

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Generalsekretariat UVEK (GS-UVEK)
Bundeshaus Nord
3003 Bern

15. Oktober 2026

Teilrevision Postgesetz (PG) und Teilrevision Postorganisationsgesetz (POG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Juni 2026 haben Sie uns eingeladen zur Teilrevision Postgesetz und Teilrevision Postorganisationsgesetz Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse vertritt die Interessen von rund 100 Branchenverbänden, 20 Handelskammern und etwa 100'000 Unternehmen in der Schweiz. Eine zuverlässige, flächendeckende und effiziente postalische Grundversorgung bildet für all diese Akteure eine unverzichtbare Grundlage. Ebenso zentral ist, dass sie kostengünstig, bedarfsgerecht und wettbewerbsneutral erbracht wird und nicht zum Ausgangspunkt für eine Ausdehnung staatlicher Tätigkeit in funktionierende private Märkte wird.

economiesuisse begrüsst, dass der Bundesrat die Grundversorgung an den anhaltenden Nachfragerückgang anpassen und die zulässigen Tätigkeiten der Post gesetzlich klarer regeln will. Die Vorlage erreicht diese Ziele jedoch nicht. Statt den Tätigkeitsbereich der Post zu begrenzen, öffnet sie ihn für digitale Märkte. Die Anpassung der Grundversorgung erfolgt zu langsam und liegt faktisch bei der Post selbst. Wer dem Unternehmenszweck heute keine klaren Grenzen setzt, nimmt in Kauf, dass eine neue PTT unter digitalen Vorzeichen entsteht.

Die Wirtschaft fordert deshalb:

- einen engen und abschliessend umschriebenen Unternehmenszweck ohne digitale Kommunikations- und Plattformdienste; elektronische Sendungen und das hybride Zustellsystem gehören nicht in die Grundversorgung
- ein wirksames Genehmigungsverfahren für Beteiligungserwerbe mit einem branchenunabhängigen Schwellenwert von 5 Millionen Franken, dem Einbezug der Wettbewerbskommission und Rechtsschutz für Dritte
- die systematische Überprüfung bestehender Beteiligungen innert fünf Jahren und die Rückführung unzulässiger Tätigkeiten an den Markt
- ein ausgeweitetes Quersubventionierungsverbot, eine getrennte Rechnungslegung und ein Verbot der Auftragsbevorzugung innerhalb des Postkonzerns, mit wirksamen Sanktionen
- einen verbindlichen und schrittweisen Fahrplan des Bundes als Eigner für die Anpassung der Grundversorgung sowie deren Trennung von der Grundversorgungspflicht der Post
- die Aufhebung des letzten Briefmonopols Europas sowie anbieterneutral definierte und zu Vollkosten angebotene Massensendungen

- den Verzicht auf starre Dichtevorgaben beim Poststellennetz
- die Entflechtung und Privatisierung der PostFinance als Voraussetzung für einen Eintritt in den Kreditmarkt
- eine erweiterte Aufsichtskompetenz der PostCom gegen die Bevorzugung der Post durch Kantone und Gemeinden

1. Postorganisationsgesetz: Tätigkeitsbereich der Post klar begrenzen

1.1. Grenzen staatlicher Marktteilnahme

Die Bundesverfassung trifft einen klaren ordnungspolitischen Grundentscheid zugunsten einer freiheitlichen, privatwirtschaftlich getragenen Wirtschaftsordnung (Art. 27, 94 BV). Wirtschaftliche Tätigkeiten sind grundsätzlich den Privaten zu überlassen. Staatliche Marktteilnahme bleibt subsidiär, muss auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig und wettbewerbsneutral sein.

Gerade weil die Post als bundeseigenes Unternehmen über strukturelle Vorteile verfügt, kommt dem Gesetzgeber bei der Festlegung ihres Tätigkeitsbereichs eine besondere Verantwortung zu. Der Unternehmenszweck muss präzise und restriktiv formuliert werden. Erweiterungen des Tätigkeitsbereichs dürfen nur dort erfolgen, wo ein ausgewiesenes öffentliches Interesse besteht und private Anbieter die betreffende Leistung nicht oder nicht ausreichend erbringen können.

Genau hier setzt unsere Kritik an. Der Bundesrat begründet die Ausweitung von Unternehmenszweck und Grundversorgung im Wesentlichen mit rückläufigen Volumen und sinkenden Erträgen im klassischen Postgeschäft. Das ist ein betriebswirtschaftlicher Befund, der kein öffentliches Interesse an staatlicher Tätigkeit in funktionierenden Märkten begründet. Der Ertragsdruck in einem geschützten Markt kann nicht die Legitimation liefern, in einen funktionierenden Markt einzutreten.

Die Post verfügt zudem über strukturelle Vorteile, die privaten Wettbewerbern nicht in gleicher Weise offenstehen. Dazu gehören insbesondere die vollständige Bundesbeteiligung, vorteilhafte Refinanzierungsbedingungen, der flächendeckende Kundenzugang sowie ein besonderer Vertrauensvorschuss aufgrund ihrer Stellung als staatsnahes Unternehmen. Je weiter der gesetzliche Unternehmenszweck gefasst wird, desto grösser ist das Risiko, dass solche Vorteile auch in funktionierende Wettbewerbsmärkte hineinwirken. Der Gesetzgeber hat deshalb bei der Definition des Tätigkeitsbereichs der Post einen besonders strengen Massstab anzulegen und sich auf jene Tätigkeiten zu beschränken, die für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags tatsächlich erforderlich sind.

