

zu 02.408

**Parlamentarische Initiative
Flächendeckendes Poststellennetz
Änderung des Postgesetzes (KVF)**

**Bericht vom 25. Februar 2002 der Kommission
für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 22. Mai 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen, gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), unsere Stellungnahme zu Bericht und Antrag vom 25. Februar 2002 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates betreffend flächendeckendes Poststellennetz, Änderung des Postgesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung

22. Mai 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) beschloss am 3. September 2001 eine Parlamentarische Initiative für ein flächendeckendes Poststellennetz in der ganzen Schweiz. Die Parlamentarische Initiative liegt in einer ausformulierten Form vor und verlangt gesetzliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Poststellennetzes sowie die teilweise Abgeltung der Kosten des Poststellennetzes.

Der Bundesrat hält mit der Kommission dafür, dass die Ausgestaltung des Poststellennetzes politischer Mitbestimmung bedarf. Eine entsprechende Vorgabe im Postgesetz muss jedoch ausreichend flexibel sein und sich einfügen in die mit der Postreform eingeführte Zuständigkeitsordnung. In diesem Sinn begrüsst der Bundesrat den von der Kommission vorgeschlagenen Wortlaut für einen neuen Artikel 2 Absatz 3 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0). Trotz dieses neuen Infrastrukturauftrages soll die Post ihr Poststellennetz jedoch weiter den veränderten Kundenbedürfnissen anpassen und mit dem Umbau unter Berücksichtigung der Empfehlungen eines unabhängigen Bewertungsgremiums fortfahren können. Demnach wird die Post zukünftig vermehrt Agenturlösungen zu prüfen haben und die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen verstärken müssen.

Hingegen lehnt der Bundesrat den neuen Artikel 2 Absatz 4 PG ab, wonach der Post die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes zum Teil abgegolten werden sollen. Der Bundesrat schlägt stattdessen vor, zunächst die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten gemäss Postgesetz auszuschöpfen (Erträge aus den reservierten Diensten, Erträge aus den nicht reservierten und den Wettbewerbsdiensten, Kostenoptimierungen und Konzessionsgebühren gemäss Artikel 6 PG). Sollten diese Instrumente nicht ausreichen, so wird der Bundesrat dem Parlament die nötigen Anträge stellen.

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) beschloss am 3. September 2001 eine Parlamentarische Initiative für ein flächendeckendes Poststellennetz in der ganzen Schweiz. Die Parlamentarische Initiative liegt in einer ausformulierten Form vor. Artikel 2 PG (SR 783.0) soll wie folgt ergänzt werden:

³ Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz. In allen Regionen muss für alle Bevölkerungsgruppen eine Poststelle in angemessener Distanz erreichbar sein; eine solche Poststelle muss mindestens die Dienstleistungen des Universaldienstes anbieten.

⁴ Der Bund gilt der Post jährlich einen Anteil der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes ab.

Die Kommission überträgt es dem Bundesrat, die neue Bestimmung zu konkretisieren. Nach Auffassung der Kommission gelten als Poststellen im Sinne der neuen Regelung die PPP- und PP-Poststellen sowie die Filialen und Agenturen. Ebenso soll unter bestimmten Voraussetzungen die mobile Poststelle dazu gehören, nicht aber der Hausservice. Eine Poststelle im Sinne der Kommission soll mindestens ein dem Universaldienst entsprechendes Angebot aufweisen.

Gemäss dem Vorschlag soll der Bund einen Anteil der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes finanzieren. Die Kommission stellt sich vor, dass dieser Anteil 10 bis 20 Prozent der ungedeckten Kosten ausmachen soll. Bei heute nicht durch post-interne Verrechnungen gedeckten Kosten von rund einer halben Milliarde Franken entspricht dies einem Betrag von 50 bis 100 Millionen Franken.

Wird die vorgeschlagene Bestimmung ins Gesetz aufgenommen, hat die Post nicht mehr nur die landesweite Versorgung mit ausgewählten Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs sicherzustellen, sondern der Kundschaft auch ein flächendeckendes Poststellennetz zur Verfügung zu stellen. Damit wird der Post zusätzlich zum bisherigen «Dienstleistungsauftrag» neu ein «Infrastrukturauftrag» erteilt.

