



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QrCode»

23.462

Parlamentarische Initiative
Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb
mit Privaten
Erläuternder Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des
Nationalrates

Übersicht

Mit dieser Vorlage sollen die Rahmenbedingungen für das Handeln der Post im Wettbewerb mit Privaten angepasst werden. Ziel ist es, den Unternehmenszweck so zu präzisieren, dass gesetzlich klar geregelt ist, in welchen Geschäftsbereichen die Post tätig sein darf. Um dort, wo sie tätig sein darf, einen möglichst fairen Wettbewerb zu gewährleisten, soll das Quersubventionierungsverbot verschärft werden.

Ausgangslage

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) erachtet es als notwendig, die Leistungen, die Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten erbringen dürfen, gesetzlich präziser zu regeln. Sie will Rahmenbedingungen schaffen, die einen fairen Wettbewerb zwischen Bundesunternehmen und Privaten gewährleisten. Zu diesem Zweck hat die von der WAK-N eingesetzte Subkommission zunächst untersucht, bei welchen bundesnahen Unternehmen sie den Wettbewerb beeinträchtigt sieht. Sie hat in einem ersten Schritt entschieden, sich bei ihren Arbeiten auf die Post, die Swisscom und die SBB zu konzentrieren, ist dann aber zum Schluss gekommen, der grösste Handlungsbedarf bestehe bei der Post. Sie hat deshalb beschlossen, ihre Arbeiten vorerst auf die Post zu beschränken.

Inhalt der Vorlage

Die WAK-N möchte den gesetzlichen Rahmen für die selbstgewählten Tätigkeiten der Post mit drei Massnahmen wettbewerbsfreundlicher ausgestalten. Mit einer Präzisierung des Unternehmenszwecks (die Bereiche, in denen die Post tätig sein darf) und der Aufnahme eines Rechtsschutzes für Mitbewerber der Post im Postorganisationsgesetz soll einerseits Rechtssicherheit darüber geschaffen werden, welche selbstgewählten Tätigkeiten die Post erbringen darf. Mit der Verschärfung des Quersubventionierungsverbots auf Stufe Postgesetz (statt Postverordnung) soll andererseits sichergestellt werden, dass die Post im Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten möglichst nicht über unfaire Wettbewerbsvorteile gegenüber Privaten verfügt.

Eine Minderheit der Kommission hält es vor dem Hintergrund der am 13. August 2025 angekündigten Revision des Postgesetzes nicht für angezeigt, dass das Parlament parallel zum Bundesrat tätig wird, und beantragt die Sistierung der Arbeiten bis nach dem Abschluss der Revision der Postgesetzgebung. Eine weitere Minderheit möchte der Post in Bezug auf die Digitalisierung und die entsprechende Innovationsfähigkeit grösseren Spielraum verschaffen, eine dritte Minderheit schliesslich möchte beim Quersubventionierungsverbot weniger weit gehen, als es die Mehrheit vorschlägt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Entstehungsgeschichte	4
2 Ausgangslage	5
2.1 Grundversorgungsauftrag und selbstgewählte Tätigkeiten	5
2.2 Quersubventionierungen	7
2.3 Spezifische Situation der Post	8
2.4 Weitere Arbeiten zur vorliegenden Thematik	9
3 Erwägungen der Kommission	10
3.1 Handlungsbedarf und Ziele	10
3.1.1 Unternehmenszweck und Rechtsschutz	10
3.1.2 Quersubventionierungsverbot	12
3.2 Gewählte Lösung	13
3.2.1 Präzisierung des Unternehmenszwecks	13
3.2.2 Einführung eines individuellen Rechtsschutzes	14
3.2.3 Wirksamere Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbotes	14
3.3 Geprüfte Alternativen	15
4 Grundzüge der Vorlage	16
4.1 Die beantragte Neuregelung	16
4.1.1 Einschränkung des Unternehmenszwecks	16
4.1.2 Einführung eines individuellen Rechtsschutzes	16
4.1.3 Wirksamere Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbots	19
4.2 Umsetzungsfragen	19
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	20
5.1 Postorganisationsgesetz	20
5.2 Postgesetz	23
6 Auswirkungen	24
6.1 Auswirkungen auf den Bund	24
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	25
6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	25
6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	28
6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	28
7 Rechtliche Aspekte	28
7.1 Verfassungsmässigkeit	28
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	29

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 29. September 2023 reichte Nationalrat Jürg Grossen seine parlamentarische Initiative 23.462 («Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten») ein. Die Initiative fordert die gesetzliche Festlegung der Leistungen, die Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten erbringen dürfen, und die Schaffung der Rahmenbedingungen (namentlich Verhaltensvorschriften, Transparenz und Kontrolle), die für die Gewährleistung des fairen Wettbewerbs zwischen Bundesunternehmen und Privaten notwendig sind.

In der Begründung erinnert der Initiant daran, dass die Räte bereits zwei gleichlautende Motionen der Ständeräte Andrea Caroni und Beat Rieder verabschiedet hätten, die ähnliche Ziele verfolgten wie die vorliegende parlamentarische Initiative (20.3531 bzw. 20.3532, «Fairerer Wettbewerb gegenüber Staatsunternehmen»). Der Bundesrat hatte in seiner Medienmitteilung vom 15. September 2023 erklärt, er setze die beiden Motionen durch eine Ergänzung der Corporate Governance-Leitsätze um, um so den fairen Wettbewerb zwischen Bundesunternehmen und Privaten zu stärken. Der Urheber der parlamentarischen Initiative hält die vom Bundesrat gewählte Vorgehensweise jedoch für unzureichend, da die Leitsätze nicht rechtsverbindlich sind.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) gab der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jürg Grossen an ihrer Sitzung vom 13. Februar 2024 mit 20 zu 5 Stimmen Folge. Die ständerätliche Schwesterkommission (WAK-S) stimmte diesem Entscheid am 25. März 2024 mit 11 zu 1 Stimme ohne Enthaltung zu und gab gleichzeitig den beiden gleichlautenden parlamentarischen Initiativen der Ständeräte Andrea Caroni (23.461) und Beat Rieder (23.469) Folge. Die WAK-N wiederum stimmte dem Entscheid der WAK-S, den beiden parlamentarischen Initiativen aus dem Ständerat Folge zu geben, am 20. Januar 2025 mit 16 zu 6 Stimmen zu, bat ihre Schwesterkommission aber, mit der Aufnahme der Arbeiten zu warten, bis der Vorentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jürg Grossen vorliegen würde.

An ihrer Sitzung vom 25. Juni 2024 setzte die WAK-N eine Subkommission ein, die den Auftrag erhielt, einen Vorentwurf auszuarbeiten. Die Subkommission tagte am 26. August 2024 ein erstes Mal und hörte zunächst Vertreterinnen und Vertreter der hauptsächlich betroffenen Bundesbetriebe, privater Betriebe sowie weitere Experten an. Im Anschluss an die Anhörungen beschloss sie, nicht sämtliche Aktiengesellschaften, die vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden (Post, SBB, Swisscom, Skyguide, Ruag MRO, Ruag International, Sifem und Identitas), strenger zu regulieren, sondern ihre Arbeiten auf die Post, die Swisscom und die SBB zu beschränken. Sie beauftragte die Verwaltung zugleich mit der Erstellung eines Fragenkatalogs, auf dessen Grundlage sie an ihrer Sitzung vom 18. November 2024 die Eckwerte für die Erstellung eines Vorentwurfs definierte. Dabei engte die Subkommission den Fokus weiter ein und beschloss, sich vorerst ganz auf die Post zu konzentrieren. Dieser Entscheid basiert auf der Feststellung, dass keine Lösung für alle drei näher

betrachteten Bundesbetriebe gleichermaßen passen würde, sondern dass vielmehr jeder Bundesbetrieb einzeln analysiert und die Reglementierung gegebenenfalls anschliessend auch einzeln angepasst werden muss. Am 5. Juni 2025 verabschiedete die Subkommission ihren Vorentwurf zur Einengung des Unternehmenszwecks, zur Einführung eines Rechtsschutzes und zur Verschärfung des Quersubventionierungsverbots sowie die entsprechenden Erläuterungen zuhanden der Plenarkommission.

Die WAK-N beriet diesen Vorentwurf am 18. August 2025. Sie trat mit 17 zu 7 Stimmen ohne Enthaltung darauf ein und verabschiedete ihren Vorentwurf mit 14 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen. Gleichzeitig beschloss die Kommission, die Vernehmlassung zu ihrer Vorlage zu eröffnen.

Ein Antrag auf Sistierung des Geschäfts bis zum Abschluss der vom Bundesrat angekündigten Revision der Postgesetzgebung wurde mit 14 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Ebenso unterlagen ein Antrag auf Ausweitung des Unternehmenszwecks hin zu einem digitalen Service public (14 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen) sowie ein Antrag auf Abmilderung des Quersubventionierungsverbots (18 zu 7 Stimmen). Dazu liegen jeweils Minderheitsanträge vor.

2 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative 23.462 stellen sich zwei grundsätzliche Fragen: 1. Wo sollen oder dürfen Bundesunternehmen tätig sein? 2. Wenn sie auf Wettbewerbsmärkten tätig sind: Wie können Wettbewerbsverzerrungen wirksam vermieden werden? Letztlich geht es darum, dafür zu sorgen, dass öffentliche Unternehmen den Wettbewerb nicht verhindern bzw. dass sie nicht einen unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber Privaten haben.

Weder die Post noch die Swisscom oder die SBB verfügen zwar über *explizite* Staatsgarantien, eine staatliche Beteiligung geht jedoch grundsätzlich mit einer *impliziten* Staatsgarantie einher. Dies kann sich etwa in einer besseren Bewertung durch Ratingagenturen und tieferen Finanzierungskosten am Markt oder auch in tieferen Eigenkapitalkosten (z. B. in Form von tiefen Renditeerwartungen durch den Eigner) niederschlagen. Hinzu kommen (historische) Vorteile beim Zugang zu umfangreicher, teils exklusiver Infrastruktur wie Logistik- und Schienennetze oder Filialen und Fahrzeugflotten sowie beim Zugriff auf grosse Mengen an Kundendaten, die beispielsweise für datenbasierte Dienstleistungen und Innovation genutzt werden können. Die Post hat somit einige strukturelle Wettbewerbsvorteile, insbesondere was die Infrastruktur, den Datenzugang und die staatliche Absicherung angeht.

2.1 Grundversorgungsauftrag und selbstgewählte Tätigkeiten

Der Staat soll grundsätzlich nur diejenigen Leistungen erbringen, die nicht durch einen funktionierenden privat organisierten Markt erbracht werden können. Verfassungsrechtlich ist ein Marktversagen aber nicht zwingend, damit der Staat sich wirtschaftlich betätigen kann. Die Grundversorgungsaufträge der Bundesunternehmen

beschränken sich darum auch nicht auf Bereiche, in denen ein Marktversagen besteht, sondern sind oft durch ein politisch und gesellschaftlich gewünschtes Versorgungsniveau begründet und in den rechtlichen Grundlagen entsprechend verankert.