Diese Diskussion hat die Schweiz schon einmal geführt. Bis 1998 vereinigten die PTT Post- und Fernmeldedienste in einem einzigen staatlichen Betrieb, in dem die Erträge des einen Bereichs die Defizite des anderen deckten. Mit der Aufteilung in die Schweizerische Post und die Swisscom hat man sich bewusst von diesem Modell verabschiedet, weil die Verbindung von geschütztem Monopolbereich und Marktaktivität weder dem Wettbewerb noch den Kundinnen und Kunden diene. Wer dem Unternehmenszweck der Post heute keine klaren Grenzen setzt, nimmt sehenden Auges in Kauf, dass mit digitalen Plattformen, Kommunikationsdiensten und laufenden Zukäufen eine neue PTT entsteht, diesmal unter digitalen Vorzeichen. Das wäre ein Rückschritt hinter einen Grundsatzentscheid, den die Schweiz seinerzeit bewusst gefällt hat.

1.2. Unternehmenszweck der Post (Art. 3 VE-POG)

Der Vorentwurf öffnet den Zweck der Post für digitale Kommunikationsdienstleistungen und für weitere Produkte, sofern diese in engem Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen, von untergeordneter Bedeutung sind und auf einem erheblichen öffentlichen Interesse beruhen. Die Kriterien «enger Zusammenhang» und «untergeordnete Bedeutung» sind unbestimmt und nahezu beliebig ausfüllbar. Praktisch jede Tätigkeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie lässt sich mit hinreichender Abstraktion an eine Haupttätigkeit anknüpfen. Die Bestimmung leistet damit nicht Begrenzung, sondern Ermächtigung.

economiesuisse hat bereits im Rahmen der parlamentarischen Initiative Grossen festgehalten, dass staatliche Marktteilnahme nur ausnahmsweise zulässig ist und der Tätigkeitsbereich der Post präzise und abschliessend umschrieben werden muss. Gerade weil die Post über strukturelle Vorteile verfügt, die privaten Wettbewerbern nicht offenstehen, kommt dem Gesetzgeber bei der Festlegung ihres Unternehmenszwecks eine besondere Verantwortung zu. Je weiter und unbestimmter der Tätigkeitsbereich formuliert wird, desto grösser ist das Risiko, dass funktionierende Märkte durch staatliche Marktteilnahme verzerrt werden.

Die Wirtschaft fordert deshalb eine präzise und abschliessende Umschreibung des zulässigen Tätigkeitsbereichs der Post wie sie auch in der Vorlage zur Pa. Iv. Grossen gefordert worden ist. Zulässig sollen nur Tätigkeiten sein, die mit der Beförderung von Postsendungen, Stückgütern und den gesetzlich vorgesehenen Zahlungsverkehrsdienstleistungen unmittelbar zusammenhängen oder diesen vor- oder nachgelagert sind. Darüberhinausgehende Tätigkeiten, insbesondere eigenständige Angebote im Bereich digitaler Kommunikations-, Plattform-, Cloud-, Software-, Identitäts- oder anderer digitaler Dienstleistungen, sind nicht vom Unternehmenszweck der Post zu erfassen. Der digitale Raum ist von funktionierendem Wettbewerb geprägt. Die Wirtschaft sieht deshalb keine Grundlage für eine Ausdehnung staatlicher Tätigkeit in diese Märkte und lehnte in der Vernehmlassung zur Vorlage Pa. Iv. Grossen eine Ausdehnung auf das Betreiben von Plattformen für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur ab.

Besonders kritisch ist die vorgesehene Ermächtigung zum Anbieten eigenständiger digitaler Kommunikationsdienstleistungen. Das Bundesamt für Justiz hält im erläuternden Bericht selbst fest, dass diese Tätigkeit über die Bundeskompetenz im Bereich des Postwesens hinausgehen könnte. Eine Gesetzesbestimmung, deren Verfassungsmässigkeit bereits im Gesetzgebungsverfahren umstritten ist, schafft keine Rechtssicherheit. Die Wirtschaft fordert deshalb Art. 3 Abs. 1 Bst. a^{bis} sowie Art. 3 Abs. 1bis VE-POG ersatzlos zu streichen. Der digitale Raum ist von funktionierendem Wettbewerb privater Anbieter geprägt; eine Ausdehnung des Unternehmenszwecks der Post in diese Märkte ist ordnungspolitisch nicht gerechtfertigt und würde bestehende Wettbewerbsverzerrungen weiter verschärfen.

Art. 3 Abs. 1 lit. a. VE-POG

Beförderung von Postsendungen und Stückgütern in standardisierten Behältnissen **sowie der Beförderung unmittelbar vor- oder nachgelagerte oder mit dieser auf andere Weise sachlich eng zusammenhängende Tätigkeiten, sofern diese unter verhältnismässigem Mitteleinsatz erfolgen und die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht gefährden;**

Art. 3 Abs. 1 lit. a^{bis} VE-POG

~~Betrieb von Plattformen für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur und das Anbieten von digitalen Kommunikationsdienstleistungen;~~

Art. 3 Abs. 1^{bis} VE-POG

~~Die Post kann weitere Produkte und Dienstleistungen in physischer und elektronischer Form anbieten, sofern:~~

- ~~a. in engem Zusammenhang mit den Diensten nach Absatz 1 stehen sowie die einzelnen Tätigkeiten im Vergleich mit diesen von untergeordneter Bedeutung sind; und~~**
- ~~b. auf einem sachbezogenen öffentlichen Interesse beruhen.~~**

1.3. Digitale Dienste und hybrides Zustellsystem in der Grundversorgung (Art. 14 VE-PG)

Aus der grundsätzlichen Ablehnung eigenständiger digitaler Tätigkeiten der Post folgt konsequenterweise, dass auch elektronische Sendungen und das hybride Zustellsystem nicht in die Grundversorgung gehören. Die neuen Absätze 1 und 9 nehmen die elektronische Übermittlung und den Betrieb eines hybriden Zustellsystems jedoch ausdrücklich in die Grundversorgung auf. Der digitale Brief wurde bereits zuvor durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg eingeführt, ohne dass dafür eine hinreichende

Teilrevision Postgesetz (PG) und Teilrevision Postorganisationsgesetz (POG)

gesetzliche Grundlage bestand. Mit der vorliegenden Revision wird diese Grundlage nun nachträglich geschaffen. Damit greift die Bindung von Art. 1 lit. e und Art. 2 VPG, wonach die Grundversorgung durch die Post oder von ihr beherrschte Konzerngesellschaften zu erbringen ist. Öffentlich-private Kooperationen werden dadurch erschwert, und es entsteht ein starker Anreiz zum Eigenaufbau von Infrastruktur und zu Akquisitionen statt zur Beschaffung am Markt. Je weiter die Grundversorgung definiert wird, desto grösser der Zwang zur vertikalen Integration und das Risiko der Quersubventionierung.

