

**Totalrevision der Postgesetzgebung:  
Postgesetz**

**Erläuternder Bericht zum  
Vernehmlassungsentwurf**

**März 2008**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Ausgangslage</b>	<b>4</b>
1.1 Der verfassungsmässige Auftrag des Bundes	4
1.2 Das heutige Postgesetz	4
<b>2 Bisherige Postpolitik des Bundes</b>	<b>4</b>
2.1 Gesamtschau des Bundesrates zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (2002)	4
2.2 Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2006	5
<b>3 Entwicklung des Postmarktes in Europa und der Schweiz</b>	<b>6</b>
3.1 Rechtlicher Rahmen im Vergleich	6
3.2 Marktentwicklung in Europa	7
3.3 Marktentwicklung in der Schweiz	8
<b>4 Studie "Auswirkungen Postmarktliberalisierung"</b>	<b>8</b>
<b>5 Konzept des Bundesrates für die weitere Marktöffnung</b>	<b>10</b>
5.1 Chancen und Risiken einer weiteren Marktöffnung	10
5.2 Die weiteren Marktöffnungsschritte	11
<b>6 Die Neuregelungen im Überblick</b>	<b>12</b>
6.1 Die vollständige Marktöffnung	13
6.2 Die Sicherstellung der Grundversorgung	14
6.2.1 Die Grundversorgung mit Postdiensten	15
6.2.2 Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs	20
6.3 Marktordnung	21
6.4 Die Postkommission (PostCom)	23
<b>7 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>26</b>
7.1 Postgesetz	26
7.1.1 Allgemeine Bestimmungen	26
7.1.2 Postdienste	27
7.1.2.1 Gemeinsame Bestimmungen	27
7.1.2.2 Anforderungen an die Grundversorgung	33
7.1.2.3 Grundversorgungsauftrag vor der vollständigen Marktöffnung	37
7.1.2.4 Grundversorgungskonzession nach der vollständigen Marktöffnung	38
7.1.2.5 Die Postkommission (PostCom)	40
7.1.2.6 Schlichtungsstelle und Rechtsschutz	44
7.1.2.7 Abgaben	45
7.1.2.8 Übertretungen	46
7.1.3 Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs	47
7.1.4 Schlussbestimmungen	48
7.2 Änderungen bisherigen Rechts	49
<b>8 Auswirkungen</b>	<b>50</b>
8.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	50

8.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	50
8.3 Auswirkungen auf die Schweizerische Post	50
8.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	51
8.5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	51
8.6 Verhältnis zum europäischen Recht	51

# **1 Ausgangslage**

## **1.1 Der verfassungsmässige Auftrag des Bundes**

Gemäss Artikel 92 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sorgt der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden. Unter Postdiensten im Sinne der Verfassung sind sowohl Brief- und Paketdienste, Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sowie die Personenbeförderung zu verstehen.

## **1.2 Das heutige Postgesetz**

Der Bund hat mit Erlass des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0) die gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung dieses Grundversorgungsauftrages geschaffen<sup>1</sup>. Darin wird die Schweizerische Post verpflichtet, eine ausreichende Grundversorgung – bestehend aus Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs – in allen Landesteilen, nach gleichen Grundsätzen und zu angemessenen Preisen anzubieten. Daneben erbringt sie weitere Dienstleistungen (Wettbewerbsdienste). Private Anbieterinnen von Postdiensten sind ebenfalls befugt, Postdienste der Grundversorgung sowie im Bereich der Wettbewerbsdienste anzubieten. Davon ausgenommen ist der so genannte reservierte Dienst (Monopol der Post). Dabei handelt es sich um Briefe bis zu einem Gewicht von 100g, mit Ausnahme der Schnellpostsendungen (Express- und Kurierdienste).

# **2 Bisherige Postpolitik des Bundes**

## **2.1 Gesamtschau des Bundesrates zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (2002)**

Der Bericht des Bundesrates über eine Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz vom 22. Mai 2002<sup>2</sup> enthielt erstmals eine Zwischenbilanz der PTT-Reform von 1998. Grundsätzlich wurde diese als erfolgreich bezeichnet. Die landesweite Versorgung konnte im gesetzlichen vorgesehenen Umfang sichergestellt werden. Die Vorgaben zu Qualität und Preisen wurden eingehalten und die im Postgesetz enthaltenen Finanzierungsmechanismen funktionierten, resp. kamen gar nicht erst zum Tragen: Die Post vermochte die Grundversorgung bis zu diesem Zeitpunkt selbständig zu finanzieren und die Konzessionsabgabe für private Anbieterinnen musste nicht eingeführt werden.

Als Ergebnis der Gesamtschau formulierte der Bundesrat verschiedene Leitsätze zu den folgenden Themen:

- Inhalt und Umfang der Grundversorgung: Bezüglich der Grundversorgung führte er aus, er halte an einer flächendeckenden, frei zugänglichen und qua-

<sup>1</sup> Die Dienstleistungen der Personenbeförderungen sind im Personenbeförderungsgesetz (SR 744.10) geregelt.

<sup>2</sup> BBl 2002, S. 5011ff.

litativ guten Versorgung zu angemessenen Preisen fest. Die Dienstleistungen seien laufend den Kundenbedürfnissen und der technologischen Entwicklung anzupassen.

- Vorgaben für das Poststellennetz: Als Basis dieser qualitativ guten Grundversorgung gab er der Post vor, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben.
- Etappen der schrittweisen Marktöffnung und Absichten zur Regulierung des Postmarktes: Für die Marktöffnung sah der Bundesrat ein etappenweises Vorgehen vor. In einem ersten Schritt im Jahr 2004 sollte der Paketmarkt vollständig geöffnet werden, in einem zweiten Schritt im Jahr 2006 der Briefmarkt, mit Ausnahme der adressierten Briefpostsendungen bis 100g.

Das Parlament nahm von diesem Vorgehen Kenntnis und stimmte ihm mit einem einfachen Bundesbeschluss zu; Anträge, welche sowohl eine langsamere als auch eine schnellere Gangart bei der Senkung des Briefmonopols forderten, wurden in beiden Räten abgelehnt. Der Bundesrat hat die entsprechenden Öffnungsschritte im Jahr 2004 sowie 2006 vollzogen.

Mit der weiteren Marktöffnung wurden auch regulatorische Anpassungen erforderlich. Der Bundesrat hat diese in der Postverordnung erlassen. Insbesondere führte er die Konzessionspflicht für Anbieterinnen von nicht reservierten Diensten ein. Zum Zeitpunkt der Gesamtschau waren dies Pakete zwischen 2 und 20 kg, später sämtliche Pakete bis 20 kg und die Briefsendungen über 100g. Die Konzessionspflicht sollte als Instrument für die Aufsicht über die Anbieterinnen von Postdiensten dienen, insbesondere zur Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der arbeitsrechtlichen Minimalstandards. Zudem wurde eine Regulationsbehörde geschaffen. Ihr wurde die Aufgabe übertragen, die Erbringung der Grundversorgung sowie das Konzessionswesen zu beaufsichtigen.

## **2.2 Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2006**

In seinem Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2006 hat der Bundesrat davon Kenntnis genommen, dass die seit 1998 verfolgte Politik der schrittweisen, kontrollierten Marktöffnung erfolgreich verlaufen ist und die beiden zentralen Ziele, die qualitativ gute Grundversorgung flächendeckend und zu angemessenen Preisen der Bevölkerung in allen Landesteilen anbieten zu können und die Finanzierung dieser Grundversorgung zu sichern, erreicht werden konnten.

Gestützt auf diese Erkenntnisse und mit Blick auf die Entwicklungen im europäischen Postmarkt (vgl. anschliessend Kap. 3) kam er zum Schluss, dass weitere Öffnungsschritte angezeigt seien. Dazu sei eine Totalrevision des Postgesetzes und des Postorganisationsgesetzes an die Hand zu nehmen, mit dem Ziel, eine vollständige Öffnung des Postmarktes anzustreben.

### **3 Entwicklung des Postmarktes in Europa und der Schweiz**

#### **3.1 Rechtlicher Rahmen im Vergleich**

Die Postpolitik der Europäischen Gemeinschaft basiert auf der Richtlinie 97/67/EG<sup>3</sup>, der Erweiterung zu dieser Richtlinie 2002/39/EG<sup>4</sup> sowie der Richtlinie 2008/6/EG<sup>5</sup>. Die EG verfolgt mit ihrer Postpolitik und der Öffnung der Märkte im Grundsatz gleiche Ziele wie die Schweiz.

Für den Bereich des Universaldienstes (Grundversorgung) enthält die Rahmenrichtlinie das Recht aller Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu den Postdiensten. Das Universaldienstangebot muss mindestens Postsendungen bis 2 kg, Postpakete bis 10 kg und Dienste für Einschreibe- und Wertsendungen umfassen. Dieser Universaldienst muss flächendeckend, ständig und in einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen zu Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkten den Bedürfnissen der Nutzer entspricht; weiter müssen sie eine Abholung und eine Hauszustellung an mindestens 5 Tagen in der Woche gewährleisten. Damit enthält die Rahmenrichtlinie Aussagen zu denselben Elemente wie auch die Schweizerische Postgesetzgebung. Da der tatsächliche Umfang der Grundversorgung von den Gesetzgebungen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängt, ist ein detaillierter Vergleich mit der Schweiz nicht möglich. Währenddem in allen Ländern Briefe und Pakete zum Universaldienst gehören, befördern etwa nur die Hälfte aller Mitgliedstaaten auch Zeitungen und Zeitschriften. Unterschiedlich sind auch die Vorgaben zum Zugangsnetz: Einige Länder verzichten vollständig auf Vorgaben, andere nennen eine minimale landesweite Anzahl von Poststellen oder machen sogar – ähnlich wie die Schweiz – Vorgaben zur Distanz bis zur nächsten Poststelle. Bezüglich der Finanzierung des Universaldienstes stellt die Richtlinie den Staaten drei Möglichkeiten zur Verfügung: Öffentliche Ausschreibungen, öffentliche Ausgleichszahlungen sowie die Einrichtung eines Ausgleichsfonds. Der vorliegende Entwurf für ein neues schweizerisches Postgesetz enthält eine Kombination aus diesen drei Möglichkeiten.

Wie die Schweiz hat die EG ihren Postmarkt auch schrittweise, jedoch in einem schnelleren Tempo geöffnet: Nachdem mit Erlass der Richtlinie im Jahr 1997 der Paket- und Expressmarkt liberalisiert und das Briefmonopol auf 350g beschränkt wurde, sah die Richtlinie aus dem Jahr 2002 eine Senkung des Briefmonopol per 1. Januar 2003 auf 100 g und per 1. Januar 2006 auf 50 g vor. Die neuste Richtlinie schliesslich, welche seit dem 20. Februar 2008 in Kraft ist, hat die vollständige Öffnung des Binnenmarktes für Postdienste als Ziel. Der Markt für Briefpostsendungen soll grundsätzlich per 1. Januar 2011 vollständig geöffnet werden. Ausnahmen sind allerdings möglich für Länder, die „Besonderheiten in Postdiensten aufweisen.“ Gemeint sind damit neue EU-Mitglieder, d.h. Länder, die nach dem

<sup>3</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 des Dienstesqualität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14).

<sup>4</sup> Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21).

<sup>5</sup> Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste (ABl L 52 vom 27. Februar 2008, S. 3) ).

Inkrafttreten der Richtlinie aus dem Jahr 2002 der EU beigetreten sind, sowie Länder mit schwierigen Reliefbedingungen (z.B. sehr vielen Inseln oder einer niedrigen Bevölkerungszahl). Insgesamt haben sich 11 Länder auf die Ausnahmeliste setzen lassen, darunter vor allem die Länder aus Osteuropa, aber auch Griechenland und Luxemburg. In diesen Ländern ist die vollständige Öffnung für per 1. Januar 2013 vorgesehen. Mit dem Beschluss zur vollständigen Marktöffnung wurde auch eine Reziprozitätsklausel verabschiedet. Diese bedeutet, dass während der Übergangszeit von 2 Jahren (2011-2013) Mitgliedstaaten mit vollständig geöffneten Märkten Postunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang zu ihrem Postmarkt verweigern können, für den Bereich in dem diese in ihren Heimatstaaten noch ein Monopol geniessen. Es ist damit zu rechnen, dass die Mitgliedstaaten mit vollständig geöffneten Märkten diese Klausel analog auch auf Unternehmungen aus Nichtmitgliedstaaten wie der Schweiz anwenden könnten.

Ein drittes zentrales Ziel der Postmarktpolitik der EG ist die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmerinnen resp. die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Der Marktzutritt darf gemäss der Richtlinie nur dann an weitere Bedingungen geknüpft werden, wenn dies zur Erfüllung gewisser öffentlicher Interessen oder zur Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist. So wurde als flankierende Massnahme zur vollständigen Öffnung der Postmärkte beschlossen, dass die Mitgliedstaaten gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschliesslich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz, vorbehalten können. Weiter dürfen Anbieterinnen auch verpflichtet werden, Beiträge an die Finanzierung der Grundversorgung zu leisten. All diese Auflagen dürfen jedoch nicht zu einer Diskriminierung zwischen den Marktteilnehmerinnen führen. Dasselbe Ziel verfolgt auch die im vorliegenden Entwurf zum Postgesetz vorgeschlagene Meldepflicht für Anbieterinnen von Postdiensten. In der EG sind die Universaldienste von der Mehrwertsteuer befreit, insofern besteht nachwievor ein gewisser Wettbewerbsvorteil der Universaldienstanbieterinnen gegenüber anderen Anbieterinnen.

### **3.2 Marktentwicklung in Europa**

Im Bereich des Kurier- und Expressdienstes sowie der Paketpost ist die Marktentwicklung in Europa mit derjenigen in der Schweiz vergleichbar. Die privaten Anbieterinnen sind in etwa in den gleichen Teilmärkten und in gleichem Umfang wie in der Schweiz in den Markt eingetreten (vgl. dazu Kap. 3.3).

Demgegenüber bestehen im Briefmarkt deutlichere Unterschiede zur Schweiz, alleine schon deshalb, weil kein Land mehr über ein Monopol von 100g verfügt. Allerdings ist der Stand der Entwicklung bezüglich Umfang und Geschwindigkeit der Öffnung in den Ländern der EU wie oben erwähnt nicht einheitlich. Bis zum 1.1.2011 gilt als Gewichtslimite für adressierte Briefpostsendungen im Monopol für die Mehrheit des europäischen Auslandes 50 g. Nur in Schweden, Finnland, England und Deutschland ist der Markt bereits vollständig geöffnet. Die Entwicklung des Wettbewerbes im Briefsektor ist jedoch auch in den europäischen Ländern mit einem Monopol von 50g bzw. vollständiger Marktöffnung nur eine langsame. So liegt in Deutschland und den Niederlanden, wo anfangs 2006 eine Marktöffnung bis 50g erfolgte, der Marktanteil der privaten Anbieterinnen bei 9 - 12%. Schweden, wo bereits seit 1993 eine vollständige Marktöffnung erfolgte, verzeichnet einen Markt-

anteil der privaten Anbieterinnen von 9%. Deren Tätigkeit konzentriert sich aber auf die städtischen Gebiete, wo ihr Marktanteil dann wesentlich höher ist. Damit entwickelt sich der Wettbewerb im Briefmarkt wesentlich langsamer als derjenige im Paketmarkt. Der Grund liegt darin, dass es im Vergleich zum Paketmarkt logistische Unterschiede gibt. Die Briefzustellung bringt unterschiedliche Anforderungen mit sich, insbesondere sind für eine konkurrenzfähige, grossräumige Geschäftstätigkeit hohe Sendungsvolumen erforderlich. Dies wiederum bedingt ein breit abgestütztes Zustell- und Annahmenetz mit den entsprechenden Investitionskosten<sup>6</sup>.

### **3.3 Marktentwicklung in der Schweiz**

Mit der schrittweisen Öffnung des Postmarktes seit 1998 hat sich die Marktsituation auch in der Schweiz verändert. Verschiedene private Anbieterinnen haben in den einzelnen Teilmärkten (Kurier- und Expressdienste, Paketmarkt) Marktanteile erobern können. Vor allem im schon seit 1998 geöffneten Kurier- und Expressmarkt hat sich ein nachhaltiger Wettbewerb etabliert. Im seit 2004 vollständig geöffneten Paketmarkt ist ebenfalls eine gewisse, wenn auch verminderte Wettbewerbsintensität zu beobachten. Hier betrug der Marktanteil der privaten Anbieterinnen im Jahr 2006 17% und ist damit seit Öffnung des Paketmarktes praktisch unverändert. Eine exakte Unterteilung der beiden Märkte ist jedoch nur schwer zu ermitteln, weil sie sich immer mehr vermischen und genaue Abgrenzungen zwischen den Dienstleistungen kaum mehr möglich sind.

Am schwächsten ist die Wettbewerbsentwicklung im Briefmarkt. Dies liegt vorwiegend daran, dass er erst im Jahr 2006 bis zu einer Monopolgrenze von 100g geöffnet wurde und dass diese Öffnung nur etwa 12% des gesamten Briefvolumens dem Wettbewerb zugänglich machte. Die Post hielt im ersten Jahr nach der Senkung des Monopols nach wie vor 99% des Marktanteils. Wie unter Kap. 3.2 ausgeführt, ist allerdings auch im europäischen Umland, wo der Monopolbereich in den Briefmärkten vor mehreren Jahren auf 50 g gesenkt oder gar vollständig aufgehoben worden ist, die Entwicklung nicht stürmisch.

## **4 Studie "Auswirkungen Postmarktliberalisierung"**

Im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der Postgesetzgebung hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Sommer 2007 den Beratungsunternehmen Plaut Economics/Frontier Economics den Auftrag erteilt, die Auswirkungen einer teilweisen bzw. vollständigen Öffnung des Postmarktes zu modellieren ("Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011"<sup>7</sup>, (Studie Plaut/Frontier). Schwerpunkte der Untersuchung bildeten die Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung, die Stellenentwicklung, die Marktentwicklung sowie die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Modelliert wurde einerseits eine zweistufige Marktöffnung ab 2011/2014 sowie eine vollständige Marktöffnung per 2011. Im Folgenden werden die Ergebnisse zusammengefasst für eine vollständige Marktöffnung per 2011.

<sup>6</sup> vgl. Tätigkeitsbericht PostReg 2006, S. 20.

<sup>7</sup> "Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011", Plaut Economics/Frontier Economics, London, Dezember 2007.



Um die Bandbreite der möglichen Auswirkungen darzustellen, geht die Studie massgeblich von zwei unterschiedlichen Szenarien aus:

- Szenario "Tiefes Kostenniveau der Post": Dieses Szenario geht davon aus, dass die Post mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes sich wie ein privates Unternehmen verhält und ihre Kosten erheblich zu senken vermag. Dies hat Auswirkungen auf Anzahl Arbeitsplätze, Löhne und Anstellungsbedingungen und auf das Verhalten der Post gegenüber Anspruchsgruppen wie Randregionen, Kantone usw.
- Szenario: "Hohes Kostenniveau der Post": Dieses Szenario geht davon aus, dass die Post auch nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht einfach das Kostenniveau von Privatunternehmen erreichen wird, weil sie die Löhne und die Arbeitsbedingungen nicht nach unten anpasst, die Grundversorgung über das gesetzliche Minimum hinaus erbringt und weiterhin auf die politischen Erwartungen von Kantonen, Randregionen und anderen Anspruchsgruppen Rücksicht nimmt.

Die beiden Szenarien haben insbesondere Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung. Zusammenfassend können die Auswirkungen wie folgt dargestellt werden:

- Finanzierbarkeit der Grundversorgung: Nach der Senkung des Monopols auf auf 50 g kann die Post die Grundversorgung auf jeden Fall aus eigener Kraft finanzieren.