Im Bereich der Grundversorgung (also der gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Aufgaben) kann eine staatliche Beteiligung an Unternehmen als wichtig erachtet werden, damit eine flächendeckende preiswerte Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die im politischen Entscheidungsprozess als notwendig beurteilt wurden, gewährleistet ist. Sind diese Unternehmen wirtschaftlich stabil, reduziert dies die finanziellen Risiken des Bundes.

Die Gewährung von unternehmerischen Handlungsspielräumen und Tätigkeiten im Wettbewerb zwingt die Bundesunternehmen zu Effizienz, während eine Einschränkung ihre Ertragsmöglichkeiten beschneiden würde, was wiederum Folgen für die Grundversorgung und/oder die Eigenwirtschaftlichkeit haben könnte. Grundversorgungsauftrag, Eigenwirtschaftlichkeit und Wettbewerbsneutralität stehen somit in einem Spannungsverhältnis zueinander: Bei einem gegebenen Grundversorgungsauftrag führt eine höhere Eigenwirtschaftlichkeit tendenziell zu grösseren Wettbewerbsverzerrungen und umgekehrt.

Die Grundversorgungsaufträge von Post und Swisscom wie auch die Leistungsvereinbarungen der SBB sind klar definiert. Neben den Leistungen der Grundversorgung dürfen diese Bundesunternehmen im Rahmen des jeweils gesetzlich definierten Unternehmenszwecks auch selbstgewählte Tätigkeiten erbringen, wobei die geltenden Formulierungen dieses Unternehmenszwecks bewusst relativ offen gehalten sind. Die Post beispielsweise soll ihre Aktivitäten unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung und mit Blick auf die vollständige Marktöffnung sinnvoll und angemessen erweitern dürfen; die Swisscom darf neben den Fernmelde- und Rundfunkdiensten im In- und Ausland auch damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anbieten; die SBB dürfen neben Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr auch solche in damit zusammenhängenden Bereichen erbringen.

Die Art und Weise des Einstiegs in selbstgewählte Tätigkeitsbereiche (Übernahmen oder eigener Aufbau) ist aus ordnungspolitischer Sicht kaum von Belang. Relevant ist vielmehr, *welche* selbstgewählten Leistungen Bundesunternehmen erbringen dürfen. Grundsätzlich gelten für diese Unternehmen dieselben verfassungsrechtlichen Voraussetzungen wie für die wirtschaftliche Betätigung des Staates allgemein, umstritten ist aber, wie bestimmt die gesetzliche Grundlage formuliert sein muss und wie breit das öffentliche Interesse verstanden werden soll.

Als Eigner¹ wie auch in seinen anderen Rollen² trägt der Bund die rechtliche und politische Verantwortung dafür, dass seine Unternehmen die gesetzlich übertragenen Aufgaben insbesondere in der Grundversorgung effektiv und effizient erfüllen und sich gegebenenfalls an neue Gegebenheiten anpassen können. In den regelmässig definierten strategischen Zielen für die Unternehmen formuliert der Bundesrat jeweils

¹ Aufsicht und Steuerung gemäss Art. 8 Abs. 4 und 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und Art. 24a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, strategische Ziele, aktienrechtliche Kompetenzen.

² Erarbeitung des regulatorischen Rahmens, Besteller der Grundversorgung, Aufsichtsbehörde.

seine Erwartungen betreffend die Akquisitionen von Post, SBB und Swisscom: Sie sollen u. a. das Kerngeschäft im Inland unterstützen und zur nachhaltigen Sicherung bzw. zur Steigerung des Unternehmenswertes beitragen. Die Post z. B. muss in allen Geschäftsfeldern branchenübliche Ergebnisse erzielen.

Die Bundesunternehmen weisen in ihren Finanzberichten ihre Beteiligungen aus und erstatten Bericht zu den einzelnen Geschäftsbereichen, sie publizieren in der Regel jedoch keine Geschäftszahlen zu einzelnen Tochtergesellschaften. Die Aufsicht erfolgt durch die jeweiligen Marktaufsichtsbehörden, bei der Post im Bereich der Postdienste also durch die PostCom und im Bereich des Zahlungsverkehrs durch das BAKOM.

2.2 Quersubventionierungen

Eine systematische Quersubventionierung eines Wettbewerbsbereichs durch einen Monopolbereich ist verfassungsrechtlich unzulässig.³ Ausserdem legt der im September 2024 vom Bundesrat verabschiedete Corporate Governance-Leitsatz 15a fest, dass der Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten nicht durch den öffentlichen Aufgabebereich quersubventioniert werden soll. Auch das Kartellgesetz vom 6. Oktober 1995⁴ (KG) setzt der Quersubventionierung gewisse Grenzen. Neben diesen horizontalen Regelungen existieren mehrere spezialgesetzliche Quersubventionsverbote in unterschiedlichen Bereichen, so z. B. im Geoinformationsgesetz, im Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie sowie im Stromversorgungsgesetz. Bei den SBB existieren buchhalterische Vorgaben, um die Quersubventionierung von Eisenbahnverkehrsleistungen aus dem Infrastrukturbereich und die Quersubventionierung aus den abteilungsberechtigten Bereichen des regionalen Personenverkehrs zu unterbinden. Bei der Swisscom gibt es keine entsprechenden Vorgaben, weil sie weder über einen reservierten Dienst verfügt noch Abteilungen zur Finanzierung des Grundversorgungsauftrages erhält. Laut Gesetz wären Abteilungen grundsätzlich möglich. Würden diese beansprucht, müssten die Kosten entsprechend ausgewiesen werden.

Das Postgesetz vom 17. Dezember 2010⁵ (PG) erlaubt der Post die Quersubventionierung von Leistungen der Grundversorgung mit Erträgen aus dem reservierten Dienst (Monopolbereich), um die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu finanzieren. Das PG verbietet aber die Quersubventionierung von selbstgewählten Tätigkeiten (alle Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung) mit Einnahmen aus dem reservierten Dienst. Die Einhaltung dieses Quersubventionsverbots wird in zwei Schritten geprüft, einerseits pauschal, andererseits bei Bedarf zusätzlich in einer Einzelfallprüfung. Der Pauschalnachweis gilt als erbracht, wenn die Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung insgesamt profitabel sind. Wird der Pauschalnachweis nicht erbracht, werden einzelne Dienstleistungen in einer Einzelfallprüfung genauer untersucht.

³ BGE 138 I 378 E. 9.1.

⁴ SR 251

⁵ SR 783.0

In den Augen der Kommission greift das Quersubventionierungsverbot bei der Post nicht genug; das will sie mit ihrer Vorlage ändern. Bei der Swisscom ist die Ausgangslage grundlegend anders, weil die Grundversorgung dort nur etwa 1 Prozent der Geschäftstätigkeit ausmacht. Sie umfasst den öffentlichen Telefondienst, einen Zugangsdienst zum Internet und Dienste für Menschen mit einer Behinderung. Bei der entsprechenden Ausschreibung war die Swisscom die einzige Bewerberin; sie erbringt die Leistung gratis. Hier erübrigt sich zum jetzigen Zeitpunkt ein korrigierendes Eingreifen des Gesetzgebers. Auch bei den SBB sieht die Kommission keinen konkreten Handlungsbedarf, diese bewegen sich grundsätzlich im Grundversorgungsauftrag. Einzig im Bereich der Immobilien stellen sich möglicherweise einige Fragen, wobei aber die SBB nach Ansicht der Kommission für die Privatwirtschaft keine Konkurrenz sind. Auch die SBB werden deshalb vorliegend vorerst ausgeklammert.

2.3 Spezifische Situation der Post

Die klassischen Ertragssäulen der Post, insbesondere die physischen Produkte wie der Brief, verlieren aufgrund der stark sinkenden Nachfrage rasant an Ertragskraft. Auch die Nachfrage nach Schalterdienstleistungen im Logistikbereich und im Bereich des Barzahlungsverkehrs ist stark rückläufig. Damit gehen Skaleneffekte verloren, die Stückkosten steigen und die Post droht die wirtschaftliche Grundlage ihres Erfolgs zu verlieren. Die PostFinance ist in ihrem Geschäftsmodell regulatorisch eingeschränkt (Kredit- und Hypothekervergabeverbot); sie kann deshalb nur begrenzt auf externe Veränderungen reagieren und ihre Ertragsbasis nicht flexibel anpassen. Auf diese Herausforderungen hat die Post unter Einhaltung der geltenden Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen mit strategischen Massnahmen reagiert, insbesondere mit Preis- und Effizienzmassnahmen und dem Aufbau neuer Geschäftsfelder.

Wenn auch die bisher getätigten Akquisitionen der Post den in den strategischen Zielen festgelegten Kriterien entsprechen, so wirft die Weiterentwicklung der Geschäftstätigkeit der Post in Bereiche ausserhalb der verschiedenen Grundversorgungsaufträge doch ordnungspolitische Fragen auf. Der Bundesrat hat deshalb im Rahmen der Beurteilung der Zielerreichung der Post im Geschäftsjahr 2024 gefordert, dass einerseits die neu aufgebauten Aktivitäten der Post – insbesondere diejenigen im digitalen Bereich – so rasch wie möglich die Gewinnschwelle überschreiten und andererseits allfällige weitere Akquisitionen zurückhaltend erfolgen sollten, zumal die neuen digitalen Dienstleistungen erst wenig zur Kompensation des Nachfragerückgangs im klassischen Postgeschäft beizutragen vermochten.

In Anbetracht der grossen Resonanz, die Unternehmenszukäufe der Post in Parlament und Öffentlichkeit ausgelöst haben, hat der Bundesrat im Januar 2025 ausserdem ein weiteres Element zu den strategischen Zielen für die Post hinzugefügt: Ihre Akquisitionen müssen mit dem gesetzlichen Unternehmenszweck konform sein und dürfen den Wettbewerb nicht in unzulässiger Weise einschränken. Materiell ändert sich dadurch zwar nichts, die Erwähnung in den strategischen Zielen verpflichtet die Post jedoch, dem Eigner gegenüber explizit Rechenschaft abzulegen: Vor jeder strategisch bedeutsamen Veränderung des Beteiligungsportfolios muss der Verwaltungsrat die

Übereinstimmung mit den strategischen Zielen des Bundesrates dokumentieren, sodass der Eigner seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion wirksam wahrnehmen kann.