Die Wirtschaft lehnt eine Ausweitung der Grundversorgung auf digitale Dienste kategorisch ab. Die Digitalisierung ist ein dynamischer, von privaten Akteuren getriebener Markt. Es besteht kein Marktversagen, und der Bund selbst hält im Bericht zum VE-PG fest, dass keine Hinweise auf ein klassisches Marktversagen vorliegen. Der digitale Brief steht privaten Nutzern bereits seit 2021 freiwillig offen, und Banken wie Krankenkassen bieten eigene sichere elektronische Zustellösungen an.

Hinzu kommt eine wettbewerbliche Problematik. Solange die Post am reservierten Dienst festhält, ermöglicht ihr die Aufnahme elektronischer Sendungen und des hybriden Zustellsystems in die Grundversorgung, ihre monopolgestützte Stellung im Briefmarkt auf digitale Zustellmärkte zu übertragen. Der Wettbewerbsvorteil beruht damit nicht auf der Qualität des Angebots, sondern auf der staatlich verankerten Sonderstellung der Post. So hat etwa der Kanton Bern seine digitale Behördenkommunikation auf der ePost-Plattform der Post aufgebaut und diese zunächst in direkter Kooperation mit der Post eingeführt. Erst nachträglich wurde am Markt abgeklärt, ob überhaupt gleichwertige private Alternativen bestehen und eine offene Ausschreibung möglich gewesen wäre. Die Lösung der Post wird so zum faktischen Standard, bevor der Wettbewerb spielen kann. Die Wirtschaft fordert deshalb, die elektronische Übermittlung und das hybride Zustellsystem aus der Grundversorgung (Art. 14 Abs. 9 VE-PG) zu streichen.

Art. 14 Abs. 1 VE-PG

Die Post stellt die Beförderung von Briefen **und** Paketen ~~und elektronischen Sendungen~~ als Einzel- oder Massensendung sowie von Zeitungen und Zeitschriften sicher.

Art. 14 Abs. 9 VE-PG

~~Die Post betreibt ein hybrides Zustellsystem, mit dem Sendungen elektronisch aufgegeben werden können. Die Empfängerinnen und Empfänger entscheiden, ob sie die Sendungen elektronisch oder physisch erhalten wollen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.~~

Art. 14 Abs. 10 VE-PG

~~Die Post gewährleistet entsprechend dem Stand der Technik die Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Authentizität und Nichtabstreitbarkeit der über das hybride Zustellsystem aufgegebenen elektronischen Sendungen.~~

1.4. Genehmigungsverfahren für Beteiligungserwerbe (Art. 4a–4c POG)

Die Einführung einer Genehmigungspflicht durch die PostCom ist im Grundsatz zu begrüßen. In der vorgeschlagenen Ausgestaltung bleibt sie jedoch weitgehend wirkungslos und bedarf einer umfassenden Überarbeitung. Die Wirtschaft fordert deshalb, das Verfahren in den folgenden Punkten wirksam auszugestalten:

- **Schwellenwert zu hoch**

Die Pflicht greift erst ab einem Jahresumsatz der Zielgesellschaft von 50 Millionen Franken. Der Schweizer ICT-Markt ist kleinteilig strukturiert, über 95 Prozent der potenziellen Zielgesellschaften liegen darunter. Gerade die wachstumsstarken Technologieunternehmen, wo Marktstrukturen für die Zukunft gesetzt werden, würden nie erfasst. Dieselbe Problematik zeigt sich auch in anderen Märkten ausserhalb der ICT-Branche, in denen die Post zunehmend aktiv ist, etwa im Medien-, Werbe- und Kommunikationsbereich, ohne dass die Aufzählung damit abschliessend wäre.

Der Schwellenwert ist deutlich zu senken, angemessen erscheint eine Grenze von 5 Millionen Franken.

- **Auch Minderheitsbeteiligungen prüfen**

Bereits eine Minderheitsbeteiligung eines staatlich beherrschten Unternehmens verschafft der Zielgesellschaft einen Vertrauensvorschuss und erleichterten Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Der schrittweise Ausbau einer Beteiligung und abgestimmt handelnde Erwerbergruppen sind ebenfalls zu erfassen.

- **Zu enger Prüfgegenstand**

Geprüft wird nur die Vereinbarkeit mit dem Unternehmenszweck, nicht die Wettbewerbswirkung. Die PostCom hat vor ihrem Entscheid zwingend eine Empfehlung der Wettbewerbskommission einzuholen. Weicht sie von dieser Empfehlung ab, hat sie dies schriftlich zu begründen und in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

- **Rechtsschutz für Dritte notwendig**

In der vorgeschlagenen Ausgestaltung ist die Post alleinige Verfahrenspartei; Dritte haben weder Parteistellung noch ein Beschwerderecht. Ohne wirksamen Rechtsschutz bleibt die Zweckbindung eine blosse Programmnorm, deren Einhaltung faktisch nicht überprüfbar ist. Die Wirtschaft fordert deshalb, dass Wettbewerber und weitere in ihren schutzwürdigen Interessen betroffene Dritte im Genehmigungsverfahren Parteistellung erhalten und Genehmigungsentscheide der PostCom bei einer unabhängigen Instanz anfechten können. Voraussetzung dafür ist, dass die Genehmigungsentscheide unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen veröffentlicht werden, damit Betroffene von ihnen überhaupt Kenntnis erhalten und ihre Rechte fristgerecht wahrnehmen können.

