

09.049

Botschaft zum Postgesetz (PG)

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 Postgesetz mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

2006 M 06.3584 Unabhängigkeit der Postregulationsbehörde
(N 23.3.2007, Germanier, S 4.10.2007)

2006 P 06.3655 Bericht des Bundesrates über die Zukunft der Post
(N 23.3.2007, Fraktion RL)

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 dem Postgesetz sollen zwei Hauptziele erreicht werden. Zum einen soll der Verfassungsauftrag, die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs, umgesetzt, zum anderen der Postmarkt für die privaten Anbieterinnen vollständig geöffnet werden.

Die wichtigsten Punkte des Postgesetzes sind die Folgenden:

- *Die vollständige Marktöffnung: Das Postgesetz sieht vor, dass ein Jahr nach seinem Inkrafttreten das Briefmonopol mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss vollständig aufgehoben wird. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt das Monopol bei 50 g. Das Gesetz enthält jedoch bereits Bestimmungen für die vollständige Marktöffnung.*
- *Die Sicherstellung der Grundversorgung: Das Postgesetz enthält den Grundsatz, dass eine flächendeckende, für alle zugängliche und finanzierbare Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehr sichergestellt werden muss. Ausserdem definiert es die anzubietenden Produkte der Postdienste. Der Schweizerischen Post wird ein gesetzlicher Auftrag für die Erbringung der Grundversorgung erteilt.*
- *Die Finanzierung der Grundversorgung: Während der Zeit des Monopols wird die Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehr mit dessen Erträgen finanziert. Nach der vollständigen Marktöffnung sollen die Postdienste grundsätzlich eigenwirtschaftlich erbracht werden. Entstehen der Post aus der Grundversorgungsverpflichtung Nettokosten, so kann sie diese geltend machen. Die Regulationsbehörde richtet daraufhin einen Fonds ein, für den alle meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten abgabepflichtig sind. Reicht der Fonds nicht aus, sind staatliche Beiträge vorgesehen.*
- *Die Marktordnung: Das Postgesetz schafft gleich lange Spiesse für alle Marktteilnehmenden. Alle im Postmarkt tätigen Unternehmen unterstehen derselben Marktordnung. Vom Grundsatz der gleichen Rechte und Pflichten wird nur dort abgewichen, wo es für die Erbringung der Grundversorgung zwingend notwendig ist. Als flankierende Massnahme zur Öffnung des Postmarktes unterliegen alle Anbieterinnen von Postdiensten der Verhandlungspflicht über einen Gesamtarbeitsvertrag und sind verpflichtet, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten.*
- *Die Interoperabilität: Das Postgesetz enthält Bestimmungen über den Zugang zu den Postfachanlagen und den Austausch von Adressdaten. Die Bestimmungen stellen sicher, dass die Postdienste reibungslos funktionieren.*

-
- *Die Regulation und die Aufsicht: Das Postgesetz enthält die Grundlagen für die Regulationsbehörde (PostCom) und den Fachdienst, mit einer klaren Kompetenzzuweisung an die Regulationsbehörde und mit den entsprechenden Rechtsmittelverfahren. Die Regulationsbehörde hat insbesondere den Postmarkt bzw. die meldepflichtigen Anbieterinnen zu beaufsichtigen, der Fachdienst nimmt die Policyaufgaben wahr.*
 - *Die Schlichtungsstelle: Das Postgesetz sieht eine Schlichtungsstelle vor, die die Konsumentinnen und Konsumenten bei Streitigkeiten mit den Anbieterinnen anrufen können.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5182
1 Ausgangslage	5186
1.1 Der Verfassungsauftrag des Bundes	5186
1.2 Das heutige Postgesetz	5186
1.3 Bisherige Postpolitik des Bundes	5186
1.3.1 PTT-Reform und Postgesetz (1998)	5186
1.3.2 Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (2002)	5188
1.3.3 Artikel 2 Absatz 3 PG: Der Infrastrukturauftrag aus dem Jahre 2004	5189
1.3.4 Revision der Postverordnung 2004	5189
1.3.5 Senkung des Briefmonopols auf 100 g im Jahr 2006	5190
1.3.6 Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2006	5190
2 Entwicklung des Postmarktes in Europa und der Schweiz	5191
2.1 Rechtlicher Rahmen im Vergleich	5191
2.2 Marktentwicklung in Europa	5192
2.3 Marktentwicklung in der Schweiz	5194
3 Studie «Auswirkungen Postmarktliberalisierung»	5195
4 Vernehmlassungsentwurf	5196
4.1 Eckpunkte der Vernehmlassung	5196
4.1.1 Konzept des Bundesrates für die weitere Marktöffnung	5196
4.1.2 Sicherstellung der Grundversorgung	5197
4.1.3 Marktordnung	5198
4.2 Die wesentlichen Ergebnisse der Vernehmlassung und die Änderungen des Bundesrates	5198
4.2.1 Wesentliche Ergebnisse	5198
4.2.2 Fazit	5199
4.2.3 Auftrag des Bundesrates für das weitere Vorgehen	5200
5 Die Neuregelungen im Überblick	5200
5.1 Die vollständige Marktöffnung	5200
5.2 Die Sicherstellung der Grundversorgung	5201
5.2.1 Die Grundversorgung mit Postdiensten	5202
5.2.2 Die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs	5204
5.3 Marktordnung	5205
5.4 Die Postkommission	5207
5.4.1 Organisation	5207
5.4.2 Aufgaben	5207
5.5 Konsumentenschutz	5209
6 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5209
6.1 Allgemeine Bestimmungen	5209
6.2 Postdienste	5212

6.2.1 Gemeinsame Bestimmungen	5212
6.2.2 Grundversorgung	5218
6.2.3 Finanzierung der Grundversorgung vor der vollständigen Markttöffnung	5224
6.2.4 Finanzierung der Grundversorgung nach der vollständigen Markttöffnung	5225
6.2.5 Die Postkommission	5227
6.2.6 Schlichtungsstelle	5232
6.2.7 Gebühren und Aufsichtsabgaben	5233
6.2.8 Übertretungen	5233
6.3 Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs	5234
6.4 Schlussbestimmungen	5234
6.5 Änderungen bisherigen Rechts	5236
6.5.1 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005:	5236
6.5.2 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)	5237
6.5.3 Strafgesetzbuch	5237
6.5.4 Luftfahrtsgesetz vom 21. Dezember 1948	5237
7 Auswirkungen	5238
7.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund	5238
7.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden	5239
7.3 Auswirkungen auf die Schweizerische Post	5239
7.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft im Allgemeinen	5239
7.4.1 Notwendigkeit der Regulation	5239
7.4.2 Zweckmässigkeit im Vollzug	5240
7.4.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	5240
8 Verhältnis zur Legislaturplanung	5241
9 Gesetzliche Grundlagen	5241
9.1 Verfassungsmässigkeit	5241
9.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5242
9.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	5245
9.4 Subventionsgesetz	5245
9.5 Verhältnis zum europäischen Recht	5246
Postgesetz (Entwurf)	5249

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Der Verfassungsauftrag des Bundes

Gemäss Artikel 92 Absatz 2 der Bundesverfassung¹ (BV) sorgt der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden. Die Verfassung versteht unter Postdiensten sowohl die Brief- und Paketdienste wie auch die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs und der Personenbeförderung. Ebenfalls mit eingeschlossen sind alle Aufgaben, die zur Funktionsfähigkeit der Infrastruktur für das Postwesen nötig sind.²

1.2 Das heutige Postgesetz

Das Postgesetz vom 30. April 1997³ (PG) ist heute Grundlage für die Sicherstellung des verfassungsmässigen Auftrages. Mit dem Postgesetz wird die Schweizerische Post verpflichtet, eine ausreichende Grundversorgung – bestehend aus Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs – in allen Landesteilen, nach gleichen Grundsätzen und zu angemessenen Preisen anzubieten. Daneben erbringt sie weitere Dienstleistungen, die Wettbewerbsdienste.

Private Anbieterinnen sind ebenfalls befugt, Grundversorgungs- und weitere Postdienste anzubieten. Die Ausnahme bilden die Briefe bis zu einem Gewicht von 50 g (reservierte Dienste, ab 1. Juli 2009). Mit Ausnahme der Schnellsendungen und abgehenden Sendungen ins Ausland in dieser Gewichtsklasse ist dieser Markt der Post im Monopol vorbehalten.

1.3 Bisherige Postpolitik des Bundes

1.3.1 PTT-Reform und Postgesetz (1998)

Die enormen technischen Entwicklungen im Kommunikationsbereich sowie die gleichzeitige weltweite Liberalisierung im Rahmen der WTO und die Entstehung des europäischen Binnenmarktes machten Ende des 20. Jahrhunderts strukturelle und organisatorische Änderungen des schweizerischen Post- und Fernmeldewesen notwendig. Im Rahmen einer Totalrevision wurde die Gesetzgebung den veränderten Umständen angepasst. Die zwei Bereiche Post und Telekommunikation wurden vollständig voneinander getrennt. Die ehemalige PTT wurde aufgelöst und in zwei eigenständige Unternehmungen überführt: Die Schweizerische Post und die Swisscom AG. Das Postwesen wurde neu in einem Facherlass (Postgesetz) und in einem Organisationserlass (Postorganisationsgesetz vom 30. April 1997⁴, POG) geregelt.

¹ SR 101

² Herbert Burkert, Art 92, Rz. 3, in: Ehrenzeller, Bernhard et. al., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen, Rz. 3.

³ SR 783.0

⁴ SR 783.1

Das Postgesetz regelt die Sicherstellung einer landesweiten, zuverlässigen und preisgünstigen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit qualitativ guten Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Die Schweizerische Post wird gesetzlich zur Erbringung dieses Universaldienstes verpflichtet. Die Dienstleistungen des Postverkehrs umfassen die Annahme, die Abholung, den Transport und die Zustellung von Sendungen in der Regel an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche. Die Post gewährleistet den freien Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes. Die gesetzlichen Vorgaben zu Umfang und Qualität des Universaldienstes werden vom Bundesrat in der Verordnung sowie in einer genehmigungspflichtigen Universaldienstliste der Post konkretisiert.

Zur Finanzierung des Universaldienstes sieht das geltende Postgesetz ein mehrstufiges Modell vor:

- Erträge aus dem Monopol – dem reservierten Bereich der Universaldienste
- Erträge der nicht reservierten Dienste
- Erträge aus den Wettbewerbsdiensten
- Erhebung von Konzessionsgebühren auf den Umsätzen privater Anbieterinnen im nicht reservierten Bereich im Falle einer nachweislichen Kostenunterdeckung im Universaldienst.

Damit mit diesen Modellen die Finanzierung sichergestellt werden kann, musste die Post Kostenoptimierungen insbesondere im Bereich Poststellennetz, Weiterentwicklung des Zahlungsverkehrs und Neuausrichtung der Paketpost anstreben.

Im Weiteren sollte die Totalrevision im Jahre 1998 zu mehr Wettbewerb in den Postdiensten führen. Die Kundinnen und Kunden sollten für bestimmte Dienstleistungen die Möglichkeit erhalten, ihre Anbieterinnen auszuwählen. Diesen sollten so Anreize gesetzt werden, ihre Angebote zu verbessern und ihre Effizienz zu steigern. Damit wollte man auch der internationalen und EU-weiten Entwicklung Rechnung tragen. In einem ersten Schritt wurde im Gesetz die Verarbeitung von adressierten Paketen über 2 kg, nicht adressierten Briefen und Paketen, abonnierten Zeitungen und Zeitschriften, die Verarbeitung von Briefen ins Ausland sowie der gesamte Bereich der Express- und Kurierdienste den privaten Anbieterinnen zugänglich gemacht. Um eine minimale Kontrolle über die Marktöffnung möglich zu machen und, falls nötig, eine Abgabe zur Finanzierung des Universaldienstes zu erheben, wurde eine Konzessionspflicht für private Anbieterinnen von nicht reservierten Universaldienstleistungen vorgesehen. Dem Bundesrat wurde weiter die Kompetenz übertragen, die Dienstleistungen im Monopolbereich zu reduzieren, wenn die Finanzierung eines ausreichenden Universaldienstes sichergestellt bleibt.

Nebst der Marktreform wurde auch eine Unternehmensreform durchgeführt. Die Schweizerische Post wurde in der Form einer Anstalt errichtet und mit den notwendigen unternehmerischen Freiheiten ausgestattet. So sollte sie auf den entstehenden Wettbewerb mit privaten Anbieterinnen vorbereitet sein.

Diese neue Postgesetzgebung trat per 1. Januar 1998 in Kraft.

1.3.2

Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (2002)

Die Gesamtschau enthielt eine Zwischenbilanz der Postreform von 1998. Grundsätzlich wurde diese als erfolgreich bezeichnet. Die landesweite Versorgung konnte im gesetzlich vorgesehenen Umfang sichergestellt werden. Die Vorgabe zu Qualität und Preisen wurden eingehalten und die im Postgesetz enthaltenen Finanzierungsmechanismen funktionierten, resp. kamen gar nicht erst zum Tragen: Die Post vermochte den Universaldienst bis zu diesem Zeitpunkt selbständig zu finanzieren und die Konzessionsabgabe musste nicht eingeführt werden.

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

- Inhalt, Umfang und Finanzierung der Grundversorgung
- Vorgaben für das Poststellennetz
- Etappen der schrittweisen Markttöffnung und Absichten zur Regulierung des Postmarktes

Bezüglich der Grundversorgung sollte an einem flächendeckenden, frei zugänglichen und qualitativ guten Universaldienst zu angemessenen Preisen festgehalten werden. Die Dienstleistungen seien laufend den Kundenbedürfnissen und der technologischen Entwicklung anzupassen. Als Basis dieses qualitativ guten Universaldienstes sollte die Post landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz betreiben.

Für die Markttöffnung sah der Bundesrat ein etappenweises Vorgehen vor. In einem ersten Schritt im Jahr 2004 sollte der Paketmarkt vollständig geöffnet werden, in einem zweiten Schritt im Jahr 2006 der Briefmarkt mit Ausnahme der adressierten Briefpostsendungen bis 100 g. Für die definitiven Entscheide behielt er sich vor, vor der weiteren Öffnung des Postmarktes für Briefe eine Evaluation der bis dahin erfolgten Markttöffnung in Auftrag zu geben.

Die schrittweise Öffnung des Marktes sah der Bundesrat nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel und Anreiz, die Qualität und die Angebotsvielfalt zu steigern. Mit einer schrittweisen, kontrollierten und begrenzten Markttöffnung sollte die Qualität der Dienstleistungen gesichert und möglichst verbessert werden. Den Kundinnen und Kunden würden mit einer weiteren Öffnung zusätzliche Möglichkeiten für die Wahl ihres Anbieters eröffnet, was gesamthaft gesehen zu einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen sollte.

Mit der weiteren Markttöffnung wurden auch regulatorische Anpassungen erforderlich. Der Bundesrat hatte sie in der Postverordnung vorgenommen und die Postregulationsbehörde (PostReg) geschaffen. Ausserdem wurde die Konzessionspflicht für die Erbringung der nicht reservierten Dienste eingeführt. Zum Zeitpunkt der Gesamtschau waren dies Pakete zwischen 2 und 20 kg, später sämtliche Pakete bis 20 kg und die Briefe über 100 g. Die Konzessionspflicht diente als Instrument für die Aufsicht über die Anbieterinnen von Postdienstleistungen, insbesondere zur Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der arbeitsrechtlichen Minimalstandards.

1.3.3

Artikel 2 Absatz 3 PG: Der Infrastrukturauftrag aus dem Jahre 2004

Im Jahr 2004 wurde der Dienstleistungsauftrag der Post in Artikel 2 PG aufgrund einer parlamentarischen Initiative mit einem verbindlichen Infrastrukturauftrag ergänzt. Seither ist die Post verpflichtet, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben und damit sicherzustellen, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsteile in angemessener Distanz erhältlich sind.

Im Bericht der vorberatenden parlamentarischen Kommission (KVF-N) zum Entwurf von Artikel 2 Absatz 3 PG wurde der Begriff «flächendeckend» nicht näher definiert, auf eine genaue Anzahl Poststellen sowie auf Vorschriften zur geographischen Verteilung wurde explizit verzichtet. Der Bundesrat umschrieb den Begriff im Kommentar zur Postverordnung mit «pro Raumplanungsregion eine Poststelle mit allen Dienstleistungen des Universaldienstes».⁵ Als «angemessene Distanz» wurde akzeptiert, wenn 90 % der Bevölkerung innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr einen Zugangspunkt erreichen können.

Damit wurde der Post der Rahmen für die Reorganisation des Poststellennetzes gesetzt. Mit diesen Vorgaben realisierte die Post bis zum 1. Mai 2005 ein Netz von rund 2400 Poststellen. Die Restrukturierung führte zu einer Verringerung der ungedeckten Kosten des Postnetzes um 100 Mio. Um die verbleibende Deckungslücke des Poststellennetzes möglichst tief zu halten, wurde im Jahre 2006 beschlossen, ca. 200 Poststellen in Agenturen umzuwandeln. Dieses Projekt ist mittlerweile abgeschlossen.

1.3.4

Revision der Postverordnung 2004

Für die Umsetzung der verschiedenen Elemente der Postpolitik des Bundesrats wurden im Rahmen der Revision der Postverordnung drei wichtige Bereiche neu geregelt. Neben der Sicherstellung der Finanzierung der Grundversorgung waren dies die Evaluation der Markttöffnung und eine neue Aufsicht über den Postmarkt.

Voraussetzung für die schrittweise Markttöffnung waren insbesondere die Sicherung der Finanzierung der Grundversorgung und die Evaluation der bisherigen Markttöffnung. Die Instrumente dazu waren die Einführung der Konzessionspflicht, verbunden mit der Möglichkeit, die Erteilung einer Konzession mit der Bezahlung einer Gebühr für die Finanzierung einer allfälligen Finanzierung der nicht gedeckten Kosten des Universaldienstes zu verbinden. Primär sollten die Kosten – unter Berücksichtigung möglicher Kosteneinsparungen und Restrukturierungen bei der Post – aus dem Monopolbereich, sekundär aus dem nicht reservierten Bereich gedeckt werden. Erst in dritter Priorität war vorgesehen, die erwähnten Konzessionsgebühren zu erheben.

⁵ Revision 2004 der Postverordnung, Kommentierung, S. 10.

Die Aufsicht über den Postmarkt (PostReg) erhielt den Auftrag, sicherzustellen, dass ein flächendeckender, qualitativ guter Universaldienst zu angemessenen Preisen gewährleistet ist. Sie hat ausserdem durch die Umsetzung der Vorschriften über die Konzessionen dafür zu sorgen, dass ein funktionierender und fairer Wettbewerb sichergestellt ist. Schliesslich ist die Aufsichtsbehörde für die Marktbeobachtung und Marktaufsicht verantwortlich.

1.3.5 Senkung des Briefmonopols auf 100 g im Jahr 2006

Vor einer teilweisen Öffnung des Briefmarktes (Senkung des Monopols auf 100 g) wurde ein Evaluationsbericht über die Auswirkungen der bis anhin erfolgten Marktöffnung in Auftrag gegeben. Die mit den Arbeiten betraute WIK Consulting kam in ihrem Bericht vom Juli 2005 zum Schluss, dass die Senkung des Monopols für adressierte Briefpostsendungen auf 100 g die Bereitstellung einer flächendeckenden und qualitativ guten Grundversorgung sowie deren Finanzierung nicht gefährdet. Die WIK Consulting begründet diese Empfehlung mit der Prognose, dass die Senkung des Monopols auf 100 g nur zu einem begrenzten Markteintritt neuer Anbieterinnen und damit nur zu einem geringen Verlust von Marktanteilen für die Post führen werde.

Am 14. September 2005 beschloss der Bundesrat die Senkung des Briefmonopols auf 100 g per 1. Januar 2006. Gleichzeitig beauftragte er das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) damit, weitere Liberalisierungsschritte zu prüfen.

1.3.6 Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 2006

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

Gleichzeitig hat er festgestellt, dass für den weiteren Öffnungsprozess eine Totalrevision des Postgesetzes und des Postorganisationsgesetzes an die Hand zu nehmen ist, weil die geltende Gesetzgebung die vollständige Marktöffnung nicht zulasse. Insbesondere müsse die Finanzierung der Grundversorgung gesichert werden, die Post müsse eine neue Rechtsform erhalten und die Regulationsbehörden müssten neu organisiert werden. Ausserdem seien die Entwicklungen in der EU zu berücksichtigen.

Die Postpolitik der Europäischen Gemeinschaft basiert auf der Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997⁶, welche durch die Richtlinie 2002/39/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002⁷, die Verordnung 1882/2003⁸ und die Richtlinie 2008/6/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008⁹ Änderungen erfahren hat.

Diese weiterentwickelte Richtlinie 97/67/EG enthält Vorgaben zum Universaldienstangebot (Grundversorgung). Der Universaldienst muss mindestens Postsendungen bis 2 kg, Pakete bis 10 kg und Dienste für Einschreibe- und Wertsendungen umfassen. Dieses Angebot muss flächendeckend, dauernd und in einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen allen Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung stehen. Die Dichte der Zugangspunkte muss den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden entsprechen und die Abholung bzw. die Hauszustellung muss an mindestens fünf Tagen in der Woche gewährleistet sein. Die Bestimmung des tatsächlichen Umfangs der Grundversorgung innerhalb dieses Rahmens ist den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Es zeigen sich denn auch grosse Unterschiede im Universaldienstangebot und im Zugang zu den Dienstleistungen. Beispielsweise befördern nur etwa die Hälfte der Länder die Zeitungen und Zeitschriften im Universaldienst und einige Länder verzichten vollständig auf rechtliche Vorgaben für den Zugang, während andere Länder ähnliche Regelungen wie die Schweiz kennen.

Die Bereitstellung des Universaldienstes kann von den Mitgliedstaaten einem einzelnen oder mehreren Unternehmen übertragen werden. Eine Übertragung an die Post, wie sie das neue Postgesetz vorsieht, steht demnach mit der Richtlinie im Einklang.

Bezüglich der Finanzierung des Universaldienstes stellt die Richtlinie den Staaten im Wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Öffentliche Ausgleichszahlungen oder die Einrichtung eines Ausgleichsfonds. Der vorliegende Entwurf für ein neues schweizerisches Postgesetz übernimmt die Einrichtung eines Fonds und sieht subsidiär Ausgleichszahlungen des Staates vor.

Eine schrittweise Öffnung des Postmarktes sieht auch die EG vor. Nach ersten Öffnungsschritten hat die Richtlinie 2008/6/EG die vollständige Öffnung des Bin-

⁶ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung des Dienstesqualität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S.14).

⁷ Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1).

