

# Rahmenbedingungen der Post im europäischen Vergleich

## Das Wichtigste

Die neue Postrichtlinie 2008/6/EG der EU sieht für die Mitgliedsstaaten die vollständige Marktöffnung bis spätestens 1. Januar 2013 vor. Sie ist das Resultat eines seit rund zwanzig Jahren andauernden Öffnungsprozesses in Europa. Bei der konkreten Ausgestaltung der Marktöffnung bestehen für die Mitgliedsstaaten beträchtliche Handlungsspielräume. Vor diesem Hintergrund ist noch unklar, ob die europäischen Postmärkte dereinst nicht nur «auf dem Papier», sondern auch tatsächlich geöffnet sein werden.

Selbst wenn die Schweiz rechtlich nicht dazu verpflichtet ist, die EU-Bestimmungen zu befolgen, wird die anstehende Totalrevision der Postgesetzgebung mit der Angleichung an die europäischen Verhältnisse begründet. Vor diesem Hintergrund ist es für die Schweizerische Post zentral, dass sie in ihrem Heimmarkt im europäischen Vergleich angemessene Rahmenbedingungen erhält, die ein erfolgreiches Bestehen im zunehmend integrierten europäischen Postmarkt ermöglichen. Die nachfolgenden Vergleiche weisen daraufhin, dass die Post in Europa in Zukunft einen schwierigen Stand

haben wird. Umso wichtiger ist es, bei den Vorlagen zur Totalrevision der Postgesetzgebung die Gesamtperspektive zu wahren. Zentral für die Post sind die Weiterentwicklung von PostFinance, eine Angleichung der Anstellungsbedingungen zwischen der Post und weiteren Postdienstleistern, der Verzicht auf eine Netzzugangsregulierung sowie eine moderne und aus eigenen Mitteln finanzierbare Grundversorgung, die entlang den tatsächlichen Kundenbedürfnissen und dem technologischen Wandel entwicklungsfähig ist.

## Vergleich Schweiz – EU

Nachfolgend wird der Regelungsvorschlag des Bundesrats in den wichtigsten Aspekten der EU-Richtlinie sowie Regelungen in einzelnen Ländern gegenübergestellt.

Tätigkeitsfeld des Postunternehmens	
Botschaft Bundesrat	EU-Richtlinie
Der Bundesrat sieht vor, die Geschäftsfelder der Post auf dem heutigen Stand zu belassen. Er will damit keine Weiterentwicklung der Post im Bereich der Finanzdienstleistungen.	Die EU-Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, wie sie ihre Postgesellschaften rechtlich ausgestalten. Von der staatlichen Anstalt bis hin zur vollständigen Banklizenz ist alles möglich. Ebenfalls ist staatlichen Anbietern der Einstieg ins Bankgeschäft erlaubt.
<b>Beurteilung EU-Kompatibilität:</b> Seitens der EU gibt es keine Vorgaben oder Einschränkungen.	
<b>Länderbeispiel Frankreich:</b> Zeitgleich mit der Marktöffnung für Briefe über 50 Gramm erhielt die französische Post im Jahr 2006 eine Banklizenz. Sie gründete hierfür «La Banque Postale», die seither überaus erfolgreich im französischen Markt tätig ist. Unter dem Motto «banque pas comme les autres» fährt sie einen konservativen Kurs und arbeitet weiterhin mit verschiedenen Partnern wie Versicherungen und anderen Banken zusammen.	
<b>Fazit:</b> Der Beschluss des Bundesrats, der Post die Weiterentwicklung des Angebots von PostFinance in Richtung KMU- und Hypothekarkredite zu verwehren, ist mit Blick auf die EU nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme. Im Gegensatz zur Schweiz haben die EU-Mitgliedsstaaten ihren ehemaligen Postunternehmen im Zuge der Liberalisierung erlaubt, ins Bankgeschäft einzusteigen. Von den Nachbarländern der Schweiz sind die französische, deutsche und italienische Post mit Erfolg im Bankenmarkt tätig.	

### Herausgeberin und Auskunftsstelle

Die Schweizerische Post  
Unternehmenskommunikation  
Ronny Kaufmann  
François Tissot-Daguette  
Viktoriastrasse 21  
3030 Bern

Telefon 058 338 77 21  
Fax 058 667 31 73  
infoplattform@post.ch

Anforderungen an die Postanbieter: Arbeitsbedingungen und weitere Auflagen	
Botschaft Bundesrat	EU-Richtlinie
Meldepflichtige Anbieter von Postdiensten müssen die «Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen gewährleisten» und «mit den Personalverbänden Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag führen». Zusammen mit der Post können Postanbieter zudem zu Beitragszahlungen in den Universaldienstfonds verpflichtet werden.	Mitgliedstaaten können Postanbieter dazu verpflichten, Auflagen im Bereich der Arbeitsbedingungen, des Umwelt- oder Datenschutzes einzuhalten. Zudem können entweder Beiträge an die Finanzierung des Universaldienstes eingefordert oder Postanbieter dazu verpflichtet werden, gewisse Qualitäts- und Universaldienstauflagen einzuhalten.
<b>Beurteilung EU-Kompatibilität:</b> Der Vorschlag des Bundesrats geht weniger weit als die EU-Richtlinie. Beispielsweise macht er keine Auflagen im Bereich des Umweltschutzes.	
<b>Länderbeispiel Belgien:</b> In Belgien wird das Prinzip der gleich langen Spiesse für alle Postanbieter sehr strikt umgesetzt. So müssen neue Anbieter ähnliche Anforderungen erfüllen wie die belgische Post. Sie dürfen nur mit eigenen Angestellten operieren und müssen nach zwei Jahren mindestens zweimal pro Woche zustellen und nach fünf Jahren mindestens 80 Prozent der belgischen Haushalte bedienen. Hingegen müssen die privaten Anbieter keine Beitragszahlungen leisten, da die belgische Post für ihre Universaldienstleistungen mit Subventionen abgegolten wird. Als EU-Mitglied kann Belgien gemäss EU-Postdienstrichtlinie allen Postdiensteanbietern auch Auflagen zum Umweltschutz machen.	
<b>Fazit:</b> Der Bundesrat hat einen moderaten Weg gewählt, indem er den privaten Anbietern in verschiedener Hinsicht geringere Anforderungen als andere Länder stellt. Im Bereich der Arbeitsbedingungen und dem Umweltschutz etwa kennen die EU-Mitgliedstaaten zunehmend höhere Auflagen als die Schweiz, die aber grundsätzlich für alle Postdiensteanbieter gelten (DE, NL, BE). Hingegen stellt der Bundesrat vergleichsweise hohe Anforderungen an die Post, indem diese nicht nur wie die übrigen Anbieter zu Beiträgen in den Universaldienstfonds verpflichtet wird, sondern die Grundversorgung auch vollumfänglich erbringen muss. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb in der Schweiz keine Auflagen zum Umweltschutz im Postgesetz verankert werden sollen, die dieselben Anforderungen an alle Marktteilnehmer stellen, die auch von der Post erfüllt sein müssen.	

Netzzugang	
Botschaft Bundesrat	EU-Richtlinie
Der Bundesrat sieht auch künftig von einer eigentlichen Regulierung des Zugangs zum Postnetz (Zustellung usw.) ab. Damit kann die Post wie heute auf freiwilliger Basis mit anderen Anbietern zusammenarbeiten. Hingegen regelt der Bundesrat neu den Zugang zu Postfächern und den Austausch von Adressdaten zwischen den verschiedenen Anbietern.	Die Richtlinie sieht von einer Regulierung des Netzzugangs ab.
<b>Beurteilung EU-Kompatibilität:</b> Der Vorschlag des Bundesrats entspricht der Lösung der EU.	
<b>Länderbeispiel Grossbritannien:</b> Grossbritannien ist das einzige europäische Land, das eine Regulierung des Netzzugangs eingeführt hat. Die Erfahrungen sind bislang ernüchternd. Der Wettbewerb über alle Wertschöpfungsstufen hinweg hat sich deutlich schlechter entwickelt als in vergleichbaren Ländern. Zudem ist die Royal Mail finanziell in einer sehr bedrohlichen Lage.	
<b>Fazit:</b> Ein Verzicht auf eine Regulierung ist ökonomisch richtig. Die EU-Kommission hält dazu fest: «Da es sich (wenn überhaupt) bei nur wenigen Kernkomponenten des Postnetzes um «wesentliche Einrichtungen» handelt, erscheinen weitergehende Vorschriften oder eine obligatorische Anordnung eines solchen nachgelagerten Zugangs auf Gemeinschaftsebene nicht gerechtfertigt.» Die Erfahrungen in England wie auch die UVEK-Studie (Plaut-Frontier aus dem Jahr 2008) legen nahe, dass eine solche Regulierung auf die Finanzierung der Grundversorgung sehr negative Auswirkungen hätte.	

Umfang der postalischen Grundversorgung und Auflagen an die Infrastruktur	
Botschaft Bundesrat	EU-Richtlinie
Der Universaldienst umfasst die Annahme von Briefen und Paketen in einem flächendeckenden Netz aus bedienten Zugangspunkten und Briefeinwürfen. Die Post muss zudem an mindestens fünf (abonnierte Tageszeitungen an sechs) Wochentagen flächendeckend zustellen. Die Post hat diese Leistungen in guter Qualität zu erbringen und ist gehalten, für Einzelsendungen distanzunabhängige Preise zu setzen. Schweizer Besonderheiten sind das Verfahren bei Schliessung oder Verlegung von Zugangspunkten, die Vorgabe, dass die Post in ihrer Organisation den Anliegen der Kantone Rechnung tragen muss, sowie dass Pakete bis 30 Kilogramm und der Zahlungsverkehr ebenfalls zur Grundversorgung gehören.	In der EU umfasst der Universaldienst im Minimum flächendeckende postalische Dienstleistungen zu tragbaren Preisen für alle mit Zugangspunkten, die den Bedürfnissen der Kunden entsprechen. Zum Universaldienst gehört grundsätzlich eine Abholung und die Hauszustellung an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche, Ausnahmen sind möglich. Die Dienstleistungen des Universaldienstes umfassen Postsendungen bis 2 Kilogramm und Postpakete bis mindestens 10 Kilogramm und bis maximal 20 Kilogramm. Distanzunabhängige Preise dürfen nur für Einzelsendungen von Kleinkunden vorgeschrieben werden.

<p><b>Beurteilung EU-Kompatibilität:</b> Der Vorschlag des Bundesrats zur Definition der postalischen Grundversorgung ist mit Ausnahme der hohen Gewichtsgrenze für Pakete (30 Kilogramm) kompatibel mit der EU-Richtlinie. Der Bundesrat geht aber in wichtigen Punkten wie etwa den Vorgaben zum Poststellennetz oder dem Zahlungsverkehr deutlich weiter als die EU.</p>
<p><b>Länderbeispiel Schweden:</b> Schweden nützt den Gestaltungsspielraum, den ihm die EG-Richtlinie gibt, aus. Insbesondere ist die schwedische Post in der Ausgestaltung ihres Annahmernetzes weitgehend frei. Gleichwohl erhält die schwedische Post staatliche Mittel etwa für die Zustellung in ländlichen Regionen.</p>
<p><b>Fazit:</b> Nach dem Willen des Bundesrats bleibt das Schweizer Grundversorgungsniveau im europäischen Vergleich auch in Zukunft sehr hoch. Die Politik muss sich nun auf eine Definition der postalischen Grundversorgung einigen. Die Post ist bestrebt, diese Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen. Für den Fall, dass die Post dazu nicht mehr in der Lage sein sollte, ist ein tragfähiges Finanzierungskonzept nötig, dass der Post die Erfüllung ihrer Leistungsaufträgen abgeltet.</p>

