

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)**

CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16  
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: [info@sab.ch](mailto:info@sab.ch) Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 7. Mai 2008  
TE / I 7

Herr Bundesrat  
Moritz Leuenberger  
Kochergasse 10

3003 Bern

## Stellungnahme der SAB zur Öffnung des Postmarktes

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### Grundsätzliche Bemerkungen

Die SAB hat seinerzeit die Senkung des Briefpostmonopols von 2kg auf 100g mitgetragen. Die SAB hat aber bereits zu diesem Zeitpunkt klar dargelegt, dass sie einer weiteren Marktöffnung nicht zustimmen wird. **Die SAB lehnt die Postmarktöffnung mit dem vorgeschlagenen neuen Postgesetz und dem neuen Postorganisationsgesetz ab.** Diese ablehnende Haltung wird wie folgt begründet:

1. **Kein Handlungsbedarf:** Die SAB stellt fest, dass die postalische Versorgung in den Berggebieten heute (nach einigen Diskussionen) gut funktioniert und auf bewährten Standards beruht. Sie stellt auch fest, dass das Postgesetz in seiner heutigen Form ein gutes Postgesetz ist. Dieses Postgesetz wurde seit 1997 laufend verbessert und entspricht weitgehend unseren Anliegen. Ein Handlungsbedarf zeichnet sich unseres Erachtens einzig im Bereich der

Postmarktregulierung ab (weitere Ausführungen dazu weiter unten). Dieser Punkt kann auch im Rahmen des bestehenden Postgesetzes korrigiert werden. Das vom Bundesrat vorgeschlagene neue Postgesetz bringt demgegenüber in unserer Beurteilung für die Berggebiete keine Vorteile, sondern birgt eher die Gefahr von Nachteilen (vgl. folgende Punkte).

2. **Die Schweiz hat keinerlei Verpflichtungen, die Bestimmungen der EU zu übernehmen.** Zudem gibt es auch keinen materiellen Grund, warum der schweizerische Markt im Gleichschritt mit der EU geöffnet werden sollte. Dem Pöstler in Deutschland ist es egal, ob er die Briefpostsendung aus der Schweiz durch einen Monopolbetrieb oder durch einen privaten Anbieter zur Weiterbearbeitung zugestellt erhält. In der EU herrschten in den vergangenen Jahren (und noch bis 2011) ebenfalls unterschiedliche Marktöffnungsgrade, ohne dass dadurch irgendwelche Probleme entstanden wären.
3. **Kosten des Universaldienstes:** Leider herrscht bezüglich der Kosten des Universaldienstes einige Verwirrung, da die verschiedenen involvierten Stellen von unterschiedlichen Voraussetzungen ausgehen. So geht die PostReg von einem betriebswirtschaftlich optimalen Verteilnetz von 600 posteigenen und 1000 durch Dritte betriebenen Poststellen aus. Demgegenüber stellt die Post heute die Grundversorgung mit 2400 eigenen und 150 von Dritten betriebenen Poststellen sicher.  
Die Vollkosten des gesamten Universaldienstes betragen gemäss PostReg rund 3,8 Mia Franken. Diese Kosten konnten in der Vergangenheit durch die Post mit Erlösen aus dem Universaldienst (Monopol und nicht reservierte Dienste, d.h. Pakete und Zahlungsverkehr) gedeckt werden. Mit dem Restmonopol im Briefbereich erzielt die Post einen Erlös von ca. 1.9 Mia CHF. Mit diesem Erlös finanziert die Post die Leistungserstellung der Grundversorgung (vorab Annahme, Transport, Sortierung und Zustellung von Briefen und Paketen der Grundversorgung). Finanziert werden somit auch die Zusatzkosten für jenen Teil des Poststellennetzes, der über das von PostReg festgelegte betriebswirtschaftlich optimale Netz hinaus geht. Dieses Netz verursacht im Vergleich zum optimalen Netz betriebswirtschaftlich nicht bedingte Zusatzkosten im Betrag von rund 200 Mio. CHF pro Jahr. Nebst diesen Kosten kann die Post dank des Monopols auch die flächendeckende Zustellung im ganzen Land und die distanzunabhängigen Tarife bei den Briefen finanzieren. **Die Grundversorgung ist heute finanziert und solange der Monopolbereich bestehen bleibt, kann die heutige Grundversorgung ohne Abgeltungen oder ohne weitere Ausdünnung des Postnetzes und ohne Verringerung der Zustellqualität finanziert werden.**
4. Durch die Marktöffnung wird die **Kostendeckung des Universaldienstes** sinken. Der Bericht von Plaut Economics zeigt dies deutlich. Je nach Ausgestaltung der Marktöffnung wird der Universaldienst für den Universaldienstanbieter (wobei hier eigentlich nur die Post in Frage kommt) zu einem Defizitgeschäft. In dieser Situation bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Der Universaldienstanbieter beansprucht eine finanzielle Unterstützung sei es in Form eines durch die Wettbewerber gespiesenen Fonds (wie es das heutige Postgesetz vorsieht) oder durch Abgeltungen der öffentlichen Hand. Die zweite Variante besteht in weiteren Kostensenkungsmassnahmen seitens des Universaldienstanbieters. Diese zweite