⁹ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste (ABl. L 52 vom 27. Februar 2008, S.3).

nenmarktes bis spätestens 31. Dezember 2010 zum Ziel. Ausnahmen sind möglich für Länder, die «Besonderheiten in Postdiensten aufweisen». Gemeint sind damit insbesondere neue EU-Mitglieder, d.h. Länder, die nach dem Inkrafttreten der Richtlinie aus dem Jahr 2002 der EU beigetreten sind. In diesen Ländern ist die vollständige Öffnung per 31. Dezember 2012 vorgesehen.

Mit dem Beschluss zur vollständigen Marktöffnung wurde auch eine Reziprozitätsklausel verabschiedet. Sie besagt, dass während einer Übergangszeit von 2 Jahren (2011–2013) Mitgliedstaaten mit vollständig geöffneten Märkten Postunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang zu ihrem Postmarkt verweigern können, für den Bereich, in dem diese in ihren Heimatstaaten noch ein Monopol geniessen. Es muss damit gerechnet werden, dass die Mitgliedstaaten mit vollständig geöffneten Märkten diese Klausel analog auch auf Unternehmungen aus Nichtmitgliedstaaten wie der Schweiz anwenden könnten.

Im Weiteren ist ein Ziel der Postmarktpolitik der EG die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmerinnen resp. die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen. Der Marktzutritt darf gemäss der Richtlinie jedoch an weitere Bedingungen geknüpft werden. Dazu gehören insbesondere flankierende Massnahmen wie gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschliesslich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz. Weiter dürfen Anbieterinnen auch verpflichtet werden, Beiträge an die Finanzierung der Grundversorgung zu leisten. All diese Auflagen dürfen jedoch nicht zu einer Diskriminierung zwischen den Marktteilnehmerinnen führen. Die im neuen PG vorgeschlagene Regelung über die Meldepflicht würde diesen Vorgaben entsprechen.

In Abweichung von den Regelungen der Mitgliedstaaten der EU sind die Universaldienste in der Schweiz Mehrwertsteuerpflichtig. Damit setzt die Schweiz den Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieterinnen von Postdiensten konsequenter um als das europäische Umland.

2.2 Marktentwicklung in Europa

Der europäische Postmarkt befindet sich in einem stetigen Umbruch. Die Entwicklung in den einzelnen Ländern zeigt trotz unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht wesentliche Unterschiede. Festzuhalten ist, dass ein vergleichbarer Grundversorgungsauftrag für die Dienstleistungen im Zahlungsverkehr heute in keinem der Vergleichsländer existiert.

Schweden

Schweden war 1993 nach Finnland das zweite Land in Europa, welches seinen Postmarkt vollständig liberalisierte. Gleichzeitig wurde die schwedische Post (Posten AB) in eine AG in Staatsbesitz überführt. Die Grundversorgung wird der Posten AB direkt zugewiesen und durch den Staat abgegolten, falls ein Finanzierungsbedarf besteht. Dabei sind die Anforderungen an die schwedische Post sehr generell gehalten. Es werden vergleichsweise geringe Anforderungen für die Erbringung der Grundversorgung vorgegeben und das Poststellennetz wurde vollständig ausgelagert. Der Universaldienst im Bereich des Zahlungsverkehrs wurde per 1.1.2009 abgeschafft, d.h. der Dienst (Svensk Kassaservice) wurde von der Posten AB eingestellt.

Die Posten AB als ehemalige Monopolistin konnte im Postmarkt eine starke Markstellung behaupten. Im Jahr 2007 erreichte sie einen Marktanteil von ca. 85 %.

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.

Der Universaldienst umfasst in Frankreich nationale und internationale und 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. Sie trug 2007 22,6 % zum Gesamtumsatz der französischen Post bei.

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 im Inland existiert indessen so gut wie kein Wettbewerb.

Deutschland

Der deutsche Postmarkt ist seit dem 1. Januar 2008 vollständig geöffnet. Der Universaldienst wird von der Deutschen Post erbracht, ohne dass diese dazu gesetzlich verpflichtet wäre. Falls sie diese Leistung nicht mehr erbringen will, muss sie dies sechs Monate im Voraus ankündigen. Dann soll die Grundversorgung ausgeschrieben werden.

Der wichtigste Wettbewerber im deutschen Postmarkt ist die TNT. Der kombinierte Marktanteil aller alternativen Postunternehmen lag 2007 bei 12,7 % der gesamten Briefmenge.

Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich wurde der Postmarkt per 1.1.2006 vollständig geöffnet und der Regulationsbehörde weitreichende Kompetenzen gegeben. Ausserdem wurde ein Netzzugangsregime eingeführt. Letzteres führte dazu, dass sich in Vereinigten Königreich der Wettbewerb vorwiegend im Bereich der Konsolidierung entwickelte (Einsammeln und Sortieren von Postsendungen). Für die Zustellung werden diese Sendungen wegen der tiefen Netzzugangspreise an Royal Mail übergeben. Eine nennenswerte Konkurrenz zur Royal Mail durch ein Unternehmen, dass alle Postdienstleistungen (Annahme, Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung) anbietet, existiert nicht. Zur Zeit ist geplant, dass das Poststellenetz 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. Mit dem Hinweis auf die unvollständige Marköffnung in Deutschland hat die niederländische Regierung die ursprünglich per 1. Januar 2007 vorgesehene vollständige Liberalisierung auf den 1. April 2009

verschoben. Gleichzeitig sind Vorgaben für eine sozialverträgliche Entwicklung des Arbeitsmarktes erlassen worden.

Die beiden grössten Konkurrenten der niederländischen Post, der ehemaligen Monopolistin (TNT), sind Sandd und SelektMail. Beide Unternehmen konzentrieren sich auf die Teilmärkte der nichtprioritären Sendungen. Im Markt für Massensendungen hat TNT gegenwärtig einen Marktanteil von ca. 45 %, Sandd ca. 32 % und SelektMail 23 %. Im Gesamtmarkt für adressierte Sendungen besitzen die beiden Wettbewerber von TNT zusammen einen Marktanteil von 14 %.

Österreich

Die österreichische Post hält einen Marktanteil von nahezu 98 %. Daran änderte auch die Senkung des Monopols auf Briefe bis 50 g nichts und es gibt auch keinen Hinweis, dass sich die Marktanteile bis zur vollständigen Öffnung im Jahr 2011 wesentlich verschieben. Aufgrund der Marktstruktur können nur grosse private Anbieterinnen von Postdiensten damit rechnen, zukünftig Marktanteile zu gewinnen.

Italien

Die italienische Post dominiert den Markt der adressierten Briefe. Ihr Hauptkonkurrent, die niederländische TNT, ist hauptsächlich im Bereich der eingeschriebenen und der nichtadressierten Sendungen tätig. Der Wettbewerb hat sich seit Dezember 2007 verstärkt, seit die Wettbewerber adressierte Briefe einsammeln und der italienischen Post zur Sortierung und Verteilung weitergeben können.

Eine Marktentwicklung dürfte sich nach der vollständigen Öffnung vor allem im Bereich der Zustellung von Geschäftskunden an Privatkunden ergeben.

2.3 Marktentwicklung in der Schweiz

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

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

vom Bundesrat beschlossene Senkung der Briefmonopolgrenze auf 50 Gramm tritt erst per 1. Juli 2009 in Kraft.

3 Studie «Auswirkungen Postmarktl liberalisierung»

Im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der Postgesetzgebung hat das UVEK im Sommer 2007 den Beratungsunternehmen Plaut Economics/Frontier Economics den Auftrag erteilt, die Auswirkungen einer teilweisen bzw. vollständigen Öffnung des Postmarktes zu modellieren (Studie Plaut/Frontier¹⁰). Schwerpunkte der Untersuchung bildeten die Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung, die Stellenentwicklung, die Marktentwicklung sowie die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Modelliert wurde einerseits eine zweistufige Marktöffnung ab 2011/2014 sowie eine vollständige Marktöffnung per 2011, unter Berücksichtigung von zwei unterschiedlichen Szenarien bezüglich der Kostenentwicklung bei der Post. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Studie unter der Annahme einer vollständigen Marktöffnung per 2011 und der beiden unterschiedlichen Kostenszenarien zusammengefasst.

Die beiden Kostenszenarien sind die Folgenden:

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

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

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

Bei einer vollständigen Marktöffnung im Jahr 2011 ist die Finanzierungssituation mittelfristig, d.h. ab dem Zeitraum 2014, davon abhängig, welches Szenario eintritt. Bei einer tiefen Kostenstruktur der Post (Anpassung an private Unternehmen) bleibt die Grundversorgung aus eigener Kraft gewährleistet. Hingegen muss bei einer hohen Kostenstruktur der Post (Rücksichtnahme auf politische Erwartungen) ab 2014 mit einer Finanzierungslücke von 3 % des Umsatzes gerechnet werden und es müssen andere Mittel zur

¹⁰ «Auswirkungen Postmarktl liberalisierung 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, London, Dezember 2007.

Finanzierung der Grundversorgung beigezogen werden. Zu grösseren Finanzierungsempässen schon unmittelbar nach der vollständigen Marktöffnung kommt es zudem, wenn neu auftretende Anbieterinnen Zugang zu den Infrastrukturen der Post erhalten.

- Stellenentwicklung: Kann die Schweizerische Post ihre Kosten wie oben bereits erwähnt anpassen, ergibt sich vor dem Hintergrund der Liberalisierungserfahrungen in anderen europäischen Ländern, dass eine vollständige Marktöffnung zu einem sektorweiten Beschäftigungsabbau führen dürfte.
- Marktangebot und -nachfrage: Wettbewerb wird am ehesten für A- und B-Post Einzelbriefe entstehen, mit einer grossen oder zumindest nur sehr wenigen alternativen Anbieterinnen. Dieser Wettbewerb wird sich zudem auf die städtischen Gebiete konzentrieren.
- Preisentwicklung: Kurzfristig werden die Preise gegenüber dem heutigen Niveau im Durchschnitt sinken, langfristig ist eine weitere Senkung der Preise dann realistisch, wenn die Post ihre Kosten reduzieren darf.
- Weitere gesamtwirtschaftliche Auswirkungen: Die Flächendeckung der angebotenen Postdienste durch die Post wird sich keinesfalls verschlechtern, viel mehr wird sie sich durch neue Wettbewerber in einzelnen Gebieten verbessern. Die Wettbewerbswirkung auf die Standortattraktivität ist in zweierlei Hinsicht positiv zu bewerten: Zum einen wird die Versorgungsqualität verbessert, zum anderen wird von der Marktöffnung eine preissenkende Wirkung ausgehen und das Preis-Leistungsverhältnis für die Kundinnen und Kunden wird steigen.

Die Ergebnisse der Studie wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren publiziert und bildeten Bestandteil der Vernehmlassungsunterlagen.

4 Vernehmlassungsentwurf

Mit Beschluss vom 27. Februar 2008 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren für den Entwurf des Postgesetzes sowie für den Entwurf des Postorganisationsgesetzes.

4.1 Eckpunkte der Vernehmlassung

4.1.1 Konzept des Bundesrates für die weitere Marktöffnung

Das Konzept sah vor, die vollständige Marktöffnung in zwei Schritten umzusetzen. In einem ersten Schritt sollte der Bundesrat in eigener Kompetenz mit einer Änderung der geltenden Postverordnung vom 26. November 2003¹¹; PVG) die Monopolgrenze von heute 100 g auf neu 50 g senken. Dieser Schritt sollte per 1. April 2009 erfolgen. Mit Inkrafttreten des Postgesetzes soll die Monopolgrenze von 50 g vorerst beibehalten werden. Die vollständige Marktöffnung sollte dann mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss drei Jahre nach der Senkung der Monopolgrenze auf

¹¹ SR 783.01

50 g erfolgen. Voraussetzung war, dass zu diesem Zeitpunkt das revidierte Postgesetz in Kraft ist, weil es die gesetzliche Grundlage für den genannten Bundesbeschluss bildet. Mit diesem Vorgehen wäre der Postmarkt im April 2012 vollständig geöffnet gewesen.

4.1.2 Sicherstellung der Grundversorgung

Eine funktionierende Grundversorgung mit Postdiensten im Sinne des Verfassungsauftrages von Artikel 92 BV ist die oberste Zielsetzung des Bundes auch bei einer weiteren Öffnung des Marktes, eine flächendeckende, für alle zugängliche und finanzierbare Grundversorgung in guter Qualität¹² sicherzustellen.

Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Postverkehrs von den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu unterscheiden.

Dienstleistungen des Postverkehrs

Dazu gehört die Beförderung von Briefen und Paketen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr, die Beförderung von abonnierten Zeitschriften und Zeitungen sowie notwendige Dienste, die mit dem Beförderungsauftrag verbunden sind (Nachsendeaufträge, Umleitungen, etc.). Die Zustellung dieser Produkte sollte an 5 Tagen die Woche erfolgen, abonnierte Zeitungen sollten an 6 Tagen zugestellt werden.

Im Weiteren wurde die Verpflichtung der Anbieterin der Grundversorgung errichtet, eine ausreichende Zahl von Zugangspunkten zu betreiben. Dabei ging der Vernehmlassungsentwurf davon aus, dass «ausreichend» nach den heute gültigen Kriterien definiert werde.

Die Preisobergrenzen der Grundversorgung sollten während der Monopolphase vom Bundesrat festgelegt werden. Nach der vollständigen Marktöffnung würden die Preise der Regulierung dem Markt überlassen, beaufsichtigt durch den Preisüberwacher und die Wettbewerbskommission (WEKO).

Die Grundversorgung sollte in der ersten Phase aus dem Restmonopol finanziert werden, in der zweiten Phase sollte die Grundversorgung eigenfinanziert sein. Wäre diese Vorgabe nicht zu erreichen, soll ein Fonds eingerichtet werden, den die Anbieterinnen von Postdienstleistungen öffnen. Als letzte Möglichkeit, sollten auch die Fondsgelder zu Finanzierung nicht ausreichen, wurden staatliche Beiträge vorgesehen.

Der Auftrag für die Erbringung der Dienstleistungen der Grundversorgung sollte in einer Übergangsphase der Post erteilt, zu einem späteren Zeitpunkt dann im Rahmen einer Ausschreibung vergeben werden.

Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs beinhalteten gemäss Vernehmlassungsentwurf Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen. Das Angebot sollte allen Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein.

¹² Dies entspricht auch den Grundsätzen des Berichtes des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)», 23. Juni 2004, BBl **2004** 4569 4615 f.

Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sollten eigenfinanziert sein. Es wird ein gesetzlicher Auftrag an die Post vergeben.

4.1.3 Marktordnung

Meldepflicht

Anstelle der Konzessionspflicht sollte gemäss Vernehmlassungsvorlage neu die Meldepflicht für alle Anbieterinnen von Postdienstleistungen eingeführt werden. Die Meldepflichtigen hätten insbesondere die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten und unterliegen Informationspflichten gegenüber der Kundschaft sowie Auskunftspflichten gegenüber Behörden.

Die Meldepflicht sollte die Voraussetzung schaffen, dass alle Marktteilnehmenden mit gleich langen Spiessen tätig sein können. Ausnahmen, d.h. zusätzliche Rechte oder Pflichten, waren nur dort vorgesehen, wo sie für die Erbringung der Dienstleistungen der Grundversorgung unentbehrlich sind.

Regulation

Die Aufsicht über den Markt soll einer Regulationsbehörde übertragen werden, die analog der heutigen ComCom organisiert wäre. Sie sollte insbesondere die Aufgabe haben, über die Einhaltung der Meldepflicht zu wachen, die Qualität der Grundversorgung zu beaufsichtigen und den Postmarkt zu beobachten. Dazu sollte sie mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet werden.

Zugangsregelung

Der Vernehmlassungsentwurf enthielt Regelungen für den Zugang zu den Postfachanlagen und für den Austausch von Adressdaten (sogenannter technischer Zugang). Da im Postmarkt im Unterschied zum Telekommunikations- oder Strommarkt keine monopolistischen Engpässe vorhanden sind, wurde eine schlanke Regelung vorgesehen. Die für einen funktionierenden Markt wichtige Interoperabilität sollte damit gewährleistet werden.

4.2 Die wesentlichen Ergebnisse der Vernehmlassung und die Änderungen des Bundesrates

4.2.1 Wesentliche Ergebnisse

Die interessierten Parteien, Verbände, Organisationen und Einzelpersonen hatten bis zum 16. Juni 2008 Gelegenheit, zu den Entwürfen Stellung zu nehmen. Insgesamt gingen 147 Vernehmlassungen ein. Neben den Stellungnahmen zum Post- und Postorganisationsgesetz äusserten sich zahlreiche Teilnehmende zur Frage der Presseförderung mittels vergünstigter Transportpreise für die Mitgliedschaftspressen.

Die Auswertung der Vernehmlassung hat gezeigt, dass eine schrittweise vollständige Öffnung des Postmarktes grundsätzlich von einer Mehrheit der Teilnehmenden befürwortet wurde. Von der Marköffnung und dem Wettbewerb erwarteten die Befürworter neue Angebote für Bevölkerung und Wirtschaft, mehr Qualität und

sinkende Preise. Viele Befürworter wiesen jedoch darauf hin, dass die Sicherstellung einer flächendeckenden und qualitativ guten Grundversorgung Voraussetzung für die Zustimmung zu einer weiteren Öffnung des Marktes sei. Insbesondere für die Kantone BE, GR, FR, GL, TG, NE, BS und BL sowie die Parteien FDP, CVP und EVP hat ein hohes Niveau der Grundversorgung prioritäre Bedeutung. Eine politisch gewichtige Minderheit, so die SP, die Grünen und die CSP, die Gewerkschaften, der Bauernverband, zwei Konsumentenverbände sowie der Gemeindeverband, die Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete und die Kantone JU, OW, UR und GE sprachen sich gegen weitere Marktöffnungsschritte aus. Sie sahen diesbezüglich keinen Handlungsbedarf, da die Qualität der Postdienste in der Schweiz heute schon überdurchschnittlich hoch sei.

Unterschiedlich beurteilt wurde das vom Bundesrat vorgeschlagene Tempo und Verfahren bis hin zur vollständigen Marktöffnung. Eine grosse Gruppe von Teilnehmenden, insbesondere die Kantone JU, OW, BE, UR, NE, SH, FR, AI, SG, und VS, die Parteien SP, Grüne und EVP sowie die Gewerkschaften forderten eine stärkere plebiszitäre Absicherung der Marktöffnungsschritte (Senkung der Monopolgrenze auf 50 g, vollständige Marktöffnung): Sie verlangten, dass nicht der Bundesrat, sondern das Parlament über beide Stufen der Senkung der Briefmonopolgrenze befinden soll und dass für beide Schritte das fakultative Referendum möglich sein muss. Damit solle einerseits der grossen politischen Sensibilität der Bevölkerung bei der Öffnung von Service-public-Märkten Rechnung getragen werden; andererseits wollten die Teilnehmenden damit sicherstellen, dass, nachdem während einiger Zeit Erfahrungen mit einem Monopol von 50 g gemacht wurden, nochmals in einer Volksabstimmung über eine weitere Marktöffnung entschieden werden kann.

Der vorgesehene Umfang der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs fand grundsätzlich eine solide Mehrheit. Das heutige Grundversorgungsangebot wird sehr geschätzt und eine flächendeckende und qualitativ hochstehende Grundversorgung wird auch künftig als sehr wichtig für den landesweiten Zusammenhalt und auch für die Wirtschaft erachtet. Die Ausschreibung einer Konzession für die Grundversorgung mit Postdiensten wurde hingegen von einer Mehrheit abgelehnt und stattdessen ein direkter gesetzlicher Auftrag an die Schweizerische Post, analog wie für die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, verlangt.

Auch das in den Entwürfen enthaltene Konzept der Marktordnung, insbesondere die Einführung einer Meldepflicht für alle Marktteilnehmenden sowie die Reorganisation der Regulationsbehörde, wurden grossmehrheitlich unterstützt, ebenfalls die Errichtung einer PostCom mit klaren Kompetenzen.

4.2.2 Fazit

Die Auswertung der Vernehmlassung hat gezeigt, dass das Grundkonzept des Bundesrates für eine Totalrevision der Postgesetzgebung – mit Ausnahme der Modalitäten der Marktöffnung – grundsätzlich tragfähig ist (vollständige Marktöffnung in zwei Schritten, Umwandlung der Post in eine AG und Wechsel ins Obligationenrecht¹³ (OR). Besondere Beachtung ist folgenden Punkten zu schenken:

Der Stellenwert einer sicheren und guten Grundversorgung ist bei allen Beteiligten hoch. Eine grosse Zahl der Befürworter stimmt der Markttöffnung nur unter der Bedingung zu, dass dadurch die Grundversorgung und deren Finanzierung nicht gefährdet werden.

Das Bedürfnis nach Mitsprache bei jedem einzelnen Markttöffnungsschritt ist sowohl bei den Vernehmlassungsteilnehmenden wie auch beim Parlament gross.

4.2.3 Auftrag des Bundesrates für das weitere Vorgehen

Mit Beschluss vom 22. Oktober 2008 hat der Bundesrat vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis genommen und festgestellt, dass – mit Ausnahme der Modalitäten für die vollständige Markttöffnung – sein Konzept auf breite Zustimmung gestossen ist. Er hielt deshalb weitgehend am Vernehmlassungsentwurf fest.

Insbesondere hält er an seiner Strategie fest, die Monopolgrenze im Postmarkt in einem ersten Schritt per Verordnungsänderung auf 50 g zu senken und den Postmarkt nach dem Inkrafttreten des neuen Postgesetzes vollständig zu öffnen. Die Senkung der Monopolgrenze hat der Bundesrat am 22. April 2009 beschlossen. Die vollständige Öffnung soll jedoch nicht ohne jede Mitsprache von Volk und Parlament erfolgen. Sie soll mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss beschlossen werden.

Ferner behält der Bundesrat auch die Regelung bezüglich der Preise bei. Er wird die Preisobergrenzen für die Dauer des Monopols festlegen, und nach der vollständigen Markttöffnung die Preisregulation den ordentlichen Instanzen, der WEKO und dem Preisüberwacher überlassen. Er behält sich aber vor, Spezialvorschriften zu erlassen und der PostCom gegebenenfalls den Vollzug eines Preisregulationssystems zu übertragen.

Bei der Vergabe des Auftrags für die Grundversorgung sieht der Bundesrat eine Änderung vor. Anstelle eines Ausschreibungsverfahrens, das grossmehrheitlich auf Ablehnung stiess, soll der Schweizerischen Post ein gesetzlicher Auftrag für die Erbringung dieser Dienstleistungen erteilt werden.

