

09.050

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Organisation
der Schweizerischen Post
(Postorganisationsgesetz, POG)**

vom 20. Mai 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem totalrevidierten Postorganisationsgesetz mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

20. Mai 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit einem neuen Postorganisationsgesetz soll die Schweizerische Post die notwendige gesetzliche Grundlage erhalten, um sich den vielseitigen Herausforderungen der Zukunft erfolgreich zu stellen. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft gewährt ihr die erforderliche unternehmerische Flexibilität einerseits, die Verankerung der Bundesbeteiligung und der Eignerstrategie garantiert eine ausreichende Steuerung durch den Bund als Eigner und als Gewährleister der Aufgabenerfüllung anderseits.

Die Post ist als Anbieterin von Postdiensten und von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sowie im Personentransport eine der grössten Unternehmungen in der Schweiz. Ihre volkswirtschaftliche Bedeutung ist sowohl als Grundversorgerin wie auch als Arbeitgeberin unbestritten gross. Sie ist auf unterschiedlichen, sich rasch wandelnden Märkten tätig. Alle diese Märkte sind von einer stetigen Intensivierung des Wettbewerbs geprägt. Insbesondere in einem der Kerngeschäfte der Post, dem Brief- und Paketmarkt, sollen bis zum Jahr 2013 europaweit die letzten Monopole fallen. Dazu kommt eine zunehmende Substitution des klassischen Briefgeschäfts durch elektronische Kommunikationskanäle. Gleichzeitig ist die Post nach wie vor Garantin einer ausreichenden und preiswerten Grundversorgung in allen Landesteilen mit postalischen Dienstleistungen und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs; im Bereich des regionalen Personenverkehrs ist sie landesweit eine der wichtigsten Anbieterinnen.

Um diesen Anforderungen im Spannungsfeld zwischen freiem Markt und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mittel- und langfristig optimal gerecht werden zu können, soll die Post von Grund auf revidierte rechtliche Rahmenbedingungen erhalten.

Eine Totalrevision des Postorganisationsgesetzes muss sich an folgenden Zielen ausrichten:

- Die Post soll möglichst gleich lange Spiesse erhalten wie ihre Konkurrenz. Sie soll weder von Vorteilen profitieren noch durch einseitige Auflagen benachteiligt werden.*
- Die Post muss ihre Struktur den Erfordernissen der sich öffnenden und rasch wandelnden Märkte anpassen können.*

Aus diesem Grund werden im vorliegenden Entwurf folgende Neuerungen vorgeschlagen:

- Die Post wird in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt.*
- Die Arbeitsverhältnisse der Post werden in das Obligationenrecht überführt.*
- Die Post erhält einen Zweckartikel, der präzisiert, welche Dienstleistungen sie anbieten darf.*
- Der Bund sichert sich im Gesetz die Aktienmehrheit am Unternehmen und verankert seine bisher bewährte Eignerstrategie (strategische Ziele und privilegierter Informationszugang).*

-
- *Das Steuerprivileg der Post sowie die Staatsgarantie werden abgeschafft.*
 - *Die PostFinance wird als Tochtergesellschaft der Post in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft überführt und ihre Tätigkeit wird der ordentlichen Finanzmarktaufsicht unterstellt.*

Diese Neuerungen haben keine Auswirkungen auf die Eigenerposition des Bundes. Hingegen sind durch die neu vollumfängliche Steuerpflicht der Post entsprechende Steuereinnahmen auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden zu erwarten. Mit der Überführung der Arbeitsverhältnisse der Post ins Obligationenrecht werden die Angestellten nicht mehr dem Bundespersonalgesetz unterstehen, woraus sich aber keine Auswirkungen auf die Beschäftigungslage, sondern nur auf die Anstellungsbedingungen ergeben.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5266
1 Grundzüge der Vorlage	5270
1.1 Ausgangslage	5270
1.1.1 Heutiges Postorganisationsgesetz	5270
1.1.2 Die Schweizerische Post heute	5270
1.1.3 Das Marktumfeld der Schweizerischen Post	5271
1.1.4 Entwicklungen in Europa	5272
1.2 Handlungsbedarf	5274
1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens	5277
1.3.1 Der Vernehmlassungsentwurf	5277
1.3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung und Auftrag des Bundesrates	5277
1.4 Die beantragten Neuregelungen	5278
1.4.1 Rechtsform	5278
1.4.2 Tätigkeitsbereich (Zweckartikel)	5279
1.4.3 Bundesbeteiligung und Eignerstrategie	5280
1.4.4 Personal	5282
1.4.5 PostFinance	5283
1.4.6 Abschaffung des Steuerprivilegs	5286
1.4.7 Abschaffung der Staatsgarantie	5287
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5289
2.1 Postorganisationsgesetz	5289
2.1.1 Allgemeine Bestimmungen	5289
2.1.2 Aktienkapital und Aktionärskreis	5292
2.1.3 Organe und Personal	5293
2.1.4 Steuerpflicht	5294
2.1.5 Rechtsbeziehungen und Haftung	5295
2.1.6 Schlussbestimmungen	5295
2.2 Änderungen bisherigen Rechts	5299
3 Auswirkungen	5300
3.1 Finanzielle Auswirkungen	5300
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	5300
3.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5300
3.1.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Schweizerische Post	5300
3.1.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5302
3.2 Personelle Auswirkungen	5303
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	5303
5 Gesetzliche Grundlagen	5303
5.1 Verfassungsmässigkeit	5303
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	5304
5.3 Verhältnis zum europäischen Recht	5304

Anhang 1	
Tabelle 1	
Übersicht über die Entwicklung der Rechtsgrundlagen	5305
Tabelle 2	
Übersicht über die Entwicklung der Rechtsgrundlagen zur Anlagepolitik der Post	5306
Anhang 2	
Ablauf Revision POG	5307
Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) (<i>Entwurf</i>)	5309

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Heutiges Postorganisationsgesetz

Gemäss Artikel 92 Absatz 2 der Bundesverfassung¹ (BV) sorgt der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden. Diese Aufgabe wurde seit 1849 durch die Schweizerischen PTT-Betriebe und seit 1998 durch die Schweizerische Post erfüllt.

Seit der Neuregelung des Post- und Fernmeldewesens im Jahr 1998 (PTT-Reform) ist die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit konzipiert. Die Organisation und die Verantwortlichkeit sind bereits heute mit derjenigen einer Aktiengesellschaft vergleichbar. Mit der Reform wurde der politische Einfluss aufs Wesentliche beschränkt und die operative Unternehmensführung an die Post übertragen. Im Bundesgesetz vom 30. April 1997² über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz; POG) sind denn auch nur die Organe und deren Zusammenspiel geregelt, der organisatorische Aufbau ist der Post überlassen, damit sie auf veränderte Bedürfnisse reagieren kann. Das Gesetz ist dennoch auf die Tätigkeiten der Post in einem monopolgeschützten Markt ausgerichtet. Der Tätigkeitsbereich der Post liegt heute in den Geschäftsfeldern Briefe, Pakete und Logistik, Finanzdienstleistungen und Personenverkehr (Art. 3 POG). Sie ist gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs zu erbringen. Diese Dienstleistungen müssen landesweit in guter Qualität und zu angemessenen Preisen erhältlich und über ein flächendeckendes Poststellennetz zugänglich sein. Die Post kann Tochtergesellschaften gründen, Allianzen eingehen oder auf andere Weise mit Dritten zusammenarbeiten.

1.1.2 Die Schweizerische Post heute

Seit der PTT-Reform befindet sich die Post in einem ständigen Wandel. So musste sie auf bereits erfolgte Marktöffnungsschritte wie die Öffnung des Express-, Kurier und Paketmarktes, die Freigabe der abgehenden Briefpost im internationalen Verkehr sowie die Senkung des Briefmonopols auf 100 g respektive auf 50 g per 1. Juli 2009, vermehrte Konkurrenz, veränderte Kundenbedürfnisse und technologische Fortschritte reagieren. Insbesondere aus Gründen des veränderten Kundenverhaltens hat die Post in den Jahren 2001 bis 2005 einen Umbau des Poststellennetzes vorgenommen. Die Zahl der Poststellen wurde dabei von 3400 auf rund 2400 gesenkt. Im Jahr 2006 hat die Post entschieden, bis Ende 2008 rund 200 Agenturen nach dem Prinzip «Post im Dorfladen» einzurichten. Im Weiteren hat die Post ihre Strukturen angepasst, indem verschiedene Tochtergesellschaften gegründet (z.B. PostAuto Schweiz AG) und Geschäftsbereiche ausgegliedert worden sind. Im Bereich der Finanzdienstleistungen ist die Post stark gewachsen. Die Post ist auch

¹ SR 101

² SR 783.1

vermehrt im Ausland tätig, und zwar insbesondere in den Geschäftsbereichen Swiss Post International, PostAuto und Strategische Kunden und Lösungen (SKL). Mittlerweile generiert sie fast 20 % des Umsatzes im Verkehr mit dem Ausland. Nach der Neuorganisation der Paketzentren optimiert die Post bis im Jahr 2009 mit dem Projekt REMA (Reengineering Mailprocessing) auch ihre Briefverarbeitung. An die Stelle von 18 Briefzentren treten neu 3 moderne Briefzentren und 6 Briefsubzentren. Das Investitionsvolumen betrug mehr als 1 Milliarde Schweizerfranken.

Insgesamt zeigen die Kennzahlen des Unternehmens Post eine positive Entwicklung: Seit der Reform konnte das Konzernergebnis von 239 auf 825 Millionen Schweizerfranken (2008) gesteigert werden. Gleichzeitig stieg der Betriebsertrag von 5,4 auf 9 Milliarden Franken (2008) und die Bilanzsumme von ursprünglich knapp 29 erhöhte sich auf 71 Milliarden Franken.

1.1.3 Das Marktumfeld der Schweizerischen Post

Bei der Totalrevision des Unternehmensgesetzes muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Schweizerische Post als Anbieterin von Postdiensten, Finanzdienstleistungen sowie im Personentransport auf unterschiedlichen Märkten aktiv und mit unterschiedlichen Entwicklungen konfrontiert ist.

- Im *Bereich der Postdienste* (Briefe, Pakete, Zeitungen und Zeitschriften) wurde der Heimmarkt der Schweizerischen Post in den letzten 10 Jahren von zwei wesentlichen Entwicklungen geprägt: Einerseits wurde der Paketmarkt geöffnet und es erfolgten erste Marktöffnungsschritte im Briefmarkt, andererseits ist der Kommunikations- und Logistikmarkt einem raschen technologischen Wandel und einer zunehmenden Internationalisierung ausgesetzt. Die Öffnung des Paketmarktes hat dazu geführt, dass heute 19 % des gesamten Umsatzes (777 Millionen Franken) von neu eingetretenen Anbieterinnen erwirtschaftet wird. Dabei entfallen 80 % dieser Umsätze auf die zwei grossen Anbieterinnen DHL (Schweiz) AG sowie DPD (Schweiz) AG. Der Paketmarkt, welcher zunehmend mit dem Kurier- und Expressmarkt verschmilzt, ist ein sowohl national wie auch international wachsender Markt³. Im schweizerischen Briefmarkt, wo alternative Anbieterinnen seit dem 1. Januar 2006 Briefe ab 100 g befördern dürfen, ist der Anteil der privaten Anbieterinnen klein (99,96 % Marktanteil der Post). Das Gesamtvolumen des Briefmarktes ist seit dem Jahr 2001 leicht rückgängig und liegt heute beim Niveau von 1998 (2,74 Milliarden Sendungen und 2,07 Milliarden Umsatz). Eine ähnliche Entwicklung ist im internationalen Vergleich zu beobachten⁴. Nichtsdestotrotz wird der schweizerische Briefmarkt, wenn er weiter geöffnet wird, als ein für neue Anbieterinnen attraktiver Markt eingestuft⁵. Die künftige Entwicklung im Brief- und Paketmarkt wird wesentlich von den Auswirkungen der E-Substitution, vom E-Commerce-Geschäft und von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängig sein – in allen Fällen sind Prognosen äusserst unsicher. Zudem wird die zunehmende Konvergenz von

³ Vgl. Pressemitteilung der UPU zum World Post Day 2008 vom 8. Oktober 2008.

⁴ Vgl. Pressemitteilung der UPU zum World Post Day 2008 vom 8. Oktober 2008.

⁵ Vgl. PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studie für die Schweizerische Post, 2006.

physischen und elektronischen Kommunikationswegen massgeblich die Anforderungen an Anbieterinnen von Postdiensten definieren.

- Die Lage auf dem *Finanzmarkt* hat sich durch die weltweite Finanzkrise destabilisiert. Die weit verbreitete Unsicherheit und die Vertrauensverluste gegenüber den Banken haben dazu geführt, dass Kundinnen und Kunden ihre Gelder vermehrt Instituten anvertrauen, welche nur im Inland tätig sind. So verzeichnet die PostFinance seit vergangenem Jahr einen zusätzlichen Kundenzulauf mit entsprechendem Zufluss von Kundengeldern. Die weitere Entwicklung des Finanzmarktes kann zurzeit nicht abgeschätzt werden.
- Auch der Bereich des *öffentlichen Verkehrs*, wo die Post im Bereich des regionalen Personenverkehrs in der Schweiz und vermehrt auch im nahen Ausland tätig ist, ist von Marktöffnungen geprägt. Die Transportaufträge werden zunehmend im Rahmen von kompetitiven Ausschreibungsverfahren vergeben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Post mit ihren Dienstleistungen auf Märkten tätig ist, in denen mit einer Intensivierung des Wettbewerbs zu rechnen ist und der sich zunehmend grenzüberschreitend entwickeln wird. Dies ist mit erhöhtem Preisdruck verbunden und wird auch vermehrt Übernahmen und Zusammenschlüssen von Unternehmungen zur Folge haben. Auf diese Entwicklungen, die massgeblich von der technologischen Entwicklung geprägt werden, muss die Schweizerische Post, will sie eine wettbewerbsfähige Unternehmung bleiben, richtig reagieren.

1.1.4 Entwicklungen in Europa

Ausgehend von den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich die verschiedenen europäischen Postunternehmen in unterschiedliche Richtungen entwickelt. Nachfolgend werden die Entwicklungen der historischen Postunternehmungen in den massgeblichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Schweden, Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Österreich) zusammengefasst. Zu beachten ist dabei, dass keine dieser Unternehmungen einen Grundversorgungsauftrag für den Zahlungsverkehr hat.

Schweden

Schweden war 1993 das erste Land in Europa, welches seinen Postmarkt vollständig liberalisierte. Gleichzeitig wurde die schwedische Post (Posten AB) in eine AG in Staatsbesitz überführt. Zurzeit sind die Arbeiten zu einem Zusammenschluss der schwedischen und der dänischen Post im Gange, wobei eine Beteiligung beider involvierter Staaten vorgesehen ist. Die Grundversorgung wird der Posten AB direkt zugewiesen und durch den Staat abgegolten, falls ein Finanzierungsbedarf besteht. An die Erbringung der Grundversorgung werden vergleichsweise geringe Anforderungen gestellt.

Die Posten AB konnte im Postmarkt eine starke Marktstellung behaupten. CityMail als grösste private Anbieterin – unterdessen im Besitz der norwegischen Post – erreichte im Jahr 2007 einen Marktanteil von 12 %.

