

**Totalrevision der Postgesetzgebung:
Postorganisationsgesetz (POG)**

**Erläuternder Bericht zum
Vernehmlassungsentwurf**

März 2008

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	3
1.1 Heutiges Postorganisationsgesetz	3
1.2 Handlungsbedarf	3
1.3 Studie "Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011"	5
1.4 Die beantragten Neuregelungen	5
1.4.1 Organisationsform	5
1.4.2 Bundesbeteiligung	8
1.4.3 Personal	8
1.4.4 Aufsicht über die Postfinance	8
1.4.5 Abschaffung des Steuerprivilegs	9
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	10
2.1 Postorganisationsgesetz	10
2.1.1 Allgemeine Bestimmungen	10
2.1.2 Aktienkapital und Aktionärskreis	12
2.1.3 Organe und Personal	13
2.1.4 Steuerpflicht	14
2.1.5 Rechtsbeziehungen und Haftung	14
2.1.6 Schlussbestimmungen	15
2.2 Änderungen bisherigen Rechts	18
3 Auswirkungen	18
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	18
3.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	18
3.3 Auswirkungen auf die Schweizerische Post	19
3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	19
3.5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
3.6 Verhältnis zum europäischen Recht	20

1 Ausgangslage

1.1 Heutiges Postorganisationsgesetz

Gemäss Artikel 92 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) sorgt der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden. Diese Aufgabe wird seit 1849 durch die Schweizerische Post erfüllt.

Seit der Neuregelung des Post- und Fernmeldewesens im Jahr 1998 ist das Unternehmen als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit konzipiert. Die Organisation und die Verantwortlichkeit sind jedoch bereits heute mit derjenigen einer Aktiengesellschaft vergleichbar.

Seit der PTT-Reform befindet sich die Post in einer ständigen Entwicklung. Sie muss auf die bereits erfolgten Marktöffnungsschritte, vermehrte Konkurrenz, veränderte Kundenbedürfnisse und technologische Fortschritte reagieren. Aus diesem Grund hat die Post ihr Poststellennetz modernisiert und neue Paketzentren gebaut. Im Weiteren hat sie ihre Strukturen angepasst, indem verschiedene Tochtergesellschaften gegründet (z.B. PostAuto AG) und Geschäftsbereiche ausgegliedert wurden. Die Post ist auch vermehrt im Ausland tätig, und zwar insbesondere in den Geschäftsbereichen Swiss Post International, PostAuto und MailSource. Mittlerweile generiert sie fast 20 % des Umsatzes im Verkehr mit dem Ausland. Daneben optimiert die Post bis im Jahr 2009 mit dem Projekt REMA (Reengineering Mailprocessing) ihre Briefverarbeitung. An die Stelle von 18 Briefzentren treten neu 3 moderne Briefzentren und 6 Briefsubzentren. Das Investitionsvolumen beträgt mehr als CHF 1 Mia. Im Jahr 2006 hat die Post zudem entschieden, rund 200 Agenturen nach dem Prinzip "Post im Dorfladen" einzurichten.

Die positive Entwicklung des Unternehmens Post zeigt sich auch in deren Kennzahlen: seit der Reform konnte das Konzernergebnis von Fr. 239 Mio. auf Fr. 837 Mio. (2006) gesteigert werden, gleichzeitig stieg der Betriebsertrag von Fr. 5.4 Mia. auf Fr. 7.9 Mia. (2006) und die Bilanzsumme von ursprünglich gut Fr. 28 Mia. verdoppelte sich.

1.2 Handlungsbedarf

Die Totalrevision des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0) und die darin vorgesehene Marktöffnung bedingt auch die gleichzeitige Totalrevision des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997 (POG; SR 783.1). Handlungsbedarf ergibt sich vor allem deshalb, weil sich das Unternehmen Post als Folge der Marktöffnung zunehmend im Wettbewerb mit anderen Anbieterinnen befinden wird. Mit der heutigen Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt kann die Post in einem wettbewerblich funktionierenden in- und ausländischen Postmarkt mittel- und langfristig nicht bestehen.

Die wesentlichen Themen der Neuregelung sind die *Anpassung der Organisationsform der Post* (Kap. 1.4.1) sowie die *Bundesbeteiligung* (Kap. 1.4.2), die *arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen* (Kap. 1.4.3), die *Aufsicht über die Finanztätigkeit* (Kap. 1.4.4), und die *Abschaffung des Steuerprivilegs* (Kap. 1.4.5).

Organisationsform der Post

Heute ist die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert. Diese Organisationsform erschwert es dem Unternehmen, in einem zunehmend globalisierten Markt aktiv zu sein. Im Zuge der weiteren Marktöffnungsschritte bis hin zur vollständigen Liberalisierung des Postmarktes soll deshalb auch die Organisationsform der Post angepasst werden. Dies soll die Kapitalmarktfähigkeit der Post, d.h. deren Fähigkeit eigene Finanzmittel zu beschaffen oder Fremdmittel aufzunehmen, verbessern und es ihr erleichtern, Allianzen einzugehen. Nur so kann die Basis für die weitere Entwicklung und Festigung des Unternehmens im nationalen und internationalen Kontext geschaffen werden. Neu soll deshalb, analog den Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB AG) und der Swisscom AG, eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft geschaffen werden.

Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen

Heute unterstehen die Post und ihre privaten Konkurrentinnen unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Bedingungen. Die Arbeitsverhältnisse der Angestellten der Post richten sich nach dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1), diejenigen der privaten Anbieterinnen nach dem Obligationenrecht (OR; SR 220). Die Notwendigkeit für die Post, im Wettbewerb mit anderen Anbieterinnen langfristig bestehen zu können, bedingt auch eine Anpassung der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen. Damit wird für die Post eine mit derjenigen der privaten Anbieterinnen vergleichbare Basis geschaffen. Mit der Revision des Postorganisationsgesetzes werden deshalb die Arbeitsverhältnisse der Post dem Obligationenrecht unterstellt; damit verbunden ist die Pflicht der Post, Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag zu führen. Ausserdem muss die Post gestützt auf die neue Regelung über die Meldepflicht (Art. 5f. E-PG) ebenfalls die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten.

Aufsicht über die Finanztätigkeit

Der Bereich der Finanzdienstleistungen der Post untersteht heute nicht der Bankenaufsicht, obwohl die Post in beträchtlichem Umfang Kundengelder entgegennimmt, verwaltet und anlegt. Diese Regelung ist nicht mehr zeitgemäss und soll angepasst werden. Neu ist deshalb die Unterstellung unter das Finanzmarktaufsichtsgesetz vorgesehen.

Abschaffung des Steuerprivilegs

Heute geniesst die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt das Steuerprivileg des Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 2007 (RVOG; SR 172.010). Die Post ist mit Ausnahme der Einnahmen aus den Wettbewerbsdiensten von den Steuern befreit. Diese Privilegierung ist in einem geöffneten Markt nicht mehr gerechtfertigt. Der Entwurf sieht deshalb vor, dass die Schweizerische Post mit der Umwandlung zu einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft umfassend steuerpflichtig wird.

1.3

Studie "Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011"

Die Ausgestaltung des neuen Postorganisationsgesetzes hat auch wesentliche Auswirkungen auf die Finanzierungssicherheit der Grundversorgung. Dieser Zusammenhang weist die Studie von Plaut Economics und Frontier Economics über die Auswirkungen einer weiteren Marktöffnung nach ("Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011", Plaut Economics/Frontier Economics, London, Dezember 2007). Sie enthält Prognosen zur Finanzierbarkeit der Grundversorgung, ausgehend von der Annahme, dass die Schweizerische Post auch langfristig Grundversorgerin bleiben wird. Um die Bandbreite der möglichen Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung darzustellen geht sie von zwei unterschiedlichen Szenarien aus:

- Szenario "Tiefes Kostenniveau der Post": Dieses Szenario geht davon aus, dass die Post mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes die Kosten senken und an diejenigen der privaten Unternehmen anpassen kann. Dies hat Auswirkungen auf Anzahl Arbeitsplätze, Löhne und Anstellungsbedingungen und auf das Verhalten der Post gegenüber Anspruchsgruppen wie Randregionen, Kantone usw.
- Szenario: "Hohes Kostenniveau der Post": Dieses Szenario geht davon aus, dass die Post auch nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht einfach das Kostenniveau von Privatunternehmen erreichen wird, weil sie die Löhne und die Arbeitsbedingungen nicht nach unten anpasst, die Grundversorgung über das gesetzliche Minimum hinaus erbringt und weiterhin auf die politischen Erwartungen von Kantonen, Randregionen und anderen Anspruchsgruppen Rücksicht nimmt.

Ein Bedarf nach zusätzlichen Mitteln zur Finanzierung der Grundversorgung ergibt sich, wenn die Post ihr Kostenniveau nicht signifikant senken kann. Kann die Post ihr Kostenniveau anpassen, so kann sie die Grundversorgung langfristig aus eigenen Mitteln finanzieren. Dieser Erkenntnis trägt der vorliegende Entwurf Rechnung, indem das Personalrecht der Post demjenigen der privaten Anbieterinnen angepasst wird. Der Entwurf enthält jedoch weiterhin zusätzliche Auflagen für die Post, wie zum Beispiel die Rücksichtnahme auf die Regionen bei der Betriebsorganisation oder die Auflage, die Gleichstellung von Behinderten zu fördern. Diese Vorgaben stehen zwar im Widerspruch zum Grundsatz der gleichlangen Spiesse zwischen privaten Anbieterinnen und der Post. In diesen Fällen sind jedoch die Interessen der Arbeitnehmer mit Behinderungen und der Randregionen höherwertig einzustufen.

1.4

Die beantragten Neuregelungen

1.4.1

Organisationsform

Die Schweizerische Post ist seit der Reform der PTT 1998 eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Die Organisationsform der Anstalt wurde damals derjenigen der Aktiengesellschaft vorgezogen u.a. mit der Begründung, dass die finanziell ungünstigen Rahmenbedingungen gegen eine Aktiengesellschaft sprechen:

Für die langfristige Überlebensfähigkeit der Post seien ein Dotationskapital und die Staatsgarantie notwendig¹.