2.4 Weitere Arbeiten zur vorliegenden Thematik

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Thematik hat das Parlament dem Bundesrat mehrere weitere Aufträge erteilt:

- Motion 20.4328 («Service public stärken»): Deren Umsetzung ruht zurzeit.
- Motion 21.4595 («Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»): Der Bundesrat hat am 13. August 2025 beschlossen, in Umsetzung der Motion die strategischen Ziele der Post betreffend Akquisitionen bis Ende Juni 2026 anzupassen. Zudem sollen mit der Revision der Postgesetzgebung der Unternehmenszweck im Postorganisationsgesetz vom 17. Dezember 2010⁶ (POG) präzisiert sowie ein individueller Rechtsschutz zur Überprüfung einer allfälligen Überschreitung des Unternehmenszwecks eingeführt werden (vgl. unten).
- Motionen 20.3531 und 20.3532 («Fairerer Wettbewerb gegenüber Staatsunternehmen»): Der Bundesrat hat die Corporate Governance-Leitsätze bereits angepasst, die entsprechenden Erläuterungen werden noch folgen.
- Motion 22.4563 («Eindämmung unfairer Konkurrenz durch Bundesbetriebe»): Sie ist in der Kommission des Zweitrats hängig, ihre Beratung wurde in Erwartung der Vorschläge zur Umsetzung der vorliegenden parlamentarischen Initiative jedoch ausgesetzt.

Ausserdem hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Zusammenhang mit der Prüfung der Kosten- und Leistungsrechnung der Post und des Quersubventionierungsverbots am 30. April 2025 einen Bericht⁷ vorgelegt, in dem sie moniert, die heutige Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Quersubventionierungsverbot sei unzulänglich.

Unter der Federführung des BAKOM laufen Arbeiten zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, wobei in einem ersten Schritt die Postverordnung vom 29. August 2012⁸ (VPG) und in einem zweiten Schritt die Postgesetzgebung (PG und POG) angepasst werden soll. Die Vernehmlassung zur vorgezogenen Revision der VPG wurde am 16. April 2025 eröffnet, die revidierten Bestimmungen sollen per 1. Januar 2026 in Kraft gesetzt werden. Die Eckwerte für die Revision der Postgesetzgebung (insb. betr. Grundversorgung) hat der Bundesrat am 13. August 2025 festgelegt. Die geplante POG-Revision umfasst eine Präzisierung

⁶ SR 783.1

⁷ Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK vom 30. April 2025, Modell der Kosten- und Leistungsrechnung: Schweizerische Post AG (EFK-24336)

⁸ SR 783.01

des Unternehmenszwecks, die Einführung eines individuellen Rechtsschutzes für Mitbewerber der Post sowie eine Prüfung der Vorgaben zum Quersubventionierungsverbot. Die entsprechende Vernehmlassung ist für 2026 geplant, die Botschaft soll dem Parlament im zweiten Quartal 2027 unterbreitet werden.

Ausserdem sind Arbeiten zur Anpassung des Bundesgesetzes vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier⁹ im Gang.

3 Erwägungen der Kommission

3.1 Handlungsbedarf und Ziele

Angesichts der spezifischen Situation der Post ist die Kommission der Ansicht, die Post verfüge über Wettbewerbsvorteile, die zu Marktverzerrungen führten. Auch wenn der Bundesrat nun eine Revision der Postgesetzgebung angekündigt und die Eckwerte dafür definiert hat, möchte die Kommission die Anpassungen zügig an die Hand nehmen. Sie betont zudem, dass es bei ihrer Vorlage um wirtschaftspolitische Fragen gehe, zu denen die nötigen Fakten bereits vorliegen würden; weitere Abklärungen würden kaum neue Erkenntnisse bringen.

Entsprechend hat die Kommission drei Massnahmen identifiziert, die für einen fairen Wettbewerb zwischen der Post und Privaten sorgen sollen: Sie strebt die Einengung des Unternehmenszwecks im POG, die Aufnahme eines Rechtsschutzes für Mitbewerber der Post ins POG sowie eine Verschärfung des Quersubventionierungsverbots auf Stufe PG (bisherige Regelung in der VPG) an. Damit soll einerseits sichergestellt werden, dass Private durch die selbstgewählten Tätigkeiten der Post keine Wettbewerbsnachteile erfahren, andererseits soll durch die Einführung des Rechtsschutzes für Mitbewerber der Post mehr Rechtssicherheit geschaffen werden.

In Anbetracht der laufenden Arbeiten würde eine Kommissionsminderheit es vorziehen, die Beratung des vorliegenden Geschäfts zu sistieren, bis das Umfeld klarer ist. Die angekündigte Revision der Postgesetzgebung wird Auswirkungen haben auf die Ausgestaltung des Angebots, das Dienstleistungsportfolio, die strategische Weiterentwicklung und den Finanzbedarf der Post. Eine isolierte Diskussion über die Finanzierungsmöglichkeiten der Post durch selbstgewählte Tätigkeiten abseits der Grundversorgung sei vor diesem Hintergrund nicht für zielführend, vielmehr solle die zuständige Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen zunächst die inhaltlichen Diskussionen führen. Erst danach solle sich die WAK mit den Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln befassen.

3.1.1 Unternehmenszweck und Rechtsschutz

Die Zweckumschreibung in Artikel 3 POG konkretisiert den verfassungsrechtlichen Begriff des Postwesens und steckt den Rahmen für die selbstgewählten Tätigkeiten

⁹ SR 816.1

der Post ab. Der Unternehmenszweck stellt die rechtliche Grundlage für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Post dar. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a POG knüpft bei den verschiedenen Grundversorgungsaufträgen gemäss PG an. Der Auftrag der Post wird in Artikel 13 ff. PG näher umschrieben.

Problematik und Handlungsbedarf

Der Gesetzgeber beabsichtigte mit Artikel 3 POG, der Post gewisse Handlungsspielräume zu gewähren, damit sie adäquat auf Veränderungen im Marktumfeld reagieren könne. Der Unternehmenszweck basiert auf den Grundversorgungsaufträgen im Bereich Postdienste, Zahlungsverkehr und Personentransport. Er ermöglicht weiter das Anbieten von selbstgewählten Tätigkeiten – Dienstleistungen und Produkte im Zusammenhang mit dem Kerngeschäft – sowie von Dienstleistungen und Produkten Dritter, sofern dies der Auslastung der Infrastruktur dient. Bereits bei der Revision des geltenden POG war von verschiedenen Seiten eine engere Formulierung des Unternehmenszwecks gefordert worden, schliesslich setzte sich aber der weiter gefasste Wortlaut durch. Dies sollte es der Post ermöglichen, ihre Dienstleistungen entlang der neuen technischen Möglichkeiten massvoll zu erweitern und zu ergänzen.

In der Praxis nutzt die Post den Spielraum der relativ offenen Formulierung «damit zusammenhängende Dienstleistungen» ziemlich offensiv: Sie hat ihre Tätigkeiten in den letzten Jahren in verschiedene Richtungen stark ausgedehnt. In ihrer Geschäftsstrategie fokussiert die Post auf die Kernmärkte Logistik und Kommunikation sowie auf den sicheren Transport von Gütern und Informationen. Ihr Ziel ist es, zukunftsfähige Leistungen mit Bezug zum Kerngeschäft (Grundversorgung) anzubieten, strukturell bedingt wegbrechende Erträge durch Wachstum in anderen Bereichen zu kompensieren und die Eigenwirtschaftlichkeit sicherzustellen.

In den Augen der Kommission wirft die Erschliessung gewisser Geschäftsfelder durch die Post sowohl politisch als auch rechtlich Fragen auf. So gibt es nicht nur zahlreiche politische Vorstösse zu ihren wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern sind bezüglich der Übernahmen von KLARA Business AG und Livesystems AG auch Aufsichtsbeschwerden von zwei Konkurrenten vor dem Bundesgericht hängig (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 5 POG unter Ziff. 5.1). Die Kommission kritisiert die allzu grosszügige Interpretation des Zusammenhangs zwischen den gesetzlich festgelegten Hauptaufgaben und den selbstgewählten Tätigkeiten. Ihres Erachtens weitet die Post ihren Tätigkeitsbereich auf Märkte aus, deren Zusammenhang mit der Hauptaufgabe nicht mehr offensichtlich ist. Um dies zu verhindern, will sie die Voraussetzungen dafür, was zulässig ist und was nicht, in den gesetzlichen Grundlagen präziser formulieren und stärker eingrenzen, in welchen Bereichen die Post tätig sein darf. Dies ist auch im Hinblick auf die Überwachung der Einhaltung des Zweckartikels unabdingbar.

Mit der Neufassung des Unternehmenszwecks kann klarer eingegrenzt werden, welche Tätigkeiten die Post zusätzlich zu den gesetzlich definierten Haupttätigkeiten ausüben darf. Insbesondere soll die sachliche Anbindung der selbstgewählten Tätigkeiten an den gesetzlich festgelegten Zweck (Spezialitätsprinzip) verdeutlicht werden. Die Anpassung des Unternehmenszwecks allein reicht jedoch nicht aus, um den bestehen-

den Interpretationsspielraum zu beseitigen. Die Kommission erachtet daher den individuellen *Rechtsschutz* als wichtige flankierende Massnahme. Wettbewerber der Post sollen rechtsverbindlich prüfen lassen können, ob eine Tätigkeit der Post zulässig ist.

3.1.2 Quersubventionierungsverbot

Das Quersubventionierungsverbot ist im PG (Art. 19 Abs. 1) geregelt und wird in der VPG (Art. 48) präzisiert. Es basiert auf einem international anerkannten Konzept.¹⁰ Die Quersubventionierung der Grundversorgung mit Erträgen aus dem reservierten Dienst (Monopolbereich, Briefe bis 50g) ist erlaubt, um die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu finanzieren, die Quersubventionierung von selbstgewählten Tätigkeiten mit Erträgen aus dem reservierten Dienst ist hingegen verboten. Für die Querfinanzierung von Leistungen der Grundversorgung mit Erträgen aus selbstgewählten Tätigkeiten sowie Querfinanzierungen zwischen selbstgewählten Tätigkeiten bestehen im PG keine Vorschriften, sie sind im Rahmen der wettbewerbs- und steuerrechtlichen Bestimmungen zulässig, wie sie auch in der Privatwirtschaft üblich sind. Die Einhaltung des geltenden Quersubventionierungsverbotes wurde bisher immer bestätigt, so auch im bereits genannten Bericht der EFK vom April 2025.¹¹

Problematik und Handlungsbedarf

Nach Ansicht der Kommission ist das Quersubventionierungsverbot in der heutigen Form nicht ausreichend, denn es verhindert potenzielle Wettbewerbsverzerrungen bei den selbstgewählten Tätigkeiten (ausserhalb der Grundversorgung) nicht. Die Post erzielt heute im Monopolbereich höhere Ergebnisse, als zur eigenwirtschaftlichen Finanzierung der Grundversorgung notwendig wären, und diesen Überschuss kann sie dann zur Finanzierung selbstgewählter Tätigkeiten nutzen – ein Vorteil, den private Konkurrenten nicht haben. Zudem sind die aktuellen Kostenkriterien für die Einzelfallprüfung schwer zu bestimmen. Die Berechnung der Stand-alone-Kosten des Monopolbereichs beruht auf nicht verifizierbaren Annahmen, deren Richtigkeit sich deshalb auch nicht überprüfen lässt. Zudem sind die inkrementellen Kosten, insbesondere bei neu erworbenen Geschäftsbereichen, oft schwer zu ermitteln. Schliesslich hängt die Erbringung des Pauschalnachweises stark vom regulatorischen Ergebnis der PostFinance ab. Dieses Ergebnis schwankt beträchtlich und die Post kann es nur beschränkt beeinflussen. Gleichzeitig wird das Ergebnispotenzial der PostFinance durch das Kreditvergabeverbot beschränkt, sodass die hohen Eigenkapitalkosten nicht aus dem laufenden Geschäft erwirtschaftet werden können.