Bei einer vollständigen Marktöffnung im Jahr 2011 ist die Finanzierungssituation mittelfristig, d.h. ab dem Zeitraum 2014, davon abhängig, welches Szenario eintritt. Bei einer tiefen Kostenstruktur der Post (Anpassung an private Unternehmen) bleibt die Grundversorgung aus eigener Kraft gewährleistet. Hingegen muss bei einer hohen Kostenstruktur der Post (Rücksichtnahme auf politische Erwartungen) ab 2014 mit einer Finanzierungslücke von 3% des Umsatzes gerechnet werden und es müssen andere Mittel zur Finanzierung der Grundversorgung beigezogen werden. Zu grösseren Finanzierungsengpässen schon unmittelbar nach der vollständigen Marktöffnung kommt es zudem, wenn neu auftretende Anbieterinnen Zugang zu den Infrastrukturen der Post erhalten.

- Stellenentwicklung: Kann die Schweizerische Post ihre Kosten wie oben bereits erwähnt anpassen, ergibt sich vor dem Hintergrund der Liberalisierungserfahrungen in anderen europäischen Ländern, dass eine vollständige Marktöffnung zu einem sektorweiten Beschäftigungsabbau führen dürfte.
- Marktangebot und -nachfrage: Wettbewerb wird am ehesten für A- und B-Post Einzelbriefsendungen entstehen, mit einer grossen oder zumindest nur sehr wenigen alternativen Anbieterinnen. Dieser Wettbewerb wird sich zudem auf die städtischen Gebiete konzentrieren.
- Preisentwicklung: Kurzfristig werden die Preise gegenüber dem heutigen Niveau im Durchschnitt sinken, langfristig ist eine weitere Senkung der Preise dann realistisch, wenn die Post ihre Kostenanpassungen vornehmen darf.
- Weitere gesamtwirtschaftliche Auswirkungen: Die Flächendeckung der angebotenen Postdienste durch die Post wird sich keinesfalls verschlechtern, viel mehr wird sie sich durch neue Wettbewerber in spezifischen Gebieten

verbessern. Die Wettbewerbswirkung auf die Standortattraktivität ist in zweierlei Hinsicht positiv zu bewerten: Zum einen wird die Versorgungsqualität verbessert, zum anderen wird von der Marktöffnung eine preissenkende Wirkung ausgehen und das Preis-Leistungsverhältnis für die Kunden wird steigen.

## **5 Konzept des Bundesrates für die weitere Marktöffnung**

### **5.1 Chancen und Risiken einer weiteren Marktöffnung**

Die Öffnung der Märkte ist eine internationale Entwicklung, der sich die Schweiz nicht verschliessen kann. Gesamthaft gesehen ist die bisherige Entwicklung des Postmarktes in Europa und der Schweiz als Folge der schrittweisen Öffnung positiv. Die Ziele der schweizerischen Politik bei der Öffnung des Postmarktes konnten eingehalten werden: Die landesweite Versorgung ist über den gesetzlich vorgesehenen Umfang hinaus sichergestellt. Die Vorgaben zu Qualität und Preisen sind eingehalten und die im Postgesetz enthaltenen Finanzierungsmechanismen funktionieren, resp. kamen gar nicht erst zum Tragen: Die Post vermag die Grundversorgung bis heute selbständig zu finanzieren. Eine unterstützende Finanzierung durch die privaten Postanbieterinnen bzw. den Staat musste nicht eingeführt werden.

Diese Erfahrungen und die Perspektiven, die sich bei einer weitergehenden Liberalisierung den Konsumentinnen und Konsumenten, der Wirtschaft, den privaten Anbieterinnen von Postdiensten und der Schweizerischen Post eröffnen, sprechen für eine Weiterführung der bisherigen Politik. Dabei sieht der Bundesrat die Marktöffnung nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel und Anreiz, die Qualität und die Angebotsvielfalt zu steigern und den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken.

Der erwartete Wettbewerb führt zu einer Steigerung der Qualität der Dienstleistungen und zu Preissenkungen. Zu diesem Schluss kommt auch die Studie Plaut/Frontier. Sie geht davon aus, dass die Marktöffnung einen positiven Preiseffekt relativ zum heutigen Preisniveau haben wird. Allerdings ist festzuhalten, dass die Berechnungen der Studie Plaut/Frontier auf Durchschnittspreisen beruhen und keine Aussagen darüber enthalten, ob und in welchem Umfang Geschäfts- bzw. Privatkunden profitieren. Die Erfahrungen in den europäischen Märkten zeigen jedoch, dass primär Grosskunden die Dienstleistungen der Postanbieterinnen günstiger beziehen können. Die sinkenden Preise wirken sich deshalb voraussichtlich vor allem günstig auf den Wirtschaftsstandort Schweiz aus.

Der Wettbewerb soll die Förderung innovativer Ideen fördern und es können seitens der neuen Marktteilnehmerinnen neue Produkte und Dienstleistungen angeboten werden. Dies bietet für die privaten Anbieterinnen den Anreiz, in den Postmarkt einzusteigen und unterstützt andererseits das Unternehmen Post in seiner Innovationskraft. Die Vorteile für die Kundinnen und Kunden wiederum liegen einerseits in einem breiteren Angebot an Postdienstleistungen, und andererseits in der Möglichkeit, unter verschiedenen Anbieterinnen der Postdienstleistungen auszuwählen. Diese Möglichkeit ist insbesondere für Grosskunden aus Verwaltung und Wirtschaft interessant.

Schliesslich hat die vollständige Öffnung des Marktes, neben den bereits genannten, auch Auswirkungen auf die Position der Schweizerischen Post im internationalen

Markt: Ihre Akzeptanz und damit auch ihre Allianzfähigkeit insbesondere im europäischen Umland sind grösser, wenn sie selber nicht aus einem monopolistisch geschützten Markt hinaus agiert. Diese Tatsache ist insbesondere vor dem Hintergrund der in der neusten Richtlinie verabschiedeten Reziprozitätsklausel wichtig (vgl. Kap. 3.1).

Die ebenfalls im Rahmen der Totalrevision vorzunehmende Anpassung der Rechtsform der Post (vgl. Entwurf POG) bringt – neben der bereits genannten besseren Allianzmöglichkeit – auch eine Verbesserung der Kapitalmarktfähigkeit der Post, d.h. deren Fähigkeit eigene Finanzmittel zu beschaffen oder Fremdmittel aufzunehmen, mit sich. Dies stärkt das Unternehmen Post, was wiederum den Kundinnen und Kunden in der Schweiz zu Gute kommt, die dank einer gesunden und finanzstarken Post weiterhin von den heute qualitativ und quantitativ hoch stehenden, nachhaltigen Postdiensten profitieren können.

Die Studie Plaut/Frontier nennt auch Risiken, die eine vollständige Marktöffnung mit sich bringen kann. Im Vordergrund steht dabei die Finanzierung der Grundversorgung in der heutigen Qualität. Sie ist nur dann mittelfristig, d.h. ab 2014, aus eigenen Erträgen der Post gesichert, wenn diese ihre Kosten anpassen kann. Kostenfaktoren sind insbesondere Löhne und Arbeitsbedingungen, die über denjenigen der Konkurrenz liegen, sowie Erwartungen der Öffentlichkeit bezüglich der Grundversorgung, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Diesen Kostenfaktoren gilt es demnach Rechnung zu tragen, wenn die Grundversorgung mittel- und langfristige ohne Drittmittel finanziert werden soll.

Die Kosten, welche aus der Grundversorgung selber entstehen, ergeben sich aufgrund der Vorgaben im Postgesetz. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, dass der Umfang der Grundversorgung regelmässig an die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft angepasst werden kann und der Grundversorgerin genügen Flexibilität belassen wird, um die Dienste effizient zu erbringen.

Die Kosten, welche aufgrund der Betriebsorganisation entstehen, hängen hingegen weitgehend von der Ausgestaltung des Postorganisationsgesetzes ab. Im Zentrum steht dort die Angleichung der arbeitsrechtlichen Bedingungen an diejenigen der privaten Anbieterinnen.

Weiter geht die Studie davon aus, dass die Zahl der Beschäftigten im gesamten Postmarkt als Folge der Marktöffnung langfristig tendenziell abnimmt.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen und aufgrund der Resultate der Studie Plaut/Frontier kommt der Bundesrat zum Schluss, dass weitere Marktöffnungsschritte bis hin zu einer vollständigen Marktöffnung möglich und volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Er sieht deshalb für das weitere Vorgehen die im Folgenden dargelegten Etappen vor.

## **5.2 Die weiteren Marktöffnungsschritte**

Wie unter Kap. 3.3 dargestellt, wurde der schweizerische Postmarkt seit 1998 schrittweise geöffnet. Das etappenweise Vorgehen hat sich bewährt und ist politisch akzeptiert. Deshalb soll auch die vollständige Marktöffnung in zwei Schritten erfolgen.

Der erste Schritt wird der Bundesrat auf dem Weg einer Verordnungsänderung vornehmen: Das Postgesetz sieht in Artikel 3 Absatz 3 vor, dass der Bundesrat weitere Dienstleistungen von den reservierten Diensten ausnehmen oder die Gewichtslimite des Briefmonopols herabsetzen kann, wenn die Finanzierung einer ausreichenden Grundversorgung gewährleistet ist. Gestützt auf die Studie Plaut/Frontier, welche mit einem Monopol bis 50g keinerlei Gefährdung der Grundversorgung erwartet, wird der Bundesrat per 1. April 2009 das Briefmonopol auf 50g senken. Dieses Vorgehen erlaubt einen raschen nächsten Marktöffnungsschritt. Dazu wird er die Verordnung in Artikel 3 Buchstabe a entsprechend anpassen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält die gesetzlichen Grundlagen für den zweiten Schritt, die vollständige Marktöffnung. Im Entwurf zum neuen Postgesetz wird der Wegfall des Monopols per 1. April 2012 vorgesehen. Mit der Senkung des Monopols von 50 auf 0 g werden die restlichen 75% des gesamten Briefvolumens zugänglich für private Anbieterinnen. Dieser grosse und wichtige Schritt soll durch das Parlament mit Erlass des Postgesetzes beschlossen werden und untersteht damit dem fakultativen Referendum.

Mit der Frist von drei Jahren zwischen der Senkung des Monopols auf 50 g per 1. April 2009 und dessen vollständiger Abschaffung per 1. April 2012 sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Während dieser 3 Jahre, in denen die Finanzierung der Grundversorgung gemäss Plaut/Frontier gesichert ist, kann die Entwicklung des Postmarktes in der Schweiz beobachtet und evaluiert werden. Zudem kann auch verifiziert werden, welche der der Studie zugrunde liegenden Annahmen sich in der Praxis verwirklichen. Dies gilt insbesondere auch für die Prognosen im Hinblick auf die mittel- und langfristige Finanzierung der Grundversorgung, welche gemäss Plaut/Frontier mit gewissen Unsicherheiten verbunden ist.
- Mit einer verbindlichen Frist bis zum 1. April 2012 im Gesetz wird gleichzeitig sichergestellt, dass die vollständige Öffnung des Marktes nicht nur eine blosser Absichtserklärung ist, sondern der Gesetzgeber diesen Willen bereits verankert. Dies erhöht die Investitions- und die Planungssicherheit für die privaten Anbieterinnen.
- Schliesslich gibt diese 3-jährige Frist auch dem Unternehmen Post die Möglichkeit, sich während einer Übergangszeit den veränderten Bedingungen anzupassen und sich im Markt zu positionieren.

## **6 Die Neuregelungen im Überblick**

Die zentralen Neuregelungen des Postgesetzes betreffen folgende vier Bereiche:

- Die vollständige Marktöffnung (Kap. 6.1): Das neue Postgesetz sieht vor, dass per 1. April 2012 das Monopol vollständig beseitigt wird. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt das Monopol bei 50 g. Das Gesetz enthält die dazu notwendigen Bestimmungen.
- Die Sicherstellung der Grundversorgung (Kap. 6.2): Das Gesetz enthält den Grundsatz, dass eine flächendeckende, für alle zugängliche und finanzierbare Grundversorgung sichergestellt werden muss. Es sieht deshalb für den Fall der vollständigen Marktöffnung vor, dass, nach einer Übergangsfrist

von 5 Jahren, während der die Post weiterhin die Grundversorgung erbringt, eine Grundversorgungskonzession für die Postdienste ausgeschrieben wird. Bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes wird ein gesetzlicher Auftrag an die Schweizerische Post zur Erbringung des Zahlungsverkehrs vergeben.

- Die Marktordnung: (Kap. 6.3): Das neue Postgesetz soll gleich lange Spiesse für alle Marktteilnehmenden schaffen. So sollen neu alle im Postmarkt tätigen Unternehmen derselben Marktordnung unterstehen. Vom Grundsatz der gleichen Rechte und Pflichten soll nur dort abgewichen werden, wo es für die Erbringung der Grundversorgung zwingend notwendig ist. Ein Beispiel dafür ist das Recht der Grundversorgungskonzessionärin, auf öffentlichem Grund unentgeltlich Einrichtungen für den Briefeinwurf und weitere postalische Dienstleistungen (z.B. Wertzeichenautomaten) aufzustellen. Als flankierende Massnahme zur Öffnung des Postmarktes sollen auch künftig alle Anbieterinnen verpflichtet werden, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten. Das Risiko von Dumping-Löhnen ist aufgrund der im Ausland gemachten Erfahrungen ernst zu nehmen. So wurden in Deutschland als Folge der Entwicklung der Arbeitsbedingungen in der Branche Mindestlohnregelungen eingeführt.
- Die Postkommission (Kap. 6.4): Die heutige institutionelle Lösung für die Regulierung genügt den Anforderungen an die Unabhängigkeit der Regulationsbehörde nicht. Das neue Postgesetz enthält die Grundlagen für eine bessere institutionelle Verankerung, eine klare Kompetenzzuweisung sowie die entsprechenden Rechtsmittelverfahren. Dies ist umso wichtiger, als im Rahmen der Gesetzesrevision weitere und neue Aufgaben in den Kompetenzbereich der Regulationsbehörde fallen. Die Regulationsaufgabe wird einer neu zu schaffenden Postkommission (PostCom) übertragen.

## 6.1 Die vollständige Marktöffnung

Das Gesetz sieht vor, dass per 1. April 2012 der Markt vollständig geöffnet wird. Die für eine vollständige Marktöffnung notwendigen Bestimmungen (*Art. 21ff.*) treten zu diesem Zeitpunkt in Kraft. Gleichzeitig entfallen die bis dahin geltenden Bestimmungen zum Monopol (*Art. 18ff.*).

Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren, also bis ins Jahr 2017, während der die Post nach wie vor einen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen hat, soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Anbieterin der Grundversorgung per Ausschreibung zu evaluieren (vgl. dazu Kap. 6.2.1 mit Variante "gesetzlicher Auftrag"). Damit sollen alle Anbieterinnen die Möglichkeit haben, sich für die Erbringung der Grundversorgung bewerben zu können. Den Zuschlag erhält diejenige Anbieterin, welche die Grundversorgung preisfinanziert erbringen kann bzw. die am wenigsten Abgeltungen verlangt (vgl. zum Ganzen Erläuterungen in Kap. 6.2.1).

Ab diesem Zeitpunkt wird aufgrund des Wegfalls des Monopols auch die Finanzierung der Grundversorgung auf eine neue Basis gestellt werden. Die Grundversorgung sollte grundsätzlich selbsttragend erbracht werden. Ist dies trotz effizienter Erbringung der Dienstleistung nicht möglich, sind die Ausfälle primär durch einen Fonds, in zweiter Linie mittels staatlichen Abgeltungen zu finanzieren (vgl. dazu Kap. 6.2.1).

## 6.2

### Die Sicherstellung der Grundversorgung

Eine funktionierende Grundversorgung mit Postdiensten im Sinne des Verfassungsauftrages von Artikel 92 BV ist eine wichtige Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung, den nationalen Zusammenhalt und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Aus diesem Grund ist die oberste Zielsetzung des Bundes auch bei einer weiteren Öffnung des Marktes, eine flächendeckende, für alle zugängliche und finanzierbare Grundversorgung in guter Qualität<sup>8</sup> sicherzustellen.

Das Niveau der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs in der Schweiz ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Insbesondere der Umfang der Dienstleistungen, die zur gesetzlichen Grundversorgung gehören, ist vergleichsweise gross. Er umfasst heute folgende Dienste:

- Adressierte Briefe im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr
- Adressierte Pakete im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr bis 20kg
- Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang (keine Frühzustellung)
- Ein- und Auszahlungen sowie Überweisungen

Die Schweiz verfügt europaweit über eines der dichtesten Poststellennetze. Die Schweizerische Post erbringt die Dienstleistungen zudem mit grosser Zuverlässigkeit, so kamen im Jahr 2007 rund 97% aller Briefe und rund 97.5% aller Pakete rechtzeitig an. Auch dies ist im europäischen Vergleich eine Spitzenleistung. Die Preise für die Briefe und Pakete der Grundversorgung sind im europäischen Vergleich mehrheitlich vorteilhaft.

Das Versorgungsniveau soll auch mit Erlass des neuen Postgesetzes vergleichsweise hoch sein. Dass die Grundversorgung künftig auf einem zu weiten Teilen respektive vollständig geöffneten Markt sichergestellt werden muss, macht entsprechende Anpassungen der heutigen gesetzlichen Regelung notwendig:

- Das heutige Postgesetz fasst unter dem Begriff der Postdienste sowohl die Dienstleistungen des Postverkehrs (Beförderung von Briefen und Paketen) wie auch die des Zahlungsverkehrs zusammen. Diese zwei Dienstleistungen unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht: Es handelt sich um Dienstleistungen, welche in zwei vollständig unterschiedlichen Branchen und Märkten angeboten werden und unterschiedlichen Kundenbedürfnissen ausgesetzt sind. Im vorliegenden Entwurf zum Postgesetz soll nun für beide Dienstleistungen eine angemessene individuelle Lösungen bezüglich Umfang (inkl. Zugang), Steuerung und Finanzierung vorgeschlagen werden: Der Auftrag für die Grundversorgung mit Postverkehrsdienstleistungen (in der Folge Postdienste) soll künftig ausgeschrieben werden; der Auftrag für die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen wird direkt der Schweizerischen Post übertragen. Diese Aufteilung erlaubt ausserdem eine kohärente Abstimmung mit der europäischen Postmarktpolitik, welche die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nicht mitumfasst.

<sup>8</sup> Dies entspricht auch den Grundsätzen des Berichtes des Bundesrates "Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)", 23. Juni 2004, BBl 2004, S. 4569, 4615f.

- Das geltende Postgesetz überlässt es heute weitgehend der Schweizerischen Post, die Dienstleistungen der Grundversorgung im Einzelnen festzulegen. Dieses System passt nicht mehr ins neue Postgesetz, welches grundsätzlich eine von der Schweizerischen Post losgelöste Ordnung enthalten soll. Neu soll der Inhalt der Grundversorgung in Gesetz und Verordnung festgelegt werden. Die Erbringung der Grundversorgung wird von der PostCom beaufsichtigt. Die gesetzlichen Grundlagen für den Umfang sollen darum losgelöst von einem spezifischen Unternehmen formuliert werden und gleichzeitig soll der politische Einfluss auf die Definition der Grundversorgung bewusst gestärkt werden. Die Stärkung der politischen Mitsprache steht auch im Zusammenhang mit der gleichzeitig erhöhten unternehmerischen Freiheit, welche die Post gemäss Entwurf für ein total revidiertes POG erhält.
- Die künftige Konzessionärin muss die Grundversorgung im zunehmenden Wettbewerb mit anderen Anbieterinnen erbringen. Damit ihr dies ohne grössere Wettbewerbsnachteile möglich ist und insbesondere deren Finanzierung realistisch bleibt, müssen entsprechende Bestimmungen geschaffen werden. So soll die Branche zur Finanzierung der Grundversorgung beigezogen werden, wenn die Kosten der Grundversorgungsverpflichtung nicht gedeckt werden können; reichen auch diese Beiträge nicht aus, so entrichtet der Bund die zusätzlich notwendigen Beiträge.
- Schliesslich erhält der Bundesrat den Auftrag, die Ausgestaltung der Grundversorgung regelmässig zu überprüfen und wenn nötig, diese den Kundenbedürfnissen sowie der technologischen Entwicklung anzupassen.