Seit der Reform im Jahre 1998 haben sich die finanzielle Situation der Post sowie die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen jedoch grundlegend geändert. Die damals noch als unsicher eingeschätzte Finanzlage der Post hat sich stabilisiert, seit 2004 ist es der Post möglich, mit ihrem Gewinn eine Eigenkapitalbasis aufzubauen. Dieser Prozess sollte bis ins Jahr 2010 abgeschlossen sein. Gleichzeitig erwirtschaftet die Post einen grossen Teil ihres Umsatzes in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen. In diesem kompetitiven Umfeld haben sich die Bedürfnisse der Unternehmung nach Autonomie in der Organisation und der Unternehmensführung verändert. Schliesslich haben sich im Zuge der Öffnung des europäischen Postmarktes und im Kontext der Globalisierung auch die Warenströme internationalisiert und es entsteht ein grenzüberschreitender Wettbewerb. Die Post ist heute mittels Zusammenarbeitsverträgen und Beteiligungen oder mit eigenen Konzerngesellschaften vermehrt auch im Ausland tätig. Diese Möglichkeiten werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen schlägt der Bundesrat vor, die Post von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Damit wird den Bedürfnissen der Unternehmung Rechnung getragen, deren Organisation sich bereits heute in verschiedenen Punkten an das Aktienrecht anlehnt (z.B. Ausgestaltung der Konzernleitung und des Verwaltungsrates, zivilrechtliche Haftung der Führungsorgane). Dieser Vorschlag entspricht auch dem Beschluss des Bundesrates vom 13. September 2006, der für Einheiten wie die Schweizerische Post, die Dienstleistungen am Markt erbringen, mehrheitlich preisfinanziert tätig sind, keine hoheitlichen Leistungen erbringen, die Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erfüllen und damit auch für die Beteiligung Dritter offen stehen, die Rechtsform der Aktiengesellschaft vorsieht (vgl. Corporate Governance-Bericht vom 13. September 2006).

Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft oder privatrechtliche Aktiengesellschaft?

Die Schweizerische Post kann sowohl als spezialgesetzliche wie auch als privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgestaltet werden. Der vorliegende Entwurf sieht eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (analog der Swisscom AG und SBB AG) vor. Im Rahmen der Vernehmlassung soll jedoch auch die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft diskutiert werden.

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft muss in einem entsprechenden Erlass begründet werden. Dies gestattet es dem Gesetzgeber, wo sachgerecht und politisch sinnvoll, gezielt von den Regelungen des Obligationenrechts abzuweichen. Damit kann das Organisationsrecht der verselbständigten Einheit auf die spezifischen Bedürfnisse des Bundes und dessen öffentlichen Interessen an den Aufgaben der Schweizerischen Post ausgerichtet werden. Je wichtiger die politische Mitsprache bei der Wahrnehmung der Aufgabe ist, umso sachgerechter ist die Wahl der spezial-

¹ Botschaft zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz vom 10. Juni 1996, BBl 1996, S. 1306ff, S. 1316.

gesetzlichen Aktiengesellschaft. Im Übrigen gelten auch für die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft weitgehend die Regeln des Privatrechts.

Kernpunkte einer spezialgesetzlichen Regelung sind der Unternehmenszweck, der Aktionärskreis resp. die Verankerung einer Bundesbeteiligung, die Organe sowie die Informationsrechte des Bundes und dessen Steuerungsmittel (strategische Ziele).

Als Alternative steht die Gründung einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft zur Diskussion. In diesem Fall würde sich der Inhalt des Postorganisationsgesetzes auf einen "Umwandlungserlass" beschränken. Alle übrigen Vorschriften würden sich nach den Bestimmungen des Aktienrechts richten und könnten in den Statuten präzisiert werden. Im Folgenden sollen für einige zentrale Bereiche die Unterschiede zwischen spezialgesetzlicher und privatrechtlicher Aktiengesellschaft dargestellt werden:

- *Zweck/Zielsetzung*: Eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist grundsätzlich gewinnstrebig. Die Förderung des Gemeinwohls als Zweck ist die Ausnahme. Bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft stehen diese beiden Zwecke gleichwertig nebeneinander.
- *Steuerung mittels strategischer Ziele*: Mit dem Instrument der strategischen Ziele nimmt der Bund aus einer Gesamtsicht Einfluss auf die Entwicklung seiner Unternehmen und auf ihre Aufgaben. Bei einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft kann dieses wichtige Instrument gesetzlich verankert und damit dem Bundesrat der verbindliche Auftrag gegeben werden, das Unternehmen des Bundes mit strategischen Zielen zu führen.
- *Informationsrechte*: Als Eigner hat der Bund ein erhebliches Interesse an Informationen und Daten über sein Unternehmen. Bei einer rein privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist er dabei auf die allen Aktionärinnen und Aktionären in gleicher Weise zustehenden Informationsrechte angewiesen. Bei einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft kann der Bund Informationsrechte ausüben, die den übrigen Eigentümern und Aktionären weder im Grundsatz noch hinsichtlich des Ausmasses zustehen, ohne dass er damit gegen aktienrechtliche Vorgaben verstösst.
- *Politische Akzeptanz*: Angesichts der grossen Sensibilität der Schweizerischen Bevölkerung in Bereich der Schweizerischen Post und der postalischen Grundversorgung geniesst die Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft eine grössere politische Akzeptanz als die Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

Entscheidend für die Wahl zwischen spezialgesetzlicher und privatrechtlicher Aktiengesellschaft sind also die Steuerungs- und Informationsbedürfnisse des Bundes einerseits sowie das Bedürfnis der Unternehmensführung nach möglichst grossen Handlungsfreiheiten anderseits. Zudem muss bei der Wahl der Rechtsform die politische Akzeptanz in der Bevölkerung beachtet werden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen, kommt der Bundesrat zum Schluss, dass eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft die sachgerechte Organisationsform für die Schweizerische Post darstellt.

1.4.2 Bundesbeteiligung

Die Bundesbeteiligung am Unternehmen Schweizerische Post ist nebst der gesetzlichen Regelung der Grundversorgung im Postgesetz der zweite Pfeiler der Postpolitik des Bundes, um den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten zu erfüllen.

Der Bund muss seine Beteiligung so ausgestalten, dass er im Stande ist, die öffentlichen Interessen zu verfolgen, um derentwillen er sich an der Schweizerischen Post beteiligt. Es ist deshalb gesetzlich vorgesehen, dass der Bund jederzeit über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen muss. Eine Abgabe dieser Mehrheit ist nur mittels Gesetzesänderung möglich. Diese Regelung entspricht derjenigen der Bundesbeteiligung an der SBB AG und der Swisscom AG.

Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes ist integraler Bestandteil des Konzeptes der schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung. Der Bund gibt die aus seiner Sicht weiterhin wichtige politische Steuerung des Unternehmens in einem sich stark wandelnden Umfeld nicht ab, und die Post erhält gleichzeitig den für das Wettbewerbsumfeld notwendigen Handlungsspielraum.

1.4.3 Personal

Der beabsichtigte Ausbau der unternehmerischen Flexibilität betrifft auch die Anpassung des Personalrechts. Die Schweizerische Post steht in wachsender Konkurrenz zu in- und ausländischen Unternehmen und hat damit andere personalrechtliche Bedürfnisse als die engere Bundesverwaltung. Diese können vom Bundespersonalgesetz nicht ausreichend abgedeckt werden. Aus diesem Grund soll die Schweizerische Post künftig selbständig, gestützt auf das OR, ihre Anstellungsverhältnisse regeln. Die Personalpolitik soll jedoch sowohl auf die Bedürfnisse der Unternehmung wie auch der Angestellten ausgerichtet sein. Im Sinne einer flankierenden Massnahme wird der Post eine Pflicht auferlegt, mit den Personalverbänden Vertragsverhandlungen über den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zu führen. Ausserdem untersteht die Post im Rahmen der Meldepflicht nach Artikel 5f. E-PG der Verpflichtung, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten.

Als Folge des Wechsels ins Obligationenrecht kommt Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3) nicht mehr direkt zur Anwendung. Deshalb wird die Post in *Artikel 12 Absatz 3* verpflichtet, als Arbeitgeberin die Chancengleichheit der Behinderten sicherzustellen.

Schliesslich steht dem Personal eine Vertretung im Verwaltungsrat der Unternehmung zu (vgl. *Art. 10*).

1.4.4 Aufsicht über die Postfinance

Im Rahmen der Revision des Postorganisationsgesetzes soll auch die Aufsicht über die Finanzdienstleistungen der Post (Postfinance) neu geregelt werden. Die heutige Organisation der Aufsicht über die Postfinance ist eine historisch gewachsene Sonderlösung und wenig transparent: Die Aufgaben sind verteilt zwischen Bundesrat,

dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Weitere Aufgaben nimmt die Postregulationsbehörde wahr und schliesslich liegt ein Teil der Zuständigkeit bei der Kontrollstelle für Geldwäscherei resp. bei der Selbstregulierungsorganisation der Post. Diese Aufsichtsordnung wird den Anforderungen an den Kunden- und Funktionsschutz nicht mehr gerecht. Die Postfinance soll deshalb der ordentlichen Finanzmarktaufsicht unterstellt werden. Der Bundesrat hat die Prüfung dieser Frage gegenüber dem Parlament im Rahmen der Behandlungen des Finanzmarktaufsichtsgesetzes im Juni 2006 bereits in Aussicht gestellt².

Einzelne Zahlungsverkehrstätigkeiten von Postfinance würden schon heute einer Bankentätigkeit Sinne von Artikel 2a Bankenverordnung vom 17. Mai 1972 (BankV; SR 952.02) entsprechen (Entgegennahme von Publikumsgeldern). Wegen der Ausnahmeregelung des Artikel 3a Abs. 1 BankV für Anstalten des öffentlichen Rechts ist die Post aber nicht der Gesetzgebung unterstellt. Mit der Änderung der Organisationsform der Post greift diese Ausnahmeregelung nicht mehr.

Die Unterstellung unter das Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007 (FINMAG; BBl 2007, 4625) setzt eine Bewilligung der Bankenkommission voraus. Damit kommen die Spezialgesetze der Finanzmarktaufsicht, in diesem Fall das Bankengesetz vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0), zur Anwendung. Der Umfang der Tätigkeit von Postfinance legt der Gesetzgeber im Zweckartikel fest (vgl. Art. 3).

Für die Beantragung und den Erhalt einer entsprechenden Bewilligung bedarf es keiner Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. Hingegen muss die Postfinance aus dem Stammhaus der Post ausgegliedert werden. Dies ist nötig, weil die Finanzmarktaufsicht nur Gesellschaften beaufsichtigt, die hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind (vgl. Art. 2a BankV). Die Post wird deshalb eine Tochtergesellschaft gründen und ihr die Tätigkeit von Postfinance übertragen müssen. Als Mutterunternehmen behält die Post die Kontrolle über die Postfinance. Die Mehrheitsbeteiligung der Post an der Postfinance ist sowohl aus Sicht der Post, die darin einer ihrer zentralen Ertragspfeiler findet, wie auch aus Sicht des Bundes als Auftraggeber für die Grundversorgung im Zahlungsverkehr unverzichtbar. Weiter muss die interne Organisation der Postfinance den finanzmarktrechtlichen Vorschriften genügen und sie muss über die vorgeschriebene Eigenkapitalbasis verfügen. Die dazu notwendigen Mittel können aus vorhandenen Mitteln des Konzerns bereitgestellt werden.

1.4.5 Abschaffung des Steuerprivilegs

Heute geniesst die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt das Steuerprivileg des Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010). Nach dieser Bestimmung sind die Eidgenossenschaft und ihre Anstalten, Betriebe und unselbständige Stiftungen von jeder Besteuerung durch Kantone und Gemeinden befreit. Eingeschränkt wird dieses Privileg durch Artikel 13 POG, wonach die Post für die Gewinne aus den Wettbewerbsdiensten besteuert wird.

² Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 28.02.2007 zu 06.3660. Postulat (WAK-NR). Finanzmarktaufsicht. Weiterentwicklung

Angesichts der Tatsache, dass die Post zukünftig mit Konkurrenten in einem geöffneten Markt tätig sein wird, sind Steuerprivilegien nicht mehr gerechtfertigt (vgl. *Art. 13*). Sie widersprechen dem Grundsatz der gleich langen Spiesse zwischen den Marktteilnehmerinnen. Mit der Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird die Post deshalb umfassend steuerpflichtig.

Ferner wird die Ausnahme von der Mehrwertsteuer gemäss Artikel 18 Ziffer 1 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer (MwStG; SR 641.20) aufgehoben. Es ist vorgesehen, diese Gesetzesänderung im Rahmen des Beschlusses des Bundesrates vom 26. Januar 2005 über die Überarbeitung des Mehrwertsteuergesetzes vorzunehmen. Die Mehrwertsteuerpflicht für die Dienste der Grundversorgung geht über die Regelung im europäischen Ausland hinaus. Dort sind die Leistungen der Grundversorgung auch im geöffneten Markt von der Mehrwertsteuer befreit.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Postorganisationsgesetz

2.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Gegenstand des Gesetzes ist die Umwandlung und die Organisation der Postunternehmung des Bundes. Es handelt sich dabei um eine Änderung der Organisationsform, resp. die Umwandlung der Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Es ist dies eine spezialgesetzliche Regelung, die von den im Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003 (FusG; SR 221.301) vorgesehenen Vorschriften nach Artikel 99ff. für die Umwandlung von Anstalten abweicht.

Art. 2 Rechtsform und Firma

Die Post ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Grundlage für die Postunternehmung sind das vorliegende Gesetz sowie die Statuten. Soweit in diesem Gesetz nichts anderes festgelegt ist, folgt ihre Organisation den aktienrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Abweichungen vom OR sollten nur dort gemacht werden, wo es sachgerecht und notwendig ist (vgl. *Art. 5*).

Der bestehende Eintrag im Handelsregister wird auf "Schweizerische Post AG, La Poste Suisse SA, La Posta Svizzera SA" angepasst.

Art. 3 Unternehmenszweck

In *Absatz 1* soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden für die wirtschaftlichen Aktivitäten der Post und ihrer Konzerngesellschaften. Die Zweckumschreibung ist bewusst allgemein gefasst, denn nur so hat die Unternehmung denselben Handlungsspielraum wie ihre Konkurrenz. Die detaillierte Umschreibung des Unternehmenszwecks ist Sache der Statuten. Damit werden Anpassungen, welche aufgrund der raschen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung notwendig werden können, erleichtert.

Die Post soll wie schon heute Postdienste im In- und Ausland im Sinne von Art. 92 BV erbringen; darunter fallen Postdienste (Brief- und Paketverkehr), Zahlungsverkehrsdienste sowie die Dienste der Personenbeförderung. Gleichzeitig soll sie, wie dies bis anhin ebenfalls schon der Fall war, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen damit zusammenhängende Dienstleistungen erbringen können. Dabei ist an Bereiche zu denken, in denen die Post heute schon mittels Konzerngesellschaften und assoziierten Gesellschaften tätig ist, wie zum Beispiel das Datenmanagement, das Direct mailing oder Logistikdienstleistungen im weiteren Sinne. Die Tätigkeit der Post im Bereich der Finanzdienstleistungen ist klar beschränkt auf Dienstleistungen, die ihre Verfassungsgrundlage in Artikel 92 BV finden: Nebst den Dienstleistungen der Grundversorgung mit Zahlungsverkehr gehört dazu auch ein den Kundenbedürfnissen entsprechendes Angebot an Zahlungsverkehrskonten. Darüber hinaus gehende Verkaufs- und Dienstleistungen kann die Post im Rahmen der üblichen Nutzung ihrer Infrastruktur in Zusammenarbeit mit Dritten erbringen (*Abs. 3*). Dies macht insbesondere dann Sinn, wenn die Post damit ihre Postschalter besser ausnützen kann. Um die der Post zufallenden Aufgaben erfüllen zu können, muss sie über die nötigen Instrumente für eine umfassende wirtschaftliche Tätigkeit verfügen. Diese werden in *Absatz 2* aufgezählt. Sie unterscheiden sich unwesentlich von den bereits heute im Postorganisationsgesetz gewährten Instrumenten: Auf jeden Fall soll ihr erlaubt werden, Allianzen mit anderen Gesellschaften einzugehen sowie Tochtergesellschaften zu gründen. Weiter soll sie Mittel am Geld- und Kapitalmarkt aufnehmen und anlegen können, wie sie es heute schon gestützt auf die Artikel 11b und 11c POG tun kann. *Absatz 2 Buchstabe d* ist jedoch nicht Grundlage für eine über den ordentlichen Zahlungsverkehr hinausgehende Finanztätigkeit der Post im Sinne einer Bankentätigkeit. Die strukturelle Ausgestaltung der Unternehmung ist Sache der Post selbst, bereits heute ist sie als Konzern organisiert. Weiterhin soll sie auch Grundstücke erwerben und veräussern können.

Art. 4 Betriebsorganisation

Mit dieser Vorschrift über die Organisation des Unternehmens wird zwar der Grundsatz, allen Anbieterinnen von Postdiensten möglichst gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen, aufgeweicht. Die Vorschrift wurde aber vom Parlament vor kurzem in das geltende Postorganisationsgesetz eingefügt und ist erst am 1. November 2007 in Kraft getreten. Sie soll daher übernommen werden.

Art. 5 Eignerstrategie

Der Bundesrat erlässt alle vier Jahre strategische Ziele für die Schweizerische Post. Diese Steuerungsmöglichkeit ist wichtig, weil die Gesetzgebung in ihrer relativ statischen Funktion nur in beschränktem Umfang dem stetigen Wandel des Umfelds der Post Rechnung tragen kann. Gleichzeitig soll der Bund mit den strategischen Zielen auch transparent machen, welche Absichten er mit seiner Mehrheitsbeteiligung verfolgt. Der Bund steuert seine Unternehmung heute schon mittels strategischen Zielen.

In *Absatz 2* werden das Reporting und die Informationspflichten des Verwaltungsrats gegenüber dem Eigner konkretisiert.

Gestützt auf diesen Verweis richtet sich die Organisation der Postunternehmung grundsätzlich nach den Bestimmungen des Aktienrechts. Da es sich beim vorliegenden Entwurf rechtlich um einen Gründungserlass handelt, müssen darin der Zweck, das Aktienkapital und der Aktionärskreis bestimmt sowie die Organe erwähnt werden. Darüber hinaus soll das Postorganisationsgesetz nur dort spezialgesetzliche Bestimmungen enthalten, wo es entweder für die Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft notwendig ist oder wo es aus Sicht des Bundes spezialgesetzliche Abweichungen vom Aktienrecht bedarf. Damit soll die unternehmerische Flexibilität der Post möglichst gross gehalten und nur das im Gesetz festgelegt werden, was aufgrund des politischen Steuerungsbedarfs notwendig ist. Alle weiteren Vorgaben zur Organisation des Unternehmens werden in den Statuten erlassen.

Auf die wörtliche oder sinngemässe deklaratorische Wiederholung von Bestimmungen des Aktienrechts, wie sie sich etwa im Telekommunikationsunternehmensgesetz vom 30. April 1997 (TUG; SR 784.11) finden, wird bewusst verzichtet. Damit soll die grundsätzliche Geltung des Aktienrechts zum Ausdruck gebracht werden.

2.1.2 Aktienkapital und Aktionärskreis

Wie vorstehend erwähnt muss sich der Umwandlungserlass zum Aktienkapital äussern. Die Höhe des Aktienkapitals, die Art der Beteiligungspapiere und deren Nennwert werden jedoch erst in den Statuten festgelegt. Diese werden erstmals vom Bundesrat verabschiedet, der zu Beginn die Aufgabe der Generalversammlung wahrnimmt. Die Post wird also künftig nicht mehr über ein Dotationskapital verfügen, sondern sich ausschliesslich nach privatrechtlichen Grundsätzen finanzieren (zur Umwandlung des Dotationskapitals vgl. Art. 17 Abs. 2).

Im Gesetz wird zudem wie schon im Fernmeldegesetz der Begriff "Beteiligungspapiere" verwendet, da nicht nur die Möglichkeit zur Ausgabe von Aktien sondern auch von Partizipationsscheinen bestehen soll.

Der Bund wird zu einer kapital- und stimmenmässigen Mehrheit verpflichtet. Die Vorlage zur Privatisierung der Swisscom AG im Jahre 2005 hat gezeigt, dass Politik und Bevölkerung sehr skeptisch sind gegenüber Privatisierungsvorhaben im Service public-Bereich. Der Entscheid über die Beteiligung des Bundes an seinen Unternehmen ist eine zentrale Frage von grosser politischer Wichtigkeit im Sinne von Art. 164 BV. Die Abgabe der Bundesmehrheit könnte deshalb nicht ohne die erforderliche demokratische Legitimation erfolgen.

2.1.3 Organe und Personal

Art. 9 Organe

Die Organisation der Unternehmung richtet sich nach Aktienrecht. Nebst der aktienrechtlich vorgeschriebenen Generalversammlung, dem Verwaltungsrat und der Revisionsstelle wird im Gesetz auch eine Geschäftsleitung etabliert. Der Geschäftsleitung wird gemäss Organisationsreglement des Verwaltungsrates die Geschäftsführung übertragen.

Art. 10 Verwaltungsrat

Den Angestellten der Post wird das Recht gegeben, ihre Interessen mit einer angemessenen Vertretung im Verwaltungsrat einzubringen. Diese Vertretung wird, wie alle anderen Verwaltungsräte, von der Generalversammlung gewählt. Sie untersteht deshalb auch denselben Rechten und Pflichten, namentlich bezüglich Geheimhaltung und Haftung. Daraus folgt auch, dass die Vertretung zwar als Organmitglied den Standpunkt des Personals einbringen kann, dies jedoch immer im Rahmen der Wahrung der Interessen des Unternehmens tun muss.

Art. 11 Geschäftsleitung

Die Geschäftsführung wird bereits im Gesetz der Geschäftsleitung übertragen. Währenddem sich der Verwaltungsrat auf unternehmerisch und strategisch bedeutsame Geschäfte konzentrieren soll, wird das operative Tagesgeschäft der Geschäftsleitung übertragen. Damit soll sichergestellt werden, dass der Verwaltungsrat nicht die Möglichkeit hat, die Geschäftsführung selber wahrzunehmen. Er wählt und beaufsichtigt diese jedoch. Dies entspricht auch der statutarischen Regelung bei grossen privatrechtlichen Aktiengesellschaften. Gemäss Corporate Governance-Bericht soll der Grundsatz der personellen Unabhängigkeit zwischen Geschäftsleitung und Verwaltungsrat nur dort durchbrochen werden, wo dies aus betriebspezifischen Interessen geboten ist.

Als weitere Konkretisierung des Aktienrechts ist aus praktischen Gründen die Geschäftsleitung und nicht der Verwaltungsrat befugt, Prokuristen und Prokuristinnen sowie Handlungsbevollmächtigte zu ernennen und diese beim Handelsregister anzumelden.

Art. 12 Anstellungsverhältnisse

Nach *Absatz 1* soll das gesamte Personal der Schweizerischen Post privatrechtlich angestellt werden. Dabei werden keine Abweichungen vom Obligationenrecht vorgesehen.

Die Regelung der einzelnen Arbeitsverhältnisse soll gestützt auf einen mit den Personalverbänden ausgehandelten Gesamtarbeitsvertrag erfolgen. Entsprechend sieht *Absatz 2* eine Verpflichtung der Schweizerischen Post vor, mit den Personalverbänden über den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages für den gesamten Konzern zu verhandeln. Dies schliesst nicht aus, dass darin den unterschiedlichen, spezifischen Bedürfnissen verschiedener Personalkategorien Rechnung getragen wird.

Mit *Absatz 3* soll die Post weiterhin verpflichtet werden, als Arbeitgeberin die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dazu war die Post bis anhin aufgrund des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG; SR 151.3) in Verbindung mit dem Bundespersonalgesetz verpflichtet. Diese Verpflichtung fällt aber mit dem Übergang zu privatrechtlichen Anstellungsverhältnissen weg.

Ausserdem soll die Post das schon bisher verfolgte "Management der Vielfalt" weiterführen. Es wird verbindlich festgehalten, dass der Förderung der Vielfalt und der Gleichstellung bei der Ausgestaltung der Personalpolitik Rechnung getragen wird. Die Post behält jedoch bei der Ausgestaltung ihrer Personalpolitik einen grossen Spielraum, da die vorgeschlagene Regelung weder bestimmte Massnahmen vorschreibt noch individuelle Ansprüche begründet.

2.1.4 Steuerpflicht

Art. 13

Das Bundesrecht sieht vor, dass der Bund und seine Anstalten, und darunter werden nach allgemeiner Ansicht auch die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften verstanden, von der Steuerpflicht befreit sind. Dies wird sowohl in Artikel 62d RVOG, in Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) wie auch in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe a Steuerharmonisierungsgesetz (StHG; SR 642.14) zum Ausdruck gebracht. Die künftige integrale Steuerpflicht der Post muss deshalb ausdrücklich im Unternehmenserlass verankert werden.

