auch wegen der heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen noch nicht für diesen Wettbewerb bereit (Organisationsform der Post als öffentlich-rechtliche Anstalt). Für die Umsetzung des Szenarios I müsste das heutige Postgesetz wohl bereits auf das Jahr 2006 in ein Postmarktgesetz umgebaut werden. Erst ein Marktgesetz könnte die mit diesem Systemwechsel nötigen Finanzierungsinstrumente für die Grundversorgung in angemessener Weise regeln, und erst ein Marktgesetz würde z.B. die Grundlage schaffen, dass neben der Schweizerischen Post auch andere Anbieter zum Erbringen des Universaldienstes verpflichtet werden könnten. Um sicherzustellen, dass bei Einführung einer Postmarktordnung die verschiedenen

Universaldienstanbieter gleiche Rahmenbedingungen vorfinden, müsste im Weiteren auch das Postorganisationsgesetz bereits im Hinblick auf das Jahr 2006 beispielsweise nach dem Vorbild des Telekommunikationsunternehmensgesetzes (Swisscom AG) in ein Postunternehmensgesetz abgeändert werden, da auf Grund des zunehmenden Wettbewerbs auch der Druck zu Kooperationen noch weiter anwachsen würde. Die heutige Rechtsform der Post als öffentlich-rechtliche Anstalt würde dies indes erheblich erschweren.

#### **4.3.3.5                    Allenfalls Notwendigkeit von Abgeltungen**

Die Finanzierungsmechanismen im geltenden Postgesetz sind im Wesentlichen auf ein Monopol ausgerichtet. Mit der massiven Verkleinerung des Monopolbereiches würde dieser Finanzierungsmechanismus grundsätzlich in Frage gestellt. Der Druck auf den Abbau von Arbeitsplätzen und evtl. auf einen weiteren Umbau des Poststellennetzes würde erheblich steigen. Ausserdem könnte auch die Qualität der Grundversorgung auf Grund allenfalls überhasteter Reorganisationsmassnahmen Schaden nehmen.

Ferner zeigen namentlich Schweden und Finnland, die ihre Postmärkte vollständig geöffnet haben, dass mit der vollständigen Marktöffnung Abgeltungen bzw. Fondslösungen für die Finanzierung die Grundversorgung nötig werden. Zu beachten ist ferner, dass auch in Spanien Abgeltungen (Fondslösung) geplant sind; dort ist der Briefverkehr innerorts für den Wettbewerb geöffnet.

#### **4.3.4                        Szenario II: Keine Öffnung bis 2006**

##### **4.3.4.1                    Übersicht**

Gemäss Szenario II würde in der Schweiz bis zum Jahr 2006 keine weitere Marktöffnung erfolgen. Auf das Jahr 2006, dem Zeitpunkt, in dem die EU die Monopolgrenze auf 50 g senkt, würde eine weitere Öffnung des Paketmarktes erfolgen.

Dieses Szenario würde an der heutigen Monopolgrenze von 2 kg bis zum Jahr 2006 folglich nichts ändern.

##### **4.3.4.2                    Folgen für die Post**

Bei diesem Szenario hätte die Post länger Zeit, um Reorganisationen umzusetzen. Die Post muss hingegen bereits auf Grund der Entwicklungen in der EU und angesichts der oben in Ziffer 3 dargestellten Herausforderungen ihre Reorganisationen weiterführen. Bei Szenario II würden jedoch die Bemühungen der Post zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit wegen der weiteren Verschiebung von Marktöffnungen untergraben. Auch würde der Anreiz, die Paketpost möglichst schnell in die Eigenwirtschaftlichkeit zu führen, geringer, und die mit dem Wettbewerb zusammenhängenden Effizienz- und Innovationspotenziale würden kaum oder zumindest weniger genutzt werden. Es besteht folglich die Gefahr, dass die Post ungenügend und zu spät auf den Wettbewerb vorbereitet ist.

Dies wäre umso fataler, als die Monopolgrenze bei den Paketen bereits heute immer weniger beachtet wird und faktisch bereits weit gehender Wettbewerb herrscht.

Daneben dürften sich auch die Chancen der Post im internationalen Geschäft verschlechtern. Es würde im Ausland auf die Dauer kaum akzeptiert, dass die Schweizerische Post mit einem grossen Monopolschutz auf ihrem Heimmarkt versucht, in attraktiven ausländischen Märkten Fuss zu fassen.

#### **4.3.4.3                    Vergrösserung des Unterschiedes zur EU**

Die Schweiz kann es sich als Land mitten in Europa kaum leisten, den Abstand zu ihren Nachbarn noch weiter zu vergrössern. Die weitere Öffnung des Briefmarktes in der EU ist bereits für das Jahr 2003 (Senkung der Monopolgrenze auf 100 g) geplant. Mit einer Öffnung des Paketmarktes ab dem Jahr 2006 würde die Schweiz einen kaum mehr haltbaren Unterschied zu ihren Nachbarländern und wichtigen Wirtschaftspartnern schaffen.

Damit müsste der Wirtschaftsstandort Schweiz im Vergleich mit dem Ausland mit Nachteilen rechnen. Die ausländischen Konkurrenten der Post haben auf Grund der bereits im Jahr 1998 erfolgten Öffnung des Paketmarktes in der EU weitgehende Reorganisationsmassnahmen durchgeführt und ihre Dienstleistungen vermehrt an den Kundenbedürfnissen ausgerichtet. Diese Effizienzgewinne haben vorab im Paket-, Kurier- und Expressmarkt zu neuen Angeboten geführt. Es ist im Interesse der Schweiz, dass auch die hiesige Wirtschaft von diesem Innovationspotenzial profitieren kann. Gerade Geschäftskunden wünschen zusehends Angebote aus einer Hand und möchten die Anbieter frei wählen können. Mit der Beibehaltung der Monopolgrenze bei 2 kg wird dieses ausgewiesene Bedürfnis missachtet.

### **4.3.5                    Szenario III: Schrittweise Öffnung ab 2004**

#### **4.3.5.1                Übersicht**

Gemäss diesem Szenario soll zunächst der Schweizer Paketmarkt auf das Jahr 2004 vollständig für private Anbieter geöffnet werden. In einem weiteren Schritt würde die Gewichtslimite für reservierte Briefpostsendungen auf das Jahr 2006 auf 100 g herabgesetzt.

#### **4.3.5.2                Der erste Schritt: Öffnung des Paketmarktes**

Mit der Zuweisung der bisher reservierten Paketdienste (Pakete bis 2 kg) zu den nicht reservierten Diensten soll der gesamte Paketmarkt auf das Jahr 2004 geöffnet werden. Neu könnten demnach private Anbieter unbeschränkt Paketdienstleistungen erbringen. Damit wäre ein Umsatzvolumen von schätzungsweise 800 bis 900 Millionen Franken für den Markt zugänglich. Das geschätzte Umsatzvolumen ergibt sich sowohl aus den bisher bereits dem Wettbewerb zugewiesenen Paketdienstleistungen über 2 kg als auch aus der neu der Konkurrenz zugänglichen Beförderung von Paketen bis 2 kg.

Die Definition der Universaldienstleistungen bleibt hingegen von dieser Änderung unberührt, d.h. die Leistungspflicht der Post für die Beförderung von Paketen bis 20 kg bleibt nach wie vor erhalten. Mit diesem Schritt soll in zeitlicher Hinsicht eine gewisse Annäherung an die EU vorgenommen werden. Im Gegensatz zur EU-Regelung, welche 1998 die Monopolgrenze bei 350 g<sup>20</sup> festgelegt hat, ist die adressierte Briefpost in der Schweiz mit diesem Schritt nach wie vor vollumfänglich den reservierten Diensten zugewiesen.

Die Post geht davon aus, dass bei Wegfall des «Paketmonopols» ihr künftiger Mengenverlust etwa demjenigen der vergangenen Jahre entsprechen wird. Mit weiteren Kostensenkungen der Paketpost und mit gezielten Preisanpassungen sollte die Post gemäss ihren Annahmen ihre Ertragssituation dennoch verbessern können. Die Post hat sich zum Ziel gesetzt, im Geschäftsbereich «Paketpost» im Jahr 2005 schwarze Zahlen zu schreiben. Dies scheint realistisch, sofern gezielte Preismassnahmen und weitere Kostensenkungsmassnahmen umgesetzt werden können. Zwar haben sich im schweizerischen Paketmarkt zwei Firmen als Hauptkonkurrenten der Post etabliert. Es sind dies die Firmen «EUROEXPRESS» (Beteiligungsgesellschaft der Deutschen Post) und «DPD» (Beteiligungsgesellschaft der französischen Post). In diesem neuen Umfeld konnte die Post ihren Marktanteil jedoch auf hohem Niveau halten (im Jahr 2000: 82 Prozent; 2001: 78 Prozent). Auch wenn mit der weiteren Öffnung davon auszugehen ist, dass die Marktanteile der Post kontinuierlich sinken werden, kann die Post mit den nötigen Anpassungen auch im Paketmarkt Kostendeckung erreichen. Dies zeigen die Erfahrungen aus dem Ausland bei den Unternehmen, welche die Transformation vom Monopolisten hin zum «Unternehmen im Markt» durchlaufen haben.

Mit der Zuweisung der Paketpost zum nicht reservierten Bereich entfallen im Übrigen auch die bisherigen sog. Infrastrukturbeiträge des Geschäftsbereichs «Paketpost» an die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes im Umfang von rund 40 bis 80 Millionen Franken. Diese werden nach diesem Szenario noch durch den Geschäftsbereich «Briefpost» getragen. Dieser Wegfall ist indes beim Umbau des Poststellennetzes bereits weitgehend berücksichtigt, sodass auf Grund der Öffnung des Paketmarktes mit keinen zusätzlichen Umbaumassnahmen zu rechnen ist. Im Übrigen wird der Paketbereich selbstverständlich nach wie vor gestützt auf kosten- und marktorientierte Preise für die Benützung des Poststellennetzes zu bezahlen haben (interne Verrechnungen des Geschäftsbereichs Poststellen und Verkauf an den Geschäftsbereich Paketpost, vgl. zur Finanzierung des Poststellennetzes auch oben Ziff. 2.4.4.2).

#### **4.3.5.3                    Der zweite Schritt: Beschränkte Öffnung des Briefmarktes**

Auf das Jahr 2006 soll die Gewichtsgrenze für reservierte Briefdienste auf 100 g gesenkt werden. Damit erfolgt – allenfalls zeitgleich mit der EU – eine beschränkte Öffnung des Briefmarktes. Die Gewichtsgrenze ist nach wie vor höher als in der EU, die auf diesen Zeitpunkt eine Senkung der Gewichtsgrenze von heute 350 g (bzw.

<sup>20</sup> Dies entspricht einer Marktöffnung von rund 5 Prozent der beförderten Briefpost. Das Briefvolumen in der EU wird auf ca. 41 Milliarden Euro geschätzt. Der grösste Anteil wird nach wie vor von den traditionellen Anbietern gehalten.

100 g ab 2003) auf 50 g plant<sup>21</sup>. In der Schweiz werden bei einer Gewichtslimite von 100 g ca. 10 bis 15 Prozent der beförderten Briefe für den Wettbewerb zugänglich gemacht. Auf Grund der Erfahrungen in jenen Ländern, die bereits heute die Monopolgrenze auf weniger als 350 g festgelegt haben, aber noch über einen reservierten Bereich verfügen<sup>22</sup>, darf angenommen werden, dass bei dieser beschränkten Öffnung des Briefmarktes die Marktanteile der Post nur langsam sinken werden und damit keinesfalls das ganze, dem Wettbewerb zugängliche Volumen an die Konkurrenz verloren geht. Dies hängt damit zusammen, dass neue Anbieter keine Gesamtlösungen anbieten können und deshalb zunächst nur eine «Nischenstrategie» verfolgen werden. Dazu kommt, dass ohne die erforderlichen Mittel im Bereich «Mechanisierung/Automatisierung» nur mit Mühe ins Massengeschäft eingestiegen werden kann, insbesondere dann, wenn Sendungen 1 bis 2 Tage nach Aufgabe zugestellt werden müssen.

Die Senkung der heutigen Monopolgrenze für Briefpostdienste wird Auswirkungen haben auf die Finanzierung des Poststellennetzes. Nach der Senkung der Monopolgrenze wird der verringerte reservierte Bereich (gemäss Angaben der Post rund 85 Prozent des Briefmarktes) die Kosten des Poststellennetzes tragen, die nicht durch interne Verrechnungen an die Geschäftsbereiche der Post gedeckt sind. Da die Post indes ihren Umbauplan bereits im Jahr 2005 umgesetzt und entsprechend die Kosten des Poststellennetzes um rund 100 Millionen Franken gesenkt haben sollte, ist auch auf Grund der beschränkten Öffnung des Briefmarktes nicht mit zusätzlichen Umbaumassnahmen im Poststellennetz zu rechnen.

### **4.3.6 Beurteilung der Szenarien durch den Bundesrat**

Der Bundesrat tritt ein für einen kontrollierten Wettbewerb im Postmarkt. Bei einer weiteren Marktöffnung sind sowohl die Interessen der Kundschaft und der Volkswirtschaft an guten und effizienten Postdiensten als auch die wirtschaftliche Situation der Post und die Notwendigkeit, Restrukturierungen sozialverträglich umzusetzen, zu berücksichtigen.

Gestützt auf diese Rahmenbedingungen beurteilt der Bundesrat die verschiedenen Szenarien wie folgt:

#### **4.3.6.1 Keine Übernahme des EU-Fahrplans**

Der Bundesrat gelangt zum Schluss, dass zum heutigen Zeitpunkt eine Übernahme des EU-Fahrplanes (Szenario I) mit zu vielen Unwägbarkeiten verbunden ist. Namentlich auf Grund der zu schnellen Marktöffnung würden die Nachteile überwiegen. Die Post sollte die Zeit haben, um sich besser auf den Wettbewerb vorzubereiten. Gleichzeitig sollten die Folgen der Marktöffnungen in der EU abgewartet wer-

<sup>21</sup> Mit einer Senkung der Gewichtslimite in der EU per 1. Januar 2003 auf 100 g werden dannzumal zusätzlich zu den bereits liberalisierten Paketdiensten rund 20 Prozent der beförderten Briefpostsendungen dem Wettbewerb zugänglich gemacht. In der EU wird damit per 2006 bezogen auf das gesamte Postmarktvolumen (Pakete und Briefe) an die 50 Prozent des Marktes geöffnet.

<sup>22</sup> So namentlich Holland, Dänemark und Deutschland.

den, um für die Schweiz die nötigen Schlussfolgerungen ziehen zu können. Dabei ist zu beachten, dass international tätige Postunternehmen namentlich auf die gemäss Szenario I vorgesehene teilweise Öffnung des Briefmarktes ab dem Jahr 2003 hin in der Lage sein dürften, in der Schweiz innerhalb von 12 bis 18 Monaten Sortierzentren aufzubauen, mit Verkaufsorganisationen Fuss zu fassen und ausgewählten Geschäftskunden ihre Dienstleistungen und Produkte anzubieten. Der Bundesrat möchte jedoch der Post die Möglichkeit geben, zunächst ihre Pläne zur Reorganisation der Briefverarbeitung zu konkretisieren und möglichst sozialverträglich umzusetzen, bevor private Anbieter mit eigenen modernen Anlagen im Briefmarkt aufzutreten.

#### **4.3.6.2                   Kein Zuwarten bis 2006**

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Szenario II wenig sinnvoll ist. Die Erfahrungen in der EU zeigen, dass die Öffnung des Paketmarktes die Finanzierung und Erbringung der Grundversorgung nicht gefährdet und dass auch bei einer beschränkten Öffnung des Briefmarktes die Grundversorgung sichergestellt werden kann. Hingegen hat die Öffnung zu Produktdiversifikation und zum Auftreten neuer Wettbewerber geführt, was sich auf die Wahlfreiheit der Kundschaft positiv ausgewirkt hat. Daneben wird bei diesem Szenario auch die Planungssicherheit für die Post beträchtlich vermindert und ihre Wettbewerbsfähigkeit herabgesetzt.

#### **4.3.6.3                   Schrittweise Öffnung ab dem Jahr 2004**

In diesem Sinn und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung zum «Gesamtpaket Post/Swisscom AG» schlägt der Bundesrat eine moderate Marktöffnung gemäss Szenario III vor. Damit möchte er einen noch stärker werdenden Liberalisierungsdruck aus der EU abwenden und die heute geltende Regelung in der EU nachvollziehen. Es sei noch einmal daran erinnert, dass in der EU der Paketmarkt bereits 1998 vollständig geöffnet und in vielen Ländern der EU das Monopol für Pakete bereits vorher aufgehoben worden ist.