Schliesslich enthält der Entwurf eine Bestimmung, die eine Verhandlungspflicht über einen Gesamtarbeitsvertrag für alle meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten vorsieht.

5 Die Neuregelungen im Überblick

5.1 Die vollständige Markttöffnung

Die Öffnung der Märkte ist eine internationale Entwicklung, der sich die Schweiz nicht verschliessen kann. Gesamthaft gesehen ist die bisherige Entwicklung des Postmarktes in Europa und der Schweiz als Folge der schrittweisen Öffnung positiv. Diese Erfahrungen und die Perspektiven, die sich bei einer weitergehenden Liberalisierung den Konsumentinnen und Konsumenten, der Wirtschaft, den privaten Anbieterinnen von Postdiensten und der Schweizerischen Post eröffnen, sprechen für eine Weiterführung der bisherigen Politik. Dabei sieht der Bundesrat die Markttöffnung nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel und Anreiz, die Qualität und die Angebotsvielfalt zu steigern und den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken.

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

Schliesslich hat die vollständige Öffnung des Marktes, neben den bereits genannten Auswirkungen, auch Auswirkungen auf die Position der Schweizerischen Post im internationalen Markt: Ihre Akzeptanz und damit auch ihre Allianzfähigkeit insbesondere im europäischen Umland sind grösser, wenn sie selber nicht aus einem monopolistisch geschützten Markt hinaus agiert. Diese Tatsache ist insbesondere vor dem Hintergrund der in der neusten Richtlinie verabschiedeten Reziprozitätsklausel wichtig

Das Gesetz sieht vor, dass der Markt mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss vollständig geöffnet wird. Der Bundesrat muss diesen Beschluss, der die Aufhebung des Monopols vorsieht, ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes dem Parlament vorlegen. Damit können während einer Übergangszeit mit dem neuen Postgesetz und einem Monopol von 50 g Erfahrungen gesammelt werden, bevor über die vollständige Markttöffnung entschieden wird. Mit diesem Vorgehen ist auch sichergestellt, dass Parlament und Souverän sowohl über das Postgesetz wie auch über die vollständige Markttöffnung separat beschliessen können. Das Vorgehen in zwei Schritten hat sich auch in anderen Bereichen bewährt.

Die vollständige Markttöffnung erfolgt damit erst, wenn auch die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen sind. Insbesondere wird dann die Post in Form einer Aktiengesellschaft organisiert sein, alle Anbieterinnen von Postdiensten werden sich an die branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu halten haben, die Finanzierung der Grundversorgung wird – sofern sie nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden kann – durch das Fondsmodell bzw. in zweiter Linie durch staatliche Beiträge gesichert und die Regulationsbehörde wird zweckmässig organisiert sein sowie die notwendigen Kompetenzen erhalten haben.

5.2 Die Sicherstellung der Grundversorgung

Eine funktionierende Grundversorgung mit Postdiensten ist eine wichtige Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung, den nationalen Zusammenhalt und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Aus diesem Grund ist die oberste Zielsetzung des Bundes auch bei einer weiteren Öffnung des Marktes die Sicherstellung einer flächendeckenden, für alle zugänglichen und finanzierbaren Grundversorgung in guter Qualität.¹⁴

¹⁴ Dies entspricht auch den Grundsätzen des Berichtes des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)», 23. Juni 2004, BBl 2004 4569 4615 f.

Das Versorgungsniveau soll auch mit Erlass des neuen Postgesetzes hoch bleiben. Die Sicherstellung der Grundversorgung in einem zu weiten Teilen respektive vollständig geöffneten Markt setzt Anpassungen der heutigen gesetzlichen Regelung voraus:

- Im neuen Postgesetz werden die beiden Dienstleistungen der Grundversorgung, die Postdienste und die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, in separaten Bestimmungen geregelt. Umfang und Finanzierung können damit den Bedürfnissen der unterschiedlichen Märkte (Logistik- bzw. Finanzmarkt) angepasst werden. Diese Aufteilung erlaubt ausserdem eine kohärente Abstimmung mit der europäischen Postmarktpolitik, welche die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nicht mit umfasst.
Für beide Dienstleistungen der Grundversorgung erhält die Post einen gesetzlichen Auftrag.
- Welche Dienstleistungen die Grundversorgung umfassen soll, ist eine Frage von grosser Bedeutung. Deshalb wird der Umfang der Grundversorgung in Gesetz und Verordnung abschliessend festgelegt. Damit wird die Definition im Einzelnen nicht mehr durch die Post, sondern durch das Parlament und den Bundesrat vorgenommen. Die Erbringung der Grundversorgung mit Postdiensten wird von der PostCom beaufsichtigt, diejenige mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs vom Fachdienst des UVEK.
- Die Finanzierung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten erfolgt im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes mit den Erträgen aus dem Restmonopol. Nach der vollständigen Marktöffnung sollten die Grundversorgungsaufträge durch die Post in erster Linie eigenwirtschaftlich erbracht werden können. Sollte dies für die Grundversorgung mit Postdiensten wegen der Vorgaben des Gesetzgebers nicht möglich sein, kann die Post diese sogenannten Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung geltend machen. Für die Deckung dieser Kosten wird ein Fonds eingerichtet. In den Fonds haben alle Anbieterinnen von Postdiensten Beiträge zu entrichten. Reicht auch dieser Fonds nicht aus, müssen die Nettokosten mit staatlichen Beiträgen finanziert werden. Das Parlament beschliesst den entsprechenden Betrag in Form eines einfachen Bundesbeschlusses im Rahmen des Voranschlags. Die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdiensten muss die Post selbsttragend erbringen. Auf eine Erweiterung der Geschäftstätigkeit der Post im Bereich der Finanzdienstleistungen (Kredite und Hypotheken) wird im Rahmen der Revision des POG verzichtet.
- Schliesslich erhält der Bundesrat den Auftrag, die Ausgestaltung der Grundversorgung regelmässig zu überprüfen und diese wenn nötig den Kundenbedürfnissen sowie der technologischen Entwicklung anzupassen.

5.2.1 Die Grundversorgung mit Postdiensten

Umfang der Dienstleistungen

Der Auftrag der Grundversorgung beinhaltet künftig ein Angebot von Dienstleistungen, einen Beförderungsauftrag sowie einen Infrastrukturauftrag.

Das Dienstleistungsangebot – bestehend aus Briefen und Paketen sowohl im inländischen wie auch im grenzüberschreitenden Verkehr – wird der Bundesrat in der Verordnung im Detail festlegen.

Gemäss dem Beförderungsauftrag transportiert die Post Briefe, Pakete sowie Zeitungen und Zeitschriften und stellt diese an fünf Werktagen in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen zu (Hauszustellung). Abonnierte Tageszeitungen werden sechsmal wöchentlich zugestellt.

Der Infrastrukturauftrag besteht in der Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen sowie öffentliche Briefeinwürfe) zu betreiben, welche die Dienstleistungen der Grundversorgung anbieten. Die Post muss wie heute sicherstellen, dass die Dienstleistungen in allen Regionen in angemessener Distanz erhältlich sind. Es ist der Post wie bisher freigestellt, ob sie die Zugangspunkte selber betreibt oder ob sie ihren Infrastrukturauftrag in Zusammenarbeit mit Dritten, beispielsweise Dorfläden, erfüllt. Die Post bleibt auch in diesen Fällen vollumfänglich verantwortlich für die Erfüllung des ihr übertragenen Auftrages, d.h. dass in allen Zugangspunkten die Dienstleistungen der Grundversorgung angeboten werden müssen.

Will die Post Zugangspunkte gegen den Willen einer Gemeinde vollständig schliessen oder an einen anderen Ort verlegen, muss sie zuerst die betroffenen Gemeinden anhören. Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, so ist dafür ein Verfahren vor der PostCom vorgesehen, wonach die PostCom gegenüber der Post eine Empfehlung abgibt. Dieses ersetzt das heutige Verfahren vor der Kommission Poststellen.

Qualität und Preise

Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen in guter Qualität und preiswert erbracht werden. Dies entspricht dem Verfassungsauftrag des Artikels 92 BV. Die Preise sind nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen. Die Preise für die in den Zugangspunkten aufgegebenen Briefe und Pakete in der Grundversorgung werden distanzunabhängig festgesetzt. Die Preisobergrenzen für die Briefe bis 50 g werden während der Dauer des Monopols vom Bundesrat vorgegeben: In diesem Bereich besteht kein direkter Wettbewerb und somit auch keinerlei Marktkontrolle über die Preise der Schweizerischen Post. Der Bundesrat wird diese Obergrenzen für die Sendungen im Monopol in der Verordnung festlegen.

Der Entwurf sieht keine weitere spezielle Preisregulierung vor. Im Postmarkt ist – im Gegensatz zu Märkten mit monopolistischen Engpässen – davon auszugehen, dass Markteintritte grundsätzlich möglich sind. Damit entsteht genügend Wettbewerbsdruck, welcher für angemessene und nicht diskriminierende Preise sorgt. Der Preisüberwacher und die WEKO sorgen dafür, dass keine missbräuchlichen Preise verlangt werden. Sollte der Verfassungsgrundsatz der preiswerten Grundversorgung trotz allem nicht eingehalten werden, sieht das Gesetz eine Kompetenz des Bundesrates vor, regulierend einzugreifen.

Finanzierung der Grundversorgung und Abgabepflicht

Die Finanzierung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten wird bis zur vollständigen Marktöffnung weiterhin mit den Einnahmen aus dem 50-Gramm-Monopol sichergestellt.

Nach der Abschaffung des Monopols wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Post die Grundversorgungsaufträge im freien Markt eigenwirtschaftlich erbringen kann. Aus diesem Grund soll sie grundsätzlich gleich lange Spiesse wie ihre Konkurrenz erhalten und über die notwendigen unternehmerischen Freiheiten verfügen. Das Gesetz ermöglicht ihr deshalb, die Preise der Grundversorgung nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzusetzen und Poststellen auch als Agenturen zu betreiben.

Führt die Grundversorgungsverpflichtung mit Postdiensten dennoch zu einer Nettobelastung der Post, so kann sie dafür eine Abgeltung verlangen. Diese Last besteht in der Differenz zwischen dem Ergebnis, welches die Post mit der Grundversorgungsverpflichtung macht und dem Ergebnis, welches sie machen würde, wenn sie die Grundversorgung nicht erbringen müsste. Diese sogenannten Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung kann die Post jährlich geltend machen. Die PostCom prüft, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Entrichtung einer Abgeltung dieser Nettokosten erfüllt sind. Ist dies der Fall, so errichtet sie einen Fonds zur Finanzierung dieser Kosten, in welchen alle meldepflichtigen Anbieterinnen einbezahlen müssen. Der zu finanzierende Betrag wird dabei anteilmässig auf die Anbieterinnen im Postmarkt verteilt. Die Geltendmachung dieser Kosten ist für die Post mit einem relativ grossen Aufwand verbunden. Zudem ist sie wie alle anderen meldepflichtigen Anbieterinnen auch abgabepflichtig. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie nur dann einen Anspruch geltend machen wird, wenn die Nettokosten zu einer unverhältnismässige grossen finanziellen Belastung führen.

Reichen die Gelder aus diesem Fonds nicht aus zur Deckung der Nettokosten, so entrichtet der Bund gemäss *Artikel 22* des neuen Postgesetzes die zusätzlich notwendigen Beträge. Dies kann dann der Fall sein, wenn die zu finanzierenden Kosten nur mit unverhältnismässig hohen Belastungen der Anbieterinnen gedeckt werden könnten. Das Parlament beschliesst in diesem Fall den entsprechenden Betrag in Form eines einfachen Bundesbeschlusses im Rahmen des Voranschlags.

5.2.2 Die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Die Bedeutung der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, die durch die Post erbracht werden, ist nach wie vor hoch. Der Grund liegt einerseits in der historischen Entwicklung, andererseits im Umstand, dass die Schweiz ein ausgesprochenes «Bargeldland» ist. Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sollen deshalb Bestandteil der Grundversorgung bleiben. Sie sollen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein. Bei der Ausgestaltung soll sich die Post an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden orientieren. Dabei hat sie die Möglichkeit, den Zugang mittels Poststellen, Geldausgabeautomaten, Briefverkehr oder einem System des elektronischen Zahlungsverkehrs zu gewährleisten. Diese technologieneutrale Formulierung ist sinnvoll, weil die Post gehalten ist, sich einerseits an den Wünschen ihrer Kundinnen und Kunden auszurichten, andererseits die Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen. Die Entwicklung der Transaktionen in den letzten 20 Jahren zeigt, dass die Zahl der Überweisungen kontinuierlich steigt, die Zahl der Bareinzahlungen hingegen ebenso kon-

stant abnimmt.¹⁵ Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen und die Post muss die Möglichkeit haben, den Zugang zu den Dienstleistungen entsprechend anzupassen, umso mehr, als die Infrastruktur für den Barzahlungsverkehr aufwändig und teuer ist (Sicherheit; elektronische Vernetzung).

Die Dienstleistungen werden vom Bundesrat im Einzelnen festgelegt. Er wird sich dabei im Grundsatz am heutigen Angebot orientieren (Einzahlungen, Auszahlungen sowie Überweisungen). Im Rahmen der Gesetzesevaluation wird er periodisch überprüfen, ob die Vorgaben für einzelne Dienstleistungen dem Kundenverhalten noch entsprechen.

Wie heute soll die Post die Preise nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festsetzen. Dies soll es der Post erlauben, die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs selbsttragend zu erbringen. Ein Finanzierungsmechanismus für die Abgeltung nicht gedeckter Kosten ist nicht vorgesehen. Hingegen soll es der Post erlaubt sein, während der Zeit des Restmonopols dessen Erträge auch für die Finanzierung der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu verwenden.

Schliesslich hat der Bundesrat die Möglichkeit, der Post Vorgaben zum Zugang zu machen. Er wird davon Gebrauch machen, wenn er der Auffassung ist, dass der Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ungenügend ist.

5.3 Marktordnung

Marktteilnehmende

Der Postmarkt definiert sich aufgrund des persönlichen Geltungsbereiches in *Artikel 1 Absatz 1* des neuen PG. Wer gewerbsmässig Postdienste nach *Artikel 2 Buchstabe a* PG erbringt, ist Marktteilnehmer und dem Postgesetz unterstellt.

Nicht unter die Bestimmungen des Gesetzes fallen die Beförderung von nicht adressierten Sendungen, der Transport von Paketen über 30 kg, und die Stückgüter. Neu werden vom Gesetz auch diejenigen Anbieterinnen erfasst, die Express- und Kurierdienste anbieten oder die Zustellung abonnierter Zeitungen und Zeitschriften besorgen.

Im Postmarkt werden demnach folgende Dienstleistungen erfasst:

- Adressierte Briefe im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr
- Adressierte Pakete bis 30 kg im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr
- Abbonnierte Zeitungen und Zeitschriften

Der Ausschluss der schweren Pakete bzw. des Stückgutes und der nicht adressierten Sendungen macht Sinn, weil andernfalls einerseits das ganze Transportgewerbe andererseits aber auch das sogenannte Direct Mailing (nicht adressierte Werbesendungen) vom Postgesetz erfasst und grundsätzlich einer Meldepflicht unterliegen würden.

¹⁵ Vgl. Studie «Umfang und Bedeutung des durch die Post abgewickelten Zahlungsverkehrs in der Schweiz», Geiger/Schaller/Luginbühl, Zürich 2008, S. 22.

Grundsatz der Meldepflicht

Neu gilt eine Meldepflicht für alle Anbieterinnen, die unter das Postgesetz fallen. Meldepflichtig ist dabei diejenige Anbieterin, die gegenüber dem Absender alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten hat bzw. den ganzen Prozess steuert. Absender ist derjenige, der über den Inhalt der Sendung verfügen kann. Der sogenannte Konsolidierer kann, je nach Dienstleistung die er anbietet, meldepflichtig sein oder nicht (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 4 neues PG).

Wer sich bei der PostCom meldet, kann als Anbieterin im Postmarkt auftreten. Für diejenigen Anbieterinnen, die bisher eine Konzession beantragen mussten, ist dies eine wesentliche administrative Erleichterung.

Arbeitsbedingungen

Die wesentlichste Voraussetzung für die Tätigkeit im Postmarkt ist die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sowie die Pflicht, Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) zu führen bzw. sich über die Arbeitgeberverbände an solchen Verhandlungen zu beteiligen. Beide Verpflichtungen sollen auch künftig verhindern, dass der Wettbewerb im Postmarkt sich auf Kosten der Löhne und der Arbeitsbedingungen der Angestellten entwickeln kann.

Kommt ein Gesamtarbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber- und Personalverbänden zustande kann, der Bundesrat dessen Geltungsbereich gestützt auf das Bundesgesetz vom 28. September 1956¹⁶ über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AGV) auf alle Anbieterinnen von Postdiensten ausdehnen. Ausserdem können die Inhalte der Gesamtarbeitsverträge als Beurteilung dienen, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Sinne dieses Gesetzes eingehalten werden.

Kommt trotz Verhandlungen kein GAV zu Stande, obliegt es der PostCom zu prüfen, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Dabei wird sie sich an den bisherigen Erfahrungen und Modellen zur Ermittlung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen orientieren. Diese Modelle unterliegen einem dauernden Entwicklungsprozess. Zurzeit werden in einer Studie, die im September 2009 vorliegen soll, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Postmarktbereich untersucht.

Abgabepflicht

Eine weitere Verpflichtung für alle Anbieterinnen von Postdiensten, die meldepflichtig sind, ist die Pflicht zur Mitfinanzierung der Grundversorgung. Die Anbieterinnen sind verpflichtet, bei allfälligen Nettokosten der Post in einen Fonds einzubezahlen. Die Abgabe wird von der PostCom bei Bedarf verfügt und deren Höhe richtet sich nach den Jahresumsätzen der Anbieterinnen.

Zugangsregelung

Der Zugang zu den Postfachanlagen und der Austausch von Adressdaten werden mit den Vorschriften über die Interoperabilität geregelt. Weitergehende Accessregelungen sind nicht vorgesehen. Volkswirtschaftlich ist nicht bestritten, dass keine monopolistischen Engpässe vorliegen, welche einen gesetzlich regulierten Access

¹⁶ SR 221.215.311

rechtfertigen würden. Zwar sinken die Durchschnittskosten bei zunehmender Menge in gewissen Abschnitten der Wertschöpfungskette der Postbeförderung. Diese Abschnitte lassen sich jedoch duplizieren.

5.4 Die Postkommission

Die vollständige Marktöffnung bedingt eine neue, institutionell unabhängige Regulationsbehörde. Eine Aufsicht eigens für den Postmarkt ist zumindest in den ersten Jahren der Marktöffnung notwendig; mit dem Aufkommen eines funktionierenden Wettbewerbs soll diese jedoch graduell reduziert werden und durch die ordentliche Wettbewerbsaufsicht (WEKO und Preisüberwacher) ersetzt werden können.

Analog der Aufsichtsbehörde im Telekommunikationsbereich (ComCom) wird eine Postkommission (PostCom) eingesetzt. Sie befasst sich mit der Funktionsweise des Marktes und mit den notwendigen staatlichen Eingriffen bei Marktversagen. Sie nimmt damit die Aufgaben der vormaligen PostReg wahr, ergänzt mit zusätzlichen Kompetenzen. Die Aufgaben sind abschliessend im Katalog gemäss *Artikel 25* neues PG aufgeführt.

5.4.1 Organisation

Die PostCom ist als Behördenkommission mit Fach- und Administrativsekretariat organisiert. Sie ist institutionell unabhängig, weisungsungebunden und nur administrativ einem Departement zugeordnet. Dies entspricht den Modellen der ComCom und der Elektrizitätskommission (ElCom). Ausserdem müssen die Mitglieder unabhängige Sachverständige sein und nicht Unternehmen angehören bzw. für solche arbeiten, die im Postmarkt tätig sind. Die Wahl der Mitglieder erfolgt durch den Bundesrat.

5.4.2 Aufgaben

Aufsicht über die Marktordnung

Die vollständige Marktöffnung soll es Unternehmen ermöglichen, in den Postmarkt einzutreten. Der Gesetzgeber hat deshalb die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass effiziente Markteintritte von neuen Anbieterinnen möglich sind. Es ist Aufgabe der vollziehenden Regulationsbehörde, die Einhaltung dieser Bedingungen zu kontrollieren. Zu diesem Zweck ist sie mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet und kann, wenn nötig, entsprechende aufsichtsrechtliche Massnahmen ergreifen (vgl. Erläuterungen zu *Art. 27* neues PG). Weiter ist sie verantwortlich für die Errichtung der Schlichtungsstelle sowie für Fragen des Konsumenten- und Datenschutzes.

Aufsicht über die Grundversorgung

Die Notwendigkeit, den Umfang und die Qualität der Grundversorgung zu beaufsichtigen, steht in einem engen Zusammenhang mit den Entwicklungen des Marktes. Es ist deshalb zentral, dass die Regulationsbehörde die Einhaltung des gesetzlichen

Auftrages beaufsichtigt. Die Post muss ihr gegenüber nachweisen können, dass sie den Grundversorgungsauftrag gemäss Gesetz und Verordnung erbringt. Wenn nötig kann die PostCom Massnahmen zur Sicherstellung des Grundversorgungsauftrages einleiten. Im Rahmen dieser Tätigkeit wird die PostCom auch die Aufgaben der heutigen Kommission Poststellen übernehmen. Sie wird bei der Schliessung und Verlegung von Poststellen zwischen den Beteiligten vermitteln und Empfehlungen aussprechen. Ebenfalls in ihrer Zuständigkeit sind die Errichtung und die Verwaltung des Fonds zur Finanzierung der Grundversorgung.

Einhaltung des Verbots der Quersubventionierung

Solange sie über ein Restmonopol verfügt, ist es der Post nicht erlaubt, aus den reservierten Diensten die Postdienste ausserhalb der beiden Grundversorgungsaufträge (sogenannte Wettbewerbsdienste) mitzufinanzieren. Diese Quersubventionierung hätte wettbewerbsverzerrenden Charakter. Solange ein Monopol besteht, kann deshalb die PostCom bei begründetem Verdacht oder auf Anzeige hin von der Post verlangen, dass sie nachweist, dass sie das Quersubventionierungsverbot eingehalten hat.

Beobachtung des Postmarktes

Die PostCom hat die Aufgabe, den Postmarkt zu beobachten, insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung des Gesetzeszwecks, der preiswerten und qualitativ guten Versorgung der Schweiz mit Postdiensten. Um diesen Auftrag zu erfüllen, wird sie Informationen sammeln und Auskünfte einholen. Die Erkenntnisse werden in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlicht, ebenso mögliche Massnahmen, die sie dem Bundesrat vorschlagen kann, wenn sie den Gesetzeszweck, d.h. vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesgegenden sowie gute Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb, als gefährdet betrachtet.

