



Herr Bundesrat
Moritz Leuenberger
Vorsteher des Eidg. Departementes für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

21. Juli 2003

Vernehmlassung zur Revision der Postverordnung (VPG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. April 2003 haben Sie uns eingeladen, zur Revision der Postverordnung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung über die Umsetzung der „Gesamtschau Post“ und der Revision des Postgesetzes, die wir gerne wahrnehmen.

Unsere Eingabe stützt sich auf eine Umfrage unter den kantonalen Industrie- und Handelskammern und interessierten Fachverbänden. Sie wurde innerhalb der Expertengruppe Post von economiessuisse ausgearbeitet.

economieuisse begrüsst die Stossrichtung der vorgeschlagenen Postverordnungsrevision als ersten Schritt zu einer Marktöffnung. Zur Sicherstellung der Finanzierung der Grundversorgung bedarf es aber eines stärkeren politischen Auftrages für weitere Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen. Zudem muss die Regulierungsbehörde organisatorisch vom Eigentümer getrennt werden.

1. Allgemeines

economiesuisse unterstützt grundsätzlich die vorgesehene Revision der Postverordnung. Die Revision ist allerdings nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere unter der Prämisse, dass der Gesetzgeber sich letztes Jahr nur auf ein Postgesetz anstelle eines Postmarktgesetzes einigen konnte. Letzteres bleibt eine dringliche Forderung der Wirtschaft. In diesem Zusammenhang gehört auch unser Anliegen, die Post in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft zu überführen, welche der Postleitung grössere unternehmerische Spielräume zumisst.

Es ist vorgesehen, dass der Paketmarkt ab dem Jahr 2004 geöffnet wird und die Monopolgrenze für Briefe auf das Jahr 2006 auf 100 Gramm gesenkt werden soll. Damit hat der Gesetzgeber sich für eine bewusst langsamere Öffnung als die Europäische Union entschieden. Dort ist der Paketmarkt seit Jahren vollständig geöffnet und die Monopolgrenze für Briefe liegt seit 2003 bei 100 Gramm. Die EU senkt diese Grenze im Jahr 2006 auf 50 Gramm.

economiesuisse bedauert die zögerliche Öffnung des schweizerischen Postmarktes; trägt doch insbesondere die Wirtschaft – als grösste Kundin von Postdienstleistungen – die Kosten dieser langsamen Gangart. Es ist deshalb das Ziel von economiesuisse, dass der Standort Schweiz sobald als möglich innovative, qualitativ hoch stehende und preiswerte Postdienstleistungen in Anspruch nehmen kann, beziehungsweise die diesbezüglichen Standortnachteile beseitigt werden. Der Verband der Schweizer Unternehmen ist demnach an einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführten Post interessiert, denn nur eine solche Post hat auch längerfristige Zukunftsperspektiven.

Wie die angekündigte Preiserhöhung der Schweizer Post beweist, verhindert das gegenwärtige Monopol eines Regiebetriebes nicht die Erhöhung der Posttarife für ihre Kunden. Die Post ist deshalb aus der politischen Umklammerung zu befreien. Die Öffnung des Postmarktes ist zügig voranzutreiben und die Finanzierung der Grundversorgung durch eine Vorwärtsstrategie, Restrukturierungen und unternehmerisches Handeln sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es uns problematisch, dass die Senkung der Monopolgrenze für Briefe per 2006 nur dann vollzogen werden soll, sofern die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist. Angesichts des vorgeschlagenen instabilen Finanzierungskonzeptes befürchten wir nämlich, dass diese Grenze überhaupt nicht mehr angetastet wird.