Finanzierung Grundversorgung	
------------------------------	--

Botschaft Bundesrat	EU-Richtlinie
<p>Die Post soll die Grundversorgung grundsätzlich eigenwirtschaftlich erbringen können. Die Post erhält Abgeltungen, falls sie gegenüber der Regulierungsbehörde sogenannte Nettokosten nachweist. In diesem Fall verlangt die PostCom von allen Anbietern von Postdiensten (inklusive Post) eine Abgabe auf dem Umsatz mit Postdiensten. Für die Grundversorgung der Zahlungsverkehrsleistungen ist keine externe Finanzierung vorgesehen. Die Dienstleistungen sind kostendeckend zu erbringen.</p>	<p>Nach der EU-Richtlinie werden allfällige Nettokosten ebenfalls abgegolten. Möglich sind dabei staatliche Kompensationszahlungen oder Fondslösungen, bei denen die Kosten zwischen den Anbietern aufgeteilt werden. Nicht erlaubt ist, dass ein Unternehmen sowohl Beiträge leisten als auch die Grundversorgung erbringen muss.</p>

**Beurteilung EU-Kompatibilität:** Der Vorschlag des Bundesrats ist nicht EU-kompatibel, da er die Post benachteiligt und diskriminierend wirkt (die Post erhält zwar eine Abgeltung, muss aber einen Grossteil davon selber in den Fonds einzahlen).

**Länderbeispiel Finnland:** In Finnland erhält die finnische Post keine Staatsgelder für die Erbringung der Grundversorgung. Stattdessen müssen private Anbieter bis zu 20 Prozent ihres Umsatzes dem Staat abliefern, wenn sie mit «Rosinenpicken» in den Markt eintreten.

**Fazit:** Der Vorschlag des Bundesrats funktioniert dann, wenn die Grundversorgung zeitgemäss und marktfähig ausgestaltet wird und die Arbeitsbedingungen im Postmarkt vergleichbar sind. Das Finanzierungssystem dürfte allerdings an seine Grenzen stossen, falls der Post ein substantieller Abgeltungsbedarf entsteht. In diesem Fall müsste die Post sich schergewichtig selbst finanzieren, da sie die Abgeltungen gleich selbst durch Einzahlungen in den Fonds bereitstellen müsste. Besser, wettbewerbsneutraler und europakompatibel wäre die im heute noch geltenden Postgesetz vorgesehene Lösung, die die Post als Grundversorgerin von einer Abgabepflicht in den Fonds befreit.

Mehrwertsteuer	
----------------	--

Botschaft Bundesrat	EU-Richtlinie
<p>Alle Postdienste werden voll der Mehrwertsteuer unterstellt.</p>	<p>In der EU bleiben Universaldienstleistungen der historischen Postgesellschaften grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit.</p>

**Beurteilung EU-Kompatibilität:** Die Regelung in der Schweiz ist mit dem geltenden EU-Recht nicht kompatibel .

**Länderbeispiel Frankreich:** Die französische La Poste bleibt im Bereich der Universaldienste von der Mehrwertsteuer befreit. Wenn die Schweizerische Post Dienste in Frankreich anbieten will, muss sie hingegen den vollen MWSt-Satz von 19,6 Prozent auf ihren Produkten verrechnen und hat damit einen grossen Wettbewerbsnachteil. Umgekehrt kann La Poste die Schweizerische Post hierzulande direkt angreifen, da die Dienstleistungen der Grundversorgung nicht von einem Mehrwertsteuerprivileg profitieren.

**Fazit:** Die MehrwertsteuerAusnahme hat in Europa den Zweck, die Grundversorgung nicht mit Steuern zu verteuern. Das Gegenteil wird in der Schweiz der Fall sein. Problematischer für die Post sind allerdings die Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsposition in Europa: Während dort die bestehenden Anbieter auch nach der Liberalisierung auf ihren Heimmärkten geschützt bleiben (DE, FR, IT, UK usw.), wird die Schweizerische Post dem vollen Wettbewerb ausgesetzt sein. Im europäischen Vergleich handelt es sich hier also um eine die Post benachteiligende asymmetrische Regulierung, die es zu vermeiden gilt.