Variante wird im Bericht der Plaut Economics nicht behandelt, was u.E. ein Fehler ist. Denn bei dieser Variante besteht durchaus die Gefahr, dass die Post ihr Versorgungsnetz weiter ausdünnen oder z.B. die Zustellhäufigkeit reduzieren wird. Dieser Fall könnte vermieden werden durch starke und durchsetzbare Bestimmungen zur Grundversorgung im Postgesetz. Dazu gehört z.B. auch der Zahlungsverkehr wie es N.B. die KfV-N fordert. Derartige Bestimmungen haben ihrerseits jedoch wieder Konsequenzen auf Variante 1. Mit rechtlichen Auseinandersetzungen ist ähnlich wie bei der Öffnung der letzten Meile in der Telekommunikation zu rechnen. Damit müsste letztlich die öffentliche Hand die Grundversorgung abgelden. Dies ist angesichts der anstehenden Sparbemühungen des Bundes (Aufgabenüberprüfung) ebenso eine wenig realistische Option. **Das Restmonopol der Post ist deshalb eine geeignete Massnahme zur längerfristigen Finanzierung der Grundversorgung.**

5. **Neue Marktteilnehmer werden sich in erster Linie auf die städtischen Gebiete konzentrieren.** Plaut Economics bestätigt diese Hypothese für den Fall eines unwirksamen Zugangs zum Verteilnetz der Post. KEP & Mail bestätigt ebenfalls in der NZZ vom 4. April 2008, dass sich die Wettbewerber in erster Linie auf die städtischen Gebiete konzentrieren werden, während in den ländlichen Gebieten faktisch ein natürliches Monopol herrsche. Mit anderen Worten: die vollständige Marktöffnung würde zu einem ausgesprochenen Rosinenpicken führen. Die Berggebiete würden davon nicht profitieren.
6. Die schweizerischen Berggebiete haben seit 1995 miterleben müssen, welche Konsequenzen der **Abbau von Arbeitsplätzen** ehemaliger staatlicher Betriebe ausgelöst durch die Marktöffnungen bedeutet. Unseren Schätzungen zu Folge sind im schweizerischen Berggebiet zwischen 1995 und 2001 rund 10'000 Arbeitsplätze bei SBB, Armee, Swisscom und Post verloren gegangen. Diese Verluste konnten meist nicht innerhalb der Berggebiete kompensiert werden, da entsprechende alternative Arbeitsplätze fehlen. In der Folge hat sich auch die Bevölkerung in vielen Bergregionen im angegebenen Zeitraum negativ entwickelt. Jene, die trotz dem Abbau der Arbeitsplätze weiterhin im Berggebiet wohnhaft blieben, mussten längere Pendeldistanzen oft verbunden mit einem Wochenaufenthalt in einem städtischen Gebiet auf sich nehmen. Der Bericht von Plaut Economics zu den Auswirkungen der Postmarktliberalisierung rechnet denn auch mit einem weiteren Arbeitsplatzabbau in Folg der Marktöffnung. Der Bericht verzichtet allerdings wohl aus taktischen Überlegungen darauf, diesen Arbeitsplatzabbau zu quantifizieren.

**Die bestehende Postgesetzgebung weist einen wichtigen Mangel auf:** die unbefriedigende Zwitterstellung der PostReg. Als **Regulationsbehörde** sollte die PostReg eine vom Bund unabhängige Instanz sein. Als zentrale Aufgaben einer Regulationsbehörde erachten wir die Schaffung transparenter Marktverhältnisse und der Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlich garantierten Grundversorgung. Im schweizerischen Kontext muss beobachtet werden, dass gerade der zweite Aspekt vielfach vergessen geht. Die ComCom ist ein Beispiel für eine Regulationsbehörde, welche in erster Linie den Wettbewerb fördern will. Dieser Mangel kann aber auch im Rahmen des bestehenden Postgesetzes durch eine Teilrevision behoben werden.