Im Rahmen der Neuausrichtung des Annahmernetzes wurden die Zahlungsverkehrsdienstleistungen in den Svensk Kassaservice mit eigenen Filialen ausgelagert. Diese Tochtergesellschaft wurde trotz beträchtlicher staatlicher Subventionen nie rentabel und wurde kürzlich gänzlich aufgegeben.

Frankreich

Am 1. Januar 2006 wurde in Frankreich die Monopolgrenze für adressierte Sendungen auf 50 g gesenkt. Die vollständige Öffnung des Briefmarktes ist für das Jahr 2011 geplant. Bis heute ist La Poste vollständig im Staatseigentum. Die Privatisierung sowie ein Börsengang waren ursprünglich ebenfalls für 2011 anvisiert. Die Kommission zur Postreform strebt allerdings an, dass La Poste auch nach der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft vollständig im Staatseigentum verbleibt.

Der Universaldienst umfasst in Frankreich nationale und internationale Einzel- und Massensendungen bis zu 2 kg sowie Pakete bis 20 kg. Gleichzeitig mit der Reduktion der Monopolgrenze auf 50 g wurde am 1. Januar 2006 La Banque Postale gegründet. Seit der Gründung der französischen Postbank ist es La Poste erlaubt, das Bankengeschäft laufend auszubauen und neben Privat- und Sparkonten auch Hypotheken, Investment- und Versicherungsprodukte anzubieten. Die französische Postbank ist bereits die viertgrößte Bank Frankreichs und erwirtschaftete im Jahr 2007 22,6 % des Umsatzes von La Poste.

Im grenzüberschreitenden Briefverkehr, Paket- und Expressmarkt ist die Wettbewerbsintensität in Frankreich relativ hoch und diverse grosse internationale Anbieterinnen stehen mit La Poste im Wettbewerb. In der Zustellung von adressierten Sendungen existiert indessen so gut wie kein Wettbewerb.

Deutschland

Der deutsche Postmarkt ist seit dem 1. Januar 2008 vollständig geöffnet. Die Deutsche Post erbringt heute den Universaldienst, obwohl sie gesetzlich dazu nicht verpflichtet ist. Falls sie sich daraus zurückziehen möchte, muss sie dies sechs Monate im Voraus ankündigen, damit die Grundversorgung ausgeschrieben werden kann. Die heutige Deutsche Post und die Deutsche Postbank entstanden in den Jahren 1989 bis 1995 durch Privatisierung der Behörde Deutsche Bundespost. Die Deutsche Post ist das erste europäische Postunternehmen, das vollständig privatisiert wurde (indirekte staatliche Beteiligung durch KfW Bankengruppe) und auch das erste, das tief greifende Umstrukturierungen durchgeführt hat. Die wichtigsten Wettbewerber im deutschen Postmarkt sind die TNT sowie die vormalige PIN-Gruppe. Diese war ein Zusammenschluss lokaler Zustellorganisationen und wurde Ende 2008 zu Teilen von einer Verlagsgruppe übernommen. Der kombinierte Marktanteil der alternativen Postunternehmen lag 2007 bei 12,7 % der gesamten Briefmenge. 2008 wurde die Deutsche Postbank an die Deutsche Bank verkauft. Sie betreibt rund 850 eigene Filialen.

Vereinigtes Königreich

In England wurde der Postmarkt per 1. Januar 2006 vollständig geöffnet. Der Wettbewerb über alle Wertschöpfungsstufen hinweg ist aufgrund eines Netzzugangsregimes deutlich weniger intensiv als in anderen liberalisierten Postmärkten – es sind in England bislang kaum neue Wettbewerber über alle Wertschöpfungsstufen hinweg tätig. Stattdessen entwickelte sich die Konsolidierung (Einsammeln und Sortieren) schneller als in anderen Ländern. Für die Zustellung werden diese Sen-

dungen dann zu tiefen Netzzugangspreisen an Royal Mail übergeben. Zurzeit befindet sich Royal Mail in einer schwierigen finanziellen Lage. Post Office Financial Services baut zusammen mit der Bank of Ireland das Bankgeschäft aus. Die britische Regierung erwägt zurzeit, der Royal Mail eine Rolle als Volksbank (People's Bank) zu geben. Es ist geplant, dass das Poststellennetz vom Staat übernommen und die Royal Mail teilprivatisiert wird.

Niederlande

Am 1. Januar 2006 wurde der Briefmarkt in den Niederlanden für Sendungen über 50 g und Drucksachen geöffnet. Die ursprünglich auf den 1. Januar 2007 vorgesehene vollständige Liberalisierung wurde auf unbestimmte Zeit (spätestens 1. Januar 2011) verschoben. Grund für diese Verschiebung ist die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland. Die auf dem deutschen Markt tätigen Wettbewerber – zu welchen eben auch die niederländische TNT gehört – erachten dieses Vorgehen als Marktzutrittsschranke.

Die relativ flexibel ausgestaltete Universaldienstverpflichtung schreibt TNT vor, mindestens 2000 Zugangsstellen zu führen, wovon aber nur 900 Poststellen mit vollem logistischem Angebot betrieben werden.

TNT ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, an welcher der Staat seit November 2006 keine Anteile mehr besitzt. TNT Post ist in bereits geöffnete nationale Briefmärkte (Deutschland, England) eingetreten. Die Finanzaktivitäten der Post wurden bereits 1986 privatisiert und sind heute ein Teil der ING Group. Im Jahre 2009 wird die ING jene vollständig integrieren, sodass die Marke Postbank verschwindet.

Im Markt für Massensendungen hat TNT gegenwärtig einen Marktanteil von ca. 45 % und im Gesamtmarkt für adressierte Sendungen verfügen die beiden Hauptkonkurrenten der TNT über einen Marktanteil von 14 %.

Österreich

Die Österreichische Post wurde 1999 in Form einer Aktiengesellschaft rechtlich verselbständigt. 51 % der Aktien befinden sich in Staatsbesitz (Österreichische Industrieholding AG), 49 % der Aktien werden seit 2006 an der Börse gehandelt. Die Österreichische Post verfügt seit 2006 noch über ein Monopol für adressierte Sendungen bis 50 g. Die Post-Universaldienstverordnung verlangt eine ausreichende, flächendeckende Versorgung mit Post-Geschäftsstellen. In den Jahren 2002 bis 2006 wurde der Bestand an Postfilialen von 2286 auf 1335 gesenkt. Die Erbringung der Grundversorgung wird über den reservierten Bereich finanziert. Private Anbieterinnen sind vor allem im Bereich der Express- und Paketzustelldienste tätig und Tageszeitungen haben eigene Zustellnetze aufgebaut.

1.2 Handlungsbedarf

Gleichzeitig mit dem Postorganisationsgesetz wird auch das Postgesetz vom 30. April 1997⁶ (PG;) total revidiert. Es sieht vor, dass der Bundesrat dem Parlament ein Jahr nach Inkrafttreten des Postgesetzes einen Bundesbeschluss zur vollständigen Öffnung des Postmarktes unterbreitet. Für die Schweizerische Post bedeutet

⁶ SR 783.0

dies, dass sie künftig mit allen ihren Dienstleistungen im Wettbewerb zu anderen Anbieterinnen stehen wird. Gleichzeitig erhält sie einen gesetzlichen Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten sowie einen gesetzlichen Auftrag für die Grundversorgung im Bereich Zahlungsverkehr. Die Finanzierung dieser Dienstleistungen soll die Post gemäss Entwurf zum neuen Postgesetz grundsätzlich aus eigener Kraft sicherstellen. Während einer Übergangszeit – bis zur vollständigen Marktöffnung – stehen ihr hierfür die Gelder aus dem Briefmonopol noch zur Verfügung. Führen die gesetzlichen Auflagen für die Postdienste zu Nettokosten, so hat sie einen Anspruch auf entsprechende Abgeltung. Gemäss einer Studie, die im Auftrag des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation erstellt worden ist⁷, ist die Finanzierung der Grundversorgung mit Postdiensten ohne Monopol dann ungefährdet, wenn es der Post möglich ist, ihre Kosten im Zeitverlauf zu optimieren.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sind die neu zu erlassenden gesetzlichen Grundlagen, welche das bestehende Postgesetz und das bestehende Postorganisationsgesetz ablösen sollen, grundsätzlich marktbezogen auszugestalten. Die neue Ordnung muss sicherstellen, dass die Post mit den übrigen Marktteilnehmern gleichgestellt wird, dass sie also weder von Vorteilen profitiert noch benachteiligt wird.

Für die verschiedenen Geschäftstätigkeiten der Post sollen keine post-spezifischen spezialgesetzlichen Bestimmungen mehr gelten, sondern die jeweils für alle Marktteilnehmenden geltenden Sektorregelungen zur Anwendung kommen. Während das neue Postgesetz die Grundlagen für den Postmarkt schafft, soll bei den Finanzdienstleistungen neu die Finanzmarktgesetzgebung⁸ und im Personenverkehr wie bisher das Personenbeförderungsgesetz vom 18. Juni 1993⁹ (PBG) und das Eisenbahngesetz vom 1. Juli 1958¹⁰ (EBG) zur Anwendung kommen. Folgerichtig untersteht die Post für jedes Geschäftsgebiet auch der für die Branche zuständigen Aufsicht.

Dementsprechend ist auch der Organisationserlass auszugestalten. Im Folgenden wird der Revisionsbedarf in den einzelnen Bereichen dargelegt:

Zweckartikel

Die heutige Formulierung des Zweckartikels verweist was die Geschäftstätigkeit der Post betrifft auf die Aufgaben nach Postgesetz und auf die Gesetzgebung des öffentlichen Verkehrs. Dieser Verweis wird den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Post künftig nicht mehr gerecht. Das neue Postgesetz wird im Rahmen der Totalrevision zu einem Marktgesetz und hat für alle Postanbieterinnen in gleicher Weise Gültigkeit. Die Festlegung des zulässigen Tätigkeitsbereichs der Post gehört deshalb systemlogisch abschliessend ins Unternehmensgesetz. Ein neu definierter Unternehmenszweck muss die Tätigkeit der Post umschreiben und ihr im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen die notwendige unternehmerische Freiheit belassen, ihre Angebote laufend den jeweiligen Veränderungen anzupassen und sie weiterzuentwickeln.

⁷ Plaut Economics/Frontier Economics, Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011, London, Dezember 2007.

⁸ Art. 1. Abs. 1 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG; SR 956.1).

⁹ SR 744.10

¹⁰ SR 742.101

Rechtsform

Die finanzielle Situation der Post sowie die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich seit der Errichtung der Anstalt im Jahre 1998 grundlegend geändert. Die damals noch als unsicher eingeschätzte Finanzlage der Post hat sich stabilisiert, seit 2004 ist es der Post möglich, mit ihrem Gewinn eine Eigenkapitalbasis aufzubauen und die finanzielle Situation der Pensionskasse zu verbessern. Dieser Prozess sollte bezüglich der erforderlichen Eigenkapitalbasis bis ins Jahr 2010 abgeschlossen sein. Gleichzeitig erwirtschaftet die Post einen grossen Teil ihres Umsatzes in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen sowie auf den ausländischen Märkten. Im Zuge der weiteren Marktöffnungsschritte ist es deshalb nun angezeigt, auch die Rechtsform der Post anzupassen. Sie soll mit der Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft eine mit ihren Konkurrenten vergleichbare Unternehmensstruktur erhalten.

Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen

Heute unterstehen die Post und ihre privaten Konkurrentinnen unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Bedingungen. Die Arbeitsverhältnisse der Angestellten der Post richten sich nach dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000¹¹ (BPG), diejenigen der privaten Anbieterinnen nach dem Obligationenrecht¹² (OR). Die Forderung an die Post, im Wettbewerb mit anderen Anbieterinnen langfristig bestehen zu können, bedingt auch eine Anpassung der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen. Damit wird für die Post eine mit derjenigen der privaten Anbieterinnen vergleichbare Basis geschaffen. Mit der Revision des Postorganisationsgesetzes werden deshalb die Arbeitsverhältnisse der Post ins Obligationenrecht überführt. Die Post AG verbleibt jedoch in der Pflicht, Verhandlungen zum Abschluss eines GAV zu führen.

Aufsicht über Finanzdienstleistungen

Der Bereich der Finanzdienstleistungen der Post untersteht heute nicht der Bankenaufsicht, obwohl die Post in beträchtlichem Umfang Kundengelder entgegennimmt, verwaltet und anlegt. PostFinance soll deshalb der ordentlichen Finanzmarktaufsicht unterstellt werden. Heute nimmt die Post eine Ausnahmeregelung in der Bankengesetzgebung in Anspruch, wonach öffentliche Anstalten ohne entsprechende Bewilligung Publikumseinlagen gewerbsmässig entgegennehmen dürfen. Mit Blick auf die Rechtsformänderung benötigt die Post künftig eine Bewilligung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) für die Entgegennahme von Kundengeldern und weitere Finanzdienstleistungen. Mit dem Erhalt dieser Bewilligung erfolgt die Unterstellung unter die ordentliche Finanzmarktaufsicht.

Abschaffung Steuerprivileg

Heute geniesst die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt das Steuerprivileg des Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹³ (RVOG). Die Post ist mit Ausnahme der Einnahmen aus den Wettbewerbsdiensten bei Bund und Kantonen von den Steuern befreit. Diese Privilegierung ist in einem geöffneten Markt, in welchem alle Anbieterinnen über gleich lange Spiesse

¹¹ SR 172.220.1

¹² SR 220

¹³ SR 172.010

verfügen sollen, nicht mehr gerechtfertigt. Die Schweizerische Post wird deshalb mit der Umwandlung zu einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft umfassend steuerpflichtig.

Abschaffung Staatsgarantie

Der Bund leistet heute eine subsidiäre aber umfassende Garantie für die Post. Er garantiert den Kundinnen und Kunden, im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Post subsidiär für deren Verbindlichkeiten einzustehen. Sobald die branchenübliche Eigenmittelalimentierung sowie die ordentliche Finanzmarktaufsicht über PostFinance besteht, kann diese Garantie schrittweise und unter Berücksichtigung der Interessen der Kundinnen und Kunden aufgehoben werden. Auch dies ist ein Schritt zur Gleichstellung der Post mit ihren privaten Konkurrentinnen.

1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens

1.3.1 Der Vernehmlassungsentwurf

Mit Beschluss vom 27. Februar 2008 hat der Bundesrat Kenntnis genommen vom Entwurf eines neuen Postgesetzes und eines neuen Postorganisationsgesetzes und das UVEK beauftragt, die Vernehmlassung durchzuführen.

Der Hauptpunkt des POG-Entwurfes bestand in der Umwandlung der Post von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft. Der Bundesrat stellte in der Vernehmlassung sowohl die Variante einer spezialgesetzlichen wie auch einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft zur Diskussion. Eine weitere wesentliche Anpassung bezog sich auf die Anstellungsverhältnisse: Der Bundesrat schlug vor, im Sinne gleich langer Spiesse zwischen allen Postanbieterinnen die Anstellungsbedingungen der Post neu dem OR und nicht mehr dem BPG zu unterstellen. Im Zweckartikel wurde zudem die Tätigkeit der Post für die Bereiche Postdienste, Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sowie der Personenbeförderung festgelegt. Ausdrücklich verzichtet wurde auf eine Ausweitung der Finanzdienstleistungen auf Hypotheken und Kredite. Weiter wurde vorgeschlagen, dass die PostFinance künftig der ordentlichen Finanzmarktaufsicht unterstellt werden solle.

