

UVEK
Bundesrat Moritz Leuenberger
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Bern, den 21. Mai 2008

Totalrevision Postgesetz und Postorganisationsgesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den beiden Gesetzesentwürfen und damit zu Ihrer Absicht, den Postmarkt vollständig zu liberalisieren.

Gleich vorweg möchten wir festhalten, dass wir die vorgelegte Totalrevision der Postgesetze so als nicht mehrheitsfähig erachten. Im Gegensatz zu seiner im September 2007 beschlossenen und publizierten Absicht will der Bundesrat nun offensichtlich die gesetzliche Etappierung nicht mehr und setzt auf eine schnell Totalliberalisierung. Wir bedauern dieses nicht begründete erhöhte Tempo sehr und sind dadurch in unserer grundsätzlichen Ablehnung der Postmarktliberalisierung bestärkt. Wir erlauben uns deshalb vor den Antworten auf Detailfragen einige grundsätzliche Bemerkungen.

Grundsätzliche Bemerkungen

- Die Postversorgung der Schweiz ist im internationalen Vergleich sehr gut. Die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft sind zufrieden. Es gibt keinen Grund für eine weitergehende Liberalisierung. Alle Einschränkungen der Versorgung der letzten Jahre (beispielsweise der Poststellenabbau) sowie der zunehmende Druck auf die Anstellungsbedingungen und den Umfang der Arbeitsstellen sind eine Folge der Teilliberalisierung. Die Vollliberalisierung birgt somit nur zusätzliche Risiken für Qualitätsabbau. Damit spricht nichts für die vollständige Aufhebung des verbleibenden Restmonopol der Post, ausser einer mit viel politischem Druck verfolgten Absicht privater Anbieter, die bisher öffentlichen Gewinne in private Profite umzuwandeln. Die Schweiz hat auch keinerlei Verpflichtungen gegenüber diesbezüglichen EU-Regeln.
- Seit 10 Jahren ist das Postmonopol laufend liberalisiert worden. Der Bundesrat hat gemäss Postgesetz (PG, Art. 4) die Kompetenz, die bestehenden Gewichtslimiten des Restmonopols zu senken, wenn die Finanzierung der Grundversorgung dies erlaubt. Im Wissen um die politische Brisanz hat er diese Kompetenz nicht ausgeschöpft und jeweils das Parlament bei den Monopolsenkungen einbezogen. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass beim extremsten Liberalisierungsschritt auf das 50gr Monopollimit, das notabene als Präjudiz für die totale Marktöffnung dienen soll, das Parlament nicht mit einbezogen werden soll. Wir erwarten deshalb,

dass der Bundesrat zumindest seine ursprüngliche Absicht wieder aufnimmt und für die weiteren Liberalisierungsschritte eine Grundlage im Postgesetz verlangt. Das heisst, jede weitere Monopolsenkung unter die heutige 100gr-Grenze ist dem Parlament und mittels fakultativem Referendum allenfalls dem Volk vorzulegen. Es geht um die Qualität und Existenz einer für Bevölkerung und Wirtschaft zentralen öffentlichen Grundversorgung. Damit ist die entsprechende politische Legitimation unverzichtbar. Die Kompetenzdelegation im Postgesetz ist nicht derart weitgehend interpretierbar, wie die bisherige Zurückhaltung des Bundesrats auch beweist.