Die SAB lehnt die Vernehmlassungsvorlage ab, weil wir keinen Handlungsbedarf erkennen und aus der vorgeschlagenen Revision für die Berggebiete keine ersichtlichen Vorteile entstehen werden. Unsere Antworten auf die vom Bundesrat gestellten Fragen sind als Eventualanträge zu verstehen für den Fall, dass die Vernehmlassungsvorlage entgegen unserer ablehnenden Haltung weiter bearbeitet werden sollte.

## Beantwortung der gestellten Fragen

### 1. *Sind sie grundsätzlich mit einer weiteren Marktöffnung einverstanden?*

Nein. Vgl. Argumentation in den einleitenden Bemerkungen. Wir sprechen uns insbesondere bereits gegen eine Absenkung des Briefpostmonopols auf 50 Gramm aus.

Falls das Postgesetz entgegen unserer ablehnenden Haltung total revidiert wird, stellen wir folgende Anträge:

*PG Art. 19, Abs. 1: Die Post hat das ausschliessliche Recht, Briefsendungen bis 100 g zu befördern (...).*

*PG Art. 21 – 25: Streichen*

### 2. *Sind sie mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Konzept der weiteren Marktöffnungsschritte einverstanden (Geschwindigkeit und Zuständigkeit?)*

Wir lehnen die vom Bundesrat vorgeschlagene Marktöffnung ab. Sollte der Markt trotzdem geöffnet werden, ist ein zweistufiges Verfahren unerlässlich. Der zweite Schritt zur vollständigen Marktöffnung müsste in diesem Fall zwingend dem Referendum unterliegen (analog zur Strommarktöffnung). Art. 45 PG wäre in diesem Sinne zu ergänzen.

### 3. *Sind sie mit dem Inhalt der Grundversorgung einverstanden?*

Ja. Wir sind mit der Definition der Grundversorgung in der Kombination von PG Art. 19 (Briefpost) und PG Art. 38 (Zahlungsverkehr) einverstanden. Ausdrücklich begrüssen wir die Aufnahme einer neuen Bestimmung zu den Briefeinwürfen in PG Art. 15, Abs. 3, Bst. b.

Das Postgesetz delegiert zahlreiche konkrete Ausführungsbestimmungen zum Umfang der Grundversorgung an den Bundesrat. Für uns ist diesbezüglich wichtig, dass eine Verschlechterung gegenüber dem heutigen Versorgungsgrad nicht akzeptabel ist.

In Zusammenhang mit dem Inhalt der Grundversorgung ist ferner die Preisgestaltung ein wichtiges Element. Die fundamentale Idee der Grundversorgung ist es, für alle Bevölkerungs- und Landesteile gleichwertige Bedingungen zu schaffen. Dazu gehören auch distanzunabhängige Tarife. Die

Formulierung in PG Art. 16, Abs. 4 wonach der Bundesrat allenfalls auch nur für Teile der Grundversorgung eine Preisobergrenze festlegen kann, widerspricht diesem fundamentalen Anliegen. Der entsprechende Absatz ist deshalb neu wie folgt zu formulieren:

PG Art. 16, Abs. 4: Der Bundesrat legt für die Dienstleistungen der Grundversorgung Preisobergrenzen fest.

#### **4. Sind Sie mit der Steuerung der Grundversorgung einverstanden?**

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

Die Erfahrungen mit dem Ausschreibeverfahren im Telekommunikationssektor zeigen, dass eine Ausschreibung zwar theoretisch sinnvoll, in der Praxis jedoch kaum relevant ist. Die Swisscom hat die Grundversorgungskonzession bereits zweimal ohne Mitkonkurrenten erhalten. Wir sind deshalb der Meinung, dass auf das Ausschreibeverfahren und die damit verbundenen administrativen Aufwendungen verzichtet werden kann und statt dessen direkt die Post gesetzlich zur Wahrnehmung der Grundversorgung verpflichtet werden sollte.

Ablehnen würden wir auf jeden Fall eine Aufsplitterung des Grundversorgungsauftrages auf mehrere Grundversorgungskonzessionen. Dies würde zu einem unnötigen Koordinationsaufwand und allenfalls zu (subjektiven) Ungleichbehandlungen führen.