Die Eröffnung der Vernehmlassung erfolgte am 18. März 2008. Die interessierten Kreise hatten bis zum 16. Juni 2008 Gelegenheit, zu den Entwürfen Stellung zu nehmen. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Postorganisationsgesetz gingen rund 150 Stellungnahmen ein. Unter den Teilnehmenden waren alle Kantone, 8 politische Parteien, 3 Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 7 Spitzenverbände, 21 Branchenverbände, Branchenvertreter und Marktteilnehmende sowie weitere Organisationen und Verbände.

1.3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung und Auftrag des Bundesrates

Der Entwurf des Bundesrates zur Totalrevision des Postorganisationsgesetzes wurde von den Teilnehmenden der Vernehmlassung grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Insbesondere die drei Kernpunkte der Vorlage, die Umwandlung der Schweizerischen Post in eine Aktiengesellschaft, die Überführung des Postpersonals in das

OR sowie die Festlegung des Tätigkeitsbereiches der Post wurden von einer grossen Mehrheit befürwortet.

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft erhielt dabei mehr Unterstützung als die privatrechtliche. Für den Verbleib bei der Anstalt sprachen sich Gewerkschaften, SP, die Grünen und der Gemeindeverband aus. Die Zustimmung zum Wechsel der Anstellungsverhältnisse ins Privatrecht wurde mit dem vielseitigen Wunsch verbunden, den Abschluss eines GAV allenfalls sogar für die gesamte Branche sicherzustellen. Gewerkschaften sowie SP und die Grünen standen einem Wechsel ins OR ablehnend gegenüber, weil sie dadurch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen insbesondere in den Randregionen befürchteten. Verschiedene Teilnehmende, darunter Kantone, die linken Parteien sowie die Gewerkschaften, sprachen sich zudem dafür aus, dass die Post künftig weitergehende Finanzdienstleistungen im Sinne einer Postbank anbieten dürfe.

Der Bundesrat nahm am 22. Oktober 2008 Kenntnis von den Ergebnissen der Vernehmlassung und beauftragte das UVEK Gesetz- und Botschaftsvorlage im Sinne der Vernehmlassungsergebnisse auszuarbeiten: Die Post wird in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt, die Anstellungsverhältnisse ins OR überführt und der Zweckartikel wird auch weiterhin keine Ausdehnung der Finanzdienstleistungen beinhalten.

1.4 Die beantragten Neuregelungen

1.4.1 Rechtsform

Die aktuelle Organisation der Post lehnt sich bereits in verschiedenen Punkten an das Aktienrecht an (z.B. Ausgestaltung der Konzernleitung und des Verwaltungsrates, zivilrechtliche Haftung der Führungsorgane). So ist sie bereits heute schon als Konzern organisiert. Die Rechtsform der Anstalt ist jedoch ausserhalb der Schweiz nicht bekannt und erschwert es der Post, in einem zunehmend globalisierten Markt aktiv zu sein. Im Zuge der weiteren Marktöffnungsschritte bis hin zur vollständigen Liberalisierung des Postmarktes wird deshalb die Rechtsform der Post angepasst. Diese Rechtsform muss dem Marktumfeld Rechnung tragen:

- Sie soll die Kapitalmarktfähigkeit der Post, d.h. deren Fähigkeit eigene Finanzmittel zu beschaffen oder Fremdmittel aufzunehmen, verbessern und
- ihre Kooperationsfähigkeit erhöhen, respektive es ihr erleichtern, Allianzen einzugehen.

Die Post wird deshalb von einer Anstalt, analog den Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB AG) und der Swisscom AG, in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Konstrukt, die gesetzliche Umsetzung erfolgt jedoch weitgehend in Anlehnung ans Aktienrecht. Spezialgesetzliche Regelungen finden sich im Wesentlichen bei der Zweckumschreibung, der Mehrheitsbeteiligung des Bundes und der Eignerstrategie. Mittels Spezialgesetz kann sich der Bund im Hinblick auf seine Funktion als Eigner Informations- und Einflussrechte sichern, die bei einer

rein privatrechtlichen Konzeption nicht möglich wären¹⁴. Die strukturelle Ausgestaltung der Post ist Sache des Unternehmens. Der Post werden hierzu keine Vorgaben gemacht.

Die Umwandlung steht auch im Einklang mit der Corporate-Governance-Strategie des Bundes: Für Einheiten, welche mehrheitlich preisfinanziert am (allenfalls regulierten) Markt tätig sind, keine hoheitlichen Leistungen erbringen, die Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erfüllen und damit auch für die Beteiligung Dritter offenstehen, ist die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft vorzusehen¹⁵. Obwohl die Post diese Voraussetzungen erfüllen würde, wird sie als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ausgestaltet. Damit kann das Organisationsrecht der Post AG auf die spezifischen Bedürfnisse des Bundes und dessen öffentliche Interessen an den Aufgaben der Schweizerischen Post ausgerichtet werden. Zudem hat das Vernehmlassungsverfahren gezeigt, dass aufgrund der grossen Sensibilität der schweizerischen Bevölkerung im Bereich der postalischen Grundversorgung die Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft eine deutlich grössere politische Akzeptanz geniesst als die Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

1.4.2 **Tätigkeitsbereich (Zweckartikel)**

Der Zweckartikel ist die rechtliche Grundlage für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Schweizerischen Post und hat deshalb eine zentrale Bedeutung: Er besagt, was die Post machen darf und was nicht. Die Aufgaben der Post sind durch die Grundversorgungsaufträge im Bereich Briefe und Pakete sowie Zahlungsverkehr und Konzessionen für den Personentransport im Regionalverkehr gegeben. Ein zeitgemässer Zweckartikel muss sich jedoch an einem breiteren Spektrum von Anforderungen orientieren: Mit der Postreform von 1998 wurde die Post als eigenständiges Unternehmen zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung nach unternehmerischen Grundsätzen und zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet. Insbesondere wurde von ihr verlangt, dass sie ihre Kosten selber decke. Damit die Post diesen Forderungen nachkommen kann und als Unternehmen auf den sich rasch wandelnden Märkten (vgl. Ziffer. 1.1.1) bestehen kann, muss sie sich entsprechend weiterentwickeln können. So muss sie ausgehend von ihren Kerngeschäften und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen

- entlang der Wertschöpfungskette durch die Integration von vor- und nachgelagerten Prozessschritten in geographischer Hinsicht (In- und Ausland), in Beachtung der sich ändernden Kundenbedürfnisse wie auch unter Ausnutzung von Verbundeffekten diversifizieren,
- sich in den immer stärker zusammenwachsenden Post-, Kommunikations- und Logistikmärkten günstig positionieren
- und gleichzeitig ihre Abhängigkeit von den traditionellen, tendenziell rückgängigen Geschäften reduzieren können.

¹⁴ vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl **2006** 8233 8268.

¹⁵ vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl **2006** 8233 8268.

In einem vollständig geöffneten Markt gewinnt die Flexibilität bei der Ausgestaltung des Angebotes an Wichtigkeit und ist notwendiges Gegenstück zum gesetzlichen Grundversorgungsauftrag: Nur wenn die Post die Möglichkeit hat, ihr Angebot auch den Entwicklungen des Marktes anzupassen, kann von ihr im Postgesetz verlangt werden, die Grundversorgung auch mittel- und langfristig möglichst eigenwirtschaftlich zu erbringen. In diesem Sinne hat auch der Bundesrat in der Gesamtschau von 2002 hervorgehoben, dass die Post auf eine breite Finanzierungsbasis angewiesen sein wird, die – angesichts der Liberalisierung – vorab im Bereich der Wettbewerbsdienste liege. Eine strikte Beschränkung der Tätigkeit auf die traditionellen Geschäfte (Briefe, Pakete, Postauto und Zahlungen) wäre demzufolge mit dem Risiko verbunden, dass die Post ihre heute starke Position in den Märkten verliert und damit auch die Eigenfinanzierung der Grundversorgung gefährdet wäre.

Der vorgeschlagene Zweckartikel ist auch im Sinne der geltenden strategischen Zielen des Bundes gegenüber der Post: Die Post soll sich auf den dynamischen Märkten als kundenorientiertes, eigenwirtschaftliches und innovatives Unternehmen im Wettbewerb profilieren. Der Bundesrat fordert, dass die Post sowohl im Logistikmarkt, im Bereich der Finanzdienstleistungen und im Personenverkehr neue Angebote und Geschäftsmodelle entwickelt, damit sie Wachstum schaffen, ihre Ertragskraft nachhaltig sichern und sich neue Möglichkeiten zur Finanzierung der Grundversorgung erschliessen kann.

Der neue Zweckartikel basiert demzufolge auf den Grundversorgungsaufträgen im Bereich Postdienste, Zahlungsverkehr und Personentransport. Er ermöglicht weiter, wie das bisher in Artikel 9 PG festgehalten war, das Angebot von Wettbewerbsdiensten, Dienstleistungen und Produkte im Zusammenhang mit dem Kerngeschäft sowie das Anbieten von Dienstleistungen und Produkten Dritter, sofern dies der Auslastung der Infrastruktur dient. Der Tätigkeitsbereich der Post bleibt somit im Vergleich zu heute derselbe, die Formulierung wird aber entsprechend dem geänderten rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeld der Post angepasst.

1.4.3 Bundesbeteiligung und Eignerstrategie

Bundesebeteiligung

Die Beteiligung am Unternehmen Schweizerische Post ist nebst der gesetzlichen Regelung der Grundversorgung im Postgesetz der zweite Pfeiler der Postpolitik des Bundes, um den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten zu erfüllen. Der Bund muss seine Beteiligung so ausgestalten, dass er im Stande ist, die öffentlichen Interessen zu verfolgen, um derenwillen er sich an der Schweizerischen Post beteiligt. Aus diesem Grund ist der Bund Aktionär der Post und muss über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen. Der Entscheid über die Beteiligung des Bundes an seinen Unternehmen ist eine politisch wichtige Frage. Die Abgabe der Bundesmehrheit ist deshalb nur mit der erforderlichen demokratischen Legitimation mittels einer Gesetzesänderung möglich. Diese Regelung entspricht derjenigen der Bundesbeteiligung an der SBB AG und der Swisscom AG.

Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Post ist zudem integraler Bestandteil des Konzeptes der schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung. Der Bund gibt die aus seiner Sicht mit Blick auf die Grundversorgung weiterhin wichtige politische

Steuerung des Unternehmens in einem sich stark wandelnden Umfeld nicht ab, die Post erhält aber gleichzeitig den für das Wettbewerbsumfeld notwendigen Handlungsspielraum.

Wie unter Ziffer 1.1.2 erwähnt, hat die Post in den letzten Jahren verschiedene Tochtergesellschaften gegründet und Bereiche ausgelagert (z.B. PostAuto Schweiz AG, SecurePost AG). Mit dem neuen POG werden die bisher von der Anstalt Post gehaltenen Beteiligungsrechte auf die Post AG übertragen. Wie bereits unter Ziffer 1.4.1 dargelegt, ist die strukturelle Ausgestaltung der Post Sache des Unternehmens. Der Post steht es damit grundsätzlich frei, Tochtergesellschaften zu gründen, Bereiche auszulagern und sogar Anteile an den Tochtergesellschaften zu verkaufen.

Das Postgesetz verpflichtet die Post, die Grundversorgung mit Postdiensten und Finanzdienstleistungen sicherzustellen. Sie muss sie jedoch nicht selber erbringen, sondern kann sie zu Teilen oder integral an andere Unternehmen auslagern. Sie muss aber garantieren, dass die Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Gesetzgebers bzw. der Aufsichtsbehörde nicht reduziert werden. Daher sind Übertragungen nur unter der Voraussetzung zulässig, dass die Post mittels umfassender Kontroll- und Weisungsrechte gegenüber dem Leistungserbringer sicherstellt, dass sie ihre Verantwortung wahrnehmen kann. Die Post kann demnach Grundversorgungsdienstleistungen an eine Tochtergesellschaft übertragen, wenn sie über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt und damit die Erbringung der ausgelagerten Dienste strategisch kontrollieren kann (zur Mehrheitsbeteiligung an der PostFinance AG vgl. Ziff. 1.4.5). Damit wird einerseits dem Bedürfnis nach Einfluss und Steuerungsmöglichkeit durch den Bund als Eigner nachgekommen und andererseits wird der Post diejenige unternehmerische Freiheit belassen, welche es ihr ermöglicht, die Grundversorgung im liberalisierten Markt effizient zu erbringen.

Eignerstrategie

Seit der PTT-Reform im Jahr 1998 gibt der Bundesrat zur Wahrung der Eigentümerinteressen des Bundes an der Post für die Dauer von jeweils 4 Jahren strategische Ziele vor. Diese legen die allgemeine Ausrichtung des Unternehmens, finanzielle und personelle Ziele sowie Leitplanken für Kooperationen und Beteiligungen fest. Den strategischen Zielen des Bundes kommen im Wesentlichen zwei Funktionen zu: Einerseits setzt der Eigner dem Unternehmen Vorgaben für die unternehmerische Tätigkeit. Andererseits bindet sich der Eigner mit den strategischen Zielen gegenüber dem Unternehmen. Damit schafft der Bundesrat als Eigner Transparenz und Stabilität, um den politischen Einfluss für das Unternehmen möglichst berechenbar zu machen. Diese Steuerungsmöglichkeit ist wichtig, weil die Gesetzgebung in ihrer relativ statischen Funktion nur in beschränktem Umfang dem stetigen Wandel des Umfelds der Post Rechnung tragen kann.

Das Instrument der strategischen Ziele hat sich als Steuerungsinstrument der Unternehmen SBB, Swisscom und Post bewährt und hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Unternehmen in den geöffneten Märkten gut behaupten und ihre Leistungen verbessert haben. Der Grundsatz der klaren Trennung zwischen politischer und unternehmerischer Verantwortung hat sich bewährt. Die Ziele schaffen Klarheit darüber, was der Eigner von der Unternehmung erwartet und woran die Verwaltungsräte gemessen werden. Im Weiteren werden die Leistungen der Unternehmen dank dem jährlichen Controllingprozess messbar und über eine Zeitperiode vergleichbar gemacht sowie einer kritischen Überprüfung und Rechenschaftsablage an Bundesrat und Parlament unterzogen.

Der Bundesrat wird deshalb auch künftig festlegen, welche Ziele der Bund als Eigner der Post sicherstellen will. Mit der Formulierung von strategischen Zielen für die spezialgesetzliche Post AG wird der Bundesrat die strategische Ausrichtung der Muttergesellschaft beeinflussen beziehungsweise Ziele gegenüber der Post AG erlassen. Auf die Formulierung von strategischen Zielen für die einzelnen Konzerngesellschaften, an denen der Bund nicht direkt beteiligt ist, wird verzichtet. Es liegt daher in der Verantwortung des Verwaltungsrates der Post AG, die Umsetzung und Erreichung der strategischen Ziele konzernweit sicherzustellen und darüber gegenüber dem Bundesrat Rechenschaft abzulegen.