Nicht zu den Aufgaben der PostCom gehören Politikvorbereitungs- und Gesetzgebungsaufgaben, da die Kumulation von Gesetzgebungs- und Regulierungsaufgaben nicht sachgerecht ist. Politikvorbereitungs- und Gesetzgebungsaufgaben werden einem neu zu schaffenden Fachdienst übertragen. Dieser wird insbesondere zuständig sein für die Durchführung der Evaluationen, die Aufsicht über die Grundversorgung im Zahlungsverkehr und die Vertretung der schweizerischen Interessen in internationalen Organisationen.

Sanktionsinstrumente

Die Aufsicht über den Postmarkt kann nur dann wirkungsvoll ausgeübt werden, wenn griffige Vollzugsinstrumente zur Verfügung stehen. Im Vordergrund stehen dabei die aufsichtsrechtlichen Massnahmen und die Verwaltungsanktionen, ferner Strafbestimmungen.

Die ersteren dienen dazu, den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen und sind daher primäres und wichtigstes Instrument der Aufsicht. Demgegenüber haben die Verwaltungssanktionen (Bussen in Abhängigkeit des Jahresumsatzes) pönalen Charakter, ohne dass sie jedoch den Regeln des Strafrechts unterliegen. Sie sollen präventiv wirken und beispielsweise verhindern, dass aus einem Gesetzesverstoss unrechtmässige Gewinne für eine Anbieterin resultieren. Hinzu kommt, dass sich

aufsichtsrechtliche Massnahmen und Verwaltungssanktionen auch gegen juristische Personen richten. Demgegenüber haben die Strafbestimmungen nur Wirkung gegenüber natürlichen Personen.

5.5 Konsumentenschutz

Zum Thema Konsumentenschutz enthält das neue Postgesetz mehrere Bestimmungen.

Vorerst werden in *Artikel 8* Informationspflichten gegenüber den Konsumenten und Konsumentinnen stipuliert. In einem geöffneten Markt mit mehreren Anbieterinnen und vielfältigen Produkten kommt der Information eine wichtige Bedeutung zu. Nur so können die Konsumentin und der Konsument souveräne Kaufentscheide treffen. Diese Informationspflichten entfalten aber nur dann Wirkung, wenn deren Verletzung Sanktionen nach sich zieht. Deshalb hat die PostCom die ausdrückliche Kompetenz, gemäss *Artikel 25 Buchstabe d* die Einhaltung dieser Vorschrift zu beaufsichtigen.

Daneben enthält *Artikel 6* eine Spezialregelung zum Datenschutz. Sie soll verhindern, dass der Austausch von Adressdaten, die für ein reibungsloses Funktionieren des Postmarktes erforderlich sind, zu Adresshandel und Versand von unerwünschtem Werbematerial führt. Für die Einhaltung dieser Bestimmung steht der Verfahrensweg des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁷ (DSG) offen.

Schliesslich soll den Konsumentinnen und Konsumenten eine Schlichtungsstelle zur Verfügung gestellt werden. Eine Institution, vor der ein transparentes, einfaches und kostengünstiges Verfahren durchgeführt werden kann, sieht auch die Europäische Richtlinie vor. Im Telekommunikationssektor besteht bereits heute ein Prozedere, das es den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglicht, eine aussergerichtliche Einigung zu erzielen, bevor das Zivilgericht angerufen wird. Oft lohnt sich der Gang zum Gericht angesichts des Streitwerts nämlich nicht und die Konsumentinnen und Konsumenten verzichten auf die Wahrnehmung ihrer Rechte.

6 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

6.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Dieser Artikel nennt zum einen den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Erlasses und umschreibt zum andern die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem Erlass des neuen Postgesetzes anstrebt.

In *Absatz 1* wird der Geltungsbereich des Gesetzes einerseits durch den Prozess, andererseits durch die Produkte definiert. Als Postdienste gelten demnach das gewerbmässige Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren sowie das Zustellen von adressierten Postsendungen. Dieser Prozess wird auch als Beförderung von Postsendungen verstanden. Unter Postsendungen sind Briefe, Pakete bis 30 kg sowie

¹⁷ SR 235.1

Zeitungen und Zeitschriften zu verstehen (Produkte). Dabei spielt es keine Rolle, ob dies inländische, aus dem Ausland eingehende oder ins Ausland gehende Postsendungen sind. Es spielt für den Geltungsbereich grundsätzlich auch keine Rolle, zu welchem Preis und mit welcher Geschwindigkeit die Postsendungen zugestellt werden.

Nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes fällt der sogenannte Stückguttransport. Darunter sind Transporte zu verstehen, bei denen in der Regel für jede Ladung ein Frachtschein mitgeführt und die einzelne Ladung – ausgedehnt nach dem jeweiligen Empfänger – transportiert wird. Im Einzelfall wird die zuständige Behörde zu entscheiden haben, ob und mit welchen Dienstleistungen ein Unternehmen dem Postgesetz untersteht. Ebenfalls fallen die unadressierten Sendungen nicht in den Geltungsbereich.

Neben diesen Voraussetzungen müssen die genannten Dienstleistungen gewerbsmässig und für Dritte erbracht werden. Ob es sich um juristische oder natürliche Personen handelt, ist ohne Bedeutung.

Gewerbsmässig handelt, wer Sendungen für Dritte befördert und damit einen wirtschaftlichen Erfolg beabsichtigt. Bei der Frage nach dem Erbringen wird darauf abgestellt, ob ein Kundenverhältnis vorliegt: Wer den Kundinnen und Kunden gegenüber als Dienstleisterin auftritt, die Verträge abschliesst, die Dienstleistungen gewährleistet und dafür Rechnung stellt, ist eine Anbieterin von Postdiensten. Es spielt dabei keine Rolle, welche Prozessschritte der Wertschöpfungskette diese abdeckt und ob sie selbst alle Leistungen oder nur Teile davon erbringt. Die Wertschöpfungskette besteht aus der Annahme, der Abholung, der Sortierung, dem Transport sowie der Zustellung.

Es spielt für den Geltungsbereich keine Rolle, zu welchem Preis und mit welcher Geschwindigkeit die Postsendungen zugestellt werden. Hingegen ist der Preis eines Briefes von Bedeutung für die Abgrenzung des Monopolbereichs vom Bereich des Wettbewerbs.

Schliesslich sind auch die Konsumentinnen und Konsumenten vom Gesetz erfasst. Sie können gestützt auf die *Artikel 6* in Verbindung mit *Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c* nach den Bestimmungen über den Datenschutz und des *Artikel 32* dieses Gesetzes Ansprüche geltend machen.

In *Absatz 2* sind die Ziele formuliert, die der Gesetzgeber mit dem Gesetz erreichen will. Der Absatz hat keine unmittelbar normative Bedeutung, dient aber als Richtlinie für die Auslegung und die in *Artikel 3* vorgesehene periodische Evaluation des Erlasses.

Das Postgesetz konkretisiert einen Teilgehalt des Verfassungsauftrages von *Artikel 92 BV*. Es stellt sicher, dass Bevölkerung und Wirtschaft in allen Landesgegenden vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste (Briefe, Pakete, Zeitungen und Zeitschriften) sowie die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs angeboten erhalten.

In *Absatz 3 Buchstabe a* werden die beiden Arten von Dienstleistungen genannt, die Gegenstand der Grundversorgung sind. Postdienste einerseits, Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs andererseits.

In *Absatz 3 Buchstabe b* wird ein weiterer Zweck des Erlasses genannt. Es sollen die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb im Postmarkt geschaffen werden. Dazu gehören die Vorschriften über den Marktzugang und die Gewährleis-

tung der Interoperabilität zwischen den Anbieterinnen sowie die Organisation und die Kompetenzen der Regulationsbehörde.

Art. 2 **Begriffe**

Die Definitionen der Begriffe sind für verschiedene Regelungsbereiche von wesentlicher Bedeutung. Die Umschreibung der Produkte und der Prozesse definiert den Geltungsbereich des Gesetzes, die Umschreibung des Begriffs der Zeitungen und Zeitschriften ist insbesondere zur Bestimmung des Umfangs der Grundversorgung wie auch für die Preisgestaltung der Beförderung dieser Produkte und für die indirekte Presseförderung nötig (*Art. 15 Abs. 3–6*).

Als Briefe gelten adressierte Mitteilungen mit einem bestimmten Format und bis zu einem bestimmten Gewicht, als Pakete gelten adressierte Sendungen, die das Maximalgewicht der Briefe überschreiten und höchstens 30 kg wiegen, und als Zeitungen und Zeitschriften gelten abonnierte Periodika. Der Bundesrat wird in der Verordnung die Anforderungen an den Anteil des redaktionellen Inhaltes, an die Regelmässigkeit und an die Zahl der erreichten Leserschaft näher definieren.

Ob es sich um inländische, aus dem Ausland eingehende oder ins Ausland gehende Briefe, Pakete oder Zeitungen und Zeitschriften handelt, spielt für die Begriffsdefinition keine Rolle.

Art. 3 **Evaluationsbericht**

Gemäss Artikel 170 BV sind die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Dies gilt auch für die gesetzliche Regulierung des Postmarktes. Die Erfolgskontrolle von staatlichen Massnahmen zielt im Falle von Erlassen unter anderem auf eine Verhinderung der Überregulierung ab. Aus diesem Grund soll der Bundesrat regelmässig die Zweckmässigkeit (Befolgung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften), die Wirksamkeit (Grad der Erreichung des Zweckartikels) und die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Postgesetzes evaluieren (*Abs. 1*). Er kann für diese Arbeiten auch mit externen Fachpersonen zusammenarbeiten.

Insbesondere soll er dies für die Bereiche der Grundversorgung und der Regula-tionsaufgaben tun (*Abs. 1 Bst. a und b*):

- *Buchstabe a*: Die Ansprüche an die Grundversorgung ändern sich im Laufe der Zeit. So ist beispielsweise die Entwicklung der Nachfrage im Zahlungsverkehr und im Besonderen nach Bareinzahlungen und -auszahlungen im Moment rückläufig. Ob bzw. wie stark die Bareinzahlungen weiterhin abnehmen werden, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht voraussehbar. Aus diesem Grund wird der Bundesrat beauftragt, periodisch zu evaluieren, ob der Inhalt der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Gesetz und Verordnung den gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst werden muss.
- *Buchstabe b*: Hauptelemente der Regulation im Postmarkt sind die Aufsicht über die Sicherstellung der Grundversorgung, insbesondere über deren Qualität, die Prüfung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes, die Überwachung der Arbeitsbedingungen in der Branche sowie die Ex-post-Regelung bei Streitigkeiten über den technischen Zugang. Mit zunehmender Entwicklung des Postmarktes respektive des Wettbewerbs kann die Notwendigkeit gewisser Regula-tionsaufgaben abnehmen. Um zu verhindern,

dass eine aus Sicht des Gesetzeszwecks nicht mehr notwendige Regulations-tätigkeit zu ungewollten Marktverzerrungen führt, sollen entsprechende Eva-luationen durchgeführt werden.

Der Bundesrat erstattet dem Parlament alle vier Jahre Bericht und unterbreitet allen-falls erforderliche Gesetzesanpassungen (*Abs. 2*).

6.2 Postdienste

6.2.1 Gemeinsame Bestimmungen

Art. 4 Meldepflicht

Wer im Sinne von *Artikel 1* Postdienste gewerbsmässig erbringt, ist grundsätzlich meldepflichtig. Die Meldepflicht dient dem Ziel der kontrollierten Marktöffnung: Sie gewährleistet einerseits, dass alle Anbieterinnen bei der Ausübung ihres Gewer-bes den gleichen Rechten und Pflichten unterstellt sind, anderseits soll sie sicherstel-len, dass die Anforderungen an die Anbieterinnen von *Absatz 3* wirksam durchge-setzt werden können.

Mit der in *Absatz 2* verankerten Ausnahmemöglichkeit kann der Bundesrat bestim-men, dass beispielsweise Unternehmen, die nur Postdienste von geringer wirtschaft-licher Bedeutung anbieten, von der Meldepflicht ausgenommen werden. Dies kann bei Unternehmen der Fall sein, die gewisse Vorleistungen anbieten, die von der Meldepflicht erfasst werden, deren Haupttätigkeit aber andere Schwerpunkte hat. Nicht meldepflichtige Unternehmen fallen jedoch nicht aus dem Geltungsbereich des Gesetzes, sie unterstehen aber nicht dem qualifizierten Melde- und Kontrollver-fahren und haben insbesondere nicht die Informationspflichten gemäss *Artikel 8* zu erfüllen.

Die Kompetenz, Ausnahmen von der Meldepflicht vorzusehen, beinhaltet auch die Möglichkeit, Ausnahmen von den Voraussetzungen zu gewähren. Dies ist bei-spielsweise bei der Pflicht für Anbieterinnen von Express- und Kurierdienstleistun-gen bezüglich ihres Sitzes respektive ihrer Niederlassung in der Schweiz der Fall.

Meldepflichtig sind all diejenigen Anbieterinnen, die gegenüber dem Absender alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten haben bzw. den ganzen Prozess steuern. Es ist jedoch möglich, dass sich ein Unternehmen auf das Erbringen von postalischen Vorleistungen spezialisiert (sogen. Konsolidierer). Für diesen Fall tritt der Konsolidierer gegenüber der Anbieterin stellvertretend für den Absender auf und der Beförderungsvertrag entsteht zwischen Absender und Anbieterin. Bietet ein Konsolidierer nur diese Leistung an, ist er nicht meldepflichtig. Schliesst hingegen der Konsolidierer mit dem Absender den Beförderungsvertrag ab und zieht für die Erfüllung des Vertrages eine Anbieterin von Postdiensten bei, untersteht der Konso-lidierer der Meldepflicht. Das gleiche gilt, wenn er das Geschäft im Namen des Absenders, aber auf eigene Rechnung betreibt.

Die Meldepflicht ermöglicht einen raschen und unkomplizierten Markteintritt und garantiert trotzdem eine Aufsicht über die Marktteilnehmenden. Kommt ein Unter-nehmen seiner Meldepflicht nach und reicht es die entsprechenden Unterlagen ein, so kann es seine Tätigkeit aufnehmen. Entsprechende Meldefristen sind vom Bun-desrat festzulegen. Die zuständige Behörde interveniert nachträglich nur dann, wenn

die Anmeldung aus irgendwelchen Gründen unkorrekt war resp. die Anforderungen von *Artikel 4 Absatz 3* bei der Ausübung der Geschäftstätigkeit nicht eingehalten werden. Die Wirksamkeit der Kontrolle nimmt damit im Vergleich zur heutigen Konzessionspflicht nicht ab. Die PostCom kann schon bei Feststellung von Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit der Meldung intervenieren.

Im Gegensatz zu heute steht der Regulationsbehörde für ihre Intervention in *Artikel 27* ein umfassender Katalog von Aufsichtsmaßnahmen bei Verstössen zu Verfügung; so können beispielsweise zusätzliche Informationspflichten auferlegt werden oder in gewissen Fällen Gesetzesverletzungen von Unternehmen in geeigneter Form publiziert werden. Zieht die Anbieterin zur Erbringung der von ihr angebotenen Postdienste Dritte bei (beispielsweise Subunternehmer, Tochtergesellschaften und Franchisingnehmer), so muss sie diese Zusammenarbeit deklarieren. Der Dritte hat ebenfalls den Gesamtarbeitsvertrag der Anbieterin bzw. die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten.

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

Die Anforderungen des *Absatz 3 Buchstabe a* bis *e* müssen während der Tätigkeit der Anbieterinnen im Postmarkt erfüllt sein. Eine Ausnahme gilt für diejenigen Unternehmen, welche der Bundesrat von der Meldepflicht ausgenommen hat. Diese können ihre Tätigkeit ausführen, ohne an die Voraussetzungen gebunden zu sein. Welche Anforderungen an den jeweiligen Nachweis gestellt werden bzw. welche Unterlagen in welcher Qualität verlangt werden sollen, regelt der Bundesrat.

Zentrale Voraussetzungen sind die unter *Buchstabe b* und *c* genannten Bestimmungen. Es handelt sich dabei um Vorschriften, die verhindern sollen, dass Markteintritte mit Hilfe von Tiefstlöhnen zulasten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen erfolgen.

Mit der Einführung einer Verhandlungspflicht über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für die meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten (*Bst. c*) soll erreicht werden, dass die Konkurrenten im Postmarkt unter möglichst gleichen Bedingungen anbieten können. Die Personalkosten sind ein wesentlicher Faktor in der Preiskalkulation der Dienstleistungen im Postmarkt, so dass mit dieser Bestimmung eine wichtige Rahmenbedingung geschaffen wird. Die Überprüfung, ob die Verhandlungspflicht erfüllt wurde, ist Sache der PostCom.

Sind die Voraussetzungen nach dem AVG erfüllt, hat der Bundesrat die Möglichkeit, einen GAV allgemeinverbindlich zu erklären (vgl. Ziff. 5.3).

Die zweite Sicherung gegen Niedrigstlöhne ist die Vorschrift in *Buchstabe b*, wonach meldepflichtige Anbieterinnen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten haben. Es wird Sache der PostCom sein gestützt auf den bisherigen Erfahrungen Modelle zur Ermittlung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu entwickeln. Im Fokus dieser Vorgaben werden insbesondere die Saläre, die Arbeitszeit- und Überstundenregelung sowie Ferienregelungen stehen; weiter können auch soziale Absicherungen, vorgesehene Massnahmen beim Personalabbau sowie Mitsprachemöglichkeiten für die Bewertung miteinbezogen werden. Ausserdem können

die Inhalte bestehender Gesamtarbeitsverträge als Beurteilung dienen, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Sinne dieses Gesetzes eingehalten werden.

Die Prüfung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen erfolgt einerseits jährlich im Rahmen der Auskunftspflichten nach *Artikel 26*, kann jedoch auch fallweise auf Verdacht hin ausgelöst werden. Bei Verletzung der Arbeitsbedingungen kann die PostCom gestützt auf *Artikel 27* entsprechende Massnahmen ergreifen. Damit wird das heutige System zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen weitergeführt. Diese Verfahren haben sich allgemein bewährt und sollen künftig für einen noch grösseren Teil der Branche Gültigkeit haben.

Weitere Pflichten der Anbieterinnen sind der Nachweis des Sitzes oder der Niederlassung der Firma in der Schweiz, die Abgabepflicht (vgl. Erläuterungen zu *Art. 21*) sowie die Informations- und Auskunftspflichten (vgl. Erläuterungen zu *Art. 8* und zu *Art. 26 Abs. 2*).

Schliesslich können meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten auch zu Dienstleistungen in ausserordentlichen Lagen verpflichtet werden.

Art. 5 Zugang zu den Postfachanlagen

Bei der Regelung für den Zugang zu den Postfachanlagen und den Austausch von Adressdaten (vgl. Erläuterungen zu *Art. 6*) handelt es sich um sogenannte technische Zugangsregulierungen. Diese sind dann nötig, wenn die Interoperabilität, das heisst das Zusammenspiel der Prozesse der verschiedenen Anbieterinnen in einem bestimmten Markt, gewährleistet werden muss. Es soll damit verhindert werden, dass den Kundinnen und Kunden als Folge einer Markttöffnung mit zusätzlichen Anbieterinnen Nachteile und Erschwernisse entstehen.

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

Eine Zugangsregelung für Postfächer ist deshalb nötig, weil das Postfach, zustellungsstechnisch gesehen, dem Empfänger ein zweites Zustelldomizil verschafft. Zu diesem Zustelldomizil muss jede Anbieterin von Postdiensten Zugang haben. Andernfalls ist für die Kundinnen und Kunden nicht sichergestellt, dass ihnen Postsendungen, die nicht von der Anbieterin ihres Postfaches befördert werden, zugestellt werden können. Sie erleiden einen Nachteil oder müssten bei jeder Anbieterin von Postdiensten ein Postfach mieten.

In *Absatz 1* ist festgehalten, dass alle Anbieterinnen sich gegenseitig den Zugang zu ihren Postfachanlagen ermöglichen müssen. Dabei können sie einen Zustellservice zu ihren Postfachanlagen anbieten oder auf andere Weise die Nutzung gestatten. Der Zugang muss in jedem Fall auf transparente und nicht diskriminierende Weise erfolgen. Diskriminierende Zugangsbedingungen liegen beispielsweise dann vor, wenn Konkurrenzunternehmen zu unterschiedlichen Bedingungen, die sich nicht durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen, Zugang erhalten. Eine weitere Form der Diskriminierung liegt dann vor, wenn Geschäftseinheiten des eigenen Unternehmens bzw. des Tochterunternehmens oder andere Partnerfirmen zu unterschiedlichen Bedingungen als Drittunternehmen Zugang erhalten.

Der Bundesrat konkretisiert in der Verordnung die Rahmenbedingungen für den Zugang, insbesondere bezüglich der Preisgestaltung, wie er dies auch in der Verordnung vom 9. März 2007¹⁸ über Fernmeldedienste (FDV) gemacht hat.

Der Bundesrat kann ausserdem der PostCom weitere Regelungskompetenzen, insbesondere technischer Art, übertragen.

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

Da der Zugang zu den Postfachanlagen für ein funktionierendes Zustellungssystem elementar ist, werden in den *Absätzen 3 und 4* Fristen verankert. Dies hat zwar den Nachteil, dass die Unternehmen einen geringeren Anreiz haben, sich zu einigen, weil innert relativ kurzer Zeit ohnehin ein Verfahren vor der Regulationsbehörde vorgesehen ist. Die eingangs erwähnten Vorteile der Fristen für die Verhandlung zwischen den Anbieterinnen und den Behandlungsfristen für die PostCom überwiegen jedoch diesen Nachteil. Letztendlich ist für die Konsumentinnen und Konsumenten wichtig, dass eine Regelung vorliegt, unabhängig davon, ob sie auf dem Verhandlungsweg oder mittels Verfügung zustande gekommen ist.

Im Weiteren wird ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, einstweiligen Rechtsschutz im Rahmen des betrieblich möglichen zu gewähren. Damit kann beispielsweise eine provisorische Zugangsregelung verfügt werden, die während der Dauer des Verfahrens Gültigkeit hat. Ferner wird bestimmt, dass in Abweichung zu den allgemein gültigen Verfahrensregeln einer Beschwerde gegen einen erstinstanzlichen Entscheid die aufschiebende Wirkung von Gesetzes wegen entzogen wird. Sowohl der einstweilige Rechtsschutz wie auch die Nichtgewährung der aufschiebenden Wirkung haben ihren Grund im wichtigen öffentlichen Interesse an einer raschen Regelung. Ohne diese Bestimmung besteht die Gefahr, dass jahrelange Verfahren das zuverlässige Funktionieren der Zugangsregelung gefährden.