- Das 100gr-Limit gilt erst seit 2 Jahren. Eine gründliche Auswertung seiner Wirkungen ist nach so kurzer Zeit nicht möglich und eine weitere Monopolsenkung auf 50gr bereits auf 1.4.2009, also nach drei Jahren, somit nicht begründet. Dies brächte eine neue Marktöffnung um ca. 30%, welche den Privaten keinen entscheidenden Marktanteil ermöglicht und so neue Begehrlichkeiten weckt. Das heutige Restmonopol hingegen sichert die Finanzierung der allein von der Post garantierten Grundversorgung, während die privaten Anbieter auch in Zukunft nur die attraktiven Märkte in den Agglomerationen bedienen werden (Rosinenpickerei). Die Risiken für die flächendeckende öffentliche Versorgung sind somit zu hoch.
- Damit steigt der Kostendruck bei der Post, wie die in den Erläuterungen immer wieder zitierte Studie von Plaut/Frontier insbesondere für die Vollliberalisierung ganz klar aufzeigt. Hoher Kostendruck erzeugt gemäss den bisherigen in- und ausländischen Erfahrungen Druck auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie qualitativen Leistungsabbau im Netz und bei den Dienstleistungen.
- In Deutschland musste die Bundesregierung – schon unter Bedingung des 50gr-Restmonopols – einen gesetzlichen Mindestlohn erlassen, weil Hungerlöhne unter 6 Euro bei den Privaten die Regel geworden waren. Soweit soll es in der Schweiz gar nicht kommen. Wir wollen auch keine Kinderarbeit, wie sie in Holland im liberalisierten Postmarkt vorkommt. In Schweden führte die Liberalisierung zu einem Arbeitsplatzabbau von 25% in der Branche. In der Schweiz wären die Arbeitsplätze in der Fläche entsprechend bedroht. Deshalb fordern die Gewerkschaften seit Jahren im teilliberalisierten Postmarkt einen branchenweit gültigen Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Das PG muss entsprechend verpflichtende Regeln enthalten. Wer die Bedingungen des Branchen-GAVs nicht einhält, darf nicht zum Markt zugelassen werden. Es geht dabei auch um die „gleich langen Spiesse“ mit der Post, die den heute vom BPG vorgeschriebenen GAV mit den Gewerkschaften einhält. Auch an dieser Pflicht soll sich künftig nichts ändern.
- Die heute sehr gute Versorgung mit Postdiensten darf nicht abgebaut werden. Eine weitergehende Liberalisierung gefährdet sie. Schweden, mit der längsten Erfahrung eines geöffneten Postmarkts, brachte den privaten und den KMU-Kunden höhere und nur für Massenversände sinkende Preise. Die gute und preiswerte Versorgung ist in der Schweiz ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Deshalb begrüssen wir zwar, dass im Gesetzesentwurf die bisherigen Formulierungen zur Grundversorgung übernommen werden. Wir erachten eine Relativierung beim Zahlungsverkehr aber als nicht angebracht. Einer der grossen Vorteile der Schweizer Postversorgung ist das gute und im internationalen Vergleich sehr dichte Poststellennetz. Es ist für die Wirtschaft und die Bevölkerung wichtig. Die Initiative „Poststellen für alle“ der Gewerkschaft Kommunikation wollte dieses Netz in der Verfassung garantieren und ist 2004 äusserst knapp nur an einem Zufallsmehr gescheitert. Ein mit der Liberalisierung drohender weiterer Abbau um 1000 Poststellen ist inakzeptabel.

- Die Liberalisierung eines Infrastrukturmarkts, der kein natürliches Monopol voraussetzt, fördert unsinnige Parallelinfrastrukturen. Gerade in den kapitalintensiven High-Tech-Sortierfabriken können wir uns Fehl- und Überinvestitionen volkswirtschaftlich gar nicht leisten. Deshalb befürworten wir den verhandelten Zugang bereits tätiger privater Anbieter. Ein gesetzlicher Zwang ist u. E. nicht nötig. Eine wichtige Voraussetzung muss so oder so die Einhaltung des GAVs der Post sein. Wer die Infrastruktur der Post nutzen will, muss auch ihre Arbeitsbedingungen einhalten.
- Schliesslich Stichwort Arbeitszeitgesetz: Die Post ist dem Arbeitszeitgesetz unterstellt. Die private Konkurrenz soll dies in Zukunft auch sein. Es braucht gleiche Spiesse und gleiches Schutzniveau für die Angestellten.

Zu den einzelnen Artikel Ihrer Gesetzesentwürfe nehmen wir nicht detailliert Stellung und beantworten, wie von Ihnen gewünscht und trotz unserer grundsätzlichen Vorbehalte zur Totalrevision der Postgesetzen, nachstehend Ihre detaillierten Fragen.

Antworten auf den Fragenkatalog Vernehmlassung Totalrevision Postgesetzgebung

Postgesetz

1. *Sind Sie grundsätzlich mit einer weiteren Marktöffnung einverstanden?*

Nein.

Wie bereits oben ausgeführt, fehlt uns eine hinreichende Begründung. Die Risiken für die heute sehr gute Versorgungsqualität in einer zentralen öffentlichen Infrastruktur sind zu gross. Die Post hat die nötigen Innovationen auf dem heutigen Stand der Technik vorgenommen. Der freie Markt verspricht keinen Zusatznutzen. Im Gegenteil ist gemäss ausländischen Erfahrungen Wettbewerb zulasten der Arbeitsbedingungen und Versorgungsqualität sowie eine zusätzliche nicht legitimierte Privatisierung öffentlicher Gewinne zu erwarten.

Es gibt keinen Grund, die Versorgungssicherheit und die guten Arbeitsbedingungen aufs Spiel zu setzen.