## 6.2.1 Die Grundversorgung mit Postdiensten

### *Umfang*

Der Grundversorgungsauftrag für Postdienste besteht künftig aus einem *Beförderungsauftrag* und einem *Infrastrukturauftrag*. Diese sind jedoch untrennbar miteinander verbunden.

Der Beförderungsauftrag gemäss *Artikel 15 Absatz 1* umfasst folgendes Angebot:

- Beförderung von Briefsendungen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr (Einzelsendungen)
- Beförderung von Postpaketen bis 20 kg im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr (Einzelsendungen)
- abonnierte Zeitungen und Zeitschriften

Dies entspricht den heutigen Postsendungen gemäss Artikel 2 und 3 der Postverordnung. Neu werden diese auf Gesetzesstufe genannt. Der Bundesrat wird gestützt auf diese Vorgabe in der Verordnung die Dienstleistungen im Einzelnen festlegen. Es erklärte Absicht des Bundesrates, das Angebot an Postsendungen, welche zur Grundversorgung gehören, im heutigen Umfang zu gewährleisten.

Die *Zustellung* der Postsendungen erfolgt wie bis anhin an 5 Tagen in der Woche resp. an 6 Tagen für abonnierte Tageszeitungen.

Der *Infrastrukturauftrag* besteht in der Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Zugangspunkten (Poststellen oder Agenturen) zum Postnetz zu betreiben. Der Zugang soll künftig klar und abschliessend geregelt werden. Die mit der Grundversorgung betraute Anbieterin wird sicherstellen müssen, dass die Dienstleistungen in allen Regionen in angemessener Distanz erhältlich sind. Dies entspricht der bereits heute im Postgesetz enthaltenen Vorgabe zum Poststellennetz. Es ist der Grundversorgungskonzessionärin weiterhin freigestellt, ob sie die Zugangspunkte selber betreibt oder ob sie ihren Infrastrukturauftrag in Zusammenarbeit mit Dritten erfüllt. Die Erfahrungen der letzten Jahre mit Agenturlösungen, so zum Beispiel in Zusammenarbeit mit Lebensmittelläden, haben gezeigt, dass die Kooperation mit Privaten für die Kundschaft zu vorteilhaften Lösungen wie längeren und kundenfreundlicheren Öffnungszeiten führen kann. Die Grundversorgungskonzessionärin bleibt auch in diesen Fällen vollumfänglich verantwortlich für die Erfüllung des ihr übertragenen Auftrages, d.h. dass in allen Zugangspunkten die Dienstleistungen der Grundversorgung angeboten werden müssen.

Der Bundesrat erhält zudem einen expliziten Auftrag, periodisch zu überprüfen, ob der Grundversorgungsauftrag aufgrund gesellschaftlicher, technologischer oder wirtschaftlicher Entwicklungen angepasst werden muss.

### *Qualität und Preise*

Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen in guter Qualität und zu bestimmten Preisen erbracht werden. Es entspricht einem zentralen Postulat der Schweizerischen Grundversorgungspolitik, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung preiswert sind; dies findet auch Niederschlag im Verfassungsauftrag von Artikel 92 BV. Aus diesem Grund sollen die Preise für die Brief- und Paketsendungen in der Grundversorgung preiswert, distanzunabhängig und nach gleichen Grundsätzen festgesetzt werden. Die Preise für die Briefsendungen des noch bis 1. April 2012 bestehenden Monopolbereichs werden zudem vom Bundesrat vorgegeben: In diesem Bereich besteht kein Wettbewerb und somit auch keinerlei ausgleichende Kontrolle über die Preise der Schweizerischen Post. Der Bundesrat wird künftig nach Konsultation des Preisüberwachers (vgl. Art. 14 Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985, PüG; SR 942.20) Preisobergrenzen für die Monopoldienstleistungen festlegen.

Im Bereich ausserhalb des Monopols und bei einer vollständigen Marktöffnung per 1. April 2012 in der gesamten Grundversorgung sieht der Entwurf keine spezielle Preisregulierung vor. Im Postmarkt ist – im Gegensatz zu Märkten mit natürlichen Monopolen – davon auszugehen, dass Markteintritte grundsätzlich möglich sind (dazu auch Kap. 6.4 sowie vgl. u.a. Plaut Economics, Opening postal markets in Switzerland, Olten, 23. Januar 2007), der Wettbewerb unter den Marktteilnehmerinnen also spielt und dort künftig für angemessene und nicht diskriminierende Preise sorgen wird. So kommt auch die aktuelle Studie Plaut/Frontier zum Schluss, dass in allen von ihr betrachteten Szenarien aus wettbewerbsrechtlicher Sicht keine Veranlassung zur Regulierung von Preisen besteht. Aus diesem Grund reichen die Mittel des allgemeinen Wettbewerbsrechts aus, um gegen missbräuchliche Preise von marktbeherrschenden Unternehmen vorzugehen: Die Beschwerde an den Preisüberwacher und die Wettbewerbskommission. Gleichzeitig gewährt diese Lösung der Grundversorgungskonzessionärin auch die notwendige Freiheit, um die Preise der Grundversorgung, die sie im Wettbewerb mit anderen Anbieterinnen zu erbringen



hat, möglichst marktfähig auszugestalten. Dieses System hat sich bei den Preisen der Post ausserhalb des Briefmonopols bis 100g bewährt und wird auch auf die Preise der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) angewendet. Einzig die Vorgabe der Distanzunabhängigkeit der Preise soll durch die sektorielle Regulationsbehörde (PostCom) überprüft werden.

Sollte dieses System im Postmarkt entgegen den Erwartungen nicht funktionieren, sieht das Gesetz eine Kompetenz des Bundesrates vor, Preisobergrenzen festzulegen (vgl. Erläuterungen zu *Art. 16 Abs. 4*). Er kann von seiner Befugnis Gebrauch machen, wenn beispielsweise die Finanzierung der Grundversorgung gefährdet sein könnte oder sich zeigt, dass mit den bestehenden Instrumenten die Zielsetzungen des Postgesetzes nicht erreicht werden können. Die Festlegung und Überprüfung der Preise könnte sowohl direkt durch den Bundesrat oder durch eine Weitergabe der Kompetenz an die PostCom erfolgen.

### *Die Sicherstellung der Grundversorgung*

Bei Inkrafttreten des Gesetzes wird weiterhin der *Grundversorgungsauftrag per Gesetz* der Schweizerischen Post übertragen. In einem vollständigen geöffneten Markt wird – nach einer Übergangsfrist von 5 Jahren – der Grundversorgungsauftrag mittels *Ausschreibung einer Konzession* auf eine Anbieterin übertragen. Das Konzept der Grundversorgungskonzession wurde erstmals 1996 im Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) verankert. Das Ausschreibungssystem ist wesentlicher Bestandteil eines Marktgesetzes, dessen grundsätzliches Ziel es ist, zwischen allen Marktteilnehmerinnen gleich lange Spiess zu schaffen: Die Konzession dient als Instrument, die Grundversorgung in einem offenen Markt möglichst wettbewerbsneutral sicherzustellen, indem – zumindest langfristig – jedes Unternehmen die Chance hat, eine solche Konzession zu erhalten.

Die Konzession wird periodisch und gesamtschweizerisch ausgeschrieben. Sie enthält eine Leistungspflicht sowie weitere damit verbundene Rechte und Pflichten. Ziel der Ausschreibung ist es, diejenige Bewerberin zu eruieren, welche keine oder am wenigsten Abgeltungen für die Erbringung der Grundversorgung verlangt und gleichzeitig die fachlich notwendigen Fähigkeiten zu deren Erbringung nachweist. Die Erfahrungen im Fernmeldebereich haben gezeigt, dass in den ersten Jahren nach der Marktöffnung mangels Bewerberinnen kein eigentliches Ausschreibungsverfahren zustande kommt. Aus diesem Grund wird eine Möglichkeit geschaffen, bei fehlenden Wettbewerbsbedingungen auf eine Ausschreibung zu verzichten (vgl. dazu die Erläuterungen zu *Art. 21*).

Ist die Konzession einmal vergeben, so ist es Sache der Regulationsbehörde, (PostCom) die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen. Die Grundversorgungskonzessionärin muss jährlich einen Qualitätsnachweis erbringen (vgl. dazu Kommentar zu *Art. 16*). Stellt die PostCom fest, dass die Konzession verletzt worden ist, so kann sie entsprechende Auflagen nach *Artikel 28* verfügen.

Der Bundesrat favorisiert das Konzept der Ausschreibung. Er stellt jedoch in der Vernehmlassung als Alternative auch die *Vergabe der Grundversorgung mittels gesetzlichem Auftrag* zur Diskussion. In diesem Fall würde die Schweizerische Post weiterhin per Gesetz zur Sicherstellung der Grundversorgung verpflichtet. Das effiziente Erbringen der Grundversorgung könnte, wie dies heute auch gemacht wird, anhand periodischer Überprüfungen der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

kontrolliert werden. Der Bundesrat wäre ebenfalls zu verpflichten, den Umfang und die Finanzierungssituation periodisch zu evaluieren und allenfalls Anpassungen vorzunehmen. Die Sicherstellung der Grundversorgung mit einem gesetzlichen Auftrag würde sowohl für das Unternehmen als auch für den Bund weniger administrativen und kostenträchtigen Aufwand bedeuten. Aus Sicht der Versorgungssicherheit sind beide Varianten gleichwertig.

Nach eingehender Prüfung wurde auf die Möglichkeit von (1) regionalen Konzessionen und (2) von auf einzelne Produkte beschränkten Konzessionen verzichtet: (1) Eine regionale Aufsplittung würde einerseits kleineren Unternehmen erlauben, in den Markt einzutreten. Andererseits ergäbe sich jedoch daraus der Bedarf nach einer regulierten Zusammenarbeit resp. der Interoperabilität zwischen den Anbieterinnen der einzelnen Regionen. Zudem müsste die Tatsache berücksichtigt werden, dass sich die Regionen bezüglich ihrer Attraktivität erheblich unterscheiden und dies Auswirkungen auf die Finanzierung hat, welche insbesondere regionalpolitisch unerwünscht wären. Angesichts der Kleinräumigkeit der Schweiz sowie die vermutlich hohen Verbundeffekte einer nationalen Sortierinfrastruktur, ist mit Blick auf eine möglichst effiziente Leistungserbringung auf eine solches Modell zu verzichten. (2) Eine weitere Möglichkeit der Vergabe wäre die Beschränkung der Konzessionen auf Produkte: Je eine Konzession für die Grundversorgung mit Paketen sowie für diejenige mit Briefen. Eine solche inhaltliche Aufsplittung macht jedoch deshalb keinen Sinn, weil gemäss Entwurf die Vorgaben zum Zugang integraler Bestandteil der Grundversorgung sind. Folglich müsste sowohl die Paket- wie auch die Briefanbieterin ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten betreiben, was wiederum aus Sicht der Verbundeffekte nicht sinnvoll erscheint.

### *Die Finanzierung der Grundversorgung*

Die Preise in der Grundversorgung sollen grundsätzlich kostendeckend sein, wenngleich dies aufgrund der Vorgabe zur Distanzunabhängigkeit nicht für jeden einzelnen Brief gelten kann. Trotzdem kann die Grundversorgungskonzessionärin in die Lage geraten, dass sie eine ungebührende Last trägt, weil sie die Preise zur Erreichung der Kostendeckung erhöhen müsste, dies aber aufgrund des Wettbewerbs oder von Vorgaben aus der Konzession nicht tun kann. Dazu kommt, dass sie auch auf Grund der Vorgaben zum Netz der Zugangspunkte ihre Struktur nicht gänzlich auf den Wettbewerb ausrichten kann. Dies ist jedoch nicht schon zum vornhinein bedenklich, im Gegenteil werden die Auswirkungen einer flächendeckenden Versorgung auf die Gesamtwirtschaft als wichtiger erachtet als die Kostendeckung bei der Erbringung der Postdienste. Für die Anbieterin, welcher aufgrund dieser Verpflichtungen unter Umständen Nettokosten entstehen, muss jedoch während beider Phasen ein entsprechender Abgeltungsmechanismus vorgesehen werden.

Die Finanzierung der Grundversorgung wird bis zur vollständigen Marktöffnung per 1. April 2012 mit den Einnahmen aus dem Monopol sichergestellt. Gestützt auf die Schlüsse der Studie Plaut/Frontier kann davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen aus dem 50g-Monopol zur Finanzierung ausreichen.

Mit vollständiger Marktöffnung per 1. April 2012 wird von der Grundversorgungskonzessionärin erwartet, dass sie die Grundversorgung – ohne Monopol – selbsttragend erbringen kann. Gemäss Plaut/Frontier sollte dies, unter Annahme dass die Post Grundversorgungskonzessionärin ist und sie die entsprechenden Kostenanpassungen vornehmen kann, auch möglich sein. Mit dem Erlass des neuen Gesetzes

kommt es jedoch bezüglich der Bewältigung der Kosten der Grundversorgung zu einem Systemwechsel: Im Unterscheid zu heute geht es nicht mehr darum, allenfalls nicht gedeckte Kosten aus einem Fonds zu finanzieren, sondern – angesichts des offenen Marktes – darum, die Grundversorgungskonzessionärin im Wettbewerb nicht zu benachteiligen und ihr, falls ihr ein Nachteil aus der Verpflichtung erwächst, diesen abzugelten. Zeigt sich, dass die Grundversorgungsverpflichtung zu Nettokosten führt, so hat die Konzessionärin gemäss *Artikel 17 Absatz 1* Anspruch auf deren Abgeltung, wenn sie diese bei der Bewerbung geltend gemacht hat und die PostCom sie nach Prüfung, ob die Voraussetzungen für die Geltendmachung dieser Nettokosten erfüllt sind, als Konzessionärin gewählt hat. Ist dies der Fall, so errichtet die PostCom einen Fonds zur Finanzierung dieser Kosten. Der zu finanzierende Betrag wird dabei anteilmässig auf die Umsätze derjenigen Anbieterinnen verteilt, welche Dienste im Bereich der Grundversorgung erbringen.

Künftig sollen also alle Anbieterinnen, welche im Bereich der Grundversorgung tätig sind, zur Finanzierung dieser Nettokosten beitragen. Die Grundversorgungskonzessionärin muss folglich nicht schon vor Geltendmachung einer Abgeltung mit eigenen Einnahmen aus der Grundversorgung ihre Nettokosten querfinanzieren. Eine solche Doppelbelastung der Einnahmen aus der Grundversorgung würde zu einer Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der Konzessionärin führen. Diese ist allerdings, wie alle anderen meldepflichtigen Anbieterinnen auch, abgabepflichtig auf den Umsätzen aus ihren Grundversorgungsdienstleistungen. Dieses Finanzierungs-konzept entspricht demjenigen der Fernmeldegesetzgebung.

Reicht dieser Fonds dennoch nicht aus zur Deckung der Nettokosten, so entrichtet der Bund gemäss *Artikel 36 Absatz 4* eine Abgeltung zur Finanzierung der Grundversorgung. Dies kann dann der Fall sein, wenn die zu finanzierende Lücke nur mit unverhältnismässig hohen Belastungen der Anbieterinnen geschlossen werden könnte. Das Parlament beschliesst in diesem Fall den entsprechenden Betrag in Form eines einfachen Bundesbeschlusses im Rahmen des Voranschlages.

### *Rechte der Grundversorgungskonzessionärin*

Die Grundversorgungsverpflichtung sollte zu keiner Wettbewerbsverzerrung zwischen Grundversorgungskonzessionärin und den anderen Anbieterinnen führen. Aus diesem Grund werden alle Privilegien, welche heute der Schweizerischen Post zukommen [z.Bsp. Steuerprivileg, Ausnahme von der Mehrwertsteuer in der Revision des Mehrwertsteuergesetzes (MwStG; SR 641.20)], künftig abgeschafft. Die Gewährung von exklusiven Rechten ist nur dort gerechtfertigt, wo diese unmittelbar im Zusammenhang mit der ordentlichen Erfüllung ihres Auftrages steht: Die Ausnahme vom Sonntags- und Nachtfahrverbot ermöglicht die Erbringung der A-Post-Dienste und die unentgeltliche Benutzung des öffentlichen Grundes ist erforderlich für die ausreichende Versorgung des Landes mit öffentlichen Briefkästen. Diese Vorrechte der Grundversorgungsbeauftragten werden durch den Umstand relativiert, dass andere Anbieterinnen sowohl für die Ausnahme vom Sonntags- und Nachtfahrverbot<sup>9</sup> wie auch für die Benutzung des öffentlichen Grundes bei den kantonalen resp. kommunalen Behörden entsprechende Gesuche stellen können.

<sup>9</sup> Gemäss Art. 92 der Verkehrsregelverordnung (VRV; SR 741.11) können die Kantone Ausnahmen vom Sonntags- und Nachtfahrverbot gewähren.

## 6.2.2

### Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Die Schweizerische Post ist heute per Gesetz verpflichtet, nebst den Dienstleistungen des Postverkehrs auch solche des Zahlungsverkehrs anzubieten. Die Grundversorgungsverpflichtung beinhaltet das Angebot der Einzahlung, der Auszahlung und der Überweisung. Die Vorgaben für die Dichte des Poststellennetzes nach Artikel 2 Absatz 3 PG gelten auch für den Zahlungsverkehr; so müssen die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs flächendeckend in allen Regionen und für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sein. Eine Ausnahme von dieser Vorgabe enthält die Bestimmung von Artikel 6 Absatz 2 Postverordnung. Sie erlaubt es heute der Post, auf das Anbieten von Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu verzichten, wenn dies aus Gründen der Sicherheit geboten erscheint.

Wie in Kap. 6.2 vorstehend dargelegt, werden im Entwurf des Postgesetzes die Grundversorgung für Postdienste und diejenige für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs separat geregelt. Wie bereits angetönt, handelt es sich dabei um sehr verschiedene Dienstleistungen, die auf verschiedenen Märkten und für verschiedene Kundenbedürfnisse erbracht werden. Ein wesentlicher Unterschied besteht insbesondere in den Anforderungen an die Infrastrukturen und an die Ausbildung des Personals. So fällt der Zahlungsverkehr mit der Verpflichtung, Bareinzahlungen und -auszahlungen anzubieten, unter das Geldwäschereigesetz. Dies bringt erhöhte Sorgfaltspflichten des Personals mit sich, die für die Grundversorgungsverpflichtung für Postdienste nicht erforderlich sind. Gleichzeitig macht die Durchführung von Barzahlungsgeschäften in den Poststellen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit notwendig. Dies führt dazu, dass das Anbieten von Zahlungsverkehrsdiensten in einer Poststelle mit erheblichen Kosten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund lässt sich die bisherige Gleichbehandlung von Postdiensten und Zahlungsverkehr im Bezug auf die Dichte der Poststellen sachlich nicht rechtfertigen und ist nur historisch zu erklären. Der vorliegende Entwurf sieht deshalb eine auf den Zahlungsverkehr zugeschnittene Lösung bezüglich des Umfangs (inkl. Zugang), der Steuerung und der Finanzierung vor.

Die Post wird auch künftig verpflichtet, den Zahlungsverkehr landesweit in angemessener Weise sicherzustellen. Die Dienstleistungen umfassen wie bis anhin Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen (vgl. Erläuterungen zu *Art. 38*). Damit ändert sich nichts am Grundauftrag, wie er heute formuliert ist. Bei der konkreten Ausgestaltung soll der Post jedoch die Möglichkeit belassen werden, den Zugang entsprechend der technologischen Entwicklung, den Kundenbedürfnissen und der Nachfrageentwicklung anzupassen. So kann sie die Dienstleistungen mittels bedienter Poststellen, Postomaten, mittels Briefverkehr oder einem System für elektronischen Zahlungsverkehr anbieten. Die Änderung im Auftrag im Vergleich zu heute bezieht sich mithin nicht auf den Umfang des Angebots, sondern auf die Art und Weise, wie die Leistung erbracht wird. Im Rahmen seiner Aufsichtskompetenz kann der Bundesrat insbesondere sicherstellen, dass die Art und Weise des Zugangs den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. Erachtet er es für notwendig, so kann er gestützt auf *Artikel 38 Absatz 4* die Vorgaben in der Verordnung bezüglich des Angebots von Zugangspunkten konkretisieren.