2. Begriffe

economiesuisse begrüsst ausdrücklich die offene Definition der „Poststellen“ in Artikel 1 lit. d E-VPG. Die hier eingeräumte Möglichkeit der Zusammenarbeit der Post mit von Dritten betriebenen Einrichtungen ist aus unserer Sicht eine *conditio sine qua non* für eine betriebswissenschaftlichen Kriterien genügende Unternehmensführung. Die Glarner Handelskammer weist in ihrer Stellungnahme explizit darauf hin, dass sich „über Kooperationen Synergieeffekte realisieren lassen, welche auch die Vorteile eines Hausservices überwiegen.“

Nicht akzeptieren können wir hingegen die Definition, was eine Brief- und was eine Paketsendung sein soll (Art. 1 lit. f E-VPG). Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb in einem grenzüberschreitenden Dienstleistungsbereich eine schweizerische Sonderregelung eingeführt wird, welche von der bewährten EU-Definition der Briefpost abweicht. Abgesehen davon, dass im Artikel 3 des Postgesetzes der Bundesrat aufgefordert wird, einschlägige europäische Normen zu berücksichtigen, möchten wir in Erinnerung rufen, dass bei der parlamentarischen Debatte stets von einer vollständigen Liberalisierung der Paketpost gesprochen worden ist.

Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 1 lit. f E-VPG analog zur EU wie folgt zu ändern:
„Eine Briefsendung ist eine Mitteilung in schriftlicher Form auf einem physischen Träger jeglicher Art, die befördert und an die vom Absender auf der Sendung selbst oder ihrer Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird; Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften gelten nicht als Briefsendungen. Das maximale Gewicht einer Briefsendung beträgt 1 kg.“

3. Zuweisung einzelner Angebote zum Universaldienst

Die Zuteilung der Angebote des Universaldienstes zu den reservierten resp. nicht reservierten Diensten ist aus Sicht der Förderung des Wettbewerbs zentral. Artikel 4 E-VPG gibt der Post das Recht, im Zweifelsfall selber Entscheidungen darüber zu treffen, welche Angebote den reservierten und welche den nicht reservierten Diensten zuzuweisen sind. Damit ist die Post Richter und Partei zugleich und kann die für sie günstigste Variante wählen. Auch wenn ihre Zuweisung unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Regulierungsbehörde steht, ist dies aus wettbewerbspolitischer Sicht fragwürdig. Unseres Erachtens hätte die Regulierungsbehörde diesen Abgrenzungsentscheid unter Anhörung der Post und ihrer Mitbewerber zu fällen und ihn als Verfügung zu publizieren, so dass er angefochten werden kann.

Wir beantragen Ihnen deshalb, Art. 4 E-VPG wie folgt zu formulieren:
„Die Regulierungsbehörde weist nach Anhörung der Post und den betroffenen Mitbewerbern die einzelnen Angebote unter Berücksichtigung der Artikel 2 und 3 den reservierten oder den nicht reservierten Diensten zu. Die Zuweisungsverfügung kann bei der Rekurskommission des UVEK angefochten werden.“

4. Zugang zum Universaldienst

Grundsätzlich weisen die Vorgaben zum Zugang zum Universaldienst auf der Basis des Entscheides der Eidgenössischen Räte in die richtige Richtung. Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint es uns indessen von vitaler Bedeutung, dass mit dem vorliegenden Lösungsansatz keine Regional- oder gar Strukturpolitik gemacht wird. Ineffizienzen, die Aufrechterhaltung von überholten Strukturen und hohe Kosten wären die unausweichlichen Konsequenzen einer derartigen Politik.

Richtigerweise stellt Artikel 6 E-VPG bezüglich des Poststellennetzes auf Überlegungen hinsichtlich des Kundenverhaltens ab. Allerdings ist befremdend, dass im erläuternden Kommentar in erster Linie vom Privatkunden die Rede ist, und dessen Bedürfnisse (Wegzeit zur Poststelle, Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln, etc.) im Vordergrund stehen. Wir weisen darauf hin, dass 80% des Postverkehrs durch Geschäftskunden bzw. die Wirtschaft generiert werden. Kennzeichnend für diesen Kundenkreis ist die Tatsache, wonach in der Regel diese Kundengruppe „zentrale bzw. zusammengefasste“ Standorte hat (Gewerbezentren, etc.). Entsprechend muss diese Kundengruppe bei der Frage der „kundenorientierten Weiterentwicklung des Poststellennetzes“ auch besonders berücksichtigt und gewichtet werden. Es kann nicht angehen, dass ausschliesslich gestützt auf die Bedürfnisse der Privatkunden Poststellen erhalten bleiben, die insgesamt – wie bisher – zu einer defizitären Rechnungslegung des Poststellennetzes führen und die daraus folgenden Konsequenzen insbesondere die Geschäftskunden via Tariferhöhungen zu tragen haben.