Die EFK kommt im erwähnten Bericht zum Schluss, die aktuelle rechtliche Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbotes sei nicht zielführend. Diese Ansicht teilt die Kommission: Die Post soll Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht mit Monopolgewinnen vergünstigen dürfen. Die Empfehlung der EFK zielt dabei primär auf eine Vereinfachung der bestehenden Kriterien ab, nicht auf eine Verbesserung der Wirksamkeit des Verbots. In seiner Stellungnahme zum Bericht kündigt das zuständige Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

¹⁰ Faulhaber, Gerald R., "Cross-subsidization: pricing in public enterprises." *The American Economic Review* 65.5 (1975): 966-977

¹¹ Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK vom 30. April 2025, Modell der Kosten- und Leistungsrechnung: Schweizerische Post AG (EFK-24336)

(UVEK) an, im Rahmen der Revision der Postgesetzgebung eine Anpassung des Quersubventionierungsverbotes zu prüfen. Da derzeit allerdings keine klare Absicht erkennbar ist, die Wirksamkeit des Verbots substanziell zu stärken, will die Kommission mit dieser Vorlage parallel aktiv werden.

3.2 Gewählte Lösung

3.2.1 Präzisierung des Unternehmenszwecks

Wie dargelegt will die Kommission den Tätigkeitsbereich der Post deutlich einschränken und deshalb den Unternehmenszweck neu formulieren: Zusätzliche Tätigkeiten sollen künftig entweder zur gleichen Wertschöpfungskette wie die Haupttätigkeit gehören oder einen engen Zusammenhang zu den gesetzlichen Hauptaufgaben aufweisen müssen. Dies beschränkt die Tätigkeiten auf Neben- bzw. Hilfstätigkeiten, welche das Kerngeschäft, nämlich die Postbeförderung, sinnvoll ergänzen oder partiell leicht variieren. Digitale Teilleistungen sind im Rahmen der im Unternehmenszweck definierten Tätigkeiten zulässig, sofern sie als alternative Zustellform die physische Zustellung ergänzen.

Der Mitteleinsatz soll verhältnismässig sein. Damit will die Kommission sicherstellen, dass der finanzielle Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum generierten Mehrwert steht. So sollen Verluste vermieden werden, die die Erbringung der Hauptaufgaben finanziell und operativ bedrohen könnten.

Die Beschränkung auf Neben- bzw. Hilfstätigkeiten, die einen sachlichen Bezug zu den Hauptaufgaben aufweisen müssen, bezieht sich auch auf die Finanzdienstleistungen und die Mobilitätsdienstleistungen der Post.

Der Kommission ist es ein Anliegen, dass in einer zunehmend digitalisierten Welt vertrauensbasierte digitale Infrastrukturen zur Verfügung stehen. Entsprechend sieht ihr Vorentwurf die Möglichkeit vor, dass die Post digitale Plattformen betreibt. Deren Ziel ist nicht der Vertrieb eigener digitaler Dienstleistungen, sondern vielmehr die Bereitstellung einer digitalen Infrastruktur, über welche private Unternehmen ihre Dienstleistungen via Drittzugang vertreiben können. Zudem ermöglicht die neue Definition des Unternehmenszwecks die effiziente Auslastung der bestehenden Infrastruktur.

Die Minderheit möchte der Post im Hinblick auf die digitale Souveränität der Schweiz eine zentrale Rolle verschaffen, dies auch vor dem Hintergrund der digitalen Transformation, der Innovationsfähigkeit und der «Strategie Digitale Schweiz»¹² des Bundesrates. Sie will deshalb die entsprechenden Möglichkeiten der Post erweitern und nicht begrenzen. Digitale Daten müssten von der Post vertrauenswürdig und sicher übermittelt werden können. In diesem Sinn will die Minderheit der Post deshalb erlauben, nicht nur die digitalen Plattformen zu betreiben, sondern auch digitale Dienstleistungen darüber zu erbringen. Gerade für kleinere Unternehmen sei das von grossem Interesse. In der von der Kommissionsmehrheit geplanten Anpassung wird der

¹² Siehe etwa [Strategie Digitale Schweiz 2025 gemäss BRB vom 13.12.2024](#)

Post nach Ansicht der Minderheit die Weiterentwicklung verbaut; die Post würde so kaum mehr digitale oder innovative Angebote entwickeln. Die Minderheit beantragt deshalb einen anderen Wortlaut von Buchstabe a^{bis}: Demnach würde es zum Unternehmenszweck der Post gehören, eine verlässliche und vertrauenswürdige digitale Infrastruktur einerseits für das Betreiben von Plattformen für digitale Dienste und andererseits für die sichere und einheitliche digitale Übermittlung von Daten bereitzustellen.

3.2.2 Einführung eines individuellen Rechtsschutzes

Mit der beschriebenen Anpassung des Unternehmenszwecks allein kann ein gewisser Interpretationsspielraum nach wie vor nicht ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund hat die Kommission beschlossen, den Rechtsschutz für Mitbewerber der Post als flankierende Massnahme einzuführen und eine Behörde zur Überwachung der Einhaltung des Zweckartikels festzulegen.

Der neue Absatz 5 des Zweckartikels sieht vor, dass die PostCom auf Gesuch hin oder von Amtes wegen prüfen kann, ob die Post sich mit einer Tätigkeit oder Akquisition im Rahmen des Unternehmenszwecks bewegt. Die entsprechende Verfügung ist gerichtlich anfechtbar. Mitbewerber der Post erhalten somit eine Anlaufstelle, an die sie sich wenden können, wenn sie vermuten, dass die Post sich ausserhalb des gesetzlich definierten Unternehmenszwecks bewegt. Gleichzeitig hat die PostCom jederzeit die Möglichkeit, auf eigenen Verdacht hin eine Prüfung durchzuführen. Ihre Zuständigkeit umfasst den gesamten Postkonzern und somit insbesondere auch die PostFinance. Ein solcher Prozess stellt sicher, dass die PostCom sich zur Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Aktivität umfassend äussern muss (d. h. Marktakteure haben eine klar definierte, zuständige Anlaufstelle) und diese Beurteilung im Anschluss von einer oder mehreren unabhängigen Behörden beurteilt wird. Der PostCom sollen für die Überprüfung der Einhaltung des Zweckartikels die bestehenden Aufsichts- und Sanktionsinstrumente zur Verfügung stehen.

3.2.3 Wirksamere Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbotes

Für die Kommission ist das geltende Quersubventionierungsverbot der Post wie oben dargelegt nicht ausreichend. Sie hat sich deshalb entschieden, auf Gesetzesstufe eindeutig festzuhalten, wann eine Quersubventionierung als unzulässig gilt: 1. Der Umsatzerlös einer selbstgewählten Dienstleistung deckt deren zusätzliche (inkrementelle) Kosten nicht. 2. Der Umsatzerlös aller selbstgewählten Dienstleistungen ohne Finanzdienstleistungen deckt deren regulatorische Kosten insgesamt nicht.

Angesichts der rückläufigen Ertragsmöglichkeiten aus dem reservierten Dienst möchte eine Minderheit der Kommission die vorgeschlagene Anpassung des Quersubventionierungsverbots etwas abmildern: Sie argumentiert, dass eine unerlaubte Quersubventionierung nur vorliegen könne, wenn im Bereich des reservierten Dienstes eine Dienstleistung oder ein Geschäftsbereich vorhanden sei, die oder der überhaupt die notwendigen Umsatzerlöse erziele. Andernfalls könne nicht von einer Quersubventionierung ausgegangen werden. Sie beantragt deshalb, die Prüfung um ein Stand-alone-Kosten-Kriterium zu ergänzen. Dieses Vorgehen entspreche der etablierten internationalen Praxis.

3.3 Geprüfte Alternativen

Die Kommission hat eine alternative Formulierung des Unternehmenszwecks geprüft, die eine Präzisierung der selbstgewählten Tätigkeiten vorsah. Selbstgewählte Tätigkeiten wären unter dieser Variante erlaubt, wenn sie in einem engen Zusammenhang mit dem gesetzlichen Zweck und den Haupttätigkeiten der Post gemäss Absatz 1 Buchstaben a bis c stehen, ein sachbezogenes öffentliches Interesse daran besteht und sie zur strategischen Weiterentwicklung der Post beitragen. Das erste Kriterium würde der Post grundsätzlich das Anbieten von Produkten und Dienstleistungen in physischer und elektronischer Form in den Bereichen Logistik und Kommunikation sowie des sicheren Transports von Gütern und Informationen im Bereich der Finanzdienstleistungen und im regionalen Personenverkehr ermöglichen. Das zweite Kriterium, das sachbezogene öffentliche Interesse, würde dafür sorgen, dass selbstgewählte Tätigkeiten dann zulässig sind, wenn Marktversagen gegeben ist oder wenn die selbstgewählten Tätigkeiten der qualitativen Verbesserung der Grundversorgungsdienstleistung dienen. Auch in dieser Variante dürften die selbstgewählten Tätigkeiten – wie bereits heute – nicht rein finanziellen bzw. fiskalischen Interessen dienen. Gemäss dem dritten Kriterium müssen Produkte und Dienstleistungen zur strategischen Weiterentwicklung der Post beitragen. Zusätzlich sah diese alternative Formulierung des Unternehmenszwecks eine Ausweitung vom Angebot von Plattformen für vertrauensbasierte digitale Infrastruktur auf digitale Kommunikationsdienstleistungen vor. Die Kommission war jedoch der Ansicht, diese Formulierung würde den Tätigkeitsbereich der Post zu wenig einschränken, weshalb sie sie verwarf.

Bei der Einführung des individuellen Rechtsschutzes hat die Kommission als Alternativen zur PostCom als zuständige Behörde die Wettbewerbskommission (WEKO), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Eignervertreter (GS-UVEK, EFV und BAKOM) sowie auch die Schaffung einer neuen Aufsichtsbehörde geprüft, aber verworfen.