2 Positive Zwischenbilanz des Bundesrates zur Postreform

Der Bundesrat hat in seinem Bericht «Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz» eine positive Zwischenbilanz zur Postreform 1998 gezogen. Die Post erfüllte bis anhin den Auftrag zur flächendeckenden Grundversorgung. Ebenso hat die Post die Vorgabe eines eigenwirtschaftlichen Universaldienstes eingehalten. Die Qualität der Dienstleistungen der Post ist hoch und ihre Preise halten internationalen Vergleichen stand. Ebenso konnten die Personalzufriedenheit und die Kundenzufriedenheit gehalten werden. Überdies hat die Post bei Umstrukturierungen, soweit betriebswirtschaftlich möglich, auf die regionalen Bedürfnisse Rücksicht genommen.

3

Kommende Herausforderungen für die Post

Die kommenden Herausforderungen (veränderte Kundenbedürfnisse, Konsolidierungsprozesse auf dem Postmarkt, zunehmender Wettbewerbsdruck, Substitutionsprozesse und technologische Entwicklungen, weitere Marktöffnungen usw.) werden den Optimierungsdruck auf die Post verstärken. Die Post wird daher ihre Strukturen weiter prüfen und ihre Produktionsprozesse (namentlich die Briefverarbeitung) erneuern müssen. Ebenso wird sie im Personalbereich Umlagerungen vornehmen. Schliessungen von Briefverarbeitungszentren führen zwar in den kommenden Jahren zu einem Abbau von Personal. Die Eröffnung neuer Geschäftsfelder (so beispielsweise im Bereich der Finanzdienstleistungen oder im Bereich Logistik) wird hingegen neue Arbeitsplätze bei der Post schaffen (vgl. im Einzelnen auch die Ausführungen unter Ziffer 3 des Berichts des Bundesrates vom 22. Mai 2002¹ betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz).

4

Kontrollierte und schrittweise Marktöffnung

Der Bundesrat beabsichtigt, den Postmarkt schrittweise und begrenzt zu öffnen. Auf das Jahr 2004 soll der Paketmarkt geöffnet und ab dem Jahr 2006 soll die Monopolgrenze auf 100 g gesenkt werden. Dem Parlament wird die Möglichkeit gegeben, sich zu diesem Szenario zu äussern.

5

Ergebnisse einer Umfrage zum Umbau des Poststellennetzes

Die Post hat – wie in der bundesrätlichen Antwort zur Motion Rennwald (01.3300: Restrukturierung des Poststellennetzes / Moratorium) in Aussicht gestellt – ein unabhängiges Institut beauftragt, die Zufriedenheit der betroffenen Bevölkerung in Gemeinden und Ortschaften zu erfragen, in denen die Dienstleistungen der Post neu per Hauservice, in einer mobilen Post oder in Filialen oder Agenturen angeboten werden. Die Ergebnisse der Umfrage wurden durch ein unabhängiges, aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, Gemeinden, Konsumentenorganisationen sowie der Rand- und Berggebiete zusammengesetztes Gremium bewertet. Die Umfrage belegt die gute Akzeptanz der neuen Formen Filiale, Agentur, mobile Post. Auch der Hauservice erhielt von jenen Kundinnen und Kunden, die davon Gebrauch machen, gute Noten. Allerdings ist die Zahl der Nichtnutzer beim Hauservice hoch, sodass das unabhängige Bewertungsgremium der Post empfohlen hat, vermehrt andere Formen zu forcieren und besser mit den Gemeinden zusammenzuarbeiten. Ebenso gelangte das Gremium, gestützt auf die Umfrage, zum Schluss, dass die Öffnungszeiten der neuen Formen namentlich in den Randzeiten flexibler gestaltet werden müssten. Die Post hat sich bereit erklärt, diesen Empfehlungen nachzukommen und vermehrt Agenturlösungen umzusetzen und Erwerbskombinationen zu prüfen. Ausserdem wird die Post beim Umbau noch mehr als bisher mit den Gemeinden zusammenarbeiten und besser auf die regionalen Bedürfnisse eingehen.

¹ BBl 2002 ...