##### *Übersicht*

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass mit dieser schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Bevölkerung nach möglichst effizienten und guten Dienstleistungen berücksichtigt werden. Mit der im Vergleich zur EU moderaten Öffnung möchte der Bundesrat indes gleichzeitig den Befürchtungen der Rand- und Berggebiete Beachtung schenken, wonach eine zu schnelle weitere Marktöffnung nachteilige Auswirkungen hätte. Die geplante Marktöffnung nimmt ausserdem ausreichend Rücksicht auf die wirtschaftliche Entwicklung der Post. Mit einer Übergangszeit von mindestens zwei Jahren bis zur teilweisen Öffnung der Briefpost sollte es ihr möglich sein, die nötigen weiteren Restrukturierungen (vorab die Neuorganisation der Briefzentren) an die Hand zu nehmen und den damit in einzelnen Geschäftsbereichen einhergehenden Personalabbau sozialverträglich zu gestalten. Gleichzeitig kann die Post in dieser Zeit neue Geschäftsfelder aufbauen und damit neue und zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen. Die Post wird

im Übrigen auch nach der teilweisen Öffnung auf Grund ihrer dezentralen Organisation weiterhin im ganzen Land Arbeitsplätze anbieten.

Ferner entspricht die ab dem Jahr 2006 vorgesehene Monopolgrenze von 100 g einer in der Schweiz bereits heute geltenden Tarifstufe, was bei einer Limite von 350 g bzw. 50 g nicht der Fall wäre.

Auch die Finanzierung der Grundversorgung ist dank dem noch weitgehend bestehenden Monopol der Briefpost für die nächsten Jahre gewährleistet. Insbesondere wird dank der geplanten Einführung einer Konzessionspflicht das im Postgesetz bereits vorgesehene zusätzliche Finanzierungsinstrument umgesetzt werden können. Daneben könnte auf Grund der Erfahrungen mit der Öffnung des Paketmarktes nötigenfalls noch vor einer teilweisen Öffnung des Briefmarktes allenfalls ein Abgeltungstatbestand für die nachweislich ungedeckten Kosten der Grundversorgung geschaffen werden (vgl. zur Finanzierung der Grundversorgung im Einzelnen unten Ziff. 5).

#### *Voraussichtliche finanzielle Entwicklung der Paketpost*

Die Öffnung des Paketmarktes wird den Wettbewerbsdruck auf die Post wie gezeigt erhöhen. Allerdings geht die Post davon aus, dass sie weiterhin Marktführerin bleiben wird und auf Grund ihrer hohen Qualität, der bestehenden Kundenbeziehungen und dank ihrer grossen Erfahrung und wegen der bereits weit gehenden faktischen Marktöffnung nicht mit massiv zunehmenden Marktanteilsverlusten rechnen muss. Zu beachten ist ferner, dass die Post im Paketbereich wesentliche Restrukturierungen mit den neuen drei Paketzentren bereits vollzogen hat und damit auf die Marktöffnung gut vorbereitet ist. Mit den entsprechenden Massnahmen bei der Preis- und Produktpolitik ist es nach Ansicht der Post möglich, den Paketbereich trotz der Marktöffnung innert nützlicher Frist in die Gewinnzone zu führen.

#### *Sozialverträgliche Umsetzung weiterer Reorganisationsmassnahmen*

Dennoch ist namentlich auf Grund der vollständigen Umstellung auf drei Paketzentren (Schliessung der Zentren Bern und Mülligen) mit einem Stellenabbau zu rechnen. Es sei indes daran erinnert, dass rund zwei Drittel des Aufwandes der Post auf das Personal entfallen. Sowohl durch den härter werdenden Wettbewerb als auch durch die neuen Technologien wird der Druck auf diesen bedeutendsten Aufwandsposten ohnehin ansteigen. Es wird Aufgabe der Post sein, bei kommenden Umstrukturierungen – gemäss den Vorgaben des Bundesrates und im Rahmen des GAV – Kündigungen auch zukünftig möglichst zu vermeiden. Mit der hier vorgeschlagenen moderaten Öffnung sollte dies gestützt auf die Erfahrungen im Ausland und auf Grund der Annahmen der Post durchaus möglich sein. Die Post wird im Übrigen weiterhin flächendeckend Arbeitsplätze anbieten. Ausserdem zeigen die Erfahrungen aus dem Ausland, dass private Anbieter auch in Randgebieten neue Arbeitsplätze geschaffen haben. Es wird in der Schweiz im Rahmen der Einführung der Konzessionspflicht bzw. der Konzessionserteilung darauf geachtet werden, dass die arbeitsrechtlichen Minimalstandards auch von den neuen Anbietern eingehalten werden (vgl. hierzu Ziff. 4.3.7).

#### *Unveränderter Auftrag zur Grundversorgung*

Die im Postgesetz vorgeschriebene flächendeckende Grundversorgung wird auch nach der Öffnung des Paketmarktes bzw. der teilweisen Öffnung des Briefmarktes

gewährleistet bleiben. Die Post hat weiterhin die Pflicht, Briefe und Pakete bis 20 kg in der ganzen Schweiz zuzustellen.

### **4.3.7 Weitere Regulation des Postmarktes**

Bei der weiteren Marktöffnung werden regulatorische Massnahmen nötig. Alle oben dargestellten Szenarios könnten grundsätzlich auf Basis des geltenden Postgesetzes umgesetzt werden. Doch besteht im Falle von Szenario I erheblicher Druck, das geltende Postgesetz und das Postorganisationsgesetz bereits auf das Jahr 2006 total zu revidieren und den neuen Marktverhältnissen anzupassen.

Die folgenden Erläuterungen basieren im Wesentlichen auf Szenario III, sie können indessen auch auf die beiden anderen Szenarien angewendet werden. Die für die moderate Marktöffnung (Paketmarkt ab 2004 und Senkung der Monopolgrenze auf 100 g ab 2006) nötigen regulatorischen Grundlagen sind im Postgesetz bereits enthalten oder können vom Bundesrat gestützt auf das Postgesetz in der Postverordnung ergänzt werden. Dies gilt namentlich für die Einführung einer Konzessionspflicht für private Anbieter nicht reservierter Postdienste.

#### **4.3.7.1 Einführung einer Konzessionspflicht**

Mit dem ersten Öffnungsschritt, d.h. mit der Öffnung des Paketmarktes, dürften weitere Wettbewerber in den Paketmarkt eintreten. Der Bundesrat beabsichtigt daher die im heutigen Postgesetz vorgesehene Konzessionspflicht für die Erbringung von nicht reservierten Diensten (dannzumal Pakete bis 20 kg) einzuführen. Mit dieser Konzessionspflicht soll sichergestellt werden, dass private Anbieter nur dann nicht reservierte Postdienste anbieten dürfen, wenn sie das anwendbare Recht einhalten und die Konzessionsbestimmungen nicht verletzen. Damit wird eine Kontrolle über den Postmarkt erreicht und gleichzeitig können weitere Erfahrungen im Hinblick auf die weiteren Öffnungsschritte gesammelt werden.

Es ist vorgesehen, dass die konzessionierten Unternehmen überdies ihre Umsätze im nicht reservierten Bereich der Regulationsbehörde bekannt geben müssen. Gestützt darauf lässt sich in der Folge auch das Marktvolumen besser als bisher erfassen. Die Konzessionen sollen ausserdem möglichst an die Einhaltung von bestimmten arbeitsrechtlichen Minimalstandards gebunden werden, so dass ein Lohndumping möglichst unterbunden werden kann und alle Anbieter von nicht reservierten Postdiensten möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen haben.

Ausserdem sollen die nötigen Rechtsgrundlagen für die Konzessionsgebühren ausgearbeitet werden. Damit besteht Gewähr, dass die Grundversorgung aus Konzessionsgebühren mitfinanziert werden kann, falls die Post in der Grundversorgung nachweislich keine Kostendeckung mehr erreicht.

Der Bundesrat wird dabei über die Erhebung der Konzessionsgebühren befinden, falls die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nachweislich keine Kostendeckung im Universaldienst mehr erreicht.

### **4.3.7.2 Evaluation der Auswirkungen der schrittweisen Marktöffnung**

Der Bundesrat wird die Wirkungen der Marktöffnungen in der Schweiz und in der EU prüfen und die zwischenzeitlich mit der Marktöffnung gemachten Erfahrungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Berg- und Randgebiete, die Arbeitsplätze, die Kundinnen und Kunden und die finanzielle Situation der Post evaluieren. Gestützt auf diese Evaluation wird der Bundesrat dem Parlament ab dem Jahr 2006 die nötigen Anträge unterbreiten. Denkbar ist dabei im Hinblick auf allfällige weitere Anpassungen an die Entwicklungen in der EU auch eine Totalrevision des Postgesetzes und des Postorganisationsgesetzes.

Falls sich indessen abzeichnen sollte, dass die Post bereits auf Grund der Öffnung des Paketmarktes – gemäss Szenario III also noch vor dem Jahr 2006 – die Kosten der Grundversorgung nicht mehr decken kann und auch die Finanzierung gemäss Artikel 6 PG nicht ausreichen sollte, so könnte der Bundesrat dem Parlament nötigenfalls die Rechtsgrundlagen für die Abgeltungen nachgewiesener ungedeckter Kosten für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Post vorlegen und/oder den zweiten Schritt der Marktöffnung (d.h. die Senkung der Monopolgrenze auf 100 g) verschieben.

## **4.4 Vorgaben für das Poststellennetz**

### **4.4.1 Ausgangslage**

Der Bundesrat hat bereits ausgeführt, dass qualitativ hoch stehende Dienstleistungen im Zentrum der Fragen zum Service public stehen. Die Auswahl der für die Bereitstellung der Dienstleistungen benötigten Mittel und Ressourcen ist primär Aufgabe der Post. Der Bundesrat teilt indes die in den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zum Poststellennetz geäusserte Auffassung, dass die Qualität der Dienstleistungen auch mit den bereit gestellten Infrastrukturen zusammenhängt. Insbesondere das ländliche Poststellennetz spielt nach wie vor eine Rolle für den Zugang der kleinen und mittleren Betriebe zur Volkswirtschaft und für den sozialen Zusammenhalt.

Der Bundesrat ist jedoch ebenfalls der Ansicht, dass die Infrastrukturen immer wieder neuen Verhältnissen angepasst werden müssen. Gerade in volkswirtschaftlicher Hinsicht wäre es schädlich, wenn unnötige und nicht mehr gebrauchte Infrastrukturanlagen – unter Umständen mit öffentlichen Geldern – künstlich aufrechterhalten oder gar ausgebaut würden. Diese Mittel sollten besser in die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen investiert werden. Aus diesem Grund unterstützt der Bundesrat die Umbaupläne der Post.

### **4.4.2 Der Umbauplan der Post**

Im Rahmen des Umbaus teilt die Post die Poststellen in drei Typen (P, PP, PPP) ein. Jeder Poststellen-Typ erbringt mindestens die Dienstleistungen des Universaldienstes. Das Gerüst des neuen Netzes sollen die PP-Poststellen bilden mit einem umfassenden, über den Universaldienst hinausgehenden Dienstleistungsangebot (u.a. Produkte der Expresspost, Finanzdienstleistungen und Drittprodukte). Zusätzlich zu

diesem Angebot werden in PPP-Poststellen (PostCenter) Beratungsdienstleistungen für Finanzgeschäfte offeriert. Die ca. 1500 P-Poststellen stellen den Universaldienst sicher. Die Leistungen dieser P-Poststellen werden durch eine Filiale, eine mobile Poststelle, eine Agentur oder den Haus-Service erbracht. In den Städten wird angestrebt, die bisherige «Netzqualität» mit weniger, aber besser platzierten Poststellen zu gewährleisten. Die Modernisierung des Netzes soll nach Abschluss des Umbaus (in den Jahren 2005/2006) jährliche Einsparungen in der Höhe von über 100 Millionen Franken ermöglichen. Die Umbaupläne sollen ohne Entlassungen durchgeführt werden. Der Personalabbau von insgesamt 500 Stellen – verteilt über 5 Jahre – erfolgt über natürliche Fluktuationen.

Der Umbau des Poststellennetzes wurde insbesondere im Hinblick auf anstehende Marktöffnungen konzipiert. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass der sog. Infrastrukturbeitrag des Geschäftsbereichs Briefpost zunehmen wird. Auf Grund der moderaten Öffnung gemäss Szenario III ist folglich nicht mit zusätzlichen Auswirkungen auf das Poststellennetz zu rechnen. Im Folgenden werden auch die weiteren Gründe, die zum Umbau des Poststellennetzes geführt haben, dargelegt.

#### **4.4.3 Notwendigkeit von Anpassungen des Schweizer Poststellennetzes**

##### **4.4.3.1 Geschichte des Poststellennetzes**

Zur Zeit der Gründung der Post wohnten noch ca. 90 Prozent der Bevölkerung auf dem Lande. Dies führte dazu, dass in möglichst vielen Dörfern und Weilern Postbüros zu errichten waren. Im Jahre 1914 gab es in der Schweiz 4095 und beispielsweise im Jahre 1950 noch 4000 Poststellen. Der Umzug der Bevölkerung vom Land in die Stadt (rund 80 Prozent der Bevölkerung lebt heute in den Agglomerationen) haben bis Ende 2000 zu einer zahlenmässigen Reduktion der Poststellen auf rund 3400 geführt. Trotz dieser Reduktion ist die Netzstruktur praktisch unverändert geblieben. Mit teilweise falschen Standorten fernab der Kundenströme und entsprechend hohen Kosten ohne nennenswerte Erträge entspricht das aktuelle Netz immer weniger den Anforderungen der heutigen Gesellschaft.

##### **4.4.3.2 Nachfrage nach neuen Dienstleistungen und Produkten**

Wie bereits oben gezeigt, ändern sich die Gewohnheiten und die Bedürfnisse der Kundschaft mit dem Aufkommen neuer technologischer Errungenschaften. Der Zahlungsverkehr erfolgt beispielsweise immer häufiger elektronisch. Ebenso wird nur noch ein Drittel der Inlandpakete in einer Poststelle aufgegeben. Entsprechend rückläufig sind in den Poststellen die Kundenfrequenzen. Heute erbringen ca. 25 Prozent, also rund 800 Poststellen ca. 70 Prozent der Leistungen. Ein allein nach betriebswirtschaftlichen Kriterien aufgebautes Netz könnte somit rund 800 Poststellen aufweisen. Die Post strebt indessen ein Netz mit 2500 bis 2700 festen Poststellen an.

### **4.4.3.3 Aufbau von neuen Verkaufsnetzen durch private Anbieter von Postdienstleistungen**

Schon heute konkurrenzieren nationale Postunternehmen wie die Deutsche oder Französische Post sowie private Anbieter wie UPS und Fedex die Post. Diese Konkurrenten können flexible Strukturen aufbauen und allenfalls bereits bestehende Verkaufs- und Vertriebsnetze benutzen. Auch diese veränderten Markt- bzw. Wettbewerbsbedingungen erfordern eine Anpassung des Poststellennetzes.

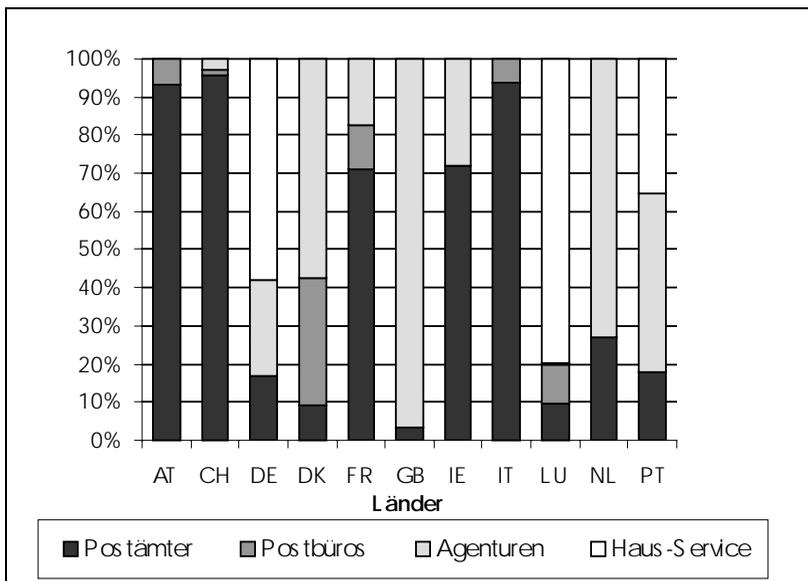
### **4.4.4 Internationale Entwicklungen im Poststellennetz**

Bevor der Bundesrat seine weitere Politik zum Poststellennetz erläutert, soll ein kurzer Ausblick auf die Entwicklungen im Ausland gegeben werden.