Wir beantragen deshalb unter Art. 6 Abs. 3 E-VPG folgende Ergänzung:

*„Die Post sorgt im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten **und unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Geschäftskunden** für eine kundenorientierte Weiterentwicklung des Poststellennetzes.“*

economiesuisse glaubt nicht, dass der Einbezug einer unabhängigen Kommission (Art. 7 Abs. 2 E-VPG) bei Entscheiden über eine Verlegung oder Schliessung einer Poststelle einen wirklichen Mehrwert bietet. Wir empfehlen deshalb, von der Bildung einer solchen Kommission abzusehen. Falls die Kommission trotzdem gebildet werden sollte, würde es aus unserer Sicht Sinn machen, dass diese Kommission auch bei der Eröffnung einer Poststelle anzuhören ist. Nur eine ständige nationale Kommission, die landesweit über alle vorgelegten Fälle entscheidet, gewährt unseres Erachtens die notwendige Unabhängigkeit und ist in der Lage, eine „vergleichbare Praxis für das ganze Land“ zu entwickeln.

Falls trotz unseren Bedenken eine Kommission eingesetzt würde, fordert die Wirtschaft, als Vertreterin der mit Abstand grössten Kundengruppe der Post, eine ihrer Bedeutung entsprechende Vertretung in dieser Kommission.

5. Finanzierung des Universaldienstes

Grundsätzlich sind wir mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur Erfassung und Darstellung der Kosten und Erlöse einverstanden. Zur Durchsetzung regulatorischer Auflagen muss jedoch die Regulierungsbehörde eine international anerkannte Methode der Kostenberechnung (langfristige Zusatzkosten) vorschreiben. Erst damit wird die vom Bundesrat erhobene Forderung erfüllt, wonach als Messgrösse („Benchmark“) vergleichbare in- und ausländische Unternehmen dienen sollen.

Die Europäische Kommission stellt sich auf den Standpunkt, dass zum Nachweis des Nichtdiskriminierungsgebots mindestens die langfristigen Zusatzkosten einzelner Dienstleistungen gedeckt werden müssen. Economiesuisse weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein Zusatzkostenausweis auch aus rein kommerziellen Erwägungen unabdingbar ist (Preisbestimmung, Investitionen), weshalb der Post daraus unseres Erachtens keine unverhältnismässigen Auflagen erwachsen. Auch ist nur auf dieser Grundlage ein konsistenter und transparenter Ausweis der (ungedeckten) Universaldienstkosten möglich.

Ferner schlagen wir vor, dass die Regulierungsbehörde in eigener Kompetenz und/oder auf Antrag der Post die durch politische Entscheide verursachten zusätzlichen Kosten in der Kosten-/Leistungsrechnung des Universaldienstes kenntlich machen soll. Wie die jüngste Vergangenheit zeigt (Projekt Rema), ist zwar die Post zu wirtschaftlicher Betriebsführung verpflichtet; es entstehen ihr aber aufgrund politischer Vorgaben oder politischen Drucks Kosten, die im Widerspruch zur wirtschaftlichen Betriebsführung stehen.