Die strategischen Ziele sind von der Strategie des Unternehmens selbst zu unterscheiden. Der Bund soll sich auf seine eigenen Ziele als Aktionär und auf die grundsätzliche Ausrichtung der Post AG beschränken. Die strategische und operative Führung überlässt er den dafür vorgesehenen Organen des Unternehmens. Die strategischen Ziele des Bundesrates fliessen somit in die Unternehmensstrategie des Verwaltungsrates der Post AG ein und werden von diesem umgesetzt.

1.4.4 Personal

Grössere unternehmerische Flexibilität soll die Post auch durch die Anpassung des Personalrechts erhalten. Sie steht in wachsender Konkurrenz zu in- und ausländischen Unternehmen und hat damit andere personalrechtliche Bedürfnisse als die engere Bundesverwaltung. Diese können vom Bundespersonalgesetz nicht ausreichend abgedeckt werden. Aus diesem Grund soll die Schweizerische Post künftig selbständig, gestützt auf das OR, ihre Anstellungsverhältnisse regeln.

Zusätzlich ist die Post verpflichtet, mit den Personalverbänden Verhandlungen zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zu führen. Einerseits untersteht sie einer solchen Verpflichtung aus dem Postgesetz, wo sie wie alle anderen Anbieterinnen der Postbranche Verhandlungen führen muss, andererseits ist sie für die restlichen Bereiche gestützt auf das Postorganisationsgesetz sowie die strategischen Ziele ebenfalls verhandlungspflichtig.

Der Bundesrat steuert die Personalpolitik der Post weiterhin mit den strategischen Zielen. Bereits heute fordert er von der Post, eine fortschrittliche, sozialverantwortliche und attraktive Arbeitgeberin zu sein.

Als weitere Folge des Wechsels ins Obligationenrecht kommt Artikel 13 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁶ (BehiG) nicht mehr direkt zur Anwendung. Deshalb wird die Post in *Artikel 9 Absatz 3* verpflichtet, als Arbeitgeberin die Chancengleichheit der Behinderten sicherzustellen.

Schliesslich steht dem Personal eine Vertretung im Verwaltungsrat der Unternehmung zu (vgl. Art. 8 Abs. 3).

¹⁶ SR 151.3

1.4.5

PostFinance

Tätigkeit

Die Post erbringt seit über 100 Jahren Grunddienstleistungen im Zahlungsverkehr.¹⁷ Die Erbringung der Dienstleistungen Einzahlungen, Überweisungen und Auszahlungen gründet auf dem Grundversorgungsauftrag des Bundes im Postgesetz, worauf der geltende Zweckartikel (Art. 3 POG) verweist. Aufbauend auf diesem Grundangebot im Zahlungsverkehr bietet die Post weitere Dienstleistungen und Produkte – so genannte Wettbewerbsdienste – gemäss Artikel 9 des geltenden PG (Kontoführungsdienstleistungen, Karten, Zahlungsabwicklungsformen, Auslandzahlungsdienstleistungen, etc.) an. Die Abwicklung des Auslandzahlungsverkehrs erfordert ein Devisengeschäft, weshalb die Post auch im Handelsgeschäft aktiv ist.

Als Kommissionsgeschäft vertreibt die Post im Auftrag Dritter weitere Finanzprodukte (UBS: Hypotheken und Kredite, Fonds, Säule 3a; MHB: Hypotheken; BCV: Direktanlagen (Online-Brokerage); Axa-Winterthur: Versicherungen; Rendita Freizügigkeitsstiftung: Freizügigkeitskonto). Hierbei handelt es sich – mit Ausnahme der Fonds und Versicherungen, welche auch andere Finanzinstitute als Drittprodukte vertreiben – um Speziallösungen, weil die Post für ein eigenes Angebot über keine gesetzliche Grundlage verfügt.

Die effiziente Abwicklung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen bedingt die Führung von Kundenkonten und die Verwaltung von Kundengeldern auf diesen Konten. Die Post profitiert hier heute von einer Ausnahmeregelung in der Bankenverordnung vom 17. Mai 1972¹⁸ (Art. 3a BankV), wonach öffentliche Anstalten ohne entsprechende Bewilligung Publikumseinlagen gewerbmässig entgegen nehmen dürfen.

Seit der Aufhebung der Verzinsungslimite per 1998,¹⁹ ist es der Post erlaubt, ihren Kundinnen und Kunden einen marktüblichen Zins zu bezahlen. Die Post tätigt Finanzanlagen im Geld- und Kapitalmarkt und generiert daraus Anlageerträge. Diese Anlageerträge gibt die Post als Zinsen an die Kundinnen und Kunden weiter und erwirtschaftet zusätzlich einen Zinserfolg. Sie wird per Gesetz dazu angehalten, bei der Anlage der Kundengelder einen marktkonformen Ertrag zu erzielen sowie die Sicherheit der Anlagen zu gewährleisten.

Für die Anlage der Kundengelder stehen der Post im Unterschied zu den Banken nicht alle Anlageformen offen. Es stehen ihr vor allem die Finanzbeteiligung (Kauf von Obligationen, Anleihen, etc.) an einzelnen Unternehmungen (vgl. Art. 11a–11c POG) und die Ausleihung an einzelne Kundinnen und Kunden im Rahmen marktüblicher Kontoüberzüge im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr (vgl. Art. 11 Abs. 3 der Postverordnung vom 26. November 2003²⁰, VPG) zur Verfügung. Der Unterschied zum klassischen Zinsdifferenzgeschäft, der Anlage von Kundengeldern in Hypotheken und Krediten, ist, dass das oben dargelegte Geschäft in Form einer Finanzanlage nicht an Privatpersonen oder an KMU geht und dass die Anlage ein Rating ausweist, welches das Ausfall- und Bonitätsrisiko standardisiert bewertet. Zudem ist der Wiederverkauf einer Finanzanlage schneller möglich als bei Hypotheken und Krediten. Finanzanlagen werden auch von Banken für das Zinsdifferenzgeschäft eingesetzt, wenn auch nicht im selben Umfang wie bei der PostFinance.

¹⁷ Vgl. die Tabelle 1 Übersicht über die Entwicklung der Rechtsgrundlagen im Anhang.

¹⁸ SR **952.02**

¹⁹ Vgl. die Tabelle 1 Übersicht über die Entwicklung der Rechtsgrundlagen im Anhang.

²⁰ SR **783.01**

Die Finanzanlagen im Geld- und Kapitalmarkt machen mit mehr als 60 Milliarden Schweizerfranken den Grossteil des Anlagevolumens der PostFinance aus. Die Ausleihungen in Form von marktüblichen Kontoüberzügen liegen bei weniger als 1 Milliarde Franken. Dieser Markt stellt denn auch nur einen untergeordneten Teil des Kreditmarkts dar. Die Finanzanlagen hingegen sind im Gleichschritt mit den Kundengeldern stark gewachsen (Ende der 90er-Jahre betrug das Anlagevolumen 15 Milliarden). Mangels inländischer Anlagealternativen hat sich dieses Wachstum praktisch ausschliesslich bei den Auslandsanlagen niedergeschlagen, welche seit 2000 von 6 auf über 30 Milliarden anstiegen.

Seit 1999 darf die Post ihre Bilanz im Bereich PostFinance aktiv bewirtschaften, indem sie klassische Elemente zur Bilanzsteuerung wie die Fristentransformation anwenden darf. Sie kann zudem seit 2004 mit einer eigenen Anlage- und Risikopolitik die Grundsätze der Bilanzbewirtschaftung selber festlegen.

PostFinance ist einer der wichtigsten Ertragspfeiler der Schweizerischen Post und steuerte 2007 den grössten Anteil am Betriebsergebnis bei. Zudem beinhalten die Finanzdienstleistungen ein deutlich grösseres Wachstumspotential als der Bereich Postdienste. Ebenso hat PostFinance in den vergangenen Jahren kontinuierlich neue Arbeitsplätze geschaffen.

Der Zweckartikel von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Entwurfes für das neue POG bestimmt die künftige Geschäftstätigkeit von PostFinance (vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 3). Nach dem Willen des Bundesrates bleibt der PostFinance die Wiederanlage der Gelder im inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt explizit untersagt. Da das Potenzial für Finanzbeteiligungen im Inland beschränkt ist, wird die PostFinance auch künftig einen grossen Teil ihrer heute knapp 70 Milliarden an Kundengeldern im Ausland anlegen. Die damit verbundenen Risiken – Währungsschwankung und rechtliche Probleme bei der Rückführung der Gelder in die Schweiz – erscheinen dem Bundesrat jedoch kleiner als jene einer Tätigkeit von PostFinance im Bereich des inländischen Hypotheken- und Kreditgeschäfts. Zudem ist er der Ansicht, dass auf dem Schweizer Markt bereits ein ausreichendes Angebot für Hypotheken und Kredite vorhanden ist.

Aufsicht

Im Rahmen der Revision des Postorganisationsgesetzes wird auch die Aufsicht über die Finanzdienstleistungen der Post respektive PostFinance neu geregelt. Die heutige Organisation der Aufsicht über PostFinance ist eine historisch gewachsene Sonderlösung, die wenig transparent ist und nur partiell erfolgt. So sind die Aufgaben verteilt zwischen dem Bundesrat, dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Weitere Aufgaben nimmt die Postregulationsbehörde wahr, und schliesslich liegt ein Teil der Zuständigkeit bei der Kontrollstelle für Geldwäscherei beziehungsweise bei der Selbstregulierungsorganisation der Post. Diese Aufsichtsordnung wird den Anforderungen an den Einleger- und Systemschutz nicht gerecht. Die PostFinance soll deshalb der ordentlichen Finanzmarktaufsicht unterstellt werden.

Bereits heute entspricht die Entgegennahme von Publikumsgeldern durch die PostFinance einer Bankentätigkeit im Sinne von Artikel 2a BankV und wäre grundsätzlich bewilligungspflichtig. Aufgrund der Ausnahmeregelung in Artikel 3a Absatz 1 BankV ist die Post als Anstalt des öffentlichen Rechts jedoch nicht der

Gesetzgebung unterstellt und benötigt deshalb heute für die Entgegennahme von Kundengeldern keine Bewilligung.

Mit der Rechtsformänderung der Post hin zu einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft greift diese Ausnahmeregelung jedoch nicht mehr. Dies bedeutet, dass die Post für die künftige Entgegennahme von Publikumsgeldern einer Bewilligung der FINMA gemäss Artikel 2a Buchstabe a BankV bedarf. Mit der Erteilung dieser Bewilligung erfolgt die Unterstellung der PostFinance AG unter die Finanzmarktaufsicht. Damit kommen die Spezialgesetze der Finanzmarktaufsicht, in diesem Fall das Bankengesetz, zur Anwendung, und PostFinance untersteht künftig der ordentlichen Finanzmarktaufsicht. Dabei wird im Rahmen der Bewilligungserteilung dem Umstand Rechnung zu tragen sein, dass sie keine Hypotheken und Krediten erteilen kann.

Rechtsform und Beteiligungsverhältnisse

Für die Beantragung und den Erhalt einer Bewilligung der FINMA muss PostFinance aus dem Stammhaus der Post ausgegliedert werden. Dies ist nötig, weil die FINMA nur Gesellschaften beaufsichtigt, die hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind (vgl. Art. 2a BankV). Dies ist bei der Post AG nicht der Fall. Für die Finanztätigkeiten wird deshalb die bisherige Tätigkeit von PostFinance in eine Tochtergesellschaft (PostFinance AG) überführt. Der Umfang der Tätigkeit der PostFinance AG wird vom Gesetzgeber im Zweckartikel festgelegt (vgl. Art. 3 POG).

Die Ausgliederung sowie die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der PostFinance AG erfolgt auf den gleichen Zeitpunkt wie die Umwandlung der Post von einer Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft.

Unter Ziffer 1.4.3 wurde dargelegt, dass die Post die Auslagerung der Grundversorgung an eine Tochtergesellschaft nur dann vornehmen kann, wenn sie das Unternehmen mittels umfassenden Kontroll- und Weisungsrechten steuern kann. Die Post muss demnach zwingend über eine Mehrheitsbeteiligung an PostFinance verfügen, solange sie die Grundversorgungsaufgaben im Zahlungsverkehr an PostFinance AG delegiert. Dies ist entsprechend in Artikel 14 Absatz 2 POG verankert.

Die innere Organisation von PostFinance muss den finanzmarktrechtlichen Vorschriften entsprechen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. a und c–d BankG). Im Weiteren muss PostFinance über die gesetzlich vorgeschriebene Eigenkapitalbasis verfügen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetz vom 8. November 1934²¹ über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG)). Die strategischen Ziele verlangen von der Post, dass sie mit oberster Priorität ein branchenübliches Eigenkapital aufbaut. Die für die Kapitalisierung der PostFinance notwendigen Mittel können demzufolge aus den vorhandenen Mitteln des Konzerns bereitgestellt werden. Bei der Alimentierung des Eigenkapitals finden die Grundsätze des Quersubventionierungsverbotes nach Artikel 9 Absatz 4 PG Anwendung.

Systemrelevanz des Zahlungsverkehrs

Mit dem Inkrafttreten des neuen Nationalbankgesetzes vom 3. Oktober 2003²² (NBG) im Jahr 2004 wurde die Schweizerische Nationalbank (SNB) mit der Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen beauftragt. Die SNB

²¹ SR 952.0

²² SR 951.11

konzentriert sich bei ihrer Überwachungstätigkeit auf die systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme. Bereits im Jahr 2004 ist die SNB zum Schluss gekommen, dass PostFinance anhand der in Artikel 20 der Nationalbankenverordnung vom 18. März 2004²³ (NBV) aufgeführten Kriterien nicht als Betreiberin eines systemisch bedeutsamen Zahlungssystems einzustufen ist. Die SNB hat diese Haltung mit Schreiben vom 11. Februar 2009 bestätigt. Sie ist der Ansicht, dass das Zahlungssystem von PostFinance zwar volkswirtschaftlich grosse Wichtigkeit hat, aus Sicht der Stabilität des Finanzsystems aber aufgrund der zu kleinen finanziellen Volumen nicht «systemrelevant» ist.

Einlegerschutz

Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Stabilisierung des Schweizer Finanzsystems wurde per 20. Dezember 2008 auch der Einlegerschutz verstärkt.²⁴ Dabei erfolgte insbesondere eine Erhöhung der geschützten Einlagen von 30 000.– auf 100 000.– Schweizerfranken. Die Massnahmen sind befristet bis Ende 2010.

Da PostFinance künftig der ordentlichen Finanzmarktaufsicht unterstellt wird, ist auch der verstärkte Einlegerschutz für PostFinance anwendbar. Die bereits erwähnten Massnahmen sind zwar bis 2010 befristet, im Jahr 2009 soll jedoch eine Botenschaft für eine weitere Verbesserung des Einlegerschutzes ausgearbeitet werden.

Die Banken müssen die privilegierten Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden selbst sicherstellen und die vollständige Deckung garantieren. Hierzu müssen sie im Umfang von 125 % ihrer privilegierten Einlagen ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegene Aktiven halten, damit sie im Krisenfall auch tatsächlich darüber verfügen können (vgl. Art. 37b BankG).