Die Details zur Quersubventionierung sind heute auf Verordnungsstufe geregelt. Hätte die Kommission diese verschärfen wollen, hätte sie dafür eine Kommissionsmotion einreichen müssen, da sie auf Verordnungsstufe nicht unmittelbar gesetzgebend tätig werden kann. Sie hat es deshalb bevorzugt, die materiellen Änderungen des Quersubventionierungsverbots auf Gesetzesebene zu heben, wenn auch im Anschluss daran in der Verordnung gewisse Anpassungen nötig werden dürften.

Zusätzlich geprüft, jedoch verworfen, hat die Kommission einen Bewilligungsvorbehalt und Umsatzzschwellen für selbstgewählte Tätigkeiten, Vorschriften spezifisch für Akquisitionen, eine Anpassung der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle sowie Regeln zur Vermeidung von Finanzierungskontrollen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Einschränkung des Unternehmenszwecks

Die zulässige Geschäftstätigkeit der Post soll präzisiert respektive eingeschränkt werden. Erstens sollen Kriterien festgelegt werden, wann es sich bei Geschäftstätigkeiten um zulässige Annextätigkeiten handelt. Bei Dienstleistungen im postalischen und logistischen Bereich sollen solche Tätigkeiten in einem sachlich engen Zusammenhang mit den gesetzlichen Hauptaufgaben stehen, unter verhältnismässigem Mitteleinsatz erfolgen und die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht gefährden. Für Finanzdienstleistungen soll ein sachlicher Zusammenhang bestehen und die Erbringung der gesetzlichen Hauptaufgabe nicht gefährdet werden. Bei Diensten im regionalen Personenverkehr sollen Annextätigkeiten einen sachlichen Zusammenhang aufweisen, unter verhältnismässigem Mitteleinsatz erfolgen und die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht gefährden. Zweitens soll die Post Plattformen für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur ausdrücklich betreiben dürfen. Drittens sollen die Kriterien angepasst werden, wann es sich um eine zulässige Randnutzung der Infrastruktur handelt. Solche Randnutzungen sollen eine sachliche Nähe zum Postwesen aufweisen müssen und die Erbringung der gesetzlichen Hauptaufgaben nicht gefährden dürfen.

Die Präzisierung respektive Einschränkung der zulässigen Geschäftstätigkeit soll Rechtssicherheit schaffen. Die Forderung eines engen Bezugs zur Haupttätigkeit bei den postalischen und logistischen Dienstleistungen begrenzt die heutigen Aktivitäten und die Expansionsmöglichkeiten der Post klar. Insbesondere dürften zahlreiche digitale Dienstleistungen keine zulässigen Annextätigkeiten (mehr) darstellen. Der Betrieb von vertrauensbasierten digitalen Infrastrukturen wird der Post neu dafür ausdrücklich erlaubt. Bestimmte Bereiche wie Gesundheit (E-Health) sowie Wahlen und Abstimmungen (E-Voting) erfordern eine hohe Regulierungsdichte. Die Post ist derzeit die einzige verifizierte E-Voting-Systemanbieterin in der Schweiz. Der Bund könnte im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen innerhalb und ausserhalb des Post- und Fernmeldebereichs in Zukunft verstärkt vertrauensbasierte digitale Infrastrukturen bereitstellen und die Post als von ihm getragenes Unternehmen mit der Umsetzung dieser Aufgabe betrauen.

4.1.2 Einführung eines individuellen Rechtsschutzes

Die PostCom soll künftig auf Gesuch hin oder von Amtes wegen prüfen, ob der Unternehmenszweck der Post eingehalten wird. Zurzeit ist nicht rechtsverbindlich geklärt, ob eine Behörde – und wenn ja welche – für die Überwachung der Einhaltung des Unternehmenszwecks der Post zuständig ist. Neu soll die Überwachung einer allfälligen Überschreitung des Unternehmenszwecks gesetzlich explizit geregelt werden. Als zuständige Behörde soll die PostCom bestimmt werden. Sie soll von Amtes wegen oder auf Gesuch hin die Vereinbarkeit einer Tätigkeit der Post mit dem Unternehmenszweck prüfen können. Für die Auskunftspflichten gegenüber der PostCom und ihre Interventionsmöglichkeiten sollen die bestehenden Regeln (Art. 22 Abs. 1 und 3, Art. 23, 24 und 25 PG) gelten. Für die Finanzierung der Verfahrenskosten soll die PostCom kostendeckende Verwaltungsgebühren erheben können.

Privatwirtschaftliche Unternehmen sollen in Bereichen, wo es keine gesetzliche Grundlage für staatliche Wirtschaftstätigkeit gibt, vor Wettbewerb durch den Staat geschützt werden. Die PostCom verfügt bereits heute über viel Fachwissen im Postmarkt und beaufsichtigt die Einhaltung von unterschiedlichen Vorgaben des PG.¹³ Sie hat aber noch keine Kenntnisse in der Prüfung der Unternehmenszweckkonformität, insbesondere im Bereich der digitalen Leistungen, Finanzdienstleistungen oder der Mobilität. Der Rechtsschutz soll privatwirtschaftliche Unternehmen einerseits vor unzulässigem Wettbewerb durch den Staat schützen. Andererseits trägt er zur Rechtssicherheit bei, indem die PostCom und ggf. weitere Instanzen den Unternehmenszweck verbindlich auslegen. Gleichzeitig soll die Entwicklung der Post aber nicht unnötig erschwert oder eingeschränkt werden. Das Verfahren zur Überprüfung der Zweckkonformität wird entsprechend noch präziser zu regeln sein. Eine wenig austarierte Lösung sollte vermieden werden, da von ihr allfällige Präzedenzwirkungen auf die Regulierungen weiterer Bundesunternehmen oder von Unternehmen im Kantons- und Gemeindeeigentum ausgehen könnten. Während der Vernehmlassung sollen daher insbesondere Rückmeldungen zu folgenden Aspekten eingeholt werden (vgl. Fragebogen zur Vernehmlassungsvorlage):

- **Rechtsstellung und Beschwerdelegitimation:** Ob jemand berechtigt ist, bei der PostCom eine Beschwerde einzureichen, hängt wesentlich vom Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses ab. Um den Umfang des Rechtsschutzes klarer zu definieren, könnte deshalb insbesondere eine vom Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968¹⁴ (VwVG) abweichende Regelung zum schutzwürdigen Interesse festgelegt werden. Das schutzwürdige Interesse könnte dabei beispielsweise in Form eines hinreichend direkten Konkurrenzverhältnisses definiert werden. Zudem könnte das Verfügungs- und Anfechtungsobjekt im Gesetz klar umschrieben werden.
- **Vorprüfung:** Es könnte die Möglichkeit einer Vorprüfung erwogen werden. Die Post könnte dabei bestimmte Sachverhalte in Bezug auf die Akquisition oder die Erschliessung eines neuen Geschäftsfeldes zur Vorprüfung auf ihre Zweckkonformität bei der zuständigen Behörde vorlegen. Das Ergebnis der Vorprüfung entfaltet zwar rechtlich keine volle Bindungswirkung, würde der Post aber dennoch eine gewisse Planungs- und Rechtssicherheit geben.

¹³ Das BVGer wies im Urteil vom 12. November 2024 die Zuständigkeit zur Überprüfung, ob die Post den Zweckartikel einhält, der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) zu. Das Gericht kam zum Schluss, dass weder das POG noch das PG die Aufsicht über die Einhaltung der Vorgaben für privatwirtschaftliche Tätigkeiten regelt. Es bestehe jedoch ein Rechtsschutzbedürfnis an der Überprüfung dieser Vorgaben, weshalb die Frage nicht offengelassen werden könne. Vielmehr liege eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes und damit eine echte Lücke vor. Das Gericht schlussfolgert, dass die PostCom aufgrund des Sachzusammenhangs zu den bereits nach geltender Rechtslage durch die Behörde zu überprüfenden Vorgaben wie insbesondere die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots in richterlicher Lückenfüllung gesamthaft für die Prüfung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen der privatwirtschaftlichen Tätigkeit geeignet sei. Damit werde auch sichergestellt, dass sachlich zusammenhängende Vorgaben durch eine einzige Behörde überwacht werden. Die Post hat das Urteil ans Bundesgericht weitergezogen. Es liegt damit noch kein rechtskräftiger Entscheid vor.

¹⁴ SR 172.021

Dabei müssten insbesondere die Fristen und Verfahren, die Frage der Verbindlichkeit sowie die Wirkung gegenüber Dritten ausdrücklich geregelt werden. Auch die Vertraulichkeit der oftmals heiklen Informationen und Dokumente müsste gewährleistet sein.

- **Rechtssicherheit:** Für die Post und ihre Partner sollte Planungssicherheit gewährleistet bleiben. Das Verfahren könnte ausschliesslich schriftlich durchgeführt werden. Zudem ist die Länge der Fristen für die Einreichung von Gesuchen und die Durchführung der Prüfung durch die PostCom festzulegen. Beschwerden im Verwaltungsrecht entfalten grundsätzlich aufschiebende Wirkung, sofern diese nicht ausdrücklich entzogen wird. Das heisst, die Post dürfte das Angebot vorläufig weiterführen, bis das BVGer entschieden hat. Ggf. könnte die aufschiebende Wirkung in dringenden Fällen beschränkt werden. Zudem könnten Beschwerdegründe vor dem Bundesgericht eingeschränkt werden.
- **Reichweite der Zuständigkeit:** Die PostFinance unterliegt bereits einer umfassenden Regulierung und wird für sämtliche aufsichtsrechtlichen Belange von der FINMA überwacht. Überschneidungen zwischen PostCom und FINMA müssten vermieden werden. Im Falle von Überschneidungen könnte die Zuständigkeit der PostCom eingeschränkt werden.
- **Bindungswirkung:** Um wiederholte Verfahren zu vermeiden, könnte vorgesehen werden, dass rechtskräftige Verfügungen bzw. gerichtliche Urteile zur Zweckkonformität auch eine Bindungswirkung gegenüber Dritten für gleichgelagerte Sachverhalte entfalten. Dadurch liesse sich verhindern, dass identische oder sehr ähnliche Konstellationen fortlaufend neu beurteilt werden müssen und die zuständige Behörde könnte relativ rasch einen Nicht-eintretensentscheid fällen. Das Risiko systematisch wiederholter Verfahren durch Konkurrenten dürfte in der Praxis jedoch begrenzt sein, da solche Verfahren mit einem erheblichen Aufwand und Kosten verbunden sind.
- **Rückwirkung:** In Bezug auf Beteiligungen oder bereits bestehende Tätigkeiten könnten auch Aspekte der Rückwirkung klarer geregelt werden. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob überhaupt neue Entscheide der PostCom auf bestehende Beteiligungen oder bereits aufgenommene Geschäftstätigkeiten der Post Anwendung finden dürfen. Einerseits sollte sichergestellt sein, dass sich die Post künftig nur noch innerhalb des (engeren) Unternehmenszwecks bewegt. Andererseits sollte bei bereits vorgenommenen Investitionen eine möglichst hohe Planungssicherheit für die Post und andere Beteiligte gewährleistet bleiben (Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes).
- **Folgen eines Entscheids:** Denkbar wäre allenfalls auch nur eine Feststellung der Zweckwidrigkeit durch die PostCom. Die Eignerstelle hätte anschliessend von der Post die Vornahme der notwendigen Massnahmen innert einer angemessenen Frist zu verlangen, um die Einhaltung der Zweckbestimmung wiederherzustellen. Hierzu könnte die Eignerstelle z. B. mit einer Verfügung die Tätigkeit mit Auflagen ergänzen, einschränken oder eine

Desinvestition anordnen. Oder der Post könnten im Entscheid direkt Pflichten auferlegt werden. Auch in einem solchen Fall wäre zu klären, in welchem Zeitrahmen diese umzusetzen sind.

4.1.3 Wirksamere Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbots

Das bestehende Quersubventionierungsverbot soll auf Gesetzesebene präzisiert und damit wirksamer ausgestaltet werden. Neu soll eine unzulässige Quersubventionierung einer selbstgewählten Geschäftstätigkeit dann vorliegen, wenn zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind. Erstens, der Umsatzerlös einer selbstgewählten Dienstleistung deckt deren zusätzliche (inkrementelle) Kosten nicht. Zweitens, der aggregierte Umsatzerlös aller selbstgewählten Dienstleistungen deckt deren regulatorische Kosten nicht. Eine unzulässige Quersubventionierung liegt also dann vor, wenn eine selbstgewählte Geschäftstätigkeit nicht kostendeckend ist und nicht durch Gewinne bei anderen selbstgewählten Tätigkeiten querfinanziert werden kann. Die Einzelheiten des Verbots und des Nachweises der Einhaltung müssen vom Bundesrat in der VPG geregelt werden.

Mit den Anpassungen sollen wettbewerbsverzerrende Quersubventionen von selbstgewählten Geschäftstätigkeiten aus dem Monopolbereich verhindert werden. Im Vergleich zu heute (Art. 48 VPG) wird der Begriff der unzulässigen Quersubventionierung angepasst. Nicht mehr erforderlich für eine unzulässige Quersubventionierung ist, dass im Monopolbereich genügend Gewinn erwirtschaftet wird, um ihn hypothetisch als völlig eigenständiges Unternehmen finanzieren zu können (sog. Stand-alone-Kosten Kriterium). Faktisch wird das Quersubventionierungsverbot somit verschärft. Solange die selbstgewählte Geschäftstätigkeit – auf Basis der regulatorischen Rechnung – insgesamt nicht profitabel ist, muss jede selbstgewählte Leistung die eigenen Zusatzkosten finanzieren können. Insbesondere bei selbstgewählten Tätigkeiten, die nur beschränkt von Synergien mit der Grundversorgung profitieren, würde die Post in Bezug auf Quersubventionierungen kaum über Wettbewerbsvorteile gegenüber Privaten verfügen. Wie heute soll die Post aber nicht eingeschränkt werden, solange die selbstgewählte Geschäftstätigkeit insgesamt profitabel ist. In diesem Fall kann sie Verluste bei einzelnen Leistungen ohne die Gewinne aus dem Monopolbereich auffangen. Eine wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung aus dem Monopolbereich ist deshalb nicht möglich.

4.2 Umsetzungsfragen

Neben den vorgesehenen Gesetzesänderungen nach Kapitel 3.1 könnte mit der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes das Erfordernis einhergehen, das Verfahren vor der PostCom auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Dies könnte eine Anpassung der Postorganisationsverordnung vom 24. Oktober 2012¹⁵ (VPOG) erfordern. Die Neuerungen beim Quersubventionierungsverbot im PG machen eine Anpassung

¹⁵ SR 783.11

der VPG notwendig. Insbesondere müssten die Bestimmungen zum Nachweis einer unzulässigen Quersubventionierung angepasst werden.

Das geltende Steuerungsmodell der Post müsste überprüft und verschiedene Abgrenzungsfragen steuern neu geklärt werden. Insbesondere im Hinblick auf die neue Zuständigkeit der PostCom im Bereich des individuellen Rechtsschutzes ist eine koordinierte Neuausrichtung der Aufgaben und Zuständigkeiten erforderlich. Dies betrifft insbesondere das Zusammenspiel zwischen den für die Post relevanten Aufsichtsbehörden (PostCom, BAKOM, FINMA, BAV, PUE), den Eignerstellen sowie dem Bundesrat.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Postorganisationsgesetz

Art. 3 Unternehmenszweck

Abs. 1 Bst. a: Die zusätzlichen Tätigkeiten im postalischen und logistischen Bereich sollen den Haupttätigkeiten künftig entweder unmittelbar vor- oder nachgelagert sein oder einen sachlich engen Zusammenhang zu diesen aufweisen. Mit der Formulierung der *unmittelbar vor- oder nachgelagerten Tätigkeiten* wird klar gemacht, dass die zusätzlichen Dienstleistungen zur gleichen Wertschöpfungskette wie die gesetzlichen Hauptaufgaben gehören müssen. Die Tätigkeiten dürfen in Bezug auf die Haupttätigkeit mehrwertstiftend sein, indem sie der Kundschaft einen über das blossе Grundversorgungsangebot hinausgehenden, aber mit diesem zusammenhängenden Zusatznutzen bietet. Gegenüber der Kundschaft wird damit insofern ein Mehrwert geschaffen, als sie von Gesamtlösungen aus einer Hand profitieren kann. Es geht hierbei aber um Neben- bzw. Hilfstätigkeiten und nicht um eigenständige Tätigkeitsfelder. Diese Tätigkeiten dürfen das Kerngeschäft sinnvoll ergänzen oder partiell leicht variieren. Beispiele sind Vorleistungen wie das Adressieren, Verpacken, Abholen oder Lagern oder Empfängerdienstleistungen wie die aktive Paketsteuerung etc.

Mit der Formulierung der *sachlich eng zusammenhängenden Tätigkeiten* wird klargestellt, dass Neben- bzw. Hilfstätigkeiten nicht nur einen Zusammenhang mit den gesetzlichen Hauptaufgaben aufweisen müssen, sondern dass ein enger Zusammenhang bestehen muss. Es sollen nur Leistungen, die mit der Postbeförderung in ausreichendem Zusammenhang stehen (vgl. nachfolgend zu Art. 3 Abs. 4), als Nebenerwerbsquellen zulässig sein.¹⁶ Der Zusammenhang muss «sachnah»¹⁷ sein. Das erweiterte Angebot hat sich deshalb nah am bestehenden Gesetzesrahmen, also an den im PG festgelegten Hauptaufgaben, zu bewegen. Damit ist es durch diesen – gekoppelt mit Synergie- und Effizienzüberlegungen – sachlich immer noch mit abgedeckt. Der Rahmen des Zulässigen wird überschritten, wenn die Nebentätigkeit einen komplett eigenen Markt bedient bzw. einen eigenständigen Wirtschaftsbereich abdeckt, der zur

¹⁶ Vogel, Stefan, Der Staat als Marktteilnehmer, Diss., Zürich 2000, S. 17 ff., 218.

¹⁷ Rhinow / Schmid / Biaggini / Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Auflage., Basel 2011.

Hauptaufgabe in keinem oder nur einem sehr losen thematischen Zusammenhang steht. Auf andere Weise eng zusammenhängende Tätigkeiten können z. B. Kundenberatung, Ausstellung von Betreibungs- und Strafregisterauszügen, Stückgutladungen etc. sein. Auch digitale Teilleistungen sind im Rahmen der Tätigkeiten gemäss Buchstabe a zulässig, sofern sie als alternative Zustellform die physische Zustellung ergänzen.

Die Bedingung des *verhältnismässigen Mitteleinsatzes* soll sicherstellen, dass der finanzielle Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum generierten Mehrwert steht. Diese Anforderung stellt auch bis zu einem gewissen Grad die umfangsmässige Begrenzung sicher.

Das Kriterium, wonach die Neben- bzw. Hilfstätigkeiten die *Erfüllung der Hauptaufgaben nicht gefährden* dürfen, soll verhindern, dass die Post in diesem Zusammenhang risikoreiche Geschäfte ausübt. Dadurch sollen Verluste vermieden werden, die die Erbringung der Hauptaufgaben finanziell und operativ bedrohen könnten.

Weiterhin nicht abgedeckt sind aus rein finanziellen Überlegungen ausgeübte Tätigkeiten. Gewinnerzielung ist öffentlichen Unternehmen zwar erlaubt, darf aber nicht der Hauptgrund einer staatlichen Wirtschaftstätigkeit darstellen. So ist es beispielsweise unzulässig, in lukrative Märkte vorzudringen mit dem einzigen Ziel, eine defizitäre Grundversorgung zu quersubventionieren. Würden finanzielle Motive genügen, so verlöre die Voraussetzung des öffentlichen Interesses ihre Begrenzungsfunktion.

Weiterhin erlaubt sind Auslandstätigkeiten, sofern sie die übrigen Kriterien des Unternehmenszwecks erfüllen.

Abs. 1 Bst. a^{bis}: Die im Artikel erwähnten digitalen Plattformen sollen eine sichere Infrastruktur für den Vertrieb digitaler Dienstleistungen Dritter bereitstellen. Die Begriffe sind dabei eng zu verstehen. Mit dem Begriff der *Plattform* sind Infrastrukturen und dazugehörige Leistungen gemeint, deren Zweck vorwiegend das Zusammenbringen von verschiedenen Marktteilnehmern ist. Unter den Begriff der *vertrauensbasierten digitalen Infrastruktur* fallen digitale Infrastrukturen, die eine hohe Regulierungsdichte benötigen. Dies betrifft somit Bereiche, in denen der Staat mindestens gesetzgeberisch bereits aktiv ist und über entsprechende verfassungsmässige Kompetenzen verfügt. In Frage kommt eine Tätigkeit der Post somit vor allem in den Bereichen Gesundheit (E-Health) sowie Wahlen und Abstimmungen (E-Voting).