In Bezug auf die Finanzierungsseite soll der Universaldienst gemäss Erläuterungen aus folgenden fünf Quellen gespeisen werden:

1. Erlöse/Erträge aus dem reservierten Bereich (Monopol)
2. Erlöse/Erträge aus dem nicht reservierten Bereich
3. Erlöse/Erträge aus neuen Geschäftsfeldern, z.B. Finanzdienstleistungen
4. Kosteneinsparungen und Restrukturierungen bei der Post
5. Erlöse/Erträge aus Konzessionsgebühren

Wir betrachten dieses Finanzierungsmodell, welches ja noch dem heute geltenden Modell grundsätzlich entspricht, als nicht dauerhaft stabil und erlauben uns dazu folgende Bemerkungen:

- ad 1 Die Erlöse aus dem Briefmonopol sind aus strukturellen Gründen rückläufig. Wesentlichen Anteil daran hat die Verlagerung der physischen Briefpost auf virtuelle Medien. Durch die angekündigte Preiserhöhung der Brieftarife auf anfangs 2004 dürfte dieser Substitutionsprozess noch beschleunigt werden. Somit stehen schrumpfenden Erlösen weiterhin konstante oder gar steigende Personalkosten gegenüber. Ohne Restrukturierung verliert der Briefpost-Bereich damit endgültig seine Fähigkeit des Ausgleichsbeckens anderswo fehlender Erlöse.

- ad 2 Die Erlöse aus dem nicht reservierten Bereich stehen unter dem Druck des Marktes. Dies gilt umso mehr, wenn die Post aufgrund ihrer Kostenstruktur nicht mehr konkurrenzfähig ist. Ohne Restrukturierung erwarten wir auch von dieser Seite keinen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung des Universaldienstes.
- ad 3 Neue Geschäftsfelder, v.a. aus dem Sektor der Finanzdienstleistungen, sind eine Möglichkeit zur Mitfinanzierung des Universaldienstes. Da die Post allerdings in einem kompetitiven Umfeld wirtschaften muss, darf diese Möglichkeit nicht überschätzt werden.
- ad 4 Definitionsgemäss stellen Kosteneinsparungen und Restrukturierungen keine Finanzierungsinstrumente dar, weil daraus dem Unternehmen keine Mittel zufließen. Dennoch sind gerade sie aus Sicht der Wirtschaft die wesentlichsten, unerlässlichen und vordringlichen Massnahmen zur mittel- und langfristigen Sicherung des Universaldienstes „zu angemessenen Preisen“, zur geforderten Wettbewerbsfähigkeit und zur Eigenwirtschaftlichkeit der Post. Wir sind aber der Meinung, dass seit 1998 in dieser Hinsicht zu wenig unternommen wurde. So blieb etwa der Personalbestand im Post-Konzern zwischen 1998 und 2002 mit rund 43'000 Mitarbeitern gleich, während er im selben Zeitraum bei den SBB um über 25% und bei Swisscom um über 20% sank. Hinzu kommt, dass in derselben Periode, nicht zuletzt wegen der Unterstellung des Postpersonals unter das Bundespersonalgesetz, dessen Löhne weit über die eingetretene Teuerung von 4% aufgebessert wurden. Durch das Unterlassen der notwendigen Anpassungen an die wirtschaftlichen Realitäten, durch das Hinausschieben überfälliger Restrukturierungen, und dies in Verbindung mit grosszügigen Lohnzugeständnissen, gefährdet die Post ihre Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit.
- ad 5 Sollte dereinst die private Konkurrenz der Post eine Milliarde Franken Umsatz erzielen, so könnte dadurch ein maximaler Deckungsbeitrag von 30 Millionen Franken erzielt werden. Dieser Betrag, so beachtlich er in absoluten Zahlen erscheint, wäre aber immer noch viel zu klein, um massgeblich zur Finanzierung der Grundversorgung beizutragen. Zudem befürchten wir, dass der administrative Aufwand in keinem Verhältnis zu dem möglichen Ertrag steht.