Weil PostFinance nicht selbständig Hypotheken und Kredite gewähren darf, ist sie gezwungen, einen grossen Teil ihrer Kundengelder im Ausland anzulegen. Damit kann PostFinance die oben erwähnte Vorgabe von 125 % nicht einhalten. Es ist davon auszugehen, dass sich das Verhältnis aufgrund der wachsenden Kundengelder weiter verschlechtern wird. Die PostFinance wird bei der FINMA um die Gewährung einer Ausnahme ersuchen müssen, weil sie mit der erlaubten Anlagepolitik respektive der fehlenden Möglichkeit der selbständigen Gewährung von Hypotheken und Krediten die Vorgabe des Anteils von 125 % der zu haltenden Aktiven in Bezug auf sämtliche privilegierte Aktiven nicht einhalten kann.

1.4.6 Abschaffung des Steuerprivilegs

Als öffentlich-rechtliche Anstalt profitiert die Post heute vom Steuerprivileg nach Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 20. Dezember 1968²⁵ (RVOG). Nach dieser Bestimmung sind die Eidgenossenschaft und ihre Anstalten, Betriebe und unselbständigen Stiftungen von jeder Besteuerung durch Kantone und Gemeinden befreit. Analoge Bestimmungen finden sich in der Steuergesetzgebung für Bund, Kantone und Gemeinden in Artikel 56 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990²⁶ über die direkte Bundessteuer (DBG)

²³ SR 951.131

²⁴ vgl. AS 2009 55 ff

²⁵ SR 172.010

²⁶ SR 642.11

sowie in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990²⁷ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG). Eingeschränkt wird dieses Privileg heute durch Artikel 13 POG, wonach die Post für die Gewinne aus den Wettbewerbsdiensten besteuert wird.

Wenn die Post in einem vollständig geöffneten Markt über gleich lange Spiesse verfügen soll wie ihre Konkurrenz, so ist die Befreiung von den Steuern nicht mehr gerechtfertigt. Die Post soll deshalb künftig wie eine private Kapitalgesellschaft in vollem Umfang steuerpflichtig werden.

Die Beseitigung des Steuerprivilegs erfolgt automatisch mit der Umwandlung der Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Damit fällt die Post aus dem Anwendungsbereich der genannten steuerrechtlichen Ausnahmebestimmungen in RVOG, DBG und StHG.

1.4.7 Abschaffung der Staatsgarantie

In der Botschaft vom 10. Juni 1996 zum Postgesetz hat der Bundesrat beantragt, die Staatsgarantie für Postkontogelder explizit in das Postgesetz aufzunehmen. In der Differenzvereinbarung zum Postgesetz haben die Räte jedoch beschlossen, auf eine explizite Erwähnung der Garantie des Bundes im Gesetz zu verzichten. In den Räten wurde die Meinung vertreten, der Bund würde mit oder ohne Festlegung einer expliziten Garantie im Gesetz für die Verbindlichkeiten seiner öffentlich-rechtlichen Anstalt sowieso umfassend haften. Demzufolge müsste bei einer Zahlungsunfähigkeit der Post zunächst einmal das Vermögen der Post, insbesondere das Dotationskapital, zur Deckung herangezogen werden. Sollte dies zur Schuldendeckung nicht ausreichen, würde der Bund als Träger der Post gegenüber allen Schuldnern, also auch den Kundinnen und Kunden des Zahlungsverkehrs der Post, haften. Die explizite Garantie fand also keinen Eingang ins Gesetz. Demzufolge wird heute davon ausgegangen, dass der Bund eine zwar subsidiäre, aber umfassende Garantie für die Post trägt. Der Bund garantiert also den Kundinnen und Kunden im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Post, für deren Verbindlichkeiten subsidiär einzustehen, insbesondere garantiert er die Rückzahlung der Guthaben im Bereich Zahlungsverkehr.

Im Jahre 2004 erhielt die Post mit einer Änderung des Postorganisationsgesetzes eine eigene Tresorerie. Mit der damit zusammenhängenden Streichung der Post aus Artikel 35 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005²⁸ (FHG) fiel jedoch lediglich die Liquiditätsgarantie des Bundes gegenüber der Post weg; die implizite Staatsgarantie sollte gemäss Botschaft weiterhin gewährleistet werden. Als Massnahme zur Minimierung des damit zusammenhängenden finanziellen Risikos wurden Vorschriften erlassen und Kontrollrechte der Eidgenössischen Finanzverwaltung errichtet. Gleichzeitig wurde die Post beauftragt, im Hinblick auf weitere Marktöffnungsschritte und eine allfällige spätere Aufhebung der Staatsgarantie sukzessive ein branchenübliches Eigenkapital aufzubauen.

²⁷ SR 642.14

²⁸ SR 611.1

Folgende Gründe führen nun zu einer Neubeurteilung der Aufhebung der Staatsgarantie:

- Die Schweizerische Post konnte in den letzten Jahren dank regelmässigen Gewinnen mit dem Aufbau einer branchenüblichen Eigenkapitalbasis beginnen. Damit hat sie ihr Haftungssubstrat vergrössert und sollte künftig in der Lage sein, die finanziellen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit vollumfänglich selber zu tragen.
- Es ist eines der erklärten Ziele der Totalrevision der Postgesetzgebung, Wettbewerbsverzerrungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen möglichst zu vermeiden. Die Post, und damit auch PostFinance, geniesst heute durch die implizite faktische Staatsgarantie einen gewissen Wettbewerbsvorteil. Solche Garantien gelten nicht zuletzt auch in der EU aufgrund der tendenziell günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten als «unzulässige staatliche Beihilfen».
- Die Staatshaftung gegenüber der Post ist gerade aufgrund ihrer Tätigkeit im Finanzbereich mit entsprechenden Risiken verbunden. Der Bundesrat hat im Leitsatz 12 seines Corporate-Governance-Berichtes festgehalten, dass der Bund gegenüber verselbständigten Einheiten nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Garantien eingehen soll. Vorausgesetzt, die ausreichende Eigenkapitalbasis der Post wird erreicht, lässt es sich aus risikopolitischer Sicht nicht mehr länger rechtfertigen, der Post eine Staatsgarantie zu gewähren.
- Das weitaus grösste finanzielle Risiko ist mit der Staatsgarantie für die Kundengelder von PostFinance verbunden. Die in Ziffer 1.4.5 vorgeschlagene Neuregelung der Aufsicht über die PostFinance hat zur Folge, dass sich die PostFinance AG ebenfalls mit einem den geltenden finanzmarktrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Eigenkapital ausrüsten muss, um unter anderem ihr unternehmerisches Risiko selber decken zu können. Weiter ist zu beachten, dass die PostFinance neu auch den Einlegerschutzbestimmungen untersteht. Sind die Voraussetzungen zur Unterstellung unter die Finanzmarktaufsicht erfüllt, so sind damit auch die Voraussetzungen für die «Entlassung» der PostFinance aus der Staatsgarantie gegeben.

Gestützt auf diese Überlegungen wird die Staatsgarantie der Post gestaffelt abgeschafft. Die Garantie war bisher primär für die Verbindlichkeiten im Bereich der Finanzdienstleistungen relevant. Nachdem die branchenübliche Eigenmittel-Alimenterung sowie die Unterstellung unter die ordentliche Finanzmarktaufsicht vorgesehen ist, kann diese Garantie mittelfristig und unter Berücksichtigung der Interessen der Kundinnen und Kunden aufgehoben werden. Damit werden gleiche Bedingungen geschaffen zwischen der Post beziehungsweise ihrer Tochter und denjenigen Finanzinstituten, die über keine Staatsgarantie verfügen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Postorganisationsgesetz

2.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Gegenstand des Gesetzes ist die Umwandlung und die Organisation der Postunternehmung des Bundes. Es handelt sich dabei um eine Änderung der Rechtsform, das heisst um die Umwandlung der Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft.

Art. 2 Rechtsform und Firma

Die Post ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (*Abs. 1*). Grundlage für die Postunternehmung sind das vorliegende Gesetz sowie die Statuten. Soweit in diesem Gesetz nichts anderes festgelegt ist, folgt ihre Organisation den aktienrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Abweichungen vom OR sollten nur dort gemacht werden, wo es sachgerecht und notwendig ist (vgl. *Art. 4*).

Der bestehende Eintrag im Handelsregister wird auf «Schweizerische Post AG, La Poste Suisse SA, La Posta Svizzera SA, La Posta Svizzera» angepasst (*Abs. 2*).

Art. 3 Unternehmenszweck

Der Unternehmenszweck in *Absatz 1* bestimmt die Geschäftstätigkeit der Post. Er bildet die gesetzliche Grundlage für die drei Hauptgeschäftsbereiche der Post: Beförderung von Postsendungen (*Abs. 1 Bst. a*), Finanzdienstleistungen (*Abs. 1 Bst. b*) und Personentransport (*Abs. 1 Bst. c*). Ausgehend von den jeweiligen Grundversorgungsaufträgen kann die Post auch «damit zusammenhängende Dienstleistungen» anbieten. Darunter sind die so genannten Wettbewerbsdienste zu verstehen, welche bisher für den Bereich der Post- und Finanzdienstleistungen in Artikel 9 des geltenden PG verankert sowie in Abschnitt 4 der Postverordnung vom 26. November 2003²⁹ (VPG) konkretisiert worden sind. Sie sind wesentliches Standbein zur Sicherstellung der Eigenwirtschaftlichkeit der Post und ihrer Tochtergesellschaften. Die Post darf diese Dienste anbieten, muss dies aber nicht.

Mit diesem Zweckartikel soll der Post ermöglicht werden, unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung und mit Blick auf die vollständige Marktöffnung, ihre bisherigen Aktivitäten sinnvoll und angemessen zu erweitern. Dabei muss sie sich an die verfassungsrechtlichen Grenzen halten. Sie kann ihre Dienstleistungen im In- und Ausland erbringen. Die Bedingung, dass alle Dienstleistungen der Post im Zusammenhang mit ihrem Kerngeschäft stehen müssen, stellt die gesetzmässige Anbindung ihrer Tätigkeit sicher.

Beförderung von Postsendungen und Stückgütern (Bst. a): Die Post befördert Postsendungen im Sinne des Postgesetzes. Dazu gehören in erster Linie die Tätigkeiten aus dem Grundversorgungsauftrag gemäss Postgesetz: Die Beförderung von Briefen, Paketen und Zeitschriften sowie der Betrieb der damit verbundenen Infrastrukturen. Unter das Postgesetz fallen nur Pakete bis 30 kg. Seit je kann die Post als Wettbewerbsdienst aber auch schwerere Pakete unter dem Produktbegriff Stückgut beför-

²⁹ SR 783.01

dem. Das soll ihr weiterhin möglich sein, soweit ein Bezug zur traditionellen Paketbeförderung besteht. Dieser zeigt sich darin, dass die Post diese Stückgüter in dardisierten Behältnissen befördert. Wie bei den Paketen gehören auch bei der Beförderung von Stückgütern die Abholung beim Kunden und die Zustellung zum Prozess. Für Geschäftskunden transportiert die Post häufig Massensendungen, die ihr zum Versand an einem späteren, erst noch zu bestimmenden Zeitpunkt übergeben werden. In solchen Fällen muss die Post diese Stückgüter zwischenlagern. Insofern gehört die Lagerlogistik zu den Vor- und Nachleistungen der Stückgutbeförderung. In den Bereich der mit der Beförderung von Postsendungen zusammenhängenden Dienstleistungen fallen weitere Vor- und Nebenleistungen wie das Adressieren, Verpacken und Abholen von Postsendungen oder Waren sowie die Kundenberatung. In Zukunft dürfte darunter vor allem das Angebot umfassender Postlösungen gegenüber Geschäftskunden fallen.

Finanzdienstleistungen (Bst. b): Die Post ist aufgrund des Grundversorgungsauftrages im Postgesetz verpflichtet, Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs anzubieten. Die effiziente Abwicklung dieses Geschäftes bedingt auch die Führung von Kundenkonten, d.h. die Entgegennahme von Kundengeldern sowie die Verwaltung der Kundengelder auf diesen Konten. Diese Kundengelder können von der Post im Geld- und Kapitalmarkt im eigenen Namen angelegt und marktüblich verzinst werden und die Post kann aus der Zinsdifferenz eine Gewinnmarge erwirtschaften (Zinsdifferenzgeschäft).

In der geltenden Postgesetzgebung sind die gesetzlichen Grundlagen für die Grundversorgung im Zahlungsverkehr an den verschiedensten Orten zu finden.³⁰ Die Entwicklung dieser Rechtsgrundlagen für die Finanztätigkeit der Post ist in Ziffer 1.4.5 ausführlich dargestellt. Mit einer neuen Formulierung in *Absatz 1 Buchstabe b* des Zweckartikels sollen diese Bestimmungen in einer abschliessenden gesetzlichen Grundlage für die Finanzdienstleistungen der Post zusammengefasst werden. Der Umfang der Finanztätigkeit bleibt derselbe wie heute. Im Einzelnen fallen folgende Dienste darunter:

- *Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs:* Die Post erbringt die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs gemäss Grundversorgungsauftrag aus dem Postgesetz.
- *Entgegennahme von Kundengeldern:* Es ist der Post erlaubt – unter der Bedingung einer entsprechenden Bewilligung nach Bankengesetz (vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 1.4.5) – Kundengelder gewerbmässig entgegenzunehmen und anzulegen.
- *Konto- und damit zusammenhängende Dienstleistungen:* Zur Verwaltung der Kundengelder kann die Post Konti führen sowie damit zusammenhängenden Vor- und Nebenleistungen wie Kartengeldprodukte sowie Überzüge und Devisengeschäfte anbieten.

³⁰ Artikel 2 und 9 Absatz 1 Buchstabe a PG (Zahlungsverkehr und Wettbewerbsdienste); Artikel 11 Absatz 2 VPG (Angebot von Geldmarktanlagen); Artikel 11 Absatz 3 VPG (Erlaubnis zur marktüblichen Verzinsung der Kundengelder); Artikel 11c POG sichere und marktkonforme Anlage von Geldern).

- *Anlagen im eigenen Namen:* Zur Betreibung des Zinsdifferenzgeschäftes darf die Post die entgegengenommenen Publikumsgelder in Form von Finanzanlagen (vgl. dazu Ausführungen unter Ziff. 1.4.5) im eigenen Namen ausleihen. Sie darf jedoch die Kundengelder nicht in Form von Hypotheken und Krediten ausleihen (vgl. *Abs. 3*).

Buchstabe b bildet die gesetzliche Grundlage der Geschäftstätigkeit der künftigen PostFinance AG und definiert unter anderem auch die Dienstleistungen, welcher der Finanzmarktaufsicht unterstellt werden.

Dienste im regionalen Personenverkehr (Bst. c): Absatz 1 Buchstabe c bildet die gesetzliche Grundlage für die Tätigkeiten der Post im Bereich des regionalen Personenverkehrs. Die Post wird ihr bestehendes Angebot nach der Gesetzgebung des öffentlichen Verkehrs weiterführen. Die Wettbewerbsdienste im regionalen Personenverkehr umfassen unter anderem Angebote als Systemanbieterin, im Management von Verkehrsnetzen, im touristischen Verkehr sowie in Stadtnetzen. Die Erschliessung dieser Wachstumsquellen entspricht den Vorgaben des Bundes in seinen strategischen Zielen.