- **Rückabwicklung ermöglichen**

Zusätzlich ist mit einem neuen Art. 4d die Möglichkeit einer Befristung oder Rückabwicklung von Akquisitionen vorzusehen, damit der Eigner bei andauernder Zweckwidrigkeit oder hohen wirtschaftlichen Risiken die Notbremse ziehen kann. Verluste dürfen nicht beim Steuerzahler hängenbleiben.

- **Umgang mit bestehenden Akquisitionen und Tochtergesellschaften**

Mit der Präzisierung des Unternehmenszwecks stellt sich zwingend die Frage, wie mit jenen bereits getätigten Akquisitionen und aufgebauten Geschäftsfeldern umzugehen ist, die unter dem revidierten Gesetz nicht mehr zulässig wären. Es wäre ordnungspolitisch nicht vertretbar, wenn die Post solche Tätigkeiten unbefristet fortführen dürfte. Dies würde die Wirksamkeit der Reform unterlaufen und bestehende Wettbewerbsverzerrungen zulasten privater Anbieter fortschreiben.

Die Wirtschaft fordert deshalb, dass die neue Zweckdefinition nicht nur für künftige, sondern ausdrücklich auch für bereits erfolgte Akquisitionen und Beteiligungen gilt. Die PostCom ist gesetzlich zu verpflichten, sämtliche bestehenden Geschäftsfelder und Tochtergesellschaften der Post innert einer angemessenen Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit dem neu formulierten Unternehmenszweck zu überprüfen. Diese Überprüfung muss alle Marktaktivitäten der Post umfassen und darf nicht nur punktuell oder anlassbezogen erfolgen.

Werden Tätigkeiten festgestellt, die nicht mehr mit dem gesetzlichen Auftrag vereinbar sind, ist die Post zu verpflichten, diese innert gesetzlich definierter Frist einzustellen oder zu veräussern. Möglich sind dabei verschiedene Formen der Marktrückführung, von der geordneten Desinvestition über die Auslagerung bis zum vollständigen Verkauf der betroffenen Einheiten an den Markt. Entscheidend ist, dass unzulässige Aktivitäten nicht dauerhaft weitergeführt werden und keine vollendeten Tatsachen bestehen bleiben, die neue Wettbewerbsverzerrungen zementieren.

- **Rechtsanspruch zur Überprüfung durch betroffene Marktteilnehmer**

Ergänzend zur systematischen Überprüfung durch die PostCom ist den Marktteilnehmern ein prioritäres eigenständiges Antragsrecht einzuräumen. Wettbewerber und weitere in ihren schutzwürdigen Interessen betroffene Dritte sollen bei der PostCom beantragen können, eine konkrete über den Postkonzern am Markt angebotene Leistung, ein Produkt oder eine Dienstleistung darauf überprüfen zu lassen, ob die betreffende Tätigkeit mit dem revidierten Unternehmenszweck vereinbar ist. Das Verfahren ist analog zur Genehmigung von Beteiligungserwerben auszugestalten, mit Parteistellung der antragstellenden Partei, einer verbindlichen Beurteilung durch die PostCom und der Veröffentlichung des Entscheids unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen. Ein solches Antragsrecht ist notwendig, weil die flächendeckende Überprüfung sämtlicher Tätigkeiten der Post naturgemäss Zeit beansprucht. Über die punktuelle Prüfung einzelner, konkret gerügter Aktivitäten lassen sich marktwirtschaftliche Verzerrungen rascher und gezielter beseitigen, ohne das Ergebnis der umfassenden Überprüfung abwarten zu müssen.

1.5. Quersubventionierungsverbot und Kostentransparenz

Die vorliegende Revision lässt das Quersubventionierungsverbot unverändert. Das geltende Verbot nach Art. 19 Abs. 1 PG untersagt der Post einzig, Erträge aus dem reservierten Dienst zur Verbilligung von Tätigkeiten ausserhalb der Grundversorgung zu verwenden. Es erfasst damit nicht, dass defizitäre selbstgewählte Tätigkeiten dauerhaft aus anderen Konzernerträgen getragen werden, worin die eigentliche Wettbewerbsproblematik liegt.

Die Wirtschaft fordert deshalb, das Verbot im Sinne der parlamentarischen Initiative Grossen auszuweiten. Eine unzulässige Quersubventionierung soll bereits dann vorliegen, wenn kumulativ erstens der Umsatzerlös einer Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung deren inkrementelle Kosten nicht deckt und zweitens der Umsatzerlös aller dieser Dienstleistungen ohne Finanzdienstleistungen deren Kosten insgesamt nicht deckt. Ergänzend ist für Tätigkeiten ausserhalb der Grundversorgung eine getrennte Rechnungslegung mit jährlicher externer Prüfung und Veröffentlichung vorzuschreiben.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist der Aufsicht der PostCom zu unterstellen und mit einem wirksamen Sanktionsmechanismus zu verbinden. Verstösse sind als sanktionsbewehrte Rechtsverletzungen auszugestalten, damit die PostCom die erzielten Gewinne einziehen und Verwaltungssanktionen bis zur gesetzlich vorgesehenen Höhe verhängen kann. Ohne griffige Sanktion bleibt das Verbot wirkungslos.