Antrag der Minderheit

Eine Minderheit beantragt, die Post solle zur erfolgreichen Umsetzung der «Strategie Digitale Schweiz» und zur Stärkung der digitalen Souveränität der Schweiz eine verlässliche und vertrauensbasierte digitale Infrastruktur bereitstellen dürfen. Eine solche Infrastruktur gilt als *verlässlich*, wenn ihre Widerstandsfähigkeit und Funktionsfähigkeit gewährleistet sind, und als *vertrauenswürdig*, wenn Datenschutz und Geheimhaltung sichergestellt sind. Damit soll die Unabhängigkeit der Schweiz gegenüber grossen ausländischen Anbietern im Bereich digitaler Infrastrukturen und Dienstleistungen gestärkt werden. *Ziffer 1* sieht – basierend auf dem Vorschlag der Mehrheit – vor, dass die Post digitale Plattformen betreiben darf. *Ziffer 2* geht darüber hinaus: Sie erlaubt der Post, über diese Plattformen auch eigene digitale Kommunikationsdienstleistungen anzubieten. Damit kann die Post zur sicheren und einheitlichen

elektronischen Datenübermittlung im geschäftlichen Umfeld und bei Behördendienstleistungen beitragen.

Abs. 1 Bst. b Ziffer 5: Die Erläuterungen zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a sind sinngemäss anwendbar, wobei bei den Finanzdienstleistungen für Neben- und Hilfstätigkeiten lediglich ein sachlicher, nicht jedoch ein *enger* sachlicher Bezug erforderlich ist.

Abs. 1 Bst. c: Die Erläuterungen zu Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a sind sinngemäss anwendbar, wobei bei den Mobilitätsdienstleistungen für Neben- und Hilfstätigkeiten lediglich ein sachlicher Bezug – nicht jedoch ein enger sachlicher Bezug – erforderlich ist.

Abs. 4: Werden im Rahmen der üblichen Nutzung der bestehenden Infrastruktur Dienstleistungen im Auftrag Dritter erbracht (Randnutzungstatbestand gemäss Abs. 4), können die Anforderungen an den Sachzusammenhang etwas herabgesetzt werden. Gestützt auf Absatz 4 erbrachte Tätigkeiten rechtfertigen sich primär aus staatlichen Effizienzüberlegungen. Sie zielen darauf ab, die zur Erfüllung der Hauptaufgabe und damit aus öffentlichem Interesse aufrechtzuerhaltende Infrastruktur besser auszulasten. Im Zentrum stehen der haushälterische Umgang mit (staatlichen) Ressourcen und die sinnvolle Nutzung vorhandener Restkapazitäten. Es wird deshalb nicht wie unter Absatz 1 Buchstabe a ein enger, sondern lediglich ein gewisser Sachzusammenhang gefordert.

Das Zusatzangebot im Auftrag Dritter muss zusammen mit den Haupttätigkeiten aber eine (noch) vertretbare Sortimentsbreite ergeben, wie sie auch in der Privatwirtschaft angetroffen werden kann. So spricht Absatz 4 von der üblichen Nutzung der bestehenden Infrastruktur, d. h. die Randnutzung darf gegenüber dem Bestehenden keinen Fremdkörper darstellen. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn es sich um keine reine Verkauf- bzw. Werbeauslage handelt, sondern das Drittprodukt aktiv vermarktet wird. Auch dieser Tatbestand soll keine neuen Aktivitäten, sondern nur Tätigkeiten im Rahmen der üblichen Nutzung, im Namen Dritter und mittels der bestehenden Infrastruktur des Poststellennetzes ermöglichen.

Abs. 5: Absatz 5 enthält den Grundsatz der Zuständigkeit der PostCom bei der Aufsicht über die Einhaltung des Unternehmenszwecks in den Absätzen 1-4 durch die Post. Die Einhaltung kann auf Gesuch hin überprüft werden. Als Gesuchsteller infrage kommen insbesondere tatsächliche und potenzielle Wettbewerber der Post, die sich durch eine bestimmte Geschäftstätigkeit der Post unzulässig durch den Staat konkurrenziert sehen. Die PostCom kann die Einhaltung auch ex-post von sich aus überprüfen.

Die PostCom entscheidet und verfügt über die Einhaltung (Art. 22 Abs. 1 PG). Die PostCom orientiert die Öffentlichkeit über ihre Prüftätigkeit und unterbreitet dem Bundesrat einen jährlichen Bericht. Die Post muss der PostCom die notwendigen Auskünfte erteilen, damit diese die Einhaltung überprüfen kann (Art. 23 PG). Stimmen einzelne Geschäftstätigkeiten der Post nicht mit dem Unternehmenszweck überein, kann die PostCom geeignete Aufsichtsmaßnahmen ergreifen (Art. 24 PG) oder Verwaltungsanktionen verhängen (Art. 25 PG). Die PostCom könnte gemäss Artikel 24 Absatz 2 PG somit beispielsweise verfügen, dass die Post bei einer Nichteinhaltung des Unternehmenszweck die betroffene Tätigkeit einstellen muss. Für Aufsichts- und

Sanktionsverfahren gilt das VwVG (Art. 25 Abs. 2 PG). Für die Finanzierung der Verfahrenskosten erhebt die PostCom kostendeckende Verwaltungsgebühren.

5.2 Postgesetz

Art. 19 Finanzierung, Quersubventionierung und Rechnungslegung

Abs. 1^{bis}: Dieser Absatz präzisiert, wann eine unzulässige Quersubventionierung im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 PG vorliegt. Bisher wurde dies in Artikel 48 VPG ausgeführt. Eine unzulässige Quersubventionierung liegt vor, wenn beide genannten Kriterien kumulativ erfüllt sind.

Das erste Kriterium ist deckungsgleich mit Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe a VPG. Der Begriff der *inkrementellen Kosten* ist dabei in Artikel 1 Buchstabe g VPG definiert. Er umfasst Grenzkosten einer Dienstleistung und dienstleistungsspezifische Fixkosten. Dies sind also die zusätzlichen Kosten, die durch das Anbieten einer weiteren Dienstleistung entstehen. Wenn die Post neben der regulären Paket- und Briefzustellung beispielsweise einen neuen Express-Lieferservice einführen würde, würden die inkrementellen Kosten die Kosten umfassen, die mit der Bereitstellung dieses Express-Lieferservices direkt zusätzlich anfallen. Dazu können Leasingkosten für spezielle Fahrzeuge, Löhne für Mitarbeitende oder Marketing und Werbekosten gehören, die ausschliesslich für diesen neuen Service verwendet werden.

Das zweite Kriterium entspricht im Wesentlichen dem Pauschalnachweis nach Artikel 55 Absatz 3 VPG. Der Pauschalnachweis zielt darauf ab aufzuzeigen, dass der aggregierte Umsatzerlös der selbstgewählten Tätigkeiten höher ist als deren regulatorische Kosten insgesamt. Ist dies der Fall, können Verluste bei einzelnen selbstgewählten Leistungen durch Überschüsse bei anderen selbstgewählten Leistungen querfinanziert werden. Eine unzulässige Quersubventionierung aus dem Monopolbereich kann entsprechend nicht vorliegen. Kann der Pauschalnachweis nicht erbracht werden, müssen Defizite bei einzelnen selbstgewählten Leistungen entweder aus Erträgen aus der Grundversorgung, aus vergangenen oder zukünftigen Erträgen (bei denen nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie aus der Grundversorgung stammen) oder durch den Eigner direkt finanziert werden. Der Pauschalnachweis ersetzt deshalb gewissermaßen das heutige Stand-alone-Kosten-Kriterium (Art. 48 Abs. 1 Bst. b). Eine unzulässige Quelle der Quersubventionierung ist nicht mehr dann identifiziert, wenn der reservierte Dienst mindestens seine Stand-alone-Kosten deckt, sondern wenn der selbstgewählte Tätigkeitsbereich insgesamt nicht profitabel ist. Faktisch bleibt das zweistufige Verfahren der PostCom somit bestehen. In einem ersten Schritt wird sie prüfen müssen, ob der Pauschalnachweis (Art. 19 Abs 1^{bis} Bst. b VE-PG) verletzt wird. Falls dies der Fall ist, wird sie bei einzelnen Leistungen prüfen müssen, ob diese ihre inkrementellen Kosten decken. Die Begriffe *Umsatzerlös* und *Kosten* beziehen sich auf die regulatorischen Konzepte im VPG. Es werden somit keine neuen Konzepte eingeführt und es müssen keine grundsätzlich neuen Zahlen erhoben, berechnet oder geschätzt werden. *Finanzdienstleistungen* werden vom Pauschalnachweis in Buchstabe b ausgenommen. Dadurch ist der Pauschalnachweis weniger von exogenen Faktoren wie den (steigenden) finanzregulatorischen Kapitalanforderungen an die

PostFinance als systemrelevante Bank und der Zinsentwicklung abhängig und wird weniger schwanken. Die Dienstleistungen der PostFinance unterliegen aber weiterhin der Einzelfallprüfung, falls der Pauschnachweis nicht erfüllt ist. Quersubventionierungen von Finanzdienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung durch Monopolgewinne bleiben damit weiterhin verboten.

Antrag der Minderheit

Eine Minderheit beantragt, die vorgeschlagene Definition einer unzulässigen Quersubventionierung um ein drittes Kriterium zu ergänzen. Dieses Kriterium entspricht im Wesentlichen Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe b VPG. Der Begriff der *Stand-alone-Kosten* ist in Artikel 1 Buchstabe h VPG definiert. Er umfasst die Kosten einer Dienstleistung, wenn nur diese angeboten würde. Das heisst, es handelt sich um jene Kosten, die entstehen würden, wenn die Post ausschliesslich den reservierten Dienst oder eine spezifische Dienstleistung innerhalb des reservierten Dienstes anbieten würde.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Anpassung hätte voraussichtlich insgesamt negative indirekte Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, deren Höhe ist aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzbar. Eine Einschränkung des Unternehmenszwecks sowie eine Verschärfung des Quersubventionierungsverbots führen dazu, dass die Post (inkl. PostFinance) gewisse Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht mehr anbieten darf. Auch wenn die selbstgewählten Tätigkeiten ihre regulatorischen Kosten in den letzten Jahren nicht deckten, könnte dies zu tieferen Gewinnausschüttungen an den Bund führen. Denn einige dieser Dienstleistungen dürften ausserhalb der regulatorischen Sicht positive Deckungsbeiträge erwirtschaften und damit das Betriebsergebnis des Postkonzerns stützen. Längerfristig könnten sich die negativen Effekte verstärken, da die unternehmerische Entwicklung der Post erheblich eingeschränkt würde. Insgesamt könnte dadurch das Ergebnispotential der Post reduziert und die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung beeinträchtigt werden. In der Folge wäre mit einer eingeschränkten Dividendenfähigkeit der Post zu rechnen, Subventionen des Bundes an die Post könnten erforderlich werden. Zudem könnte der Wert der Bundesbeteiligung an der Post sinken. Gleichzeitig könnte die Einschränkung des Unternehmenszwecks bedeutende Investitionen in risikobehaftete Geschäftsfelder reduzieren.