Damit die Post die ihr zufallenden Aufgaben erfüllen kann, muss sie über die nötigen Instrumente für eine umfassende wirtschaftliche Tätigkeit verfügen. Diese werden in *Absatz 2* aufgezählt: So soll sie Grundstücke erwerben und veräussern können (*Bst. a*). Als Grundlage zur Ausgestaltung als Konzern (vgl. dazu Ausführungen unter Ziffer 1.4.3) soll es ihr weiter erlaubt sein, Gesellschaften zu gründen (*Bst. b*) sowie sich an solchen zu beteiligen (*Bst. c*). Der Bundesrat kann der Post in den strategischen Zielen Vorgaben bezüglich der Beteiligungspolitik insbesondere im Ausland machen. *Buchstabe d* entspricht dem geltenden Artikel 11b POG und schafft die Möglichkeit, dass sich die Post am Geld- und Kapitalmarkt Fremdmittel zur Eigenfinanzierung beschaffen sowie eigene Mittel anlegen kann.

In *Absatz 3* wird die Wiederanlage der Gelder im eigenen Namen im inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt auch weiterhin untersagt. Dieses Verbot bezieht sich auf die Erteilung von Betriebskrediten; nicht darunter fällt die Anlage der Kundengelder gestützt auf *Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4* sowie die Überzüge im Rahmen des Zahlungsverkehrs.

Wie bis anhin wird es der Post auch künftig möglich sein, Dienstleistungen im Namen Dritter anzubieten (*Abs. 3*). Das Anbieten dieser Dienstleistungen ermöglicht es der Post, ihre Infrastrukturen, insbesondere die Postschalter, besser auszunützen. Die Vermittlungstätigkeit der Post findet dort ihre Grenzen, wo sich diese nicht mehr im Rahmen der üblichen Nutzung der Infrastruktur befindet.

Art. 4 Anwendbares Recht

Gestützt auf den Verweis in diesem Artikel richtet sich die Organisation der Postunternehmung grundsätzlich nach den Bestimmungen des Aktienrechts. Da es sich beim vorliegenden Entwurf um den Umwandlungserlass einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft handelt, müssen darin der Zweck, das Aktienkapital und der Aktionärskreis bestimmt sowie die Organe erwähnt werden.³¹ Darüber hinaus soll das Postorganisationsgesetz nur dort spezialgesetzliche Bestimmungen enthalten, wo es entweder für die Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft notwendig

³¹ P. Tschannen/U. Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005, § 10 Rz. 8.

ist oder wo es aus Sicht des Bundes spezialgesetzlicher Abweichungen vom Aktienrecht bedarf. Damit soll die unternehmerische Flexibilität der Post möglichst gross gehalten und nur das im Gesetz festgelegt werden, was aufgrund des politischen Steuerungsbedarfs notwendig ist. Alle weiteren Vorgaben zur Organisation des Unternehmens werden in den Statuten erlassen. Für die Tochtergesellschaften gilt ausschliesslich Aktienrecht; insbesondere für die PostFinance AG wird in der Ausgliederungsbestimmung in *Artikel 14 Absatz 1* festgehalten, dass sie eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist.

Auf die wörtliche oder sinngemässe deklaratorische Wiederholung von Bestimmungen des Aktienrechts, wie sie sich etwa im Telekommunikationsunternehmensgesetz vom 30. April 1997³² (TUG) finden, wird bewusst verzichtet. Damit soll die grundsätzliche Geltung des Aktienrechts zum Ausdruck gebracht werden.

2.1.2 Aktienkapital und Aktionärskreis

Art. 5 Aktienkapital

Der Umwandlungserlass muss sich auch zum Aktienkapital äussern. Die Höhe des Aktienkapitals, die Art der Beteiligungspapiere und deren Nennwert werden jedoch erst in den Statuten festgelegt. Diese werden erstmals vom Bundesrat verabschiedet, der zu Beginn die Aufgabe der Generalversammlung wahrnimmt. Die Post wird also künftig nicht mehr über ein Dotationskapital verfügen, sondern sich ausschliesslich nach privatrechtlichen Grundsätzen finanzieren (zur Umwandlung des Dotationskapitals vgl. *Art. 13 Abs. 4*).

Im Gesetz wird zudem wie schon im TUG der Begriff «Beteiligungspapiere» verwendet, da nicht nur die Möglichkeit zur Ausgabe von Aktien sondern auch von Partizipationsscheinen bestehen soll.

Art. 6 Aktionärskreis

Der Bund wird zu einer kapital- und stimmenmässigen Mehrheit verpflichtet. Der Entscheid über die Beteiligung des Bundes an seinen Unternehmen ist eine derart zentrale Frage von grosser politischer Wichtigkeit, dass die Abgabe der Bundesmehrheit nur mittels einer entsprechenden Änderung des Gesetzes möglich ist.

Art. 7 Eignerstrategie

Der Bundesrat legt jeweils für 4 Jahre fest, welche Ziele er als Eigner der Post sicherstellen will (*Abs. 1*). Darin äussert er seine Erwartungen an die Unternehmung unter anderem bezüglich der allgemeinen Ausrichtung der Geschäfts-, Risiko-, Beteiligungs- und Kooperationspolitik und der Entwicklungsschwerpunkte. Gleichzeitig schafft der Bund damit Transparenz, um die politische Einflussnahme für das Unternehmen möglichst berechenbar zu machen. Der Bund ist Mehrheitsaktionär der Post AG, deshalb richten sich die strategischen Ziele in erster Linie an die Muttergesellschaft. Soweit die Vorgaben der strategischen Ziele auch die Tätigkeiten der

³² SR 784.11

Tochtergesellschaften betreffen, muss der Verwaltungsrat selbstverständlich für die entsprechende Umsetzung der strategischen Ziele sorgen.

In *Absatz 2* sind das Reporting sowie die Informationspflichten des Verwaltungsrats gegenüber dem Bund festgelegt. Es liegt in der Verantwortung des Verwaltungsrates der Post AG, die Umsetzung und die Erreichung der strategischen Ziele konzernweit sicherzustellen. Er erstattet dem Bundesrat darüber jeweils jährlich Bericht. Zudem liefert er gegenüber dem Bund diejenigen Informationen, welcher dieser zur Überprüfung der Zielerreichung braucht.

Es wird darauf verzichtet, im neuen POG die strategischen Ziele für den Verwaltungsrat der Post AG verbindlich zu erklären. Wie gegenüber dem Verwaltungsrat einer verselbständigten Einheit in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft entfalten die strategischen Ziele somit nicht rechtlich, aber faktisch bindende Wirkung. Der Verwaltungsrat kann es sich auch inskünftig nicht leisten, die Absichten des einzigen Aktionärs zu missachten; andernfalls riskiert er die Abberufung oder Abwahl.

Bei allfälligen Fehlentwicklungen kann der Bundesrat folgende Massnahmen ergreifen³³ (vgl. Corporate-Governance-Bericht, S. 48 f.; die Auflistung erfolgt in Anlehnung an das Aktienrecht und gilt nicht nur für Anstalten, sondern auch für AGs):

- Ergänzung/Änderung der Zielvorgaben
- Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts im Rahmen der GV
- Verweigerung der Entlastung im Rahmen der GV
- Abberufungen/Ersatz von Personen im Rahmen der GV
- Verantwortlichkeitsansprüche
- Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung

2.1.3 Organe und Personal

Art. 8 Organe

Die Organisation der Unternehmung richtet sich nach dem Aktienrecht. *Absatz 1* erwähnt deklaratorisch die notwendigen Organe; daran anschliessend hält *Absatz 2* fest, dass der Verwaltungsrat nicht die Möglichkeit hat, die Geschäftsführung selber wahrzunehmen. Er wählt und beaufsichtigt diese jedoch. Dies entspricht auch der statutarischen Regelung bei grossen privatrechtlichen Aktiengesellschaften. Gemäss Corporate-Governance-Bericht soll der Grundsatz der personellen Unabhängigkeit zwischen Geschäftsleitung und Verwaltungsrat nur dort durchbrochen werden, wo dies aus betriebsspezifischen Interessen geboten ist³⁴.

Gemäss *Absatz 3* wird den Angestellten der Post das Recht gegeben, ihre Interessen mit einer angemessenen Vertretung im Verwaltungsrat einzubringen. Dies wird

³³ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233 8276; die Auflistung erfolgt in Anlehnung an das Aktienrecht und gilt nicht nur für Anstalten, sondern auch für AGs).

³⁴ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233 8270.

entsprechend in den Statuten zu verankern sein. Die Vertretung wird, wie alle anderen Verwaltungsräte, von der Generalversammlung gewählt. Sie untersteht deshalb auch denselben Rechten und Pflichten, namentlich bezüglich Geheimhaltung und Haftung. Daraus folgt auch, dass die Vertretung zwar als Organmitglied den Standpunkt des Personals einbringen kann, dies jedoch immer im Rahmen der Wahrung der Interessen des Unternehmens tun muss.

Art. 9 Anstellungsverhältnisse

Nach *Absatz 1* soll das gesamte Personal der Schweizerischen Post privatrechtlich angestellt werden. Die Überführung der Arbeitsverhältnisse wird im Rahmen der Schlussbestimmungen geregelt.

Im Sinne einer flankierenden Massnahme wird der Post in *Absatz 2* die Pflicht auferlegt, mit den Personalverbänden Vertragsverhandlungen über den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zu führen. Vorbehalten ist ihre Pflicht aus dem Postgesetz zur Verhandlung über einen Gesamtarbeitsvertrag. Die Verhandlungspflicht gilt für alle Arbeitsverhältnisse der Post AG. Dies schliesst nicht aus, dass darin den unterschiedlichen spezifischen Bedürfnissen verschiedener Personalkategorien Rechnung getragen wird. Weiter wird der Bundesrat die Verhandlungspflicht in den strategischen Zielen auch auf ausgelagerte Tätigkeiten ausdehnen, wie dies heute schon der Fall ist.

Mit *Absatz 3* wird die Post weiterhin verpflichtet, als Arbeitgeberin die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dazu war die Post bis anhin aufgrund des Behindertengleichstellungsgesetzes in Verbindung mit dem Bundespersonalgesetz verpflichtet. Diese Verpflichtung fällt aber mit dem Übergang zu privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen weg. Ausserdem soll die Post das schon bisher verfolgte «Management der Vielfalt» weiterführen. Es wird verbindlich festgehalten, dass der Förderung der Vielfalt und der Gleichstellung bei der Ausgestaltung der Personalpolitik Rechnung zu tragen ist. Die Post behält jedoch bei der Ausgestaltung ihrer Personalpolitik einen grossen Spielraum, da die vorgeschlagene Regelung weder bestimmte Massnahmen vorschreibt noch individuelle Ansprüche begründet.

Auch wenn die Post nicht mehr unmittelbar den Kaderlohnvorschriften des BPG unterstellt ist, trägt der Bundesrat in seiner personalpolitischen Gesamtverantwortung weiterhin erhebliche Mitverantwortung für die Lohnentwicklung bei Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Er soll gemäss *Absatz 4* dafür sorgen, dass die Kaderlohngesetzgebung sinngemäss Anwendung findet.

2.1.4 Steuerpflicht

Art. 10

Die umfassende Steuerpflicht ist automatische Folge der Umwandlung der Post in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Die Steuerbefreiung nach Artikel 62d RVOG erfasst nur Anstalten des Bundes. Da nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Anstaltsbegriff im formalen Sinne zu verstehen ist, hat *Artikel 10* nur deklaratorische Wirkung. Er soll jedoch zum Ausdruck bringen, dass die Post privaten Kapitalgesellschaften ausnahmslos gleichgestellt ist und die Steuerpflicht voll-

umfänglich ist. So schafft er insbesondere Klarheit in Bezug auf die Frage, ob eine Steuerbefreiung allenfalls gestützt auf die Begründung, die Post verfolge einen öffentlichen Zweck (Art. 56 Bst. g DBG, Art. 23 Abs. 1 Bst. f StHG), erwirkt werden könnte. Es soll also auch keine spezialgesetzliche Ausnahme in Bezug auf die einzelnen Tätigkeiten mehr geben. Nur so kann der Anspruch der gleichlangen Spiesse bei der Post und ihrer Konkurrenz erfüllt werden.

2.1.5 Rechtsbeziehungen und Haftung

Art. 11

Das geltende Postorganisationsgesetz verweist bezüglich der Rechtsbeziehungen zu den Kundinnen und Kunden auf die Postgesetzgebung sowie die Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr. In beiden Fällen sind die Verhältnisse zwischen Post und Kundschaft der Zivilgerichtsbarkeit unterworfen. In *Absatz 1* wird nun der Grundsatz ins neue POG aufgenommen, dass die Rechtsbeziehungen der Post grundsätzlich dem Privatrecht unterstehen. Damit wird gleichzeitig auch festgehalten, dass das Angebot und die Preise der Post gemäss den Bedürfnissen des Marktes und nach rein privatrechtlichen Kriterien festgelegt werden können. Vorbehalten bleiben dabei Vorgaben, welche der Post im Rahmen der Grundversorgungsverpflichtung gemäss neuem Postgesetz gemacht werden können.

Verselbständigte Einheiten des Bundes erfüllen öffentliche Aufgaben. Daher käme im Haftungsfall grundsätzlich das Verantwortlichkeitsgesetz vom 1. März 1958³⁵ (VG) zur Anwendung. Üben diese Einheiten ihre Tätigkeiten aber im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechts aus, d.h. haben sie ihre Rechtsbeziehungen rein privatrechtlich ausgestaltet, wird die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes stossend. Gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates sollen verselbständigte Einheiten in solchen Fällen ausschliesslich nach Privatrecht haften³⁶. Ebenso sollen ihre Organe sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter privatem Haftungsrecht unterstellt sein, damit Einheitlichkeit gewahrt ist. Aus diesem Grund wird in *Absatz 2* die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes explizit ausgeschlossen.

2.1.6 Schlussbestimmungen

Art. 12 Vollzug

Es kann sich während der Vorbereitungsarbeiten für die Einführung und Umsetzung einer neuen Unternehmensordnung zeigen, dass weitere Ausführungsbestimmungen notwendig sind. Dies kann beispielsweise im Zusammenhang mit der Überführung der Arbeitsverhältnisse, mit der Vermögensübertragung und der Ausgliederung der PostFinance sowie mit der Ausgestaltung der entsprechenden Abläufe der Fall sein. Aus diesem Grund soll der Bundesrat eine Kompetenz zum Erlass der entsprechenden Bestimmungen erhalten.

³⁵ SR 170.32

³⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233 8274.

Art. 13 Umwandlung der Rechtsform

Bei der Umwandlung der Post AG handelt es sich um eine reine «rechtsformändernde Umwandlung» und nicht um eine «übertragende Umwandlung» (*Abs. 1*). Die Umwandlung stellt demnach eine Änderung der Rechtsform dar, die Rechtsbeziehungen der bisherigen Post bleiben jedoch grundsätzlich unverändert und lauten neu auf die Post AG. Vorbehaltlich anderer Regelungen tritt die Post AG demnach in allen Vertragsverhältnissen – insbesondere den Kunden- und Arbeitsverhältnissen – die Nachfolge der Anstalt Post an. Auch in den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen und in den Staatsverträgen zur Zusammenarbeit mit angrenzenden Ländern tritt die Post AG automatisch an die Stelle der Anstalt. Das Gleiche gilt für sämtliche Registerinträge (z.B. Einträge im Grundbuch oder in Marken- oder Patentregister) sowie hängige Zivilstreitigkeiten. Auch hier wird die Post automatisch durch die Post AG ersetzt.

