

03.026

**Botschaft
über die Volksinitiative «Postdienste für alle»**

vom 9. April 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «Postdienste für alle» und beantragen Ihnen, die Initiative mit beiliegendem Bundesbeschluss Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. April 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Ziele der Initiative

Die Volksinitiative «Postdienste für alle» verlangt, dass der Bund eine Grundversorgung mit Postdiensten garantiert, welche den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Diesem Zweck dient ein flächendeckendes Poststellennetz. Bei der Gestaltung des Poststellennetzes sollen die Gemeinden einbezogen werden. Die direkt Betroffenen sollen so ein Mitwirkungsrecht bei der Ausgestaltung eines Teils der regionalen Infrastruktur erhalten. Ausserdem soll der Bund jene Kosten für die Grundversorgung mit Postdiensten tragen, welche weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten noch durch Konzessionsgebühren gedeckt sind.

Flächendeckendes Poststellennetz und Anhörungsrechte der Gemeinden

Das Parlament hat in der Frühjahrssession 2003 eine Revision des Postgesetzes gutgeheissen, mit der die Post zum Führen eines flächendeckenden Poststellennetzes verpflichtet wird. Der Auftrag der Post ist damit um den Infrastrukturauftrag erweitert worden. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe Vorgaben zum flächendeckenden Poststellennetz und insbesondere Vorschriften zum Vorgehen erlassen, das die Post im Einzelfall für den Entscheid über die konkrete Ausgestaltung des Poststellennetzes anzuwenden hat. Der Bundesrat beabsichtigt, den Gemeinden vor Umwandlung einer Poststelle ein Anhörungsrecht zu gewähren. Ebenso soll die Post die regionale Entwicklung berücksichtigen.

Mit der Erweiterung des gesetzlichen Auftrages um den Infrastrukturauftrag und mit der Verankerung von Anhörungsrechten der Gemeinden bei Entscheiden zum Poststellennetz werden zwei Hauptanliegen der Volksinitiative weitgehend bereits auf Gesetzes- und Verordnungsstufe berücksichtigt. Der Bund ist im Übrigen schon nach geltendem Verfassungsrecht verantwortlich für die Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten. Eine Ergänzung der Bundesverfassung ist unnötig.

Zurzeit keine Abgeltungen des Bundes für die Grundversorgung

Das Parlament hat im Jahr 2002 Abgeltungen für das Poststellennetz bzw. für den Universaldienstauftrag der Post abgelehnt. Die Grundversorgung (Universaldienst) ist gemäss Konzept des Bundesrates sicherzustellen mit Erträgen aus dem reservierten und dem nicht reservierten Bereich, mit Erträgen aus neuen Geschäftsfeldern und mit Kosteneinsparungen bei der Post. Weiter wird der Bundesrat ein Konzessionssystem einführen, das die Erhebung von Konzessionsgebühren ermöglicht. Sollten diese Instrumente nicht ausreichen, wird der Bundesrat dem Parlament eine Gesetzesvorlage für Abgeltungen der ungedeckten Kosten des Universaldienstes unterbreiten. Das Parlament hat dieses Finanzierungskonzept für den neuen gesetzlichen Universaldienstauftrag der Post gutgeheissen. Abgeltungen zum heutigen Zeitpunkt, wie sie die Volksinitiative fordert, sind daher nicht angezeit.

Fazit

Der Bundesrat lehnt die Revision der Bundesverfassung ab. Auf Grund der jüngsten Beschlüsse des Parlaments und angesichts der laufenden Revision zur Postverordnung sind wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten, soweit sinnvoll, bereits berücksichtigt. Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Postdienste für alle» Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelles

1.1 Wortlaut

Die Volksinitiative «Postdienste für alle» hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 92 Abs. 3 (neu) und 4 (neu)

³ Der Bund garantiert eine Grundversorgung mit Postdiensten, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Diesem Zweck dient ein flächendeckendes Poststellennetz. Der Bund sorgt dafür, dass die Gemeinden in die Entscheide betreffend das Poststellennetz einbezogen werden.

⁴ Die Kosten für die Grundversorgung mit Postdiensten, welche weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten noch durch Konzessionsgebühren gedeckt sind, werden vom Bund getragen.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Initiative ist am 26. April 2002 mit 106 234 gültigen Unterschriften in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs bei der Bundeskanzlei eingereicht worden. Mit Verfügung vom 10. Juni 2002 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative «Postdienste für alle» formell zustande gekommen ist (BBl 2002 4267).

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) unterbreitet der Bundesrat Botschaft und Antrag der Bundesversammlung spätestens bis am 26. April 2003. Diese muss anschliessend bis am 26. Oktober 2004 Beschluss gefasst haben (Art. 27 Abs. 1 GVG).

1.3 Gültigkeit

1.3.1 Einheit der Form

Gemäss Artikel 139 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung (BV, SR 101) ist die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nur in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig. Die vorliegende Volksinitiative «Postdienste für alle» ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Das Gebot der Einheit der Form ist damit erfüllt.

1.3.2

Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV) will sicherstellen, dass mit einem Initiativbegehren nicht mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Fragen zur Abstimmung gelangen. Das Gebot dient der Gewährleistung einer freien und unverfälschten Willensbildung. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Das Gebot der Einheit der Materie ist somit erfüllt.

1.3.3

Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

Gemäss Artikel 139 Absatz 3 und Artikel 194 Absatz 2 BV darf eine Volksinitiative nicht gegen zwingendes Völkerrecht (*jus cogens*) verstossen. Bei der vorliegenden Volksinitiative wird offensichtlich kein zwingendes Völkerrecht verletzt. Ebenso wenig sind durch die Volksinitiative die Bestimmungen des Weltpostvertrages (SR 0.783.52) betroffen.

2

Inhalt und Auslegung der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten (Gewerkschaft Kommunikation, Stiftung für Konsumentenschutz SKS, Fédération Romande des Consommateurs FRC, Associazione Consumatrici della Svizzera italiana ACSI und Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB) verfolgen mit der Volksinitiative insbesondere die Belebung der öffentlichen Diskussion über die postalische Grundversorgung. Die offen formulierte Initiative verlangt, dass der Bund – und nicht etwa die Post selber – eine Grundversorgung mit Postdiensten garantiert, welche den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Die Initiative versteht den Begriff der Grundversorgung umfassend als Infrastrukturauftrag (inkl. flächendeckendes Poststellennetz).

Der Bund muss nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten ferner auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe die Mitsprache der Gemeinden bei der Ausgestaltung des Poststellennetzes regeln. Die direkt Betroffenen sollen so ein Mitwirkungsrecht bei der Ausgestaltung eines Teils der regionalen Infrastruktur erhalten. Der Bundesrat versteht den Begriff «Einbezug der Gemeinden» im Sinne eines Anhörungsrechtes der Gemeinden und nicht als Mitentscheidungsrecht, wonach Entscheide der Post zum Poststellennetz durch eine Verwaltungs- oder Justizbehörde umgestossen werden können. Ein eigentliches Vetorecht der Gemeinden zu Entscheiden betreffend das Poststellennetz kann nach Meinung des Bundesrates aus der Formulierung im Initiativtext nicht abgeleitet werden.

Ferner ist der Bundesrat der Ansicht, dass das Poststellennetz auch nach dem Umbau flächendeckend sein wird. Er versteht die Volksinitiative nicht als Auftrag, den Status quo zu erhalten oder gar neue Poststellen aufzubauen.

Der zweite Absatz des Initiativtextes regelt die Finanzierung der Grundversorgung. Er verpflichtet den Bund, jene Kosten der Grundversorgung zu tragen, welche nicht aus den Erträgen der reservierten Dienste, d.h. aus den Monopolrenten oder aus allfälligen Konzessionsgebühren gedeckt werden können. Die Initiantinnen und Initianten fordern die umgehende Einführung von Konzessionsgebühren und verlangen

überdies die Schaffung eines Abgeltungstatbestandes für die Finanzierung der Grundversorgung. Der Bundesrat versteht die gewählte Formulierung ausserdem als verfassungsrechtliche Verankerung eines Postmonopols, da der Begriff «reservierte Dienste» neu in die Verfassung aufgenommen werden soll. Damit würde auch die heute bestehende Kompetenz des Gesetzgebers, den reservierten Bereich allenfalls ganz aufzuheben, dem Verfassungsgeber vorbehalten.

Die Initiative will eine Antwort geben auf die von den Initiantinnen und Initianten abgelehnten Liberalisierungspläne des Bundesrates. Das Initiativkomitee fordert, dass weder Bundesrat noch Parlament über die Zukunft der Post des Poststellennetzes sowie über die Öffnung der Postmärkte entscheiden, bevor nicht mindestens das Parlament die Initiative «Postdienste für alle» behandelt hat. Diese Forderung ist indes angesichts der jüngsten Beschlüsse des Parlamentes vom Herbst/Winter 2002 bzw. März 2003 zur Revision des Postgesetzes (Parlamentarische Initiative «flächendeckendes Poststellennetz») und zum Bundesbeschluss betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz nicht mehr umsetzbar. Der Bundesrat wird die Auswirkungen der Marktöffnung evaluieren und die Monopulgrenze für Briefe im Jahr 2006 nur herabsetzen, wenn die Finanzierung des Universaldienstes sichergestellt ist, wie es das geltende Postgesetz vorsieht.

3 Künftige Postpolitik des Bundesrates

Seit der Postreform 1998 sind zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Post eingereicht worden. Einerseits werden neue Leistungsaufträge und Vorgaben zur Poststellendichte sowie Abgeltungen für das Poststellennetz verlangt, andererseits werden eine forcierte Liberalisierung des Postmarktes und die Totalrevision des Postgesetzes sowie seine Umwandlung in ein eigentliches Postmarktgesetz gefordert.

Der Bundesrat hat dem Parlament am 22. Mai 2002 einen Bericht zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz (Gesamtschau)¹ unterbreitet. In dieser Gesamtschau hat der Bundesrat die divergierenden Forderungen in einen Gesamtzusammenhang gestellt, die künftigen Herausforderungen für die Post erläutert und die weitere Stossrichtung für die Entwicklung des Postwesens in der Schweiz dargelegt. Die folgenden Herausforderungen müssen Post und Postpolitik angehen:

- Neue Technologien führen zu Substitutionswirkungen bei der Briefpost. Die Post rechnet auf Grund neuester Erhebungen aus dem Jahr 2002 mit einer Abnahme des Briefvolumens bis im Jahr 2010 um 10 Prozent. In den nord-europäischen Ländern wird im ähnlichen Zeitraum zum Teil gar von einer Abnahme von 20 Prozent ausgegangen. Bezeichnenderweise ist die Abnahme der Briefmenge in jenen Ländern stark, in denen die neuen Informationstechnologien am meisten genutzt werden.
- Neue Technologien ermöglichen gleichzeitig eine Verbesserung der Sortierleistungen und der Qualität. Ferner bieten sich der Post sowohl im Brief- und Paketbereich wie auch im Bereich der Finanzdienstleistungen dank der neuen Technologien Möglichkeiten zur Entwicklung neuer Produkte (Mail-to-paper-Dienste, Sendungsverfolgung, elektronischer Zahlungsver-

¹ BBl 2002 5011

kehr usw.). Die Post muss diese Entwicklungen aktiv mitgestalten, um ihre Kundschaft zu halten. Dies gilt insbesondere für die Geschäftskundschaft, die rund 80 Prozent des Umsatzes im Briefverkehr auslöst.

- Die Veränderung des Kundenverhaltens verlangt flexiblere und individuellere Angebote der Postunternehmen.
- Die klassischen Abgrenzungen des Postsektors verwischen sich, Logistik- und Finanzdienstleistungen erhalten eine immer grössere Bedeutung.
- Auf Grund der Marktentwicklungen entstehen internationale Post- und Logistikkonzerne, die sich besser auf die Bedürfnisse der Geschäftskunden ausrichten können. Dies bedingt Prozessoptimierungen und Qualitätsentwicklung, gleichzeitig verändern sich aber die Produktionsabläufe und der Kostendruck erhöht sich.
- Weitere Marktöffnungen in den Staaten der EU stehen an (seit 1. Januar 2003 Gewichtslimite neu bei 100 g, ab 2006 bei 50 g, allenfalls vollständige Öffnung der Briefpost per 2009).

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Post sich diesen Herausforderungen stellen muss, denn nur eine Post, die auf die Wünsche ihrer Kundschaft eingeht und sich auf neue Entwicklungen einstellt, ist längerfristig überlebensfähig. In seinem Bericht hat der Bundesrat mit Blick auf die genannten Herausforderungen die folgenden politischen Eckwerte für die weitere Entwicklung der Post und des Postwesens festgelegt:

- Die Qualität des Universaldienstes und die Zufriedenheit der Kundschaft mit dem Zugang zu den Dienstleistungen werden regelmässig durch eine unabhängige Stelle gemessen.
- Der Bundesrat erlässt Vorgaben zur künftigen Ausgestaltung des Poststellennetzes, und er beabsichtigt ebenfalls Vorgaben zur Zustellung zu erlassen.
- Mit der Einführung der Konzessionspflicht für private Anbieter von bestimmten nicht reservierten Postdiensten soll eine bessere Kontrolle des Postmarktes erreicht werden. Dabei müssen die Konzessionäre auch nachweisen, dass sie die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten.
- Der Postmarkt wird schrittweise und begrenzt geöffnet. Die Marktöffnung erfolgt bewusst langsamer als in der EU. Dies lässt der Post genügend Zeit, um sich auf die neuen Verhältnisse umzustellen. Ferner werden die Auswirkungen der Marktöffnung evaluiert, und die Herabsetzung der Monopolgrenze für Briefe erfolgt nur, wenn die Finanzierung des Universaldienstes sichergestellt ist.
- Neben den bestehenden Instrumenten zur Finanzierung des Universaldienstes und des hierzu nötigen flächendeckenden Poststellennetzes sollen Konzessionsgebühren erhoben werden, sofern die Kosten des Universaldienstes trotz wirtschaftlicher Betriebsführung der Post nicht mehr gedeckt werden können. Reichen diese Massnahmen nicht aus, wird der Bundesrat dem Parlament eine Gesetzesvorlage zur Abgeltung der nicht gedeckten Kosten des Universaldienstes unterbreiten.

Das Parlament hat den Bericht des Bundesrates und die oben dargestellten Eckwerte für die künftige Postpolitik zur Kenntnis genommen und der vom Bundesrat in Aussicht gestellten schrittweisen und begrenzten Marktöffnung zugestimmt. Mit der Kenntnisnahme des Berichts und mit der Verankerung des Infrastrukturauftrages im Postgesetz (Poststellennetz) hat das Parlament sich bereits zu den wesentlichen Anliegen der Initiative geäußert und sie, soweit nötig, in die künftige Postpolitik einfließen lassen.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Verantwortung des Bundes für die Grundversorgung mit Postdiensten

Der Initiativtext verpflichtet den Bund zur Gewährleistung einer Grundversorgung mit Postdiensten, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Dieses Anliegen ist bereits nach geltendem Recht erfüllt. Eine Revision der Bundesverfassung ist folglich nicht nötig.

Der geltende Artikel 92 Absatz 2 BV verpflichtet den Bund zu einer ausreichenden und preiswerten Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Es ist somit schon unter geltendem Verfassungsrecht sichergestellt, dass der Bund – und nicht die Post – die Verantwortung für die Gewährleistung der Grundversorgung trägt. Gestützt auf diesen Auftrag wurde am 1. Januar 1998 die vom Parlament beschlossene PTT-Reform in Kraft gesetzt. Sie umfasste einerseits Unternehmensreformen, d.h. die Aufteilung der bisherigen PTT in die zwei selbstständigen Gesellschaften Post und Swisscom AG. Andererseits beinhaltete sie Marktformen (Marktöffnung im Telecom-Bereich und eine begrenzte Marktöffnung im Postbereich). Es war ein Hauptzweck der Postreform 1998, dass die Dienstleistungen den Bedürfnissen und Erwartungen von Bevölkerung und Wirtschaft entsprechen. Das Postgesetz (PG) vom 30. April 1997² sieht denn auch vor, dass bei der Erbringung der Dienstleistungen auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen ist. Ebenso hat der Bundesrat dieses Anliegen in seine Leitsätze zur künftigen Postpolitik aufgenommen³ und in den strategischen Zielen für die Post verankert.

4.2 Gesetzlich verankertes Poststellennetz

Neu soll auf Verfassungsebene zusätzlich zum postalischen Dienstleistungsauftrag auch ein Infrastrukturauftrag verankert werden. Ein flächendeckendes Poststellennetz soll der Erbringung der Grundversorgungsdienstleistungen dienen.