#### **4.4.4.1 Poststellendichte**

Die europäischen Postunternehmen haben ihre Poststellennetze – aus den gleichen Überlegungen wie oben dargelegt – den veränderten Rahmenbedingungen angepasst oder sind daran, sie zupassen. Dabei wird in der Regel so verfahren, dass die Zahl der von ihnen selbst geführten Poststellen wesentlich herabgesetzt wird. Ersetzt werden diese Stellen durch Annahmestellen, die von Dritten im Auftragsverhältnis geführt werden, oder durch einen Hausservice. So verschwanden in Deutschland von 1995 bis 2001 21 Prozent und in Dänemark 12 Prozent der Poststellen. Auch in den Niederlanden, in Österreich, Grossbritannien und Irland erfolgten Schliessungen, jedoch in geringerem Ausmasse. Mit der Redimensionierung des Netzes verändert sich auch dessen Ausgestaltung. Deutschland liefert dazu ein interessantes Beispiel. 58 Prozent des Netzes werden durch den Hausservice abgedeckt, 25 Prozent durch Agenturen und nur noch 17 Prozent durch eigentliche Poststellen. Dabei wird der Hausservice in Deutschland vor allem in Randregionen angeboten. In den Städten und den dichter besiedelten Gebieten ist die Zahl der Ortspoststellen gesetzlich geregelt. Doch wie in den meisten anderen Ländern besteht auch in Deutschland die Tendenz, herkömmliche Poststellen durch Agenturen zu ersetzen.

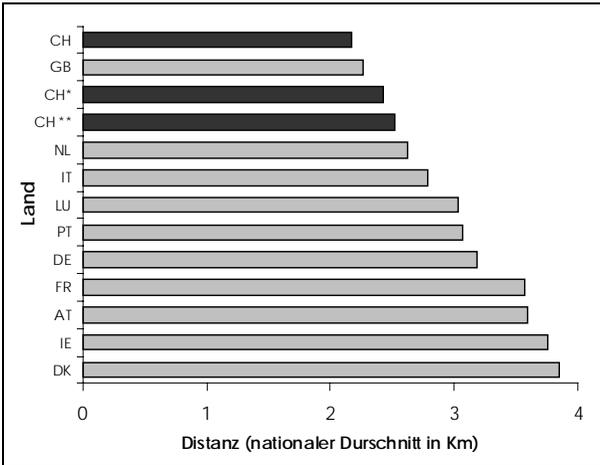
### Struktur des Poststellennetzes/Vergleich CH und ausgewählte EU-Länder



Die Tabelle 8 zeigt die mittlere Distanz, die ein Kunde – im europäischen Vergleich – bis zur nächsten Poststelle (d.h. «eigentliche» Poststellen, Filialen, Agenturen) zurückzulegen hat. In der Schweiz sind dies heute knapp 2,2 km. Nach dem Umbau werden es 2,4 respektive 2,5 km sein, je nachdem, ob 700 oder 900 Poststellen durch einen Hausservice abgelöst werden.

Tabelle 8

**Mittlere Distanz zur jeweils nächsten Poststelle  
(Berechnungen gemäss Weltpostverein im Jahr 2000):**

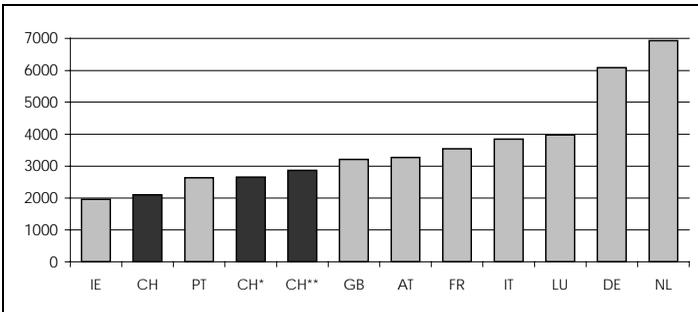


CH vor dem Umbau  
 CH\* bei 2700 Poststellen  
 CH\*\* bei 2500 Poststellen

Im Jahre 1999 entfielen in der Schweiz rund 2100 Personen auf eine Poststelle, in Grossbritannien ca. 3200, in Frankreich 3490, in Österreich 3360, in Deutschland 5960 und in Spanien 9870. Auch nach der Umsetzung des oben dargestellten Umbaus behält die Schweiz mit rund 2700 Personen pro Poststelle einen Spitzenplatz.

Tabelle 9

**Anzahl Einwohner pro Poststelle/Vergleich CH und ausgewählte EU-Länder**



CH vor dem Umbau  
 CH\* bei 2700 Poststellen  
 CH\*\* bei 2500 Poststellen

Den Resultaten in den obigen Tabellen liegt als Kriterium die mittlere Entfernung zur Poststelle bzw. die Anzahl Einwohner pro Poststelle zugrunde. Die Zusammenführung der beiden Resultate ermöglicht es, die Dichte des Postnetzes zu beurteilen. Im Vergleich zu den anderen Ländern ist in der Schweiz die Distanz zur nächsten Poststelle sehr vertretbar und ebenso ist die Zahl der Einwohner je Poststelle überaus angemessen. Der Zugang zu den schweizerischen Poststellen wird folglich auch nach dem Umbau gut sein.

#### **4.4.4.2                    Rechtliche Vorgaben zur Poststellendichte im Ausland**

Die europäische Richtlinie (97/67 EU) sieht vor, dass die Anbieter des Universaldienstes über eine genügende Anzahl von Zugangspunkten zum Postnetz verfügen müssen. Die Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten der EU, diese Vorgabe im Landesrecht umzusetzen.

Vorgaben zum Poststellennetz haben beispielsweise England, Deutschland, Österreich und Holland eingeführt. Die Regelungen sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Holland sieht beispielsweise vor, dass in einer Gegend mit mindestens 5000 Einwohnern eine Poststelle innerhalb von 5 Kilometern liegen muss. In Deutschland wird neben Kriterien, die die Bevölkerungsdichte und die Distanzen festlegen, auch eine absolute Zahl von Poststellen vorgeschrieben. So müssen in Deutschland mindestens 12 000 Poststellen geführt werden. Die entsprechende Verordnung verlangt hingegen nicht, dass die deutsche Post all diese 12 000 Poststellen selbst betreibt. Die deutsche Post hat lediglich 5000 der Poststellen mit eigenem Personal zu führen. Die übrigen Poststellen können beispielsweise in Form von Agenturen durch Dritte betrieben werden. Die deutsche Post hat denn auch ein weitreichendes Netz von «Partner-Filialen» eingerichtet, in denen Dritte – meist Einzelhandelsunternehmen – Postdienstleistungen anbieten.

Die Vorgaben zur Poststellendichte in den genannten Ländern lassen indes alle eine Anpassung an veränderte Verhältnisse zu. So kann beispielsweise die holländische Post ihr Netz von heute rund 1700 Poststellen in den nächsten Jahren auf 900 reduzieren. Ebenso erlaubt die österreichische Universaldienstverordnung die Schliessung von 638 der heute bestehenden 2300 Postämter, da diese keine Kostendeckung erreichen. Die österreichische Verordnung sieht vor, dass auf eine Schliessung verzichtet werden könnte, wenn sich (private) Partner finden, die bereit sind, die betreffenden Postämter zu führen und die hierfür nötigen Investitionen zu tätigen.

Die Schweizerische Post würde im Übrigen die genannten ausländischen Vorgaben auch nach dem Umbau ohne weiteres erfüllen.

#### **4.4.4.3                    Finanzierung des Poststellennetzes im Ausland**

Die meisten umliegenden Länder sehen keine speziellen Finanzierungsmechanismen bzw. Abgeltungen für das Poststellennetz vor. Die Kosten des Netzes müssen in den meisten Fällen mit den ordentlichen Finanzierungsinstrumenten gedeckt werden (hauptsächlich Einnahmen aus den Dienstleistungen der Postunternehmen). Spezielle Abgeltungen für das Poststellennetz sind einzig in Schweden und Norwegen

bekannt. So erhält die schwedische Post, wie bereits erwähnt, jährlich rund 24 Millionen Euro für das Betreiben nicht rentabler Poststellen. Das schwedische Netz umfasst rund 1750 bediente Dienststellen (Stand 2000). Eine Vielzahl davon ist in Einzelhandelsgeschäften untergebracht. Zudem werden rund 700 000 Haushalte durch einen Hausservice abgedeckt. Auch in Schweden steht allerdings eine Reform des Poststellennetzes bevor. Danach soll das Poststellennetz neu wie folgt organisiert werden:

- rund 300 traditionelle Poststellen, die von der schwedischen Post betrieben werden,
- ca. 1800 Poststellen in Läden und Tankstellen, in denen die Dienste der Grundversorgung angeboten werden,
- 1000 sog. Servicestellen in Läden und Flughäfen, Bahnhöfen und Spitälern usw., welche Briefmarken und frankierte Umschläge anbieten.

In Norwegen kann der Staat die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes übernehmen, wenn die Erträge der Post für die Finanzierung des Poststellennetzes nicht ausreichen.

#### **4.4.5 Ergebnisse einer Umfrage zum Umbau des Poststellennetzes**

Die Post hat – wie in der bundesrätlichen Antwort zur Motion Rennwald (01.3300: Restrukturierung des Poststellennetzes/Moratorium) in Aussicht gestellt – ein unabhängiges Institut beauftragt, die Zufriedenheit der betroffenen Bevölkerung in Gemeinden und Ortschaften zu erfragen, in denen die Dienstleistungen der Post neu per Hausservice, in einer mobilen Post oder in Filialen oder Agenturen angeboten werden. Die Ergebnisse der Umfrage wurden durch ein unabhängiges, aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, Gemeinden, Konsumentenorganisationen sowie der Rand- und Berggebiete zusammengesetztes Gremium bewertet. Die Ergebnisse der Umfrage weisen auf eine gute Akzeptanz der neuen Formen Filiale, Agentur, mobile Post hin. Auch der Hausservice erhielt von jenen Kundinnen und Kunden, die davon Gebrauch machen, gute Noten. Allerdings ist die Zahl der Nichtnutzer beim Hausservice hoch, so dass das unabhängige Bewertungsgremium der Post empfohlen hat, vermehrt andere Formen zu forcieren und besser mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten. Ebenso gelangte das Gremium gestützt auf die Umfrage zum Schluss, dass die Öffnungszeiten der neuen Formen namentlich in den Randzeiten flexibler gestaltet werden müssten. Die Post hat sich bereit erklärt, diesen Empfehlungen nachzukommen und vermehrt Agenturlösungen umzusetzen und Erwerbskombinationen zu prüfen. Ausserdem wird die Post beim Umbau noch mehr als bisher mit den Gemeinden zusammenarbeiten und besser auf die regionalen Bedürfnisse eingehen.

#### **4.4.6 Weitere Politik zum Poststellennetz**

Im Zentrum der weiteren Postpolitik des Bundesrates steht nach wie vor die hohe Qualität der Universaldienstleistungen. Es ist nach Ansicht des Bundesrates daher



Artikel 2 PG (vgl. oben Ziff. 3.5.1). Artikel 2 PG würde demnach wie folgt mit einem neuen Absatz 3 ergänzt:

<sup>3</sup> Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz. In allen Regionen muss für alle Bevölkerungsgruppen eine Poststelle in angemessener Distanz erreichbar sein; eine solche Poststelle muss mindestens die Dienstleistungen des Universaldienstes anbieten.

#### *Ausreichende Flexibilität der Regelung*

Mit der Aufnahme einer entsprechenden Vorgabe im Postgesetz wird einem ausgewiesenen Bedürfnis nach politischer Mitbestimmung bei der Ausgestaltung des Poststellennetzes nachgekommen. Die Formulierung lässt gemäss ihrem Wortlaut einen ausreichenden Spielraum bei der weiteren Anpassung des Poststellennetzes zu. Die Notwendigkeit weiterer Anpassungen anerkennt die Kommission denn auch in ihrem Bericht vom 25. Februar 2002.

#### *Definition der «Poststellen»*

Der Bundesrat begrüsst die Meinung der Kommission, dass unter dem Begriff der Poststellen auch die alternativen Formen wie Filialen und Agenturen verstanden werden können. Nach Meinung des Bundesrates ist es unabdingbar, dass die Post ihr Poststellennetz in Zusammenarbeit mit Dritten betreiben kann. Grundsätzlich denkbar ist dabei namentlich, dass – wie im Fall von Schweden – Poststellen vermehrt in Form von Agenturen (also in Läden, Tankstellen, Bahnhöfen, Gemeindeverwaltungen usw.) geführt werden könnte.

Für den Bundesrat kommt indes namentlich gestützt auf die Ergebnisse der erwähnten Umfrage und entgegen der Meinung der Kommission auch die mobile Post als «vollwertige» Poststelle in Frage. Mit mobilen Postbüros an festen Standplätzen und fixen Öffnungszeiten kann das gleiche Angebot aufrecht erhalten werden wie heute in «fixen» kleinen, aber teureren Poststellen.

#### *Hauservice soll möglich bleiben*

Der Bundesrat begrüsst ferner die Ansicht der Kommission, dass der Hauservice an geeigneten Stellen auch zukünftig angeboten werden kann. Der Hauservice stellt eine valable Möglichkeit dar, um den Zugang zum Universaldienst zu gewährleisten oder die Dienstleistungsqualität namentlich für weniger mobile Teile der Bevölkerung zu verbessern. Der Hauservice soll daher auch gemäss der neuen Bestimmung als Ersatz für eine Poststelle dienen können. Der Bundesrat wird hierzu in der Verordnung entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen und sich dabei auch von den Empfehlungen des Bewertungsgremiums für den Umbau des Poststellennetzes leiten lassen, wonach der Hauservice eingeführt werden kann, wenn in der betreffenden Region weiterhin eine stationäre Einrichtung mit einem mindestens dem Universaldienst entsprechenden Angebot vorhanden ist. Die Post hat sich ihrerseits bereit erklärt, zukünftig vermehrt Agenturlösungen umzusetzen zu versuchen und noch stärker mit den betroffenen Regionen und Gemeinden zusammenzuarbeiten.

#### *Ausführungsbestimmungen des Bundesrates*

Der Bundesrat begrüsst die Absicht der Kommission, im Gesetz weder die Anzahl der Poststellen noch deren geografische Verteilung festzulegen. Der Bundesrat wird die entsprechenden Ausführungsbestimmungen erlassen. Er beabsichtigt, dabei primär auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden nach einem

guten Universaldienst abzustellen. Der Bundesrat schliesst sich überdies der Haltung der Kommission an, dass mit der neuen Vorgabe kein Rechtsanspruch auf die Errichtung oder Beibehaltung einer Poststelle entsteht. Es wird indes Aufgabe der zuständigen Aufsichtsbehörde sein, die Einhaltung der neuen gesetzlichen Vorgaben im Postgesetz zu kontrollieren. Näheres soll auch hierzu in den Ausführungsbestimmungen festgelegt werden.

Daneben beabsichtigt der Bundesrat, zukünftig auch die Zufriedenheit der Kundenschaft mit den verschiedenen neuen Formen der Poststellen gesondert evaluieren zu lassen.

#### **4.4.6.2 Vorerst keine Abgeltungen für das Poststellennetz**

In ihrer Parlamentarischen Initiative schlägt die KVF-N vor, der Post jährlich einen Anteil der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes abzugelten. Die Kommission legt den abzugeltenden Betrag auf rund 10 bis 20 Prozent der ungedeckten Kosten bzw. auf ca. 50 bis 100 Millionen Franken fest. Der Bundesrat lehnt diesen Vorschlag ab. Zur Finanzierung der Grundversorgung nimmt der Bundesrat unter Ziffer 5 im Einzelnen noch Stellung. Hier sei daher lediglich auf einige grundsätzliche Überlegungen hingewiesen.

Neben der Tatsache, dass es nach Ansicht des Bundesrates wenig sinnvoll ist, nicht benötigte Infrastrukturen anstelle der eigentlichen Universaldienstleistungen zu finanzieren, sprechen folgende Überlegungen grundsätzlich gegen den Vorschlag der KVF-N:

##### *Falsche Anreize für die Post*

Grundsätzlich haben Abgeltungen negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Sie schaffen falsche Anreize, da die Post so versucht ist, anstatt Kosten zu optimieren, Abgeltungen zu maximieren. Das heisst, die Post würde nicht mehr gehalten sein, ihr Netz nach den Kundenbedürfnissen auszurichten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Post die Kosten ihres Poststellennetzes zu Lasten des Bundes in der bisherigen Höhe belässt. Ebenso würden die Mitarbeiter der Post im falschen Glauben belassen, die Post müsse künftig keine oder nur noch moderate Anpassungen durchführen. Diese Wirkung wäre für die weitere Entwicklung der Post und letztlich auch für die Qualität des postalischen Universaldienstes fatal.

