

Revision 2004 der Postverordnung – Kommentierung

Übersicht

Das Parlament hat im Jahre 2002 drei für die weitere Entwicklung des Postwesens der Schweiz wichtige Vorlagen beraten und damit wesentliche Weichenstellungen vorgenommen: Den Bundesbeschluss zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz, die Änderung des Postorganisationsgesetzes und die Parlamentarische Initiative der Kommission für Kommunikation, Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N). Ziel der Schweizerischen Postpolitik bleibt, die flächendeckende Grundversorgung¹ in hoher Qualität und zu angemessenen Preisen auch in einem europaweit ändernden Umfeld sicherzustellen.

In der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz legte der Bundesrat in sieben Leitsätzen die künftige Postpolitik dar. Namentlich soll die schrittweise Öffnung des Postmarktes kontrolliert und dazu das Konzessionswesen für nicht reservierte Postdienste eingeführt werden. Der Paketmarkt wird ab dem Jahr 2004 vollständig geöffnet; die Monopolgrenze für Briefe soll auf das Jahr 2006 auf 100 Gramm gesenkt werden. Dieser zweite Schritt wird vollzogen, sofern die Auswirkungen der bisherigen Marktöffnung evaluiert sind und die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist. Damit entscheidet sich die Schweiz für eine bewusst langsamere Öffnung als die EU. Dort ist der Paketmarkt seit Jahren vollständig geöffnet und die Monopolgrenze für Briefe liegt seit Anfang 2003 bei 100 g. Die EU senkt diese Grenze im Jahr 2006 auf 50 g.

National- und Ständerat stimmten auf der Grundlage einer parlamentarischen Initiative der KVF-N einer Änderung des Postgesetzes zu. Die Post erhält neu den gesetzlichen Auftrag zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes. Beide Räte waren sich jedoch einig, dass die Post die zur Zeit laufenden Anpassungen am Poststellennetz weiterführen können soll und lehnten Abgeltungen des Bundes für das Poststellennetz wie auch generell für den Universaldienst zum heutigen Zeitpunkt ab. Sie sind damit dem Finanzierungskonzept des Bundesrates für die Grundversorgung gefolgt.

Mit den Beschlüssen des Parlaments stehen die wesentlichen politischen Eckwerte für die weitere Entwicklung des Postwesens in der Schweiz fest. Die Post kann die kommenden Herausforderungen (Substitution im Briefverkehr, europaweite Marktöffnungen und neue Kundenbedürfnisse) auf einer soliden Basis angehen:

¹ Universaldienst nach dem 2. Abschnitt des Postgesetzes

- Die Post muss weiterhin in der ganzen Schweiz einen qualitativ guten Universaldienst mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs erbringen.
- Neu wird die Post gesetzlich zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes verpflichtet.
- Die Qualität der Grundversorgung und die Zufriedenheit der Kunden mit dem Zugang zu den Dienstleistungen der Post werden durch unabhängige Stellen gemessen.
- Die Post muss gemäss dem Willen des Parlamentes weiterhin eigenwirtschaftlich arbeiten und Kosteneinsparungen erzielen. Allerdings sollen die Grundlagen für die Erhebung von Konzessionsgebühren geschaffen werden.
- Der Postmarkt wird moderat und schrittweise geöffnet (Pakete im Jahr 2004; Herabsetzung der Monopolgrenze für Briefe auf 100 g im Jahr 2006 nach erfolgter Evaluation, sofern die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist).
- Die Regulierung des Postmarktes wird verstärkt und die Auswirkungen der Marktöffnung werden vor dem weiteren Öffnungsschritt im Jahr 2006 evaluiert.

Damit die Entscheide des Parlamentes im Jahr 2004 umgesetzt werden können, wird die Postverordnung von 1997 revidiert. Mit der Revision werden folgende Gegenstände geregelt:

- Spezifizierung der Definition der Grundversorgung und Schaffung vermehrter Transparenz bei den Kosten der Grundversorgung;
- Konkrete Vorgaben zum Poststellennetz;
- Unabhängige Messung der Qualität des gesamten Universaldienstes;
- Umsetzung des Finanzierungskonzeptes der Grundversorgung;
- Einführung des Konzessionssystems und Kontrolle der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Minimalstandards durch die Konzessionäre;
- Begrenzte und kontrollierte Marktöffnung;
- Evaluation der Auswirkungen der schrittweisen Marktöffnung.

Für die Umsetzung der von Bundesrat und Parlament beschlossenen Politik muss zudem die Postaufsicht (Regulierung des Postmarktes) verstärkt und neu ausgestaltet werden. Mit einer im europäischen Vergleich schlanken Regulationsinstanz sollen künftig die Grundversorgung mit postalischen Leistungen beaufsichtigt und der Postmarkt reguliert werden.

I Die Grundzüge der Verordnungsrevision

Begrenzte und kontrollierte Marktöffnung

Die revidierte Verordnung setzt die beschlossene Öffnung des Paketmarktes um. Die Beförderung von Paketen bis 20kg gehört neu zu den nicht reservierten Diensten. Die Post ist damit weiterhin zur Erbringung der Dienstleistungen der Paketpost verpflichtet, sie steht jedoch in Konkurrenz mit privaten Anbietern. Mit der Revision erfolgt die Umsetzung des zweiten vom Bundesrat beabsichtigten und vom Parlament genehmigten Öffnungsschrittes, der Senkung der Gewichtslimite bei der Briefpost auf 100g, noch nicht. Geplant per 2006 unter der Bedingung, dass die bisherige Marktöffnung evaluiert und die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist, wird der Bundesrat diesen Schritt mit einer späteren Revision der Postverordnung an die Hand nehmen, sofern die erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind.

Einführung des Konzessionssystems

Das Postgesetz vom 30. April 1997 (PG, SR 783.0) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, private Anbieter bestimmter nicht reservierter Postdienste einer Konzessionspflicht zu unterstellen. Mit der Revision wird das Konzessionssystem geregelt und zeitgleich mit der Öffnung des Paketmarktes eingeführt. Die Konzessionierung stellt damit ein wesentliches Element zur Kontrolle der schrittweisen Marktöffnung dar. Gleichzeitig werden die Voraussetzungen zur Erhebung von Gebühren auf den mehrwertsteuerpflichtigen Umsätzen privater Anbieter nicht reservierter Postdienste geschaffen. Das Departement soll die Erhebung solcher Gebühren als Element der Finanzierung der Grundversorgung einführen, falls die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung im Universaldienst nachweislich keine volle Kostendeckung erreicht. Von dieser Gebührenpflicht werden private Anbieter wiederum befreit werden können, wenn sie die ganze Schweiz einheitlich und zu distanzunabhängigen Tarifen mit ihren Dienstleistungen versorgen und damit nebst der Post zu einer guten und flächendeckenden Grundversorgung beitragen. In der zeitlichen Abfolge sind die beiden erwähnten Schritte zu unterscheiden: Während die Konzessionspflicht ab Inkrafttreten der revidierten Postverordnung gilt, wird das Departement die konkrete Erhebung von Konzessionsgebühren beschliessen, wenn die erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind.

Umsetzung des Finanzierungskonzeptes der Grundversorgung

Das Konzept zur Finanzierung der Grundversorgung, basierend auf dem Postgesetz vom 30. April 1997, sieht folgende Elemente vor:

- Erträge aus dem reservierten Bereich (Monopol)
- Erträge aus dem nicht reservierten Bereich
- Schaffen neuer Geschäftsfelder (zum Beispiel Finanzdienstleistungen der Post)
- Kosteneinsparungen und Restrukturierungen bei der Post
- Erheben von Konzessionsgebühren.

Die Eidgenössischen Räte folgten dem Finanzierungskonzept des Bundesrates, das zum jetzigen Zeitpunkt keine Abgeltungen für die Finanzierung der Grundversorgung vorsieht. Wenn die genannten Instrumente nicht ausreichen sollten, kann der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage für die Abgeltung von ungedeckten Kosten des Universaldienstes vorlegen. Selbstverständlich wäre dabei auch die finanzielle Lage des Bundes zu berücksichtigen.

Die Umsetzung des Finanzierungskonzeptes verlangt verschiedene Massnahmen auf Verordnungsstufe: Zur Ermittlung der Kosten muss die Definition des Universaldienstes spezifiziert werden, weil die Erhebung von Gebühren bei privaten Anbietern von konzessionierten Postdiensten nur zulässig ist, wenn die Post die Kosten des Universaldienstes trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nicht mehr zu decken vermag. Für den Ausweis der Kosten der Grundversorgung und die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes ist deshalb erhöhte Transparenz notwendig, d.h. die Anforderungen an die Rechnungslegung der Post sind präziser zu fassen als bisher. Insbesondere muss die Post zwingend für die drei Arten von Diensten eine getrennte Kosten-/ Leistungsrechnung führen (vgl. auch Botschaft zum Postgesetz vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III 1285) und separate Konten ausweisen. Auf der Basis einer Vollkostenrechnung soll die Post damit die Kosten des Universaldienstes ebenso ausweisen können wie die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes (Wettbewerbsdienste dürfen nicht mit Erträgen aus dem Universaldienst verbilligt werden; zu diesem Zweck ist das Rechnungswesen so auszugestalten, dass Kosten und Erträge der einzelnen Dienstleistungen ausgewiesen werden können, Art. 9 Postgesetz). Die vorgesehenen Regelungen sind ferner notwendig, weil vor dem nächsten, für 2006 geplanten Öffnungsschritt, der Senkung des Briefmonopols auf 100g, der Bundesrat beurteilen muss, ob die Finanzierung der Grundversorgung nach wie vor sichergestellt ist.

Aufgrund der hohen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung des Finanzierungssystems und der Anforderungen bezüglich Transparenz soll jährlich eine befähigte externe Revisionsstelle den Nachweis der Post zu den Kosten der Grundversorgung, der Einhaltung der Vorgaben zur Kostenrechnung und zur Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes prüfen und testieren.

Vorgaben zum Poststellennetz

Die Eidgenössischen Räte stimmten am 21. März 2003 einer Änderung des Postgesetzes zu (Artikel 2 Absatz 3). Zur Sicherstellung der Dienstleistungen des Universaldienstes gehört explizit neu auch ein flächendeckendes Poststellennetz. In der Vergangenheit lag es in der alleinigen Kompetenz der Post, das Poststellennetz zu definieren. Neu verpflichtet das Gesetz die Post, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben und sicherzustellen, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind. Der Umbau des Poststellennetzes muss auf die regionalen Bedürfnisse Rücksicht nehmen. Der Begriff der Region geniesst deshalb eine hohe Bedeutung und soll nach wirtschaftlichen, geografischen und sozialen Kriterien definiert sein. Ein für das gesamte Land einheitlicher Regionenbegriff könnte für die Kunden nachteilig sein und würde der Vielschichtigkeit der Schweiz mit den regionalen Eigenheiten zu wenig Rechnung tragen. Die Post soll sich deshalb an die heutigen knapp 150 Raumplanungsregionen halten. Diese berücksichtigen die verlangten Kriterien und geniessen politische Akzeptanz. Zudem haben auf ihre Bildung und Weiterentwicklung auch die Kantone und die betroffenen Regionen selbst Einfluss.

Darüber hinaus gelten klare Vorgaben zum Verfahren bei Schliessungen oder Verlegungen von Poststellen. Die Post muss die Behörden der betroffenen Gemeinden anhören und eine einvernehmliche Lösung suchen. Kommt keine Einigung zustande, wird das Dossier einer vom Departement eingesetzten Kommission vorgelegt. Vor dem definitiven Entscheid der Post gibt die Kommission eine Empfehlung ab. Hinzu kommt ergänzend ein umfassendes Qualitätssicherungssystem mit Qualitätszielen, einer unabhängigen Prüfung, die auch den Zugang zu den Dienstleistungen und die Kundenzufriedenheit umfasst, und mit einem Controllingssystem, das zum Beispiel jährliche Angaben zur geplanten Weiterentwicklung verlangt. Beide Räte waren aber auch der Auffassung, dass der bisherige Umbau des Poststellennetzes weitergeführt werden soll und die Post auch künftig einen genügend grossen Spielraum haben soll, um sich auf verändertes Kundenverhalten einzustellen. Die ganze Konzeption setzt diesen Willen um, indem sie sich sowohl durch klare Vorgaben als auch durch ausreichende Flexibilität auszeichnet.

Unabhängige Messung der Qualität der Grundversorgung

Künftig sollen die Qualität der Dienstleistungen des Universaldienstes und des Zugangs zur Grundversorgung sowie die Kundenzufriedenheit jährlich von einer unabhängigen Fachstelle geprüft werden. Die unabhängige Qualitätsmessung stellt somit ein wesentliches Instrument der bundesrätlichen Postpolitik dar, welche die Sicherstellung der guten und flächendeckenden Grundversorgung als oberste Zielsetzung hat. Konsequenterweise sollen auch private Anbieter konzessionierter Postdienste ihre Qualitätsstandards bekannt geben und die Einhaltung jährlich von einer unabhängigen Fachstelle überprüfen lassen, wenn sie von der Gebührenpflicht befreit werden wollen.

Verstärkte Regulierung des Postmarktes

Die Revision setzt den Auftrag für eine verstärkte Regulierung im Postsektor um. Die Marktöffnung soll eine kontrollierte Öffnung sein. Mit der Einführung von Wettbewerb kommt dem Staat nebst der Rolle des Eigentümers der Post eine zusätzliche Rolle als Regulator zu. Regulierung kann als Instrument bezeichnet werden, das die Funktionsfähigkeit eines bestimmten, sich für den Markt öffnenden Sektors gewährleisten soll. Gerade weil es sich bei der flächendeckenden Versorgung mit postalischen Leistungen um einen wichtigen Bereich des Service public handelt, ist eine transparente, unparteiische und starke Regulierung eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung der Grundversorgung und das Gelingen der Marktöffnung.

Die Tätigkeit der Postregulation soll folgenden Zweck erfüllen:

- Sicherstellung eines flächendeckenden und qualitativ guten Universaldienstes zu angemessenen Preisen;
- Sicherstellung eines funktionierenden und fairen Wettbewerbs, namentlich durch die Umsetzung des Konzessionswesens;
- Marktbeobachtung und Marktaufsicht.

Gemäss Auftrag der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens schafft der Bundesrat auf dem Verordnungsweg, basierend auf dem geltenden Postgesetz, eine schlanke Regulationsinstanz mit Marktaufsichtskompetenzen, die dem Generalsekretariat des UVEK administrativ zugewiesen ist. Nebst den eigentlichen regulatorischen Aufgaben wie der Sicherstellung der unabhängigen Qualitätsprüfung oder der Einhaltung des

Quersubventionierungsverbots ist die Postregulationsbehörde zuhanden des Departements auch zuständig für die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben gemäss Postgesetz, Postorganisationsgesetz und dieser Verordnung und somit insbesondere auch für den Vollzug des Konzessionswesens und die Prüfung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen.

II Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Begriffe

(Artikel 1)

Aufgrund der Notwendigkeit der Spezifizierung des Begriffs der Grundversorgung aus der Gesamtschau zur Weiterentwicklung des Postwesens wird der Katalog von Artikel 1 erweitert. Der Universaldienst ist der zentrale Auftrag der Post, die Dienstleistungen gemäss dem 2. Abschnitt des Postgesetzes in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zu erbringen. Der Universaldienst gemäss Postgesetz umfasst die reservierten und die nicht reservierten Dienste; damit der Zugang zu den Dienstleistungen gesichert ist, braucht es gemäss Postgesetz Rahmenbedingungen in der Form von Infrastrukturleistungen. Für die Annahme verlangt das Postgesetz neu explizit ein flächendeckendes Poststellennetz (vgl. Artikel 6). Zur Zustellung gehören die Haus- und die Postfachzustellung (vgl. dazu Artikel 9). Die Kosten des Universaldienstes umfassen alle Kosten im Sinne von Vollkosten, die zur Bereitstellung und Erbringung des Universaldienstes notwendig sind. Aufgrund der expliziten Verpflichtung der Post zur Führung eines Poststellennetzes findet sich neu auch eine Definition der Poststellen in Artikel 1. Als Poststellen gelten insbesondere auch die Filiale, die mobile Poststelle und die Agentur. Im Interesse einer besseren Transparenz wird gegenüber der bisherigen Definition der Briefsendung die heute faktisch schon geltende Maximaldicke der Sendungen aufgeführt (nicht dicker als 2cm, bisher 5cm). Die bisherige Definition der Pakete bleibt unverändert (Artikel 1 Buchstabe b Postverordnung, Fassung vom 1. Januar 1998, AS 1997 2461). „Andere Sendungen“ bezieht sich somit auf Artikel 1 Buchstabe f. Auch an der bisherigen Definition der Schnellsendungen ändert sich materiell nichts. Stückgutsendungen gehören unverändert zu den Wettbewerbsdiensten (Artikel 10).

2. Abschnitt: Universaldienst

(Artikel 2) Reservierte Dienste

Die reservierten Dienste umfassen aufgrund der Öffnung des Paketmarktes nur noch die Beförderung der inländischen und der aus dem Ausland eingehenden adressierten Briefpost. Ausgenommen sind wie bisher die nicht gewerbsmässige Beförderung von Briefsendungen und Sendungen, die nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post von der Beförderung ausgeschlossen sind.