Auch in Zukunft sieht das Bedürfnis der Kundinnen und Kunden nach guten Dienstleistungen im Vordergrund. Das Poststellennetz muss nach diesen Bedürfnissen ausgestaltet werden. Nur wo es zur Aufrechterhaltung einer guten Dienstleistungsqualität und für den gleichmässigen Zugang zum Universaldienst nötig ist, muss eine Poststelle eingerichtet bzw. erhalten werden. Der neue Infrastrukturauftrag ist daher unter folgenden Gesichtspunkten gerechtfertigt: Der freie Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes ist wesentlicher Bestandteil des Service public. Eine ausreichende Dichte mit Zugangs- und Verkaufsstellen in allen Regionen des Landes ist dabei Voraussetzung für die Qualität der Universaldienste. Der Zugang zu den Universaldiensten kann jedoch in verschiedenen Formen gesichert werden. Neben herkömmlichen, von der Post selbst geführten Poststellen können auch Filialen oder mobile Poststellen sowie Partnerschaftslösungen mit privaten Dritten (Agenturen) den flächendeckenden Zugang zu den Universaldienstleistungen sicherstellen. Aus Sicht des Bundesrates kann der Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes auch über den sog. Hauservice gewährleistet werden.

Der Bundesrat kann sich somit grundsätzlich einverstanden erklären mit der in der Parlamentarischen Initiative der KVF-N vorgeschlagenen Formulierung von Artikel 2 Absatz 3 PG. Der Bundesrat legt diese neue Bestimmung wie folgt aus:

Ausreichende Flexibilität der Regelung

Mit der Aufnahme dieses Infrastrukturauftrages im Postgesetz wird einem ausgewiesenen Bedürfnis nach politischer Mitbestimmung bei der Ausgestaltung des Poststellennetzes nachgekommen. Die neue Bestimmung lässt gemäss ihrem Wortlaut einen ausreichenden Spielraum bei der weiteren Anpassung des Poststellennetzes zu. Die Kommission anerkennt denn auch in ihrem Bericht vom 25. Februar 2002 die Notwendigkeit weiterer Anpassungen.

Definition der «Poststellen»

Der Bundesrat begrüsst die Meinung der Kommission, dass unter dem Begriff der Poststellen auch die alternativen Formen wie Filialen und Agenturen verstanden werden können. Nach Meinung des Bundesrates ist es unabdingbar, dass die Post ihr Poststellennetz in Zusammenarbeit mit Dritten betreiben kann. Grundsätzlich denkbar ist dabei namentlich, dass – wie im Fall von Schweden – Poststellen vermehrt in Form von Agenturen (also in Läden, Tankstellen, Bahnhöfen, Gemeindeverwaltungen usw.) geführt werden könnten.

Für den Bundesrat kommt indes namentlich gestützt auf die Ergebnisse der erwähnten Umfrage und entgegen der Meinung der Kommission auch die mobile Post als «vollwertige» Poststelle in Frage. Mit mobilen Postbüros an festen Standplätzen und fixen Öffnungszeiten kann das gleiche Angebot aufrecht erhalten werden wie heute in «fixen» kleinen, aber teureren Poststellen.

Hauservice soll weiterhin möglich bleiben

Der Bundesrat begrüsst ferner die Ansicht der Kommission, dass der Hauservice an geeigneten Stellen auch künftig angeboten werden kann. Der Hauservice stellt eine valable Möglichkeit dar, den Zugang zum Universaldienst zu gewährleisten oder die

Dienstleistungsqualität namentlich für weniger mobile Teile der Bevölkerung zu verbessern. Der Hausservice soll daher nach Ansicht des Bundesrates auch gemäss der neuen Bestimmung als Ersatz für eine Poststelle dienen können. Der Bundesrat wird hierzu in der Verordnung entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen und sich dabei auch von den Empfehlungen des Bewertungsgremiums für den Umbau des Poststellennetzes leiten lassen, wonach der Hausservice eingeführt werden kann, wenn in der betreffenden Region weiterhin eine stationäre Einrichtung mit einem mindestens dem Universaldienst entsprechenden Angebot vorhanden ist. Die Post hat sich ihrerseits bereit erklärt, zu versuchen, zukünftig vermehrt Agenturlösungen umzusetzen und noch stärker mit den betroffenen Regionen und Gemeinden zusammenzuarbeiten.

Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

Der Bundesrat begrüsst die Absicht der Kommission, im Gesetz weder die Anzahl der Poststellen noch deren geografische Verteilung festzulegen. Der Bundesrat wird die entsprechenden Ausführungsbestimmungen erlassen. Er beabsichtigt, dabei primär auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden nach einem guten Universaldienst abzustellen. Der Bundesrat schliesst sich überdies der Haltung der Kommission an, dass mit der neuen Vorgabe kein Rechtsanspruch auf die Errichtung oder Beibehaltung einer Poststelle entsteht. Der Bundesrat beabsichtigt im Übrigen, zukünftig die Zufriedenheit der Kundschaft mit den verschiedenen neuen Formen der Poststellen gesondert evaluieren zu lassen.

6.2 Vorerst keine Abteilungen für das Poststellennetz

In ihrer Parlamentarischen Initiative schlägt die KVF-N vor, der Post jährlich einen Anteil der ungedeckten Kosten des Poststellennetzes abzugelten. Der Bundesrat lehnt diesen Vorschlag ab.

Neben der Tatsache, dass es nach Ansicht des Bundesrates wenig sinnvoll ist, nicht benötigte Infrastrukturen anstelle der eigentlichen Universaldienstleistungen zu finanzieren, sprechen folgende Überlegungen grundsätzlich gegen den Vorschlag der KVF-N:

Falsche Anreize für die Post

Grundsätzlich haben Abteilungen negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Sie schaffen falsche Anreize, da die Post so versucht ist, anstatt Kosten zu optimieren, Abteilungen zu maximieren. Das heisst, die Post würde nicht mehr gehalten sein, ihr Netz nach den Kundenbedürfnissen auszurichten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Post die Kosten ihres Poststellennetzes zu Lasten des Bundes in der bisherigen Höhe belässt. Ebenso würden die Mitarbeiter der Post im falschen Glauben belassen, die Post müsse künftig keine oder nur noch moderate Anpassungen durchführen. Diese Wirkung wäre für die weitere Entwicklung der Post und letztlich auch für die Qualität des postalischen Universaldienstes fatal.

Falsche Zeichen für die Kantone und Gemeinden

Daneben setzen derartige Abgeltungen falsche Zeichen für Gemeinden und Kantone. Diese würden mit dem Hinweis, dass der Bund schliesslich die Kosten des Netzes abgilt, keinerlei Anpassungen mehr dulden, obwohl auch nach Ansicht der KVF-N die weitere Anpassung des Poststellennetzes geboten ist.

Schuldenbremse

Gemäss Artikel 126 BV hält der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Die Abgeltungen für das Poststellennetz würden neue Ausgaben des Bundes darstellen und den Zielen der verfassungsrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufen. Dies ist umso bedenklicher, als die Post durch weitere Optimierungen die Kosten der Grundversorgung und des Poststellennetzes senken könnte.

Vorwürfe wegen unzulässiger Verbilligung von Wettbewerbsdiensten

Bei der Ausrichtung solcher Subventionen müsste sichergestellt werden, dass die Beträge nur für die «Verbilligung» der in den Poststellen angebotenen reservierten und nicht reservierten Dienste verwendet werden, hingegen nicht für Wettbewerbsdienste. Gelingt eine solche Abgrenzung nicht, wird die Post dem ständigen Vorwurf ausgesetzt, der Vertrieb ihrer Wettbewerbsdienste werde unerlaubterweise verbilligt.

Der Bundesrat beantragt aus den genannten Gründen, zum heutigen Zeitpunkt auf Abgeltungen zu verzichten. Stattdessen sollten zunächst die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Sollte sich herausstellen, dass diese Instrumente nicht ausreichen, wird der Bundesrat dem Parlament eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreiten.