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

Ja. Der Zahlungsverkehr stellt besondere Anforderungen an die Sicherheitsmassnahmen mit entsprechenden Kostenfolgen. Eine wettbewerbliche Ausschreibung ist deshalb wenig sinnvoll. Es ist ferner richtig, dass das Postgesetz die Art der Leistungserbringung offen lässt. Hier soll der Post eine gewisse Flexibilität offen gelassen werden, da in diesem Bereich auch das technologische Innovationspotential relativ gross ist (elektronische Abwicklung des Zahlungsverkehrs usw.).

Der Bundesrat geht in der Vernehmlassungsvorlage davon aus, dass die Finanzierung des Grundversorgungsauftrages im Zahlungsverkehr über die Preisgestaltung kostendeckend erfolgen kann (vgl. Erläuternder Bericht S. 47). Wir erachten diese Aussage als zu optimistisch. Unseren Informationen zu Folge ist der Zahlungsverkehr bereits heute defizitär. Die Vernehmlassungsvorlage müsste deshalb für den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr eine staatliche Abgeltung zumindest als Kann-Formulierung vorsehen. Noch besser ist es allerdings, wie von der SAB gefordert, den Markt nicht zu öffnen. In diesem Fall kann nämlich der Zahlungsverkehr weiterhin aus dem Konzern Erlös querfinanziert werden.

5. **Sind Sie mit der Finanzierung der Grundversorgung einverstanden (Dreistufiges Konzept: Selbsttragende Preise, Fonds, staatliche Beiträge)?**

Ja. Damit werden die Möglichkeiten ausgeschöpft, wie sie auch die EU vorsieht. Wir gestatten uns an dieser Stelle erneut den Hinweis, dass ein Fonds und staatliche Beiträge dann nicht erforderlich sind, wenn der Monopolbereich der Post möglichst hoch ist. Hier liegt ein wesentlicher Grund für unsere generell ablehnende Haltung zur Postmarktöffnung.

6. **Soll sich die Post Ihrer Meinung nach gemäss Szenario 1 (Tiefes Kostenniveau der Post) oder Szenario 2 (Hohes Kostenniveau der Post) der Studie Plaut/Frontier weiter entwickeln?**

Die Marktöffnung wird die Post unweigerlich zu Kostensenkungsmassnahmen zwingen. Die Folgen davon werden teilweise im Bericht der Plaut Economics angedeutet, nämlich sinkende Versorgungsqualität in den Randregionen, Reduktion der Arbeitsplätze usw. In Schweden, dem Land welches dem Postmarktes als erstes geöffnet hat, ist die Gesamtbeschäftigung im Postsektor zwischen 1995 und 2005 von 42'820 auf 32'171 Personen gesunken (-25%). Dieser Arbeitsplatzabbau war nicht begleitet von einer besseren Grundversorgung. Auch in anderen Staaten mit Marktöffnung sank die Zahl der Beschäftigten beim vormaligen Monopolisten. Wie hoch die Gesamtentwicklung aller Beschäftigten im Postsektor bei einer vollständigen Marktöffnung sein wird, lässt sich nur schwer vorhersagen. Leider liefert auch der Plaut-Bericht dazu keine Angaben. Sicher ist jedoch, dass Netto die Berggebiete zu den Verlierern zählen werden, da sich neue Anbieter in erster Linie auf die urbanen Zentren konzentrieren werden (vgl. Punkt 4 unserer generellen Bemerkungen). Die SAB lehnt deshalb die Postmarktöffnung ab.

7. **Sind Sie mit dem Konzept der Marktordnung einverstanden (Meldepflicht, branchenübliche Arbeitsbedingungen, gleiche Rahmenbedingungen für alle Anbieterinnen)?**

Nur teilweise. Wir sind mit dem Konzept der Meldepflicht und der branchenüblichen Arbeitsbedingungen einverstanden. Wir sind aber nicht damit einverstanden, dass die Post integral der Mehrwertsteuerpflicht unterstellt wird. Auch in der EU sind die Leistungen in Zusammenhang mit der Erbringung der Grundversorgung in der Regel von der MWST befreit. Die Schweiz würde hier also sogar noch weiter gehen als die EU. Die Unterstellung der Grundversorgungsleistungen unter die MWST führt Nota Bene dazu, dass diese Grundversorgung teurer wird. Dies wiederum führt dazu, dass rascher eine Unterstützung durch den Fonds oder durch Abgeltungen erforderlich wird. Die Mitkonkurrenten der Post sowie der Bund müssten eigentlich daran interessiert sein, dass die Post möglichst Kostengünstig die Grundversorgungsleistungen erbringen kann. Sonst müssen sie nämlich letztlich diese höheren Kosten beispielsweise der MWST bezahlen. Ein derartiges widersinniges System besteht beispielsweise bereits