##### *Falsche Zeichen für die Kantone und Gemeinden*

Daneben setzen derartige Abgeltungen falsche Zeichen für Gemeinden und Kantone. Diese würden unter Hinweis, dass der Bund schliesslich die Kosten des Netzes abgilt, keinerlei Anpassungen mehr dulden, dies obwohl auch nach Ansicht der KVF-N die weitere Anpassung des Poststellennetzes geboten ist.

##### *Schuldenbremse*

Gemäss Artikel 126 BV hält der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Die Abgeltungen für das Poststellennetz würden neue Ausgaben des Bundes darstellen und den Zielen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufen. Dies ist umso bedenklicher, als die Post durch weitere Optimierungen die Kosten der Grundversorgung und des Poststellennetzes senken könnte.

### *Vorwürfe wegen unzulässiger Verbilligung von Wettbewerbsdiensten*

Bei der Ausrichtung solcher Subventionen müsste sichergestellt werden, dass die Beträge nur für die «Verbilligung» der in den Poststellen angebotenen reservierten und nicht reservierten Dienste verwendet werden, hingegen nicht für Wettbewerbsdienste. Gelingt eine solche Abgrenzung nicht, wird die Post dem ständigen Vorwurf ausgesetzt, der Vertrieb ihrer Wettbewerbsdienste werde unerlaubterweise verbilligt.

Der Bundesrat beantragt aus den genannten Gründen, zum heutigen Zeitpunkt auf Abgeltungen zu verzichten. Stattdessen sollten zunächst die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Sollte sich herausstellen, dass diese Instrumente nicht ausreichen, wird der Bundesrat dem Parlament eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreiten.

#### **4.4.6.3 Schlussfolgerungen zum Poststellennetz**

Der Bundesrat ist mit der KVF-N der Ansicht, dass die Ausgestaltung des Poststellennetzes politischer Mitbestimmung bedarf. Eine entsprechende Vorgabe im Postgesetz muss jedoch ausreichend flexibel sein, sich an tatsächlichen Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden orientieren und sich einfügen in die mit der Postreform eingeführte Zuständigkeitsordnung. In diesem Sinn stimmt der Bundesrat einer neuen Regelung in Artikel 2 Absatz 3 E-PG zu. Hingegen beantragt der Bundesrat die Streichung von Artikel 2 Absatz 4 E-PG, wonach der Post die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes zum Teil abgegolten werden sollen. Der Bundesrat schlägt stattdessen vor, zunächst die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten gemäss Postgesetz auszuschöpfen. Das heisst: Erträge aus den reservierten Diensten, Erträge aus den nicht reservierten und den Wettbewerbsdiensten sowie Kostenoptimierungen – so soll der geplante Umbau des Poststellennetzes unter Berücksichtigung der genannten Empfehlungen des Bewertungsgremiums umgesetzt werden. Daneben können Konzessionsgebühren eingeführt werden, wenn das entsprechende «Abschöpfungspotenzial» vorhanden ist. Zu den Finanzierungsmöglichkeiten verweisen wir im Einzelnen auf Ziffer 5.

#### **5 Die Absichten des Bundesrates zur weiteren Finanzierung der Grundversorgung**

Die folgenden Erläuterungen basieren auf dem oben dargestellten Szenario III für die Marktöffnung (Öffnung des Paketmarktes auf das Jahr 2004; Senkung der Monopolgrenze auf 100 g auf das Jahr 2006). Sollte sich das Parlament entgegen den Vorstellungen des Bundesrates für eine forcierte Marktöffnung (Anpassung an die EU) entscheiden, würden sich die Voraussetzungen erheblich ändern. Namentlich müssten im Hinblick auf eine Monopolgrenze von 50 g die geltende Postgesetzgebung total revidiert (Einführung eines Marktmodells) und die Möglichkeit von Abgeltungen für die Finanzierung der Grundversorgung vorgesehen werden.

## 5.1 Übersicht

### *Mögliche Instrumente*

Die Grundversorgung kann grundsätzlich mit folgenden Instrumenten finanziert werden:

1. Erträge aus dem reservierten Bereich
2. Erträge aus dem nicht reservierten Bereich
3. Rationalisierungen und Optimierungen bei der Post
4. neue Geschäftsfelder (Erträge aus den Wettbewerbsdiensten)
5. Konzessionsgebühren
6. Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen

### *Heute verwendete Instrumente*

Der Universaldienst mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen kostet jährlich rund 4,5 Milliarden Franken. Diese Kosten werden gemäss geltendem Postgesetz mit Erträgen aus den reservierten Bereichen gedeckt; Beiträge zur Finanzierung der Grundversorgung müssen gemäss Postgesetz allerdings auch aus Kostenoptimierungen der Post sowie aus den Erträgen der nicht reservierten und der Wettbewerbsdienste fließen. Die Finanzierungsmechanismen haben sich grundsätzlich bewährt. Allerdings hat der Paketbereich bislang Defizite erzielt und die Wettbewerbsdienste haben die geforderten Ergebnisse noch nicht erreicht.

Abgeltungen sind heute nur vorgesehen für den Postzeitungsdienst (Presseförderung) und – gestützt auf die Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr – für die Postautodienste. Dabei ist zu beachten, dass die Abgeltungen für den Postzeitungsdienst im Umfang von heute rund 100 Millionen ab dem Jahr 2003 um mindestens 20 Millionen Franken gekürzt werden sollen.

### *Hinweis auf die Vernehmlassung zum Gesamtpaket «Post/Swisscom AG»*

Die folgenden Ausführungen zu den Finanzierungsmöglichkeiten des Universaldienstes berücksichtigen die im Frühjahr 2001 durchgeführte Vernehmlassung zum Gesamtpaket «Post/Swisscom AG». Diese hat gezeigt, dass der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit der Post insgesamt unterstützt wird. Allgemein befürwortet wurde auch die Absicht der Post, die Grundversorgung namentlich durch Einnahmequellen aus neuen Geschäftsfeldern mitzufinanzieren. Ebenso wurden Massnahmen der Post zu Kosteneinsparungen dem Grundsatz nach begrüsst. Im Folgenden werden daher die Kostenoptimierungen und der Aufbau neuer Geschäftsfelder dargestellt. Anschliessend äussert sich der Bundesrat zu den Möglichkeiten einer Konzessionsabgabe und zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.

## 5.2 Rationalisierungen und Optimierungen

Die Post überprüft laufend die betrieblichen Abläufe und die administrativen Tätigkeiten sowohl in der Zentrale als auch in der Fläche. Durch geeignete Massnahmen soll das Ergebnis der Post gezielt verbessert werden. Diese Massnahmen werden mit Personalabbau und in bestimmten Bereichen mit Zentralisierungen einhergehen (so

namentlich im Bereich der Briefverarbeitung). Gleichzeitig wird die Post in neuen Geschäftsfeldern neue Arbeitsplätze schaffen (so namentlich im Bereich der Finanzdienstleistungen). Die Post wird zudem auf Grund ihrer flächendeckenden Präsenz und ihrer dezentralen Organisation auch weiterhin in der ganzen Schweiz Arbeitsplätze anbieten. Die anstehenden Änderungen sind jedoch nötig, wenn die Post auch zukünftig eine ausreichende und qualitativ gute Grundversorgung sicherstellen soll.

Neben dem bereits erläuterten Umbau des Poststellennetzes sind die folgenden Projekte von Bedeutung:

### **5.2.1 «Reengineering» der Briefverarbeitung (REMA)**

Die Post plant die Reorganisation ihrer Briefverarbeitung. Die heute 20 Briefzentren sollen in einem über mehrere Jahre dauernden Prozess ersetzt und auf den neusten technischen Stand gebracht werden. Ebenso werden die Prozesse in der Briefverarbeitung optimiert. Die Post will damit die Verarbeitung von Briefsendungen weiter modernisieren, die Qualität der Leistungen verbessern und so langfristig massgebliche Kosteneinsparungen realisieren. Nach heutigem Kenntnisstand wird das Projekt einen Personalabbau zur Folge haben, den die Post indes sozialverträglich umsetzen wird und der durch den Aufbau neuer Geschäftsfelder möglichst kompensiert werden soll.

Die heute 20 Briefverarbeitungszentren sollen – zum Teil an neuen Standorten – zusammengelegt werden. Voraussichtlich ab dem Jahr 2004 werden schrittweise neue und leistungsfähigere Briefsortieranlagen installiert werden. Die heutigen Briefzentren liegen zum Teil an ungünstigen Verkehrslagen, verfügen über zu enge Platzverhältnisse oder sind nicht ausgerichtet auf neue Dienstleistungen wie zum Beispiel die Hybridpost (elektronischer Versand der Briefe durch den Absender, Ausdruck, Verpackung, Adressierung und Zustellung durch die Post). Über die genaue Anzahl der Briefzentren sind zum heutigen Zeitpunkt noch keine Aussagen möglich, da das Projekt bis zum Jahr 2009 dauern soll und zur Zeit die planerischen Vorarbeiten noch laufen.

### **5.2.2 Abschluss der Reorganisation der Paketzentren**

Die Post hat die Reorganisation der Paketzentren weitgehend umgesetzt. Mittlerweile wird der Grossteil der Pakete in den drei Sortierzentren Härkingen, Daillens und Frauenfeld sortiert. Die Post verfügt über die modernsten und leistungsfähigsten Anlagen in Europa. Mit der in den kommenden Jahren noch anstehenden vollständigen Konzentration der Paketverarbeitung in den drei Zentren – namentlich nach der Schliessung der alten Paketzentren in Bern und Mülligen – wird die Post auf die kommenden Entwicklungen auf dem Paketmarkt insgesamt gut vorbereitet sein.

Dies zeigt sich beispielsweise an einer merklichen Verbesserung der finanziellen Situation der Paketpost. Während im Jahre 2000 noch ein Defizit von 255 Millionen Franken ausgewiesen wurde, beläuft sich dieses für das Jahr 2001 auf noch ca. 150 Millionen Franken, was einer Verbesserung des Resultats von über 100 Millionen Franken entspricht. In diesen Resultaten enthalten ist ein Infrastrukturbeitrag der Paketpost an die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes von rund 60 Millionen

Franken (Jahr 2000) bzw. rund 80 Millionen Franken (Jahr 2001). Der Grund für die Kostenunterdeckung bei den Paketen ist nach wie vor eine Nachwirkung des Wegfalls der Quersubventionierungen aus dem Telecom-Bereich und liegt insbesondere bei den – im Vergleich mit anderen europäischen Staaten – tiefen Paketpreisen. So sind die Paketpreise in England beispielsweise dreimal höher als in der Schweiz (Stand März 2002). Ferner haben die vor Inbetriebnahme der neuen Paketzentren eingesetzten Produktionsanlagen nur einen tiefen Automatisierungsgrad aufgewiesen, was sich kostenseitig entsprechend negativ ausgewirkt hatte.

### **5.2.3 Überprüfung der Organisation der Post im Bereich Personenverkehr**

Durch den Auftritt von ausländischen Unternehmen sowie infolge der zurzeit stattfindenden Konzentrationsprozesse wird der Wettbewerb im schweizerischen Markt zunehmend schärfer. Dies verlangt eine noch gezieltere Ausrichtung der Post im Bereich des Personenverkehrs auf die Marktverhältnisse; insbesondere was die Allianzfähigkeit der Post anbetrifft.

### **5.3 Neue Geschäftsfelder**

Neben der Überprüfung der betrieblichen Abläufe und den genannten Massnahmen ist die Post auf eine breitere Finanzierungsbasis angewiesen, die – angesichts der weiteren Liberalisierung – vorab im Bereich der Wettbewerbsdienste liegt.

Die Ausführungen zur erwarteten Substitution zeigen, dass die Post ihr Dienstleistungsangebot den neuen Gegebenheiten anpassen und dort neue Dienstleistungen einführen muss, wo dies die Kundschaft verlangt. Dabei ist darauf zu achten, dass – wie in Ziffer 4.1 gezeigt – die Dienstleistungen der Kundschaft weiterhin in hoher Qualität zur Verfügung gestellt werden. Gelingt dies, ist die Post wettbewerbsfähig und kann die Ziele der Eigenwirtschaftlichkeit sowie der Wertsteigerung erfüllen und einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Grundversorgung leisten. Die Post hat ihre Innovationsfähigkeit seit der Postreform denn auch bereits verschiedentlich bewiesen. Mit den neuen Angeboten (Direct Marketing Centers in Lausanne, Bern, Basel und Zürich oder neuen Produkten namentlich von Postfinance (Anlagefonds, Yellownet, Deposito-Konto) vermochte sie sich am Markt zu behaupten. Knapp drei Jahre nach der Lancierung des Gelben Deposito-Kontos liegen bereits mehr als eine Milliarde Franken Kundengelder auf den Konti bei Postfinance. Seit November 2001 bietet die Post ausserdem ein neues E-Deposito-Konto an. Mittlerweile benützen zudem gut 190 000 Kundinnen und Kunden die Möglichkeit zur elektronischen Verwaltung ihres Kontos (Stand im Einführungsjahr 1998: 35 992). Neu bietet die Post auch sog. Inhouse-Dienste an.

Für die nächsten Jahre zeichnen sich im Rahmen des geltenden Postgesetzes (Art. 9 PG) hinsichtlich der Erschliessung neuer Geschäftsfelder die folgenden Schwerpunkte ab:

### **5.3.1 E-Business**

Mit ihren Aktivitäten im «E-Business» hat die Post den Eintritt in die «Web-Technologie» bereits vollzogen. Sie hat so die Voraussetzungen für neues Wachstum geschaffen und begegnet damit gleichzeitig der erwarteten Substitution im Bereich der bisherigen Kerndienstleistungen. Der Geschäftsbereich Postfinance hat mit «yellownet» und dem Finanzportal bereits einen starken «E-Verkaufskanal» aufgebaut. Die Konzerngesellschaft «yellowworld AG» spezialisiert sich auf die Entwicklung von Angeboten von integrierten Logistik- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen übers Internet (sog. E-Fulfillment). Der Geschäftsbereich Briefpost baut die webbasierte Verwaltung von Adressen sowie Mailedienste auf als Grundlage für eine starke Stellung im zurzeit entstehenden elektronischen «Direct-Marketing-Markt». All diese Geschäftstätigkeiten sollen dazu beitragen, dass die Post eine ihr angemessene Stellung im «E-Business-Markt Schweiz» aufbauen und ihre Rolle als bewährter Partner für Informations-, Logistik- und Finanzdienstleistungen auch in der Welt der elektronischen Kommunikation wahrnehmen kann.

### **5.3.2 Logistik/Übernahme von betriebsinternen Postdiensten**

Die Post bietet Firmen die Übernahme und den Betrieb der internen Postdienste an. Sie bringt bei diesem Geschäft ihre logistischen Kenntnisse und Fähigkeiten ein. Der Nutzen dieser Tätigkeit liegt ferner in der Stärkung der Kundenbindung, indem durch Postpersonal direkt im Haus des Kunden hochwertige Dienstleistungen erbracht werden.

### **5.3.3 Internationale Postdienstleistungen**

Die Post verfolgt mit dem Geschäftsbereich Swiss Post International langfristig das Ziel, Marktleaderin im postalischen Verkehr von und zur Schweiz zu bleiben und mit kalkulierbarem Risiko in interessanten Auslandsmärkten zu wachsen. Dabei wird gezielt in Marktaktivitäten und Partnerschaften investiert, die das Potenzial der anerkannten Qualitätsmarke «Swiss Post» optimal nutzen und aus eigenen Mitteln finanziert werden können. Durch innovative Produkte und Lösungen aus einer Hand für die international tätige Kundschaft soll die Marktführerschaft der Post im Import und im zunehmend umkämpften und vollständig liberalisierten schweizerischen Exportmarkt gestärkt werden. In den international bereits weitgehend konsolidierten Paket- und Expressmärkten schliesst sich die Post starken globalen Allianzen an (Beispiele: Holländische Post, General Parcel/Englische Post) und sichert damit ihrer Kundschaft den Zugang zu qualitativ führenden, weltweiten Netzwerken. In den wichtigsten Partnerländern der Schweizer Wirtschaft (Deutschland, England, Frankreich, Holland, Italien und USA) ist die Post mit eigenen Verkaufsgesellschaften bzw. über Joint Ventures mit lokalen Partnern vor allem im Mailmarkt vertreten. Dies erhöht die Allianzfähigkeit der Post mit den langfristig dominierenden globalen Akteuren.

### 5.3.4

### Zahlungsverkehr und Finanzdienstleistungen

Im Vernehmlassungsbericht «Gesamtpaket Post/Swisscom AG» hat der Bundesrat umfassend dargestellt, wie die Post ihr Zahlungsverkehrs- und Finanzdienstleistungsangebot im Rahmen des geltenden Rechts ausgebaut hat. Bei diesem Ausbau hat sich die Post in ihrem Angebot auf die angestammte Kundschaft ausgerichtet, d.h. auf Privatkunden mit kleineren und mittleren Einkommen und Vermögen, kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) sowie grosse Unternehmen und öffentlich-rechtliche Körperschaften (Zahlungsverkehr und Cash Management). Die Dienstleistungen werden – wo sinnvoll – in Zusammenarbeit mit Partnern erstellt und erbracht. Bei allen Kooperationen achtet die Post aber darauf, dass der Auftritt der Post gegenüber der Kundschaft unter der eigenen Farbmarke «Gelb» erfolgt und somit eigenständig ist.

Der Bundesrat hat im Oktober 2001 auf eine Vorlage zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine Postbank angesichts der negativen Vernehmlassungsergebnisse verzichtet. Gleichzeitig hat der Bundesrat festgehalten, dass es zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Post im Bereich des Zahlungsverkehrs und der Finanzdienstleistungen notwendig ist, dass der Geschäftsbereich Postfinance Angebote für Aktivgeschäfte sowohl für die Privat- als auch Geschäftskundschaft in Zusammenarbeit mit einer Bank bereitstellen können muss. Die Nachfrage nach Finanzdienstleistungen aus einer Hand entspricht einem Kundenbedürfnis; dies gilt insbesondere für die Verknüpfung von Zahlungsverkehrs-Systemen und Kreditlimiten. Der Bundesrat erwartet von der Post eine effiziente und wirtschaftliche Lösung, die die Post insgesamt konkurrenzfähiger macht.

Die Post hat ein umfassendes Auswahlverfahren mit mehreren Banken durchgeführt, um den für den Einstieg ins Aktivgeschäft geeigneten Partner zu finden. Die Post hat sich sodann entschieden, mit der UBS einen entsprechenden Zusammenarbeitsvertrag abzuschliessen. Dabei soll auch in dieser Partnerschaft nach den oben bereits genannten Prinzipien verfahren werden, wonach der Auftritt der Post gegenüber dem Kunden eigenständig ist und die Kundenschnittstelle bei der Post verbleibt. Gleichzeitig ist aber zwingend sicherzustellen, dass der Partner für den Kredit einsteht bzw. das Kreditrisiko trägt.

Unter diesen Voraussetzungen entwickelt Postfinance – gemeinsam mit dem Partner – die folgenden Produkte: für die Privatkundschaft Hypotheken auf Wohneigentum, für die Geschäftskundschaft Kontokorrent-Lösungen sowie Feste Vorschüsse.

Die neuen Angebote stützen sich – wie bei den bisherigen Partnerschaften im Bereich der Anlagefonds, der Versicherungen sowie dem Wertschriftenhandel – auf die im Postgesetz und in der Postverordnung verankerte Befugnis, in Zusammenarbeit mit Partnern neue Dienstleistungen anzubieten. Gemäss Artikel 6 Absatz 3 VPG darf die Post überdies Kundenkonti mit oder ohne Rückzugsbeschränkungen führen. Das heisst, die Post dürfte bei der beabsichtigten Dienstleistung «Kontokorrent» in Berücksichtigung der Bedürfnisse eines modernen Zahlungsverkehrs sogar eigene marktübliche Kontoüberzugslösungen anbieten. Indessen hat die Post hier nicht den eigenen, sondern den partnerschaftlichen Weg gewählt und damit erreicht, dass der Partner wie bei den übrigen genannten Produkten auch beim Produkt «Kontokorrent» für den Kredit einsteht bzw. das Kreditrisiko trägt.

Es ist Aufgabe der Eidgenössischen Bankenkommission, dafür zu sorgen, dass mit diesen Zusammenarbeitsmodellen die bankenrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Diese Aufgabe ist gegenüber der UBS im Rahmen der ordentlichen Aufsicht wahrzunehmen.

## **5.4 Konzessionsgebühren**

### *Voraussetzungen für die Einführung*

Nach Postgesetz können von privaten Anbietern von nicht reservierten Postdienstleistungen Gebühren erhoben werden, wenn namentlich die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Kostenunterdeckung bei der Grundversorgung,
- wirtschaftliche Betriebsführung der Post,
- ausreichendes «Abschöpfungspotenzial» (d.h. genügende Umsätze von privaten Anbietern im Bereich der nicht reservierten Postdienste bzw. ausreichender Marktöffnungsgrad).

### *Gründe für den bisherigen Verzicht*

Die genannten Voraussetzungen sind bis anhin nicht erfüllt. Die Post hat die Kosten der Grundversorgung bisher selbst tragen können. Eine Kostenunterdeckung besteht nicht.

Überdies wurde bis anhin auf die Erhebung einer Konzessionsabgabe verzichtet, weil der Marktöffnungsgrad für diese Finanzierungsmethode zu gering war. Angesichts des heute noch geringen «Abschöpfungspotenzials» wären die möglichen Einnahmen aus den Konzessionsgebühren im Vergleich zu den Kosten für die Einführung und den Vollzug des Konzessionssystems zu gering gewesen, zumal lediglich auf den Umsätzen der privaten Anbieter aus den nicht reservierten Postdiensten (Pakete von 2 bis 20 kg) Gebühren erhoben werden können.

### *Pläne des Bundesrates*

Der Bundesrat wird ab 2004 die Möglichkeit schaffen, Konzessionsgebühren auf den Umsätzen privater Anbieter von nicht reservierten Postdiensten zu erheben. Dies gilt für den Fall, dass die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nachweislich keine Kostendeckung im Universaldienst erreichen sollte. Zudem setzt das System voraus, dass die privaten Anbieter einen ausreichenden Umsatz erzielen, was erst nach der Öffnung des Paketmarktes der Fall sein dürfte<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Schätzungen zufolge weist der Paketmarkt ein Umsatzvolumen von rund 800 bis 900 Millionen Franken auf. (Annahme: Marktanteil der Post bei rund 80 Prozent). Bei einer Gebühr auf dem Mehrwertsteuerpflichtigen Umsatz von ca. 180 Millionen Franken wäre demnach bei einem Abgabesatz von 5 Prozent mit ca. 9 Millionen Franken Konzessionsgebühren zu rechnen.

## 5.5

### Abgeltungen

Solange die Kosten der Grundversorgung mit anderen Massnahmen gesichert werden können, sollten nach Ansicht des Bundesrates keine Abgeltungen eingeführt werden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die oben dargelegten Finanzierungsmöglichkeiten für die nächsten Jahre für die Finanzierung der Grundversorgung ausreichen. Sollte es sich allerdings abzeichnen, dass die Kosten der Grundversorgung nach der schrittweisen Öffnung des Postmarktes nicht mehr gedeckt werden können, so würde der Bundesrat dem Parlament die nötigen Vorschläge unterbreiten. Sollte es ausserdem die wirtschaftliche Situation der Post – wider Erwarten – erfordern, so könnte der Bund die begrenzte Marköffnung im Briefbereich zeitlich verschieben oder dem Parlament eine Vorlage zur Abgeltung der ungedeckten Kosten des Universaldienstes unterbreiten. In diesem Zusammenhang ist jedoch daran zu erinnern, dass gemäss Artikel 126 BV der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht halten muss. Abgeltungen würden neue Ausgaben des Bundes darstellen und den Zielen dieser verfassungsrechtliche Vorgaben zuwiderlaufen.

## 5.6

### Fazit zur weiteren Finanzierung der Grundversorgung

### 5.6.1

#### Finanzierung der Grundversorgung nach der Öffnung des Paketmarktes

Bis zum Jahr 2006 soll die Post die Grundversorgung primär mit folgenden Mitteln finanzieren:

- Erträge aus dem reservierten Bereich (Briefpost),
- Erträge aus dem nicht reservierten Bereich (namentlich Zahlungsverkehr, Paketpost und Export),
- Kostenoptimierungen bei der Post (Kosteneinsparungen bei der Paketpost und der Briefpost sowie im Poststellennetz),
- Erschliessen neuer Geschäftsfelder (Erträge aus den Wettbewerbsdiensten),
- bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen: Konzessionsgebühren auf den Umsätzen privater Anbieter von nicht reservierten Postdiensten.

Der Bundesrat ist, gestützt auf die Erfahrungen im Ausland und die Annahmen der Post, der Ansicht, dass die Post die Grundversorgung auch nach der Öffnung des Paketmarktes weiterhin eigenwirtschaftlich erbringen kann. Wesentliche Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Post ihre Vorhaben (Kostenoptimierungen und Aufbau neuer Geschäftsfelder) fortführen kann. Der Umbau des Poststellennetzes wird durch die Öffnung des Paketmarktes kaum tangiert. Bereits im laufenden Jahr kann der grösste Teil der nicht durch interne Verrechnungen gedeckten Kosten des Poststellennetzes durch die Erträge der Briefpost finanziert werden.

Sollte die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung keine Kostendeckung erreichen, so wird der Bundesrat – gemäss Szenario III – ab dem Jahr 2004 zudem Konzessionsgebühren auf den Umsätzen privater Anbieter von nicht reservierten Postdiensten einführen können.

## 5.6.2

### **Finanzierung der Grundversorgung nach der Senkung der Monopolgrenze auf 100 g**

Mit der auf das Jahr 2006 vorgesehenen Herabsetzung der Gewichtslimite für reservierte Dienste auf 100 g soll ein beschränkter Teil der Briefpost für den Markt geöffnet werden. Die Erfahrungen im Ausland haben dabei gezeigt, dass bei diesem Öffnungsgrad der grösste Teil des Briefvolumens noch weitgehend im Monopol verbleibt. Dies trifft ebenso auf die Schweiz zu, wo gemäss Angaben der Post rund 85 Prozent der Briefe weniger als 100 g wiegen. Erfahrungsgemäss haben daher die traditionellen Anbieter auch bei einer teilweisen Öffnung des Briefmarktes auf ihren Heimmärkten nach wie vor sehr grosse Marktanteile. Auch die Post rechnet damit, dass sie bei einer Monopolgrenze von 100 g über ausreichende Mittel zur Finanzierung der postalischen Grundversorgung verfügt, da bei einer Grenze von 100 g die maschinell sortierfähigen Briefe noch im Monopol verbleiben.

Neben den bisherigen Finanzierungsinstrumenten (Erträge aus den übrigen Diensten der Post, Kostenoptimierungen, neue Geschäftsfelder) besteht zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit, auch die Anbieter von nicht reservierten (Brief-)Postdiensten zur Finanzierung der Kosten des Universaldienstes beizuziehen (Konzessionsgebühren). Sollte es sich indes abzeichnen, dass die Post die Kosten des Universaldienstes nicht mehr selbst tragen kann, so wird der Bundesrat dem Parlament – nötigenfalls bereits vor der beschränkten Öffnung des Briefmarktes – eine Vorlage für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Post unterbreiten.

## 6

### **Leitsätze des Bundesrates zur weiteren Postpolitik**

Die folgenden Leitsätze fassen die zukünftige Postpolitik des Bundesrates gestützt auf die obigen Erläuterungen zusammen. Sie sollen gleichzeitig als Grundlage für die weitere Entwicklung des Postwesens in der Schweiz dienen.

Der Leitsatz 6 (Marktöffnungsszenario) wird gleichzeitig in Form eines Bundesbeschlusses ausgestaltet und dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet.

## 6.1

### **Leitsatz Nr. 1**

*Der Bundesrat sorgt auf der Grundlage des Postgesetzes vom 30. April 1997<sup>24</sup> für einen flächendeckenden, frei zugänglichen und qualitativ guten Universaldienst mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu angemessenen Preisen.*



*Zeitgleich mit dem ersten Öffnungsschritt wird der Bundesrat die Rechtsgrundlagen für die Einführung einer Konzessionspflicht gemäss Artikel 6 PG schaffen.*

*Der Bundesrat wird die Erfahrungen mit der schrittweisen Marktöffnung in der Schweiz und deren Auswirkungen auf die Qualität des Universaldienstes, die Regionen und die Arbeitsplätze auswerten und dem Parlament im Hinblick auf allfällige weitere Öffnungsschritte die nötigen Anträge unterbreiten.*

## 6.7

### Leitsatz Nr. 7

*Der Universaldienst wird auf der Grundlage des geltenden Postgesetzes nach folgenden Grundsätzen finanziert:*

- a. Die Post passt ihre Infrastrukturen (namentlich Verteilzentren und Logistik) laufend veränderten Bedürfnissen an und sorgt damit für eine eigenwirtschaftliche, rationale und effiziente Betriebsführung.*
- b. Die Erträge aus dem reservierten und dem nicht reservierten Bereich dienen der Finanzierung des flächendeckenden Universaldienstes und des hierfür erforderlichen flächendeckenden Poststellennetzes.*
- c. Die Post erschliesst im Rahmen des geltenden Postgesetzes und unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität neue Geschäftsfelder zur Finanzierung des Universaldienstes und des hierfür erforderlichen flächendeckenden Poststellennetzes.*
- d. Der Bundesrat wird, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, zur Finanzierung des Universaldienstes Gebühren auf den Umsätzen privater Anbieter von konzessionierten, nicht reservierten Postdiensten erheben.*

*Sollte es sich abzeichnen, dass die Kosten des Universaldienstes (einschliesslich des Poststellennetzes) mit den genannten Instrumenten nicht gedeckt werden können, so unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Post.*

# Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Übersicht

Die Post soll in die Lage versetzt werden, die anstehende Marktöffnung sowie die weiteren künftigen Herausforderungen auf einer gesunden finanziellen Basis anzugehen. Die Vorlage zur Revision des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997 (POG, SR 783.1) bezweckt in diesem Sinne die Rekapitalisierung der Post. Diese ist nötig, um der Post die Einhaltung der Rechnungslegungsstandards bezüglich der Vorsorgeverpflichtungen zu ermöglichen.

Neben der Rekapitalisierung umfasst die Vorlage die folgenden Elemente:

- Loslösung der Post aus der Tresorerie des Bundes: Die Post soll künftig in eigenem Namen und auf eigene Rechnung auf dem Kapitalmarkt auftreten können.
- Anpassung der Haftungsregelung für die Organe der Post: Mit der Loslösung der Post aus der Tresorerie des Bundes sind auch die Verantwortlichkeiten der Organe der Post (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) neu zu regeln und an die bereits für die SBB und die Swisscom AG geltenden Regelungen anzupassen.

In der Vernehmlassung zum Gesamtpaket «Post/Swisscom AG» vom Frühjahr 2001 blieben die hier dargelegten Änderungen (Rekapitalisierung und Anpassung der Verantwortlichkeiten der Organe) unbestritten.

### 1.2 Selbstständige Tresorerie der Post

(Art. 11a–11c E-POG, Art. 35 FHG)

#### 1.2.1 Heutige Regelung

Auf Grund des im Rahmen der PTT-Reform revidierten Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 (FHG, SR 611.0) wurde die Post endgültig aus dem direkten Anwendungsbereich des FHG entlassen. Hingegen blieb die Tätigkeit der Post im Tresoreriebereich durch die Anbindung an die Bundestresorerie weiterhin eingeschränkt. Artikel 35 Absätze 2 und 3 FHG lauten:

*Art. 35 Abs. 2 und 3*

*<sup>2</sup> Die Eidgenössische Finanzverwaltung führt die zentrale Tresorerie des Bundes sowie der Schweizerischen Bundesbahnen und der Schweizerischen Post. Sie sorgt für die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes sowie seiner Betriebe und Anstalten. Die im Rahmen der zentralen Tresorerie des Bundes gewährten Darlehen und Vorschüsse an Bundesbetriebe und Anstalten sind unter dem Finanzvermögen zu erfassen.*

*<sup>3</sup> Die der Eidgenössischen Finanzverwaltung übergebenen Gelder der Bundesbetriebe und Anstalten sowie die ihnen vom Bund gewährten Darlehen werden zu Marktbedingungen verzinst.*

Die Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) bzw. der Bundestresorerie und der Post ist mit einer Vereinbarung geregelt. Die Situation der Post weist die Besonderheit auf, dass die Post dank dem Postkontosystem über reichliche Mittel verfügt, die sie zinstragend anlegen kann. Der Bund verzinst die bei der Bundestresorerie angelegten Gelder der Post zu den für den Bund am Markt geltenden Bedingungen. Angesichts der ausgezeichneten Bonität der Eidgenossenschaft liegen ihre Zinskonditionen deutlich unter jenen anderer erstklassiger Schuldner.

Der Umstand, dass die Post mit einer Anlage ihrer Gelder am Markt unter Inkaufnahme eines höheren Risikos einen wesentlich höheren Ertrag erwirtschaften kann, hat die EFV im Herbst 2000 bewogen, die Post mit der selbstständigen und eigenverantwortlichen Anlage ihrer Gelder am Geld- und Kapitalmarkt zu beauftragen. Die Post hat dabei die von der EFV erlassenen Anlagerichtlinien und Schuldnerlimite einzuhalten. An der engen Zusammenarbeit zwischen der Post und der Bundestresorerie hat sich nichts geändert. Die Bundestresorerie hat das Recht, Anlagen der Post selber zu Marktbedingungen zu übernehmen. Damit werden gegenläufige Geschäfte der Post und der Bundestresorerie am Markt vermieden. Die Post deckt kurzfristige Liquiditätsbedürfnisse ausschliesslich bei der Bundestresorerie ab. Das Gleiche gilt für Zinssatzswaps zur Absicherung von Zinsrisiken.

### **1.2.2 Grundzüge der neuen Regelung**

Mit der oben erwähnten Vereinbarung wurde die Tresorerie der Post in wesentlichen Teilen faktisch verselbstständigt. Auch wenn der Post die Kompetenzen mittels Treasurerevereinbarung erteilt wurden, so ist die EFV damit nicht von den gesetzlichen Pflichten und Verantwortungen bezüglich der Bundestresorerie im Bereich der Post entbunden worden. Der Bundesrat beantragt nun dem Parlament, die Einbindung der Post in die zentrale Tresorerie des Bundes aufzuheben. Auch bei einem Verzicht auf die Schaffung einer Postbank bestehen zwingende Gründe, die Tresorerie der Post auch in rechtlicher Hinsicht zu verselbstständigen und der Post den Auftritt auf dem Geldmarkt in eigenem Namen und auf eigene Rechnung und Verantwortung zu ermöglichen.

Mit der Verselbstständigung der Tresorerie der Post wird die enge Zusammenarbeit mit der Bundestresorerie nicht aufgehoben, sondern zwecks beidseitiger Kosten- und Ertragsoptimierung auf der Basis einer Vereinbarung weitergeführt. Die Vereinbarung regelt insbesondere den gegenseitigen Liquiditätsausgleich, die längerfristige Geldaufnahme der Post sowie den Informationsfluss zu Gunsten der EFV. Weil der Post weiterhin eine Staatsgarantie gewährt wird, sieht der Gesetzesvorschlag ein Kontrollrecht der EFV vor. Die Transparenz wird dadurch gewährleistet, dass im Jahresbericht der Post über die Tresorerie Rechenschaft abzulegen ist.

Für die Sicherstellung der ständigen Zahlungsbereitschaft der Post ist künftig die Post selber verantwortlich; die Zuständigkeit und Verantwortung der EFV wird mit einer Modifikation von Artikel 35 Absatz 2 FHG aufgehoben. Zur Erfüllung ihrer

Aufgabe wird der Post die Kompetenz erteilt, kurzfristige Gelder mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr am Geldmarkt aufzunehmen. Die längerfristige Geldaufnahme, die wegen der umfangreichen Mittel aus dem Postzahlungsverkehr einem äusserst kleinen Bedürfnis entspricht, wird in der oben erwähnten Vereinbarung geregelt. Dadurch kann eine gegenseitige Störung und Konkurrenzierung am Kapitalmarkt von Bund und Post vermieden werden.

Es ist Aufgabe des Verwaltungsrates der Post, im Rahmen der zwischen der EFV und der Post abgeschlossenen Vereinbarung der Tresorerie der Post mittels Anlage-richtlinien Vorschriften für ein Portfolio-Management zu erteilen. Dabei wird der Sicherheit der Anlagen ein hoher Stellenwert beigemessen. Auf die Aufnahme der für die Bundestresorerie gemäss Artikel 36 FHG geltenden Einschränkung, wonach Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmen nicht zu Anlagezwecken erworben werden dürfen, wird bewusst verzichtet. Ein allfälliger Erwerb von Aktien im Rahmen einer vorsichtigen Vermögensbewirtschaftung wird in der oben erwähnten Vereinbarung zu regeln sein. Das gleiche gilt für Liegenschaftskäufe. Die Post hat jedoch nicht die Absicht, in absehbarer Zeit Immobilien zu Anlagezwecken zu erwerben.

### **1.2.3 Staatsgarantie bleibt unverändert**

Mit der Botschaft vom 10. Juni 1996 zum Postgesetz<sup>25</sup> hat der Bundesrat dem Parlament beantragt, die Staatsgarantie für die Postkontogelder explizit in das Postgesetz (PG, SR 783.0) aufzunehmen. In der Differenzvereinbarung zum Postgesetz haben die Räte beschlossen, auf eine explizite Erwähnung der Garantie des Bundes im Gesetz zu verzichten. In den Räten wurde die Meinung vertreten, der Bund würde trotz der Festlegung einer inhaltlich beschränkten und subsidiären Garantie des Bundes im Gesetz für die Verbindlichkeiten seiner öffentlich-rechtlichen Anstalt Post so oder so umfassend haften. Demzufolge müsste bei einer Zahlungsunfähigkeit der Post zunächst einmal das Vermögen der Post, insbesondere das Dotationskapital, zur Deckung herangezogen werden. Sollte dies zur Schuldendeckung nicht ausreichen, würde der Bund als Träger der Post gegenüber allen Schuldnern, also auch den Kundinnen und Kunden des Zahlungsverkehrs der Post, haften. Mit dem Verzicht auf die explizite Erwähnung und inhaltliche Beschränkung der Garantie des Bundes für den Zahlungsverkehr der Post und mit den diversen Erklärungen für eine zwar subsidiäre, aber umfassende Garantie des Bundes für die Post wird diese Garantie aus rechtlicher Sicht kaum in Zweifel gezogen werden können. Die Post verfügte damit über eine implizite, umfassende Staatsgarantie und eine in Artikel 35 Absatz 2 FHG geregelte Liquiditätsgarantie. Mit der Streichung der Post aus Artikel 35 Absatz 2 FHG fällt diese Liquiditätsgarantie weg.

Es bestand bisher ein klarer Konnex zwischen der Staatsgarantie und der Tresoreriebeziehung der Post zum Bund. Nun ist vorgesehen, der Post – trotz Loslösung von der Bundestresorerie – die Staatsgarantie weiterhin zu gewähren. Mit der rechtlichen Verselbstständigung der Tresorerie der Post müssen deshalb Sicherheiten eingebaut werden, die die Risiken minimieren, dass die Staatsgarantie dereinst beansprucht werden könnte. Dies soll durch entsprechende Vorschriften und Kontrollrechte für den selbstständigen Auftritt der Post auf dem Kapitalmarkt geschehen. Der Post soll

<sup>25</sup> BBl 1996 III 1249, Ziff. 253 – Art. 12

es zudem ermöglicht werden, aus eigenen Mitteln sukzessive eine branchenübliche Eigenkapitalbasis aufzubauen. Damit wird auch das Haftungssubstrat vergrössert. Auch im Hinblick auf Öffnungsschritte im Postmarkt und eine allfällige spätere Aufhebung der Staatsgarantie ist der Aufbau der Eigenkapitalbasis erforderlich. Die Aufhebung der Staatsgarantie dürfte sich dereinst aus wettbewerbsrechtlicher, ordnungspolitischer und EU-rechtlicher Sicht ergeben: Die Staatsgarantie für die Post wird im internationalen Vergleich als Subvention (staatliche Beihilfe) betrachtet (vgl. Jahresbericht der Eidgenössischen Bankenkommission 2001, S. 61, Ziff. 3.8.2). Dies hat im Moment noch keine weiteren Folgen. Mittelfristig muss indessen mit den zu erwartenden Entwicklungen bei den bilateralen Abkommen mit der EU und beim GATS damit gerechnet werden, dass die Staatsgarantie zum Thema werden kann. Für die Aufhebung sprechen auch die ordnungspolitische Problematik von Staatsgarantien und die Tendenz, solche nicht qualifizier- und nicht quantifizierbaren sowie nicht direkt beeinflussbaren Risiken für den Bund zu reduzieren.

Da der Post die Staatsgarantie indes weiterhin gewährt werden soll, ist gestützt auf die oben dargelegte parlamentarische Diskussion bis auf die in Artikel 35 Absatz 2 FHG vorgesehene Aufhebung der Liquiditätsgarantie keine Änderung der Rechtsgrundlagen notwendig.

### **1.3 Verantwortlichkeit der Organe der Post** (Art. 10a E-POG)

Mit der Loslösung der Post von der Tresorerie des Bundes werden den Organen der Post weitreichende Kompetenzen bezüglich des Auftretens der Post auf dem Geld- und Kapitalmarkt erteilt. Dies muss zum Anlass genommen werden, auch die Verantwortlichkeit der Organe neu zu regeln. An der bestehenden Haftungsregelung der übrigen Angestellten der Post ändert sich mit dieser Neuregelung nichts. Die vorgeschlagene Regelung der Verantwortlichkeit der Organe der Post blieb in der Vernehmlassung zum Gesamtpaket Post/Swisscom AG unbestritten.

#### **1.3.1 Bisherige Regelung**

*Haftung der Post bzw. des Postpersonals allgemein (Art. 16 Abs. 2 POG)*

Die Post haftet für ihre Dienstleistungen nach den Bestimmungen der Postgesetzgebung und der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr. Gemäss Artikel 3 Absatz 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32) gehen diese spezialgesetzlichen Haftungsregeln den Bestimmungen des VG vor. Wo keine solchen Regeln vorliegen, richtet sich die Haftung hingegen nach dem VG oder in Anwendung von Artikel 11 VG nach den Bestimmungen des Zivilrechts.

*Verantwortlichkeit der Organe der Post*

Als Organe gelten gemäss Artikel 7 POG der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung. Die Haftung bzw. die Verantwortlichkeit der Organe der Post ist bislang nicht speziell geregelt. Es kommen demzufolge die gleichen Regelungen zur Anwendung, welche auch für das übrige Personal anzuwenden sind.

Die Organe der Post sind nach Artikel 1 Absatz 1 Bst. f VG unmittelbar mit einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes betraut. Zudem kann es sich auch um Arbeitskräfte des Bundes im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e VG handeln. Die Bestimmungen des VG sind heute demzufolge auf die Organe der Post grundsätzlich anwendbar. Ein direktes Forderungsrecht gegenüber dem Personal und damit auch gegenüber den Organen der Post ist bislang ausgeschlossen (Art. 16 Abs. 3 POG u. Art. 3 Abs. 3 VG). Im Innenverhältnis (zwischen dem Unternehmen bzw. dem Bund und dem Organ) haften die Organe der Post – anders als beispielsweise die Organe der SBB AG (vgl. Art. 14 SBBG; SR 742.31) – gemäss den Artikeln 7 bzw. 8 VG nur für vorsätzlich oder grobfahrlässig verursachten Schaden. Der Regress auf die Organe durch das Unternehmen Post selbst bzw. den Bund für einen ihm allenfalls entstandenen Schaden ist damit erheblich eingeschränkt. Diese Einschränkung der persönlichen Haftung der Organe ist mit der erheblich verstärkten unternehmerischen Verantwortung und der sich immer mehr im Wettbewerb abspielenden Tätigkeit der Post nicht mehr vereinbar.

### **1.3.2 Grundzüge der Neuregelung**

Als Gegenstück zu den mit dieser Vorlage den Organen zusätzlich übertragenen Handlungsbefugnissen (wie insbesondere die Geldmittelaufnahme und -anlage am Geld- und Kapitalmarkt) sind somit die Verantwortlichkeiten der Organe der Post neu zu regeln. So soll die Verantwortlichkeit der Organe sich neu sinngemäss nach den Bestimmungen des Aktienrechts richten. Damit werden die Organe der Post gleich behandelt wie beispielsweise jene der Swisscom oder der SBB.

Eine einheitliche Anwendung der aktienrechtlichen Verantwortlichkeitsbestimmungen ist jedoch nur möglich, wenn den Organen ihre Aufgaben mittels privatrechtlicher Verträge übertragen werden. Eine öffentlich-rechtliche Anstellung könnte nicht lösbare Abgrenzungsfragen nach sich ziehen.

Die aktienrechtlichen Haftungsbestimmungen können zudem nur sinngemäss und nicht umfassend angewendet werden. So sind die Pflichten der Organe bereits in den Artikeln 9 und 10 POG und in den nachgeordneten Reglementen geregelt. Ob eine haftungsrechtlich relevante Pflichtverletzung vorliegt, muss im Einzelfall nach diesen Rechtsgrundlagen beurteilt werden. Bezüglich des Haftungsmassstabes soll aber durchaus auf die Rechtsprechung zur aktienrechtlichen Verantwortlichkeit der Organe abgestellt werden. Weiter können die Bestimmungen der Artikel 754–761 OR nicht in jedem Fall genau ihrem Wortlaut entsprechend angewandt werden. So müsste beispielsweise, da bei der Post keine Generalversammlung besteht, die Genehmigung der Rechnung durch den Bundesrat als Entlastungsbeschluss im Sinne von Artikel 758 OR betrachtet werden.

Es muss weiter präzisiert werden, vor welchen Instanzen und damit auch in welchem Verfahren Verantwortlichkeitsansprüche gegen die Organe geltend gemacht werden können. Da die Organe dem Privatrecht unterstehen und privatrechtliche Regelungen zur Beurteilung beigezogen werden, sollen Streitigkeiten bezüglich der Haftung der Organe der Zivilgerichtsbarkeit unterstellt werden.

Die Stellung des Bundes und damit dessen Rechte und Pflichten in einem Verantwortlichkeitsverfahren müssen definiert werden. Der Bund als Eigner und Gläubiger soll im Rahmen eines solchen Verfahrens sowohl die Stellung eines Aktionärs ein-

nehmen als auch für die Interessen der direkt geschädigten Anstalt eintreten können. Damit der Bund oder ein geschädigter Dritter die Stellung des Gläubigers im Sinne von Artikel 757 OR einnehmen kann, bedarf es eines Schadens, der zwingend eine Sanierung der Post nach sich zieht, um diese selbst beziehungsweise deren Liquidität erhalten zu können.

Die Anwendung des VG und Artikel 16 Absatz 3 POG wird in Bezug auf Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber den Organen explizit ausgeschlossen. Damit soll klar zum Ausdruck gebracht werden, dass für solche Ansprüche ausschliesslich die Spezialnorm von Artikel 10a zur Anwendung kommen soll.

## **1.4 Ausfinanzierung und Rekapitalisierung der Personalvorsorgeverpflichtungen**

### **1.4.1 Ausgangslage**

Die Post ist seit 1998 eine selbstständige, öffentlich-rechtliche Anstalt mit Staatsgarantie. Der Bund ist Eigentümer der Post. Mit der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 1998 stellte der Bund der Post ein Dotationskapital (Eigenkapital) von 1,3 Milliarden Franken zur Verfügung. Seither konnte die Post das Eigenkapital durch die Einlagen der Gewinne in die Reserven auf rund 2,1 Milliarden Franken (Stand Ende 2001) erhöhen.

Für die Post ergeben sich namhafte Verpflichtungen aus der Personalvorsorge. Zu nennen sind der Pensionskassenfehlbetrag bei der PKB, der vom Bund per Ende 2001 übernommen wurde, sodann die Verpflichtungen aus der Anwendung der Regel 16 der Fachempfehlungen zur Rechnungslegungen (FER 16) und die Deckungslücke bei der beruflichen Vorsorge für besondere Dienstverhältnisse (BVBD-Deckungslücke).

Diese Rekapitalisierung der Post blieb in der erwähnten Vernehmlassung unbestritten. Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir, die Rechtsgrundlagen für eine Rekapitalisierung der Post für die Neubewertung ihrer Verpflichtungen gegenüber der Pensionskasse sowie für die Ausfinanzierung der BVBD-Deckungslücke zu schaffen.

### **1.4.2 Neue Rechnungslegungsstandards**

Die Post führt gestützt auf Artikel 11 POG seit dem Rechnungsjahr 1998 eine Konzernrechnung nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER-Standard).

Die Post beabsichtigt, ihre Rechnungslegung ab Rechnungsjahr 2003 auf den IAS-Standard (International Accounting Standard) umzustellen. Massgebend für diesen Entscheid waren die Ziele des Konzerns Post (namentlich Vergleichbarkeit mit anderen Post-Unternehmen und Branchenunternehmen, verbesserte Kooperationsmöglichkeiten, Verbesserung der Informationen gegenüber dem Eigner und der Öffentlichkeit). Nach Auskunft der Revisionsstelle der Post ist im Hinblick auf die Umstellung von FER auf IAS keine Neubewertung der Immobilien der Post nötig.

Bezüglich der konkreten Auswirkungen auf die Rückstellung bei den Personalvorsorgeverpflichtungen gemäss FER 16 bzw. IAS 19 verweisen wir auf Ziffer 1.4.3.2.