Art. 19 Abs. 1^{bis} PG

1^{bis} Eine unzulässige Quersubventionierung liegt insbesondere vor, wenn:

- a. Der Umsatzerlös einer bestimmten Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung nicht zur Deckung der inkrementellen Kosten ausreicht; oder**
- b. Der Umsatzerlös der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung ohne Finanzdienstleistungen deren Kosten insgesamt nicht deckt.**

1.6. Verbot der Auftragsbevorzugung und Wettbewerbsneutralität bei Beschaffungen

Das Quersubventionierungsverbot erfasst nur direkte Geldflüsse. Es greift jedoch nicht bei Wettbewerbsverzerrungen, die über die Vergabe von Aufträgen entstehen. Solche Verzerrungen können in zwei Konstellationen auftreten.

Erstens darf der Postkonzern seine Tochtergesellschaften und Geschäftsbereiche bei der Vergabe eigener Aufträge nicht bevorzugen, weder durch freihändige Vergabe noch über Ausschreibungen am Markt. Eine solche Bevorzugung verschafft der begünstigten Konzerngesellschaft einen gesicherten Umsatz, den sie im freien Wettbewerb nicht zwingend erzielen würde, und wirkt als indirekte Quersubventionierung zulasten unabhängiger Anbieter. Konzerninterne sowie externe Leistungsbezüge sind deshalb wettbewerbsneutral, zu Marktkonditionen nach dem Drittvergleichsgrundsatz und, wo möglich, im offenen Verfahren zu vergeben.

Zweitens dürfen Gesellschaften des Postkonzerns, die sich an Ausschreibungen Dritter oder der öffentlichen Hand beteiligen, keine strukturellen Vorteile aus ihrer Konzernzugehörigkeit in den Wettbewerb tragen. Vorteile wie die implizite Staatsgarantie, günstigere Refinanzierungsbedingungen oder Quersubventionierungen aus anderen Konzernbereichen ermöglichen es, Angebote unter Marktpreisen einzureichen und unabhängige Wettbewerber zu verdrängen. Solche Angebote sind unzulässig; die betreffenden Leistungen sind zu Vollkosten zu kalkulieren.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist der Aufsicht der PostCom zu unterstellen und mit einem wirksamen Sanktionsmechanismus zu verbinden. Verstöße sind als sanktionsbewehrte Rechtsverletzungen auszugestalten, damit die PostCom die erzielten Gewinne einziehen und Verwaltungssanktionen bis zur gesetzlich vorgesehenen Höhe verhängen kann. Ohne griffige Sanktion bleibt das Verbot wirkungslos.

2. Grundversorgung: Flexibilisierung begrüsst, aber konsequenter weiterzudenken

2.1. Flexibilisierung im Grundsatz richtig

Der vorgeschlagene Mechanismus, den Grundversorgungsauftrag entlang des Nachfragerückgangs anzupassen, ist im Grundsatz zu begrüßen. Die Mengen im klassischen Briefgeschäft gehen seit Jahren zurück, und es ist richtig, den Leistungsumfang der tatsächlichen Nachfrage anzupassen, statt dauerhaft Überkapazitäten vorzuhalten. Ein solcher Mechanismus schont Ressourcen und trägt dazu bei, dass die Grundversorgung eigenwirtschaftlich erbracht werden kann, ohne den Bundeshaushalt zu belasten.

2.2. Der Mechanismus greift zu kurz

Aus Sicht der Wirtschaft greift der vorgeschlagene Mechanismus jedoch zu kurz. Er setzt an den Mengen an, nicht an der Struktur, und lässt die eigentliche ordnungspolitische Grundfrage unbeantwortet: Was gehört überhaupt zu einer staatlich garantierten Grundversorgung, und wer soll sie erbringen? Indem die Vorlage die Anpassung allein an das Unterschreiten von Schwellenwerten knüpft, führt sie das heutige System fort, in dem Grundversorgung und Grundversorgungspflicht der Post faktisch gleichgesetzt werden. Die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen werden dadurch nicht ausgeräumt, sondern konserviert.

Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Anpassung viel zu langsam erfolgt. Die massgeblichen Schwellenwerte werden nach heutiger Entwicklung teils erst in mehreren Jahren erreicht, der Brief-Schwellenwert etwa erst um das Jahr 2032. Dringend nötige Anpassungen der Grundversorgung würden damit auf die lange Bank geschoben, obwohl der Strukturwandel längst im Gang ist. Ebenso wenig überzeugt, dass der Mechanismus der Post de facto weitreichende Kompetenzen zur Ausgestaltung des eigenen Auftrags überlässt. Es kann nicht sein, dass das beauftragte Unternehmen selbst massgeblich bestimmt, wann und in welchem Umfang seine Grundversorgungspflichten reduziert werden. Die Definition des Leistungsumfangs und des zeitlichen Fahrplans ist eine Eignerentscheidung. Sie ist klar vom Bund als Eigner und Auftraggeber vorzugeben und in überschaubaren, verbindlichen Schritten festzulegen, nicht dem beauftragten Unternehmen zu überlassen.

2.3. Grundversorgung ist nicht gleich Grundversorgungspflicht

Zentral ist die Unterscheidung zwischen der Grundversorgung als solche und der Pflicht, sie zu erbringen. Die postalische Grundversorgung wird längst nicht mehr allein durch die Post erbracht. Private Postdienste tragen bereits heute einen erheblichen Teil dazu bei und beweisen, dass ein funktionierender Wettbewerb gute und flächendeckende Leistungen für Bevölkerung und Wirtschaft hervorbringt. Eine staatlich garantierte Pflicht ist deshalb nicht flächendeckend erforderlich, sondern nur dort, wo tatsächlich ein Marktversagen droht, etwa in abgelegenen und dünn besiedelten Regionen. In dicht besiedelten Räumen, in denen mehrere Anbieter tätig sind, bedarf es keiner staatlichen Absicherung.

2.4. Der Markt erbringt die Versorgung heute weitgehend selbst

Der Service public dient nicht der Korrektur eines Marktversagens, denn die Marktmechanismen versagen im Postmarkt nicht. Er dient einzig dazu, ein politisch definiertes Leistungsniveau dort sicherzustellen, wo

der Markt es nicht im gewünschten Ausmass bereitstellt. Genau dieser Bedarf hat sich über die Jahre stark reduziert. Das heute gewünschte Leistungsniveau liesse sich an den allermeisten Orten vollständig durch den Markt gewährleisten. Nur ein Bruchteil der Grundversorgungsleistungen kann nicht eigenwirtschaftlich mithilfe privater Anbieter erbracht werden, betroffen sind lediglich rund ein Prozent der zu versorgenden Adressen in den äussersten Versorgungsgebieten. Ein umfassender, flächendeckender Grundversorgungsauftrag mit staatlichem Monopol, der alles über den gleichen Leist schlägt, lässt sich damit nicht mehr rechtfertigen.

2.5. Geografisch differenzierter Ansatz statt Giesskanne

Die künftige Versorgung ist deshalb geografisch differenziert und entlang der tatsächlichen Bedürfnisse auszugestalten. Wo der Wettbewerb spielt und die Versorgungsqualität stimmt, insbesondere in den Zentren, braucht es keinen Staatseingriff. In den Agglomerationen genügt in der Regel eine Koordination. Nur in der Peripherie, wo eine Unterversorgung droht, soll der Staat die am besten geeigneten Marktakteure, nicht zwingend die Post, zur Leistungserbringung verpflichten und diese Leistung direkt abgelden. Der Staat regelt dabei das «Was», überlässt das «Wie» aber den beauftragten Anbietern. Ein solcher Ansatz nutzt die Leistungsfähigkeit des Marktes, verteilt die Versorgungsaufgabe auf mehrere Schultern und setzt die staatlichen Mittel gezielt dort ein, wo sie tatsächlich nötig sind.

2.6. Ergebnisoffene Überprüfung und wettbewerbsneutrale Ausschreibung

Die Wirtschaft fordert deshalb, den Grundversorgungsauftrag mittelfristig ergebnisoffen zu überprüfen und ihn klar von der Frage zu trennen, wer ihn erbringt. Wo private Anbieter die Leistung in der gewünschten Qualität und Quantität erbringen können, ist die Grundversorgung wettbewerbsneutral und technologieoffen auszuschreiben, statt sie dauerhaft an die Post zu binden. Die Grundversorgungspflicht ist auf jene Leistungen zu beschränken, bei denen ein Marktversagen droht. Dieser Ansatz erhöht Transparenz und Effizienz des Service public, schafft gleich lange Spiesse für alle Anbieter und stellt sicher, dass die Versorgung nicht an eine bestimmte Anbieterin, sondern an die tatsächliche Leistung geknüpft ist.

Eine besondere Rolle kommt der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften zu. Eine verlässliche Versorgung der Bevölkerung mit Medien bleibt für die demokratische Meinungsbildung wichtig, auch in den Randregionen, wo sie oft eine tragende Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt spielt.

Zugleich zeichnet sich im Printbereich ein starker und anhaltender Nachfragerückgang zugunsten digitaler Kanäle ab. Bei einer allfälligen Ausschreibung der Grundversorgung ist diesem demokratiepolitischen Anliegen angemessen Rechnung zu tragen. Bei der Ausgestaltung des Schwellenwertmechanismus ist deshalb neben der rein mengenmässigen Betrachtung auch die publizistische und demokratiepolitische Bedeutung der Zeitungszustellung angemessen zu berücksichtigen. Ein früherer Zustellzeitpunkt ist dabei jedoch nicht schematisch für jeden Einzelfall zu fordern, sondern auf jene Siedlungsgebiete zu beschränken, in denen er mit verhältnismässigem Aufwand sichergestellt werden kann; für einzelne, weit abgelegene Haushalte ausserhalb bewohnter Siedlungen dürfte dies nicht gegeben sein. Ebenso ist der besonderen Situation der Regional- und Lokalmedien beim Wegfall der Agglomerationsvorgabe Rechnung zu tragen.

2.7. Finanzierung neu ausrichten

Konsequenterweise ist auch die Finanzierung der Grundversorgung neu auszurichten. Das heutige Modell stützt sich auf die Monopolrente aus dem reservierten Dienst. Diese Finanzierungsbasis erodiert mit den sinkenden Briefmengen und wird mittelfristig nicht mehr ausreichen. Statt an einem auslaufenden Modell festzuhalten, sollte die Pflichtleistung dort, wo sie tatsächlich nötig ist, direkt und diskriminierungsfrei über Leistungsbeiträge finanziert werden, die allen Anbietern offenstehen, welche die betreffende Leistung erbringen. So werden die richtigen Anreize gesetzt, und die Finanzierung wird von der Frage entkoppelt, ob eine einzelne Anbieterin ein Monopol hält.

2.8. Reservierten Dienst aufheben

Vor diesem Hintergrund ist auch der reservierte Dienst (Art. 18 f. PG) grundsätzlich zu hinterfragen. Das letzte Briefmonopol Europas begründet einen Sondervorteil zugunsten der Post, schliesst den Wettbewerb

im Briefmarkt praktisch aus und hindert private Anbieter daran, zukunftsorientierte Lösungen zu entwickeln. Wird die Grundversorgungspflicht auf Leistungen mit drohendem Marktversagen begrenzt und direkt finanziert, verliert das Monopol seine Rechtfertigung und kann aufgehoben werden. Damit entfielen zugleich eine wesentliche Quelle der strukturellen Wettbewerbsvorteile der Post.

2.9. Massensendungen anbieterneutral definieren und vom Monopol ausnehmen (Art. 2 und 16 PG)

Der Vorentwurf definiert Massensendungen neu auf Gesetzesstufe (Art. 2 Bst. h PG) als Sendungen, für die ein schriftlicher Vertrag «mit der Post» geschlossen wird. Diese Formulierung erweckt den Anschein, allein die Post könne Massensendungen befördern. Das Postgesetz muss jedoch den Postmarkt als Ganzes regeln. Die Definition ist deshalb anbieterneutral zu fassen, etwa mit dem Begriff «die Postdienstleisterin» statt «die Post». Die Anbieterneutralität allein genügt jedoch nicht. Damit die Abgrenzung zwischen Einzel- und Massensendungen im Vollzug trägt, muss sie objektiv überprüfbar sein. Die Definition ist deshalb um objektive Kriterien zu ergänzen: Vorauszusetzen sind ein zusammenhängender Versandauftrag sowie eine Mindestmenge von beispielsweise 3'000 Sendungen desselben wirtschaftlichen Absenders. Damit wird verhindert, dass die Qualifikation als Massensendung allein von der vertraglichen Ausgestaltung und damit faktisch vom Willen der Anbieterin abhängt.

Da Massensendungen klar von Einzelsendungen abgegrenzt und im Gesetz eigens definiert sind, besteht kein sachlicher Grund, sie weiterhin dem reservierten Dienst zu unterstellen. Die Wirtschaft fordert, sie ausdrücklich vom Briefmonopol auszunehmen. Damit erhielten private Anbieter Zugang zu einem für sie besonders relevanten Segment, ohne dass die Grundversorgung gefährdet würde.

Zugleich ist die Preisgestaltung abzusichern. Nach Art. 16 Abs. 2 PG kann die Post die Preise für Massensendungen vorwiegend nach den entstehenden Kosten festlegen. Solange sie ihre marktbeherrschende Stellung aus dem reservierten Dienst behält, droht sie mit Preisen nahe den Grenzkosten private Wettbewerber zu verdrängen. Sie ist deshalb zu verpflichten, ihre Preise für Massensendungen auf Basis der Vollkosten zu kalkulieren. Massensendungen haben dabei einen angemessenen Anteil an den Netz- und Gemeinkosten zu tragen. Erträge, Infrastrukturen, Daten oder andere Vorteile aus dem Monopolbereich dürfen nicht dazu verwendet werden, die Preise im Wettbewerbsbereich zu verbilligen. Die Wirtschaft fordert deshalb, die Formulierung, wonach sich die Preise «vorwiegend nach den entstehenden Kosten» richten, in Art. 16 Abs. 2 PG zu streichen.

Art. 16 Abs. 2 PG

Die Post legt die Preise für Briefe und Pakete der Grundversorgung nach einheitlichen Grundsätzen fest. Die Preise für Einzelsendungen im Inland sind distanzunabhängig. Mit Absenderinnen und Absendern von Massensendungen kann die Post Preise vereinbaren, ~~die sich vorwiegend nach den entstehenden Kosten richten~~ diese haben die Vollkosten einschliesslich eines angemessenen Anteils an den Netz- und Gemeinkosten zu decken. Erträge, Infrastrukturen und Daten aus dem reservierten Dienst dürfen nicht zur Verbilligung dieser Preise verwendet werden.

Damit diese Vorgaben nicht totor Buchstabe bleiben, ist die Rolle der PostCom im Briefmarkt zu stärken. Die Preis- und Rabattsysteme für Massensendungen sind ihr vollständig offenzulegen und von ihr aktiv zu prüfen. Bei Anhaltspunkten für Verstösse muss sie rasch eingreifen und Massnahmen sowie Sanktionen anordnen können. Betroffenen Wettbewerbern und Versendern ist zudem ein Anzeigerecht einzuräumen. Soweit sich dabei Berührungspunkte mit den Zuständigkeiten der Wettbewerbskommission ergeben, ist die Zusammenarbeit der beiden Behörden zu verstärken.

2.10. Poststellennetz: teures Strukturkorsett lösen

Die Wirtschaft begrüsst, dass die Vorlage beim Zugang zur Grundversorgung auf Formneutralität setzt. Entscheidend soll nicht mehr die klassische Poststelle sein, sondern der tatsächliche Zugang zur Dienstleistung. Damit lassen sich kostengünstigere und zugleich kundennähere Formate wie Agenturen, Hausservice und Paketstationen nutzen.

Das klassische Filialnetz ist längst zu einer Kostenfalle geworden. Allein in den letzten zehn Jahren hat die Post mit ihren Filialen rund 1,1 Milliarden Franken verloren, und die Zahl der Poststellen soll bis 2028 von 765 auf 600 sinken. Bezeichnend ist, dass die Post die heutigen Vorgaben nach Einschätzung des Bundes bereits mit rund 300 eigenen Filialen erfüllen könnte, also mit weniger als der Hälfte des heutigen Netzes. Ohne Reform droht der Service public die Post ab 2030 mit jährlich rund 450 Millionen Franken zu belasten; eine bedarfsgerechte Grundversorgung könnte davon rund 200 Millionen einsparen.

Nicht überzeugend ist vor diesem Hintergrund das Festhalten an schematischen Dichtevorgaben in Städten und Agglomerationen, wo in aller Regel ausreichend Alternativen bestehen. Solche Vorgaben treiben die Kosten in die Höhe und widersprechen der angestrebten Formneutralität. Die Wirtschaft fordert deshalb, die Erreichbarkeit technologie- und formneutral zu definieren, die starren Dichtevorgaben zu streichen und den Grundversorgungsauftrag vom Betrieb eines bestimmten Poststellennetzes zu entkoppeln. Massstab muss der Zugang der Kundschaft zu den Dienstleistungen sein, nicht die Zahl eigener Filialen.

3. PostFinance: Entflechtung und Privatisierung

Die Revision klammert die Zukunft der PostFinance weitgehend aus, obwohl gerade sie die ordnungspolitisch heikelste Konstellation im Postkonzern darstellt. Zwischen dem Bankgeschäft der PostFinance und der Logistik der Muttergesellschaft bestehen kaum Synergien. Zugleich tragen die Gewinnablieferungen der PostFinance wesentlich zum Konzernergebnis bei und stützen faktisch die defizitären Bereiche der Post. Die Verflechtung einer systemrelevanten Bank mit einem Logistikkonzern ist weder betriebswirtschaftlich noch ordnungspolitisch überzeugend.