im öffentlichen Verkehr, wo verursacht durch die Vorsteuerkürzung ein jährlicher Leerlauf von rund 400 Mio. Fr. statt findet (der Bund leistet Abgeltungen und holt einen Teil dieser Beiträge über die MWST wieder herein). Eine Befreiung der Post von der MWST im Bereich Grundversorgung liegt also im Interesse der anderen Postdienstanbieter und des Bundes selber.

**8. Sind Sie mit dem Vorschlag über den Zugang einverstanden oder erachten Sie einen Zugang zu den Sortier- und Zustellinfrastrukturen der Post als erwünscht?**

Unter Vorbehalt unserer grundsätzlich ablehnenden Haltung sind wir mit dem Zugangskonzept der Vernehmlassungsvorlage einverstanden. Ein weitergehender Zugang würde den Koordinationsaufwand unnötig erhöhen, wie das Beispiel im Telekommunikationssektor deutlich belegt.

**9. Sind Sie mit dem Aufsichtskonzept (Organisation und Kompetenzen der PostCom) einverstanden?**

Nein. In Artikel 27 müssen die Aufgaben der PostCom abschliessend aufgezählt werden, um spätere Interpretationsfragen und mögliche Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. PG Art. 27, Abs. 2 ist deshalb wie folgt zu formulieren: *Sie ist insbesondere zuständig für (...)*

Wir sind damit einverstanden, dass die PostCom als unabhängige Behörde agiert und auch keine Gesetzgebungskompetenz mehr hat. Wie einleitend bemerkt, sollte die Regulationsbehörde primär zwei Ziele verfolgen: einerseits transparente Verhältnisse für den Wettbewerb schaffen und andererseits die Grundversorgung überprüfen und durchsetzen. Und gerade in diesem zweiten Bereich vermissen wir eine klare Formulierung im Gesetzestext. PG Art. 27, Abs. 3 müsste mindestens wie folgt ergänzt werden:

*Sie beobachtet und überwacht die Entwicklung des Postmarktes in Hinblick auf eine ausreichende und preiswerte Versorgung aller Landesteile und schlägt dem Bundesrat allenfalls erforderliche Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung vor.*

Zudem muss der Dialog mit den betroffenen Kreisen bei allfälligen Poststellenschliessungen oder Veränderungen in der Qualität der Dienstleistungen fortgeführt werden. Die bisherige Kommission Poststellen sowie die vormalige begleitende Arbeitsgruppe der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, des Schweizerischen Gemeindeverbandes, der SAB und der Konsumentenorganisationen hat hierbei wertvolle Arbeit geleistet. Wir erwarten, dass wiederum ein entsprechendes Gremium eingesetzt wird.

**10. Sind Sie mit der vorgesehenen Organisationsform der Post (spezialgesetzliche Aktiengesellschaft) einverstanden oder bevorzugen Sie die Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft?**

Falls der Postmarkt entgegen unserer ablehnenden Haltung geöffnet wird, müsste konsequenterweise die Post in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes umgewandelt werden, damit sie über gleich lange Spiesse verfügen kann, wie die anderen Anbieter im Wettbewerbsbereich.

**11. Sind sie mit der Unterstellung der Arbeitsverhältnisse der Post unter das Obligationenrecht einverstanden?**

Nur falls der Postmarkt entgegen unserer ablehnenden Haltung geöffnet und die Post in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt wird, wäre die Unterstellung der Arbeitsverhältnisse unter das OR folgerichtig. Dabei gehen wir davon aus, dass für die Postangestellten Arbeitsverhältnisse gelten, wie sie eines Betriebes mit öffentlichen Aufgaben würdig sind.

**12. Sind Sie mit der Formulierung des Zweckartikels einverstanden (Beschränkung auf die heutigen Tätigkeiten insbesondere im Bereich Finanztätigkeit der Post)?**

Falls der Postmarkt geöffnet wird und die Post in eine AG umgewandelt wird, sollten der Post möglichst viele unternehmerische Spielräume eingeräumt werden. Dazu gehört auch die Errichtung einer Postbank (ohne Staatsgarantie).

**13. Weitere Bemerkungen**

Keine.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger