Die Schweizerische Post AG
Stab CEO
Public & International Affairs
Wankdorfallee 4
3030 Bern

Telefon +41 58 341 15 64
www.post.ch

Die Schweizerische Post AG, Stab CEO PIA, Wankdorfallee 4, 3030 Bern

Kommission für Wirtschaft und Abgaben
3003 Bern

Als PDF/Word an:

wp-sekretariat@seco.admin.ch

Datum 20. November 2025
Kontaktperson Michael Flury
E-Mail michael.flury.2@post.ch
Direktwahl +41 79 633 78 74

Stellungnahme der Schweizerischen Post zur Vernehmlassung der parlamentarischen Initiative Grossen Jürg. Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten (23.462)

Sehr geehrter Herr Nationalrat Aeschi

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung über parlamentarische Initiative Grossen. **Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten** Stellung nehmen zu können.

a) Ausgangslage für die Schweizerische Post

Die parlamentarische Initiative (pa.Iv.) Grossen «Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten» wurde im Jahr 2023 eingereicht. Ziel der Initiative: Klar zu definieren, welche Leistungen bundesnahe Unternehmen im Wettbewerb mit Privaten erbringen dürfen und welche Rahmenbedingungen zu schaffen sind, um einen fairen Wettbewerb zu garantieren. Von diesen Wettbewerbsfragen sind alle bundesnahen Unternehmen betroffen. Der Vorstoss wurde folglich von den Wirtschaftskommissionen von National- und Ständerat (WAK-N/-S) behandelt, die beide der pa.Iv. Folge gegeben haben. Im Verlauf der Umsetzung haben sich die WAK-N bzw. deren Subkommission ausschliesslich auf die Post konzentriert. Dies führt dazu, dass die Frage des Tätigkeitgebiets der Post losgelöst von den laufenden Arbeiten des Bundesrates rund um die Ausgestaltung und Finanzierung der postalischen Grundversorgung und aller anderen Themen der Postgesetzgebung diskutiert wird.

b) Inhalt der Vorlage

Die WAK-N schlägt mit der am 16.09.2025 eröffneten Vernehmlassung zur Revision des Postorganisationsgesetzes (POG) und des Postgesetzes (PG) folgende Anpassungen vor:

- **Eingeengter Zweckartikel:** Artikel 3 POG soll dahingehend verschärft werden, dass neben der Beförderung von Postsendungen und Stückgütern nur noch unmittelbar vor- oder nachgelagerte Tätigkeiten gestattet sind. Gewerbliche Tätigkeiten sollen ansonsten einen engen Zusammenhang

mit den gesetzlichen Hauptaufgaben aufweisen müssen. Die erlaubten Tätigkeiten der Post würden dadurch stark eingeschränkt. Digitale Dienstleistungen wären nur noch zulässig, soweit es um die Bereitstellung einer digitalen Infrastruktur geht.

- **Verschärftes Quersubventionierungsverbot:** Nach geltendem Recht muss geprüft werden, ob der Gewinn der Post im reservierten Dienst (Briefe bis 50g) überhaupt hoch genug ist, um andere Produkte unerlaubt zu quersubventionieren. Diese Prüfung soll ersatzlos aufgehoben werden. Der reservierte Dienst würde selbst bei Defiziten als Quelle von unerlaubter Quersubventionierung angesehen. Alle Dienstleistungen der Post würden verdächtigt, von den Briefen bis 50g quersubventioniert zu werden. Das Quersubventionierungsverbot entspräche nicht mehr seinem Zweck.

- **Unnötige Sondernorm zum «Rechtsschutz»:** Bereits heute steht es Unternehmen frei, die WEKO anzurufen, wenn sie sich von der Post in ungerechtfertigter Weise konkurrenziert fühlen. Im Postorganisationsgesetz soll nun der PostCom ausdrücklich die Prüfungskompetenz zugestanden werden, ob die Tätigkeiten der Post mit Art. 3 POG übereinstimmen. Dies auf Gesuch hin oder von Amtes wegen.

c) Generelle Erwägungen

Die Post spricht sich sowohl inhaltlich wie auch prozedural gegen die Vorlage aus: Der Tätigkeitsbereich der Post darf nicht isoliert betrachtet werden. Es braucht stattdessen einen kohärenten Umgang im Dreieck von Grundversorgung, Finanzierung und unternehmerischem Handeln und damit eine ganzheitliche Diskussion über das «System Post». Die Post unterstützt daher die **Minderheit Ryser**, die sich für eine Sistierung der Behandlung der parlamentarischen Initiative ausspricht, bis der Bundesrat und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen die Revision der Postgesetzgebung beraten haben. Dies deckt sich auch mit der **Motion** 25.3955 Totalrevision des Postrechts, die genau dies fordert und von der KVF-N klar zur Annahme empfohlen wird.