### **1.4.3 Personalvorsorgeverpflichtungen**

Gestützt auf Artikel 15 Absatz 1 POG ist die Post mit Zustimmung des Bundesrates aus der PKB ausgetreten und hat auf den 1. Januar 2002 eine eigene Pensionskasse Post errichtet. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat entschieden, gestützt auf Artikel 24 POG die Deckungslücke der Post bei der Pensionskasse des Bundes zu Gunsten der Post per 31. Dezember 2001 zu übernehmen und bis Ende 2004 auszufinanzieren. Die PKB-Deckungslücke belief sich per Ende 2001 auf 4129 Millionen Franken. Der definitiv auszufinanzierende Betrag wird nach Abschluss der Dossierbereinigung bzw. -übergabe festgelegt. Für diesen Betrag muss keine Rechtsgrundlage mehr geschaffen werden. Indessen fehlt die Rechtsgrundlage für die Rekapitalisierung der Post für weitere Personalvorsorgeverpflichtungen (BVBD-Deckungslücke) und für die FER-16- bzw. IAS-19-Rückstellung.

#### **1.4.3.1 BVBD-Deckungslücke** (Art. 24 Abs. 2 neu POG)

Das Postpersonal (früher PTT-Personal) unterstand bis Ende 2001 dem Personalrecht des Bundes und war somit bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) versichert. Daneben gab es bei der Post besondere Personalkategorien, die auf Grund ihrer speziellen Dienstverhältnisse oder aus administrativen Gründen nicht der PKB angehören konnten. Dieses Personal wurde bei der beruflichen Vorsorge für besondere Dienstverhältnisse (BVBD, früher C 25) der Post versichert. Dabei handelt es sich um Aushilfs- und Reinigungspersonal sowie das Personal der Posthalter und der Postautohalter. Die Post hat das der BVBD unterstellte Personal, gestützt auf den Vorsorgeplan der BVBD, gleich behandelt wie das nach den PKB-Statuten versicherte Personal. Damit sollte bei der beruflichen Vorsorge die Gleichbehandlung des gesamten Postpersonals (früher PTT-Personals) gewährleistet werden.

Im Mai 1997 hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates eine Motion eingereicht (M 97.3232), die den Bundesrat beauftragt hat, die C 25 aufzulösen und in die PKB zu integrieren. Die damit verbundene Statutenänderung müsse für den Bund kostenneutral sein und dürfe nicht zu einer Erhöhung des Fehlbetrags der PKB führen. In der Begründung zur Motion wurde ausgeführt, dass die allfälligen Kostenfolgen einer Integration in die PKB von den betroffenen Angestellten und/oder von der Post als eigenständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt selbst getragen werden müssten. Die Motion wurde bezüglich der Auflösung der C 25 überwiesen, bezüglich dem Zeitpunkt der Auflösung und der Integration in die PKB als Postulat angenommen. Der Zeitpunkt sei vom Bundesrat zu bestimmen. Aus administrativen Gründen ist die Auflösung der C 25 bzw. BVBD und deren Integration in die PKB bis Ende 2001 nicht erfolgt. Die BVBD ist auf den 1. Januar 2002 mit 11 000 Versicherten und 3100 Rentnerinnen und Rentnern mit Aktiven und Passiven direkt in die Pensionskasse der Post überführt worden. Sämtliche Rechte und Pflichten der BVBD wurden auf die Pensionskasse Post übertragen. Mit dem Geschäftsbericht 2001 beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Motion 97.3232 der GPK-SR vom 6. Mai 1997 abzuschreiben.

Gemäss Artikel 24 POG kann der Bund die PKB-Deckungslücke der Post ganz oder teilweise übernehmen. Die dem Bund daraus entstehende Belastung wird in der Bestandesrechnung des Bundes aktiviert und zu Lasten der Erfolgsrechnung späterer Jahre abgeschrieben. Dieser Artikel ist vom Parlament bei der Beratung der POG-Vorlage im Jahr 1997 in das POG aufgenommen worden. Dies mit der Begründung, dass man die drei Unternehmen des Bundes - Post, Swisscom und SBB - bezüglich des Pensionskassenfehlbetrages gleich behandeln sollte. Das bedeutet, dass der Bund grundsätzlich auch den BVBD-Fehlbetrag übernehmen könnte. Dazu fehlt jedoch eine klare Rechtsgrundlage. Artikel 24 POG spricht vom Fehlbetrag der Pensionskasse des Bundes, die BVBD ist jedoch nicht in der Pensionskasse des Bundes, sondern eine Vorsorgeordnung der Post. Deshalb beantragen wir mit einer Ergänzung von Artikel 24 POG die entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

Der Fehlbetrag der BVBD belief sich per Ende 2001 auf rund 166 Millionen Franken. Der Bund übernimmt zu Gunsten der Post den von der BVBD per 31. Dezember 2001 ausgewiesenen Fehlbetrag. Nicht übernommen werden die BVBD-Fehlbeträge des Personals der der Post nahestehenden Unternehmen. Der BVBD-Fehlbetrag wird der Pensionskasse der Post überwiesen.

Bis zum Vorliegen der entsprechenden Rechtsgrundlagen wird der Fehlbetrag bei der Post im Anhang zur Jahresrechnung offengelegt und verzinst. Der Bundesrat wird nach Vorliegen der Rechtsgrundlagen über die Höhe des definitiv auszufinanzierenden Fehlbetrages entscheiden.

#### **1.4.3.2 Rückstellung für Personalvorsorgeverpflichtungen** (FER 16 bzw. IAS 19; Art. 24 Abs. 3 neu POG)

Die Post führt gestützt auf Artikel 11 POG seit dem Rechnungsjahr 1998 eine Konzernrechnung nach FER-Standard (Fachempfehlungen zur Rechnungslegung). Die FER-16 Regel «Vorsorgeverpflichtungen» ist eine Fachempfehlung, deren Ziel es ist, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Vorsorgeverpflichtungen darzustellen. Die FER-16-Regel wurde 2001 eingeführt und wurde erstmals für die Rechnung 2001 angewendet. Die Missachtung dieser Fachregel führte bei der Abnahme der Jahresrechnung der Post zu einem Vorbehalt durch die Revisionsstelle. Im heutigen Rechtskleid (öffentlich-rechtliche Anstalt) und bei gleichzeitigem Anschluss der Post an die Bundestresorerie bleibt ein solcher Vorbehalt indessen ohne materielle Konsequenzen. Mit der vorgesehenen Loslösung der Post von der Bundestresorerie und dem Auftritt der Post auf dem Kapitalmarkt ist es jedoch notwendig, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Post die FER-16-Regel bzw. die IAS-19-Regel einhalten kann.

Gemäss FER 16 müssen die Vorsorgeverpflichtungen nach einer dynamischen Methode ermittelt werden. Diese bezieht unter anderem künftige Lohn-, Renten-, Teuerungs- und Zinsentwicklungen sowie Austrittswahrscheinlichkeiten in ihre Berechnungen mit ein. Mit Beschluss vom 30. Mai 2001 hat der Bundesrat beschlossen, dass die Finanzierung der Kosten für die Teuerung auf den Altrenten von den verselbstständigten Unternehmungen übernommen wird. Der Bund ist dafür besorgt, dass die Kapitalausstattung der Unternehmungen ihren Vorsorgeverpflichtungen Rechnung trägt. Altrentner der verselbstständigten Unternehmen werden bezüglich der Teuerung auf den Renten wie Bundesrentner behandelt. Bei der Post gelten als

Altrentner all jene Mitarbeitenden (frühere PTT-Mitarbeitende und Post-Mitarbeitende), die bis Ende Dezember 2001 in Pension gegangen sind.

Die Post hat eine externe Beratungsfirma beauftragt, die Vorsorgeverpflichtungen für die PKB- und BVBD-Versicherten zu berechnen. Diese kommt zum Schluss, dass sich die Vorsorgeverpflichtungen bei der Anwendung von FER 16 gegenüber dem per 31. Dezember 1999 berechneten statischen Fehlbetrag von 3,5 Milliarden um rund 3,1 Milliarden auf 6,6 Milliarden erhöhen würden. Für die Differenz zwischen dem nach dieser dynamischen Methode berechneten Verpflichtungen und dem statischen Fehlbetrag ist durch die Post eine Rückstellung zu bilden. Diese kann bei der erstmaligen Anwendung von FER 16 im Berichtsjahr direkt oder über die durchschnittliche Restlaufzeit erfolgswirksam erfasst werden. Soll eine erfolgswirksame Erfassung vermieden werden, muss der Differenzbetrag über die Bildung einer Rückstellung zu Lasten des Eigenkapitals verbucht werden. Wenn danach wieder die ursprüngliche Kapitalstruktur erreicht werden soll, muss das Eigenkapital entsprechend aufgestockt werden. Die Post bemisst die nötige Rekapitalisierung für die Rückstellung für FER 16 bzw. IAS 19 auf 3,3 Milliarden Franken (Stand per 31.12.2001), davon entfallen rund 170 Millionen Franken auf die BVBD-Deckungslücke.

Der Bund ist grundsätzlich bereit, wie bei den SBB und der RUAG den Rückstellungsbedarf der Post zu rekapitalisieren. Mit der vorliegenden Vorlage wird beantragt, Artikel 24 POG mit einem neuen Absatz 3 zu ergänzen, der den Bundesrat ermächtigt, mit einem zweckbezogenen Dotationskapitalzuschuss die Eigenkapitalbasis der Post wieder auf den ursprünglichen Stand zu bringen, wenn die erstmalige Anwendung neuer Rechnungslegungsstandards dies erfordert. Die Rechtsgrundlage dürfte voraussichtlich gegen Ende 2003 oder anfangs 2004 vorliegen.

Der Umfang der Rückstellung ist abhängig von den Annahmen, die den Berechnungen zu Grunde gelegt werden. Der von der Post im Rechnungsabschluss 2001 ausgewiesene Rekapitalisierungsbedarf von 3,3 Milliarden (Stand per 31.12.2001, inkl. 170 Millionen BVBD-Deckungslücke) basiert unter anderem auf einem technischen Zinssatz von 4,25 Prozent, einer erwarteten Rendite von 5 Prozent, einer Lohnentwicklung von 2,5 Prozent und einer Rentenindexierung von 1,5 Prozent.

Bei den Berechnungsparametern bestehen gewisse Schwankungsbreiten. Aus heutiger Sicht könnte man beim technischen Zinssatz von 4,25 bis 4,5 Prozent ausgehen. Gemäss den Berechnungen der vom Bund in Auftrag gegebenen second opinion zum Rückstellungsbedarf der Post ergäbe sich bei einem technischen Zinssatz von 4,25 bis 4,50 Prozent, einer Lohnentwicklung von 2,5 Prozent und einer Rentenindexierung von 1,5 Prozent ein Rückstellungsbedarf von 2,7 bis 3,2 Milliarden Franken (berechnet auf Ausgangsbasis 31.12.1999). Dieser würde auch die Vorgaben des Rechnungslegungsstandard von IAS 19 erfüllen.

Der Bundesrat wird nach Inkrafttreten der Rechtsgrundlage den Rekapitalisierungsbetrag anhand der dann zum anwendbaren Berechnungsparameter festlegen und dem Parlament den Mittelbedarf für die Rekapitalisierung mit dem Voranschlag zur Genehmigung unterbreiten.

In diesem Zusammenhang wird auch festzulegen sein, ob und inwieweit der Bund den Rückstellungsbedarf der Konzern-Tochtergesellschaften rekapitalisieren wird.

#### **1.4.4 Eigenkapital**

Die Post wurde per 1. Januar 1998 mit einem Dotationskapital von 1,3 Milliarden ausgestattet. Davon entfielen 0,3 Milliarden auf die aufgelösten PTT-Reserven und Aufwertungsgewinne und 1 Milliarde auf einen Zuschuss des Bundes. Die Eigenkapitalausstattung und Staatsgarantie (bzw. subsidiäre Bundesgarantie) sind eng miteinander verknüpft. Als öffentlich-rechtliche Anstalt mit Staatsgarantie benötigt die Post grundsätzlich kein Eigenkapital, um ihre Bonität zu sichern. Dem Eigenkapital der Post kam zumindest im Gründungszeitpunkt ausschliesslich die Funktion einer Ausgleichsreserve zu, mit der allfällige Ergebnisschwankungen aufgefangen werden sollten. Seit 1998 konnte die Post ihre Eigenkapitalbasis durch die jährlichen Einlagen der Gewinne in die Reserven per Ende 2001 auf rund 2,1 Milliarden Franken erhöhen. Dies entspricht einer Eigenkapital-Quote von 5,7 Prozent.

Im Hinblick auf eine weitere Marktöffnung und eine allfällige spätere Aufhebung der Staatsgarantie soll es der Post ermöglicht werden, mit eigenen Mitteln sukzessive ein branchenübliches Eigenkapital aufzubauen. Das bedeutet, dass Gewinne prioritär für den als notwendig erachteten Eigenkapitalaufbau und eine angemessene Gewinnausschüttung auf dem Dotationskapital zu verwenden sind.

Die Post geht von einem anzustrebenden, branchenüblichen Eigenkapital aus. Bei der Post (ohne Postfinance) rechnet sie mit rund 2,0 Milliarden Franken, was aus heutiger Sicht 37 Prozent der Bilanzsumme entsprechen würde (branchenübliche Werte: 30 bis 40 Prozent). Bei der Postfinance rechnet die Post mit einem anzustrebenden Eigenmittelbedarf von 1,5 Milliarden Franken. Dies unter der Annahme, dass Postfinance dem Bankengesetz unterstehen würde. Insgesamt ergäbe das ein Eigenkapital von 3,5 Milliarden Franken. Es ist jedoch verfrüht, bereits jetzt konkrete Aussagen über die Höhe der als notwendig erachteten Eigenkapitalquote zu machen. Ebenso darüber, wann sie erreicht sein soll. Diese Werte werden anhand der weiteren Entwicklung der Post später zu diskutieren sein.

Mit der Ergänzung von Artikel 24 POG durch Absatz 3 wird die Möglichkeit geschaffen, unter den erwähnten Bedingungen Rückstellungen für Personalvorsorgeverpflichtungen zu finanzieren.

## **2 Besonderer Teil**

### **2.1 Teilrevision des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997<sup>26</sup>**

#### **2.1.1 Haftung der Organe und Tresorerieführung**

Für Einzelheiten zur neuen Ausgestaltung der Haftung der Organe der Post (Art. 10a E-POG) sowie zur Tresorerie (Art. 11a bis 11c POG) verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 1.2 bzw. 1.3.

<sup>26</sup> SR 783.0

## 2.1.2 Personalvorsorgeverpflichtungen

### *Art. 24 Abs. 2 (neu)*

Artikel 24 POG wird mit einem neuen Absatz 2 dahingehend ergänzt, dass der Bund auch den Fehlbetrag der BVBD übernehmen kann. Der Fehlbetrag wird der Pensionskasse der Post überwiesen. Der dafür erforderliche Mittelbedarf wird dem Parlament mit dem Voranschlag zur Genehmigung unterbreitet. Weitere Einzelheiten siehe unter Ziffer 1.4.3.; bezüglich der Verbuchung und Anwendung der Schuldenbremse vgl. den Kommentar zu Artikel 24 Absatz 3 (neu) POG hiernach.

### *Art. 24 Abs. 3 (neu)*

Aus der Botschaft zum POG (BBl 1996 III 1329) ergibt sich, dass die Bestimmung von Artikel 23 nur bei der erstmaligen Festlegung des Dotationskapitals Anwendung finden soll. Der Begriff «Erhöhung» in Artikel 23 Absatz 2 POG bezieht sich folglich nicht auf eine zeitlich nachgelagerte Erhöhung des Dotationskapitals, sondern auf den Zuschuss des Bundes nach Artikel 23 Absatz 2 POG bei der erstmaligen Festlegung. Die nachträgliche Erhöhung des Dotationskapitals wegen der erstmaligen Anwendung neuer Rechnungslegungsstandards bedarf somit einer entsprechend erweiterten formell-gesetzlichen Grundlage.

Mit dem neuen Absatz 3 in Artikel 24 POG wird die Rechtsgrundlage für einen zweckbezogenen Zuschuss zum Dotationskapital geschaffen, der für die Wiederherstellung der ursprünglichen Eigenkapitalbasis der Post sorgen soll, wenn die Rückstellung aus der erstmaligen Anwendung neuer Rechnungslegungsstandards im Bereich der Personalvorsorgeverpflichtungen dies erfordert (vgl. hierzu Ziff. 1.4.3.2 und 1.4.4).