2. *Sind Sie mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Konzept der weiteren Marktöffnungsschritte einverstanden (Geschwindigkeit und Zuständigkeit?)
=> Senkung des Monopols durch den Bundesrat per 1. April 2009, Aufhebung des Monopols im neuen Postgesetz per 1. April 2012.*

Nein.

Das Konzept führt automatisch zur vollständigen Marktöffnung, die wir aus oben erwähnten Gründen ablehnen.

Auch der Teilschritt in der Kompetenz des Bundesrats mit der Senkung des Restmonopols auf 50gr ist für uns wie dargelegt zu schnell und ohne Evaluation der erst zweijährigen 100gr-Öffnung ist zu früh und unbegründet.

Eventuell wäre für uns eine in gesetzlichen Schritten geregelte Etappierung denkbar, weil so jeder weitere Schritt wenigstens dem Referendum unterstellt wäre.

3. *Sind Sie mit dem Inhalt der Grundversorgung einverstanden?*

Nur teilweise.

Soweit die bisherige Versorgung mit *Postdiensten* auf dem heutigen gesetzlichen Niveau garantiert wird, sind wir einverstanden (Art. 15 Abs. 1). Der *Zahlungsverkehr* gehört u. E. aber ebenfalls auf gleicher Gesetzesstufe in Art. 15 zur Grundversorgung. Sie müssen der gesamten Bevölkerung und damit an den gesetzlich garantierten Poststellen (die sie hoffentlich nicht relativierend neu „Zugangspunkte“ nennen) zur Verfügung stehen. Die zu vage Formulierung und Abschiebung in Art. 38 lehnen wir deshalb ab. Die heute europaweit beispielhaften Dienstleistungen der Post im Zahlungsverkehr sind ein Vorteil für die Wirtschaft und aller Regionen und Bevölkerungsschichten. Deshalb ist auch das *Poststellennetz* zentraler Teil der Grundversorgung, Art. 15 Abs. 3 muss deshalb die heutige Versorgung garantieren.

4. *Sind Sie mit der Steuerung der Grundversorgung einverstanden?*

- a. *Postdienste: Bevorzugen sie eine Ausschreibung oder einen gesetzlichen Auftrag an die Post?*

Wir befürworten den klaren *gesetzlichen Auftrag* der Grundversorgung an die Post. Eine Ausschreibung dürfte – wie heute im Telecombereich – zur Alibiübung verkommen, weil nur die Post zur Grundversorgung überhaupt in der Lage ist. Wir brauchen keine unnötige einzig sich selbst genügende Liberalisierungs-Bürokratie. Hier zeigt sich nebenbei auch, dass die Liberalisierung von Netzinfrastrukturen letztlich nur zu teils grotesken Nischenmärkten führt und zur volkswirtschaftlich nötigen Gesamtversorgung nicht taugt.

- b. *Zahlungsverkehr: Sind sie einverstanden mit dem gesetzlichen Auftrag an die Post?*

Wie unter 3. ausgeführt befürworten wir zwar den Auftrag, möchten ihn aber ohne Relativierung in der Grundversorgung enthalten haben. Der so umfassender verstandene Zahlungsverkehr dient auch der Finanzierung des Poststellennetzes.

5. *Sind Sie mit der Finanzierung der Grundversorgung einverstanden (Dreistufiges Konzept: Selbsttragende Preise, Fonds, staatliche Beiträge)?*

Nein, im Prinzip nicht.

Die bestgeeignete und unkomplizierte, auch fairste, Art zur Finanzierung der Grundversorgung ist das Restmonopol. Es gibt unzählige Finanzierungsvorschläge auf dem Papier, die alle im Vollzug sehr kompliziert sind und deshalb immer zu politischen Rangeleien führen müssen. Die Fondslösung wird auf massiven Widerstand der privaten Anbieter stossen, öffentliche Gelder (anstelle des heutigen legitimen Monopolgewinns . . .?) auf den finanzpolitischen Spardruck und Selbsttragende Preise drücken auf die Versorgungsqualität und Anstellungsbedingungen. Alles nur viel ineffiziente Bürokratie, anstelle der leistungsfähigen bisherigen Lösung.

6. *Soll sich die Post Ihrer Meinung nach gemäss Szenario 1 ("Tiefes Kostenniveau der Post") oder Szenario 2 ("Hohes Kostenniveau der Post") der Studie Plaut/Frontier weiterentwickeln?*

Realistisch ist nur das Szenario 2. Alles andere führt zu grosser Unzufriedenheit.

7. Sind Sie mit dem Konzept der Marktordnung einverstanden (Meldepflicht, branchenübliche Arbeitsbedingungen, gleiche Rahmenbedingungen für alle Anbieterinnen)?