(Artikel 3) Nicht reservierte Dienste

Neu gehört die Beförderung von adressierten Paketen bis 20kg zu den nicht reservierten Diensten. Diese Formulierung setzt die Öffnung des Paketmarktes um. Die Post ist zwar zur Erbringung der Leistung verpflichtet, sie steht dabei aber in Konkurrenz mit privaten Anbietern. Die Buchstaben a, c und d entsprechen der bisherigen Konzeption. Wie bisher gehört nur die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellung der Post zu den nicht reservierten Diensten; beispielsweise die Frühzustellung gehört weiterhin zu den Wettbewerbsdiensten.

(Artikel 4) Zuweisung von Dienstleistungen und Produkten

Gemäss Finanzierungskonzept der Grundversorgung können private Konzessionäre über Konzessionsgebühren zur Mitfinanzierung des Universaldienstes herangezogen werden, wenn die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nachweislich keine volle Kostendeckung im Universaldienst erreicht (Artikel 6 Postgesetz). Kostendeckung verlangt das Postgesetz (Art. 14 Absatz 2) auch für die Festsetzung der Preise für reservierte Dienste. Aufgrund dieser Bestimmungen besteht die Notwendigkeit, die Kosten der Grundversorgung einwandfrei bestimmen zu können. Basis dafür ist eine klare Zuweisung der Dienstleistungen und Produkte zu den verschiedenen Diensten. Obwohl Gesetz und Verordnung im Grundsatz die Dienstleistungen entweder den reservierten Diensten, den nicht reservierten Diensten oder den Wettbewerbsdiensten zuweisen, können sich im Falle einzelner Dienstleistungen oder Produkte dennoch Abgrenzungsfragen stellen. In diesen Grenzfällen erfolgt die Zuweisung der Dienstleistungen und Produkte zu den reservierten und den nicht reservierten Diensten grundsätzlich stufengerecht durch die Post, die Zustimmung des Departements, das auch für die Genehmigung der Preise für reservierte Dienste zuständig

ist, bleibt aber vorbehalten. Wie beim Preisentscheid selbst ist auch der Entscheid über die Zuweisung der Dienstleistungen und Produkte des Departements endgültig.

3. Abschnitt: Zugang zur Grundversorgung

(Artikel 5) Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes

Damit der Zugang zu den Dienstleistungen gesichert ist, braucht es gemäss Postgesetz Rahmenbedingungen in der Form einer Infrastruktur. Diesen Grundsatz hält Artikel 5 der Verordnung fest. Die Post gewährleistet den Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes. Sie berücksichtigt dabei die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft.

(Artikel 6) Poststellennetz

Neu ist die Post gesetzlich explizit zum Unterhalt eines flächendeckenden Poststellennetzes und zur Sicherstellung des Zugangs zur Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen des Landes verpflichtet. Absatz 1 hält diesen neuen Grundsatz des Postgesetzes fest. Gemäss Absatz 2 sind in den Poststellen die Dienstleistungen des Universaldienstes anzubieten. Insbesondere aus Gründen der Sicherheit kann die Post auf das Anbieten von Finanzdienstleistungen verzichten. Zu denken ist etwa an folgende Konstellation: Das Angebot der Finanzdienstleistungen des Universaldienstes (Einzahlung, Auszahlung und Überweisung) verlangt nach beträchtlichen Sicherheitsvorkehrungen in den Poststellen, was sich kostentreibend auswirkt. Müsste nun aufgrund finanzieller Überlegungen - aufgrund anstehender Investitionen in Sicherheitsvorkehrungen - eine Poststelle geschlossen werden, wenn sie weiterhin alle Leistungen des Universaldienstes anbieten muss, soll sie im Interesse der Kunden zum Beispiel als Filiale ohne Finanzdienstleistungen weitergeführt werden können. Selbstverständlich ist es auch denkbar, dass die Post in diesem Fall neue Formen der Finanzdienstleistungen (Wettbewerbsdienste) trotzdem anbietet, wenn diese tiefere Anforderungen an die Sicherheit stellen als zum Beispiel die Bareinzahlung. In jedem Fall ist eine Abweichung vom Grundsatz des umfassenden Angebotes des Universaldienstes in einer Poststelle jedoch nur zulässig, wenn in der Region noch eine Poststelle mit dem ganzen Angebot der Grundversorgung (inkl. Finanzdienstleistungen) in angemessener Distanz erreichbar ist. Ein qualitativ guter Zugang zu den postalischen Dienstleistungen wird in Zukunft auch vermehrt noch mit Agenturen zu gewährleisten sein. Weil diese aber von Dritten betrieben werden, kann namentlich die Erfüllung der Vorgaben zur Einhaltung der Geldwäschereinormen

problematisch sein. Auch in solchen Fällen soll auf das Angebot von Finanzdienstleistungen ganz oder teilweise verzichtet werden können.

Die Post soll im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten für die kundenorientierte Weiterentwicklung des Poststellennetzes sorgen (Absatz 3). Sie soll im Zusammenhang mit der Entwicklung von Wettbewerbsdiensten zur Generierung von Beiträgen an die Finanzierung der Grundversorgung insbesondere auch neue Formen des Zugangs zu den Dienstleistungen des Universaldienstes entwickeln können. Zur Kundenorientierung gehört natürlich auch die Berücksichtigung der Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse (zum Beispiel Entstehen neuer Quartiere oder Abwanderungstendenzen) oder des Kundenverhaltens, was zu entsprechenden Anpassungen im Poststellennetz führen kann. So können sich zum Beispiel auch Tendenzen wie die vermehrte Erledigung von Postgeschäften am Arbeits- oder Einkaufsort anstelle des Wohnortes auf das Poststellennetz auswirken. Das Kundenverhalten ist letztlich ein wichtiger Faktor für die Gestaltung des flächendeckenden Poststellennetzes.

Die Post hat sich bei ihren Entscheidungen jedoch an folgende Vorgaben zu halten:

„In allen Regionen“: Die „Region“ kann im Einzelfall von unterschiedlicher Grösse sein. Es ist aber nicht sinnvoll, die bereits bestehende Vielzahl von Definitionen noch zu ergänzen. Die Post soll ihre Entscheidungen deshalb auf die heutigen knapp 150 Planungsregionen stützen. Mit diesem Konzept will der Bundesrat dafür sorgen, dass die jeweiligen spezifischen Eigenheiten einer Region möglichst gut berücksichtigt werden; insbesondere haben auch die Kantone und Regionen Einfluss auf die Bildung der Raumplanungsregionen. Damit kann auch die Voraussetzung am besten erfüllt werden, wonach „für alle Bevölkerungsgruppen“ ein flächendeckendes Poststellennetz zur Verfügung stehen soll.

Was die Erreichbarkeit „in angemessener Distanz“ anbelangt, muss die Post insbesondere auch auf die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln abstellen; dies etwa dann, wenn in einer Gemeinde keine Poststelle (mehr) vorhanden ist, die zu Fuss erreicht werden kann. So wird gewährleistet, dass die Erreichbarkeit tatsächlich für alle Bevölkerungsgruppen gegeben ist. Auch diesbezüglich sollen die jeweiligen Spezialitäten einer Region von der Post berücksichtigt werden.

Damit die Post künftig eine landesweit einheitliche Erhebungsmethode anwenden und die Regulationsbehörde die Entwicklung verfolgen kann, ermittelte die Post die durchschnittliche Erreichbarkeit der nächsten Poststelle für alle Bevölkerungsgruppen sowohl zu Fuss als auch mit dem öffentlichen Verkehrsmittel. Selbst nach Abschluss des zur Zeit laufenden Projektes zum Umbau des Poststellennetzes werden demnach deutlich über 90% der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen

Verkehrsmittel Zugang zur nächsten Poststelle haben. Diese sehr gute Qualität geht zudem von der „schlechtesten“ Annahme aus, indem die Werte ab Wohnort ermittelt sind, während in der Praxis der Gang auf die Poststelle häufig am Arbeitsort erfolgt oder zum Beispiel mit Einkäufen verbunden wird. Es versteht sich zudem von selbst, dass auch künftig kein individueller Rechtsanspruch auf einen bestimmten Zugang abgeleitet werden kann. Auch künftig wird die Schweiz mit rund 2500 Poststellen, zahlreichen Gebieten mit zusätzlichem Hausservice und einer durchschnittlichen Erreichbarkeit von weniger als 2,5km zudem eines der dichtesten Poststellennetze Europas haben, dichter als alle Nachbarländer.

Die Regulationsbehörde wird die Entwicklung des Poststellennetzes verfolgen und ihre Beurteilung im Tätigkeitsbericht jeweils bekannt geben (Art. 41 Abs. 3). Die Post unterliegt diesbezüglich umfassenden Informationspflichten gegenüber der Regulationsbehörde (vgl. Art. 42) und die Regulationsbehörde kann insbesondere auch Akteneinsicht verlangen.

(Artikel 7) Verlegung und Schliessung einer Poststelle

Im Falle der Verlegung oder Schliessung einer Poststelle hat die Post die politischen Behörden der betroffenen Gemeinden anzuhören und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Mit diesem Anhörungsrecht der Gemeinden wird auch verfahrensmässig sichergestellt, dass die Post die Kriterien gemäss Artikel 6 im Einzelfall tatsächlich hinreichend auf die regionalen Gegebenheiten abstützt. Zusätzlich wird das Ergebnis der Anhörung der betroffenen Gemeinden zusammen mit dem Entscheidossier einer unabhängigen, durch das Departement eingesetzten Kommission überwiesen, wenn keine einvernehmliche Lösung zustande kommt. Die Kommission beurteilt die Sicherstellung des Zugangs zur Grundversorgung mit der geplanten Lösung und stützt sich dabei insbesondere auf Art. 2 Absatz 3 Postgesetz vom 21. März 2003, diese Verordnung und die vorstehenden Erläuterungen ab. Sie setzt sich aus fünf bis sieben anerkannten Persönlichkeiten zusammen. Das Departement wird bei der Auswahl darauf achten, dass möglichst alle wichtigen Interessen in der Kommission angemessen eingebracht werden können (Sicht der Kantone, Regionen, Konsumenten/Kunden, Gewerkschaften), es bestehen jedoch keine direkten Vertretungsansprüche. Die Kommission gibt eine Empfehlung ab, bevor die Post definitiv entscheidet. Mit dieser Form können die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt werden und gleichzeitig kann eine vergleichbare Praxis für das ganze Land verankert werden. Gemäss Artikel 11 der Kommissionsverordnung² wird die Einsetzungsverfügung des

² SR 172.31, Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung)

Departementchefs unter anderem den Auftrag und die Organisation der Kommission im Detail festlegen.

(Artikel 8) Hausservice

Neu ist der Hausservice als Ersatzlösung für eine Poststelle ausdrücklich zulässig, sofern in der entsprechenden Region noch eine Poststelle mit den Dienstleistungen des Universaldienstes für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erreichbar ist. Für die Beurteilung der angemessenen Distanz soll – wie bei Artikel 6 – insbesondere auf die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr abgestellt werden. Eine Fahrt von durchschnittlich 20 bis 30 Minuten ist unter Berücksichtigung der Tatsache, dass mit dem Hausservice die Dienstleistungen des Universaldienstes an der Haustüre erledigt werden können, durchaus zumutbar. Die Bestimmung lässt ausdrücklich offen, dass in Zukunft nebst dem Hausservice auch andere Ersatzlösungen möglich sein sollen. Selbstverständlich können insbesondere in städtischen Gebieten mit einer hohen Versorgungsdichte bereits bestehende andere Angebote als Ersatzlösung dienen, wenn damit der Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes sichergestellt ist. Es gehört zu den Aufgaben der Regulationsbehörde, über die Einhaltung der Voraussetzungen zu wachen. Zu diesem Zweck wird sie durch die Post auch jährlich über die Entwicklungen der Ersatzlösungen dokumentiert (vgl. Ausführungen zu Artikel 42).

(Artikel 9) Zustellung

Ein wesentliches Mittel zur Sicherstellung der Grundversorgung gemäss Postgesetz ist nebst dem Zugang zu den Dienstleistungen auch die Zustellung. In Artikel 9 werden die Grundsätze zur Zustellung zusammengefasst, wie sie bereits in der Botschaft zum Postgesetz vom 10. Juni 1996 festgehalten sind (BBl 1996 III 1276, Ziffer 221.4). Absatz 1 führt die grundsätzliche Regelung von Artikel 2 Absatz 1 Postgesetz aus; Postsendungen werden in der Regel am auf der Adresse genannten Wohn- oder Geschäftsdomizil des Empfängers zugestellt (Hauszustellung). Diese soll grundsätzlich in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen erfolgen. Mit dieser Präzisierung soll die bisherige Zustellqualität grundsätzlich erhalten bleiben; der Zusatz soll aber nicht zu Mehrkosten führen. Der Begriff der „Siedlung“ ist denn auch so zu verstehen, dass eine Siedlung in der Regel aus mehreren selbständigen Haushaltungen besteht; zu denken ist insbesondere an Weiler. Einzelne abgelegene, ganzjährig bewohnte Häuser oder Haushaltungen können – wie bisher – auch künftig

gestützt auf die neue Regelung keinen Anspruch auf Hauszustellung ableiten. Auch in der Frage der Hauszustellung soll sich die Post auf verändernde Kundenbedürfnisse und tatsächliche Veränderungen einstellen und reagieren können. Wie bisher kann aus den neuen Vorgaben kein individueller Rechtsanspruch auf eine ganz bestimmte Art der Zustellung abgeleitet werden. Heute schon bestehende abweichende aber mit den Kunden vereinbarte Regelungen sollen weitergeführt werden können und auch künftig sollen entsprechende Vereinbarungen möglich sein.

Während die normalen Postsendungen mindestens an fünf Tagen pro Woche zugestellt werden müssen, gilt für abonnierte Zeitungen die Verpflichtung zur Zustellung an allen Werktagen. Dabei handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung. Absatz 2 ersetzt den bisherigen Artikel 10 (Fassung vom 1. Januar 1998, AS 1997 2461) und schreibt materiell die geltende Regelung fort; die Einzelheiten zu den Briefkästen resp. Zustellanlagen finden sich in der entsprechenden Verordnung des UVEK. Absatz 3 bestimmt den Rahmen für Ausnahmen von der Hauszustellung oder von der Zustellfrequenz, den die Post bei der Ausgestaltung ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu beachten hat (Artikel 11 Postgesetz vom 30. April 1997). Eine Einschränkung des Grundsatzes der Hauszustellung ist nur möglich, wenn die Erreichbarkeit des Domizils für die Post mit unverhältnismässigen Schwierigkeiten verbunden ist, d.h. es müssen besondere Umstände oder aussergewöhnliche geografische Gegebenheiten vorliegen (vgl. dazu auch Botschaft zum Postgesetz, BBl 1996 III 1276, Ziffer 221.4). Nach Auffassung des Bundesrates soll dabei die bisherige Praxis der Post, die sich auf die erwähnten Kriterien abstützt und in einer internen Richtlinie zusammengefasst ist, die aber im Einzelfall mit ausreichender Flexibilität angewendet wird, beibehalten werden. Die Post soll sich demnach weiterhin an den bisherigen Grundsätzen orientieren und insbesondere auf einvernehmliche Lösungen mit den Kunden setzen. Deshalb sind die betroffenen Kunden auch in jedem Fall vor einer Einschränkung der Hauszustellung oder der Zustellfrequenz anzuhören. Die Regulationsbehörde wird die Einhaltung der Grundsätze zur Hauszustellung resp. zu den Ausnahmen davon verfolgen und dafür durch die Post jährlich dokumentiert (vgl. Artikel 42).

4. Abschnitt: Wettbewerbsdienste

(Artikel 10 bis 13)

Die bisherigen Bestimmungen (Postverordnung, Fassung vom 1. Januar 1998, AS 1997 2461) zu den Wettbewerbsdiensten werden materiell unverändert übernommen.

5. Abschnitt: Qualität der Grundversorgung

(Artikel 14) Qualitätsziele

Die Qualität der Grundversorgung, bestehend aus der Qualität der Dienstleistungen des Universaldienstes (Dienstleistungsauftrag) und des Zugangs zur Grundversorgung, soll als wesentliches Element der Sicherstellung einer guten Grundversorgung ein zentrales Element der künftigen bundesrätlichen Postpolitik sein. Das Postgesetz verpflichtet die Post zu einer guten Qualität des Universaldienstes. Konsequenterweise gibt der Bundesrat der Post im Rahmen der strategischen Ziele die Zielsetzungen, die eine gute Qualität der Grundversorgung ausmachen, vor. Die Post orientiert sich für die Qualität der Dienstleistungen des Universaldienstes bereits heute an internationalen Qualitätsstandards wie zum Beispiel standardisierte Laufzeitvorgaben und –messungen. Dies soll auch künftig der Fall sein, weil damit insbesondere auch ein Benchmark mit anderen europäischen Postunternehmen möglich ist. Der Bundesrat beabsichtigt somit nicht etwa, die Post zur Einführung eines aufwändigen und kostspieligen Zertifizierungssystems zu verpflichten; die Post soll sich vielmehr auf die im Quervergleich aussagekräftigen Qualitätsindikatoren im Interesse der Kunden konzentrieren (namentlich Laufzeitmessungen, Kundenzufriedenheitsmessungen und Preisvergleiche).

(Artikel 15) Unabhängige Qualitätsprüfung der Grundversorgung

Ein zentrales Element der Qualitätssicherung der Grundversorgung stellt die Verpflichtung der Post dar, die Qualität der Grundversorgung (Dienstleistungen des Universaldienstes und den Zugang zu diesem) sowie die Kundenzufriedenheit jährlich durch eine unabhängige Fachstelle überprüfen zu lassen. Das Ergebnis wird veröffentlicht. Die Regulationsbehörde hat auch die Möglichkeit, vor der Erteilung des Auftrages durch die Post Anpassungen und Ergänzungen am Prüfungskonzept und am Fragebogen zu verlangen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Prüfungskonzept möglichst präzise auf die Qualitätsziele abgestimmt ist, gleichzeitig soll aber verhindert werden, dass parallel von der Post und der Regulationsbehörde aufwändige und kostspielige Qualitätsmessungen stattfinden könnten, wie sich dies in den Staaten der EU teilweise eingebürgert hat. Die bisherigen unabhängigen Qualitätsmessungen sind somit weiterzuführen resp. jährlich zu wiederholen. Was die Überprüfung der Qualität des Zugangs zu den Dienstleistungen und zum Postellennetz angeht, hat sich das bereits im Jahre 2002 durchgeführte Vorgehen mit einem Bewertungsgremium, das die Zufriedenheit der Kundschaft mit den neuen Angeboten beurteilt hat, bewährt und soll ebenfalls wieder zur Anwendung gelangen.

(Artikel 16) Aufsichtsrechtliche Anzeige

Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch auf eine gute Grundversorgung im ganzen Land. Sie sollen die Möglichkeit haben, bei der Regulationsbehörde ohne formelle Hürden Anzeigen zur Qualität des Universaldienstes (Dienstleistungen und Zugang) im Sinne einer formlosen Aufsichtsbeschwerde einzureichen. Die Regulationsbehörde klärt den Sachverhalt ab und beantwortet die Anzeige. Bereits heute erreichen entsprechende Bürgeranliegen das UVEK und werden von diesem beantwortet. Sowohl die Post als auch die privaten Anbieter von konzessionierten Postdiensten werden zur Mithilfe bei der Abklärung des Sachverhaltes verpflichtet, soweit im Einzelfall erforderlich. Für die privaten Konzessionäre kommt die Bestimmung insbesondere dann zur Anwendung, wenn sie gebührenbefreit im Sinne von Artikel 6 Postgesetz sind, wonach sie wie die Post die ganze Schweiz einheitlich und zu distanzunabhängigen Tarifen mit ihren Dienstleistungen versorgen.

6. Abschnitt: Finanzierung der Grundversorgung

Die Finanzierung der Grundversorgung soll aus den Erträgen der reservierten und der nicht reservierten Dienste sowie den Wettbewerbsdiensten erfolgen und ebenso aus Kosteneinsparungen bei der Post. Neu soll zudem auch die Erhebung von Konzessionsgebühren bei den privaten Anbietern postalischer Dienstleistungen als Quelle zur Finanzierung der Grundversorgung vorgesehen werden. Die Umsetzung dieses Finanzierungskonzeptes verlangt eine ausreichende Transparenz der Rechnungslegung der Post. Die Verordnung muss deshalb die minimalen Systemanforderungen festlegen, damit die Kosten der Grundversorgung transparent und korrekt ausgewiesen werden können. Die Erhebung von Gebühren bei den privaten Konzessionären ist gemäss Postgesetz nur zulässig, wenn die Post die Kosten der Grundversorgung trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nicht mehr zu decken vermag. Das Postgesetz schreibt weiter vor, dass die Erträge aus den Konzessionsgebühren für die Finanzierung der nicht reservierten Dienste der Post zu verwenden sind. Das System muss auch einen transparenten Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes durch die Post gemäss Artikel 9 Postgesetz erlauben, wonach Wettbewerbsdienste nicht mit Erträgen aus dem Universaldienst verbilligt werden dürfen. Dafür verlangt das Postgesetz eine Ausgestaltung des Rechnungswesens der Post dergestalt, dass Kosten und Erträge der einzelnen Dienstleistungen ausgewiesen werden können. Die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots setzt zwingend voraus, dass die Post für die drei Arten von Diensten eine getrennte Kosten-/Leistungsrechnung führt (vgl. Botschaft zum Postgesetz, BBl 1996 III 1285, Ziffer 24). Insgesamt orientiert sich damit

das Postgesetz und in der Folge auch die Verordnung zur Umsetzung an der Konzeption der entsprechenden europäischen Postdirektive; die Umsetzung auf Verordnungsstufe beschränkt sich jedoch auf die Festlegung minimaler Systemanforderungen.

(Artikel 17) Kosten des Universaldienstes

Gemäss den vorstehenden Ausführungen zum Abschnitt zur Finanzierung der Grundversorgung ergibt sich aus dem Postgesetz die Verpflichtung der Post zur Führung einer Kosten-/Leistungsrechnung nach allgemein anerkannten Grundsätzen, damit insbesondere die Kosten des Universaldienstes sachlich korrekt ermittelt werden können. Eine Analyse der aktuell verwendeten Methoden im europäischen Postsektor hat allerdings ergeben, dass es wenig Sinn macht, generell-abstrakt auf Verordnungsebene eine bestimmte Methode zur Erhebung der Kosten der Grundversorgung im Detail festzulegen, weil es sich nicht um statische Prozesse handelt. Notwendig ist deshalb auch in dieser Frage eine flexible Regulierung mit Mindeststandards, die eine Weiterentwicklung zulassen. Als minimale Anforderungen lassen sich aber trotzdem festlegen: die Post ist zur Führung einer produktebezogenen und aktivitätsorientierten Vollkostenrechnung zu verpflichten, welche die Kosten und Erlöse pro Produkt ausweist und einen korrekten und transparenten Ausweis der Kosten des Universaldienstes und der Kosten des Poststellennetzes ermöglicht. Zu den einheitlich angewandten und sachlich zu rechtfertigenden Grundsätzen der Kostenrechnung – eine Standardformulierung, wie sie sich auch in der Regulation des Postsektors der Staaten der EU eingebürgert hat und die zum Ausdruck bringt, dass grundsätzlich anerkannte betriebswirtschaftliche Kriterien anzuwenden sind - gehört etwa die möglichst weitgehende Zuordnung von Kosten zu einem bestimmten Produkt und der Ausweis separater Konten für die reservierten Dienste, die nicht reservierten Dienste und die Wettbewerbsdienste. Gemeinkosten sollen von der Post möglichst aufgrund einer direkten Analyse des Kostenursprungs zugewiesen werden; ist dies nicht möglich, so sind Umlageschlüssel aufgrund sachlich zu rechtfertigender Kriterien (zum Beispiel proportionale Anteile) zu definieren. Weitere fachliche Anforderungen zur Berechnung der Kosten des Universaldienstes soll die Regulationsbehörde bei Bedarf in Weisungsform abschliessend festlegen. Die Post hat in der letzten Zeit starke Anstrengungen unternommen zur Weiterentwicklung und Optimierung der Kosten-/Leistungsrechnung als Führungsinstrument. Inwieweit die Post Anpassungen für den Ausweis der Kosten der Grundversorgung vornehmen muss, wird mit Unterstützung externer Spezialisten geklärt. Es werden dabei aus

Kostengründen Lösungen angestrebt, die systemische Doppelspurigkeiten möglichst vermeiden.

(Artikel 18) Quersubventionierungsverbot

Das Postgesetz verpflichtet die Post zum Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes: Wettbewerbsdienste dürfen nicht mit Erträgen aus dem Universaldienst verbilligt werden. Die Post soll jährlich im Rahmen der Berichterstattung an die Regulationsbehörde den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes erbringen (Absatz 1). Dies entspricht faktisch der bisherigen Praxis. Diesen generellen Nachweis kann die Post auf der Basis einer Vollkostenrechnung gemäss den einleitenden Erläuterungen zu diesem Abschnitt und den zu Artikel 17 geschilderten Regeln ohne weiteres erbringen. Absatz 2 regelt den Fall einer konkreten Anzeige zum Beispiel eines Konkurrenten bei der Regulationsbehörde, wonach die Post ein konkretes Produkt der Wettbewerbsdienste aus Monopolerträgen verbilligt auf dem Markt anbiete. Um diesen Nachweis zu erbringen, wird die Post auf eine ergänzende Berechnungsmethode angewiesen sein. Im europäischen Postsektor hat sich diesbezüglich in der letzten Zeit die Methode der „inkrementellen Kosten“ (Zusatzkosten / „long run incremental costs“) etabliert. Nach dieser Methode liegen Quersubventionierungen dann vor, wenn die Einnahmen, die ein Produkt erzielt, die zusätzlichen Kosten längerfristig nicht decken, die durch das Hinzufügen dieses zusätzlichen Produkts zum Angebot der Unternehmung verursacht werden. Quersubventionierung eines einzelnen Produkts liegt also dann vor, wenn die mit dem Produkt erzielten Einnahmen unter den jeweiligen Zusatzkosten liegen. Zur Beurteilung der Frage, wann bei neu lancierten Produkten eine unzulässige Quersubventionierung vorliegt, wird sich die Postregulationsbehörde an der Praxis der Wettbewerbskommission orientieren. Weil bezüglich der möglichen zu wählenden Methoden im europäischen Postsektor zur Ermittlung des Vorliegens einer Quersubventionierung noch weitere Entwicklungen zu erwarten sind, ist auf eine Festschreibung der Methode der inkrementellen Kosten in der Verordnung zu verzichten. Da die Regulationsbehörde den Nachweis der Post jedoch überprüfen können muss und zu diesem Zweck auch eine unabhängige Überprüfung anordnen kann, liegt es auch im Interesse der Post, sich in einem solchen Fall vorgängig mit der Regulationsbehörde über die anzuwendende Methode zu verständigen. Aufgrund der möglicherweise weitreichenden Folgen wird der Post die Möglichkeit eingeräumt, dem Bundesrat die Feststellung der Regulationsbehörde gemäss Absatz 2 zum abschliessenden Entscheid vorzulegen (Absatz 3).

(Artikel 19) Unabhängige Prüfung

Aufgrund der hohen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der ausreichenden Transparenz der Rechnungslegung der Post soll jährlich eine unabhängige befähigte externe Revisionsstelle den Nachweis der Post zu den Kosten der Grundversorgung prüfen wie auch die Einhaltung der Vorgaben zur Kosten-/Leistungsrechnung und die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes. Die Regulationsbehörde muss das Resultat der Konformitätsfeststellung dem Departement zur Kenntnis bringen; es hat im Falle, dass die Kosten der Grundversorgung der Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung nicht mehr gedeckt sind, die Erhebung der Konzessionsgebühren zu beschliessen. Es müsste auch entscheiden, dem Bundesrat zuhanden des Parlamentes Abgeltungen zu beantragen, falls das nun gültige System der Finanzierung der Grundversorgung nicht mehr ausreichen würde, wie der Bundesrat dies im Rahmen der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens vom 22. Mai 2002 angekündigt hat. Sind solch weitreichende finanzielle Entscheidungen – selbstverständlich unter Berücksichtigung der finanziellen Lage des Bundes - zu treffen, sind Bundesrat und Departement auf eine unabhängige Bestätigung der wesentlichen Entscheidungsvoraussetzungen angewiesen.

7. Abschnitt: Konzessionswesen

Mit der Revision wird das Konzessionssystem geregelt und zeitgleich mit der Öffnung des Paketmarktes eingeführt. Die Konzessionierung stellt damit ein wesentliches Element zur Kontrolle der schrittweisen Marktöffnung dar. Gleichzeitig werden die Voraussetzungen zur Erhebung von Gebühren auf den mehrwertsteuerpflichtigen Umsätzen privater Anbieter nicht reservierter Postdienste geschaffen. Das Departement wird die Erhebung solcher Gebühren als Element der Finanzierung der Grundversorgung beschliessen, falls die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung in der Grundversorgung nachweislich keine volle Kostendeckung erreicht. Von dieser Gebührenpflicht werden private Anbieter wiederum befreit werden können, wenn sie die ganze Schweiz einheitlich und zu distanzunabhängigen Tarifen mit ihren Dienstleistungen versorgen und damit gewissermassen nebst der Post zu einer guten und flächendeckenden Grundversorgung beitragen. In der zeitlichen Abfolge sind die beiden erwähnten Schritte zu unterscheiden: Während die Konzessionspflicht ab Inkrafttreten der revidierten Postverordnung gilt, wird das Departement die konkrete Erhebung von Konzessionsgebühren beschliessen, wenn die erwähnten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Regulationsbehörde wird jährlich prüfen, ob die Gebührenerhebung einzuführen ist.

(Art. 20) Konzessionspflicht

Die regelmässige und gewerbsmässige Beförderung nicht reservierter Postsendungen (umfassend die Annahme, die Abholung, die Sortierung, den Transport und die Zustellung) untersteht neu der Konzessionspflicht. Die Tätigkeit ist dann konzessionspflichtig, wenn die Beförderung alle Elemente der Wertschöpfungskette, d.h. die Annahme, die Abholung, die Sortierung, den Transport und die Zustellung kumulativ umfasst. Diese Voraussetzung kann aber auch dann gegeben sein, wenn ein Unternehmen den ganzen Prozess der Wertschöpfungskette steuert, zur Erledigung bestimmter Tätigkeiten (z.B. Transport) aber Dritte beizieht (Franchisingnehmer, Subunternehmer, Tochtergesellschaften etc.). Diesfalls ist nicht auf eine rein rechtliche, sondern auf eine wirtschaftliche Betrachtung abzustellen; konzessionspflichtig ist dasjenige Unternehmen, dem die Koordination und Steuerung der gesamten Wertschöpfungskette obliegt. Eine auf diesen Grundsätzen basierende Praxis wird zu entwickeln sein. Das Postgesetz sieht die Möglichkeit der Konzessionierung nur für nicht reservierte Postdienste vor, nicht aber für Wettbewerbsdienste. Konkret von der Konzessionspflicht erfasst werden die nicht reservierten Dienste nach Artikel 3 Buchstaben a und b dieser Verordnung, die Beförderung der abgehenden Briefpostsendungen im internationalen Verkehr und die Beförderung von adressierten Paketen bis 20kg. Weil ein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand gemessen am Interesse der Kontrolle des Postsektors vermieden werden soll, werden Kleinanbieter, die mit grundsätzlich konzessionspflichtigen Leistungen einen Mehrwertsteuerpflichtigen Umsatz von weniger als Fr. 100'000.-- erzielen, von der Konzessionspflicht ausgenommen. Die Gewerbsmässigkeit erfüllt, wer solche Sendungen für Dritte befördert, um damit einen wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen. Regelmässigkeit ist in der Regel dann gegeben, wenn an allen Werktagen entsprechende Sendungen angenommen oder befördert werden. Von der Konzessionspflicht ist zudem befreit, wer abonnierte Zeitungen und Zeitschriften und Schnellsendungen befördert sowie Kurierdienste und weitere Wettbewerbsdienste erbringt. Kurierdienste können als Wettbewerbsdienste nicht der Konzessionspflicht unterstellt werden; sie unterscheiden sich von normalen Postdiensten dadurch, dass der Kunde einen Mehrwert erhält: Einerseits soll der Transport wie bei den Schnellsendungen möglichst rasch erfolgen, andererseits kann der Kurier zusätzlich jederzeit auf die Sendung zugreifen und Anordnungen des Senders ausführen. Die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften könnte grundsätzlich der Konzessionspflicht unterstellt werden. Nachdem dieser Geschäftszweig jedoch längst auf dem Markt etabliert ist, das interessanteste Segment der Frühzustellung zudem zu den Wettbewerbsdiensten gehört und damit einer möglichen Konzessionierung ohnehin entzogen ist und eine Unterstellung auch nicht der Hauptstossrichtung des Postgesetzes entspricht, verzichtet der Bundesrat auf die Konzessionspflicht.

(Artikel 21) Meldepflicht

Im Interesse einer kontrollierten Entwicklung des Postmarktes sollen Anbieter, die aufgrund des Nichterreichens der Umsatzschwelle nicht konzessionspflichtig sind, trotzdem statistisch erfasst werden. Sie unterliegen deshalb der Meldepflicht. Haben sie zudem die Umsatzschwelle zum zweiten aufeinander folgenden Mal überschritten, so müssen sie unaufgefordert ein Konzessionsgesuch einreichen. Selbstverständlich stellen Meldepflichtige das Konzessionsgesuch unverzüglich, wenn sie durch Fusion, Zukauf etc. per sofort konzessionspflichtig werden. Die Meldepflicht erleichtert gleichzeitig die Kontrolle, ob mit allfälligen „Scheinselbständigkeiten“ allenfalls die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen umgangen werden soll.

(Artikel 22) Konzessionsvoraussetzungen, (Artikel 23) Konzessionsgesuch

Wer eine Konzession erhalten will, muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen und bei der Regulationsbehörde zuhanden der Konzessionsbehörde ein Konzessionsgesuch innert einer bestimmten Frist einreichen. Konzessionsbehörde nach Artikel 5 Absatz 3 Postgesetz ist das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, die Regulationsbehörde ist dem Generalsekretariat des UVEK administrativ zugewiesen (Artikel 40). Die beiden Artikel umschreiben die Voraussetzungen und das Gesuchsverfahren. Die Konzessionsbehörde tritt auf das Gesuch nicht ein, wenn trotz angesetzter Nachfrist zur Ergänzung der Gesuchsunterlagen diese unvollständig oder mangelhaft sind. Die Regulationsbehörde beurteilt summarisch die Bereitstellung der logistischen Mittel, die fachlichen Fähigkeiten und die Leistungsfähigkeit der Gesuchsteller (Artikel 22 lit. a) im Sinne einer Initialprüfung. Die Einhaltung des anwendbaren Rechts, der Konzessionsbestimmungen und der branchenüblichen Arbeitsbedingungen (Art. 22 lit. b) wird demgegenüber nicht nur bei der Erteilung oder Erneuerung der Konzession beurteilt, sondern auch während der Konzessionsdauer jährlich einer Prüfung unterzogen. Die Konzessionäre unterliegen dabei Informationspflichten (vgl. Artikel 27 Abs. 2 lit. a) in Form von Selbstdeklarationen; die Regulationsbehörde wird bei Bedarf und stichprobenweise auch weitere Auskünfte verlangen und Akteneinsicht nehmen. Insbesondere bezüglich der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen ist ein strenger Massstab anzulegen. So wird auch besonders darauf zu achten sein, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen nicht in Form von „Scheinselbständigkeiten“ unterlaufen werden (zum Beispiel in Form von Franchisingssystemen). Es wird dabei abzustellen sein auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise und nicht auf eine rein rechtliche; wer zwar rechtlich selbständig ist,

wirtschaftlich aber als einer übergeordneten Unternehmung zugehörig betrachtet werden muss und damit auch vom Konzessionsumfang erfasst wird (vgl. die entsprechenden Ausführungen zu Art. 20, Konzessionspflicht), untersteht ebenfalls der Pflicht zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Zur Prüfung solcher möglicher Sachverhalte dient insbesondere auch die Meldepflicht (Artikel 21) als Instrument.

(Artikel 24) Konzessionserteilung, Erneuerung, Auflagen und Entzug

Wer hingegen die Konzessionsvoraussetzungen erfüllt, hat Anspruch auf Erteilung der Konzession; diese kann aber mit Auflagen versehen werden. In der Regel wird die Konzession auf eine Dauer von fünf Jahren erteilt. Eine explizite Befristung liegt im Sinne der Kontrolle der schrittweisen Marktöffnung. Anlässlich der Erneuerung der Konzession erfolgt insbesondere auch eine Neu Beurteilung der Voraussetzungen gemäss Artikel 22.

(Artikel 25) Änderung, Übertragung und Verzicht

Auf Gesuch hin kann eine Konzession übertragen oder geändert werden, sofern die Konzessionsvoraussetzungen nach wie vor erfüllt werden. Ein Verzicht auf die Ausübung der Konzession ist der Regulationsbehörde unaufgefordert mitzuteilen.

(Artikel 26) Zuständigkeit

Das Departement ist als Konzessionsbehörde zuständig für die Erteilung, die Erneuerung, den Widerruf, den Entzug, die Übertragung der Konzession und die Aufhebung bei Verzicht auf deren Ausübung. Die Regulationsbehörde instruiert das Konzessionsverfahren und vollzieht das Konzessionswesen.

(Artikel 27) Informationspflichten und Statistik

Zur Kontrolle der Einhaltung der Konzessionsvoraussetzungen sowie der Evaluation der schrittweisen Marktöffnung unterliegen die Konzessionäre standardisierten jährlichen Informationspflichten. Insbesondere zu erwähnen ist die Selbstdeklaration für die Einhaltung des anwendbaren Rechts, der Konzessionsbestimmungen und der branchenüblichen Arbeitsbedingungen (vgl. auch Ausführungen zu Artikel 22 und 23). Die Beurteilung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen wird im Einzelfall aufgrund einer

Gesamtbeurteilung erfolgen, die aus verschiedenen Elementen bestehen wird. Insbesondere werden auch Gesamtarbeitsverträge aus dem Postsektor, die in Wettbewerbssituationen zur Anwendung kommen (Mantel-GAV der Post, Firmenverträge), ein wichtiger Massstab sein. In Ergänzung zu den explizit aufgeführten Unterlagen kann die Regulationsbehörde weitere Unterlagen verlangen, wenn dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe notwendig ist.

(Artikel 28) Verwaltungsgebühren

Gemäss Postgesetz (Artikel 7) hat der Bundesrat die Verwaltungsgebühren festzulegen. Die Gebühr ist nach Aufwand zu einem festen Stundensatz kostendeckend zu berechnen, beträgt 290 Franken pro Stunde und ist durch die Regulationsbehörde jährlich der Teuerung anzupassen. Zuständig für die Erhebung der Gebühr ist die Regulationsbehörde.

(Artikel 29) Konzessionsgebühren

Der Grundsatz zur Gebührenerhebung entspricht der Regelung von Artikel 6 Postgesetz. Der Bundesrat beauftragt das Departement, die Regulationsbehörde mit der Gebührenerhebung zu betrauen, sobald die Voraussetzungen gemäss Artikel 6 Postgesetz erfüllt sind. Dies ist der Fall, soweit die Post trotz wirtschaftlicher Betriebsführung beim Universaldienst nachweislich keine volle Kostendeckung erreicht (Artikel 6 Absatz 1 Postgesetz). Die Regulationsbehörde wird jährlich zuhänden des Departements prüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind.

(Artikel 30) Beginn der Gebührenpflicht und Verjährung, (Artikel 31) Bemessung, (Artikel 32) Deklaration

Geregelt werden Beginn der Gebührenpflicht, Verjährung und Bemessung. Gemäss Artikel 6 Postgesetz richtet sich die Bemessung nach dem mehrwertsteuerpflichtigen Umsatz der konzessionspflichtigen Dienstleistungen. Für die zeitliche Bemessung soll das jeweils vorangegangene Kalenderjahr herangezogen werden. Die Gebühr soll höchstens drei Prozent betragen, wobei das Departement die Gebühren nach pflichtgemässen Ermessen im Einzelnen festlegen soll. Beim pflichtgemässen Ermessen ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Höhe der Gebühr nicht die gewerbsmässige Erbringung der konzessionierten Dienstleistungen verunmöglichen soll. Das Departement wird deshalb insbesondere auch eine gestufte Tarifierung nach Umsatzschwellen vorsehen können. Die konkrete Bemessung und Erhebung erfolgt durch die Regulationsbehörde. Kommt ein

Konzessionär seiner Deklarationspflicht nicht fristgerecht nach, so erfolgt die Gebührenbemessung durch die Regulationsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen.

(Artikel 33) Befreiung von der Konzessionsgebühr

Private Anbieter, welche die ganze Schweiz einheitlich und zu distanzunabhängigen Tarifen mit ihren Dienstleistungen versorgen, können auf Gesuch hin von der Gebührenpflicht befreit werden. Sie erbringen der Regulationsbehörde den entsprechenden Nachweis; sie geben dafür insbesondere die zu erreichenden Qualitätsstandards bekannt und verpflichten sich zu einer jährlichen unabhängigen Überprüfung der Qualität. Sie werden somit in diesem Fall einem analogen Verfahren unterzogen wie die Post. Ihre Qualitätsstandards sollen sich ebenfalls an international beachteten Standards orientieren (zum Beispiel Laufzeiten der Sendungen). Das Verfahren rechtfertigt sich insbesondere durch die Tatsache, dass private Anbieter mit dem Gesuch um Gebührenbefreiung zum Ausdruck bringen, nebst der Post ebenfalls zu einer flächendeckenden und qualitativ guten Grundversorgung des ganzen Landes beitragen zu wollen. Beabsichtigen Konzessionäre, von der Möglichkeit der Gebührenbefreiung Gebrauch machen zu wollen, geben sie der Regulationsbehörde vor dem jeweils massgeblichen Bemessungsjahr die zu erreichenden Qualitätsstandards bekannt und verpflichten sich zur jährlichen Überprüfung. Das definitive Gesuch um Gebührenbefreiung reichen sie zusammen mit dem entsprechenden Nachweis und dem Bericht zur Einhaltung der Qualitätsstandards für das vergangene Jahr (Bemessungsjahr) spätestens bis zum 1. April des Folgejahres ein.

(Artikel 34) Spezialfinanzierung und Sicherheitsleistung

Gemäss Postgesetz sind die Gebührenerträge für die Finanzierung der nicht reservierten Dienste der Post zu verwenden, weshalb eine entsprechende Spezialfinanzierung zu bilden ist. Die Verwaltung obliegt der Regulationsbehörde, die Revision der Jahresrechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle. Sowohl die Verwaltungskosten als auch die Kosten der Revision sind der Spezialfinanzierung zu belasten. Von den Gebührenpflichtigen kann eine angemessene Sicherheitsleistung verlangt werden.

(Artikel 35) Externes Kontrollsystem

Die Regulationsbehörde erhält die Kompetenz, ein externes Kontrollsystem vorzusehen, um die von den Konzessionären gelieferten Daten auf ihre Richtigkeit zu überprüfen. Zu denken

ist insbesondere an die sachgerechte Ermittlung der mehrwertsteuerpflichtigen Erträge aus den konzessionierten Dienstleistungen durch die Konzessionäre. Externe Fachspezialisten sollen im Auftrag der Regulationsbehörde entsprechende Revisionen vornehmen können.