Im Gegensatz zu früheren Ausfinanzierungen (z.B. Pensionskassenfehlbetrag der Post oder der SBB) und Rekapitalisierungen (Post, SBB, RUAG) kann die Ausfinanzierung des Fehlbetrages bzw. die Rekapitalisierung der Rückstellung für Personalvorsorgeverpflichtungen nicht mehr über die Bestandesrechnung erfolgen. Sie muss über die Finanzrechnung abgewickelt werden. Dies deshalb, weil eine spezialgesetzliche Lösung mit Belastung der Bestandesrechnung gegen die in der Zwischenzeit in Kraft getretene Schuldenbremse verstossen würde. Die Finanzierungslösung mit einer Belastung der Finanzrechnung tritt an die Stelle der früheren spezialgesetzlichen Lösungen. Gestützt auf die Ausnahmebestimmung von Artikel 126 Absatz 3 BV und Artikel 24b (neu) FHG werden wir dem Parlament beantragen, den Ausgabenplafonds für die Ausfinanzierung des BVBD-Fehlbetrages und die Rekapitalisierung der Rückstellung für Personalvorsorgeverpflichtungen entsprechend zu erhöhen. Wird die Ausnahmebestimmung angerufen, muss ihr die Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte zustimmen (Art. 159 Abs. 2 Bst. c BV).

Der Bundesrat wird dem Parlament den Mittelbedarf für die Rekapitalisierung der Rückstellung für die zusätzlichen Pensionskassenverpflichtungen mit dem Voranschlag zur Genehmigung beantragen.

## 2.2

## Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989<sup>27</sup>

Art. 35

Eidgenössische Finanzverwaltung

Da die Post von der Bundestresorerie losgelöst wird, ist «die Schweizerischen Post» aus dem ersten Satz in Artikel 35 Absatz 2 des FHG zu streichen. Die Post fällt auch nicht mehr unter die im zweiten Satz von Artikel 35 Absatz 2 formulierte Sicherung der Zahlungsbereitschaft des Bundes für Betriebe und Anstalten. Die Post ist für die Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft selber verantwortlich, wie das in Artikel 11c POG neu beantragt wird.

## 3

### Auswirkungen

### 3.1

### Finanzielle und personelle Auswirkungen

#### 3.1.1

#### Finanzielle Auswirkungen für die Post

Bei den finanziellen Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen den einmaligen Vorgängen (Übernahme PKB-Fehlbetrag, Rekapitalisierung Vorsorgeverpflichtungen und BVBD-Deckungslücke) und den wiederkehrenden Entlastungen durch die Zinsmehreinnahmen (FER-16- bzw. IAS-19-Rückstellung).

Mit der Übernahme des PKB-Fehlbetrages der Post per Ende 2001 durch den Bund wird die Post ab 2002 bei den Zinsen um rund 165 Millionen Franken entlastet. Damit der Fehlbetrag nicht wie in der Vergangenheit weiter ansteigt, hat die Post ab 2002 die vollen Arbeitgeberbeiträge zu leisten (insbesondere für Verdiensterhöhungen). Zudem fallen der Post neu Jahreskosten für FER 16 bzw. IAS 19 an. Diese Belastungen der Post dürften die genannte Zinsentlastung voraussichtlich kompensieren.

Für die erstmalige Anwendung der Rechnungslegungsstandards bei den Personalvorsorgeverpflichtungen muss die Post eine Rückstellung bilden, die sie direkt über das Eigenkapital abbuchen kann. Damit wird das Eigenkapital entsprechend reduziert. Will man wieder die ursprüngliche Kapitalstruktur erreichen, muss das Eigenkapital der Post durch den Dotationskapitalzuschuss des Bundes wieder aufgestockt werden. Mit einer Rekapitalisierung der Rückstellung für die Vorsorgeverpflichtungen fließen der Post Mittel zu, die sie zinstragend anlegen kann. Die entsprechenden Zinserträge führen zu einer Verbesserung des Rechnungsergebnisses. Das Ausmass der Ergebnisverbesserung hängt von der Höhe der Rückstellung und der Rekapitalisierung ab. Die Ergebnisverbesserung wird bei der Diskussion der Gewinnablieferung berücksichtigt werden.

Auf dem BVBD-Fehlbetrag, der per Ende 2001 rund 166 Millionen ausmacht, trägt die Post den Zins. Mit der Übernahme und Ausfinanzierung des Fehlbetrages durch den Bund, fällt diese Zinsbelastung der Post weg.

<sup>27</sup> SR 611.0

### 3.1.2                      **Finanzielle Auswirkungen für den Bund**

Der Bund wird bereits mit der Übernahme des PKB-Fehlbetrages per 31. Dezember 2001 mit voraussichtlich rund 4129 Millionen Franken belastet. Ein weiterer Mittelbedarf ergibt sich aus der Rekapitalisierung der Rückstellung für die Personalvorsorgeverpflichtungen, die je nach den zu Grunde gelegten Parametern aus heutiger Sicht zwischen 2,7 und 3,2 Milliarden Franken ausmachen könnte, sowie aus der Übernahme der BVBD-Deckungslücke

Zusammengefasst resultiert für den Bund insgesamt folgende Belastung aus der Finanzierung der Vorsorgeverpflichtungen der Post:

---

	Betrag in Mia. CHF (gerundet)
<b>Vom Bund bis Ende 2001 bereits übernommen:</b>	
– PKB-Fehlbetrag, Stand prov. 31.12.01, Artikel 24 POG	4,1
<b>Ausfinanzierung und Rekapitalisierungen nach Inkrafttreten der vorliegenden Vorlage, voraussichtlich auf 2004:</b>	
– BVBD-Fehlbetrag, Stand 31.12.01, provisorisch	0,2
– Rückstellung für Personalvorsorgeverpflichtungen (FER 16 bzw. IAS 19), Bandbreite je nach Annahmen, Stand voraussichtlich anfangs 2004	2,7–3,2
Total Pensionskassenverpflichtungen Post zu Lasten Bund	7,0–7,5
<b>Davon gestützt auf vorliegende Vorlage noch zu finanzieren:</b>	<b>2,9–3,4</b>

---

Das bestehende Dotationskapital wird je nach Ausmass der Rückstellung geschmälert oder ganz aufgezehrt bzw. es entsteht ein Bilanzfehlbetrag. Mit dem Dotationskapitalzuschuss wird dieser eliminiert und das ursprüngliche Dotationskapital wieder hergestellt. In diesem Umfang ist das Dotationskapital beim Bund abzuschreiben. Wie oben dargelegt, dürfte sich das Engagement des Bundes für die Vorsorgeverpflichtungen der Post aus heutiger Sicht auf insgesamt gegen 7,0 bis 7,5 Milliarden Franken belaufen. Bei einem angenommenen Zinssatz von 4 Prozent ergibt sich dadurch für den Bund eine jährlich wiederkehrende Zinslast von rund 280 bis 300 Millionen Franken. Zieht man in diese Überlegungen auch den im Jahr 1998 gewährten Dotationskapitalzuschuss von 1 Milliarde Franken mit ein, ergeben sich jährliche wiederkehrende Zinslasten von insgesamt 320 bis 340 Millionen Franken. Diesen Zinslasten des Bundes sollten – entsprechend den Vorgaben in Artikel 12 POG – inskünftig angemessene Gewinnablieferungen der Post gegenüberstehen. Soweit diese die Zinslasten nicht zu kompensieren vermögen, führen sie zu einer entsprechenden Verschlechterung des Bundeshaushaltes.

### **3.1.3 Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen in Gesetzen und Verpflichtungskrediten sowie Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Absatz 2 (neu) und Absatz 3 (neu) unterstehen deshalb der Ausgabenbremse.

### **3.1.4 Personelle Auswirkungen**

Die Änderungen der Gesetzesbestimmungen verursachen keinen Personalmehrbedarf.

## **4 Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999–2003 nicht enthalten.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>5012</b>
<b>Bericht des Bundesrates «Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz»</b>	<b>5014</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5014</b>
1.1 Die Pflicht des Bundes zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs	5014
1.2 Zweck der vorliegenden Gesamtschau	5014
<b>2 Die Postreform 1998</b>	<b>5015</b>
2.1 Ziele und Grundsätze der Postreform	5015
2.2 Die Marktreform (Postgesetz)	5016
2.2.1 Der Universaldienst (Service public)	5017
a.    Universaldienst mit Postdienstleistungen	5017
b.    Universaldienst im Zahlungsverkehr	5018
c.    Universaldienst im Personenverkehr	5018
2.2.2 Wettbewerbsdienste	5018
2.2.3 Finanzierung des Universaldienstes nach geltendem Recht	5018
2.3 Die Unternehmensreform (Postorganisationsgesetz)	5019
2.3.1 Unternehmenszweck und Rechtsform	5020
2.3.2 Strategische Ziele des Bundesrates und Dotationskapital	5020
2.3.3 Aufgaben des Verwaltungsrates der Post	5021
2.4 Die bisherige Zielerreichung – eine Zwischenbilanz	5022
2.4.1 Qualität des Universaldienstes	5022
2.4.2 Preise des Universaldienstes	5025
2.4.3 Kundenzufriedenheit	5026
2.4.4 Kosten und Finanzierung des Universaldienstes	5027
2.4.4.1 Sichere Finanzierung des Universaldienstes	5027
2.4.4.2 Finanzierung des Poststellennetzes	5027
2.4.5 Bisherige Entwicklung des Unternehmens Post	5028
2.4.5.1 Die finanzielle Entwicklung der Post	5028
2.4.5.2 Wettbewerbsfähigkeit der Post	5029
2.4.5.3 Personalpolitik der Post	5029
2.4.5.4 Internationale Strategie der Post	5030
2.4.6 Fazit	5030
<b>3 Herausforderungen</b>	<b>5031</b>
3.1 Ausgangslage	5031
3.2 Neue Technologien	5031
3.2.1 Folgen neuer Technologien für den Briefverkehr	5032
3.2.2 Folgen neuer Technologien für den Zahlungsverkehr	5033
3.3 Marktentwicklungen und veränderte Kundenbedürfnisse	5033
3.3.1 Internationalisierung des Postverkehrs	5033
3.3.2 Zunehmender Wettbewerb und Konsolidierungsprozesse	5034

3.3.3	Veränderte Kundenbedürfnisse	5034
3.4	Weitere Marktöffnungen in Europa	5035
3.4.1	Entwicklungen in der EU	5035
3.4.1.1	Ähnlichkeiten und Unterschiede des Postwesens in der Schweiz und der EU	5035
3.4.1.2	Die geltende EU-Richtlinie über Postdienstleistungen	5036
3.4.1.3	Vergleich Schweiz/EU-Länder	5036
3.4.1.4	Absehbare Entwicklung in Europa	5037
3.4.1.5	Auswirkungen der Marktöffnung in der EU	5038
3.4.2	Folgerungen für die Schweiz	5040
3.5	Divergierende politische Forderungen	5040
3.5.1	Forderungen zum Poststellennetz	5040
3.5.2	Arbeitsmarkt- und regionalpolitische Forderungen	5042
3.5.3	Forderungen nach progressiver Marktöffnung	5042
<b>4</b>	<b>Die künftige Postpolitik des Bundesrates</b>	<b>5043</b>
4.1	Ausgangslage	5043
4.2	Inhalt und Umfang der Grundversorgung im Postwesen	5043
4.3	Kontrollierte und schrittweise Marktöffnung in der Schweiz	5044
4.3.1	Gründe für eine weitere, kontrollierte und schrittweise Marktöffnung	5044
4.3.2	Verschiedene mögliche Szenarien – Mitsprachemöglichkeit des Parlaments	5045
4.3.3	Szenario I: Sofortige Anpassung an die EU	5045
4.3.3.1	Übersicht	5045
4.3.3.2	Mögliche Auswirkungen	5046
4.3.3.3	Ergebnisse der Vernehmlassung zum «Gesamtpaket Post/Swisscom AG»	5046
4.3.3.4	Nötige rechtliche Rahmenbedingungen	5046
4.3.3.5	Allenfalls Notwendigkeit von Abgeltungen	5047
4.3.4	Szenario II: Keine Öffnung bis 2006	5047
4.3.4.1	Übersicht	5047
4.3.4.2	Folgen für die Post	5047
4.3.4.3	Vergrößerung des Unterschiedes zur EU	5048
4.3.5	Szenario III: Schrittweise Öffnung ab 2004	5048
4.3.5.1	Übersicht	5048
4.3.5.2	Der erste Schritt: Öffnung des Paketmarktes	5048
4.3.5.3	Der zweite Schritt: Beschränkte Öffnung des Briefmarktes	5049
4.3.6	Beurteilung der Szenarien durch den Bundesrat	5050
4.3.6.1	Keine Übernahme des EU-Fahrplans	5050
4.3.6.2	Kein Zuwarten bis 2006	5051
4.3.6.3	Schrittweise Öffnung ab dem Jahr 2004	5051
4.3.7	Weitere Regulation des Postmarktes	5053
4.3.7.1	Einführung einer Konzessionspflicht	5053
4.3.7.2	Evaluation der Auswirkungen der schrittweisen Marktöffnung	5054

4.4	Vorgaben für das Poststellennetz	5054
4.4.1	Ausgangslage	5054
4.4.2	Der Umbauplan der Post	5054
4.4.3	Notwendigkeit von Anpassungen des Schweizer Poststellennetzes	5055
4.4.3.1	Geschichte des Poststellennetzes	5055
4.4.3.2	Nachfrage nach neuen Dienstleistungen und Produkten	5055
4.4.3.3	Aufbau von neuen Verkaufsnetzen durch private Anbieter von Postdienstleistungen	5056
4.4.4	Internationale Entwicklungen im Poststellennetz	5056
4.4.4.1	Poststellendichte	5056
4.4.4.2	Rechtliche Vorgaben zur Poststellendichte im Ausland	5059
4.4.4.3	Finanzierung des Poststellennetzes im Ausland	5059
4.4.5	Ergebnisse einer Umfrage zum Umbau des Poststellennetzes	5060
4.4.6	Weitere Politik zum Poststellennetz	5060
4.4.6.1	Vorschlag für einen neuen Leistungsauftrag – zugleich Stellungnahme zur Initiative der KVF-N	5061
4.4.6.2	Vorerst keine Abgeltungen für das Poststellennetz	5063
4.4.6.3	Schlussfolgerungen zum Poststellennetz	5064
<b>5</b>	<b>Die Absichten des Bundesrates zur weiteren Finanzierung der Grundversorgung</b>	<b>5064</b>
5.1	Übersicht	5065
5.2	Rationalisierungen und Optimierungen	5065
5.2.1	«Reengineering» der Briefverarbeitung (REMA)	5066
5.2.2	Abschluss der Reorganisation der Paketzentren	5066
5.2.3	Überprüfung der Organisation der Post im Bereich Personenverkehr	5067
5.3	Neue Geschäftsfelder	5067
5.3.1	E-Business	5068
5.3.2	Logistik/Übernahme von betriebsinternen Postdiensten	5068
5.3.3	Internationale Postdienstleistungen	5068
5.3.4	Zahlungsverkehr und Finanzdienstleistungen	5069
5.4	Konzessionsgebühren	5070
5.5	Abgeltungen	5071
5.6	Fazit zur weiteren Finanzierung der Grundversorgung	5071
5.6.1	Finanzierung der Grundversorgung nach der Öffnung des Paketmarktes	5071
5.6.2	Finanzierung der Grundversorgung nach der Senkung der Monopolgrenze auf 100 g	5072
<b>6</b>	<b>Leitsätze des Bundesrates zur weiteren Postpolitik</b>	<b>5072</b>

<b>Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes</b>	<b>5075</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>5075</b>
1.1 Übersicht	5075
1.2 Selbstständige Tresorerie der Post	5075
1.2.1 Heutige Regelung	5075
1.2.2 Grundzüge der neuen Regelung	5076
1.2.3 Staatsgarantie bleibt unverändert	5077
1.3 Verantwortlichkeit der Organe der Post	5078
1.3.1 Bisherige Regelung	5078
1.3.2 Grundzüge der Neuregelung	5079
1.4 Ausfinanzierung und Rekapitalisierung der Personalvorsorgeverpflichtungen	5080
1.4.1 Ausgangslage	5080
1.4.2 Neue Rechnungslegungsstandards	5080
1.4.3 Personalvorsorgeverpflichtungen	5081
1.4.3.1 BVBD-Deckungslücke	5081
1.4.3.2 Rückstellung für Personalvorsorgeverpflichtungen (FER 16 bzw. IAS 19)	5082
1.4.4 Eigenkapital	5084
<b>2 Besonderer Teil</b>	<b>5084</b>
2.1 Teilrevision des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997	5084
2.1.1 Haftung der Organe und Tresorerieführung	5084
2.1.2 Personalvorsorgeverpflichtungen	5085
2.2 Finanzhaushaltgesetz vom 6. Oktober 1989	5086
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>5086</b>
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	5086
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen für die Post	5086
3.1.2 Finanzielle Auswirkungen für den Bund	5087
3.1.3 Ausgabenbremse	5087
3.1.4 Personelle Auswirkungen	5088
<b>4 Legislaturplanung</b>	<b>5088</b>
<b>Bundesbeschluss betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (Entwurf)</b>	<b>5093</b>
<b>Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Entwurf)</b>	<b>5094</b>