Die **Meldepflicht** muss generell gelten. Die Ausnahme gem. Art. 5 Abs. 2 (geringe wirtschaftliche Bedeutung) dürfte grosse Abgrenzungsprobleme stellen. Ein weiteres Beispiel für unnötigen Regulierungsbürokratismus.

Arbeitsbedingungen: Wie bereits oben bei den grundsätzlichen Bemerkungen ausgeführt, erachten wir einen Branchen-GAV als absolute Voraussetzung für jeden Liberalisierungsschritt. Gleich lange Spiesse für alle sind hier entscheidend für die Nichtdiskriminierung. Wettbewerb via Arbeitsbedingungen öffnet einem neuen Lohndumpingsektor Tür und Tor. Bei der Zustellung und Sortierung entstehen Tieflohnrisiken, die auch angesichts der Personenfreizügigkeit mit guten Vertragsbedingungen geregelt werden müssen. „Branchenüblichkeit“ ist ein unklarer Begriff und unvollständig, lässt Missbrauch zu viel Spielraum. Die Post als dominierender Anbieter muss auch hier Referenz sein.

8. Sind Sie mit dem Vorschlag über den Zugang einverstanden oder erachten Sie einen Zugang zu den Sortier- und Zustellinfrastrukturen der Post als erwünscht?

Ja, aber Verträge für alle Bereiche möglichen Zugangs scheinen uns grundsätzlich angemessener. Verträge ohne Einmischung des Regulators sind sinnvoller.

Auch hier ist wichtig, dass – ob reguliert oder verhandelt – der Zugang zur Postinfrastruktur nur Firmen möglich sein soll, die die Arbeitsbedingungen des Post-GAVs einhalten.

9. Sind Sie mit dem Aufsichtskonzept (Organisation und Kompetenzen der PostCom) einverstanden?

Nur teilweise.

Die Postcom muss explizit mit der Kontrolle der Arbeitsbedingungen betraut werden bzw. Sanktionen erlassen können, wenn sie nicht eingehalten werden.

Deshalb verlangen wir für das nötige Know how einen Sitz der Gewerkschaften in der Postcom. Wir sind generell der Meinung die Kompetenzen der Postcom sollen im Gesetz in Art. 27 abschliessend (nicht „insbesondere“) genannt werden, dazu gehört auch, dass sie für „Sicherstellung der Grundversorgung“ schauen muss. Es gehören nicht nur akademische Experten, sondern ebenso unabhängige Vertreter aus den Dachverbänden der Wirtschaft in den Regulator. Denn wichtiger als weltfremde Wettbewerbstheorien ist die reale Versorgung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Postorganisationsgesetz

10. Sind sie mit der vorgesehenen Organisationsform der Post (spezialgesetzliche Aktiengesellschaft) einverstanden oder bevorzugen Sie die Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft?

Nein.

Die Post hat weder zusätzlichen Kapitalbedarf noch kann nachgewiesen werden, dass sie in ihrer Kooperationsfähigkeit oder selbst im internationalen Bereich eingeschränkt wäre. Sie hat im öffentlich-rechtlichen Status (mit eigener Rechtspersönlichkeit) sehr gut und selbständig agieren

können. – Wie die Swisscom-Diskussionen zeigen, schützt auch die Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nicht davor, immer wieder Totalprivatisierungen zu versuchen. Damit ist auch gesagt, dass für uns eine privatrechtliche Aktiengesellschaft noch weniger infrage kommen kann.

11. *Sind Sie mit der Unterstellung der Arbeitsverhältnisse der Post unter das Obligationenrecht einverstanden?*

Nein.

Der Wechsel ist unbegründet. Die GAV-Pflicht der Post gemäss BPG könnte höchstens mit einer analogen Formulierung im PG ersetzt werden. Die bundeseigene Post wird so oder so immer vorbildlich zu einem guten GAV verpflichtet sein. Sie kann sich diese Arbeitsbedingungen auch leisten, wie die Gewinne der letzten Jahre zeigen. Die Abschlusspflicht darf nicht fallen.

12. *Sind Sie mit der Formulierung des Zweckartikels (Art. 3 E-POG) einverstanden (Beschränkung auf die heutigen Tätigkeiten insbesondere im Bereich Finanztätigkeit der Post)?*

Sie scheint uns aus politischen Gründen realistisch, obwohl wir uns unter klaren Bedingungen gewisse Öffnung bei den Finanzgeschäften vorstellen könnten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und grundsätzliche Einwände.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Paul Rechsteiner
Präsident

Rolf Zimmermann
Geschäftsführender Sekretär