Art. 6 Austausch von Adressdaten

Das Funktionieren von Nachsendungs- und Umleitungsaufträgen ist zentral für den reibungslosen Ablauf der Zustellung von Postsendungen. Eine Regelung über den Austausch bzw. die Bearbeitung von Adressdaten ist deshalb nötig, weil sonst die Nachsendungs- und Umleitungsaufträge für Sendungen, welche durch andere Anbieterinnen zugestellt werden sollten, nicht oder nur erschwert ausgeführt werden können.

In *Absatz 1* soll deshalb der Grundsatz von Artikel 4 DSG auf die spezifischen Schutzbedürfnisse der Kundinnen und Kunden im Postmarkt angewendet werden: Daten dürfen bearbeitet werden, sofern dies für die ordnungsgemässe Zustellung von Postsendungen notwendig ist. Diese Daten dürfen zu diesem Zweck auch an andere Anbieterinnen weitergegeben werden. *Absatz 1* enthält diese Bearbeitungsgrundsät-

ze für die Adressdaten. Unter Adressdaten werden diejenigen Daten verstanden, die für eine korrekte Erfüllung des Grundversorgungsauftrages erforderlich sind: Name, genaue Anschrift, Ort und Postleitzahl, ferner weitere Daten wie die Dauer eines Umleitungsauftrages etc. Der Bundesrat wird gestützt auf *Artikel 37 Absatz 1* die Details regeln.

In *Absatz 2* wird der gegenseitige Datenaustausch geregelt. Zwar wäre es für die Gewährleistung der Nachsendungs- und Umleitungsaufträge in der Regel ausreichend, wenn die Konkurrenten der Post die entsprechenden Daten einseitig erhalten würden. Dies deshalb, weil die Post als Anbieterin der Grundversorgung verpflichtet ist, eine aktuelle Adressdatenbank zu führen. Es ist aber im Interesse der Kundinnen und Kunden, wenn sie ihre Adressänderung einer beliebigen Anbieterin von Postdiensten mitteilen können und Gewähr haben, dass die Post diese Mutation ebenfalls abgleichen kann.

Absatz 3 sieht vor, dass die Weitergabe von Adressdaten an Dritte nur mit Einwilligung der betroffenen Person zulässig ist. Mit Dritten sind Private und Unternehmen gemeint, die nicht unter das Postgesetz fallen. Damit soll verhindert werden, dass die Anbieterinnen von Postdiensten Adressdaten gegen den Willen der betroffenen Person weiterverkaufen. Dies soll insbesondere auch die Verwendung der Adressen zu Werbezwecken kontrollierbar machen.

Das Prozedere über die Vereinbarungen über den Austausch, das Vorgehen beim Scheitern der Vertragsverhandlungen der Parteien sowie die Kompetenzen des Bundesrates entsprechen denjenigen in *Artikel 5* über den Zugang zu den Postfachanlagen.

Absatz 5 enthält einen Vorbehalt im Hinblick auf den Datenaustausch gemäss Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006¹⁹.

Art. 7 Streitigkeiten

Streitigkeiten aus den Regelungen über den Zugang zu den Postfachanlagen bzw. den Adressdatenbanken sind durch die Zivilgerichte zu beurteilen – unabhängig davon, ob die Regelung durch freiwillige Vereinbarung oder durch Verfügung der PostCom zustande gekommen ist.

Art. 8 Informationspflichten

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

¹⁹ SR 431.02

Speziell erwähnt werden die Datenschutzrechte der Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere der Hinweis auf das Recht, die Einwilligung zur Weitergabe der Adressdaten an Dritte zu verweigern. Damit kann der Adressdatenhandel und als Folge davon die unerwünschte Zustellung von adressiertem Werbematerial verhindert werden (*Bst. c*).

Art. 9 Hausbriefkästen und Zustellanlagen

Unter diesen Bedingungen sind zu verstehen: die Lage der Hausbriefkästen und Zustellungsanlagen sowie deren Zugänglichkeit, Abmessung und ähnliche Parameter. Sie sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Streitigkeiten aus dieser Bestimmung richten sich nach dem Verwaltungsverfahrenrecht.

Art. 10 Haftung

Den Anbieterinnen von Postdiensten soll gestattet werden, in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) die Haftung für uneingeschriebene Postsendungen zu beschränken oder auszuschliessen. Als uneingeschriebene Postsendungen gelten solche ohne Zustellnachweis. Diese Sonderregelung rechtfertigt sich im Hinblick auf die besonderen Beweisprobleme bei der Beförderung von uneingeschriebenen Postsendungen in grossen Mengen. Falls die diesbezüglichen vertraglichen Vereinbarungen eines Postbeförderungsvertrages nicht gültig sein sollten, haften die Anbieterinnen nach Frachtvertragsrecht resp. Auftragsrecht im Sinne von Artikel 440 Absatz 2 OR – soweit eine analoge Anwendung der Bestimmungen möglich ist. Bezüglich der Haftungsansprüche geht der Verfügungsanspruch über die Sendung demzufolge bei der Zustellung oder bei deren Avisierung über. Die Kenntnissnahme der AGB ist, insbesondere bei der Aufgabe von Einzelsendungen an einem Schalter oder Briefkasten, im Streitfall regelmässig schwer nachzuweisen. Um die Anwendbarkeit und Verbindlichkeit der AGB zu erhöhen, kann der Bundesrat in Konkretisierung der Informationspflichten vorsehen, dass die meldepflichtigen Anbieterinnen ihre AGB entsprechend zu publizieren haben.

Dieser Haftungsausschluss stand bis anhin gestützt auf Artikel 455 Absatz 3 OR nur der Schweizerischen Post zu. Im Zuge der Markttöffnung sollen künftig alle Anbieterinnen von Postdiensten davon profitieren können. Artikel 455 Absatz 3 OR wird in den Änderungen bisherigen Rechts entsprechend angepasst.

Art. 11 Postverkehr in ausserordentlichen Lagen

Zur Sicherstellung des Postverkehrs in ausserordentlichen Lagen kann der Bundesrat gestützt auf *Absatz 1 erster Satz* alle meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten verpflichten, die in diesen Lagen als nützlich und notwendig erachteten Leistungen zu erbringen. Ausserdem kann er Einfluss auf die Erbringung der Postdienstleistungen nehmen, indem er sie beschränkt oder untersagt (beispielsweise bei Seuchengefahr). Welche Ereignisse als ausserordentliche Lage im Sinne dieses Gesetzes zu betrachten sind, bestimmt ebenfalls der Bundesrat. Bis anhin konnte er nur die Schweizerische Post dazu verpflichten. Die Ausweitung der Pflicht auf alle Anbieterinnen ist sachgemäss: Einerseits wird damit zum Ausdruck gebracht, dass in Krisenfällen alle Marktteilnehmerinnen gewisse Verpflichtungen wahrnehmen müssen, andererseits ermöglicht die grössere Anzahl Anbieterinnen auch in ausserordentlichen Lagen die Nutzung eines breiteren Dienstangebots. Massgeblich zur

Festlegung der Dienste sind insbesondere die Kommunikationsbedürfnisse der Armee, des Zivilschutzes aber auch der Polizei, der Feuerwehr sowie der Rettungsdienste. Zudem können auch Bedürfnisse der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie der zivilen Führungsstäbe ausschlaggebend sein.

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

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

Vorbehalten bleiben gemäss *Absatz 3* die Bestimmungen über die Verfügungsgewalt des Generals nach Artikel 91 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995²⁰ (MG).

6.2.2 Grundversorgung

Art. 12 Auftrag der Post

Mit diesem gesetzlichen Auftrag wird die Schweizerische Post verpflichtet, die Grundversorgung mit Postdiensten gemäss den *Artikeln 13–16* sicherzustellen. Damit wird eine Bundesaufgabe ausgelagert, welche die Erbringung von Dienstleistungen am Markt beinhaltet. Der Staat bleibt dabei in der Gewährleistungsverantwortung²¹, welche er einerseits im Postgesetz mit einer aufgabenseitigen Aufsicht durch die PostCom, anderseits durch seine Mehrheitsbeteiligung an der Unternehmung Post nach dem neuen POG wahrnimmt.

Die Post ist gegenüber der Aufsichtsbehörde verantwortlich für die gesetzmässige Sicherstellung der Grundversorgung (vgl. dazu auch *Art. 25 Abs. 2 Bst. e*). Sie muss sie jedoch nicht selber erbringen. Sie kann sowohl mit Dritten zusammenarbeiten als auch Teile ihres Auftrages integral auf Tochtergesellschaften übertragen. Dabei muss sie jeweils garantieren, dass die Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde nicht reduziert werden. Beim Beizug Dritter für Hilfstätigkeiten, welche gestützt auf entsprechende Dienstleistungsaufträge ausgelagert werden (Agenturen, SBB im Transport, Informatik etc.), reicht eine vertragliche Sicherstellung von entsprechenden Weisungs- und Kontrollrechten; bei einer integralen Übertragungen müssen die Kontroll- und Weisungsrechte gegenüber dem Leistungserbringer umfassender sein. Bei den Tochtergesellschaften ist dies der Fall, wenn die Post über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt. Damit wird einerseits der Aufsicht über die Grundversorgung durch den Bund Rechnung getragen, anderseits wird die Post – im Unterschied zu heute – diejenigen unternehmerischen Freiheiten haben, welche ihr ermöglichen, im voll liberalisierten Markt die Grundversorgung effizient zu erbringen.

²⁰ SR 510.10

²¹ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rz. 7, 2. Aufl., Bern 2005.

Kundinnen und Kunden, welche Dienstleistungen aus dem Grundversorgungsauftrag beanspruchen, stehen mit der Post in einem zivilrechtlichen Verhältnis. Sie können ihre Ansprüche aus dieser Kundenbeziehung in einem ersten Schritt vor der Schlichtungsstelle (vgl. *Art. 32*), danach auf dem zivilrechtlichen Weg geltend machen. Es ist ihnen unbelassen, im Sinne einer Anzeige die Aufsichtsbehörde auf allfällige Verletzungen des Grundversorgungsauftrages aufmerksam zu machen (vgl. dazu ebenfalls Ausführungen zu *Art. 25 Abs. 2 Bst. e*).

Art. 13 Umfang

In *Artikel 13* wird der Umfang der Grundversorgung festgelegt. Der Grundversorgungsauftrag enthält eine Pflicht zur Annahmen von Briefen und Paketen (*Abs. 1*), eine Pflicht zu Transport und Zustellung von Postsendungen (*Abs. 2*) sowie eine Verpflichtung, mit einem Netz von Poststellen den Zugang zu den Dienstleistungen der Grundversorgung zu gewährleisten (*Abs. 3*). In *Absatz 6* wird der Bundesrat beauftragt, das Grundversorgungsangebot in der Verordnung detailliert festzuschreiben.

In *Absatz 1* wird die Annahmepflicht der Post in den Zugangspunkten festgehalten. Sie umfasst die Einzelsendungen nach *Buchstabe a* bestehend aus Briefen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr sowie Paketen im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr. Der Bundesrat wird die einzelnen Angebote bezeichnen und festlegen, zu welchen Konditionen diese befördert werden (vgl. dazu Tabelle 1. S. 41). Als Einzelsendungen werden die am Schalter aufgegebene Sendungen oder die vorfrankierte, im Briefeinwurf deponierten Sendungen verstanden. Gibt eine Absenderin oder ein Absender eine Mehrzahl von Sendungen am Schalter ab, wird dies dennoch als Einzelsendung behandelt, sofern die Bezahlung der Taxe mit der Aufgabe erfolgt.

Für die Sendungen aus dem Ausland gelten die Bestimmungen des Weltpostvertrages, d.h. die Schweizerische Post ist im Bereich Import verpflichtet, alle Sendungen aus dem Weltpostvertrag zu befördern. Im Bereich Export beschränkt sich die Beförderungspflicht der Post auf die Sendungen, welche gemäss der schweizerischen Gesetzgebung zur Grundversorgung gehören.

Die Zustellung von Postsendungen erfolgt gestützt auf *Absatz 2* grundsätzlich an fünf Werktagen in der Woche, abonnierte Tageszeitungen werden an allen sechs Werktagen zugestellt. Zugestellt wird in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen an das in der Anschrift angegebene Wohn- oder Geschäftsdomizil; die Post ist somit zu einer Hauszustellung verpflichtet. Der Bundesrat wird in der Verordnung festzulegen haben, unter welchen Bedingungen Ausnahmen vom Grundsatz der Hauszustellung gemacht werden können. Er wird sich dabei an den bis heute geltenden Grundsatz halten, wonach dort, wo die Hauszustellung nur unter unverhältnismässigen Schwierigkeiten möglich ist, Einschränkungen gemacht werden können. Teil der Zustellungsverpflichtung werden auch die vom Bundesrat gestützt auf *Absatz 6* noch festzulegenden Zusatzdienstleistungen sein wie Nachsende-, Umleitungs- und Rücksendeaufträge oder auch die Beförderung von Gerichtsurkunden.

In *Absatz 3* wird die Verpflichtung zum Betrieb eines Netzes von Zugangspunkten verankert (Infrastrukturauftrag). Die Post stellt landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten sicher. Dieses Netz besteht aus bedienten Zugangspunkten (*Bst. a*) sowie aus öffentlichen Briefeinwürfen (*Bst. b*). Unter bedienten Zugangspunkten versteht man sowohl die von der Post als auch die in Zusammen-

arbeit mit Dritten betriebenen Einrichtungen – also Poststellen und Agenturen. Gemäss *Buchstabe a, 2. Halbsatz* müssen die bedienten Zugangspunkte grundsätzlich alle Postdienste der gesetzlich umschriebenen Grundversorgung anbieten. Der Bundesrat kann vorsehen, unter welchen Bedingungen das Dienstleistungsangebot an einem Zugangspunkt eingeschränkt werden darf. Dabei ist beispielsweise an den Verzicht auf die Entgegennahme von Gerichtsurkunden in einer Gemeinde ohne gerichtliche Behörde zu denken.

Bezüglich der Dichte der bedienten Zugangspunkte enthält das Gesetz folgende Vorgaben: Die ausreichende Versorgung ist dann gewährleistet, wenn die Dienstleistungen der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz erreichbar sind. Was als ausreichend zu bezeichnen ist, wird der Bundesrat im Rahmen der Qualitätsvorgaben gestützt auf *Artikel 14* in der Verordnung festlegen. Er wird sich dabei an der bisherigen Zielvorgabe orientieren, wonach ein Netz, in dem ca. 90 % der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr den nächsten Zugangspunkt erreichen können, als «ausreichend» erachtet wird. Zudem wird er den Begriff der Flächendeckung so auslegen, dass pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle mit allen Postdiensten der Grundversorgung vorhanden sein muss. Ebenfalls kann er Vorgaben bezüglich der Öffnungszeiten eines Zugangspunktes machen. Es ist der Post unbelassen, ob sie diese Zugangspunkte selbst betreibt oder in Zusammenarbeit mit Dritten.

Die Ausgestaltung des Netzes von öffentlichen Briefeinwürfen ist grundsätzlich Sache der Post. Der Bundesrat wird, gestützt auf *Absatz 6* in der Verordnung konkretere Vorgaben machen, wenn die Versorgung als nicht mehr ausreichend erachtet wird.

Wenn die Post einen bedienten Zugangspunkt verlegen oder schliessen will, muss sie zuvor die Behörde der betroffenen Gemeinde anhören. Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, so besteht die Möglichkeit, die Sache der PostCom vorzulegen und von ihr eine Empfehlung zuhanden der Post zu verlangen (vgl. *Art. 25 Abs. 2 Bst. f*). Der Entscheid verbleibt letztlich im Autonomiebereich der Post. Bei einer Verletzung des Infrastrukturauftrages kann die PostCom im Rahmen der ordentlichen Aufsicht intervenieren. Der Bundesrat regelt dieses Verfahren von der PostCom in der Verordnung.

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002²² (BehiG) verlangt, dass Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu öffentlich erbrachten Dienstleistungen verhindert, verringert oder beseitigt werden müssen. In den Geltungsbereich des BehiG fallen insbesondere grundsätzlich von allen beanspruchbare Dienstleistungen Privater, der SBB, weiterer konzessionierter Unternehmen und des Gemeinwesens. Darunter fällt auch die Grundversorgung des Postbereichs. Die Post wird gemäss *Absatz 5 Buchstabe a* verpflichtet, beim Zugang zum Netz und zu den Dienstleistungen niemanden aufgrund seiner Behinderung zu diskriminieren. Insbesondere ist sie verpflichtet, die Zugangspunkte baulich so auszugestalten, dass sensorisch oder bewegungsbehinderte Menschen nicht benachteiligt sind. Dabei sind, auch in zeitlicher Hinsicht, die Vorgaben des BehiG massgeblich. Aufgrund des Weltpostvertrages ist die Schweiz verpflichtet, sogenannte Blindensendungen gebührenfrei zu befördern. Dieser Auftrag wird in *Buchstabe b*

²² SR 151.3

ebenfalls der Grundversorgungsanbieterin übertragen. Unter Blindensendungen fallen alle an Blinde und Blindeninstitute adressierten oder von diesen aufgegebenen Sendungen, sofern sie Schriftstücke in Blindenschrift oder Tonaufnahmen enthalten und nicht Erwerbszwecken dienen. Gestützt auf die Vorgaben in *Absatz 1 Buchstaben a und b* wird der Bundesrat in der Verordnung folgende Postsendungen als Sendungen der Grundversorgung bezeichnen (E+1 bedeutet dabei «zugestellt an dem dem Aufgabetag folgenden Tag», E+2 «zugestellt zwei Arbeitstage nach dem Aufgabetag»).

Tabelle 1

Sendungen der Grundversorgung

Die Transport- und Zustellungspflicht aus Absatz 2 wird folgendermassen konkretisiert:

Produkt	Annahme	Beförderungsgeschwindigkeit	Preis und Qualität
A-Brief Inland	Zugangspunkt	E+1	Gemäss Vorgabe BR
B-Brief Inland	Zugangspunkt	E+2	Gemäss Vorgabe BR
A-Paket Inland	Zugangspunkt	E+1	Gemäss Vorgabe BR
B-Paket Inland	Zugangspunkt	E+2	Gemäss Vorgabe BR
Brief mit Zustellnachweis (Einschreiben)	Zugangspunkt	E+1	Gemäss Vorgabe BR
Brief Export	Zugangspunkt	Je nach Land	Gemäss Vorgabe BR
Paket Export	Zugangspunkt	Je nach Land	Gemäss Vorgabe BR

Tabelle 2

Zustellungspflicht der Post

Produkt	Zustellung	Qualität
Briefe und Pakete aus dem Inland und Import	Domizil, resp. Fach 5x pro Woche	Gemäss Vorgabe BR
Abonnierte Tageszeitungen	Domizil, resp. Fach 6x pro Woche	Gemäss Vorgabe BR
Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften aus dem Inland und aus Import	Domizil, resp. Fach 5x pro Woche	Gemäss Vorgabe BR

In der Verordnung wird festgehalten, dass für alle diese Dienste in der Zustellung ein Angebot für Nachsendung, Umleitung oder Rücksendung bestehen muss. Des Weiteren werden zusätzliche Produkte wie Einschreibesendungen oder Gerichtsurkunden in der Verordnung geregelt.

Schnellpostdienstleistungen (Express- und Kurierdienste) sowie die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften gehören auch künftig nicht zur Grundversorgung, ebenso wenig wie das Annehmen, das Sortieren, der Transport und die Zustellung von Massensendungen (mit Ausnahme der Sendungen im Monopol, vgl. dazu *Art. 17*).

Art. 14 Qualität

Die Postdienste der Grundversorgung müssen landesweit in der vom Bundesrat vorgegebenen Qualität erbracht werden. Zur Bestimmung der Qualität legt er in der Verordnung die zu messenden Qualitätskriterien fest. Diese werden die Beförderungspflicht (Vorgaben zu den Laufzeiten resp. Prozentsatz der Briefe und Pakete, die ihr Ziel innerhalb der vorgegebenen Zeit erreichen) sowie den Zugang (Erreichbarkeit der Zugangspunkte pro Einwohner) umfassen. Für diese Kriterien wird der Bundesrat Zielwerte festlegen, welche die Post erreichen muss. Nebst den Vorgaben zur Erreichbarkeit des Poststellennetzes wird er also auch festlegen, welcher prozentuale Anteil der Briefe rechtzeitig ankommen muss. Ebenfalls wird der Bundesrat ein Verfahren festlegen, wonach die Post jährlich die Qualität von einer unabhängigen Fachstelle zuhanden der PostCom überprüfen lässt. Die PostCom prüft anschliessend diese Resultate und wird sie veröffentlichen. Werden die Qualitätsvorgaben nicht eingehalten, so stehen der PostCom die aufsichtsrechtlichen Massnahmen nach *Artikel 27* zur Verfügung. Der Bundesrat regelt auch die Auskunftspflichten, welche die Post gegenüber der PostCom im Rahmen der Qualitätsprüfung hat gestützt auf *Artikel 26 Absatz 3*.

Art. 15 Preise

Der Gesetzgeber gibt der Post Grundsätze zur Preisgestaltung für die Grundversorgung vor. Die Post legt ihre Preise wie jedes andere Unternehmen nach wirtschaftlichen Grundsätzen fest. Das heisst, sie sind in der Regel kostendeckend. Die Kostendeckung soll es der Post erlauben, die Preise so festzusetzen, dass die Grundversorgung möglichst eigenwirtschaftlich erbracht werden kann und dass mit den Preisen ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden kann. Dieser Grundsatz ist im ordentlichen Verfahren vor dem Preisüberwacher im Rahmen der Beurteilungselemente nach Artikel 13 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985²³ (PüG) zu berücksichtigen (*Abs. 1*). Die Sendungen der Grundversorgung nach *Artikel 13 Absatz 1* müssen distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt sein, insbesondere muss die Gleichbehandlung aller Kundinnen und Kunden gewährleistet sein. Bei Preisanpassungen muss die Post gegenüber der PostCom die Einhaltung dieser Grundsätze nachweisen. Eine weitergehende Überprüfung der Preise ist Sache des Preisüberwachers sowie der WEKO.