d) Erhebliche finanzielle und wirtschaftliche Folgen

Abkehr vom Modell der Eigenwirtschaftlichkeit: Die vorgeschlagenen, neuen Regelungen würden zu grossen finanziellen Schwierigkeiten führen: Ohne die Möglichkeit den Kundinnen und Kunden aktuell und künftig nachgefragte Dienstleistungen anbieten zu dürfen, fehlen der Post die Mittel, um in die wertgeschätzte und kostenintensive physische Infrastruktur zu investieren. Das über Jahre austarierte Modell aus Grundversorgung und dessen Finanzierung via unternehmerisches Handeln wäre nicht mehr funktionsfähig. Die Folge wäre eine Abkehr vom heutigen Modell der Eigenwirtschaftlichkeit, hin zu staatlichen Subventionen zur Rettung der Post oder einem kurzfristigen und unkontrollierten Rückbau der Grundversorgung zur Senkung der Kosten.

Finanzielle Folgen der Vorlage wären beträchtlich: Die Post hat erste Schätzungen zu den finanziellen Folgen der Vorlage durchgeführt (Grössenordnungen).

- Die Post befände sich schon kurz nach Inkrafttreten der Vorschläge in der Verlustzone; der Gewinn läge bereits 2-3 Jahre nach Inkrafttreten der Vorlage über 500 Millionen Franken unter Plan. Bereits ab Jahr 1 wäre keine Dividendenzahlung ohne Fremdkapitalaufnahme mehr möglich.

- Der grösste Einzeleffekt ist durch PostFinance bedingt, v.a. durch den Wegfall nicht kontogebundener Dienstleistungen wie z.B. Fonds, E-Trading und Vermögensverwaltung.

- Die logistische Grundversorgung würde durch den Wegfall von Verbundeffekten und sinkenden Briefmengen – ohne signifikante Preiserhöhungen – zum Verlustbringer und könnte die Verluste aus der Grundversorgung im Zahlungsverkehr nicht mehr decken.

– Die Liquidität würde zwar durch Veräusserungserlöse und den Wegfall einer Dividendenausschüttung gestützt, danach aber zunehmend aufgezehrt. Ab 2030 könnten bereits kleine Schocks oder Krisen dazu führen, dass die Post ihre Löhne und Rechnungen nicht mehr bezahlen kann. Spätestens dann wären staatliche Rettungsmassnahmen unausweichlich.

Arbeitsplätze und Steuerzahlungen fielen weg: Der notwendige Rückbau der Post beträfe nicht nur das Dienstleistungsangebot, sondern würde auch zum Verlust einer Vielzahl an Arbeitsplätzen bei der Post führen. Die Post könnte weiter keine Steuerabgaben mehr leisten.

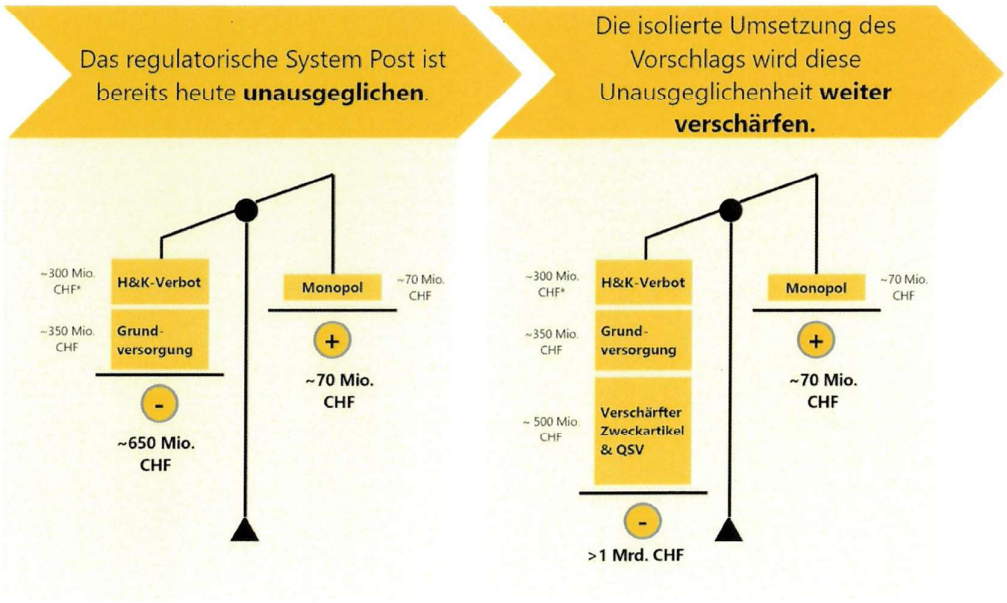
e) Position der Post zu den einzelnen Punkten