Die PostFinance strebt seit Jahren aus eigenem Antrieb den Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt an, der ihr als Tochter eines bundeseigenen Unternehmens heute untersagt ist. Die Wirtschaft kann diesem Anliegen etwas abgewinnen, allerdings nur unter einer klaren Bedingung: Ein Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt ist erst dann vertretbar, wenn die PostFinance zuvor vollständig aus dem Postkonzern herausgelöst und in den Markt entlassen, also privatisiert worden ist. Solange die PostFinance zu einem staatlich beherrschten Unternehmen gehört und von einer impliziten Staatsgarantie profitiert, würde ein Markteintritt den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität verletzen und private Banken benachteiligen. Als eigenständige, private Marktteilnehmerin hingegen könnte sie den Wettbewerb wettbewerbsneutral beleben und ihre Mittel dem inländischen Werkplatz zur Verfügung stellen.

Die Wirtschaft fordert deshalb, die PostFinance schrittweise aus dem Postkonzern herauszulösen und zu privatisieren. In einem ersten Schritt ist die Grundversorgung im Zahlungsverkehr von der PostFinance zu entkoppeln und anbieterneutral auszuschreiben. In einem zweiten Schritt sind Post und PostFinance organisatorisch und eigentumsrechtlich vollständig zu trennen. Am Ende dieses Weges steht die vollständige Privatisierung der PostFinance mit einem klaren zeitlichen Horizont.

Eine Privatisierung läge nicht nur im ordnungspolitischen Interesse, sie eröffnete dem Bund auch finanziellen Spielraum. Der Erlös aus einem Verkauf der PostFinance könnte einen namhaften Beitrag zur Finanzierung dringender staatlicher Aufgaben leisten, etwa zur Deckung des ausgewiesenen zusätzlichen Finanzbedarfs bei der Armee oder der Finanzierung der 13. AHV-Rente. Staatliches Kapital würde so dort freigesetzt, wo ein echtes öffentliches Interesse besteht, während die Bankdienstleistungen dem funktionierenden privaten Markt überlassen würden.

4. Ungleichbehandlung privater Postdienstleister beseitigen (Art. 22 und 24 PG)

Die Öffnung des Postgesetzes ist zu nutzen, um eine seit Längerem bestehende Aufsichtslücke zu schliessen. Im Paketmarkt herrscht heute Wettbewerb; private Anbieter erbringen bereits über 26 Prozent der Grundversorgungsleistungen im Paketbereich. Im Vollzug kantonaler und kommunaler Vorschriften wird die Post gegenüber ihren privaten Konkurrentinnen jedoch vielerorts faktisch bevorzugt, ohne dass dafür eine gesetzliche Grundlage bestünde.

Teilrevision Postgesetz (PG) und Teilrevision Postorganisationsgesetz (POG)

Typische Konstellationen sind exklusive Zufahrtsrechte für die Post in verkehrsberuhigten Zonen und Fussgängerzonen, das geduldete Parkieren in Halteverbotszonen sowie die Zustellung an kantonalen Feiertagen, die privaten Anbietern untersagt ist. Solche Vorteile gehen über den gesetzlichen Grundversorgungsauftrag (Art. 13 bis 17 PG) hinaus und beschränken die Wirtschaftsfreiheit der Konkurrentinnen. Sie sind nach Art. 94 Abs. 4 BV bereits heute unzulässig. Es fehlt jedoch an einer Behörde, die solche Beschränkungen systematisch prüfen kann, zumal es häufig bereits an einem anfechtbaren Akt fehlt, etwa, wenn eine Gemeinde Regelverstösse der Post schlicht toleriert. Betroffene Anbieter können zwar individuell klagen, doch das ist oft ein langwieriger Prozess und wird dem strukturellen Charakter des Problems nicht gerecht, da regelmässig sämtliche privaten Anbieterinnen betroffen sind.

Die Wirtschaft fordert deshalb, die Aufsichtskompetenzen der PostCom gezielt zu erweitern. Die PostCom soll von Amtes wegen oder auf Anzeige hin prüfen, ob Vorteile, die Kantone oder Gemeinden der Post über die Grundversorgung hinaus gewähren, deren direkte Konkurrentinnen in unzulässiger Weise in ihrer Wirtschaftsfreiheit beschränken (Art. 22 Abs. 2 Bst. n neu). Stellt sie eine unzulässige Beschränkung fest, veröffentlicht sie diese, empfiehlt der zuständigen Behörde deren Beseitigung und entscheidet, sofern die Behörde der Empfehlung nicht innert 60 Tagen folgt, durch Verfügung, die sie auf dem ordentlichen Beschwerdeweg anfecht (Art. 24 Abs. 4 neu).

Dieser Vorschlag schafft keine neuen Verbote für die Post. Privilegien, die unmittelbar aus dem gesetzlichen Grundversorgungsauftrag fliessen, bleiben unangetastet. Über die Zulässigkeit einer behördlichen Praxis entscheidet letztlich das Gericht und nicht die PostCom, womit die Gemeindeautonomie gewahrt bleibt. Der Vorschlag knüpft damit konsequent an den vom Parlament mit den parlamentarischen Initiativen 23.461 (Caroni), 23.462 (Grossen) und 23.469 (Rieder) bekräftigten Grundsatz an, dass Wettbewerb dort fair sein muss, wo Bundesunternehmen am Markt agieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Lukas Federer
Bereichsleiter Energie, Umwelt, Infrastruktur &
Digitales, Mitglied der erweiterten Geschäftsleitung

David Stauffacher
Projektleiter Infrastruktur und Digitales