Die Forderung nach einer Verankerung eines flächendeckenden Poststellennetzes ist gestützt auf die Beschlüsse des Parlaments vom März 2003 zum neuen Artikel 2 Absatz 3 PG erfüllt. Parlament und Bundesrat haben anerkannt, dass die Qualität der Grundversorgung mit dem Zugang zu den Dienstleistungen zusammenhängt. Aus diesem Grund wird die Post gesetzlich zur Führung eines flächendeckenden Post-

² SR 783.0

³ BBl 2002 5072 f.

entwickeln können. Diese Anpassungen setzen stets voraus, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes – dazu gehört selbstredend auch die Zustellung – wie bisher flächendeckend angeboten werden.

Der Bundesrat wird Vorgaben zum Poststellennetz erlassen. Diese sollen jedoch die Anpassung des Netzes an veränderte Bedingungen ermöglichen. Aus diesem Grund soll auf die Festlegung einer absoluten Zahl von Poststellen oder einer generellen, für alle Regionen geltenden Distanz zu einer Poststelle verzichtet werden. Der Bundesrat hat die Absicht, die gesetzlichen Kriterien zum Poststellennetz wie folgt umzusetzen:

Definition der «Poststelle»

Als Poststelle im Sinne des Gesetzes gelten neben den herkömmlichen Poststellen auch die neuen Formen (namentlich Filialen, Agenturen und mobile Poststellen). Als physisch vorhandene Einrichtung kann auch die mobile Post gelten, wenn sie zu bestimmten Zeiten jeweils an einem markierten Standplatz geöffnet ist.

Die Post muss nicht alle Poststellen selbst führen. Gerade das Agenturmodell lässt sinnvolle Kombinationen mit einem Dorfladen, einer Gemeindeverwaltung oder anderen vor Ort bestehenden Einrichtungen zu. Mit dieser Konkretisierung soll dem Willen des Parlaments nachgekommen werden. Beide Kammern waren insbesondere der Auffassung, dass der Hausservice trotz der neuen Vorgaben weiterhin möglich bleiben muss, weil er das Angebot der Post sinnvoll ergänzt.

«In allen Regionen» und «für alle Bevölkerungsgruppen»

Die Post muss ihre Entscheide zur Ausgestaltung des Poststellennetzes auf eine regionale Perspektive abstützen und die betroffenen Gemeinden anhören. In der Verordnung werden indes nicht neue Regionen definiert, weil die «Regionen» im Einzelfall von unterschiedlicher Grösse sein werden. Vielmehr soll die Post «die Region» im Einzelfall anhand von geografischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kriterien definieren. Dabei werden ihr die heutigen 150 Planungsregionen als Ausgangsbasis für die im Einzelfall vorzunehmende Konkretisierung dienen. Je nach wirtschaftlicher und sozialer Struktur eines Gebietes können grössere oder kleinere Regionen umschrieben werden. Nicht massgebend sollten jedoch kommunale oder kantonale Grenzen sein. Die Gewohnheiten der Bevölkerung (Arbeitswege, Einkäufe, Freizeitverhalten usw.) nehmen bekanntlich keine Rücksicht auf politische Grenzen.

«Angemessene Distanz»

Die angemessene Distanz lässt sich nicht absolut festlegen. Zu unterschiedlich sind die Verhältnisse und Lebensgewohnheiten in den verschiedenen Regionen des Landes. Wesentlich ist hingegen, dass der Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes ohne erheblichen Zeitaufwand für die Kundinnen und Kunden möglich sein muss. Der Bundesrat wird darauf achten, dass eine Poststelle mit öffentlichen Transportmitteln binnen nützlicher Frist erreicht werden kann. Als Richtwert kann die heutige Erreichbarkeit der Poststellen dienen, die auch nach dem Umbau des Poststellennetzes für den weitaus grössten Teil der Bevölkerung im Durchschnitt bei rund 20 Minuten liegt. Schliesslich beabsichtigt der Bundesrat auf Verordnungsstufe auch Vorgaben zur Zustellung von Postdiensten einzuführen.

4.4 Einbezug der Gemeinden

Die Initiantinnen und Initianten verlangen den Einbezug der Gemeinden bei Entscheiden betreffend das Poststellennetz. Auch dieses Anliegen soll, wie bereits erwähnt, gestützt auf den neuen Artikel 2 Absatz 3 PG in der Postverordnung umgesetzt werden.

Der Bundesrat hat die Absicht, Richtlinien zum Verfahren zu definieren und Anhörungsrechte der Gemeinden festzulegen. Der Entscheid im Einzelfall soll indes weiterhin bei der Post bleiben.