Die Post ist mit den geplanten Änderungen sowohl aus inhaltlichen als auch aus verfahrenstechnischen Gründen nicht einverstanden und lehnt die Vorlage daher ab. Folgende Gründe stehen dabei im Zentrum:

<u>Keine gesamtheitliche Betrachtung des «Systems Post»</u>

Grundversorgung und deren Finanzierung via unternehmerisches Handeln müssen im Einklang sein: Mit den vorliegenden Vorschlägen würde der mit der PTT-Reform 1998 begonnen Weg der Modernisierung und unternehmerischen Freiheit der Post verlassen. Zur Erinnerung: Damals war die Post ein hochdefizitärer Betrieb (Verlust im Jahr 1991: rund 800 Mio. Franken). Die Folge wäre eine Blockade der Post und ihrer Geschäftstätigkeit. Eine isolierte, regulatorische Einschränkung des Tätigkeitsbereichs, die das Zusammenspiel mit dem Grundversorgungsauftrag und dessen Finanzierung nicht berücksichtigt, würde das heutige «System Post» als Ganzes destabilisieren.

Das System Post ist bereits heute unausgeglichen und reformbedürftig: Die Verpflichtung zur Grundversorgungserbringung und das theoretische Marktpotential des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots (H&K-Verbot) belasten die Post heute mit gut 650 Mio. Franken pro Jahr im Vergleich zu anderen Unternehmen. Ein verschärfter Zweckartikel und Quersubventionierungsverbot würden diesen Effekt nochmals um mindestens 500 Mio. Franken verstärken.



*theoretisches Marktpotential des Hypothekar- und Kreditverbots

Wert des «Restmonopols» nimmt laufend ab: Heute stammt nur noch etwas über 10 % des Konzernerlöses aus dem reservierten Bereich (Briefe bis 50 g), der in starker Konkurrenz zu Chat, E-Mail, etc. steht. 25 Jahre rückläufiger Mengen haben diesen Bereich deutlich geschwächt. Profitabilität besteht heute nur noch aufgrund von Synergien, z.B. in der gemeinsamen Zustellung mit Paketen. Den jährlichen ungedeckten Kosten der Grundversorgung von über 350 Mio. Franken steht ein Monopolwert von weniger als 70 Mio. Franken gegenüber. Die vorgeschlagene Neuregelung entspricht nicht der realen Bedeutung des Briefmarkts und verkennt den stetigen Rückgang der Briefmengen.

Tätigkeiten ausserhalb der Grundversorgung sind kein Selbstzweck: Die Post ist in jenen Bereichen ausserhalb der gesetzlichen Grundversorgung tätig, die der besseren Erfüllung ihres Auftrags dienen. So ergänzen z.B. Agenturen und Paketautomaten die klassischen Postfilialen und physische und digitale Werbung kommen aus einer Hand. Nur dadurch ist die Post in der Lage, die von den Kundinnen und Kunden nachgefragten Dienstleistungen innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung zu erbringen. Um den stetigen Rückgang an Briefen und Bareinzahlungen zu kompensieren, müssen zukunftsfähige Dienstleistungen entwickelt werden. Die Einschränkung des Tätigkeitsbereichs und die damit verbundene Rechtsunsicherheit, was erlaubt ist und was nicht, hätten aber zur Folge, dass die Post faktisch keine neuen Geschäftsfelder mehr angehen und bestehende kaum weiterentwickeln könnte.

Quersubventionierungsverbot ad absurdum geführt

Vorschläge brechen mit bewährten Grundsätzen des Quersubventionierungsverbots: Das geltende Quersubventionierungsverbot ist wissenschaftlich fundiert und entspricht einer langjährigen internationaler Regulierungspraxis. Es stellt sicher, dass die Post im Wettbewerb fair agiert: Sie darf ausserhalb der Grundversorgung tätig sein, aber dabei nicht ungerechtfertigt von Erträgen aus dem reservierten Dienst profitieren. Zentral ist dabei der Grundsatz, dass für eine verbotene Quersubventionierung stets zwei Elemente gegeben sein müssen: Eine Quelle (= eine ausreichend ertragsfähiges Monopol) finanziert einen Empfänger (= eine Tätigkeit ausserhalb der Grundversorgung).