Die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates könnte beeinträchtigt werden. Der Bundesrat legt die strategischen Ziele alle vier Jahre neu fest. In den strategischen Zielen 2025–2028 hat der Bundesrat nach Konsultation der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte verankert, dass die Post im Bereich des Informations- und Datenverkehrs zeitgemässe Leistungen anbieten soll. Damit soll die Post zur Erfüllung der Bedürfnisse der digitalisierten Gesellschaft und Wirtschaft nach sicherer und effizienter Kommunikation beitragen. Die Post hat in den letzten Jahren digitale Dienstleistungen in einem neuen Unternehmenssegment zusammengeführt und ausgebaut. Es ist davon auszugehen, dass einige dieser Dienstleistungen künftig

Möglichkeit geschaffen, wie sich Private gegen potenziell unzulässige Tätigkeiten der Post zur Wehr setzen können. Insgesamt erhöht sich dadurch die langfristige Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen, was sich positiv auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirkt. Demgegenüber würde der Minderheitsantrag zur Abmilderung des Quersubventionierungsverbots das Verbot weitgehend wirkungslos belassen, wodurch potenzielle Wettbewerbsverzerrungen weiterhin bestehen bleiben könnten.

Post

Die Post darf gewisse Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung möglicherweise nicht mehr anbieten. Davon könnten sämtliche Geschäftsbereiche betroffen sein, also Logistik-, Kommunikations- und Mobilitätsservices sowie die PostFinance. Der Wegfall einzelner Tätigkeiten würde nicht nur zu Umsatzverlusten führen, sondern könnte auch Verbundeffekte beeinträchtigen, etwa durch eine geringere Attraktivität der Post als Anbieterin integrierter Lösungen. Bis sich insbesondere im Bereich des individuellen Rechtsschutzes eine gefestigte Rechtsprechung etabliert hat, ist zudem mit einer gewissen Rechtsunsicherheit zu rechnen.

Gemäss den letzten Jahresberichten der PostCom betrifft das verschärfte Quersubventionierungsverbot insbesondere die PostFinance sowie bestimmte Tätigkeiten in den Bereichen Kommunikations- und Logistikservices. Seit 2017 weist das regulatorische Gesamtergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung durchgehend ein Defizit auf. Mehrere selbstgewählte Tätigkeiten in den genannten Bereichen konnten ihre Zusatzkosten nicht durch Umsatzerlöse decken – darunter voraussichtlich auch digitale Angebote, die die Post in den letzten Jahren stark ausgebaut hat. Auch im Bereich der Mobilitätsservices besteht derzeit ein Defizit im regulatorischen Gesamtergebnis (2023: –22 Millionen Franken, 2024: –4 Millionen Franken). Gemäss Einschätzung der Post dürfte sich dieses Ergebnis in den kommenden Jahren jedoch ausgleichen.

Bei der PostFinance sind die detaillierten Auswirkungen schwer abschätzbar. Aufgrund regulatorischer Einschätzungen (Kredit- und Hypothekervergabeverbot) kann die PostFinance ihre Eigenkapitalkosten nicht aus dem laufenden Geschäft decken. Eine Verschärfung des Quersubventionierungsverbots könnte daher dazu führen, dass sich das Geschäftsmodell auf die Grundversorgung reduziert und künftig Finanzierungsbeiträge durch den Bund erforderlich werden. Auch die Auswirkungen auf regulatorische Anforderungen wie Eigenmittel und Liquidität sind derzeit unklar.

Positiv zu vermerken ist, dass der Pauschnachweis künftig teilweise einfacher erbracht werden kann, da die PostFinance vom Nachweis ausgeschlossen ist. Erste Berechnungen zeigen, dass der Pauschnachweis mit der neuen Regelung in den letzten Jahren zweimal erfüllt worden wäre. Zudem könnte der Bund prüfen, ob er für ausgewählte Dienstleistungen von öffentlichem Interesse – etwa das elektronische Patientendossier (EPD) oder E-Voting – eine Abgeltung vorsieht, sofern deren Zusatzkosten nicht gedeckt werden können. Solche Abgeltungen erfolgen heute bereits im Bereich der Grundversorgung im regionalen Personenverkehr.

Alternativ müsste die Post allenfalls die Preise für gewisse selbstgewählte Tätigkeiten erhöhen oder neue profitable Geschäftsfelder ausserhalb der Grundversorgung er-

schliessen – was jedoch im Spannungsverhältnis zu einem engeren Unternehmenszweck stehen könnte. Es ist zudem zu beachten, dass die PostCom bei Verstössen Massnahmen verlangen kann, um Wiederholungen zu verhindern. Ein vollständiges Verbot einer Tätigkeit wäre beim Quersubventionierungsverbot jedoch vermutlich das letzte Mittel.

Die finanziellen Folgen eines möglichen Wegfalls gewisser Tätigkeiten hängen stark davon ab, ob diese Tätigkeiten in den nächsten Jahren die Gewinnzone erreichen. Viele der betroffenen Leistungen befinden sich noch in der Aufbauphase. Sollten sich diese Angebote wie geplant positiv entwickeln und künftig profitabel werden, sind die Auswirkungen auf Gewinn und Liquidität der Post erheblich. Verzögert sich dieser Entwicklungspfad oder bleibt die Profitabilität ganz aus, können kurzfristig sogar positive Effekte eintreten – etwa durch den Wegfall defizitärer Leistungen. Langfristig ist jedoch mit negativen Folgen zu rechnen, da das Ergebnispotenzial der Post insgesamt eingeschränkt wird.

Hinzu kommen allfällige Verfahrenskosten für Einzelfallprüfungen betreffend den Unternehmenszweck sowie der mit diesen Verfahren verbundene Aufwand. Darüber hinaus werden die von der PostCom verrechneten Verwaltungsgebühren ansteigen. Der Aufwand, der bei der PostCom für die Prüfung des Quersubventionierungsverbots entsteht, wird mittels Gebühren grösstenteils auf die Post überwältzt. Da eine detailliertere Prüfung mit mehr Aufwand verbunden ist, hat sie auch finanzielle Konsequenzen für die Post. Allerdings fällt die Berechnung der Stand-alone-Kosten weg, was kostenreduzierend wirken dürfte.

Sollte es zu einer Aufgabe von Tätigkeiten oder zur Veräusserung von Tochtergesellschaften kommen, sind Wertberichtigungen und Restrukturisierungskosten zu erwarten. Auch die Beschäftigungssituation bei der Post kann negativ betroffen sein.

Die Prüfungen nach Artikel 4 Absatz 1 des Unternehmensentlastungsgesetzes vom 29. September 2023¹⁸ (UEG) ergeben, dass keine Vermeidung eines Swiss Finish möglich ist, da die Postgesetzgebung sehr spezifisch ist. Eine Vereinfachung des Vollzugs durch elektronische Mittel ist in der Praxis ggf. möglich. Im Übrigen können keine Regulierungen im selben Themenbereich aufgehoben werden.

Die Minderheitsanträge würden die Entwicklung der Post voraussichtlich weniger stark einschränken. Mit der vorgeschlagenen Erweiterung des Unternehmenszwecks dürften die meisten digitalen Dienstleistungen weiterhin vom Zweckartikel erfasst sein, sodass in diesem Bereich kaum mit Einschränkungen zu rechnen ist. Der Minderheitsantrag zur Abmilderung des Quersubventionierungsverbots würde gegenüber der geltenden Regelung keine wesentliche Änderung darstellen; die bestehenden Rahmenbedingungen für die Prüfung von Quersubventionierungen blieben somit weitgehend unverändert.

Konsumentinnen und Konsumenten

Ein funktionierender Wettbewerb zwischen Post und privaten Anbietern wirkt sich positiv auf Preise, Qualität und Angebotsvielfalt aus. Gleichzeitig bleibt die Post

¹⁸ SR 930.31

durch die Zweckbindung auf ihre öffentlichen Kernaufgaben fokussiert, was die Versorgungssicherheit insbesondere in den Randregionen stärkt. Allerdings besteht das Risiko, dass eine zu enge Auslegung des Unternehmenszwecks der Post Innovationspielräume einschränkt.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gesellschaft.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Umwelt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 92 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV), welcher das Postwesen als Sache des Bundes definiert. Artikel 92 Absatz 1 BV verpflichtet den Bund, für eine ausreichende, preiswerte und in allen Landesgegenden verfügbare postalische Grundversorgung zu sorgen. Damit schafft diese Bestimmung einen Sondervorbehalt gegenüber Artikel 94 BV: Nach Artikel 94 Absatz 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Dies ist unter anderem als Verpflichtung auf eine marktwirtschaftliche, privatrechtliche Wirtschaftsordnung zu verstehen. Daraus folgt, dass Bund und Kantone die Güterproduktion und das Erbringen von Dienstleistungen grundsätzlich der Privatwirtschaft überlassen. Auch wenn Artikel 92 BV dem Bund eine klare Zuständigkeit im Bereich des Postwesens zuweist, ist der genaue Umfang dieser Zuständigkeit bewusst offen formuliert. Während Markus Kern im Basler Kommentar zur BV¹⁹ in der juristischen Literatur eine enge Auslegung des Begriffs ‚Postwesen‘ vertritt, argumentiert Prof. Dr. Andreas Stöckli zugunsten einer weiter gefassten, dynamischeren Interpretation im Rahmen des geltenden Rechts²⁰.

Markus Kern definiert das Postwesen als die klassischen Postdienste, insbesondere den physischen Transport von Sendungen und Geld. Das Gutachten von Prof. Dr. Andreas Stöckli argumentiert für eine dynamischere Auslegung im Rahmen des geltenden Rechts. Gemäss diesem Gutachten erlaubt Artikel 3 POG auch weitergehende Tätigkeiten, sofern diese dem Spezialitätsprinzip genügen und gesetzlich vorgesehen sind.

¹⁹ Kern, Markus, in: *Basler Kommentar BV*, 1. Aufl. 2015, Art. 92

²⁰ Stöckli, Andreas, Kurzgutachten betreffend Unternehmenszweck der Schweizerischen Post AG, Freiburg, 24. April 2022

Mit der neuen Zweckumschreibung in Artikel 3 POG wird der verfassungsrechtliche Begriff des Postwesens konkretisiert und der Rahmen für die zukünftigen Tätigkeiten der Post eingeschränkt. Ergänzend dazu dient die Anpassung des PG der verfassungsrechtlich gebotenen Wahrung der Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 94 BV. Durch die Verschärfung des Quersubventionierungsverbots sollen potenzielle Wettbewerbsverzerrungen verhindert und die Trennung zwischen Grundversorgungstätigkeiten und selbstgewählten Tätigkeiten gestärkt werden.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Diese Vorlage steht weder mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz noch mit ihren Verpflichtungen gegenüber der EU in Widerspruch.