7 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Zum Vollzug der Bestimmung muss die Aufsicht über die Post personell erweitert werden. Es ist indes ohnehin geplant, innerhalb des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Hinblick auf die schrittweise und kontrollierte Marktöffnung sowie die Einführung einer Konzessionspflicht für private Anbieter von nicht reservierten Postdiensten die Aufsicht über das Postwesen auszubauen. Ab dem Jahr 2003 sind hierfür bereits 5 Stellen bewilligt.

Artikel 2 Absatz 4 E-PG untersteht der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung. Danach bedürfen der Zustimmung der Mehrheit jeder der beiden Räte Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

Wie im Bericht des Bundesrates «Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz» dargelegt, sind gesetzliche Vorgaben zum Poststellennetz mit dem europäischen Recht vereinbar. Zulässig wäre es nach der neuesten Rechtsprechung der EU-Instanzen grundsätzlich auch, besondere Dienstleistungen im Interesse des Gemeinwohls abzugelten. Die von der KVF-N vorgeschlagene Bestimmung ist daher dem Grundsatz nach mit europäischem Recht vereinbar. Es dürften sich indessen mit der weiteren Öffnung des Postmarktes in Europa bei der konkreten Anwendung Schwierigkeiten ergeben, da die Bestimmung der genauen abzugelenden Kosten im Einzelfall problematisch und anfechtbar sein kann.

Der Vorschlag der KVF-N ist mit Artikel 92 BV vereinbar.

Der Bundesrat hält mit der Kommission dafür, dass die Ausgestaltung des Poststellennetzes politischer Mitbestimmung bedarf. Eine entsprechende Vorgabe im Postgesetz muss jedoch ausreichend flexibel sein, sich an den tatsächlichen Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden orientieren und sich einfügen in die mit der Postreform eingeführte Zuständigkeitsordnung. In diesem Sinn stimmt der Bundesrat einer neuen Regelung in Artikel 2 Absatz 3 E-PG zu. Allerdings ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Post das Poststellennetz - unter Berücksichtigung der Empfehlungen des unabhängigen Bewertungsgremiums - weiter reorganisieren muss. Die Post wird künftig vermehrt Agenturlösungen umsetzen und die Zusammenarbeit mit Gemeinden und Regionen verbessern. Der Bundesrat beabsichtigt ausserdem, der Post Vorgaben zur Evaluation der Qualität des Universaldienstes zu machen. Die Post wird im Übrigen auch nach den weiteren Anpassungen über eines der dichtesten Poststellennetze in Europa verfügen.

Ohne weitere Anpassungen des Poststellennetzes würde die Post indes finanzielle Mittel in nicht produktiven Bereichen binden, und sie könnte diese nicht zur Entwicklung neuer Produkte oder für Investitionen in die Modernisierung ihrer Anlagen verwenden. Zudem müsste die Post ihr gesamtes Vertriebsnetz weiterhin auf ein überdimensioniertes Poststellennetz ausrichten. Diese Entwicklung kann nicht im Interesse des Landes an guten und möglichst günstigen Universaldiensten liegen.

Neben herkömmlichen, von der Post selbst geführten Poststellen können auch Filialen oder mobile Poststellen sowie Partnerschaftslösungen mit privaten Dritten (Agenturen) den flächendeckenden Zugang zu den Universaldienstleistungen sicherstellen. Aus Sicht des Bundesrates kann der Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes überdies auch über den sog. Hausservice gewährleistet werden. Die Post wird dabei darauf zu achten haben, dass in Regionen, in denen der Hausservice eingeführt wird, weiterhin eine physisch vorhandene Einrichtung mit einem genügenden Angebot an Dienstleistungen und ausreichenden Öffnungszeiten erhalten bleibt.

Daneben beantragt der Bundesrat die Streichung des neuen Artikels 2 Absatz 4 PG, wonach der Post die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes zum Teil abgegolten werden sollen. Der Bundesrat schlägt stattdessen vor, zunächst die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten gemäss Postgesetz auszuschöpfen (Erträge aus den reservierten Diensten, Erträge aus den nicht reservierten und den Wettbewerbsdiensten, Kostenoptimierungen und die Erhebung von Konzessionsgebühren gemäss Artikel 6 PG). Sollten diese Instrumente nicht ausreichen, so besteht nach wie vor die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt, die gesetzliche Grundlage für Abgeltungen zu schaffen.