Die Gesellschaft behält also jederzeit ihre Identität und ihre Rechtspersönlichkeit. Sind zu diesem Zweck entsprechende Überführungsbestimmungen notwendig, so kann der Bundesrat solche gestützt auf *Artikel 12* erlassen. So wird zu regeln sein, wie und innert welchen Fristen in den entsprechenden Dokumenten und Registern die bisherige Firma durch die neue Firma zu ersetzen ist.

Mit der Umwandlung der Post in die Post AG sind auch die Organe neu zu besetzen. Der Bundesrat wird deshalb gleichzeitig mit der Eröffnungsbilanz der Post AG den Verwaltungsrat, den Verwaltungsratspräsidenten oder die Verwaltungsratspräsidentin sowie die Revisionsstelle wählen.

Aufgrund der notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Umwandlung werden die Inkraftsetzung dieses Gesetzes und der Vollzug der Umwandlung nicht gleichzeitig erfolgen können. Der Termin, in welchem diese Arbeiten abgeschlossen sein werden, lässt sich heute noch nicht festlegen. Deshalb wird der Bundesrat in einem ersten Schritt diejenigen Bestimmungen in Kraft setzen, welche zur Vorbereitung der Umwandlung notwendig sind (vgl. Kommentar zu *Art. 17*) und den Umwandlungszeitpunkt festlegen (*Abs. 2*).

In der Zeit zwischen dem ersten Teil des Inkrafttretens des POG und der Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft wird die Post die notwendigen Vorbereitungsarbeiten abschliessen müssen. Namentlich muss sie eine Eröffnungsbilanz erstellen und diese prüfen lassen, und sie muss dem Bundesrat den Entwurf ihrer Statuten unterbreiten.

Zum festgelegten Zeitpunkt wird der Bundesrat – anstelle einer Gründungsgeneralversammlung – gestützt auf den Bericht der Revisionsstelle der Post die Eröffnungsbilanz der Post AG in Form eines Bundesratsbeschlusses genehmigen (*Bst. a*). Im Weiteren wählt er den Verwaltungsrat und die Revisionsstelle und verabschiedet die ersten Statuten (*Bst. b*). Für die Ausgliederung von PostFinance wird gleichzeitig mit der Eröffnungsbilanz der Post AG auch eine Zwischenbilanz für die PostFinance AG erstellt. In dieser Zwischenbilanz werden u.a. die Vermögenswerte ausgewiesen, welche von der Anstalt Post auf die PostFinance AG übertragen werden (vgl. auch die Ausführungen zu *Art. 14*). Der Bundesrat wird deshalb mit der Eröffnungsbilanz der Post AG auch über die Vermögensübertragung an PostFinance AG entscheiden. Zum selben Zeitpunkt wird er auch die geltenden strategischen Ziele durch den Erlass von neuen Zielen ablösen. Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Eröffnungsbilanz wird der Bundesrat die Entlastung des Verwaltungsrates der Anstalt vornehmen (*Abs. 3*).

Absatz 4 enthält die Bestimmungen zur Umwandlung des Dotationskapitals, welches der Post bei der Errichtung der Anstalt im Jahre 1998 zur Verfügung gestellt wurde. Es sollte dazu dienen, Verluste, die vorübergehend auftreten können, abzudecken. Aus Sicht des Bundes stellt das Dotationskapital ein zweckgebundenes Staatsvermögen dar. Zwischen der Anstalt und dem Bund begründet es ein Schuldverhältnis. In der Regel wäre die Anstalt verpflichtet, Zinsen aus dem Dotationsverhältnis zu bezahlen. Bei der Post wurde auf eine solche Verzinsung verzichtet, stattdessen wurde sie per Gesetz zur Ablieferung eines Teils ihres Gewinnes verpflichtet. Die Schweizerische Post hat in den letzten Jahren die vom Bundesrat in den strategischen Zielen verlangte Aufstockung des Eigenkapitals vorangetrieben und wird mittelfristig die erforderliche Eigenkapitalbasis aufgebaut haben. Teil dieses Eigenkapitals ist auch das Dotationskapital. Sinnvollerweise soll dieses Dotationskapital mit der Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft in Eigenkapital umgewandelt werden. In welchem Umfang dies notwendig sein wird, wird der Bundesrat im Zeitpunkt der Umwandlung mit der Verabschiedung der Statuten und der Genehmigung der Eröffnungsbilanz beschliessen. Ansonsten fällt das Dotationskapital zurück in das Staatsvermögen.

Die Zuständigkeit und die Verantwortlichkeit für die Vorbereitung der Umwandlung der Post in die Post AG und für die Ausgliederung und Vermögensübertragung auf die PostFinance AG liegen beim Verwaltungsrat der Post. Mit erfolgter Umwandlung übernimmt der neu gewählte Verwaltungsrat der Post AG seine Aufgaben gemäss Statuten und Obligationenrecht (*Abs. 5*). Insbesondere erlässt er die notwendigen Organisationsreglemente und bestimmt die Geschäftsleitung.

Der Ablauf der Umwandlungsarbeiten ist in Anhang 2 grafisch dargestellt.

Die Unternehmung führt als Arbeitgeberin alle Anstellungsverhältnisse der Anstalt weiter. Die Arbeitsverhältnisse werden ins Obligationenrecht überführt (*Abs. 6*). Grundsätzlich sollen sich die Sozialpartner im Rahmen der Verhandlungspflicht nach *Artikel 9 Absatz 2* auf einen neuen Gesamtarbeitsvertrag einigen. Gelingt dies nicht innert zwei Jahren nach der Umwandlung, werden die Anstellungsverhältnisse in privatrechtliche umgewandelt.

Die hier vorgesehene Umwandlung ist eine spezialgesetzliche Regelung, die von den im Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003³⁷ (FusG) vorgesehenen Vorschriften über die Umwandlung abweicht. Die Anwendbarkeit des FusG wird deshalb in *Absatz 8* ausdrücklich ausgeschlossen.

Art. 14 Ausgliederung der PostFinance

Im Zeitpunkt, indem die Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt wird, wird der heutige Konzernbereich PostFinance in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgegliedert (*Abs. 1*). Dieser Schritt drängt sich im Zusammenhang mit der Unterstellung der PostFinance unter die Finanzmarktaufsicht auf. Da die Postfinance AG aus firmenschutzrechtlichen Gründen bereits errichtet worden ist, wird der Konzernbereich Postfinance im Rahmen eines Bundesratsbeschlusses auf die neue Unternehmung ausgegliedert. Der Bundesrat wird den Zeitpunkt dieser Ausgliederung in Abstimmung mit dem Zeitpunkt der Umwandlung der Post festlegen (vgl. *Abs. 6*). Die Bestellung der Organe der PostFinance AG

sowie die Verabschiedung der Statuten erfolgen durch die Generalversammlung der PostFinance AG.

Die Post muss zwingend über eine Mehrheitsbeteiligung an der PostFinance AG verfügen (*Abs. 2*).

Vertragsverhältnisse der Post, die sich auf Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs beziehen, gehen mit der Ausgliederung auf die PostFinance AG über (*Abs. 3*). Dabei kommt den Vertragspartnern aufgrund der *clausula rebus sic stantibus* ein allfälliges vorzeitiges Kündigungsrecht zu.

Die mit der Ausgliederung der PostFinance verbundenen Vorbereitungsarbeiten werden von der Muttergesellschaft vor dem Zeitpunkt der Umwandlung erledigt. Weil die PostFinance AG bereits errichtet wurde, muss aufgrund der Ausgliederung und der Vermögensübertragung eine Zwischenbilanz erstellt werden, welche von der Revisionsstelle der PostFinance AG zu prüfen und von der Generalversammlung der PostFinance AG zu beschliessen ist.

Die PostFinance AG führt als Arbeitgeberin alle Anstellungsverhältnisse des Anstaltsteils PostFinance weiter. Für die Überführung der Arbeitsverhältnisse ins private Recht gelten folgende Bedingungen: Ab dem Zeitpunkt der Ausgliederung, spätestens jedoch zwei Jahre danach, werden die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse in privatrechtliche umgewandelt.

Auf die Ausgliederung der PostFinance sind die Bestimmungen des FusG sinngemäss anwendbar (*Abs. 6*). Der Bundesrat kann festlegen, welche Bestimmungen des FusG zur Anwendung kommen müssen. Die Übertragung von Vermögenswerten auf die PostFinance AG erfolgt in einem Akt. Die Ausgliederung erfolgt mit Zustimmung des Bundesrates. Er wird gleichzeitig mit dem Beschluss der Eröffnungsbilanz der Post AG über die Übertragung der Vermögenswerte von der Anstalt Post auf die PostFinance AG entscheiden.

Art. 15 Übergangsbestimmungen

Absatz 1 enthält eine Übergangsbestimmung zum heutigen Artikel 20 Absatz 4 POG. Er soll sicherstellen, dass die in diesem Artikel verankerten und heute noch laufenden Fristen nach Inkrafttreten des revidierten POG weiterlaufen. Zudem soll das UVEK während einer Übergangsfrist im Sinne einer Auffangbestimmung Registerinträge, welche gestützt auf das neue POG geändert werden müssen, mittels Verfügung bereinigen können.

Allenfalls noch hängige Personalbeschwerden sind nach altem Recht zu erledigen (*Abs. 2*).

In *Absatz 3* werden die Modalitäten zur stufenweisen Abschaffung der Staatsgarantie für die Kundeneinlagen der PostFinance geregelt. Der Bund haftet somit für Kundeneinlagen bis zu 100 000 Franken während 5 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes, nach Ablauf dieser 5 Jahre haftet er noch für Anleihen bis zu deren Endfälligkeit und für alle übrigen Verpflichtungen bis zu ihrer Endfälligkeit, nicht jedoch länger als 5 Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Um zu vermeiden, dass die Post nach Eintritt in die umfassende Steuerpflicht nicht erwirtschaftete Gewinne ausweist, welche zu versteuern wären, muss die Post im Hinblick auf die Eröffnungsbilanz die bisherigen Buchwerte sämtlicher Aktiven überprüfen und bewerten. Eine steuerfreie Aufwertung der Buchwerte ist ab dem

Moment, wo die Post AG und die PostFinance AG vollumfänglich steuerpflichtig sind, nicht mehr möglich. Durch ein entsprechendes Vorgehen kann vermieden werden, dass stille Reserven, welche auf dem Anlagevermögen verhaftet sind, zur Besteuerung gelangen. Die stillen Reserven sind während jener Zeit entstanden, als die Institution noch dem Regime der Steuerfreiheit unterstand. Um zu vermeiden, dass diese stillen Reserven nun, wo die Post AG und die PostFinance AG steuerpflichtig werden, zur Besteuerung gelangen, müssen die Buchwerte des Anlagevermögens überprüft und allenfalls entsprechend angepasst werden. Es ist daher gerechtfertigt, die stillen Reserven im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz aufzulösen. Da diese Bewertungsprozesse sehr umfangreich und komplex sind, soll der Post in *Absatz 4* eine dreijährige Übergangsfrist gewährt werden, während der es ihr erlaubt ist, die neu bewerteten Aktiven über die bisher geltenden Bilanzansätze hinaus ohne Steuerfolge aufzuwerten.

Für die PostFinance AG gelten bei der Auflösung der stillen Reserven die gleichen Kriterien wie bei der übrigen Post AG, da die heutige PostFinance nicht dem Bankengesetz untersteht.

Art. 16 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Art. 17 Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes. Wie vorstehend ausgeführt, wird er in einem ersten Schritt diejenigen Bestimmungen in Kraft setzen, welche für die Vorbereitung der Umwandlung- beziehungsweise Ausgliederung notwendig sind. Gleichzeitig wird er auch den Zeitpunkt für den zweiten Schritt festlegen, in welchem die zur Umwandlung notwendigen Beschlüsse gefällt werden und gleichzeitig die restlichen Bestimmungen in Kraft gesetzt werden. Dabei geht es um diejenigen Bestimmungen des Erlasses, welche sinnvollerweise erst mit Aufnahme der Geschäftstätigkeit der beiden Gesellschaften ihre Wirkung entfalten können (beispielsweise Steuerpflicht, Wechsel des Personals ins OR, Aushebung oder Änderung bisherigen Rechts sowie Aufhebung des alten GAV).

2.2 Änderungen bisherigen Rechts

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

Weiter erfolgen Anpassungen im bisherigen Recht als Folge der Unterstellung des Postpersonals unter das Obligationenrecht, der Öffnung des Postmarktes sowie der Unterstellung der PostFinance unter die Finanzmarktaufsicht (*Ziff. 1, 2 und 3*). Es ist im Ermessen des Bundesrates, in welchem Zeitpunkt er die Änderungen und Aufhebungen bisherigen Rechts in Kraft setzen wird. Insbesondere die Bestimmung bezüglich der Aufhebung der Selbstregulationsorganisation der Post kann erst dann aufgehoben werden, wenn die Unterstellung der Postfinance AG unter die FINMA sichergestellt ist.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die Eignerposition des Bundes gegenüber der Post bleibt mit dem Inkrafttreten des neuen Postorganisationsgesetzes unverändert und es wird auch im Zusammenhang mit der Gewinnablieferung der Post keine Änderungen geben. Hingegen sind durch die neu vollumfängliche Steuerpflicht der Post entsprechende Einnahmen auf Bundesebene zu erwarten.

Mit der expliziten Abschaffung der Staatsgarantie wird zudem das finanzielle Risiko reduziert, welches mit der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Post verbunden ist.

3.1.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Schweizerische Post wird als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wie eine private Kapitalgesellschaft besteuert. Diese Steuern werden zwischen Bund, Kantonen und den Gemeinden aufgeteilt. Je nach Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebung wird die Änderung der Rechtsform der Post auch Auswirkungen im Bereich der Liegenschafts- und Vermögenssteuer haben.

Da die Post über ein flächendeckendes Poststellennetz verfügt, hat der Eintritt in die integrale Steuerpflicht zur Folge, dass die Post in allen Kantonen steuern bezahlen muss. Die Poststellen, welche steuerrechtlich als Betriebsstätten zu qualifizieren sind, begründen jeweils eine steuerliche Anknüpfung. Dies bedingt eine Steuerauscheidung zwischen den Kantonen, insbesondere zwischen dem Sitzkanton (Bern) und den Betriebsstättekantonen. Im Rahmen dieser Steuerauscheidung werden den Kantonen nach einem bestimmten Schlüssel Anteile am Reingewinn zur Besteuerung zugewiesen. Es wird Aufgabe der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) sein, zusammen mit den betroffenen Gesellschaften einen entsprechenden Ausscheidungsschlüssel zu erarbeiten. Anhand dieses Schlüssels werden sowohl die Gewinn wie auch die Kapitalsteuern, welche die Post in den einzelnen Kantonen zu bezahlen hat, berechnet. Von dieser Vorgehensweise wird es auch abhängen, welche Kantone allfällige Beteiligungsermächtigungen nach Artikel 69 DBG sowie Artikel 28 Absatz 1 StHG zu gewähren haben.