Nach Meinung des Bundesrates ist folglich auch hinsichtlich des Einbezugs der Gemeinden in die Entscheide zum Poststellennetz kein Regelungsbedarf auf Verfassungsstufe mehr gegeben. Einerseits arbeitet die Post bereits heute umfassend mit den betroffenen Gemeinden zusammen und bezieht die Bevölkerung in die Entscheide zum Poststellennetz mit ein. Andererseits soll den Gemeinden in der Postverordnung ein Anhörungsrecht garantiert werden.

4.5 Finanzierung

Die Volksinitiative verlangt, dass der Bund zukünftig die Kosten der Grundversorgung übernimmt, soweit sie nicht durch Einnahmen aus den reservierten Diensten oder durch Konzessionsgebühren gedeckt werden können. Mit der Initiative würden die Erträge aus dem reservierten Bereich, Konzessionsgebühren und Abgeltungen des Bundes als Finanzierungsinstrumente der Grundversorgung mit Postdiensten in der Bundesverfassung verankert. Nach dem Wortlaut der Initiative würden jedoch die Erträge aus den nicht reservierten Diensten und aus den Wettbewerbsdiensten nicht mehr für die Finanzierung der Grundversorgung dienen.

Der Bundesrat will den gesetzlichen Grundversorgungsauftrag der Post auf Basis des Finanzierungskonzeptes sicherstellen, das vom Parlament im Rahmen der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens gutgeheissen worden ist. Folgende Mittel stehen zur Verfügung:

- Erträge aus dem reservierten Bereich,
- Erträge aus dem nicht reservierten Bereich (namentlich Zahlungsverkehr, Paketpost und Export),
- Kostenoptimierungen bei der Post (Kosteneinsparungen bei der Paketpost, Reorganisation der Briefpost sowie Anpassungen im Poststellennetz),
- Erschliessen neuer Geschäftsfelder (Erträge aus den Wettbewerbsdiensten),
- bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen: Konzessionsgebühren auf den Umsätzen privater Anbieter von nicht reservierten Postdiensten.

Der Bundesrat ist, gestützt auf die Erfahrungen im Ausland und die Annahmen der Post, der Ansicht, dass die Post den Universaldienst auch nach der Öffnung des Paketmarktes weiterhin eigenwirtschaftlich erbringen kann. Wesentliche Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Post ihre Vorhaben (Kostenoptimierungen und Aufbau neuer Geschäftsfelder) fortführt und erfolgreich umsetzt.

Mit der auf das Jahr 2006 vorgesehenen Herabsetzung der Gewichtslimite für reservierte Dienste auf 100 g soll zudem nur ein beschränkter Teil der Briefpost für den Markt geöffnet werden. Rund 85 Prozent des Briefvolumens verbleiben im Monopol. Die Marktöffnung im Briefsektor erfolgt im Übrigen erst nach der Evaluation der Marktöffnung im Paketmarkt und nur, sofern die Finanzierung des Universaldienstauftrags der Post sichergestellt ist.

Ferner wird der Bundesrat ab dem Jahr 2004 das Konzessionswesen einführen und die nötigen rechtlichen Grundlagen schaffen, um Konzessionsgebühren zu erheben. Die Erträge aus den Konzessionsgebühren sollen zur Finanzierung der nicht reservierten Dienste und damit auch für ungedeckte Kosten des Poststellennetzes verwendet werden.

Nach Meinung des Bundesrates sind hingegen Abgeltungen zum heutigen Zeitpunkt nicht angezeigt. Einerseits hat die Post auch nach der beabsichtigten begrenzten Marktöffnung ein weitgehendes Monopol, das zur Finanzierung des Universaldienstes dient. Andererseits bestehen weiterhin Möglichkeiten zur Kostensenkung bei der Post (namentlich die Reorganisation der Briefsortierzentren). Dennoch hat der Bundesrat erklärt, dass er dem Parlament eine Vorlage für Abgeltungen der Kosten des Universaldienstes unterbreiten wird, sobald sich abzeichnet, dass diese nach der schrittweisen Öffnung des Postmarktes nicht mehr gedeckt werden können. Die verfassungsrechtliche Verankerung von Abgeltungen ist angesichts der vom Bundesrat in Aussicht gestellten Gesetzesvorlage im Falle nachweislicher Kostenunterdeckung nicht angezeigt.