(Artikel 36) Rechtsschutz

Beschwerden gegen Verfügungen des Departements und der Regulationsbehörde gemäss dem Abschnitt Konzessionswesen sind an die Rekurskommission des UVEK zu richten. Das Verfahren richtet sich nach der Bundesverwaltungsrechtspflege.

8. Abschnitt: Wertzeichen

Artikel 37 entspricht unverändert der bisherigen Regelung von Artikel 9 (Fassung vom 1. Januar 1998, AS 1997 2461).

9. Abschnitt: Vorzugspreise für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften

Artikel 38 entspricht materiell unverändert der bisherigen Regelung von Artikel 11 (Fassung vom 1. Januar 1998, AS 1997 2461).

10. Abschnitt: Bearbeitung und Weitergabe von Daten über Postadressen

Artikel 39 entspricht materiell unverändert der bisherigen Regelung von Artikel 12 (Fassung vom 13. Juni 2000, AS 2000 1662).

11. Abschnitt: Regulierung

(Artikel 40) Regulationsbehörde

Gemäss der Gesamtschau zur Weiterentwicklung des Schweizerischen Postwesens schafft der Bundesrat die Regulationsbehörde mit Marktaufsichtskompetenzen im Rahmen der geltenden Gesetzgebung auf dem Verordnungsweg zeitgleich mit der Öffnung des Paketmarktes. Die Wahrnehmung der Eignerinteressen und die regulatorischen Aufgaben müssen organisatorisch getrennt werden; die Regulationsbehörde wird dem Generalsekretariat des Departements deshalb administrativ zugewiesen.

Die Tätigkeit der Regulationsbehörde bezweckt die Beaufsichtigung der Sicherstellung der Grundversorgung, die Marktaufsicht und die Ermöglichung eines wirksamen Wettbewerbs im Rahmen der schrittweisen Marktöffnung.

(Artikel 41) Aufgaben der Regulationsbehörde

Die Revision setzt den Auftrag für eine verstärkte Regulierung im Postsektor um. Die Marktöffnung soll eine kontrollierte Öffnung sein. Mit der Einführung von Wettbewerb kommt dem Staat nebst der Rolle des Eigentümers an der Post eine zusätzliche Rolle als Regulator zu. Regulierung kann als Instrument bezeichnet werden, das die Funktionsfähigkeit eines bestimmten, sich für den Markt öffnenden Sektors gewährleisten soll. Gerade weil es sich bei der flächendeckenden Versorgung mit postalischen Leistungen um einen wichtigen Bereich des Service public handelt, ist eine transparente, unparteiische und starke Regulierung eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung der Grundversorgung und das Gelingen der Marktöffnung. Als fachlich unabhängige, administrativ zugewiesene Einheit erhält die Regulationsbehörde in typisch regulatorischen Fragen eine abschliessende Zuständigkeit (Behandlung von Eingaben zur Qualität der Dienstleistungen und des Zugangs, Organisation und Überwachung der unabhängigen Qualitätskontrolle, fachliche Vorgaben zur Ermittlung der Kosten des Universaldienstes und zur Überwachung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots). Im Übrigen nimmt sie zuhanden des Departements – vergleichbar mit den Aufgaben eines Amtes – die hoheitlichen Aufgaben im Postwesen wahr. Dazu gehört insbesondere der Vollzug des Konzessionswesens, die Vorbereitung der Preisentscheide des Departements im reservierten Bereich (Monopol), die Evaluation der schrittweisen Marktöffnung, die Vorbereitung der Gesetzgebung oder die Bearbeitung der internationalen Dossiers u.a.m. Sie ist verpflichtet zur jährlichen Herausgabe eines Tätigkeitsberichtes.

Mit zunehmender Marktöffnung könnte sich mit der Zeit auch die Situation ergeben, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch die Wettbewerbskommission aufgrund ihrer spezialgesetzlichen Grundlagen Abklärungen vornehmen möchte, die das Quersubventionierungsverbot betreffen. Voraussetzung wären zum Beispiel Verdachtsmomente, dass die Post oder eine andere Unternehmung in einem relevanten Wettbewerbsmarkt Wettbewerbsabreden treffen oder Marktmacht ausüben könnte, was ggf. zu einer Verletzung des Quersubventionierungsverbots führen könnte. Wie ausländische Erfahrungen im Postsektor zeigen, wird in solchen Fällen eine einvernehmliche Regelung zwischen der Wettbewerbsbehörde und der Regulationsbehörde bezüglich des relevanten Marktes, der Zuständigkeiten und des Verfahrens im Einzelfall angezeigt sein, wenn Doppelspurigkeiten vermieden werden sollen. Grundsätzlich besteht im Postsektor aber eine klare Aufgabenteilung: Die Wettbewerbsbehörden sind zuständig für die allgemeinen

Wettbewerbsfragen, während die Postregulierungsstellen für Fragen zuständig sind, die sich aus der Anwendung der jeweiligen Postgesetzgebung ergeben. Beide Behörden müssen ihre spezifischen spezialgesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können. Diese Aufgabenteilung ist bis heute auch in den Staaten der EU unverändert Praxis geblieben, obwohl die Europäische Postdirektive den Mitgliedstaaten die Kompetenz geben würde, die Postregulierungsstellen auch mit der Klärung der allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Fragen zu beauftragen.

(Artikel 42) Informationspflichten der Post

Damit die Regulationsbehörde ihren Auftrag wahrnehmen kann, muss die Post jährlich wiederkehrend Informationen in standardisierter Form bereitstellen. Namentlich dienen diese Informationen insbesondere der Aufsicht und ermöglichen eine konstante Verfolgung der Entwicklungen wesentlicher Fragen, die auch zu evaluieren sein werden. Bei Bedarf kann die Regulationsbehörde zudem über den aufgeführten Katalog hinausgehende Informationen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verlangen. Ein solcher Bedarf kann sich insbesondere etwa im Rahmen der Beurteilung der Frage ergeben, ob die Voraussetzungen der Gebühreneinführung erfüllt sind. Um den Aufwand für die Post möglichst klein zu halten, erfolgen die standardisierten Informationen der Post zeitlich und inhaltlich koordiniert mit der Berichterstattung zuhanden des Bundesrates in der Funktion des Eigentümers zum abgelaufenen Geschäftsjahr jeweils per 1. April. Mit der Pflicht zur regelmässigen und frühzeitigen Information der Regulationsbehörde zur Weiterentwicklung des Universaldienstes und des Zugangs zu diesem durch die Post soll sichergestellt werden, dass wesentliche Entwicklungen im Bereich der Grundversorgung auf sorgfältigen Planungen basieren und auch rechtzeitig bezüglich der möglichen Auswirkungen beurteilt werden können.

(Artikel 43) Bearbeitung von Personendaten

Das Departement und die Regulationsbehörde dürfen zur Erfüllung ihres Auftrages benötigte Personendaten unter Berücksichtigung der Datenschutzgesetzgebung bearbeiten.

(Artikel 44) Publikation von grundversorgungs- und marktrelevanten Daten

Die Regulationsbehörde wird ausdrücklich ermächtigt, bestimmte Daten der Post und der privaten Konzessionäre in zwei Fällen zu publizieren: 1. im Rahmen der Ablage ihres

Tätigkeitsberichtes und 2. bei der Berichterstattung zur Evaluation der schrittweisen Marktöffnung. Diese Ermächtigung gilt sodann nur, soweit die Publikation zur Erfüllung der durch die Postgesetzgebung und dieser Verordnung auferlegten Aufgaben erforderlich ist.

12. Abschnitt: Schlussbestimmungen

(Artikel 45) Aufhebung bisherigen Rechts

Die bisherige Postverordnung vom 29. Oktober 1997 wird aufgehoben.

(Artikel 46) Änderung bisherigen Rechts

Mit einer Änderung der Organisationsverordnung des UVEK wird dem Generalsekretariat UVEK, das bereits bisher für die hoheitlichen Aufgaben im Postwesen zuständig war, neu die Regulationsbehörde gemäss Postverordnung administrativ zugewiesen.

(Artikel 47) Erstmalige Konzessionserteilung

Bisherige Anbieter von postalischen Leistungen, die neu der Konzessionspflicht unterstehen, haben ab Inkrafttreten der revidierten Postverordnung neun Monate Zeit, um bei der Regulationsbehörde das Konzessionsgesuch einzureichen. Damit wird den Betroffenen eine ausreichende Frist eingeräumt, um die benötigten Unterlagen bereitzustellen.

(Artikel 48) Inkrafttreten

Die revidierte Postverordnung tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

26. November 2003