Absatz 4 entspricht dem heutigen Artikel 15 PG, indem er festhält, dass die Preise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zu distanzunabhängigen Preisen befördert werden müssen. Für die Tageszustellung von abonnierten Tags- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse sowie für die Mitgliedschaftspressen werden Ermässigungen gewährt. Der Bundesrat genehmigt diese ermässigten Preise. Im Gegenzug leistet der Bund Beiträge zur Gewährung dieser Ermässigung in der Höhe von insgesamt 30 Millionen Franken. Diese indirekte Presseförderung wurde letzt-

²³ SR 942.20

mals im Jahre 2007 durch das Parlament beschlossen und soll deshalb bestehen bleiben. Neu ist auch der Betrag an die Regional- und Lokalpresse befristet (bis Ende 2014), gleich wie bisher schon derjenige an die Mitgliedschaftspresse (bis Ende 2011). Der Bundesrat legt in der Verordnung fest, welche Zeitungen und Zeitschriften von dieser Ermässigung profitieren. Er übernimmt dabei die heute in Artikel 15 Absatz 2 und 3 PG verwendeten Definitionen. Im Einzelfall entscheidet die Post wie heute mittels einer Verfügung über die Berechtigung. *Absatz 6* enthält eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat zur Regulierung der Preise. Der Bundesrat kann von seiner Befugnis Gebrauch machen, wenn er dies im Hinblick auf die Sicherstellung des in Artikel 92 BV verankerten Grundsatzes der preiswerten Grundversorgung als notwendig erachtet. In diesen Fällen kann er beispielsweise mittels Festlegung fester Preise für die Produkte der Grundversorgung oder mittels eines sogenannten Pricecaps (Festlegung eines durchschnittlichen Preises, der innerhalb eines zu bestimmenden Warenkorbs nicht überschritten werden darf) eine spezialgesetzliche Preisregulierung einführen. Er kann den Vollzug sowie den Erlass der notwendigen administrativen und technischen Vollzugsbestimmungen an die PostCom übertragen. Wenn der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch macht, entfällt automatisch die Zuständigkeit des Preisüberwachers, respektive wird dieser im Rahmen seiner Rechte nach Artikel 14 PüG angehört.

Art. 16 Weitere Rechte und Pflichten der Post

Wertzeichen sind ein wesentlicher Bestandteil der Grundversorgung, indem sie allen eine unkomplizierte Aufgabe von Briefen zu jeder Zeit und an vielen Orten ermöglichen. Das Recht resp. die Pflicht zur Herausgabe, Vervielfältigung, Verwendung und Ungültigerklärung von Postwertzeichen mit dem Aufdruck «Helvetia» ist gemäss Weltpostvertrag Sache der Mitgliedstaaten. Dieses Recht und die Pflicht sollen als Teil des gesetzlichen Auftrages in *Absatz 1* ausschliesslich auf die Post übertragen werden. Es ist dieser unbelassen, weitere Wertzeichen herauszugeben. Wie bis heute schon kann der Bundesrat bestimmen, dass Wertzeichen mit einem Zuschlag herausgegeben werden (Beispielsweise. Pro Juventute-Marken).

Der Post wird zudem gestützt auf *Absatz 2* das Recht übertragen, den öffentlichen Grund unentgeltlich zu benutzen. Dieses Recht steht in erster Line im Zusammenhang mit dem Auftrag zum Betrieb von öffentlichen Briefeinwürfen (*Art. 13 Abs. 3 Bst. b*), es kann aber auch für andere zur Erfüllung der Grundversorgung erforderlichen Einrichtungen gelten.

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

Mit der Vorschrift in *Absatz 4*, dass die Post bei der Organisation ihres Unternehmens den Anliegen der Kantone Rechnung tragen soll, wird zwar vom Grundsatz, allen Anbieterinnen von Postdiensten möglichst gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen, gegenüber der Post abgewichen. Das Anliegen wurde aber vom Parlament erst vor Kurzem in das geltende Postorganisationsgesetz eingefügt und ist am 1. November 2007 in Kraft getreten. Die Bestimmung soll daher übernommen werden.

Wird die Grundversorgungsanbieterin verpflichtet, in der ganzen Schweiz Postsendungen zu transportieren – insbesondere anderntags, d.h. über Nacht – zuzustellen (vgl. *Art. 13 Abs. 2*), so muss sie vom Sonntags- und Nachtfahrverbot für schwere Motorwagen gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958²⁴ (SVG) ausgenommen werden. Diese Ausnahme gilt bereits heute und ist in Artikel 91 Absatz 4 Buchstabe f der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962²⁵ (VRV) verankert. Der Bundesrat regelt an derselben Stelle, in welchem Umfang es aus betriebswirtschaftlichen und ökologischen Gründen zulässig sein kann, im Rahmen dieser Fahrten auch Sendungen ausserhalb der Grundversorgung zu befördern. Dabei muss er auch das Gebot der Gleichbehandlung der Konkurrenten berücksichtigen.

6.2.3 Finanzierung der Grundversorgung vor der vollständigen Marktöffnung

In *Artikel 17* wird das Briefmonopol der Post verankert. Ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wird der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss vorlegen, womit die Bestimmungen zum Monopol ausser Kraft gesetzt werden sollen.

Art. 17 Reservierter Dienst

Während der Dauer des Monopols sollen die Kosten aus der Grundversorgungsverpflichtung finanziert werden. Das Monopol umfasst nebst den Einzelsendungen der Grundversorgung gemäss *Artikel 13 Absatz 1* bis zu 50 g auch alle Brief-Massensendungen, die leichter als 50 g sind. Als Massensendungen gelten diejenigen Sendungen, für die dem Absender gestützt auf einen schriftlichen Vertrag oder Beleg Rechnung gestellt wird (vgl. in Abgrenzung dazu die Definition von Einzelsendungen in *Art. 13 Abs. 1*); es spielt dabei keine Rolle, ob es sich um inhaltsgleiche Massensendungen oder um grosse Mengen von verschiedensten Sendungen handelt. Massensendungen machen heute einen grossen Teil der Sendeaufträge aus. Würde man sie aus dem Monopol herausnehmen, so käme dies einer vorgezogenen faktischen Liberalisierung des Briefmarktes gleich.

Wie bis anhin sollen gemäss *Absatz 2* auch künftig die Brief-Schnellsendungen vom Monopol ausgenommen werden. Diese werden im Gesetz definiert als Sendungen, für deren Beförderung das Zweieinhalbfache des Preises der Post für die Beförderung der schnellsten Kategorie, das heisst eines A-Briefes, der ersten Gewichts- und Formatstufe bezahlt wird. Ebenfalls nicht unter das Monopol fällt die ins Ausland abgehende Briefpost.

Da im Monopolbereich der Wettbewerb fehlt, welcher für volkswirtschaftlich optimale Preise sorgen könnte, werden die Preisobergrenzen für Einzelsendungen in den reservierten Diensten gestützt auf *Absatz 3* vom Bundesrat festgelegt. Diese Preise müssen den von der Verfassung vorgegebenen Kriterien der Angemessenheit (preiswert) und der Berechnung nach gleichen Grundsätzen entsprechen. Darüber hinaus müssen sie distanzunabhängig und kostendeckend sein. Ersteres entspricht einem anerkannten Anliegen der Grundversorgungspolitik. Zweiteres legt die untere

²⁴ SR 741.01

²⁵ SR 741.11

Preislimite fest, untersagt aber nicht, dass mit den Preisen ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden darf. Bei der Festlegung der Preisobergrenzen berücksichtigt der Bundesrat auch die Entwicklungen des Marktes.

Wie bis anhin soll es der Post möglich sein, für Absender, welche Massensendungen aufgeben, entsprechende Lösungen anzubieten und die Preise im Einzelfall nach den entstehenden Kosten festzulegen. Es handelt sich dabei primär um Geschäftskunden, die unterschiedliche postalische Bedürfnisse – wie z.B. Druckdienstleistungen, Abholungen etc. – haben. Im Unterschied zum Schalterkunden beziehen sie ihre Dienstleistungen der Post gestützt auf eine vertragliche Basis gegen Fakturierung. Dabei muss die Post darauf achten, dass sie für vergleichbare Leistungen dieselben Kalkulationsgrundsätze anwendet und alle Absender rechtsgleich behandelt werden.

Art. 18 Finanzierung, Quersubventionierung und Rechnungslegung

Absatz 1 hält fest, dass die Einnahmen aus dem Monopol nur zur Deckung der Kosten aus der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs verwendet werden dürfen. Gleichzeitig gibt er vor, dass diese Einnahmen nicht zur Quersubventionierung von anderen Diensten, insbesondere Postdiensten, verwendet werden dürfen, welche ausserhalb der Grundversorgungsverpflichtungen erbracht werden. Das Quersubventionsverbot stützt sich auf den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 94 Absatz 1 BV und soll verhindern, dass mit gesetzlich gewährten Monopolgeldern der Wettbewerb verzerrt wird.

Damit unzulässige Quersubventionierungen zwischen den Diensten geprüft werden können, muss die Post ihr betriebliches Ergebnis für die einzelnen Dienste getrennt ausweisen (*Abs. 2*).

Gemäss *Absatz 3* ist die Post angewiesen, von Amtes wegen oder auf Anzeige hin sowie jährlich im Rahmen des regulatorischen Ausweises darzulegen, dass sie das Quersubventionsverbot nicht verletzt.

Der Bundesrat wird gestützt auf *Absatz 4* das Verfahren im Detail regeln sowie die Mitwirkungspflichten der Post konkretisieren. Die PostCom ist zuständig für die Überprüfung der Einhaltung des Quersubventionsverbotes und verfügt gegebenenfalls Massnahmen gestützt auf *Artikel 27* oder *28*. Im Rahmen ihrer Vollzugszuständigkeit kann sie technische und administrative Bestimmungen erlassen. Die Gebühren für dieses Verfahren richten sich nach *Artikel 33*; keine Gebühren werden fällig, wenn es mangels Anhaltspunkten nicht zum Abschluss eines Verfahrens kommt resp. das Verfahren eingestellt wird.

6.2.4 Finanzierung der Grundversorgung nach der vollständigen Marktöffnung

Art. 19 Grundsatz

Nach Abschaffung des Monopols wird davon ausgegangen, dass die Post die Grundversorgung im vollständig geöffneten Markt eigenwirtschaftlich erbringen können soll. Ob ihr das möglich ist, hängt sowohl von den gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch von der Ausschöpfung vorhandener Rationalisierungsmöglichkeiten seitens der Post ab. Dieser Grundsatz soll deshalb als programmatischer

Orientierungspunkt zur Auslegung des Gesetzes sowie zur Ausgestaltung der Grundversorgung in Gesetz und Verordnung dienen.

Art. 20 Abgeltung

Aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Erbringung der Grundversorgung hat die Post jedoch nicht in allen Fällen die Möglichkeit, unrentable Dienste einzustellen. Sie ist sowohl bei der Bestimmung ihres Angebotes wie auch bei der Festlegung der Preise zumindest teilweise eingeschränkt. Damit unterscheidet sich die Situation der Post von den anderen Anbieterinnen im Wettbewerb, welche völlige unternehmerische Freiheit geniessen. Falls diese gesetzliche Verpflichtung zu einer Last und letztlich zu Wettbewerbsnachteilen führt, hat die Post Anspruch auf die Abgeltung dieser sogenannten Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung. Diese Nettokosten ergeben sich aus der Differenz zwischen dem Ergebnis, das die Post mit der Grundversorgungsverpflichtung erzielt, und demjenigen Ergebnis, das die Post ohne diese Verpflichtung erzielt.

Die Post hat jährlich die Möglichkeit, gegenüber der PostCom eine Abgeltung gemäss *Absatz 1* geltend zu machen. Die PostCom beurteilt die beantragten Nettokosten. Die Post ist verpflichtet, der PostCom alle für diese Prüfung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat regelt in der Verordnung die Grundsätze zur Berechnung dieser Nettokosten sowie das Verfahren zu deren Prüfung. Er wird festlegen, wer für die Berechnung und die Überprüfung der Kosten zuständig ist, welche Informationen die Post zu liefern hat sowie nach welchem Verfahren Differenzen zwischen der PostCom und der Post beigelegt werden. Den Erlass von technischen und administrativen Bestimmungen zur Ausführung der gesetzlichen Ordnung wird der Bundesrat in der Verordnung an die PostCom übertragen.

Art. 21 Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung

Sind die Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung gestützt auf *Artikel 20* nachgewiesen, so erhebt die PostCom gestützt auf *Absatz 1* bei allen meldepflichtigen Anbieterinnen eine Abgabe zur Finanzierung dieser Nettokosten.

Die Abgabe wird gemäss *Absatz 2* entweder auf allen Umsätzen aus den Postdiensten oder aufgrund der Anzahl zugestellter Sendungen erhoben. Der Abgeltungsbeitrag wird proportional zu ihren Umsätzen oder zur Anzahl zugestellter Sendungen auf die Anbieterinnen verteilt. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Höhe der Nettokosten (Kostendeckungsprinzip), sie darf jedoch die Anbieterinnen nicht unverhältnismässig belasten (Äquivalenzprinzip).

Es ist Sache des Bundesrates, die Einzelheiten zur Erhebung der Abgabe (Höhe, Auskunftspflichten, Zeitpunkte der Erhebung) gestützt auf *Absatz 3* festzulegen. Er wird sich für eine in der Praxis umsetzbare Berechnungsvariante zu entscheiden haben. Erhebt er die Abgabe auf den Umsätzen, so dürfte sich an der Limite von 3 % des Umsatzes, wie sie im geltenden Postgesetz gilt, orientieren. Den Erlass von technischen und administrativen Bestimmungen zur Ausführung der gesetzlichen Ordnung wird der Bundesrat in der Verordnung an die PostCom übertragen.

Bei der Abgabe handelt es sich um eine Kausalabgabe. Sie dient als Ausgleich für die Nettokosten aus der Grundversorgungsverpflichtung und somit der Errichtung eines fairen Wettbewerbs zwischen allen Marktteilnehmerinnen. Ihre Erträge werden

ausschliesslich zur Finanzierung der gesetzlichen Grundversorgung verwendet. Sie leitet sich aus Artikel 92 BV ab und entspricht der Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung gemäss Artikel 38 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997²⁶ (FMG). Auch die Grundversorgerin untersteht dieser Abgabepflicht.

Art. 22 Bundesbeiträge

Reicht der Fonds zur Finanzierung der Grundversorgung nicht aus, weil beispielsweise die Lücke nur unter unverhältnismässiger Belastung der Anbieterinnen gedeckt werden könnte, so entrichtet der Bund gestützt auf *Artikel 22* die zusätzlich notwendige Abgeltung an die Grundversorgerin. Der Bundesrat beantragt dem Parlament die notwendigen Mittel im Rahmen des jährlichen Voranschlages.

6.2.5 Die Postkommission

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

Art. 23 Organisation

Nach *Absatz 1* wählt der Bundesrat die Mitglieder der Kommission. Diese müssen unabhängige Sachverständige sein und sie dürfen in keiner Weise rechtliche Verbindungen zu einer Unternehmung haben, welche Postdienste erbringt.

Das in *Absatz 2* verankerte Prinzip der Unabhängigkeit der Kommission beinhaltet die Weisungsungebundenheit. Das heisst, dass die Kommission unabhängig ist von Bundesrat und dem Departement, dem sie administrativ zugeordnet ist. Der PostCom steht ein Fachsekretariat zur Verfügung (vgl. *Art. 24*).

Der Bundesrat übt die administrative Aufsicht über die Geschäftsführung der Kommission aus. Im Rahmen dieser Aufsicht genehmigt er nach *Absatz 3* ihr Organisations- und Geschäftsführungsreglement. Er nimmt jährlich Kenntnis vom Tätigkeitsbericht. Zudem erlässt die PostCom eigene strategische Ziele, welche sie dem Bundesrat zur Kenntnis unterbreitet (*Abs. 4*).

Die Kosten der PostCom werden weitgehend aus der Branche selbst gedeckt werden (vgl. dazu *Art. 33*).

Art. 24 Fachsekretariat

Der Kommission, welche ein Milizorgan ist, wird ein vollzeitlich besetztes Sekretariat zur Seite gestellt. Es soll die Geschäfte zu Handen der Kommission vorbereiten, Untersuchungen durchführen sowie die notwendigen verfahrensleitenden Verfügungen erlassen (*Abs. 1*). Ebenso ist das Fachsekretariat für den Vollzug der Entscheidungen zuständig.

Der Bundesrat kann dem Sekretariat in der Verordnung den Vollzug bestimmter Aufgaben übertragen (*Abs. 2*). Er orientiert sich dabei an der Wichtigkeit der Entscheide und am Grundsatz der Verfahrensökonomie. Entscheidungsorgan ist in allen wesentlichen Fragen die Kommission. Für die Verfahren der Kommission wie auch des Fachsekretariates ist das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968²⁷ (VwVG) anwendbar.

Art. 25 Aufgaben

Gemäss *Absatz 1* hat die PostCom die Vollzugs- und damit auch die Verfügungsbezugnis für die Aufgaben, welche ihr im Postgesetz und in der Verordnung übertragen werden. Für die Durchsetzung ihrer Aufsicht stehen ihr die in *Artikel 27* vorgesehenen aufsichtsrechtlichen Mittel zur Verfügung. Soweit der Bundesrat ihr in der Verordnung entsprechende Kompetenzen überträgt (vgl. *Art. 18 Abs. 4, Art. 20 Abs. 2, Art. 21 Abs. 3* sowie *Art. 37 Abs. 2*), ist die PostCom berechtigt, im Rahmen des übergeordneten Rechts Vollziehungsverordnungen zu erlassen.

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

In *Absatz 2* werden die Aufgaben der Postkommission abschliessend aufgezählt. Dabei handelt es sich um eine Wiederholung der Aufgaben, welche im Gesetz in den jeweiligen Bestimmungen erwähnt sind. Die Aufzählung folgt der Reihenfolge der Bestimmungen.

Die PostCom registriert die meldepflichtigen Anbieterinnen, wenn diese die gesetzlichen Bedingungen erfüllen (*Bst. a*). Eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der Meldepflicht, ist die Aufsicht über die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sowie die Kontrolle der Pflicht zur Verhandlung über einen Gesamtarbeitsvertrag (*Bst. b*). Die Aufsicht über die meldepflichtigen Anbieterinnen wird die PostCom im Wesentlichen im Rahmen der jährlichen Reportings vornehmen. Dabei prüft die PostCom, ob die Anbieterinnen ihre Informations- und Auskunftspflichten einhalten (*Bst. d*). Bei Verstössen gegen die Meldepflicht und die damit verbundenen Auflagen kann die PostCom insbesondere Massnahmen nach *Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe d* verfügen.

Weiter entscheidet die Kommission bei Streitigkeiten über den technischen Zugang nach den *Artikeln 5 und 6 (Bst. c)*.

Im Bereich der Grundversorgung ist die PostCom zuständig für die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages (*Bst. e*). In ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde über die Grundversorgung nimmt sie jährlich den Nachweis der Post entgegen, dass diese die Grundversorgung im Umfang der gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Sie kann aber auch jederzeit von Amtes wegen oder aufgrund einer entsprechenden Anzeige untersuchen, ob der gesetzliche Grundversorgungsauftrag verletzt wird. Im Fall einer Verletzung ergreift sie die aufsichtsrechtlichen Massnahmen, welche ihr nach den *Artikel 27 und 28* zustehen. Des Weiteren stellt sie Qualitätsprüfungen der Grund-

²⁷ SR 172.021

versorgung (*Bst. g*) sowie die Prüfung der rechtlichen Vorgaben zu den Preisen (*Bst. h*, vgl. dazu Kommentierung *Art. 15 Abs. 2*). Sie führt ein Verfahren durch und gibt eine Empfehlung ab bei geplanten Schliessungen und Verlegungen von bedienten Zugangspunkten (*Bst. f*). Solange ein Restmonopol besteht, leitet sie die Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes (*Bst. i*). Nach der vollständigen Markttöffnung ist es die PostCom, welche die von der Post geltend gemachten Nettokosten prüft und allfällige Abgaben zur Finanzierung dieser Kosten verfügt (*Bst. j und k*). Der Bundesrat regelt die Verfahren zur Aufsicht über die Grundversorgung, insbesondere die jährliche Berichterstattung, in der Verordnung im Detail.

Die PostCom hat weiter die Aufgabe dafür zu sorgen, dass eine Schlichtungsstelle gemäss *Artikel 32* errichtet wird (*Bst. l*).

Die Postkommission hat nach *Buchstabe n* auch die Aufgabe, die Entwicklungen des Postmarktes zu beobachten. Zu diesem Zweck sammelt sie Informationen und wertet diese im Hinblick auf die Erfüllung des Gesetzeszwecks einer vielfältigen, preiswerten und qualitativ hochstehenden Versorgung aller Landesteile aus. Gestützt auf ihre Erkenntnisse kann sie ihrer Pflicht gemäss *Absatz 3* nachkommen, d.h. den Bundesrat und Öffentlichkeit informieren und allenfalls im Rahmen ihres Tätigkeitsberichtes auf allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinweisen. Die dafür notwendigen Auskünfte sind von den Anbieterinnen zur Verfügung zu stellen (vgl. *Art. 26 Abs. 2*). Wenn Anbieterinnen ihren Auskunftspflichten nicht nachkommen, hat die PostCom die Möglichkeit, eine entsprechende Verfügung zu erlassen.

Die Postkommission ist nicht zuständig für die Evaluation, d.h. für die Überprüfung der Wirksamkeit des Postgesetzes. Dies ist Aufgabe des Bundesrates gemäss *Artikel 3*, respektive des damit beauftragten Fachdienstes. Die PostCom ist aber verpflichtet, zu diesem Zweck mit dem Fachdienst zusammenzuarbeiten.

Art. 26 Auskunftspflichten

Grundsätzlich müssen alle diesem Gesetz unterstellten Personen, juristische oder natürliche, der PostCom alle nötigen Auskünfte erteilen, die diese für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt.

Einer erhöhten Auskunftspflicht unterliegen die meldepflichtigen Anbieterinnen. Sie haben im Rahmen jährlicher Reportings alle Unterlagen zur Prüfung der Einhaltung der Anforderungen aus *Artikel 4* vorzulegen. Die PostCom ist verpflichtet, bei der Bearbeitung der Daten das Geschäftsgeheimnis zu respektieren. Weiter müssen die Anbieterinnen die zur Erstellung einer Postdienststatistik notwendigen Auskünfte erteilen. Die Erstellung einer solchen Statistik gehört zur Aufgabe der Marktbeobachtung durch die PostCom. Ziel der Öffnung des Postmarktes sind nachhaltige Markteintritte und nicht eine kurzfristige Explosion der Anzahl von Anbieterinnen auf dem Postmarkt, die dann nach wenigen Monaten oder Jahren wieder vom Markt verschwinden. Mit der kontinuierlichen Beobachtung des Postmarktes können derartige Entwicklungen erkannt werden und es können gegebenenfalls Massnahmen getroffen werden. Zusätzlich zu diesen Auskunftspflichten kann der Bundesrat gestützt auf *Artikel 21 Absatz 3* weitere Auskünfte von den Anbieterinnen verlangen, die für die Berechnung der Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung notwendig sind.