5 Auswirkungen der Initiative

5.1 Auf den Bund

Die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen bedarf eines personellen Ausbaus der Aufsicht über die Post. Dies ist indes, wie bereits in der Gesamtschau des Bundesrates zur weiteren Entwicklung des Postwesens dargelegt, bereits geplant, da mit der Marktöffnung auch die Kontrolle und Regulation des Postmarktes erweitert werden muss. So sind innerhalb des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bereits fünf Stellen bewilligt worden, um eine im internationalen Vergleich schlanke Regulationsinstanz zu schaffen. Die Arbeiten wurden bereits in Angriff genommen. Die Regulationsinstanz soll den Vollzug des neuen gesetzlichen Universaldienstauftrages der Post überwachen. Sie wird zudem namentlich die Aufgabe haben, die schrittweise und kontrollierte Marktöffnung zu vollziehen und über die Finanzierung des Universaldienstes zu wachen. Ebenso muss sie die Einführung der Konzessionspflicht für private Anbieter von nicht reservierten Postdiensten vorbereiten und vollziehen. Ferner wird die Regulationsinstanz die Einhaltung der Konzessionsvoraussetzungen und der arbeitsrechtlichen Bedingungen bei den privaten Anbietern zu kontrollieren haben.

Es ist indes nicht auszuschliessen, dass der Stellenbedarf auf Grund der neuen Bestimmung in der Bundesverfassung erhöht werden müsste, falls die Anforderungen an das Poststellennetz oder an das Anhörungsrecht der Gemeinden über das oben dargestellte Mass hinausgehen sollten.

5.2

Auf die Post

Die Post ist primär von der Verankerung des Anhörungsrechts der Gemeinden und den Vorgaben zum Poststellennetz betroffen. Gemäss der hier vertretenen Auslegung des Initiativtextes müsste die Post mit gewissen Verzögerungen beim Umbau des Poststellennetzes rechnen und zusätzliche Kapazitäten für die Gestaltung und Steuerung des Verfahrens bereitstellen. Die damit verbundenen zusätzlichen Kosten sollten nach Meinung des Bundesrates indes moderat sein, da die Post beim Umbau des Poststellennetzes bereits weitgehend mit den Gemeinden zusammenarbeitet. Sollte hingegen – trotz des offenen Wortlauts des Initiativtextes – die Erwartung bestehen, das Poststellennetz müsse im heutigen Umfang unverändert bleiben oder gar ausgebaut werden, so hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Post. Sie müsste insbesondere beträchtliche Mittel in die Infrastruktur investieren, was zu Preiserhöhungen führte und zu einer erheblichen Verschlechterung der finanziellen Situation der Post.

5.3

Auf Kantone und Gemeinden

Von der beabsichtigten Verankerung des Anhörungsrechtes bei Entscheiden zum Poststellennetz sind primär die Gemeinden betroffen. Es ist indes nicht davon auszugehen, dass sie aus diesem Grund finanziell oder personell belastet werden. Bereits heute können die Gemeinden mit der Post Leistungsvereinbarungen abschliessen, um allenfalls Dienstleistungen zu erhalten, die über den gesetzlichen Universaldienstauftrag der Post hinausgehen.

6

Verhältnis zum europäischen Recht

Wie im Bericht des Bundesrates «Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz»⁴ dargelegt, sind Vorgaben zum Poststellennetz und zur Zustellung mit dem europäischen Recht vereinbar. Zulässig wäre es nach der Rechtsprechung der EU-Instanzen grundsätzlich auch, besondere Dienstleistungen im Interesse des Gemeinwohls abzugelten. Die von der Volksinitiative vorgeschlagene Bestimmung ist dem Grundsatz nach mit europäischem Recht vereinbar.

Hingegen läuft die verfassungsrechtliche Verankerung eines «reservierten Bereiches» den Tendenzen in der EU entgegen, da die EU eine vollständige Marktöffnung für das Jahr 2009 diskutiert.

7

Abschliessende Würdigung

Die hauptsächlichen Anliegen der Volksinitiative sind mit der Revision des Postgesetzes vom März 2003 weitgehend erfüllt. Mit dem Bundesbeschluss des Parlaments zur weiteren Entwicklung des Postwesens und mit den Leitsätzen des Bundesrates zur weiteren Postpolitik sind die nötigen Massnahmen eingeleitet. Ferner wird der

⁴ BB1 2002 5011