Summa summarum hegt economiesuisse Zweifel an der Tauglichkeit des vorgelegten Finanzierungskonzepts. Grundsätzlich entspricht dieses ja nach wie vor dem heute geltenden Konzept, welches wegen Nichtstabilität ersetzt werden soll. Es ist zu befürchten, dass immer wieder Preiserhöhungen im reservierten Bereich vorgeschlagen werden müssen, was gerade in diesem Bereich angesichts der Möglichkeiten der technischen Substitution fatale Folgen im Sinne eines eigentlichen „Teufelskreis“ haben könnte. Realisierbar wäre das Finanzierungskonzept wohl auf beschränkte Sicht nur, wenn die Post durch massive Kostenreduktionen in Betrieb und Verwaltung bedeutende Effizienzgewinne erzielen könnte. Dazu bedarf es aber des politischen Willens des Eigentümers. Ein wichtiger Schritt wäre die Entlassung der Postmitarbeiter aus dem kostentreibenden Bundespersonalgesetz als flankierende Massnahme. Für economiesuisse ist jedenfalls klar, dass eine Rekapitalisierung der Pensionskasse mit der Entlassung der Post aus dem Bundespersonalgesetz verbunden werden muss.

Solange diese schmerzlichen aber unerlässlichen Massnahmen nicht erfolgt sind, kann economiesuisse das vorgelegte Finanzierungskonzept des Universaldienstes nicht unterstützen.

Wir beantragen deshalb die Anpassung der strategischen Ziele für die Post 2002 – 2005. Sie müssen durch einen ausdrücklichen Restrukturierungsauftrag und Effizienzsteigerungsvorgaben ergänzt werden.

Sollte sich die Finanzierungsfrage des Universaldienstes nicht durch Restrukturierungen lösen lassen, so müssten Wege gefunden werden, um der Post via spezialgesetzlicher AG mehr unternehmerische Freiheit zuzumessen. Dazu wären das Postgesetz in ein Postmarktgesetz zu ändern und die rechtlichen Grundlagen für eine Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft zu schaffen.

Bezüglich den Konzessionsvoraussetzungen, insbesondere Art. 22 lit. b sowie Art. 27 E-VPG, haben wir gegen die Formulierung in der Verordnung nichts einzuwenden; nicht akzeptabel sind aber für uns die diesbezüglichen Ausführungen in den Erläuterungen. Wir wehren uns dagegen, dass die gemäss OR zulässigen Arbeitsformen in Frage gestellt werden und der Gesamtarbeitsvertrag der Post ein Referenzpunkt für die Bestimmung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sein soll. Wir erinnern daran, dass der GAV Post mit der Logistikbranche sehr wenig zu tun hat, dafür aber vielmehr mit dem Beamtenrecht. Dieses Arbeitsvertragsrecht darf auf keinen Fall auf die privaten Wettbewerber übertragen werden. Der Begriff „branchenübliche Arbeitsbedingungen“ stammt aus dem Fernmelderecht. Damals wurde aber in den parlamentarischen Beratungen festgehalten, dass der GAV Swisscom nicht als branchenüblich bezeichnet werden kann und daher keine verbindliche Referenz ist.

Wir beantragen deshalb die Interpretationen in den Erläuterungen in diesem Sinne zu korrigieren.

6. Organisation der Regulation

economiesuisse teilt die Einschätzung, dass die Öffnung des Postmarktes eine schlanke und effiziente Regulierungsbehörde notwendig macht. Wir sind aber dezidiert der Ansicht, dass eine Regulierungsbehörde vollkommen unabhängig vom kontrollierenden Unternehmen sein muss. Dies ist bei der vorgeschlagenen Konstruktion mit der Unterstellung des Regulators unter das UVEK nicht der Fall; auch wenn personell eine Entflechtung der Eigentümer- und Regulatorinteressen innerhalb des Generalsekretariates des UVEK anvisiert wird. Eine vollkommene Trennung der Regulator- und Eigentümerinteressen ist unabdingbar.

economiesuisse fordert deshalb langfristig eine vollkommen unabhängige Regulierungsbehörde nach dem Modell der ComCom oder der WEKO. Kurzfristig beantragen wir eine Übertragung der Eignerinteressen ins Finanzdepartment; während die Regulierung weiterhin im Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wahrgenommen werden soll.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die gebührende Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge.

Mit freundlichen Grüßen

economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. René Buholzer
Mitglied der Geschäftsleitung