Diese Regelung soll es erlauben, die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs optimal an den Kundenbedürfnissen auszurichten. Dass sich diese Bedürfnisse – vor allem angesichts der technologischen Entwicklungen – über die Jahre hinweg ändern, zeigt

sich insbesondere bei den Bareinzahlungen und -auszahlungen: Die Einzahlungen sind seit Jahren rückläufig, die Auszahlungen praktisch ganz verschwunden. Gleichzeitig entspricht die Verpflichtung in *Artikel 38* auch dem Bedürfnis der Post nach einer gewissen Flexibilität, die notwendig ist, um den Zahlungsverkehr nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erbringen und mögliche Rationalisierungsmaßnahmen auszuschöpfen.

Die Dienstleistungen müssen kostendeckend erbracht werden. Konkret bedeutet dies, dass der finanzielle Aufwand zum Anbieten von Zahlungsverkehrsdienstleistungen in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen Nutzung dieser Dienstleistungen stehen muss. Dies ist auch deshalb notwendig, weil – anders als bei der Grundversorgung mit Postdiensten – kein Fonds und keine Abgeltung für allfällige Finanzierungslücken vorgesehen sind. Ebenfalls nicht zulässig ist die Finanzierung aus den reservierten Postdiensten während der ersten Phase der Marktöffnung bis zum 1. April 2012.

### **6.3 Marktordnung**

#### *Bisherige Regelung*

Eine ausdrückliche Umschreibung des Postmarktes im Sinne des Geltungsbereichs des Gesetzes gibt es in der heutigen Gesetzgebung nicht. Jene ergibt sich vielmehr aus der Definition der reservierten und nicht reservierten Dienste. Zu den reservierten Diensten gehören adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe bis 100 g, zu den nicht reservierten Postdiensten gehören adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe über 100 g, adressierte Pakete bis 20 kg, Briefe ins Ausland, Ein-, Auszahlungen und Überweisungen sowie abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang.

#### *Der künftige Postmarkt - Geltungsbereich des Gesetzes*

Auch im vorliegenden Gesetzesentwurf wird auf eine direkte Definition des Begriffs „Postmarkt“ verzichtet. Der Postmarkt definiert sich aufgrund des persönlichen Geltungsbereiches in *Artikel 2*, wonach alle Anbieterinnen, welche gewerbsmässig Postdienste nach *Artikel 3 Buchstabe a* erbringen, diesem Gesetz unterstellt sind.

Im Unterschied zu heute wird künftig bezüglich der Umschreibung des Postmarktes keine Abgrenzung mit dem Kriterium "Preis" oder "Geschwindigkeit" der angebotenen Dienstleistung gemacht. Neu fallen also mit Inkrafttreten des Gesetzes auch diejenigen Anbieterinnen unter das Postgesetz, die Express- und Kurierdienste anbieten oder die Frühzustellung abonniertes Zeitungen und Zeitschriften besorgen. Die einzige Segmentierung bezieht sich bis zum 1. April 2012 auf die Monopolgrenze von 50g. Diese Grenze ist aber ohne Einfluss auf die Marktdefinition.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Marktordnung bei einer Monopolgrenze von 50 g:

<b>Dienste im Postmarkt</b>	
<b>Reservierte Dienste (Monopol)</b>	<b>Übrige Dienste</b>
Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe bis 50g	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe über 50g</li> <li>- Briefe ins Ausland</li> <li>- Adressierte Pakete bis 20 kg im Inland und grenzüberschreitender Verkehr</li> <li>- Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang und in der Frühzustellung</li> <li>- Express und Kurier</li> </ul>

Mit der vollständigen Marktöffnung per 1. April 2012 ändert sich am Angebotsumfang nichts mehr. Hingegen fällt die Aufteilung der beiden Spalten "reservierte/übrige Dienste" – wegen der Aufhebung des Monopols – weg:

<b>Dienste im Postmarkt</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adressierte Briefsendungen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr</li> <li>- Adressierte Pakete bis 20 kg im Inland und grenzüberschreitender Verkehr</li> <li>- Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang und in der Frühzustellung</li> <li>- Express und Kurier</li> </ul>

Mit dieser Marktdefinition (Prozessdefinition einerseits und Produktdefinition andererseits) wird erreicht, dass die Beförderung von nicht adressierten und über 20 kg schweren "Produkten" vom Postgesetz ausgenommen ist. Diese Ausschlüsse machen Sinn, weil andernfalls einerseits das ganze Transportgewerbe andererseits aber auch die Branche der unadressierten Werbesendungen (Direct Mailing) vom Postgesetz erfasst bzw. einer Meldepflicht unterliegen würde.

### *Die Meldepflicht*

Mit der Erweiterung des Postmarktes wird gleichzeitig der Zugang zum Markt erleichtert. Anstelle der heutigen Konzession tritt neu eine Meldepflicht für diejenigen Anbieterinnen, die unter das Postgesetz fallen. Wer die im Gesetz in *Artikel 6* formulierten Kriterien erfüllt, meldet sich bei der PostCom und kann damit als Anbieterin im Postmarkt auftreten. Dies ist eine wesentliche Erleichterung im Vergleich zur heutigen Regelung, wonach der Markteintritt erst nach vorgängiger Zulassung möglich ist. Das heutige Konzessionssystem ist aus rechtlicher Sicht und

insbesondere unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit nicht mehr zeitgemäss: Es handelt sich nicht um exklusive Rechte im Rahmen eines Monopols und die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen und die Aufsicht über die Marktöffnung lassen sich ausreichend garantieren im Rahmen einer Meldepflicht.

Die Kontrolle der Einhaltung der im Gesetz formulierten Kriterien obliegt der Regulatorbehörde. Die wesentlichste Auflage an die Anbieterinnen im Postmarkt ist die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Diese Verpflichtung soll auch künftig verhindern, dass der Wettbewerb im Postmarkt sich auf Kosten der Löhne und der Arbeitsbedingungen der Angestellten entwickeln kann. Es wird deshalb Aufgabe der PostCom sein, anhand der bisher gemachten Erfahrungen einen Qualitätsstandard bezüglich der Arbeitsbedingungen festzusetzen, welcher von allen Marktteilnehmerinnen gewährleistet werden muss. Dieser bezieht sich insbesondere auf die Salärstruktur, Regelung der Arbeitszeiten, Überstunden und Ferien. Die branchenüblichen Arbeitsbedingungen können nicht durch Auslagerungen von Arbeiten oder mittels Franchising umgangen werden: Dasjenige Unternehmen, welches nach dem Gesetz meldepflichtig ist, muss für die Einhaltung der Arbeitsbedingungen durch alle am Prozess der Erbringung seiner Postdienste beteiligten Unternehmen sorgen. Die Wirksamkeit der Aufsicht ist auch bei einem Meldesystem hoch, die Aufsichtsmaßnahmen werden im Vergleich zu heute sogar noch ausgebaut. Die Gewährleistung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen könnte am besten mit dem Abschluss eines Branchen-GAV sichergestellt werden; dies ist jedoch Aufgabe der Sozialpartner und nicht des Gesetzgebers. Kommt kein GAV zustande und werden die branchenüblichen Arbeitsbedingungen wiederholt missbräuchlich verletzt kann der Bundesrat gestützt auf Art. 360a Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR; SR 220) einen Normalarbeitsvertrag für die Branche erlassen.

Wie wichtig eine Kontrolle der Arbeitsbedingungen in der Branche ist, zeigen verschiedene Beispiele im europäischen Umfeld: In Deutschland sah man sich aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen unlängst gezwungen, nachträglich branchenweite Mindestlöhne festzusetzen. Ebenso verzögerte die Diskussion über fehlende Arbeitsstandards die vollständige Marktöffnung in den Niederlanden.

Zu den Einzelheiten der Meldepflicht vgl. die Erläuterungen zu *Artikel 5ff.*

## **6.4 Die Postkommission (PostCom)**

Mit der Öffnung des Marktes soll eine institutionell unabhängige Regulatorbehörde geschaffen werden. Die heutige Postregulatorbehörde (PostReg) soll gemäss dem vorliegenden Entwurf in eine neu zu bildende Postkommission (PostCom) überführt werden. Die PostCom wird die Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht der vormaligen PostReg wahrnehmen. Sie befasst sich mit der Funktionsweise des Marktes und mit den notwendigen staatlichen Eingriffen bei Marktversagen. Eine Aufsicht eigens für den Postmarkt ist nach wie vor notwendig; mit Eintritt eines funktionierenden Wettbewerbs soll diese jedoch graduell reduziert werden können und durch die ordentliche Wettbewerbsaufsicht (Wettbewerbskommission und Preisüberwacher) ersetzt werden.

## Organisation

Die PostCom ist als Behördenkommission mit Fach- und Administrativsekretariat organisiert. Sie ist institutionell unabhängig und nur administrativ einem Departement zugeordnet. Dies entspricht den Modellen der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) und der Elektrizitätskommission (ElCom).

## Aufgaben

Eine Regulation ist in den folgenden Bereichen notwendig:

- *Aufsicht über die Marktordnung:* Mit der weiteren Öffnung des Postmarktes soll für einen wirksamen Wettbewerb unter den Postdienstanbieterinnen gesorgt werden. Die Öffnung eines Marktes, auf dem Dienstleistungen von einem gewissen öffentlichen Interesse erbracht werden, ist jedoch immer auch mit gewissen Risiken für die Marktteilnehmenden, die Arbeitnehmenden sowie Konsumentinnen und Konsumenten verbunden: Die Rahmenbedingungen müssen so festgesetzt sein, dass effiziente Markteintritte von neuen Anbieterinnen möglich sind; Arbeitnehmende müssen davor geschützt werden, dass die Marktöffnung auf Kosten ihrer Arbeitsbedingungen und ihrer Löhne geht; Konsumentinnen und Konsumenten wiederum profitieren nur dann von einer Marktöffnung, wenn es ihnen ermöglicht wird, zwischen den vielfältigen Angeboten souverän zu entscheiden. Es ist Aufgabe der vollziehenden Regulationsbehörde diese Risiken zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass die Marktöffnung zu wirksamem Wettbewerb führt. Zu diesem Zweck hat sie die Kompetenz, die Einhaltung des geltenden Rechts durch die Marktteilnehmerinnen zu überprüfen – dazu gehört insbesondere die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen – und, wenn nötig, entsprechende aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen (vgl. Erläuterungen zu *Art. 28.*). Weiter unterhält sie auch die Schlichtungsstelle für Fragen des Konsumenten- und Datenschutzes. Ihr Aufgabenbereich betrifft nicht mehr nur die heute konzessionspflichtigen Unternehmen, sondern künftig alle der Meldepflicht unterstehenden Unternehmen.
- *Sicherstellung der Grundversorgung:* Die Notwendigkeit, die Grundversorgung ausdrücklich sicherzustellen, und der Umfang dieser Grundversorgung stehen in einem engen Zusammenhang mit den Entwicklungen auf dem Markt. Es ist deshalb zentral, dass die Vergabe der Grundversorgungskonzession Sache der Regulationsbehörde ist und dass auch sie es ist, welche die Einhaltung der Konzession beaufsichtigt und wenn nötig Massnahmen zur gesetzmässigen Sicherstellung der Grundversorgung einleitet. Im Rahmen dieser Tätigkeit wird die PostCom auch die Aufgaben der heutigen Kommission Poststellen übernehmen, welche bei der Schliessung und Verlegung von Poststellen zwischen den Beteiligten vermittelt. Ebenfalls in ihrer Zuständigkeit sind die Errichtung und die Verwaltung des Fonds zur Finanzierung der Grundversorgung.
- *Einhaltung Verbot der Quersubventionierung:* So lange ein Monopol besthet, kann die PostCom bei begründetem Verdacht oder auf Anzeige hin von der Grundversorgungsanbieterin verlangen, dass sie nachweist, dass sie das Quersubventionierungsverbot eingehalten hat.



Nebst den typischen Regulationsaufgaben ist die PostCom generell zuständig für den Vollzug und die Aufsicht über das Postgesetz (*Art. 27*).

Die Regulation im Postmarkt fällt im Vergleich zu Infrastrukturmärkten, welche von einem unbestreitbaren natürlichen Monopol geprägt sind, schlanker aus. Die Einhaltung des Wettbewerbs- und Kartellrechts ist Sache der ordentlichen Wettbewerbsbehörden (Wettbewerbskommission und Preisüberwacher). So beschränkt sich etwa die Zugangsregelung auf die Postfachanlagen und die Adressdatenbanken. Die PostCom hat eine Regelung zu treffen, wenn sich die Inhaberinnen von derartigen Anlagen bzw. die Besitzerinnen von Adressdatenbanken und die Anbieterinnen von Postdiensten nicht über einen Zugang einigen können. Auf eine weitergehende Regulation des *Zugangs zu den Infrastrukturen der marktbeherrschenden Anbieterin (Access)* wird im vorliegenden Entwurf verzichtet. Ein regulierter Zugang wäre nur dann notwendig, wenn sich in absehbarer Zeit kein wirksamer Wettbewerb etablieren kann, ohne dass den neuen Anbieterinnen zumindest vorübergehend Zugang auf die Infrastruktur der historischen Anbieterin gewährt wird und der Zugang nicht durch das ordentliche Wettbewerbsrecht erzwungen werden kann. Der Postmarkt ist im Unterschied zum Telekommunikations- oder Strommarkt aber nicht von einem unbestreitbaren natürlichen Monopol geprägt: Die Infrastruktur des Postmarktes besteht aus Personal, Fahrzeugen und Sortiereinrichtungen. Um Personal anzustellen und erste Fahrzeuge zu kaufen ist – im Vergleich zum Aufbau eines Eisenbahn- oder Stromnetzes – kein grosses Startkapital notwendig. Auch der Sortierprozess lässt sich mit verhältnismässigem Aufwand organisieren. Es besteht folglich kein monopolistischer Flaschenhals und für die gewünschte Etablierung des Wettbewerbs ist deshalb kein staatlich verordneter Access erforderlich (vgl. u.a. "Opening postal markets in Switzerland", Plaut Economics, Olten, 23. Januar 2007).

Die Studie Plaut/Frontier kommt weiter zum Schluss, dass ein wirksamer Access langfristig zu einer Unterdeckung bei der Finanzierung der Grundversorgung führen kann. Deshalb und im Sinne einer möglichst schlanken Regulierung soll in diesem Bereich auf einen staatlichen Eingriff verzichtet werden. Zugangsregelungen führen oft zu langwierigen und teuren Auseinandersetzungen und garantieren gleichzeitig nicht, dass sie zu einem effizienten Wettbewerb führen. Es ist den Anbieterinnen jedoch unbelassen, sich vertraglich über einen Zugang zu einigen; so besteht bereits heute ein entsprechender Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Post und privaten Anbieterinnen.

Wie die Studie Plaut/Frontier zeigt, hat ein funktionierender Zugang dennoch Einfluss auf die Wettbewerbsentwicklung. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Finanzierungssicherheit bei der Grundversorgung höher zu gewichten ist, er möchte aber aufgrund der Wichtigkeit der Thematik in der Vernehmlassung auch die Möglichkeit einer Zugangsregulierung zur Diskussion stellen. In diesem Fall würde eine gesetzliche Grundlage geschaffen für den Fall, dass sich die Parteien über den Zugang nicht einigen. Auf Anruf einer Partei, könnte die PostCom einen Vertragsabschluss verfügen.

Im Unterschied zur heutigen PostReg wird die PostCom künftig keine Politik- und Gesetzgebungsaufgaben mehr wahrnehmen. Die Kumulation von Gesetzgebungs- und Regulierungsaufgaben ist nicht sachgerecht, da die Regulierung für den Vollzug dieser Gesetzgebung zuständig ist. Diese Aufgabe wird einer neu zu schaffenden Fachbehörde übertragen. Diese wird auch den Bundesrat bei der Wahrnehmung seines Evaluationsauftrages gemäss *Artikel 4* unterstützen; weiter wird ihr die

Wahrnehmung der schweizerischen Interessen in internationalen Organisationen übertragen (vgl. *Art. 41*).

## **7 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **7.1 Postgesetz**

#### **7.1.1 Allgemeine Bestimmungen**

##### *Art. 1 Zweck*

Dieser Artikel nennt die mit dem Erlass des Postgesetzes angestrebten Ziele. Er hat keine unmittelbar normative Bedeutung, dient jedoch als Richtschnur zur Auslegung der materiellen Bestimmungen dieses Gesetzes.

Das Postgesetz konkretisiert den Verfassungsauftrag von Artikel 92 BV. Es stellt sicher, dass Bevölkerung und Wirtschaft in allen Landesgegenden vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste angeboten erhalten. Zu diesem Zweck wird im Gesetz einerseits der Auftrag für eine flächendeckende Grundversorgung verankert; andererseits soll mit der Schaffung von wirksamem Wettbewerb zwischen den Postdienstanbieterinnen zu einem vielfältigen Angebot an hochwertigen Postdiensten und günstigen Preisen beigetragen werden.

##### *Art. 2 Gegenstand*

Hiermit wird der persönliche und sachliche Geltungsbereich des Erlasses festgesetzt. Vom Gesetz werden alle juristischen und natürlichen Personen erfasst, welche gewerbsmässig und für Dritte Postdienste im Sinne von *Artikel 3 Buchstabe a* erbringen. "Gewerbsmässig" handelt, wer Sendungen für Dritte befördert und damit einen wirtschaftlichen Erfolg beabsichtigt. Bei der Frage nach der "Erbringung" wird darauf abgestellt, ob ein Kundenverhältnis vorliegt: Wer den Kunden gegenüber als Dienstleisterin auftritt, die Verträge abschliesst, die Dienstleistungen gewährleistet und dafür Rechnung stellt, ist grundsätzlich eine Anbieterin von Postdiensten. Es spielt dabei keine Rolle, ob ihre Tätigkeit alle Elemente der Wertschöpfungskette, d.h. Annahme, Abholung, Sortierung, Transport sowie Zustellung, umfasst.

Das Postgesetz regelt weiter die Erbringung der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nach *Artikel 35f*. Der persönliche Geltungsbereich im Bereich des Zahlungsverkehrs beschränkt sich auf die Schweizerische Post.

##### *Art. 3 Begriffe*

Der Begriff-Artikel hat im PG insofern eine wesentliche Bedeutung, als aufgrund der Begriffumschreibungen die Tätigkeiten im Postmarkt definiert werden und damit der Geltungsbereich des Gesetzes umschrieben wird (vgl. Erläuterungen zu *Art. 2*).

In diesem Gesetz gelten als Postdienste die Annahme, Abholung, Sortierung, der Transport sowie die Zustellung von adressierten Postsendungen. Dieser Prozess wird auch als Beförderung von Postsendungen verstanden. Unter Postsendungen sind Briefsendungen, Postpakete bis 30 kg sowie Zeitungen und Zeitschriften zu verste-

hen. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies inländische, aus dem Ausland eingehende oder ins Ausland gehende Postsendungen sind. Es spielt für den Geltungsbereich grundsätzlich auch keine Rolle, zu welchem Preis und mit welcher Geschwindigkeit die Postsendungen zugestellt werden. Als Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs gelten Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen.

#### *Art. 4 Evaluation*

Die Ansprüche an die Grundversorgung ändern sich im Laufe der Zeit. So ist beispielsweise die Entwicklung der Nachfrage im Zahlungsverkehr und im Besonderen nach Bareinzahlungen und -auszahlungen zum heutigen Zeitpunkt nicht voraussehbar. Aus diesem Grund wird der Bundesrat beauftragt, periodisch zu evaluieren, ob der Inhalt der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Gesetz und Verordnung den gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst werden muss.

### **7.1.2 Postdienste**

#### **7.1.2.1 Gemeinsame Bestimmungen**

#### *Art. 5 Meldepflicht*

Wer im Sinne von *Artikel 2* Postdienste gewerbsmässig erbringt ist grundsätzlich meldepflichtig. Die Meldepflicht dient dem Ziel der kontrollierten Marktöffnung: Sie gewährleistet einerseits, dass alle Anbieterinnen bei der Ausübung ihres Gewerbes den gleichen Rechten und Pflichten unterstellt sind, andererseits soll sie sicherstellen, dass die Anforderungen an die Anbieterinnen von *Artikel 6* wirksam durchgesetzt werden können. Auf die bis anhin geltende Formel, dass nur diejenige Anbieterin meldepflichtig ist, welche kumulativ alle Elemente der Wertschöpfungskette erbringt oder zumindest diesen ganzen Prozess steuert, wird künftig verzichtet. Es ist durchaus möglich, dass sich ein Unternehmen auf das Erbringen von postalischen Vorleistungen spezialisiert (sogn. "Konsolidierer"). Dieses liesse sich unter dem heutigen System nicht erfassen, weil es nicht die ganze Wertschöpfungskette erbringt und gleichzeitig auch niemand die Steuerung dieses Prozesses innehat. Ein Konsolidierer kann jedoch ein relevanter Marktteilnehmer darstellen und muss erfasst werden können. Mit der in *Absatz 2* verankerten Ausnahmemöglichkeit kann der Bundesrat verhindern, dass kleinere Unternehmen, wie z.Bsp. Druckereien, welche gewisse Vorleistungen übernehmen, von der Meldepflicht erfasst werden. Absender, welche auf eigene Kosten gewisse Vorleistungen erbringen, fallen nicht unter den Geltungsbereich und damit auch nicht unter die Meldepflicht, da sie nicht gegenüber einem Kunden als Erbringerin von Postdiensten auftreten. Der Geltungsbereich der Meldepflicht lässt sich jedoch nicht abschliessend umreissen und muss im Einzelfall mit Blick auf ihren Zweck bestimmt werden.

Die Meldepflicht ermöglicht einen raschen und unkomplizierten Markteintritt. Kommt ein Unternehmen seiner Meldepflicht nach und reicht es die entsprechenden Unterlagen ein, so kann es grundsätzlich seine Tätigkeit aufnehmen. Entsprechende Meldefristen sind vom Bundesrat festzulegen. Die Zulassung erfolgt nachträglich bzw. die zuständige Behörde interveniert nachträglich, wenn die Anmeldung aus

irgendwelchen Gründen unkorrekt war resp. die Anforderungen von *Artikel 6* nicht eingehalten sind. Die Wirksamkeit der Kontrolle nimmt damit im Vergleich zur heutigen Konzessionspflicht nicht ab. Die PostCom kann schon bei Feststellung von Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit der Meldung intervenieren. Im Gegensatz zu heute steht der Regulationsbehörde in *Artikel 28* ein umfassender Katalog von Aufsichtsmaßnahmen bei Verstössen zu Verfügung; so können bspw. zusätzliche Informationspflichten auferlegt werden oder in gewissen Fällen Gesetzesverletzungen in geeigneter Form publiziert werden. Zieht die Anbieterin zur Erbringung der von ihr angebotenen Postdienste Dritte bei (bspw. Subunternehmer, Tochtergesellschaften und Franchisingnehmer), so muss sie diese Zusammenarbeit deklarieren und garantieren, dass die Dritten die Anforderungen gemäss *Artikel 6* ebenfalls erfüllen.

Bei Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der Meldepflichtigkeit eines Unternehmens im Speziellen zu Unternehmen der Logistikbranche ist sowohl die Art der vom Unternehmen beförderten Sendungen (adressierte Postsendung) wie auch der vom Unternehmen durchgeführte Prozess (insbesondere die Sortierung) zu berücksichtigen.

Von dieser Meldepflicht kann der Bundesrat – wie bisher bei der Konzessionspflicht – Ausnahmen vorsehen (*Abs. 2*). Im Vordergrund stehen dabei Unternehmen, die nur in geringem Umfang Postdienste erbringen und daher aus Gründen der Verhältnismässigkeit der Meldepflicht nicht unterliegen. Nicht meldepflichtige Unternehmen fallen jedoch nicht aus dem Geltungsbereich des Gesetzes, sie unterstehen lediglich nicht dem qualifizierten Melde- und Kontrollverfahren.

#### *Art. 6 Anforderungen an die Anbieterinnen von Postdiensten*

Die Erfüllung der in *Buchstabe a bis c* genannten Bedingungen ist Voraussetzung für die Anmeldung und damit für die Zulassung zum Markt. Welche Anforderungen an den jeweiligen Nachweis gestellt werden bzw. welche Unterlagen in welcher Qualität verlangt werden sollen, regelt der Bundesrat.

Eine zentrale Anforderung ist die unter *Buchstabe b* genannte Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Es wird Sache der PostCom sein, aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen, Modelle zur Ermittlung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu entwickeln. Im Fokus dieser Vorgaben werden insbesondere die Saläre, die Arbeitszeit- und Überstundenregelung sowie Ferienregelungen stehen; weiter können auch soziale Absicherungen, vorgesehene Massnahmen beim Personalabbau sowie Mitsprachemöglichkeiten für die Bewertung miteinbezogen werden. Dabei ist nicht auf Mindest- sondern auf Durchschnittswerte abzustellen. Die Prüfung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen erfolgt einerseits jährlich im Rahmen der Auskunftspflichten nach *Artikel 12*, kann jedoch auch fallweise auf Verdacht hin ausgelöst werden. Bei Verletzung der Arbeitsbedingungen kann die PostCom gestützt auf *Artikel 28* entsprechende Massnahmen ergreifen. Damit wird das heutige System zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen weitergeführt. Diese Verfahren haben sich allgemein bewährt und sollen künftig für einen noch grösseren Teil der Branche Gültigkeit haben.

Bei der Regelung für den Zugang der Postfachanlagen und der Adressdatenbanken (vgl. nachstehend Art. 8) handelt es sich um eine so genannt technische Zugangsregulierung und nicht um den Access im Sinne eines Zugangs zur Netzinfrastruktur einer Anbieterin (vgl. dazu die Ausführungen Kap. 6.4). Technische Regelungen sind dann nötig, wenn die Interoperabilität, das heisst das Zusammenspiel der Prozesse der verschiedenen Anbieterinnen in einem bestimmten Markt gewährleistet werden muss. Es soll verhindert werden, dass den Kundinnen und Kunden als Folge einer Marktöffnung mit zusätzlichen Anbieterinnen Nachteile und Erschwernisse entstehen.

Technische Zugangsregelungen kann entweder bereits der Gesetzgeber zum Voraus vorsehen (ex ante-Regelung) oder er kann es vorerst den Anbieterinnen überlassen, eine Verhandlungslösung zu finden und erst ein Eingreifen vorsehen, wenn sich die Beteiligten nicht einigen können (ex post-Regelung).

Eine Zugangsregelung für Postfächer ist deshalb nötig, weil das Postfach, zustellungsrechtlich gesehen, den privaten Hausbriefkasten ersetzt bzw. es sich um einen zweiten privaten Briefkasten handelt. Zu diesem privaten Briefkasten muss jede Anbieterin von Postdiensten Zugang haben. Andernfalls ist für die Kundinnen und Kunden nicht sichergestellt, dass ihnen Postsendungen, die nicht von der Anbieterin ihres Postfaches befördert werden, zugestellt werden können. Sie erleiden einen Nachteil oder müssten bei jeder Anbieterin von Postdiensten ein Postfach mieten.

In Absatz 1 ist festgehalten, dass alle Anbieterinnen sich gegenseitig den Zugang zu ihren Postfachanlagen ermöglichen müssen. Dabei können sie einen Zustellservice zu ihren Postfachanlagen anbieten oder auf andere Weise die Nutzung ermöglichen. Der Zugang muss in jedem Fall auf transparente und nicht diskriminierende Weise erfolgen. Der Bundesrat konkretisiert in der Verordnung die Grundsätze für die Zusammenarbeit zwischen den Anbieterinnen insbesondere bzgl. der Preisgestaltung, wie er dies auch in der Verordnung über Fernmeldedienste vom 9. März 2007 (FDV; SR 784.101.1) gemacht hat. Er kann der PostCom weitere Regelungskompetenzen insbesondere technischer Art übertragen.

Einigen sich die beteiligten Parteien über die Bedingungen des Zugangs, so stellen sie gemäss Absatz 2 der PostCom eine Kopie dieser Vereinbarung zu. Dies ermöglicht der PostCom bei Verfügungen im Falle von strittigen Zugangsbedingungen die Gleichbehandlung aller Anbieterinnen zu garantieren. Kommt eine solche Einigung nicht zustande, so verfügt die PostCom den Vertragsabschluss in den strittigen Punkten (Abs. 3). Bei der Festlegung der Zugangsbedingungen hat sie neben dem Ziel eines möglichst reibungslosen Funktionierens des Postmarktes auch die Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung zu berücksichtigen.

Da der Zugang zu den Postfachanlagen für ein funktionierendes Zustellungssystem elementar ist, werden im Absatz 4 Behandlungsfristen verankert und es wird ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren. Damit kann bspw. eine provisorische Zugangsregelung verfügt werden, die während der Dauer des Verfahrens Gültigkeit hat. Ferner wird bestimmt, dass in Abweichung zu den allgemein gültigen Verfahrensregeln einer Beschwerde gegen einen erstinstanzlichen Entscheid die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen wird. Sowohl der einstweilige Rechtsschutz wie auch die Nichtgewährung der aufschiebenden Wirkung haben ihren Grund im wichtigen öffentlichen Interesse an

einer raschen Regelung. Ohne diese Bestimmung besteht die Gefahr, dass jahrelange Verfahren das zuverlässige Funktionieren der Zugangsregelung gefährden.

#### *Art. 8 Zugang zu den Adressdatenbanken*

Das Funktionieren von Nachsendungs- und Umleitungsaufträgen ist zentral für den reibungslosen Ablauf der Zustellung von Postsendungen. Die Regelung zum gegenseitigen Zugang zu den Adressdatenbanken ist deshalb nötig, weil sonst die Nachsendungs- und Umleitungsaufträge für Sendungen, welche durch andere Anbieterinnen zugestellt werden sollten, nicht oder nur erschwert ausgeführt werden können. Die Bestimmungen über den Zugang, die Vereinbarungen und das Vorgehen beim Scheitern der Parteien entsprechen denjenigen in *Artikel 7* über den Zugang zu den Postfachanlagen.

#### *Art. 9 Streitigkeiten*

Ist eine Vereinbarung zustande gekommen, freiwillig oder per Verfügung durch die PostCom, werden Streitigkeiten aus dieser Vereinbarung als zivilrechtlich betrachtet und demgemäss auch durch Zivilgerichte beurteilt.

#### *Art. 10 Datenschutz*

Der Inhalt von Postsendungen untersteht dem Postgeheimnis nach Artikel 321<sup>ter</sup> Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311). Als Organisationen im Sinne des StGB, die Postdienste erbringen, gelten alle Anbieterinnen von Postdiensten. Der Datenschutz zielt in die gleiche Richtung wie das Postgeheimnis, erfasst aber über den Inhalt hinaus alle mit dem Postverkehr im Zusammenhang stehenden personenbezogenen Daten. Grundsätzlich sind für den gesamten Postmarkt die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) anwendbar. Damit gilt auch der Grundsatz, dass Daten nicht absolut geschützt sind, sondern ihre Bearbeitung dann zulässig ist, wenn diese rechtmässig beschafft worden sind, ihre Bearbeitung nach Treu und Glauben erfolgt und verhältnismässig ist sowie wenn die Daten nur zu dem Zweck verwendet werden, der bei der Beschaffung angegeben worden ist, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist.

Aufgrund der grossen Datenvolumina, welche im Postmarkt unter Umständen gesammelt und bearbeitet werden können, sowie aufgrund der Sensibilität insbesondere der Adressdaten ist es angebracht, eine spezialgesetzliche Datenschutzbestimmung ins Postgesetz aufzunehmen. Damit soll verhindert werden, dass die Personendaten zu anderen Zwecken als der ordentlichen Zustellung von Postsendungen verwendet werden. Im Vordergrund stehen dabei der Adresshandel, die Weitergabe zu Werbezwecken oder die Profilerstellung.

In *Absatz 1* und *2* soll deshalb der Grundsatz von Artikel 4 DSG auf die spezifischen Schutzbedürfnisse der Kundinnen und Kunden im Postmarkt angewendet werden: Daten dürfen bearbeitet werden, sofern dies für die ordnungsgemässe Zustellung von Postsendungen notwendig ist. Diese Daten dürfen zu diesem Zweck auch an andere Anbieterinnen weitergegeben werden. *Absatz 1* enthält diese Bearbeitungsgrundsätze für die Adressdaten. Dabei ist insbesondere an die Adressdaten zu denken, welche der Grundversorgungsanbieterin aufgrund ihrer Verpflichtung für Nachsendun-

gen und Umleitungen zukommen. *Absatz 2* regelt den zweckmässigen Umgang mit allen weiteren Daten, welche aus den Vertragsverhältnissen zwischen den Anbieterinnen und den Kundinnen und Kunden stammen. Darunter sind insbesondere deren Daten, Auslieferungsdaten, Entgelddaten sowie Verkehrsdaten zu verstehen.

*Absatz 3* hält fest, dass jegliche Verwendung zu anderen Zwecken, insbesondere die Weitergabe von Adressdaten an Dritte, nur mit Einwilligung der betroffenen Person zulässig ist. Damit soll verhindert werden, dass die Anbieterinnen von Postdiensten Adressdaten gegen den Willen der betroffenen Person weiterverkaufen. Dies soll insbesondere auch die Verwendung der Adressen zu Werbezwecken kontrollierbar machen.

*Absatz 4 und 5* verweisen auf die Informationspflichten und das Schlichtungsverfahren des *Artikel 29*. Die Anbieterinnen sind verpflichtet, ihre Kundinnen und Kunden angemessen über den Umgang mit Daten sowie deren Einwilligungs- und Widerspruchsrechte zu informieren. Bei der Verletzung der Datenschutzbestimmungen sollen Kundinnen und Kunden an die Schlichtungsstelle gelangen können.

#### *Art. 11 Informationspflichten*

Die transparente und zugängliche Information über die Dienstleistungen, Angebote und Preise ist eine wesentliche Voraussetzung für souveränes Konsumentenverhalten. Mit der Vervielfachung der Angebote und Tarife im Bereich der Postdienste erschwert sich die souveräne Auswahl für die Kundinnen und Kunden und die Gefahr von Missbräuchen steigt. Aus diesem Grund sind die Anbieterinnen verpflichtet, mit angemessenen Mitteln für diese Transparenz zu sorgen und ihre Kundschaft ausreichend zu informieren. Dazu gehört insbesondere auch dass die Postsendungen derart gekennzeichnet sind, dass die Kundschaft jederzeit erkennen kann, welche Unternehmung eine Sendung zugestellt hat (*Abs. 1 Bst. b*) sowie die Information der Kundschaft über ihre Rechte und Pflichten im Bereich Daten- und Konsumentenschutz (*Bst. c*).

#### *Art. 12 Auskunftspflichten*

Alle diesem Gesetz unterstellten natürlichen und juristischen Personen unterliegen gemäss *Absatz 1* einer Auskunftspflicht gegenüber der zuständigen Behörde. Sie müssen ihr alle nötigen Auskünfte erteilen, die diese für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt.

Einer erhöhten Auskunftspflicht unterliegen die meldepflichtigen Anbieterinnen. Sie haben im Rahmen der jährlichen Reportings alle Unterlagen zur Prüfung der Einhaltung der Anforderungen gemäss *Artikel 6* vorzulegen. Die PostCom ist verpflichtet, bei der Bearbeitung der Daten das Geschäftsgeheimnis zu respektieren. Weiter müssen die Anbieterinnen die zur Erstellung einer Postdienstestatistik notwendigen Auskünfte erteilen. Die Erstellung einer solchen Statistik gehört zur Aufgabe der Marktbeobachtung durch die PostCom. Ziele der Öffnung des Postmarktes sind nachhaltige Markteintritte und nicht eine kurzfristige Explosion von Anbieterinnen auf dem Postmarkt, die dann nach wenigen Monaten oder Jahren wieder vom Markt verschwinden. Mit der kontinuierlichen Beobachtung des Postmarktes können derartige Entwicklungen erkannt werden und es können gegebenenfalls Massnahmen getroffen werden. Zusätzlich zu diesen Auskunftspflichten kann der Bundesrat gestützt auf *Artikel 33 Absatz 4* weitere Informationen von den Anbieterinnen ver-

langen, die für die Berechnung der Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung notwendig sind.

Der Bundesrat regelt weitere Details zu den Auskunftspflichten. Die konkrete Festlegung der Form und des Inhalts der Informationen ist Sache der zuständigen Behörde.

### *Art. 13 Haftung*

Den Anbieterinnen von Postdiensten soll gestattet werden, in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen die Haftung für uneingeschriebene Postsendungen zu beschränken oder auszuschliessen. Diese Sonderregelung stützt sich auf den Vorbehalt zum Frachtvertrag in Artikel 455 Absatz 2 OR und rechtfertigt sich im Hinblick auf besondere Beweisprobleme bei der Beförderung von uneingeschriebenen Postsendungen.

Bis anhin hat nur die Schweizerische Post gestützt auf Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a 1. Teilsatz PG von dieser Ausnahme profitiert. Diese Ausnahmebestimmung wird nun auf alle Anbieterinnen von Postdiensten ausgeweitet, da grundsätzlich alle Anbieterinnen, die in grossem Umfang uneingeschriebene Postsendungen befördern, mit solchen Beweisschwierigkeiten zu kämpfen haben. Als uneingeschriebene Postsendungen gelten solche ohne Zustellnachweis<sup>10</sup>.

### *Art. 14 Postverkehr in ausserordentlichen Lagen*

Zur Sicherstellung des Postverkehrs in ausserordentlichen Lagen kann der Bundesrat gestützt auf *Absatz 1 Satz 1* alle Anbieterinnen von Postdiensten verpflichten, die in diesen Lagen als nützlich und notwendig erachteten Leistungen zu erbringen. Bis anhin konnte der Bundesrat nur die Schweizerische Post dazu verpflichten. Die Ausweitung der Pflicht auf alle Anbieterinnen scheint sachgemäss: Einerseits wird damit zum Ausdruck gebracht, dass in Krisenfällen alle Marktteilnehmerinnen gewisse Verpflichtungen wahrnehmen müssen, andererseits ermöglicht die grössere Anzahl Anbieterinnen auch in ausserordentlichen Lagen die Nutzung eines breiteren Dienstangebots. Massgeblich zur Festlegung der Dienste sind insbesondere die Kommunikationsbedürfnisse der Armee, des Zivilschutzes aber auch der Polizei, der Feuerwehr sowie der Rettungsdienste. Zudem können auch Bedürfnisse der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie der zivilen Führungsstäbe ausschlaggebend sein.

Der Bundesrat ist gemäss *Absatz 1 Satz 2* für die Regelung der Finanzierung der angeforderten Dienste zuständig. Er berücksichtigt dabei auch die Eigeninteressen der Anbieterinnen.

*Absatz 2* ist Grundlage dafür, dass der Bundesrat in ausserordentlichen Lagen auch das notwendige Personal rekrutieren kann. Diese Massnahme kann durchgeführt werden, bevor der Entscheid über den Aktivdienst gefallen ist. Es braucht nach dem Entwurf also kein Kriegsfall vorzuliegen.

Vorbehalten bleiben gemäss *Absatz 3* die Bestimmungen über die Verfügungsgewalt des Generals nach Artikel 91 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10).

<sup>10</sup> Sendungen mit Zustellnachweis werden nur gegen Unterschrift ausgehändigt.



### 7.1.2.2

## Anforderungen an die Grundversorgung

Der 2. Abschnitt über die Anforderungen an die Grundversorgung (*Art. 15ff.*) wird von Anfang an in Kraft treten. Der 3. Abschnitt (*Art. 18ff.*) ist befristet bis zum 1. April 2012 und enthält die notwendigen Bestimmungen für die Sicherstellung und Finanzierung der Grundversorgung während der Zeit des 50g-Monopols. Am 1. April 2012 werden diese Bestimmungen abgelöst durch diejenigen des 4. Abschnittes (*Art. 21ff.*). Sie enthalten die für die vollständige Marktöffnung notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung und Finanzierung der Grundversorgung.

### *Art. 15*      *Umfang*

In *Artikel 15* wird der Umfang der von der Konzessionärin (vgl. *Art. 21ff.*), resp. während des Bestehens des Monopols von der Schweizerischen Post (vgl. *Art. 18ff.*) erbrachten Grundversorgung festgelegt.

In *Absatz 1* wird die Beförderungspflicht der Anbieterin der Grundversorgung konkretisiert. Die Postdienste der Grundversorgung umfassen einerseits die Beförderung von Einzelsendungen (*Bst. a*) bestehend aus Briefsendungen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr (*Ziff. 1 und 2*) und Postpaketen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr (*Ziff. 3 und 4*). Entsprechend knüpfen auch die weiteren Vorgaben, etwa zu Qualität und Preisen, jeweils an eine einzelne Briefsendung oder an ein einzelnes Postpaket an. Die Anzahl Sendungen, welche die Grundversorgungsanbieterin zur Beförderung entgegennehmen muss, ist damit jedoch nicht beschränkt, wesentlich ist einzig, dass diese zu den gesetzlich festgelegten Konditionen für Einzelsendungen tun muss. Weiter gehört die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften zur Grundversorgung (*Bst. b*).

Gestützt auf *Absatz 5* wird der Bundesrat in der Verordnung anhand weiterer Details wie Format und Geschwindigkeit (bspw. E+1 oder E+2, wobei E für den Tag der Brief- oder Paketaufgabe steht) so genannte Standardprodukte definieren, welche die Anbieterin der Grundversorgung zu erbringen hat. Er hat dabei auch die internationalen Verpflichtungen des Weltpostvertrags bezüglich dem grenzüberschreitenden Verkehr zu berücksichtigen, insbesondere ergibt sich der Umfang der Grundversorgung für aus dem Ausland eingehende Sendungen aus dem Weltpostvertrag. Nebst diesen Standardprodukten legt der Bundesrat auch die Zusatzdienstleistungen wie zum Beispiel Einschreibe- und Wertsendungen, Gerichts- und Betreuungsurkunden sowie Umleitungs-, Nachsendungs- und Rücksendeaufträge fest. Für all diese Einzelprodukte besteht eine Beförderungspflicht durch die Anbieterin der Grundversorgung, d.h. dass sie diese zu den gesetzlich vorgegebenen Konditionen annehmen und zustellen muss.

Die Zustellung von Postsendungen erfolgt nach *Absatz 2* an 5 Werktagen pro Woche an das in der Anschrift genannte Wohn- oder Geschäftsdomizil. Abonnierte Tageszeitungen werden an allen Werktagen zugestellt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten betreffend Ausnahmen zur Zustellung. Weiter legt er auch die Bedingungen für Briefkästen und Zustellanlagen am Wohnort des Empfängers fest.

In *Absatz 3* wird die Verpflichtung zum Betrieb eines Netzes von Zugangspunkten konkretisiert. Die Anbieterin der Grundversorgung wird demnach verpflichtet, ein landesweites Netz von Zugangspunkten zu betreiben. Dieses Netz besteht aus bedienten Zugangspunkten (*Bst. a*) sowie aus öffentlichen Briefeinwürfen (*Bst. b*).

Bezüglich der Netzdichte der bedienten Zugangspunkte werden im Gesetz folgende Vorgaben gemacht: Die ausreichende Versorgung ist dann gewährleistet, wenn die Dienstleistungen der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz erreichbar sind. Der Bundesrat wird gestützt auf *Absatz 5* in den Ausführungsbestimmungen die Vorgaben für das Netz von Zugangspunkten näher definieren. Dabei wird er

- die heutigen Grundsätze berücksichtigen, nach welchen ein Netz, in dem 90% der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr den nächsten Zugangspunkt erreichen können, als ausreichend erachtet wird (vgl. Kommentierung Revision 2004 der Postverordnung, S. 10).

Zu diesem Zweck kann er

- für Zugangspunkte in Agglomerationen, in ländlichen Gebieten oder in den Bergen unterschiedliche Minimal- oder Maximaldistanzen festlegen und
- die Anzahl Zugangspunkte unter Berücksichtigung der Gemeindegrösse festlegen.

Unter bedienten Zugangspunkten versteht man sowohl die von der Grundversorgungsanbieterin als auch die in Zusammenarbeit mit Dritten betriebenen Einrichtungen. Die Grundversorgungsanbieterin ist also frei, wie sie diese Vorgabe erfüllt: Sie kann zu diesem Zweck eigene Einrichtungen betreiben oder eben mit Dritten (Agenturbetreiber) zusammenarbeiten. Gemäss dem zweiten Halbsatz von *Buchstabe a* muss ein Zugangspunkt mindestens die Dienstleistungen der Grundversorgung anbieten. Die Anbieterin kann das Dienstleistungsangebot für gewisse Zugangspunkte einschränken, wenn sie den Nachweis erbringt, dass dies begründet ist (bspw. den Verzicht auf die Entgegennahme von Gerichtsurkunden in einer Gemeinde ohne gerichtliche Behörden). Bei der Schliessung oder Verlegung eines bedienten Zugangspunktes besteht wie heute schon die Möglichkeit der betroffenen Gemeinden, ein Verfahren nach *Artikel 27 Buchstabe d* anzustreben.

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG; SR 151.3) verlangt, dass Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu öffentlich erbrachten Dienstleistungen verhindert, verringert oder beseitigt werden müssen. In den Geltungsbereich des BehiG fallen insbesondere von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen der SBB sowie weiterer konzessionierter Unternehmen. Darunter fällt auch die Grundversorgung des Postbereichs. Die Grundversorgungsanbieterin wird gemäss *Absatz 4 Buchstabe a* verpflichtet, beim Zugang zum Netz und zu den Dienstleistungen niemanden aufgrund seiner Behinderung zu diskriminieren. Insbesondere ist sie verpflichtet die Zugangspunkte baulich so auszugestalten, dass sensorisch oder bewegungsbehinderte Menschen nicht benachteiligt sind. Dabei sind die gemäss BehiG geltenden Übergangsfristen massgeblich. Aufgrund des Weltpostvertrages ist die Schweiz verpflichtet, so genannte Blindensendungen gebührenfrei zu befördern. Dieser Auftrag wird in *Buchstabe b* ebenfalls der Grundversorgungsanbieterin übertragen. Unter Blindensendungen fallen alle an Blinde und Blindeninstitute adressierten oder von diesen aufgegebenen Sendungen, sofern sie Schriftstücke in Blindenschrift oder Tonaufnahmen enthalten und nicht Erwerbszwecken dienen.

Die Postdienste der Grundversorgung müssen gemäss *Absatz 1* landesweit in guter Qualität erhältlich sein. Der Bundesrat legt diese Qualitätskriterien fest, sie beziehen sich sowohl auf die Beförderungspflicht als auch auf den Zugang zur Grundversorgung. Die Festsetzung der Zielwerte ist Sache der PostCom. Als Zielwerte kommen beispielsweise Vorgaben zu den Laufzeiten (Prozentsatz der Briefe und Pakete, die ihr Ziel innerhalb der vorgegebenen Zeit erreichen) wie auch zur Qualität der Zustellung (Prozentsatz der uneingeschränkt bedienten Haushalte) in Frage. Die Grundversorgungsanbieterin lässt diese Vorgaben jährlich von einer unabhängigen Stelle zuhanden der PostCom prüfen. Die PostCom kann diese Resultate publizieren.

Die Preise für Dienstleistungen der Grundversorgung sind nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen, d.h. die Preise sind in der Regel kostendeckend festzusetzen. Die Einzelsendungen gemäss *Artikel 15 Absatz 1* müssen zudem zu distanzunabhängigen, angemessenen und nach einheitlichen Grundsätzen festgelegten Preisen erhältlich sein. Mit der Beschränkung der Tarifvorgaben auf Einzelsendungen von Kleinkundinnen und -kunden, welche einzelne oder eine kleine Zahl von Briefsendungen oder Postpaketen aufgeben, soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Bereich der Geschäftskunden resp. die Beförderung von grossen Mengen von inhaltsgleichen Sendungen oder Sendungen unterschiedlichen Inhalts von dieser Bestimmung nicht betroffen sind. Die Regulationsbehörde überprüft bei Preisänderungen gestützt auf *Absatz 2*, ob die Vorgabe zur Distanzunabhängigkeit erfüllt ist. Die weitere Überprüfung der Preise ist Sache des Preisüberwachers sowie der Wettbewerbskommission (WEKO). Der Preisüberwacher prüft auf Voranmeldung des Unternehmens selbst oder auf Meldung einer Drittperson, ob die Preise missbräuchlich sind. Dies ist kann der Fall sein, wenn sie nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind, d.h. wenn die Kundinnen und Kunden nicht ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote ausweichen können. Wenn keine Einigung zwischen ihm und dem Unternehmen zustande kommt, kann der Preisüberwacher Preise verfügen. Die WEKO wiederum prüft, ob das Verhalten der Grundversorgungsanbieterin im Einklang mit dem Kartellrecht steht oder ob diese aufgrund einer marktbeherrschenden Stellung unangemessene oder diskriminierende Preise verlangt. Diese Verfahren sollen die Vorgaben von Artikel 92 BV der preiswerten und nach gleichen Grundsätzen berechneten Tarife sicherstellen.

*Absatz 3* entspricht dem heutigen *Artikel 15 PG*, indem er festhält, dass die Preise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zu distanzunabhängigen Preisen befördert werden müssen. Für die Tageszustellung von abonnierten Tags- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse sowie für die Mitgliedschaftspresse werden Ermässigungen gewährt. Der Bundesrat genehmigt diese ermässigten Preise. Im Gegenzug leistet der Bund Beiträge zur Gewährung dieser Ermässigung in der Höhe von insgesamt 30 Millionen Franken. Diese indirekte Presseförderung wurde letztmals im Jahre 2007 durch das Parlament beschlossen und soll deshalb unverändert weiterbestehen bleiben. Insbesondere bleibt der Betrag von 10 Millionen Franken an die Mitgliedschaftspresse bis Ende 2011 befristet. Der Bundesrat legt in der Verordnung fest, welche Zeitungen und Zeitschriften von dieser Ermässigung profitieren. Er übernimmt dabei die heute in *Artikel 15 Absatz 2* und *3* verwendeten Definitionen.

*Absatz 4* enthält eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat für den Fall, dass sich die ordentlichen Regulationsinstrumente der WEKO und des Preisüberwachers nicht

bewähren sollten. Der Bundesrat kann von seiner Befugnis Gebrauch machen, wenn beispielsweise die Finanzierung der Grundversorgung gefährdet sein könnte oder sich zeigt, dass mit den bestehenden Instrumenten die Zielsetzungen des Postgesetzes nicht erreicht werden können. In diesen Fällen kann er beispielsweise unter der Festlegung fester Preise für die Produkte der Grundversorgung oder mittels eines so genannten Pricecaps (Festlegung eines Preises für einen bestimmten Warenkorb) eine spezialgesetzliche Preisregulierung einführen. Für deren Vollzug wäre dann die PostCom zuständig.

*Art. 17 Mit der Grundversorgung verbundene Rechte und Pflichten*

Wertzeichen sind ein wesentlicher Bestandteil der Grundversorgung, indem sie eine unkomplizierte Aufgabe von Briefsendungen zu jeder Zeit und an vielen Orten ermöglichen. Das Recht auf Herausgabe, Vervielfältigung, Verwendung und Ungültigerklärung von Postwertzeichen mit dem Aufdruck Helvetia soll deshalb gemäss *Absatz 1* einzig der Grundversorgungsanbieterin zustehen. Sie ist gleichzeitig auch zur Herausgabe der Wertzeichen verpflichtet. Damit werden die Vorgaben des Weltpostvertrages erfüllt, welcher das nationale Recht verpflichtet, sich über die Zuständigkeit für Postwertzeichen zu äussern. Es ist der Grundversorgungsanbieterin unbelassen, weitere Wertzeichen herauszugeben. Wie bis heute schon, kann der Bundesrat die Wertzeichen bestimmen, die mit einem Zuschlag herausgegeben werden.

Der Grundversorgungsanbieterin wird zudem gestützt auf *Absatz 2* das Recht übertragen, den öffentlichen Grund unentgeltlich zu benutzen. Dieses Recht steht in erster Line im Zusammenhang mit dem Auftrag zum Betrieb von öffentlichen Briefeinwürfen (*Art. 15 Abs. 3 Bst. b*), es kann aber auch für andere zur Erfüllung der Grundversorgung erforderlichen Einrichtungen gelten.

*Absatz 3* entspricht dem heutigen Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a, 2. Teilsatz PG. Um die Grundversorgungsanbieterin den anderen Anbieterinnen bzgl. Wegbedingung der Haftung für leichtes Verschulden gleichzustellen, bedarf es diesem spezialgesetzlichen Vorbehalt zu Artikel 100 Absatz 2 OR.

Wird die Grundversorgungsanbieterin beauftragt, Briefsendungen und Postpakete anderntags, d.h. über Nacht, zuzustellen, so muss sie vom Sonntags- und Nachtfahrverbot für schwere Motorwagen gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; 741.01) ausgenommen werden. Diese Ausnahme, welche heute in Artikel 91 Absatz 4 Buchstabe f Verkehrsregelverordnung (VRV; SR 741.11) verankert ist, wird im Rahmen der Verordnungsgebung im Strassenverkehrsrecht angepasst werden. Der Bundesrat regelt an derselben Stelle, in welchem Umfang es aus betriebswirtschaftlichen und ökologischen Gründen zulässig sein kann, im Rahmen dieser Fahrten auch Sendungen ausserhalb der Grundversorgung zu befördern.

### 7.1.2.3

## Grundversorgungsauftrag vor der vollständigen Marktöffnung

### *Art. 18 Grundversorgungsauftrag*

Bei Inkrafttreten des Gesetzes wird weiterhin die Schweizerische Post mit der Sicherstellung der Grundversorgung gemäss *Artikel 15ff.* beauftragt. Die Bestimmungen über die Grundversorgungskonzession gemäss *Artikel 21ff.* gelten analog, resp. die Post übernimmt alle Pflichten und Rechte der späteren Grundversorgungskonzessionärin. Die PostCom beaufsichtigt die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages mit denselben Mitteln wie die spätere Konzession (vgl. Aufgabenkatalog der PostCom in *Art. 27 Abs. 2 Bst. c*). Die Post kann zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch Dritte beiziehen resp. Aufgaben an diese übertragen. Dabei bleibt sie verantwortlich für die Aufgabenerfüllung und bietet Gewähr dafür, dass die beauftragten Dritten die gesetzlichen Anforderungen einhalten. Diese gesetzliche Grundlage zur Übertragung von Aufgaben an Dritte soll insbesondere auch die Übertragung von Aufgaben an Tochtergesellschaften der Schweizerischen Post ermöglichen.

### *Art. 19 Reservierter Dienst*

Zur Erfüllung ihres Auftrages hat die Schweizerische Post gestützt auf *Absatz 1* weiterhin ein Monopol auf der Beförderung von Briefen bis 50 g. Mit den Einnahmen aus diesem Monopol sollen die Kosten aus der Grundversorgungsverpflichtung finanziert werden (vgl. *Art. 20*). Das Monopol umfasst nebst den Einzelsendungen der Grundversorgung bis zu 50 g auch alle Brief-Massensendungen, die leichter als 50 g sind. Massensendungen machen heute einen grossen Teil der Sendeaufträge aus. Würde man sie aus dem Monopol herausnehmen, so käme dies einer verdeckten Liberalisierung gleich.

Wie bis anhin sollen gemäss *Absatz 2* auch künftig die Express- und Kurierdienste vom Monopol ausgenommen werden. Der Bundesrat wird in der Verordnung festlegen, welche Dienste als Express- und Kurierdienste gelten.

Da im Monopolbereich der Wettbewerb fehlt, welcher für volkswirtschaftlich optimale Preise sorgen könnte, werden die Preisobergrenzen für Einzelsendungen von Kleinkunden in den reservierten Diensten gestützt auf *Absatz 3* vom Bundesrat festgelegt. Er orientiert sich dabei an den durch die Verfassung vorgegebenen Kriterien der Angemessenheit ("preiswert") und der Berechnung nach gleichen Grundsätzen. Darüber hinaus müssen die Preise distanzunabhängig und kostendeckend sein. Ersteres entspricht einem anerkannten Anliegen der Grundversorgungspolitik, Zweiteres legt die untere Preislimite fest, untersagt aber nicht, dass mit den Preisen ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden darf. Wie bis anhin soll es der Post möglich sein, für Geschäftskunden, welche unterschiedliche postalische Bedürfnisse haben und denen entsprechende Lösungen angeboten werden sollen, die Preise im Einzelfall nach Aufwand festzulegen. Unter Geschäftskunden sind Kunden zu verstehen, welche regelmässig grosse Mengen von Sendungen aufgeben; es spielt dabei keine Rolle, ob es sich um inhaltsgleiche Massensendungen oder um grosse Mengen von verschiedensten Sendungen handelt. Dabei muss die Post darauf achten, dass sie für vergleichbare Leistungen dieselben Kalkulationsgrundsätze anwendet und die Kundinnen und Kunden rechtsgleich behandelt werden. Insbesondere

sind Kleinkunden gleichzubehandeln, welche Sendungen unter vergleichbaren Bedingungen einliefern (zum Begriff der Kleinkunden vgl. Kommentar zu *Art. 16*).

*Art. 20*            *Finanzierung, Rechnungslegung*

*Absatz 1* hält fest, dass die Einnahmen aus dem Monopol nur zur Finanzierung anderer Postdienste der Grundversorgung und nicht zur Quersubventionierung von Diensten und insbesondere Postdiensten verwendet werden dürfen, welche ausserhalb der Grundversorgungsverpflichtung erbracht werden. Das Quersubventionsverbot stützt sich auf den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Artikel 94 Abs. 1 BV und soll verhindern, dass mit gesetzlich gewährten Monopolgeldern der Wettbewerb verzerrt wird. Die PostCom kann bei begründetem Verdacht oder auf Anzeige hin von der Grundversorgungsanbieterin verlangen, dass sie nachweist, dass sie das Quersubventionsverbot eingehalten hat. Zu diesem Zweck muss sie gemäss *Absatz 2* eine getrennte Buchführung und ein taugliches Kostenrechnungssystem aufweisen. Der Bundesrat legt fest, welche Daten für diesen Nachweis erforderlich sind.

#### **7.1.2.4            Grundversorgungskonzession nach der vollständigen Marktöffnung**

*Art. 21*            *Konzessionserteilung*

Wenn der Markt per 1. April 2012 vollständig geöffnet ist, wird die flächendeckende Grundversorgung nach einer Übergangszeit von 5 Jahren (vgl. Übergangsbestimmungen *Art. 43*) mit der Vergabe einer Grundversorgungskonzession sichergestellt. Die PostCom erteilt diese periodisch. Es ist Sache der PostCom über deren Dauer zu entscheiden; sie berücksichtigt dabei sowohl volkswirtschaftliche wie auch betriebswirtschaftliche Überlegungen. In *Satz 2* wird festgehalten, dass nur eine gesamtschweizerische Konzession ausgeschrieben wird und diese das gesamte Spektrum der Dienste umfasst (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 6.2.1).

Die Ausschreibung orientiert sich an den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz (*Absatz 2*). Die Konzession geht an diejenige Anbieterin, welche fachlich geeignet ist und die Grundversorgung selbsttragend erbringen kann. Findet sich keine solche Anbieterin, resp. beanspruchen alle Bewerberinnen eine Abgeltung, so kommt diejenige zum Zuge, welche das günstigste Angebot macht resp. am wenigsten Abgeltungen geltend macht. Die mit der Konzessionserteilung verbundenen Exklusivrechte – Ausnahme vom Sonntags- und Nachtfahrverbot sowie die unentgeltliche Nutzung des öffentlichen Grundes – dienen der unmittelbaren Erfüllung des Grundversorgungsauftrages im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang. Die Konzession stützt sich auf die umfassende Gesetzgebungskompetenz von Artikel 92 BV. Sie dient der Sicherstellung eines öffentlichen Interesses und ist mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) grundsatzkonform. Um zu vermeiden, dass die Grundversorgungssicherheit durch langwierige Rechtsmittelwege gefährdet werden kann, soll die Beschwerde gegen Konzessionsentscheide an das Bundesgericht im Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) ausgeschlossen werden (vgl. Änderungen bisherigen Rechts, Kap. 7.2).

Es ist Sache der Kommission, zu entscheiden, ob überhaupt eine Konzessionsausschreibung erfolgt. Die Auktionierung einer Konzession ist grundsätzlich nur unter Wettbewerbsbedingungen zielführend; nur dann sind nämlich die Bewerberinnen unter Konkurrenzdruck gezwungen, ein möglichst günstiges Angebot zu machen. Ist bereits im Vorhinein offensichtlich, dass das Ausschreibungsverfahren nicht unter Wettbewerbsbedingungen ablaufen kann, so kann die Kommission beschliessen, auf die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens zu verzichten. Diesfalls kann die PostCom gestützt auf *Absatz 3* die Konzession direkt vergeben. Dies kann sie auch tun, wenn sich erst nach Prüfung der Angebote herausstellt, dass die notwendigen Wettbewerbsbedingungen nicht vorgeherrscht haben. Wenn sich keine Anbieterin bereit erklärt, so kann sie eine oder mehrere Anbieterinnen von Postdiensten heranziehen.

Gestützt auf *Absatz 4* kann die Konzessionärin zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch Dritte beiziehen, resp. die Aufgaben Dritten übertragen. Dabei bleibt die Konzessionärin verantwortlich für die Aufgabenerfüllung und bietet Gewähr dafür, dass die beauftragten Dritten die gesetzlichen Anforderungen und die Konzessionsvorgaben einhalten. Es sind insbesondere die Vorschriften von *Artikel 23* zur Übertragung der Konzession zu beachten.

#### *Art. 22 Konzessionsvoraussetzungen*

Die Bewerberin für die Grundversorgungskonzession muss – nebst den für alle Anbieterinnen geltenden Voraussetzungen des *Artikel 6* (Meldepflicht) – nachweisen, dass sie die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen mitbringt, die für eine nachhaltige Sicherstellung der Grundversorgung notwendig sind. Damit soll das Risiko vermindert werden, dass eine Grundversorgungsanbieterin während der Konzessionsdauer nicht mehr im Stande ist, die gesetzlich vorgeschriebene Grundversorgung zu erbringen. Der Nachweis der Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung muss den vom Bundesrat festgelegten Grundsätzen entsprechen (vgl. *Art. 25 Abs. 1*).

#### *Art. 23 Übertragung der Konzession*

Damit das Verfahren zur Vergabe der Konzession nicht auf diesem Wege umgangen werden kann, muss jede Übertragung von der PostCom genehmigt werden. Im Rahmen dieser Genehmigung überprüft diese die Einhaltung der gesetzlichen Konzessionsvoraussetzungen.

#### *Art. 24 Änderung und Widerruf der Konzession*

Technologische oder wirtschaftliche Entwicklungen können eine Änderung oder im äussersten Fall einen Widerruf der Konzession rechtfertigen. In Fällen des Widerrufs hat die Konzessionärin Anspruch auf Entschädigung, wenn erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen damit verbunden sind; dasselbe gilt bei einer wesentlichen Änderung. Von dieser Regelung nicht betroffen sind Änderungen der Konzession als Folge von aufsichts- oder strafrechtlichen Verfahren (vgl. *Art. 28*).

Mit dem System der Konzessionsausschreibung soll grundsätzlich jene Anbieterin mit der Grundversorgungsverpflichtung beauftragt werden, welche diese selbsttragend resp. preisfinanziert erbringen kann oder diejenige, die am wenigsten Abgeltungen verlangt. Wird eine Bewerberin gewählt, welche bei ihrer Bewerbung nachgewiesen hat, dass die Grundversorgungsverpflichtung zu Nettokosten führt, dann hat sie gestützt auf *Absatz 1* Anspruch auf eine entsprechende Abgeltung aus dem Fonds, welcher mit den Abgaben gemäss *Artikel 36* gespeist wird. Der Bundesrat legt die Grundsätze in der Verordnung fest, nach denen Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung geltend gemacht werden können. Er orientiert sich dabei auch an den entsprechenden Bestimmungen des europäischen Rechts. Die Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung ergeben sich aus der Differenz zwischen dem Ergebnis, das eine Anbieterin mit diesen Verpflichtungen und demjenigen, das eine Anbieterin ohne diese Verpflichtungen macht. *Absatz 1* gilt auch für den Fall, dass die Konzession direkt an eine Anbieterin erteilt worden ist: Die Konzessionärin hat dann Anspruch auf Abgeltung der bei Konzessionserteilung festgehaltenen Nettokosten.

Wird auf eine Ausschreibung verzichtet oder führt diese nicht zu einer geeigneten Bewerbung muss die PostCom gestützt auf *Artikel 21 Absatz 3* eine oder sogar mehrere Unternehmen heranziehen. Diese haben gemäss *Absatz 2* Anspruch auf Abgeltung im Umfang der Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung.

Wird eine Abgeltung gemäss *Absatz 1* und *Absatz 2* bezahlt, so muss die betreffende Grundversorgungskonzessionärin zur Kontrolle der Verwendung dieser Beträge gemäss *Absatz 3* der PostCom jährlich alle für die Kostenevaluation und -kontrolle notwendigen Informationen liefern. Insbesondere muss dabei nachgewiesen werden, dass keine Quersubventionierungen von Diensten ausserhalb der Grundversorgung durch Abgeltungen erfolgt sind. Zu diesem Zweck muss die Konzessionärin analog *Artikel 20 Absatz 2* eine getrennte Buchführung und ein taugliches Kostenrechnungssystem aufweisen. Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Buchführung und das Kostenrechnungssystem fest.

#### **7.1.2.5                    Die Postkommission (PostCom)**

Im diesem Abschnitt werden Organisation und Aufgaben der Regulierungsbehörde festgelegt. Die heute bestehende PostReg soll nach dem Vorbild der bereits bestehenden Regulierungskommissionen, ComCom und ElCom, durch eine unabhängige Behördenkommission mit Fachsekretariat, die Postkommission (PostCom), ersetzt werden.

Nach *Absatz 1* wählt der Bundesrat die Mitglieder der Kommission. Diese müssen unabhängige Sachverständige sein, sie dürfen in keiner Weise rechtliche Verbindungen zu einer Unternehmung haben, welche Postdienste erbringt. Der Bundesrat achtet auf eine paritätische personelle Zusammensetzung: In der Kommission sollen nicht nur Sachverständige mit Erfahrung im Bereich der Postdienste sondern ebenso Konsumentinnen- und Konsumenteninteressen vertreten sein.



Das in *Absatz 2* verankerte Prinzip der Unabhängigkeit beinhaltet die Weisungsungebundenheit. Das heisst, dass die Kommission unabhängig ist von Bundesrat und dem Departement, dem sie administrativ zugeordnet ist. Der PostCom steht ein Fachsekretariat zur Verfügung, welches mit genügend Mitteln zur Bewältigung der ihm übertragenen Aufgaben ausgestattet wird. Der Bundesrat legt die Aufgabenteilung zwischen der Kommission und dem Fachsekretariat in der Verordnung fest. Er orientiert sich dabei an der Wichtigkeit der Entscheide und am Grundsatz der Verfahrensökonomie.

Der Bundesrat übt die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung der Kommission aus. Im Rahmen dieser Aufsicht genehmigt er nach *Absatz 3* ihr Organisations- und Geschäftsführungsreglement. Er nimmt jährlich Kenntnis vom Tätigkeitsbericht sowie der strategischen Ziele der Regulationsbehörde.

## *Art. 27 Aufgaben*

*Nach Absatz 1* überwacht die PostCom die Einhaltung des Gesetzes und erlässt die für dessen Vollzug notwendigen Verfügungen. Sie ist überall dort zuständig, wo nicht ausdrücklich eine andere Behörde mit der Aufgabe betraut ist. Zu diesem Zweck erlässt sie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die notwendigen Verfügungen und übt die Aufsicht mit den in *Artikel 28* vorgesehenen aufsichtsrechtlichen Mitteln aus.

Die Aufgabe der Regulationsbehörde besteht vorrangig darin, das Geschehen im Postmarkt zu regulieren und zu beaufsichtigen. Ihre Zuständigkeiten sind dabei auf Fragen, die sich aus der Anwendung der Postgesetzgebung ergeben, beschränkt. Für Fragen des allgemeinen Wettbewerbsrechts, insbesondere in Fällen unzulässiger Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen, sind die allgemeinen Wettbewerbsbehörden, die WEKO sowie der Preisüberwacher, zuständig.

Der Übersichtlichkeit wegen werden in *Absatz 2* die zentralen Aufgaben der Postkommission aufgezählt; die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend.

Als wichtiger Themenbereich erwähnt *Buchstabe a* die *Aufsicht über die meldepflichtigen Anbieterinnen* durch die Regulationsbehörde. Zum einen überprüft sie jährlich die gemeldeten Anbieterinnen im Rahmen eines Hearings, zum anderen kann sie auf Verdacht hin Untersuchungen einleiten und durchführen. Im Rahmen dieser Marktaufsicht ist sie insbesondere für die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen zuständig. Auch hier stehen ihr zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben aufsichtsrechtliche Massnahmen zu Verfügung (vgl. *Art. 28*).

*Buchstabe b bis e* erwähnen die Aufgaben der Regulationsbehörde im Bereich der *Sicherstellung der Grundversorgung*. Die Ausschreibung und die Erteilung der Konzession sind Sache der PostCom. Der Entscheid, ob auf eine Ausschreibung verzichtet werden soll, steht allein in ihrer Kompetenz. Die Regulationsbehörde prüft nach *Buchstabe c* periodisch, dort wo nötig mindestens jährlich, die Berichterstattung der Konzessionärin resp. während der Zeit des 50 g Monopols die Berichterstattung der Schweizerischen Post über die Qualität der Grundversorgung. Die Konzessionärin, resp. die Schweizerische Post muss zu diesem Zweck die erforderlichen Informationen liefern (vgl. *Art. 16 Abs. 1*). Zudem überwacht sie die Distanzunabhängigkeit der Preise in der Grundversorgung sowie die Einhaltung der vom Bundesrat festgelegten Preisobergrenzen im Monopolbereich. Stellt sie fest, dass die gesetzlichen Vorgaben oder die Konzession nicht eingehalten sind, so verfügt sie

entsprechende Massnahmen. Weiter ist sie gemäss *Buchstabe d* auch zuständig für die Durchführung des Verfahrens bei Schliessung oder Verlegung eines bedienten Zugangspunktes. Wird ein bestehender bedienter Zugangspunkt gegen den Willen der betroffenen Gemeinden geschlossen oder verlegt, so besteht schon heute die Möglichkeit, den Entscheid der Post von einer unabhängige Kommission überprüfen zu lassen. Künftig soll dieses Verfahren vor der PostCom geführt werden. Diese beurteilt, ob die gesetzlichen Vorgaben zur Sicherstellung des Zugangs eingehalten sind. Die Kommission gibt eine nicht bindende Empfehlung zuhanden der Grundversorgungskonzessionärin ab. Eingabeberechtigt sind wie bis anhin nur die betroffenen Gemeinden, nicht jedoch einzelne Bürgerinnen und Bürger. Die Grundversorgungskonzessionärin entscheidet unter Berücksichtigung der Empfehlung endgültig. Weiter ist die Postkommission gemäss *Buchstabe e* verantwortlich für die Erhebung und die Verwendung der Beiträge zur Finanzierung der Grundversorgung. Sie verfügt die Beträge der einzelnen Anbieterinnen gemäss der Grundsätze, die der Bundesrat in der Verordnung festgelegt hat und sie verwaltet den Fonds.

Nach *Buchstaben f* verfügt die Postkommission die Preise für den *Zugang* zu den Diensten gemäss *Artikel 7 und 8* dieses Gesetzes, falls sich die Verhandlungspartner nicht einigen können. Sie richtet sich dabei nach den Grundsätzen, welche in Gesetz und Verordnung vorgesehen sind.

Weiter wird die PostCom in *Buchstabe g* damit beauftragt, die Schlichtungsstelle für Konsumenten- und Datenschutzfragen gemäss *Artikel 32 Absatz 1* einzurichten oder Dritte damit zu beauftragen. Die Schlichtungsstelle muss personell und fachlich unabhängig sein, sowohl von der Regulationsbehörde als auch von den Anbieterinnen von Postdiensten. Die PostCom ist federführend damit beauftragt, mit allen Beteiligten innert nützlicher Frist eine Lösung zur Errichtung dieser Schlichtungsstelle zu finden. Dabei soll eine Lösung mit einer unabhängigen Stiftung als Trägerin der Schlichtungsstelle im Vordergrund stehen.

Während der Dauer des Monopols ist es auch Aufgabe der PostCom, die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes zu prüfen. Diese Aufgabe wird nicht explizit aufgezählt, geht aber aus *Artikel 20* hervor. Weiter wird die PostCom auch zuständig sein für Streitigkeiten im Zusammenhang mit Ausnahmen von der Zustellung sowie dem Aufstellen von Briefkästen und Zustellanlagen am Wohnort des Empfängers (vgl. *Art. 15 Abs. 2*). Der Bundesrat wird die entsprechenden Verfahren in der Verordnung regeln.

Für alle Zuständigkeitsbereiche gilt, dass die PostCom ihre Entscheide in Form von Verfügungen erlässt. Gegen diese Verfügungen kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

Die Postkommission hat nach *Absatz 3* auch die Aufgabe, die Entwicklungen des Postmarktes zu beobachten. Zu diesem Zweck sammelt sie Informationen und wertet diese aus. Gestützt auf ihre Erkenntnisse kann sie Bundesrat und Öffentlichkeit informieren und u.a. im Rahmen ihres Tätigkeitsberichtes auf allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinweisen. Die dafür notwendigen Informationen und Auskünfte sind von den Anbieterinnen zu Verfügung zustellen (vgl. *Art. 12 Abs. 2*). Wenn Anbieterinnen ihren Informationspflichten nicht nachkommen, hat die PostCom die Möglichkeit, eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Die Postkommission ist nicht zuständig, für die Evaluation, also die Überprüfung der Wirksamkeit des Postgesetzes. Dies ist Aufgabe des Bundesrates gestützt auf *Artikel 4*

resp. der damit beauftragten zuständigen Fachbehörde. Die PostCom ist aber verpflichtet, zu diesem Zweck mit der Fachbehörde zusammenzuarbeiten.

Sie informiert nach *Absatz 4* die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und erstattet dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht.

## *Art. 28 Aufsicht*

Ohne wirksame Massnahmen zur Durchsetzung der Marktordnung kann das Ziel des fairen Wettbewerbs nicht erreicht werden. Der PostCom stehen daher Instrumente zur Verfügung, die der Erreichung dieses Zieles dienen. Sie kommen dann zur Anwendung, wenn eine Rechtsverletzung festgestellt wird. Die zu treffende Aufsichts-massnahme muss sich dabei an den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit orientieren.

Im Vordergrund steht die Behebung des festgestellten (Rechts-)Mangels und die Vorkehren, die zu treffen sind, damit sich die Rechtsverletzung nicht wiederholt. (*Bst. a*). Die Behörde ist darüber zu informieren, ob und wie der Mangel behoben wurde bzw. was vorgekehrt wurde, damit sich die Verletzung nicht wiederholt.

Die Publikation einer Verfehlung nach *Buchstabe b* hat eine negative Publizität für das betroffene Unternehmen zur Folge. Die bisherigen Erfahrungen der Postregulationsbehörde haben gezeigt, dass sich Sanktionen in der Branche und bei Konsumenten und Konsumentinnen herumsprechen und damit auch eine gewisse präventive Funktion haben. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit soll diese Massnahme nur in Fällen angewendet werden, in denen sich das Unternehmen nach ersten Massnahmen nicht kooperativ erweist oder wenn Kunden und Kundinnen vom Fehlverhalten des Unternehmens betroffen sein könnten.

*Buchstabe c* und *d* enthalten repressive Verwaltungssanktionen gegenüber den fehlbaren Unternehmen. Es kann sich dabei um Auflagen handeln, wie beispielsweise vorübergehender zusätzlicher Informationspflichten, Einschränkungen der Tätigkeit bis hin zur Streichung aus dem Register. Die Sanktionen nach *Buchstabe c* richten sich gegen die Grundversorgungskonzessionärin, jene nach *Buchstabe d* gegen die Meldepflichtigen. Somit kann die Tätigkeit der für die Verletzung verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen eingeschränkt oder im äussersten Fall ganz verboten werden.

Schliesslich ermöglicht *Buchstabe e* die Einziehung des geldwerten Vorteils, den das Unternehmen dadurch erlangt hat, dass es eine Rechtsverletzung begangen hat. Die Bestimmung bezweckt zu verhindern, dass die Anbieterinnen aus rechtswidrigen Handlungen einen finanziellen Vorteil ziehen können. Sie ist zu unterscheiden von der Busse gemäss *Artikel 37*.

Die Zuständigkeit zur Untersuchung und Beurteilung von Rechtsverletzungen liegt grundsätzlich bei der für den Gesetzesvollzug zuständigen PostCom. Deren Verfügungen sind mit den Rechtsmitteln des Bundesverwaltungsrechts anfechtbar.

Spezielle Verwaltungssanktionen, wie sie beispielsweise das FMG vorsieht, sind im Postgesetz nicht vorgesehen. Der Grund liegt darin, dass solche Bestimmungen, nach welchen Unternehmen mit hohen Strafen belegt werden können, historisch aus dem Kartellrecht gewachsen sind. Da die Regulationsaufgabe im Postmarkt sich auf Fragen ausserhalb der marktbeherrschenden Stellung einer Anbieterin beschränken,

ist eine spezialgesetzliche Verwaltungssanktion für die Rechtsverletzungen, die die PostCom zu beurteilen hat, nicht erforderlich.

#### *Art. 29 Amtshilfe*

Die *Absätze 1* und *2* umschreiben die Voraussetzungen, unter denen die PostCom und andere mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragten Behörden im Rahmen der Amtshilfe Daten an andere Behörden in der Schweiz oder im Ausland übermitteln darf.

*Absatz 3* hält fest, dass auch Behörden des Bundes und der Kantone eine Mitwirkungspflicht im Rahmen der gesetzlichen Schranken bei Abklärungen der PostCom haben.

#### *Art. 30 Amts- und Geschäftsgeheimnis*

Gemäss *Absatz 1* darf die PostCom keine geheimhaltungsbedürftigen innerbetrieblichen Informationen oder Daten bekannt geben. Die Verletzung dieser Bestimmung kann nach Artikel 162 StGB bestraft werden.

#### *Art. 31 Bearbeitung Personendaten*

Die vorliegende Bestimmung dient als Rechtsgrundlage für das Bearbeiten von Daten über administrative und strafrechtliche Verfahren durch die PostCom sowie durch die Schlichtungsstelle. Bei diesen Daten handelt es sich um besonders schützenswerte Daten i.S. von Artikel 3 Buchstabe c DSG, deren Bearbeitung gemäss Artikel 17 Absatz 2 DSG einer formellgesetzlichen Grundlage bedarf.

### **7.1.2.6 Schlichtungsstelle und Rechtsschutz**

#### *Art. 32 Schlichtung*

Kommt es zu Streitigkeiten zwischen Kundinnen oder Kunden und Anbieterinnen von Postdiensten, sei dies aufgrund von mangelnder Information, aber auch aufgrund von Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen, so soll den Konsumentinnen und Konsumenten ein Verfahren zu Verfügung gestellt werden, in dem sie auf transparente, einfache und kostengünstige Weise Streitigkeiten mit Anbieterinnen vorbringen können. Eine solche Schlichtungsstelle, wie sie heute bereits für den Telekommunikationssektor besteht, ermöglicht den Konsumentinnen und Konsumenten eine aussergerichtliche Einigung zu erzielen, bevor das Zivilgericht angerufen wird. Oft lohnt sich der Gang zum Gericht angesichts des Streitwerts nämlich nicht und die Konsumentinnen und Konsumenten verzichten auf die Wahrnehmung ihrer Rechte.