Der vorliegende Vorschlag bricht mit diesem Grundsatz: Künftig soll nicht mehr geprüft werden, *ob* der allfällige Monopolüberschuss Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung widerrechtlich finanzieren könnte. Stattdessen wird pauschal angenommen, *dass* dies der Fall ist. Konkret: Jede Dienstleistung oder Produkt der Post ausserhalb der Grundversorgung müsste vom ersten Tag an profitabel sein, so bspw. die Postcard Creator App oder das E-Voting.

Defizitärer Monopolbereich als Quelle von Quersubventionierung: Das Briefmonopol würde gemäss Vorlage selbst dann als Quelle verbotener Quersubventionierung gelten, wenn es defizitär wäre – was abwegig ist. Ein solches Szenario ist bei weiter sinkenden Mengen keineswegs hypothetisch – in anderen Ländern ist es bereits Realität.

Unternehmerischer Stillstand als Folge: Die Post könnte ausserhalb der Grundversorgung keine Dienstleistungen anbieten, deren Zusatzkosten nicht gedeckt sind. Da die Post rechtlich und reputationsmässig nicht das Risiko eingehen kann, das Quersubventionierungsverbot zu verletzen, müsste sie alle Dienstleistungen streichen, bei denen nur schon das begründete Risiko besteht, dass sie diese Kosten nicht (fortwährend) decken. Das träfe besonders Geschäfte in der Aufbauphase, mit tiefen Margen oder mit gewissen Marktschwankungen. Die Folge wäre nicht weniger als unternehmerischer Stillstand, was spätestens nach ein paar Jahren offensichtlich würde.

Fragwürdige Sonderregelung beim «Rechtsschutz»

Neuregelung schafft keine Rechtssicherheit: Viele Fragen zu den verwendeten Rechtsbegriffen in den vorliegenden Vorschlägen (inkl. die Frage der Rück- und Bindungswirkungen), die Diversität der Postbereiche und die hohe Technizität werden dazu führen, dass die Kunden, Geschäftspartner, der Eigner und die Post über Jahre hinweg – entgegen der Absicht – keine Rechtssicherheit haben werden. Wie anspruchsvoll die damit verbundenen Fragen sind, zeigt sich daran, dass der Vernehmlassungsentwurf die meisten dieser zentralen Fragen offenlässt; die WAK-N setzt auf Klärung im Rahmen der Vernehmlassung, was erstaunlich ist.

Rechtsschutz ist schon heute gewährleistet: Der Rechtsschutz für Unternehmen, die sich durch die Post in unzulässiger Weise konkurrenziert fühlen, ist schon heute gesichert: Allfällige Wettbewerbsverzerrungen werden durch die WEKO beurteilt und sanktioniert. Die übrigen Fragen zum Tätigkeitsfeld der Post liegen in der Zuständigkeit des Bundesrates im Rahmen seiner Eignerstrategie und Steuerung.

Fragwürdige Sonderregelung für die Post: Aus staatsrechtlicher und Public-Corporate-Governance-Sicht lässt sich nicht begründen, weshalb es nur für die Aufsicht über den Zweckartikel der Post eine dedizierte Behörde mit umfassenden Kompetenzen geben soll und nicht bei allen bundesnahen Unternehmen, die am Markt teilnehmen.

f) Fazit

Die Vorschläge der WAK-N stellen das heutige aufeinander abgestimmte System von Grundversorgung, ihrer Finanzierung und dem Unternehmen Post in Frage. Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen hätten eine starke Schrumpfung der Post und quasi ein Verbot ihrer unternehmerischen Entwicklung in allen Bereichen zur Folge. Die Grundversorgung wäre durch die Post nicht mehr eigenwirtschaftlich zu finanzieren. Subventionen durch den Bund für die Grundversorgung und ein grossflächiger Stellenabbau wären die unausweichliche Folge.

Die Post plädiert daher eindringlich dafür, dem Vorgehen des Bundesrats und der KVF-N zu folgen und den Inhalt dieser Vorlage im Rahmen der umfassenden Revision der Postgesetzgebung zu diskutieren.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Ausführungen in der Vorlage entsprechend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Die Schweizerische Post AG

Christian Levrat
Verwaltungsratspräsident

Die Schweizerische Post AG

Pascal Grieder
Konzernleiter