3.1.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Schweizerische Post

Steuerbelastung und Eigenkapital

Die finanziellen Auswirkungen aufgrund der vollständigen Steuerpflicht hängen insbesondere von den künftigen Gewinnen sowie von der Steuerrate ab. Ausgehend von den von der Post erwarteten Gewinnen sowie der Annahme einer Steuerrate für die direkten Steuern von 20 % wird der jährliche Steueraufwand für die Post zwischen 100 und 200 Millionen Franken betragen. Die Post unterstellt sich voraus-

sichtlich bereits im Jahr 2009 freiwillig vollständig der Mehrwertsteuer. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des POG respektive der vollständigen Aufhebung des Monopols sind daher im Bereich der Mehrwertsteuer keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

Das erforderliche Eigenkapital der Post setzt sich aus dem Bedarf des Konzerns ohne PostFinance (Eigenkapitalanteil gemäss Logistikbranche von 35 %) und dem Bedarf von PostFinance (Eigenmittelvorschrift nach Basel II respektive weitergehende Vorschriften der Finanzmarktaufsicht) zusammen. Diese Berechnungsmethodik behält auch nach der Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft ihre Gültigkeit. Ende 2008 beträgt das erforderliche Eigenkapital 3489 Millionen. und das effektive Eigenkapital 2857 Millionen Schweizerfranken. Gemäss aktueller Planung (strategischer Finanzplan 2009–2011) wird erwartet, dass das erforderliche Eigenkapital bis Ende 2010 aufgebaut sein wird.

Massgebliche Handelsbilanz

Im Zeitpunkt der Umwandlung der Post und der Ausgliederung von PostFinance werden die Handelsbilanzen massgeblich sein für die Berechnung der Steuern, welche die beiden Unternehmungen zu bezahlen haben. Gegenstand der Gewinnsteuer wird der Reingewinn der Post sein (Art. 57 DBG). Dabei bildet der handelsrechtskonforme Jahresabschluss die Grundlage für die Steuerveranlagung (Massgeblichkeit der Handelsbilanz für die Steuerbilanz). Ab dem Eintritt der Post AG und der PostFinance AG in die Steuerpflicht gilt für diese das Massgeblichkeitsprinzip. Zum steuerbaren Gewinn zählen ab diesem Zeitpunkt sämtliche ordentlichen und ausserordentlichen Erträge. Als ordentlich gelten die Erträge aus Leistungserbringung (Umsatz) und aus Vermögen (Zinsen usw.). Zu den ausserordentlichen Erträgen zählen Kapitalgewinne, Liquidationsgewinne sowie Aufwertungsgewinne. Der Gewinn ist die Differenz zwischen Buchwert und Verkaufspreis. Das bedeutet, dass die Buchwerte in der Bilanz für die Berechnung der Steuern verbindlich sind.

Für eine Unternehmung, welche bisher steuerbefreit war, muss im Hinblick auf den Eintritt in die Steuerpflicht deshalb eine Eröffnungsbilanz erstellt werden. Bis zum Eintritt in die Steuerpflicht können die Buchwerte insbesondere von Anlagegütern steuerfrei bis zum Verkehrswert aufgewertet werden. Damit verhindert werden kann, dass durch die Übernahme unbereinigter Buchwerte potentielle Gewinne entstehen, sollten stille Reserven im Hinblick auf die Eröffnungsbilanz der beiden Unternehmen steuerneutral aufgelöst werden. Eine Aufwertung im Zeitpunkt, wo die Post AG und die PostFinance AG bereits steuerpflichtig sind, entspricht einem Aufwertungsgewinn, welcher der Gewinnsteuer unterliegt. Dies hätte zur Folge, dass die Post Steuern auf Gewinnen bezahlen muss, welche sie im Grund nicht erwirtschaftet hat. Entsprechende Übergangsfristen für diese Aufwertungen finden sich in den Übergangsbestimmungen. Dies bedeutet auch, dass wegen der Massgeblichkeit der Handelsbilanz sämtliche Liegenschaften, die sich vor der Umwandlung der Post in die spezialrechtliche Post AG beziehungsweise PostFinance AG im steuerfreien Bereich befinden, bewertet werden müssen. Damit die Erfolgsrechnung die richtigen Abschreibungen zeigt und somit das korrekte handelsrechtliche Ergebnis ausgewiesen werden kann, müssen in der Eingangsbilanz die verbindlichen Werte eingestellt werden.

Emissionssteuern bei der Post AG

Mit der Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft kommt es zur Begründung von Beteiligungsrechten (Aktien). Da es sich um die Umwandlung einer Unternehmung des öffentlichen Rechts handelt, kommt Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973³⁸ über die Stempelabgabe (StG) zur Anwendung: In diesem Fall berechnet sich die Emissionsabgabe auf dem Nennwert der Beteiligungsrechte und nicht auf dem Verkehrswert respektive auf dem Betrag, der der AG als Gegenleistung für die Beteiligungsrechte zufließt. Werden die stillen Reserven in der Bilanz der Anstalt vor der Umwandlung aufgelöst, so führt dies nicht zu höheren Emissionsabgaben, da auch Agio emissionsabgabefrei in die neu geschaffene Aktiengesellschaft überführt werden kann. Diese Lösung bedingt jedoch, dass die umzuwandelnde Unternehmung schon fünf Jahre besteht und dass deren Beteiligungsrechte nicht früher als fünf Jahre nach der Umwandlung veräussert werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. 2. Satz StG). Während die erste Bedingung im Falle der Post kein Problem darstellt, hat die zweite Bedingung zur Folge, dass im Falle eines Aktienverkaufs in den ersten fünf Jahren nach der Umwandlung eine Emissionsabgaben auf der Differenz zwischen dem gesamten Eigenkapital und dem Nennwert im Umfang des Anteils verkaufter Aktien nacherhoben werden müsste.

Grundstückgewinnsteuer

Im Weiteren muss für die monistischen Kantone eine Regelung vorgesehen werden, um die steuerlich massgeblichen Gesteungskosten für die Belange der Grundstückgewinnsteuern der Kantone und deren Gemeinden festzulegen. Im monistischen System werden auch die Grundstückgewinne auf dem Geschäftsvermögen mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst. Liegt der Buchwert aufgrund von Abschreibungen unter den Gesteungskosten, so wird die Differenz zwischen Buchwert und Gesteungskosten mit der ordentlichen Einkommens- respektive, im Falle einer Aktiengesellschaft, mit der Gewinnsteuer erfasst; die Differenz zwischen den Gesteungskosten und dem höheren Verkaufspreis unterliegt aber der Grundstückgewinnsteuer. Für Liegenschaften, die von der Post in die Post AG und in die PostFinance AG eingebracht werden, gelten die Buchwerte der Eröffnungsbilanz als massgebliche Gesteungskosten. Die Besitzdauer beginnt im Zeitpunkt der Einbringung in die Post AG beziehungsweise PostFinance AG. Für die eingebrachten Liegenschaften werden im Falle einer Veräusserung innerhalb der ersten fünf Jahre keine Zuschläge für eine kurze Besitzdauer erhoben.

3.1.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das POG beabsichtigt eine nachhaltige Stärkung der Schweizerischen Post mit den entsprechend positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Die Post gewährleistet die landesweite und flächendeckende Versorgung mit Postdiensten. Diese Versorgung ist Voraussetzung für das Funktionieren und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Darüber hinaus ist sie als eine der grössten Arbeitgeberinnen der Schweiz auch von volkswirtschaftlich grosser Bedeutung.

³⁸ SR 641.10

3.2 Personelle Auswirkungen

Die Revision des Postorganisationsgesetzes wird in der Bundesverwaltung keine personellen Auswirkungen haben. Die heute bereits eingesetzten Stellen zur Wahrnehmung der Eigeninteressen (Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und Eidgenössische Finanzverwaltung) werden künftig die Interessen als Aktionärsvertreter wahrnehmen.

Ebenso kommt es zu keinen personellen Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden.

Bei der Post werden die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse in solche des privaten Rechts umgewandelt, wodurch die Angestellten nicht mehr dem Bundespersonalgesetz unterstehen. Daraus ergeben sich keine direkten personellen Auswirkungen bezüglich der Beschäftigungslage, sondern nur auf die Anstellungsbedingungen. Für das Personal wird die Öffnung des Marktes, gestützt auf das neue Postgesetz, je nach Entwicklung des Wettbewerbs bedeutendere Auswirkungen haben als die Revision des Postorganisationsgesetzes alleine. Die mit dem neuen POG beabsichtigte Stärkung der Post soll jedoch zum kurz- und längerfristigen Erhalt von Arbeitsplätzen beitragen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008³⁹ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁴⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

5 Gesetzliche Grundlagen

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 92 Absatz 1 BV, welcher das Postwesen als Sache des Bundes erklärt. Artikel 92 Absatz 1 BV erlaubt dem Bund, Dienstleistungen des Postwesens zu erbringen. Damit schafft diese Bestimmung einen Sondervorbehalt gegenüber Artikel 94 BV. Nach Artikel 94 Absatz 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Dies ist unter anderem als Verpflichtung auf eine marktwirtschaftliche, privatrechtliche Wirtschaftsordnung zu verstehen. Daraus folgt, dass Bund und Kantone die Güterproduktion und das Erbringen von Dienstleistungen grundsätzlich der Privatwirtschaft überlassen. Auch wenn der Begriff des Postwesens in Artikel 92 BV interpretationsbedürftig ist, ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage klar: Artikel 92 ermächtigt nur zu solchen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die man unter den Begriff des Postwesens subsumieren kann.

Mit der Zweckumschreibung in Artikel 3 des neuen POG wird der verfassungsrechtliche Begriff des Postwesens konkretisiert und der Rahmen für die zukünftige Tätig-

³⁹ BBl 2008 792 820

⁴⁰ BBl 2008 8545

keit der Post abgesteckt. Traditionellerweise gehören zum Postgeschäft die drei Kernbereiche der Post: Die Beförderung von Postsendungen, Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sowie die gewerbsmässige und regelmässige Personenbeförderung.

Zur Beförderung von Postsendungen gehört nebst der Brief- und Paketbeförderung auch die Zustellung abonniertes Presseerzeugnisse. Die Beförderung von Stückgütern ist ebenfalls eine Dienstleistung des Postwesens, soweit sie einen Bezug zur traditionellen Paketbeförderung hat.

Die Verfassungsmässigkeit der in Artikel 3 Absatz 4 POG vorgesehenen Vermittlungstätigkeiten der Post bleibt dadurch sichergestellt, dass die Post Dienstleistungen Dritter nur im Rahmen der üblichen Nutzung der Infrastruktur anbieten darf.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz stehen einer Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft nicht entgegen. Zu beachten ist, dass klare Regeln für die Vertretung der Schweiz in den internationalen Gremien festgelegt werden. Diese sind im Entwurf zum Postgesetz enthalten.

5.3 Verhältnis zum europäischen Recht

Bei der Neuausrichtung des staatlichen Unternehmens im Postmarkt sind keine Rechtsakte der EG zu berücksichtigen. Insbesondere wird die Wahl der Rechtsform des Unternehmens den Staaten überlassen. Gefordert ist einzig, dass hoheitliche und betriebliche Aufgaben klar getrennt sind. Die Schweiz verfügt über keinerlei vertragliche Verpflichtungen mit der EG im Postsektor und ist deshalb auch nicht verpflichtet, allfällige Regelungen der Gemeinschaft zu übernehmen.

Übersicht über die Entwicklung der Rechtsgrundlagen

Jahr	Erlass/Grundlage	Inhalte/Veränderungen
1906	Bundesgesetz betreffend den Postcheck- und Giroverkehr	<p>Drei Grunddienstleistungen des Postcheck- und Giroverkehrs:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Annahme von Geldbeträgen: Einzahlung auf ein Postcheckkonto – Auszahlungen von Geldbeträgen: Bargeldauszahlungen von einem Postcheckkonto – Anweisungen von Geldbeträgen: Überweisung von einem Postcheckkonto auf ein anderes <p><i>Verzinsung:</i> Die Guthaben der Rechnungsinhaber werden verzinst. Im Falle der Verzinsung muss der Zins mindestens um 1 % unter dem Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank bleiben. Es soll daraus kein Gewinn erwachsen.</p>
1924	Postverkehrsgesetz	<p><i>Verzinsung:</i> «Die Guthaben der Rechnungsinhaber können verzinst werden. Im Falle der Verzinsung muss der Zins mindestens um 1 % unter dem Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank bleiben.»</p>
1998	PTT-Reform	<p><i>Verzinsung:</i> Aufhebung der Bestimmung von Art. 33 Postverkehrsgesetz, wonach im Falle der Verzinsung der Zins mindestens um 1 % unter dem Diskontsatz der SNB bleiben muss. → Grundlage geschaffen für eine marktübliche Verzinsung der Kundengelder, beim Post- wie beim Depositokonto (Art. 11 VPG).</p> <p>Geldmarktanlagen werden erlaubt, sofern keine Bewilligung nach der Börsengesetzgebung benötigt wird (Art. 11 VPG).</p> <p>Angebot von Dienstleistungen und Produkten im Auftrage Dritter wird erlaubt (Art. 9 Abs. 1 Bst. b PG i.V.m. Art. 11 Abs. 3 VPG).</p>
2002	Gesamtschau Entwicklung Postwesen	<p>Erweiterung des Angebots von Produkten (Hypotheken und Kredite) im Auftrage Dritter (Zusammenarbeit mit UBS).</p>

Jahr	Erlass/Grundlage	Inhalte/Veränderungen
2004	Änderung Postorganisationsgesetz	Die Post führt eine eigene Tresorerie (Art. 11a POG). Mit der Regelung in Artikel 11a POG ist im Gegenzug die für die Post bis anhin geltende Bestimmung im Finanzhaushaltgesetz aufgehoben worden. Anlage der Kundengelder: Die für den Zahlungsbedarf nicht benötigten Gelder sind so anzulegen, dass ihre Sicherheit und ein marktkonformer Ertrag gewährleistet sind (Art. 11c POG).

Tabelle 2

Übersicht über die Entwicklung der Rechtsgrundlagen zur Anlagepolitik der Post

Jahr	Erlass/Grundlage	Inhalte/Veränderungen
Bis 1999		Gelder von PostFinance wurden beim Bund angelegt.
1999	Vereinbarung EFV und Post	Post darf Anlagen unter Berücksichtigung der Vereinbarung und der entsprechenden Anlagerichtlinien direkt am Geld- / Kapitalmarkt tätigen.
2003	Revision Finanzhaushaltsverordnung	Anlagelimiten von höchstens 30 % des Anlagevermögens im Ausland wird aufgehoben.
2004	Revisionen Finanzhaushalts- und Postorganisationsgesetz	Verwaltungsrat Post erhält die Kompetenz und die Verantwortlichkeit, die Anlage- und Risikopolitik der Post festzulegen. Diese wurde bis dahin von der EFV festgelegt.
2004	Anlage- und Risikopolitik PostFinance (intern)	Anlage- und Risikopolitik PostFinance tritt in Kraft. Sie legt die Risikoorganisation, Risikoprozesse und den Umgang mit finanziellen Risiken fest.
2005	Detailreglemente (intern)	Verabschiedung ALM-/Risikoreglement, div. Gegenparteilimitenmodelle.