Die Schweizerische Post als Grundversorgerin muss der PostCom diejenigen Auskünfte erteilen, welche diese für die Aufsicht benötigt (*Abs. 3*). Dies sind insbesondere Auskünfte im Rahmen der Aufsicht über den gesetzlichen Grundversorgungsauftrag und der Qualitätsprüfung, zur Überprüfung des Quersubventionierungsverbotes (während der Zeit des Restmonopols) sowie bei allfälliger Geltendmachung von Nettokosten.

Art. 27 Aufsicht und Massnahmen

Ohne wirksame Massnahmen zur Durchsetzung der Marktordnung kann das Ziel des fairen Wettbewerbs nicht erreicht werden. Der PostCom stehen daher Instrumente zur Verfügung, die der Erreichung dieses Zieles dienen. Sie kommen dann zur Anwendung, wenn eine Rechtsverletzung festgestellt wird. Die zu treffende Aufsichtsmassnahme muss sich dabei an den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit orientieren. Die Massnahmen sind – wo nicht ausdrücklich anders festgehalten – auf alle Anbieterinnen von Postdiensten anwendbar. Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion ist die PostCom auch gehalten, auf entsprechende Anzeigen von Dritten einzugehen. In Belangen der Grundversorgung wird die im geltenden Recht verankerte aufsichtsrechtliche Anzeige in diesem Sinne auch künftig zulässig sein. Der Umfang der Aufsicht ergibt sich aus dem Gesetz und der Verordnung.

Absatz 1 enthält den Grundsatz der Zuständigkeit der PostCom bei der Aufsicht über die Anbieterinnen von Postdiensten im Hinblick auf die Einhaltung des geltenden Postrechts.

Absatz 2 legt administrative Massnahmen fest, die die PostCom ergreifen kann, wenn sie in einer entsprechenden Untersuchung eine Rechtsverletzung festgestellt hat. Im Vordergrund steht die Behebung des festgestellten (Rechts-)Mangels und die Vorkehren, die zu treffen sind, damit sich die Rechtsverletzung nicht wiederholt (*Bst. a*). Die Behörde ist darüber zu informieren, ob und wie der Mangel behoben wurde bzw. was vorgekehrt wurde, damit sich die Verletzung nicht wiederholt.

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

Die *Buchstaben c* und *d* enthalten repressive Verwaltungssanktionen gegenüber den fehlbaren Unternehmen. Die Sanktionen nach *Buchstabe c* richten sich gegen die Post als Grundversorgerin. Die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages kann mit der Verfügung notwendiger Massnahmen erzwungen werden. Die Sanktionen nach *Buchstabe d* richten sich gegen die Anbieterinnen. Es kann sich dabei um Auflagen handeln, wie beispielsweise vorübergehende zusätzliche Informationspflichten, oder um Einschränkungen der Tätigkeit bis hin zur Streichung aus dem Register. Somit kann die Tätigkeit der für die Verletzung verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen eingeschränkt oder im äussersten Fall ganz verboten werden.

Schliesslich ermöglicht *Buchstabe e* die Einziehung des Gewinns, den das Unternehmen dadurch erlangt hat, dass es eine Rechtsverletzung begangen hat. Die Bestimmung bezweckt zu verhindern, dass die Anbieterinnen aus rechtswidrigen Handlungen einen finanziellen Vorteil ziehen können. Sie ist zu unterscheiden von den Verwaltungssanktionen gemäss *Artikel 28* und der Busse gemäss *Artikel 34*.

Die Feststellung einer Rechtsverletzung sowie die entsprechenden Massnahmen erlässt die PostCom in Form einer Verfügung.

Zur vorläufigen Sicherung der Durchsetzung des materiellen Rechts kann die Kommission im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens auf Antrag oder von Amtes wegen auch vorsorgliche Massnahmen anordnen. Diese Kompetenz steht ihr auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu, weshalb darauf verzichtet wird, eine entsprechende Bestimmung im vorliegenden Gesetz aufzuführen.

Art. 28 Verwaltungssanktionen

Die Wirksamkeit der Regulierung hängt entscheidend von den Durchsetzungsmitteln der PostCom ab. Ergänzend zu den Aufsichtsmaßnahmen von *Artikel 27* soll es der PostCom möglich sein, Verwaltungssanktionen zu verhängen. Das Unternehmen kann dann mit einem Betrag von bis zu 10 Prozent des in den letzten 3 Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet werden (*Abs. 1*). Mögliche Anwendungsfälle für Verwaltungssanktionen sind beispielsweise die Verletzung der Meldepflicht oder von Auskunftspflichten sowie die Nichteinhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Die Verwaltungssanktionen sollen auch eine präventive Wirkung entfalten.

Für Aufsichts- und Sanktionsverfahren gilt das VwVG (*Abs. 2*). Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips sind bei geringfügigen und erstmaligen Verstössen zunächst weniger schwerwiegende Massnahmen nach *Artikel 27* anzuordnen. Erst bei deren Missachtung bzw. bei Wiederholung des Verstosses kämen in einem zweiten Schritt die Verwaltungssanktionen zur Anwendung. Im Verhältnis zur *Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe e* (Einziehung von unrechtmässig erzielten Gewinnen) ist demgegenüber von einer alternativen Anwendbarkeit auszugehen. Welche der beiden Bestimmungen im Einzelfall zur Anwendung kommt, hat die PostCom – namentlich gestützt auf prozessökonomische Erwägungen – zu entscheiden.

Der Entscheid, ob eine Verwaltungssanktion oder eine strafrechtliche Sanktion zu treffen ist, dürfte im Einzelfall eher zugunsten der Verwaltungssanktionen ausfallen: Dafür sprechen einerseits prozessökonomische Gründe, andererseits können juristische Personen nur mit Verwaltungssanktionen belegt werden, handelt es sich bei den Strafbestimmungen doch lediglich um Übertretungen, wofür grundsätzlich nur natürliche Personen deliktfähig sind.

Art. 29 Amtshilfe

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

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

Art. 30 Geschäfts- und Berufsgeheimnis

Die PostCom darf keine geheimhaltungsbedürftigen innerbetrieblichen Informationen oder Daten bekannt geben. Die Verletzung dieser Bestimmung kann nach Artikel 162 des Strafgesetzbuches²⁸ (StGB) bestraft werden.

Art. 31 Bearbeitung von Personendaten

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

6.2.6 Schlichtungsstelle

Art. 32

Kommt es zu Streitigkeiten zwischen Kundinnen oder Kunden und Anbieterinnen von Postdiensten steht den Kundinnen und Kunden ein Verfahren zur Verfügung, in dem sie auf einfache und kostengünstige Weise Streitigkeiten mit Anbieterinnen vorbringen können. Diese Schlichtungsstelle ist ein Element des Konsumentenschutzes und soll die in der Regel schwächere Position der Kundinnen und Kunden im Markt stärken. Die Vorschrift ist deshalb auf Kundinnen und Kunden anwendbar, die Einzelsendungen aufgeben; Absender von Massensendungen (vgl. zur Definition Kommentar zu *Art. 17 Abs. 3*) sind auf den Konsumentenschutz nicht angewiesen.

In *Absatz 1* erhält die PostCom den Auftrag, diese Schlichtungsstelle einzurichten oder Dritte damit zu beauftragen. Es soll so die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Branche die Schlichtungsstelle im Auftrag der PostCom selber gründen und sie auf privater Basis, beispielsweise mit einer Stiftung als Trägerschaft, organisieren kann. Die Schlichtungsstelle muss jedoch personell und fachlich unabhängig sein, sowohl von der Regulationsbehörde als auch von den Anbieterinnen von Postdiensten. Sollte eine Branchenlösung nicht zustande kommen, ist es Sache der PostCom, die nötige Organisation bereitzustellen.

Die *Absätze 2 und 3* legen die Grundsätze des Verfahrens fest. Die Schlichtungsstelle ist nur zuständig im Sinne eines Vorverfahrens für zivilrechtliche Streitigkeiten. Zivilrechtlicher Natur sind insbesondere auch die Verhältnisse zwischen Kundinnen und Kunden von Dienstleistungen der Grundversorgung. Überall dort, wo bereits heute spezialgesetzliche Verfahren bestehen, sind diese anwendbar (z.B. Datenschutz, Preisüberwachung).

In der Regel wird die Kundin oder der Kunde die Schlichtungsstelle anrufen, jedoch steht das Recht auch der Anbieterin zu. Wer das Verfahren einleitet, zahlt eine Bearbeitungsgebühr, die Verfahrenskosten bezahlt in jedem Fall die Anbieterin, unabhängig davon, ob die Kundin oder der Kunde die Schlichtungsstelle angerufen hat und unabhängig davon, wie das Verfahren ausgeht. Dieser Grundsatz ist gerecht-

²⁸ SR 311.0

fertigt, weil die Anbieterin aufgrund ihrer finanziellen Potenz in der Regel über mehr Mittel verfügt.

Um ein missbräuchliches Anrufen zu minimieren muss jedoch die Kundin oder der Kunde wie auch die Anbieterin eine Behandlungsgebühr bezahlen. Diese Gebühr wird dann der Kundin oder dem Kunden zurückerstattet, wenn der Schlichtungsentscheid zu ihren oder seinen Gunsten ausfällt.

Die Anbieterinnen von Postdiensten müssen am Schlichtungsverfahren teilnehmen, die Kundinnen und Kunden müssen sich darauf nicht einlassen. Die Parteien sind durch den Schlichtungsentscheid nicht gebunden; anschliessend bzw. anstelle, wenn die Anbieterin die Schlichtungsstelle anruft, der oder die Kundin sich aber darauf nicht einlässt, steht der zivilgerichtliche Weg offen.

6.2.7 Gebühren und Aufsichtsabgaben

Art. 33

Verwaltungsgebühren sind von denjenigen natürlichen oder juristischen Personen geschuldet, welche Adressatinnen oder Adressaten einer Verfügung sind oder einen entsprechenden Verwaltungsakt ausgelöst haben. Die Gebühren müssen angemessen und kostendeckend sein. Damit soll sichergestellt werden, dass mit dem Vollzug des Postgesetzes verbundenen Regulierungskosten weitgehend durch den Sektor selber getragen werden. Zur Deckung von Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühren gedeckt sind, kann die PostCom bei den meldepflichtigen Anbieterinnen eine Aufsichtsabgabe erheben. Sie bemisst sich nach der Grösse des Unternehmens, die anhand der erbrachten Postdienstleistungen bestimmt wird (*Abs. 2*).

Gemäss *Absatz 3* regelt der Bundesrat die Einzelheiten. Er kann insbesondere für die Anzeigeverfahren zum Quersubventionierungsverbot Gebührenfreiheit vorsehen, wenn es mangels Anhaltspunkten nicht zum Abschluss eines Verfahrens kommt oder das Verfahren eingestellt wird. Sofern die Gebühren von untergeordneter Bedeutung sind, können sie von der zuständigen Behörde bestimmt werden.

Die Aufwendungen und Erlöse der PostCom werden im Voranschlag des Bundes brutto ausgewiesen. Die Kosten im Zusammenhang mit den Dienstleistungen, welche die PostCom gegenüber dem Staat erbringt, gehen zulasten des Bundeshaushaltes. Solche Kosten fallen beispielsweise an bei der Erledigung parlamentarischer Vorstösse oder Beratungsarbeiten gegenüber einer Bundesstelle.

6.2.8 Übertretungen

Art. 34

Als zusätzliche Massnahme zu den Aufsichtsinstrumenten nach *Artikel 27* und *28* sind Strafbestimmungen als Sanktion vorgesehen. Es handelt sich durchwegs um Übertretungstatbestände. Neben den allgemeinen Voraussetzungen der Strafbarkeit ist Bedingung, dass die Tat vorsätzlich begangen wurde und einer der in *Buchstabe a* und *b* erwähnten Tatbestände erfüllt ist. Deliktsfähig sind im Falle von Übertretungen nur natürliche Personen; in Ausnahmefällen kann gestützt auf Arti-

kel 7 Absatz 1 des Verwaltungsstrafrechts vom 22. März 1974²⁹ (VStR) eine Busse von bis zu 5000 Franken an eine juristische Person übertragen werden.

6.3 Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Art. 35 Grundversorgung

Gestützt auf *Absatz 1* ist die Post verpflichtet, landesweit eine Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicherzustellen. Der Bundesrat legt gestützt auf *Absatz 4* die einzelnen Dienstleistungen fest. Bezüglich der Zusammenarbeit mit Dritten gelten dieselben Voraussetzungen wie bei der Grundversorgung mit Postdiensten (vgl. Kommentar zu *Art. 12*). Insbesondere die Übertragung des Auftrages an die PostFinance AG ist zulässig, da die Post gemäss neuem POG verpflichtet wird, eine Mehrheitsbeteiligung an der PostFinance AG zu halten.

Die Grundversorgung im Zahlungsverkehr muss gemäss *Absatz 2* für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein. Die Post muss diese Zugangsverpflichtung kostendeckend und folglich flexibel ausgestalten. Sie kann den Zugang mittels bedienten Poststellen, Geldausgabeautomaten, Briefverkehr sowie über ein System für den elektronischen Zahlungsverkehr sicherstellen. Dabei richtet sie sich sowohl an den Kundenbedürfnissen, und an der technologischen Entwicklung als auch an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aus. Stellt der Bundesrat fest, dass die bestehenden gesetzlichen Vorgaben nicht ausreichend sind, so kann er gestützt auf *Absatz 3* der Post insbesondere vorschreiben, die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs über eine bestimmte Zahl von bedienten Zugangspunkten anzubieten. Dabei muss er jedoch darauf achten, dass die eigenwirtschaftliche Erbringung des Zahlungsverkehrs nicht gefährdet wird.

Für Menschen mit Behinderungen stellt die Post den barrierefreien Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr sicher (*Abs. 2 dritter Satz*).

Art. 36 Berichterstattung

Die Post erstattet dem Bundesrat periodisch Bericht über die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen. Gestützt auf diese Daten wird der Fachdienst auch seinen Evaluationsauftrag gemäss *Artikel 3* wahrnehmen können.

6.4 Schlussbestimmungen

Art. 37 Vollzug

Der Bundesrat erlässt die notwendigen Vollzugsbestimmungen. Er kann auch Vollzugsbestimmungen erlassen, welche aufgrund der im Anhang zu diesem Gesetz geänderten Bundesgesetze notwendig werden. Insbesondere kann er die Anforderungen für die Zustellung gerichtlicher Urkunden durch Anbieterinnen von Postdiensten festlegen. Den Erlass von Vorschriften technischer oder administrativer Natur, die von untergeordneter Bedeutung sind, kann der Bundesrat in der Verord-

²⁹ SR 313.0

nung auf die PostCom oder den Fachdienst übertragen. Dazu verpflichtet wird er in den *Artikeln 18 Absatz 4, 20 Absatz 2 sowie 21 Absatz 3*.

Art. 38 Internationale Vereinbarungen

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

Gemäss *Absatz 3* kann der Bundesrat eine Anbieterin von Dienstleistungen der Grundversorgung verpflichten, die Vertretung der Schweiz in internationalen Organisationen des Postverkehrs und des Zahlungsverkehrs wahrzunehmen. Er erfüllt damit die Vorgabe des Weltpostvertrages, eine Grundversorgungsbeauftragte zu bezeichnen, welche in den entsprechenden Gremien vertreten ist. Die Kosten für die Mitgliedschaft der Schweiz in den Organisationen werden durch den Bund getragen. Die Kosten für die Ausübung der Vertretung werden durch die Post übernommen, sie können als Kosten der Grundversorgungsverpflichtung angerechnet werden. Die Post spricht die Wahrnehmung der schweizerischen Interessen mit dem zuständigen Departement ab.

Art. 39 Altrechtliche Konzessionen

Die gemäss *Artikel 5* des aufzuhebenden Postgesetzes erteilten Konzessionen für die Erbringung von Postdienstleistungen behalten ihre Gültigkeit bis zu deren Ablauf.

Absatz 2 bringt zum Ausdruck, dass auch für die Inhaberinnen von altrechtlichen Konzessionen das neue Gesetz Geltung hat. Eine Ausnahme ist dort vorgesehen, wo altrechtliche Konzessionen Bestimmungen enthalten, die der neuen Gesetzgebung widersprechen. Hier soll die Inhaberin der Konzession in ihren Rechten, die sie aus der Konzession geltend machen kann, geschützt werden. Dieser Schutz greift aber nur dort, wo die altrechtliche Konzession tatsächlich eine Regelung trifft. Bringt beispielsweise das neue Recht Rechte und Pflichten mit sich, die in der Konzession nicht geregelt sind, so gelten diese mit Inkrafttreten des Gesetzes auch für die Inhaberinnen altrechtlicher Konzessionen.

Art. 40 Hängige Verfahren

Die Bestimmung sieht vor, dass die Zuständigkeitsordnung mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts geändert wird. Hängige Verfahren gestützt auf das noch geltende alte Postgesetz sind deshalb denjenigen Behörden zu übertragen, die nach neuem Recht zuständig sind.

Art. 41 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Art. 42 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum, über das Inkrafttreten entscheidet der Bundesrat.

In *Absatz 2* wird verbindlich festgehalten, dass der Bundesrat ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Bundesbeschluss vorlegen muss, der die vollständige Marktöffnung vorsieht. In diesem Bundesbeschluss werden diejenigen Bestimmungen aufgehoben, die nur solange gelten als die Post über ein Briefmonopol bis zu einem Briefgewicht von 50 g verfügt. Gleichzeitig werden diejenigen Artikel in Kraft gesetzt, die für eine vollständige Marktöffnung erforderlich sind. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass das Parlament bei der Beratung des Gesetzesentwurfs einen vollständigen Überblick über alle Bestimmungen hat, auch über diejenigen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werden.

Der Bundesbeschluss ist dem fakultativen Referendum unterstellt.

6.5 Änderungen bisherigen Rechts

6.5.1 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005³⁰

Art. 83 Bst. p Einleitungssatz und Ziff. 3

Der Einleitungssatz wird ergänzt mit dem Verweis auf das Postgesetz für die Streitigkeiten, die sich aus dessen Vollzug ergeben. Die Ziffer enthält den Verweis auf Artikel 27 des neuen PG. In der neuen Ziffer 3 des Bundesgerichtsgesetzes sind diejenigen Fälle aufgelistet, in denen das Bundesverwaltungsgericht endgültig entscheidet.

³⁰ SR 173.110

6.5.2

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)³¹

Art. 455 Abs. 3

Nach Artikel 10 des neuen PG können neu nicht nur die Post, sondern auch die anderen Anbieterinnen von Postdiensten in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen die Haftung für uneingeschriebene Postsendungen einschränken oder ausschliessen. In Artikel 455 Absatz 3 OR muss deshalb der bisherige Vorbehalt bezüglich der Post auf alle Anbieterinnen ausgedehnt werden.

6.5.3

Strafgesetzbuch³² (StGB)

Artikel 359 Absatz 5 erster Satz StGB verweist auf die Bestimmungen über Gerichtsurkunden in den gestützt auf Artikel 11 des alten Postgesetzes erlassenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Schweizerischen Post zur Briefpost. In Anpassung an das neue Recht ist stattdessen generell auf die Postgesetzgebung zu verweisen.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat geprüft, ob nicht auch Bestimmungen in anderen Bundesgesetzen geändert werden sollen, die sich auf die Zustellung von Gerichtsurkunden und Prozesseingaben beziehen. Dies betrifft in erster Linie Verfahrensbestimmungen wie z.B. Artikel 21 Absatz 1 VwVG. Nach dieser Bestimmung müssen schriftliche Eingaben spätestens am letzten Tage der Frist der Behörde eingereicht oder zu deren Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden. Damit können die gesetzten Fristen eingehalten werden. In dieser Hinsicht stellt sich die Frage, ob der Übergabe solcher Dokumente an andere Anbieterinnen von Postdiensten nicht die gleiche Rechtswirkung zukommen sollte. Hierzu müssten zahlreiche Prozessgesetze entsprechend angepasst werden. Der Bundesrat sieht momentan von einer Gleichstellung der anderen Anbieterinnen mit der Post ab, da noch unklar ist, ob sie solche Dienste mit vergleichbaren Modalitäten anbieten werden, die einen rechtsgenügenden Nachweis des Übergabezeitpunkts gewährleisten. Die Frage wird bei künftigen Revisionen von Prozessgesetzen in Zusammenarbeit mit gerichtlichen Instanzen zu prüfen sein.

6.5.4

Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948³³

Diese Anpassung ist Folge der Zulassung von privaten Anbieterinnen von Postdienstleistungen.

³¹ SR 220

³² SR 311.0

³³ SR 748.0

Reichen die Fondsbeiträge nach *Artikel 21* zur Finanzierung der Grundversorgung nicht aus, kommt es zu einem Antrag der PostCom auf Abgeltung durch den Bund. Die entsprechenden Beträge sind im Voranschlag einzustellen und mit dem Budget zu genehmigen.

Eine indirekte finanzielle Auswirkung könnte sich dadurch ergeben, dass die Gewinnausschüttung der Post in die Bundeskasse in den Jahren nach der Aufhebung des Monopols zurückgehen könnte. Grund dafür ist der Wegfall der Erträge aus dem Monopol und der Verlust von Marktanteilen an private Anbieterinnen von Postdienstleistungen.

Für die indirekte Presseförderung leistet der Bund der Post weiterhin jährlich 20 Millionen Franken für die Regional- und Lokalpresse³⁴ und CHF 10 Millionen Franken für die Mitgliedschaftspresse³⁵.

Der Bundesrat kann alle Anbieterinnen von Postdiensten verpflichten, in ausserordentlichen Lagen die zur Sicherstellung des Postverkehrs als nützlich und notwendig erachteten Leistungen zu erbringen bzw. er kann die Postdienstleistungen beschränken oder untersagen. Entstehen den Unternehmen aufgrund der Ausübung dieser Kompetenz durch den Bundesrat Kosten, werden sie ihnen – unter Berücksichtigung des Eigeninteresses – vom Bund abgegolten. Die Höhe derartiger Kosten können jedoch im jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

Die neu zu schaffende Regulationsbehörde (PostCom) muss mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Verglichen mit der heutigen Postregulationsbehörde (PostReg) wird sie anders organisiert sein und weitergehende Aufgaben und Kompetenzen haben. Neben der eigentlichen Kommission, bestehend aus 5–7 nebenamtlich tätigen Mitgliedern, muss ein Fachsekretariat bestellt werden. Wie viele Stellen dafür benötigt werden, ist noch nicht genau bezifferbar. Es ist davon abhängig, in welchem Umfang das Fachsekretariat selbständig, ohne Mitwirkung der Kommission, Verfügungen erlässt und vollzieht, ferner, ob das Sekretariat autonom organisiert wird oder ob es einem bestehenden Fachsekretariat angegliedert oder in einer Verwaltungseinheit integriert wird. Zieht man das Fach- und Kommissionssekretariat der ComCom (ca. 12,5 Stellen, davon 3 im Kommissionssekretariat) und dasjenige der ElCom (insgesamt 30 Stellen, davon 3 im Kommissionssekretariat) als Vergleich heran, dürfte etwa ein Bedarf von 8–10 Stellen entstehen. Die im Vergleich zu den übrigen Sekretariaten geringere Zahl ist darauf zurückzuführen, dass die Regulationsbehörde im Postmarkt mit wesentlich weniger Aufgaben betraut ist. Beispielsweise fehlt die personalintensive Aufgabe der Überwachung des Netz Zugangs.