Die Anbieterinnen von Postdiensten müssen am Schlichtungsverfahren teilnehmen. Die Parteien sind durch den Schlichtungsentscheid nicht gebunden; der zivilgerichtliche Weg oder andere spezialgesetzliche Verfahren wie solche vor dem Datenschützer oder dem Preisüberwacher stehen jederzeit offen. Bei Anrufung der Schlichtungsstelle wird eine Behandlungsgebühr erhoben, die Verfahrenskosten sind

jedoch durch das involvierte Postunternehmen zu tragen. Das Verfahren muss so ausgestaltet sein, dass Streitfälle angemessen und zügig geregelt werden können. Es muss zudem auch denjenigen Fällen, in denen mehr als ein Postunternehmen beteiligt ist, gerecht werden. Im Interesse der Transparenz sind jährlich die Anzahl der Beschwerden sowie die Art und Weise ihrer Erledigung zu veröffentlichen.

Inhaltlich sollen die Beschwerdegründe, mit denen die Konsumentinnen und Konsumenten an die Schlichtungsstelle gelangen, nicht beschränkt sein. In jüngster Zeit haben sich auch im postalischen Umfeld Praktiken etabliert, die weitergehende Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten nötig machen, wie bspw. die unerwünschte Werbung oder die gewerbsmässige Verwendung von persönlichen Daten. Auch in diesen Fällen soll die Möglichkeit geschaffen werden, an die Schlichtungsstelle zu gelangen. Ist das Schlichtungsverfahren offensichtlich missbräuchlich eingeleitet worden, werden die Anrufenden für die verursachten Kosten belangt.

Die Errichtung der Schlichtungsstelle wird in *Absatz 1* der PostCom übertragen. Die Schlichtungsstelle muss personell und fachlich unabhängig sein sowohl von der Regulatorsbehörde als auch von den Anbieterinnen von Postdiensten. Die PostCom ist federführend damit beauftragt, mit allen Beteiligten innert nützlicher Frist eine Lösung zur Errichtung dieser Schlichtungsstelle zu finden. Dabei soll eine Lösung mit einer unabhängigen Stiftung als Trägerin der Schlichtungsstelle im Vordergrund stehen.

#### *Art. 33            Rechtschutz*

Der Rechtschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

### **7.1.2.7                    Abgaben**

#### *Art. 34            Verwaltungsgebühren*

Verwaltungsgebühren sind von denjenigen natürlichen oder juristischen Personen geschuldet, welche Adressatinnen oder Adressaten einer Verfügung sind oder einen entsprechenden Verwaltungsakt ausgelöst haben. Die Gebühren müssen angemessen und kostendeckend sein. Damit soll sichergestellt werden, dass mit dem Vollzug des Postgesetzes verbundenen Regulierungskosten weitgehend durch den Sektor selber getragen werden. Zur Deckung von Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, kann die PostCom eine Aufsichtsabgabe erheben.

#### *Art. 35            Zuständigkeit*

Der Bundesrat legt die Verwaltungsgebühren fest.

Hat eine Anbieterin Nettokosten im Sinne der bundesrätlichen Vorgaben geltend gemacht, so erhebt die PostCom gestützt auf *Absatz 1* bei allen Anbieterinnen eine Abgabe zur Finanzierung dieser Nettokosten.

Die Abgabe wird gemäss *Absatz 2* auf den Umsätzen aus den Diensten im Bereich der Grundversorgung erhoben. Der Bundesrat konkretisiert in der Verordnung, welche Dienste als solche im "Bereich der Grundversorgung" gelten und mit der Abgabe belegt werden sollen. Dabei prüft er, ob diese Dienstleistungen in ihrem Umfang und ihrer Qualität aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten diejenigen der Konzessionärin ersetzen könnten. Grundsätzlich sind demnach alle Anbieterinnen abgabepflichtig, sofern sie die entsprechenden Dienste anbieten. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der Höhe der Nettokosten. Diese werden anteilmässig auf die abgabepflichtigen Anbieterinnen verteilt, sie dürfen jedoch nicht die Anbieterinnen unverhältnismässig belasten, indem sie faktisch dazu führen, dass die Anbieterinnen ihre Tätigkeiten nicht mehr gewinnbringend betreiben können und damit eine Verletzung von Artikel 27 BV vorliegen würde. Der Bundesrat legt die Details zur Berechnung der Abgaben in der Verordnung fest. Die PostCom verfügt gestützt darauf die jeweiligen Abgaben.

Die Abgabe ist eine Kausalabgabe. Sie dient als Ausgleich für die Nettolast aus der Grundversorgungsverpflichtung und somit der Errichtung eines fairen Wettbewerbs zwischen allen Marktteilnehmerinnen im Bereich der Grundversorgung. Ihre Erträge werden ausschliesslich zur Finanzierung der gesetzlichen Grundversorgung verwendet. Sie leitet sich aus Artikel 92 BV ab und entspricht grundsätzlich der Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung gemäss Artikel 38 FMG. Auch die Grundversorgungskonzessionärin untersteht dieser Abgabepflicht. Der Bundesrat legt fest, welche Anbieterinnen von der Abgabe befreit sind. Er legt die entsprechende Umsatzgrenze fest.

Weiter regelt der Bundesrat nach *Absatz 3* die Einzelheiten bezüglich der Informationen, welche die Anbieterinnen für die Verteilung der Nettokosten bereitstellen müssen. Es handelt sich dabei um Informationen, welche über die Auskunftspflicht in *Artikel 12 Absatz 2* hinausgehen; insbesondere müssen sie Aufschluss geben über die Angebote, die Versorgungsgebiete sowie die Grundsätze der Preisgestaltung, so dass beurteilt werden kann, ob die Dienstleistungen als solche im Bereich der Grundversorgung zu bezeichnen sind.

Reicht der Fonds zur Finanzierung der Grundversorgung nicht aus, weil bspw. die Lücke nur unter unverhältnismässiger Belastung der Anbieterinnen gedeckt werden könnte, so entrichtet der Bund gestützt auf *Absatz 4* die zusätzlich notwendige Abgeltung an die Grundversorgungskonzessionärin. Der Bundesrat beantragt dem Parlament die notwendigen Mittel im Rahmen des jährlichen Voranschlages.

### **7.1.2.8 Übertretungen**

#### *Art. 37*

Als zusätzliche Massnahme zu den Aufsichtsinstrumenten sind Strafbestimmungen als Sanktion vorgesehen. Es handelt sich durchwegs um Übertretungstatbestände.

Neben den allgemeinen Voraussetzungen der Strafbarkeit ist Bedingung, dass einer der in *Buchstabe a bis d* erwähnten Tatbestände erfüllt ist und ausserdem die Strafandrohung in einer vorangehenden Verfügung enthalten sein muss.

Strafbar können sich gestützt auf Artikel 102 StGB sowohl natürliche wie juristische Personen machen. Vorsatz und Fahrlässigkeit sind strafbar, die mögliche Höchstbusse beträgt 1 Mio Fr. bzw. Fr. 200 000.-.

### 7.1.3 Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

#### *Art. 38 Umfang und Preise*

Gestützt auf *Absatz 1* ist die Post verpflichtet in der ganzen Schweiz eine ausreichende Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicher zu stellen. Als Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sollen auch künftig Einzahlungen (Bareinzahlungen, Anweisungen), Auszahlungen (Barauszahlungen, Anweisungen) sowie Überweisungen (Geldüberweisung von Konto zu Konto) angeboten werden. Der Bundesrat bestimmt gestützt auf *Absatz 4* die einzelnen Dienstleistungen.

Diese Dienstleistungen müssen gemäss *Absatz 2* für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein. Die Post kann diese Zugangsverpflichtung flexibel ausgestalten: Das heisst, sie kann den Zugang mittels bedienten Poststellen, Postomaten, Briefverkehr sowie über ein System für den elektronischen Zahlungsverkehr sicherstellen. Dabei richtet sie sich sowohl an den Kundenbedürfnissen und der technologischen Entwicklung wie auch an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aus. Für Menschen mit Behinderungen stellt sie den barrierefreien Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr sicher. Der Bundesrat kann gestützt auf *Absatz 4* die Vorgaben für die Erbringung des Zahlungsverkehrs konkretisieren, wenn er feststellt, dass die bestehenden gesetzlichen Vorgaben nicht ausreichen. So kann er der Post insbesondere vorschreiben, die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in einer bestimmten Zahl von Poststellen anzubieten.

Die Post soll wie bis heute grundsätzlich frei sein, in der konkreten Festlegung der Preise. Sie orientiert sich gemäss *Absatz 3* an wirtschaftlichen Grundsätzen, d.h. die Preise sollen in der Regel kostendeckend sein. Die Kostendeckung soll der Post erlauben, die Preise so festzusetzen, dass der Zahlungsverkehr selbsttragend erbracht werden kann und dass mit den Preisen ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden kann. Wie bis heute können die Preise vom Preisüberwacher im Rahmen seiner ordentlichen Kompetenzen überprüft werden.

#### *Art. 39 Berichterstattung*

Die Post erstattet dem Bundesrat gemäss *Absatz 1* periodisch Bericht über die Einhaltung des Zahlungsverkehrsauftrages. Über die Details dieser Informationspflicht äussert sich der Bundesrat in der Verordnung. Zur Erfüllung seiner Aufsichtspflicht kann er die zuständige Fachbehörde (vgl. die Ausführungen in Kap. 6.4 letzter Abschnitt) beiziehen resp. damit beauftragen, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen. Die Aufsicht des Bundesrates beschränkt sich jedoch auf den in diesem Gesetz verankerten Zahlungsverkehrsauftrag. Sie tangiert damit nicht den

Zuständigkeitsbereich der Finanzmarktaufsicht über die Postfinance, welche im Rahmen der Totalrevision des Postorganisationsgesetzes errichtet werden soll.

## 7.1.4 Schlussbestimmungen

### *Art. 40 Vollzug*

Der Bundesrat erlässt die notwendigen Vollzugsbestimmungen. Der Erlass von Bestimmungen untergeordneter Bedeutung soll an die Fachbehörde oder die PostCom delegiert werden können.

### *Art. 41 Internationale Vereinbarungen*

Der Bundesrat schliesst die internationalen Vereinbarungen über das Postwesen ab (*Abs. 1*). Wo es um Vereinbarungen von untergeordneter Wichtigkeit geht, so zum Beispiel technischer oder administrativer Art, kann er diese Kompetenz gemäss *Absatz 2* auch auf die zuständige Fachbehörde, die Grundversorgungskonzessionärin resp. für den Bereich des Zahlungsverkehrs auf die Schweizerische Post übertragen. Diese Ordnung zielt insbesondere auf den Abschluss von Vereinbarungen im Rahmen des Weltpostvereins (UPU, Union postale universelle) ab: Der internationale Postverkehr erfolgt nach den Regeln des Weltpostvertrages. Die Ausarbeitung dieser Regeln obliegt der UPU. Die Organisation der UPU ist darauf ausgelegt, dass die Mitgliedstaaten sowohl durch ihre Verwaltungsvertreter wie auch durch das von ihr bezeichnete Grundversorgungsunternehmen vertreten sind. Aus diesem Grund wird in dieser Bestimmung – entsprechend der heutigen Aufgabenteilung – die Möglichkeit geschaffen, sowohl der zuständigen Behörde, der Grundversorgungskonzessionärin oder der Post für den Bereich des Zahlungsverkehrs Kompetenzen zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen zu übertragen. Die Behörde ist diesfalls für die Fragen des Verwaltungsrates und die Grundversorgungskonzessionärin resp. die Post für Fragen des Rates für Postbetriebe zuständig. Für die Vorbereitung des Weltpostkongresses arbeiten die jeweiligen Instanzen zusammen. Bei Divergenzen entscheidet das Departement bzw. der Bundesrat, soweit es sich um die Verabschiedung des Mandates der Schweiz für den Weltpostkongress handelt.

Gemäss *Absatz 3* kann der Bundesrat die Grundversorgungskonzessionärin (Bst. a) resp. die Schweizerische Post (Bst. b) verpflichten, die Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen des Postverkehrs resp. des Zahlungsverkehrs wahrzunehmen. Er erfüllt damit die Vorgabe des Weltpostvertrages, eine Grundversorgungsbeauftragte zu bezeichnen, welche in den entsprechenden Gremien vertreten ist. Die Kosten für die Mitgliedschaft der Schweiz in den Organisationen werden durch den Bund getragen. Die Kosten für die Ausübung der Vertretung werden durch die Grundversorgungskonzessionärin übernommen, sie können als Kosten der Grundversorgungsverpflichtung angerechnet werden. Die Grundversorgungskonzessionärin spricht die Wahrnehmung der schweizerischen Interessen mit dem zuständigen Departement ab. In Fragen technischer oder administrativer Art steht der Grundversorgungskonzessionärin die abschliessende Entscheidkompetenz zu. Dies gilt insbesondere für Fragen des Rates für Postbetriebe des Weltpostvereins.



*Art. 42            Änderungen bisherigen Rechts*

Die Änderungen bisherigen Rechts werden soweit nötig in Kap. 7.2 erläutert.

*Art. 43            Sicherstellung der Grundversorgung*

Es ist davon auszugehen, dass unmittelbar zum Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung keine Anbieterin von Postdiensten in der Lage sein wird, an einer Ausschreibung für eine Grundversorgungskonzession teilzunehmen. Es macht deshalb Sinn, im Gesetz eine Übergangsfrist vorzusehen, während der die Schweizerische Post den Grundversorgungsauftrag wahrnimmt.

*Art. 44            Übergangsbestimmungen für Konzessionärinnen*

Konzessionen nach Artikel 5 PG, die bei Inkrafttreten des revidierten Gesetzes noch laufen, bleiben bis zum Ablauf ihrer Dauer gültig.

*Art. 45            Referendum und Inkrafttreten*

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes mit Vorbehalt der *Absätze 3 und 4*: Die in *Absatz 3* enthaltenen Bestimmungen treten per 1. April 2012 in Kraft, gleichzeitig werden die in *Absatz 4* festgehaltenen Artikel aufgehoben. Damit wird die vollständige Marktöffnung erreicht.

## **7.2                            Änderungen bisherigen Rechts**

Mit Inkrafttreten des neuen Postgesetzes wird das alte Gesetz vollständig aufgehoben.

Ferner werden diejenigen Bestimmungen aufgehoben bzw. angepasst, die der Schweizerischen Post als Unternehmen Pflichten auferlegt bzw. Rechte erteilt hatten. Mit dem Konzept der vollständigen Marktöffnung lassen sich nur noch Sonderrechte und -pflichten zu Gunsten bzw. zu Lasten für das Unternehmen rechtfertigen, das die Grundversorgung erbringt und die in direktem Zusammenhang mit diesem Universaldienst stehen. Die Formulierungen "die schweizerische Post" werden deshalb entweder durch "die Anbieterinnen von Postdiensten" oder durch "die Grundversorgungskonzessionärin" ersetzt.

Schliesslich erfolgen Anpassungen von Organisationserlassen im Zusammenhang mit der Konstituierung der neuen Regulationsbehörde und die Anpassung von Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit der Verfügungskompetenz der neuen Regulationsbehörde.

## **8                    Auswirkungen**

### **8.1                Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund**

Die Finanzierung der Grundversorgung wird durch die drei vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen sichergestellt. Die beiden ersten Mechanismen (Monopol bzw. Abgeltung aus einem von den Anbieterinnen von Postdienstleistungen geäufteten Fonds) haben für den Bund keine finanziellen Auswirkungen. Sollte bei Versagen des Fonds die finanzielle Abgeltung durch den Bund zu tragen kommen, wären diese Beträge in das Budget einzustellen.

Der Bundesrat kann die Anbieterinnen von Postdiensten in ausserordentlichen Lagen verpflichten, bestimmte Postdienstleistungen zu erbringen. Die aus dieser Verpflichtung entstehenden Kosten müssen den Unternehmen abgegolten werden.

Die neu zu schaffende Regulationsbehörde (PostCom) muss mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Im Vergleich zur heutigen Postregulationsbehörde wird sie andere Aufgaben und Kompetenzen haben. Insbesondere steigt die Zahl der zu betreuenden meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdienstleistungen und es müssen Ressourcen für die Ausarbeitung der Konzession bereitgestellt werden. Neben den bisherigen Stellen der Postregulationsbehörde ist deshalb ein zusätzlicher Stellenbedarf, der noch nicht beziffert werden kann, ausgewiesen. Das gleiche gilt für die Fachbehörde, welche für die Gesetzgebung, deren Vorbereitung und deren Evaluation zuständig ist.

### **8.2                Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Für die Kantone und Gemeinden ergeben sich keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

### **8.3                Auswirkungen auf die Schweizerische Post**

Die Auswirkungen auf die Schweizerische Post sind in der Studie "Auswirkungen der Postmarktliberalisierung 2011" von Plaut/Frontier dargelegt. Zusammenfassend kommt sie zum Schluss, dass die Schweizerische Post die Grundversorgung auch in einem geöffneten Markt selbsttragend erbringen kann unter der Voraussetzung, dass die Auflagen zur Grundversorgung nicht über das gesetzliche Niveau hinausgehen und die notwendigen Rationalisierungsmassnahmen auf Seiten der Unternehmung ermöglicht werden. Darunter fallen insbesondere auch die im Entwurf des POG vorgesehenen Flexibilisierungsmöglichkeiten im Bereich des Personalrechts. In diesem Fall muss die Post auch langfristig nicht mit einem wesentlichen Verlust an Marktanteilen rechnen. Kann sie ihre Kostenstruktur nicht an diejenigen der Wettbewerber anpassen, so prognostiziert die Studie einen Verlust von Marktanteilen in der Höhe von mindestens 30%.

Im Vergleich zwischen den zwei Szenarien sofortige Marktöffnung per 2011 resp. zweistufige Marktöffnung in den Jahren 2011 und 2014 kommt die Studie zum Schluss, dass der negative Effekt auf die Finanzierbarkeit der Grundversorgung für

die Post durch die gestreckte Marktöffnung im direkten Zeitvergleich weniger gravierend ist.

#### **8.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind ebenfalls detailliert in der Studie "Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011" dargelegt. Sie enthält insbesondere Aussagen zur Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Postmarkt, zu der Entwicklung der Preise und des Arbeitsmarktes. Bezüglich Flächendeckung und Standortattraktivität kommt die Studie zum Schluss, dass – unabhängig vom gewählten Szenario – die Marktöffnung zu einer positiven Entwicklung führt. Eine Zusammenfassung der Resultate findet sich unter Kap. 4.

Unmittelbar betroffen vom Inkrafttreten des Gesetzes sind gemäss approximativer Schätzung der PostReg schweizweit ca. 500-700 Unternehmen.

Der Bundesrat wird die Postverkehrsbestimmungen in den Zollverordnungen überprüfen und allenfalls an die neuen Definitionen der "Postsendung" anpassen. Es ist offen, ob das vereinfachte Zollveranlagungsverfahren allen meldepflichtigen Anbieterinnen zugestanden werden kann.

#### **8.5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Schweiz ist Mitglied des Weltpostvereins und hat sich an dessen Vorgaben zu halten. Insbesondere gibt dieser Regeln bezüglich des grenzüberschreitenden Postverkehrs (Grundversorgung) und der Vertretung der Staaten bzw. in den internationalen Gremien vor. Der vorliegende Entwurf trägt diesen Vorgaben in den *Artikeln 15 und 41* Rechnung.

#### **8.6 Verhältnis zum europäischen Recht**

Die Schweiz hat gegenüber der EU resp. der EG keinerlei rechtliche Verpflichtungen und ist frei in der Ausgestaltung sowohl der Grundversorgung wie auch der Marktordnung im Bereich der Postdienste. Mit der teilweisen Anlehnung des vorliegenden Entwurfes an Elemente der europäischen Richtlinien sollen Widersprüche zwischen dem europäischen und dem schweizerischen Rechtsrahmen wenn möglich vermieden werden, es ist jedoch nicht die Absicht, die europäische Rechtsordnung autonom nachzuvollziehen.

Das weitere Verhältnis zum europäischen Recht wird ausführlich unter Kap. 3.1 dargestellt.