Hinzu kommen im Postsektor ca. 2–3 Stellen beim Fachdienst, der die Arbeiten und Entscheide zu Handen des Bundesrates (Gesetzgebung, Evaluation) ausführt. Diese Aufgaben werden heute von der PostReg wahrgenommen. Demgegenüber werden die 7,2 Stellen der heutigen Regulationsbehörde in die beiden vorgenannten Behörden integriert.

³⁴ Gilt bis zum 31. Dez. 2014

³⁵ Gilt bis zum 31. Dez. 2011

7.2

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Für die Kantone und Gemeinden ergeben sich in finanzieller und personeller Hinsicht keine signifikanten Auswirkungen. Die Kantone erhalten keine Vollzugsaufgaben, diese werden vom Bundesrat und von der neu zu schaffenden PostCom wahrgenommen.

7.3

Auswirkungen auf die Schweizerische Post

Der Post wird ein gesetzlicher Grundversorgungsauftrag im Bereich der Postdienste und der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs erteilt. Die Aufträge sind bezüglich Inhalts auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe definiert und enthalten für den Zugang zur Dienstleistung und der Preisgestaltung gewisse Vorgaben. Sie schränken demnach die unternehmerische Freiheit im Bereich der Grundversorgung ein.

Nach der vollständigen Marktöffnung werden der Post keine Erträge aus dem Monopol mehr zufließen, sondern sie müssen vollumfänglich im Wettbewerb generiert werden. Dazu muss die Grundversorgung möglichst eigenwirtschaftlich erbracht werden. Diese Vorgabe kann die Post gemäss der Studie Plaut/Frontier nur dann umsetzen, wenn sie ihre Kosten im Zeitverlauf reduzieren und Rationalisierungen in einem unter Wettbewerbsbedingungen üblichen Mass (Lohn- und Personalbestandsanpassungen) vornehmen kann³⁶.

Mittel- und längerfristig wird die Post daher den Personalbestand eher reduzieren müssen und die Erträge, die die Post in die Bundeskasse abliefern, dürften geringer ausfallen.

7.4

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft im Allgemeinen

7.4.1

Notwendigkeit der Regulation

Während der Dauer des Monopols bedarf es für die Preisregulation einer speziellen Regulierung, weil für den monopolgeschützten Bereich die Marktmechanismen nicht spielen.

In der Anfangsphase der vollständigen Marktöffnung ist eine sektorielle Regulierung angezeigt. Dies zeigen die Entwicklungen in bereits liberalisierten Märkten wie dem der Kommunikation und der Elektrizität. Der Entwurf des Postgesetzes beschränkt jedoch die Sektorregulierung im Interesse von möglichst geringen staatlichen Eingriffen auf das absolut Notwendige. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf Fragen der Interoperabilität, auf die Marktaufsicht und die Aufsicht über die Grundversorgung. Eine Preisregulation ist nicht vorgesehen, es kommen gegebenenfalls die bereits vorhandenen Einrichtungen der WEKO und des Preisüberwachers zum Zug.

³⁶ «Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, London, Dezember 2007.

Eine Evaluationsklausel verpflichtet den Bundesrat periodisch zu überprüfen, ob und in welchem Umfang eine sektorielle Regulierung noch erforderlich ist.

7.4.2 Zweckmässigkeit im Vollzug

Anstelle der bisherigen Konzessionspflicht für die Anbieterinnen von Postdienstleistungen der Grundversorgung tritt neu eine Meldepflicht für alle Anbieterinnen von Postdiensten. Für die bisherigen Konzessionsinhaberinnen bedeutet dies eine wesentliche Vereinfachung. Für bisher nicht meldepflichtige Unternehmen ist dies eine Änderung, die jedoch durch das einfache Verfahren der Meldepflicht nicht ins Gewicht fällt. Hinzu kommt, dass der Bundesrat Ausnahmen von der Meldepflicht vorsehen kann. Er wird diese Ausnahmen in einer Verordnung regeln.

Geprüft wurde auch eine generelle Bewilligungspflicht, die jedoch aus Gründen des administrativen Aufwands und wegen möglicher Verzögerungen von Markteintritten nicht weiterverfolgt wurde. Ein über die Interoperabilitätsregel hinausgehender Zugang wurde ebenfalls geprüft. Zugunsten einer möglichst zurückhaltenden Regulation und möglichst wenig staatlichen Eingriffen wurde auf gesetzliche Vorgaben für den Zugang zur Infrastruktur verzichtet.

Die für die Regulation zuständigen Instanzen müssen noch aufgebaut und die heutige Regulationsbehörde muss in die zukünftige PostCom überführt werden. Die zukünftige Struktur und Organisation wird sich an diejenige im Fernmelde- und Elektrizitätsmarkt anlehnen.

7.4.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft werden in der Studie Plaut/Frontier dargelegt³⁷. Sie enthält insbesondere Aussagen zur Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Postmarkt, zur Entwicklung der Preise sowie des Arbeitsmarktes.

In der Zeit des Restmonopols von 50 g ist davon auszugehen, dass es kaum Markteintritte von neuen Anbieterinnen von Briefpostdiensten geben wird und die Marktanteile der Post sich nicht wesentlich verändern. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass – auch mit der Senkung des Monopols – nur ca. 25 % des Briefmarktes im Wettbewerb ist. Nach der vollständigen Marktöffnung rechnet die Studie in erster Linie mit Wettbewerb bei den nicht prioritären und den prioritären Einzelsendungen sowie bei unadressierten Sendungen mit einem langfristigen Gesamtmarktanteil von 15–30 %. Weniger Wettbewerb wird sich bei den adressierten Massensendungen entwickeln, weil es sich dabei um den Markt mit Vertragskundinnen und Vertragskunden handelt. Hier hat die Post bereits heute Flexibilität und kann mit ihren Kundinnen und Kunden Sonderkonditionen vereinbaren. Der Wettbewerb nach der vollständigen Marktöffnung kann sich relativ rasch entwickeln und zwar deshalb, weil sich potentielle Anbieterinnen darauf vorbereiten können. Die im Gesetz festgeschriebene Übergangsfrist gibt ihnen die nötige Planungssicherheit.

³⁷ «Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, London, Dezember 2007.

Die Grösse des Marktanteilsverlustes der Post hängt insbesondere damit zusammen, wie sie ihre Kosten an die Wettbewerbssituation anpasst. Je mehr Kostenrationalisierungen sie vornimmt, desto eher kann sie den Verlust von Marktanteilen eindämmen.

Bei den Preisen geht die Studie davon aus, dass sich durch die Marktöffnung im Durchschnitt ein Preiseffekt zugunsten der Kundinnen und Kunden ergibt. Dies bedeutet also ein Sinken des durchschnittlichen Preisniveaus. Zu beachten ist jedoch, dass ein Sinken des Niveaus im Durchschnitt auch steigende Preise für gewisse Kundinnen und Kunden bedeuten kann.

Bezüglich der Arbeitsmarktsituation rechnet die Studie langfristig mit einem negativen Beschäftigungseffekt im Postmarkt. In erster Linie ist dies darauf zurückzuführen, dass aufgrund der fortschreitenden Liberalisierung ein sinkender Personalbestand bei der Post zu erwarten ist. Dies zeigt auch deren Personalentwicklung in den letzten Jahren, die auch ohne Rationalisierungen unter dem Aspekt der Konkurrenzsituation rückläufig ist.

Demgegenüber geht ein von der EU in Auftrag gegebener Expertenbericht davon aus, dass im gesamten (europäischen) Postsektor eine positive Beschäftigungsentwicklung einsetzt.³⁸ Die Vergleichszahlen für Deutschland für die Jahre 1999–2005 zeigen, dass die von den Wettbewerbern neu geschaffenen Stellen die vom ehemaligen Monopolisten abgebauten Stellen in etwa kompensieren.³⁹

8 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁴⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁴¹ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

9 Gesetzliche Grundlagen

9.1 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 92 BV und konkretisiert den Verfassungsauftrag zur Sicherstellung der landesweiten Versorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs.

Die der Post eingeräumte Möglichkeit für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrages Dritte beizuziehen ist verfassungsmässig, weil die Post ein genügendes Aufsichts- und Weisungsrecht über diesen Dritten hat (vgl. Erläuterungen zu *Art. 12*).

³⁸ PricewaterhouseCoopers, Die Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste im Jahr 2009 auf den Universaldienst, 2006.

³⁹ Tätigkeitsbericht PostReg, 2007, S. 35.

⁴⁰ BBl 2008 792 820

⁴¹ BBl 2008 8545

9.2

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Delegationen von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat, die über die allgemeine Vollzugskompetenz hinausgehen, sind in folgenden Artikeln enthalten:

Art. 4 Abs. 2 Ausnahmen von der Meldepflicht

Welche Ausnahmen von der Meldepflicht angemessen sind, ist einerseits abhängig von der technologischen Entwicklung der Prozesskette, andererseits ist die Bestimmung des Umsatzes «von geringer wirtschaftlicher Bedeutung» einem raschen Wandel unterworfen. Dies verlangt eine Delegation an den Bundesrat.

Art. 8 Abs. 2 Informationen zur Qualität

Welche Informationen aussagekräftig sind bezüglich der Qualität von Postdiensten, insbesondere welche Messmethoden einen für die Konsumentinnen und Konsumenten sinnvollen Vergleich erlauben, ist Gegenstand internationaler Standardisierungsprozesse und wird ständig weiterentwickelt. Sinnvollerweise regelt der Bundesrat dies mit der angebrachten Flexibilität in der Verordnung.

Art. 9 Bedingungen für Hausbriefkästen und Zustellanlagen

Es handelt sich hierbei um detailreiche technische Vorgaben zu Standort, Masse und Beschriftung von Briefkästen. Aufgrund der Technizität ist es zweckmässiger, die Regelung dem Bundesrat zu übertragen.

Art. 11 Abs. 1 Ausserordentliche Lagen

Welche Ereignisse zu einer ausserordentlichen Lage führen, ist abhängig von sich wandelnden politischen, ökologischen sowie gesundheitspolitischen Entwicklungen. Aus diesem Grund wird diese Kompetenz und die damit zusammenhängende Abgeltungsregelung an den Bundesrat übertragen.

Art. 11 Abs. 2 Verpflichtung von Personal in ausserordentlichen Lagen

Ausserordentliche Lagen sind nicht planbar und brauchen flexible Lösungen. Auch hier muss auf die technische Entwicklung Rücksicht genommen werden können. Je nach Art der ausserordentlichen Lage muss von den jeweiligen Dienstanbieterinnen das notwendige und technisch versierte Personal verpflichtet werden.

Art. 13 Abs. 2 Ausnahmen von der Zustellung

Die Bedingungen, unter welchen die Hauszustellung nicht mehr verhältnismässig ist, müssen in Abhängigkeit von der Siedlungsentwicklung aber auch zur Entwicklung des Sendungsvolumens festgelegt werden. Es ist deshalb zweckmässig, diese Festlegung dem Bundesrat zu übertragen.

Art. 13 Abs. 4 Schlichtungsverfahren bei der Schliessung von Poststellen

Die Verfahrensbestimmungen sind als Ausführungsbestimmungen auf Stufe der Verordnung zu regeln.

Art. 13 Abs. 6 Umfang der Grundversorgung

Die Festschreibung der Postdienste der Grundversorgung im Einzelnen bedarf einer periodischen Evaluation und muss den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden können. Damit die dafür notwendige Flexibilität gewährleistet ist, wird dem Bundesrat die Befugnis übertragen, den Umfang der Grundversorgung im Einzelnen in der Verordnung zu bezeichnen.

Art. 14 Qualitätskriterien und Zielwerte

Die Festlegung der Kriterien, nach denen die Versorgung mit Postdiensten, insbesondere die Dichte der Zugangspunkte, als ausreichend betrachtet wird, unterliegt einer ständigen Entwicklung und muss mit Flexibilität gehandhabt werden können. Die Zielwerte wiederum stehen in Abhängigkeit technologischer Entwicklungen und müssen anpassungsfähig sein.

Art. 15 Abs. 4 Voraussetzungen für Presseförderung

Die Kriterien, welche ein Verlag erfüllen muss, um seine Publikation vergünstigt transportieren zu können, sind detailreich und sinnvollerweise im Rahmen der Stossrichtung des Gesetzgebers vom Bundesrat zu bezeichnen.

Art. 15 Abs. 6 Preisregulierung für die Grundversorgung

Sollte die Marktöffnung negative Auswirkungen auf die Preisentwicklung in der Grundversorgung haben, so muss der Bundesrat entsprechend reagieren können. Der Gesetzgeber möchte die Preisentwicklung in erster Linie dem Markt überlassen, im Sinne einer Ex-post-Regelung jedoch dem Bundesrat die Möglichkeit übertragen, entsprechende Preisvorgaben falls nötig in der Verordnung vorzunehmen.

Art. 16 Abs. 1 Sondermarken

Die Herausgabe von Sondermarken und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Institutionen soll der Bundesrat in einer Verordnung regeln können.

Art. 17 Abs. 3 Preisregulierung im Monopol

Die Festsetzung der Preise im Monopol ist eine Aufgabe des Gesetzgebers. Eine Festlegung der Preise im Gesetz würde jedoch die aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen notwendige periodische Anpassung verhindern. Es ist deshalb zweckmässig, den Bundesrat zu verpflichten, die Preise in der Verordnung festzusetzen.

Art. 18 Abs. 4 Verfahren Quersubventionierung

Der Bundesrat soll verpflichtet werden, ein Verfahren zu regeln, welches eine effiziente und effektive Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes gewährleistet.

Art. 20 Abs. 1 Einzelheiten zur Berechnung der Nettokosten

Die Berechnung der Nettokosten ist im Detail eine sehr technische Angelegenheit und unterliegt einer ständigen Weiterentwicklung. Auch in den bereits liberalisierten Märkten der Mitgliedstaaten der EG gibt es noch wenigen Erfahrungen. Damit

diesen Anforderungen Rechnung getragen werden kann, ist es der Bundesrat, welcher die Nettokostenberechnung in der Verordnung konkretisiert.

Art. 20 Abs. 2 Verfahren und Anforderungen an den Nachweis von Nettokosten

Der Bundesrat soll verpflichtet werden, ein Verfahren zu regeln, welches eine effiziente und effektive Prüfung geltend gemachter Nettokosten erlaubt.

Art. 21 Abs. 3 Erhebung der Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung

Die Abgabe muss schnell und einfach der Teuerung und dem Bedarf an Mitteln für die Deckung der Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung angepasst werden können.

Art. 24 Abs. 2 Übertragung von Kompetenzen auf das Fachsekretariat

Der Bundesrat muss in der Verordnung dafür sorgen, dass die PostCom wirkungsvoll und effizient arbeiten kann. Sind zu diesem Zweck Aufgabendelegationen an das Fachsekretariat notwendig, welche einer entsprechenden formell-gesetzliche Grundlage bedürfen, so kann der Bundesrat diese vornehmen.

Art. 33 Gebührenordnung

Die Verwaltungs- und Aufsichtsgebühren sind so festzulegen, dass die entstehenden Kosten vollständig gedeckt werden können. Dabei soll auch die Möglichkeit bestehen, für bestimmte Tätigkeiten pauschalisierte Gebühren zu erheben.

Art. 34 Abs. 3 Bestrafung bei Widerhandlungen gegen
die Ausführungsvorschriften

Besteht auf Verordnungsebene die Notwendigkeit von Bussen, so erhält der Bundesrat hiermit die Kompetenz zum Erlass von Bussen in eingeschränktem Umfang.

Art. 35 Abs. 3 Umfang der Grundversorgung mit Dienstleistungen
des Zahlungsverkehrs

Die Festschreibung der Postdienste der Grundversorgung im Einzelnen bedarf einer periodischen Evaluation und muss den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden können. Damit die dafür notwendige Flexibilität gewährleistet ist, wird dem Bundesrat die Befugnis übertragen, den Umfang der Grundversorgung im Einzelnen in der Verordnung zu bezeichnen.

Art. 38 Abs. 1 Abschluss von internationalen Vereinbarungen

Wichtige internationale Vereinbarungen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes sind durch den Bundesrat abzuschliessen. Für Verträge mit rein administrativen oder technischen Inhalten, d.h. ohne politischen Gehalt, soll der Bundesrat im Sinne von Artikel 48a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁴² die Kompetenz sachgerecht an die zuständige Behörde oder an die Post

⁴² SR 172.010

delegieren können. Solche Verträge werden erfahrungsgemäss in raschen Abständen der Entwicklung angepasst.

Art. 38 Abs. 3 Mandatierung einer Anbieterin von Grundversorgungsdiensten in internationalen Organisationen

Der Weltpostverein arbeitet zumindest derzeit noch mehrheitlich unter starkem Einbezug der Grundversorgungsanbieterinnen der einzelnen Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund soll der Bundesrat eine Anbieterin von Grundversorgungsdiensten mandatieren können, die Interessen der Schweiz in dieser internationalen Organisation und ihren Gremien vertreten zu können.

Weitere Delegationen an die PostCom

Eine ausdrückliche Delegation zum Erlass von technischen und administrativen Bestimmungen an die PostCom findet sich in den *Artikel 18 Absatz 4, Artikel 20 Absatz 2, sowie im Artikel 21 Absatz 3*. Es handelt sich hierbei um Themen, in welchen für den ordnungsgemässen Vollzug detaillierte technische und organisatorische Bestimmungen als notwendig erachtet werden. Der Bundesrat kann in diesem Bereich in der Verordnung Konkretisierungen vornehmen, muss gleichzeitig den Erlass weiterer Vollzugsbestimmungen an die PostCom delegieren.

9.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die in *Artikel 15 Absatz 3* vorgesehenen Beiträge an die Post für die Ermässigung der Preise für Zeitungstransporte überschreiten die in Artikel 159 Absatz 3 BV aufgeführten Grenzwerte. Es handelt sich dabei jedoch lediglich um die Weiterführung einer in *Artikel 15* des geltenden Postgesetzes vorgesehenen Subvention, welche die erforderliche Mehrheit jedes der beiden Räte erzielte. Demnach ist *Artikel 17* des Postgesetzes der Ausgabenbremse nicht nochmals zu unterstellen.

9.4 Subventionsgesetz

Die in *Artikel 15 Absatz 3* vorgesehenen Beiträge an die Post für die Ermässigung der Preise für die Zeitungstransporte wurde von den Räten mit der Änderung des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴³ auf den 1. Januar 2008 beschlossen. Es handelt sich um eine Übernahme des Artikels 15 des heutigen Postgesetzes. Die Subvention für die Mitgliedschaftspresse und neu auch für die Lokal- und Regionalpresse sind befristet bis längstens 31. Dezember 2011 bzw. 31. Dezember 2014. Es sind für die Tages- und Wochenzeitungen jährlich 20 Millionen Franken, für die Mitgliedschaftspresse jährlich 10 Millionen Franken vorgesehen.

Inhaltlich ändert sich im Vergleich zur heutigen Regelung nichts. Der Bundesrat wird in der Verordnung festlegen, welche Zeitungen und Zeitschriften von der Ermässigung profitieren und dabei die heute gültigen Definitionen übernehmen. Im Einzelfall entscheidet die Post wie heute mittels Verfügung über die Berechtigung zur Ermässigung.

⁴³ SR 616.1

Die Postpolitik der Europäischen Gemeinschaft basiert auf der Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997⁴⁴, welche durch die Richtlinie 2002/39/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002⁴⁵, die Verordnung 1882/2003⁴⁶ und die Richtlinie 2008/6/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008⁴⁷ Änderungen erfahren hat.

Die Europäische Gemeinschaft verfolgt mit ihrer Postpolitik und der Öffnung der Märkte im Grundsatz gleiche Ziele wie die Schweiz. Die Schweiz ist rechtlich nicht verpflichtet, sich im Bereich der Postgesetzgebung an die Richtlinien der EU zu halten. Es bestehen keine bilateralen Abkommen. Hingegen ist die Schweiz Mitglied des Weltpostvereins (UPU) und hat sich an dessen Vorgaben zu halten.

Bezüglich der zentralen Elemente der Postpolitik der EG (Marktzugang, Umfang, Steuerung und Finanzierung der Grundversorgung) bewegt sich der Entwurf des Postgesetzes im Rahmen der Richtlinien.

Marktzugang

Die EG-Richtlinie 97/67/EG verlangt einen freien, nicht diskriminierenden Zugang zum Markt. Sie lässt jedoch zu, dass die Marktteilnehmenden gewisse Voraussetzungen (z.B. bezüglich Einhaltung von Arbeitsbedingungen) erfüllen müssen. Die Voraussetzungen müssen für alle gleichermassen gelten. Die Ausgestaltung des Entwurfs des Postgesetzes entspricht diesen Bedingungen.

Umfang des Universaldienstes

Die EG definiert einen Rahmen für den Umfang des Universaldienstes, überlässt es jedoch den Mitgliedstaaten, die Dienstleistungen innerhalb dieses Rahmens im Detail zu definieren. Der Entwurf des Postgesetzes bewegt sich in diesem Rahmen.

Steuerung des Universaldienstes

Die Vergabe des Auftrages mittels gesetzlichen Auftrags an die Post ist nach den EG-Richtlinien zulässig.

⁴⁴ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung des Dienstesqualität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S.14).

⁴⁵ Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21).

⁴⁶ Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1).

⁴⁷ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste (ABl. L 52 vom 27. Februar 2008, S.3).

Finanzierung des Universaldienstes

Die EG-Richtlinie 97/67/EG lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, allfällige Nettokosten des Universaldienstes mittels eines Fonds oder mittels staatlicher Beiträge zu decken. Der Entwurf des Postgesetzes sieht eine Kombination dieser Möglichkeiten vor. Die Berechnung der Nettokosten richtet sich ebenfalls nach den Vorgaben der EG.