2.1.5 Rechtsbeziehungen und Haftung

Art. 14

Das geltende Postorganisationsgesetz verwies bezüglich der Rechtsbeziehungen zu den Kundinnen und Kunden auf die Postgesetzgebung sowie die Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr. In beiden Fällen sind die Verhältnisse zwischen Post und Kundschaft der Zivilgerichtsbarkeit unterworfen. Im vorgeschlagenen *Absatz 1* soll nun der Grundsatz in den Organisationserlass aufgenommen werden, dass die Rechtsbeziehungen zwischen der Post und ihrer Kundschaft dem Privatrecht unterstehen. Damit wird gleichzeitig auch festgehalten, dass das Angebot und die Preise der Post gemäss den Bedürfnissen des Marktes und nach rein privatrechtlichen Kriterien festgelegt werden können. Vorbehalten bleiben dabei Vorgaben, welche der Post im Rahmen der Grundversorgungsverpflichtung gemäss neuem Postgesetz gemacht werden können.

Verselbständigte Einheiten des Bundes erfüllen öffentliche Aufgaben. Daher käme im Haftungsfall grundsätzlich das Verantwortlichkeitsgesetz vom 1. März 1958 (VG; SR 170.32) zur Anwendung. Üben diese Einheiten ihre Tätigkeiten aber im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechts aus, d.h. haben sie ihre Kundenbeziehungen rein privatrechtlich ausgestaltet, wird die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes stossend. Gemäss dem Corporate Governance-Bericht

des Bundesrates sollen verselbständigte Einheiten in solchen Fällen ausschliesslich nach Privatrecht haften. Ebenso sollen ihre Organe sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter privatem Haftungsrecht unterstellt sein, damit Einheitlichkeit gewahrt ist. Aus diesem Grund wird in *Absatz 2* die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes explizit ausgeschlossen.

2.1.6 Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen sollen diejenigen Bestimmungen enthalten, welche für die Umwandlung der Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft notwendig sind. Die Umwandlung von einer Anstalt in eine AG ohne Liquidation erfolgt gewöhnlich nach Artikel 99ff. FusG. Das vom FusG vorgeschriebene Verfahren, insbesondere die Inventarpflicht und die Vermögensübertragung, würden im Fall der Post jedoch zu unverhältnismässig grossem Aufwand führen. Aus diesem Grund wird eine "massgeschneiderte" Umwandlung der Post von einer Anstalt in eine Aktiengesellschaft mittels Spezialgesetz vorgezogen.

Art. 15 Umwandlung der Organisationsform

Im vorliegenden Fall handelt es sich, wie in *Absatz 1* festgehalten, um eine reine "rechtsformändernde Umwandlung" und nicht um eine "übertragende Umwandlung" wie das 1998 bei der Trennung der PTT in Post und Swisscom AG der Fall war. Die Umwandlung stellt eine Änderung der Organisationsform dar, ohne dass die Rechtsverhältnisse der Unternehmung verändert werden. Einzig die Arbeitsverhältnisse werden gemäss *Artikel 12* angepasst. Die Gesellschaft behält also jederzeit ihre Identität und ihre Rechtspersönlichkeit.

Aufgrund der notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Umwandlung werden die Inkraftsetzung dieses Gesetzes und die Umwandlung nicht gleichzeitig erfolgen können. Auch lässt sich heute noch kein Termin festlegen, an welchem diese Arbeiten abgeschlossen sind und die Umwandlung vollzogen ist. Die Festlegung des Zeitpunktes der Umwandlung wird deshalb in *Absatz 2* an den Bundesrat delegiert, dieser löst ebenfalls die mit der Festlegung des Umwandlungszeitpunktes notwendigen Beschlussfassungen aus.

Aus Gründen der Transparenz soll in *Absatz 3* der Ablauf dieser Umwandlung im Detail dargestellt werden:

Der Umwandlungsbeschluss darf nur gestützt auf die geänderten Statuten und eine aktuelle Bilanz erfolgen. Liegt der Bilanzstichtag zum Zeitpunkt der Umwandlung mehr als sechs Monate zurück oder sind seit Abschluss der letzten Bilanz wichtige Änderungen in der Vermögenslage der Gesellschaft eingetreten, so muss gestützt auf *Buchstabe a* eine Zwischenbilanz durch eine befähigte Revisionsstelle erstellt werden. Artikel 58 FusG über die Erstellung der Zwischenbilanz im Falle der Umwandlung ist sinngemäss anzuwenden. Der Bundesrat beschliesst über diese Zwischenbilanz und entlastet den Verwaltungsrat (*Bst. b*).

Weiter wählt der Bundesrat den ersten Verwaltungsrat und bezeichnet dessen Präsidenten oder Präsidentin. Ausserdem beschliesst er (anstelle einer Gründerversammlung) die ersten Statuten der Postunternehmung und bestimmt die Revisionsstelle (*Abs. 3 Bst. c*).

Die Zuständigkeit und die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Umwandlung im Rahmen des Obligationenrechts liegen aufgrund von *Buchstabe d* ausdrücklich beim Verwaltungsrat. Insbesondere erlässt er die notwendigen Organisationsreglemente und bestimmt sodann in einer ersten Verwaltungsratssitzung die mit der Geschäftsführung und Vertretung betrauten Personen. Hier ist zu beachten, dass keine Abweichung zu *Artikel 11* statuiert wird; der Verwaltungsrat ernennt nur die Führungsspitze, deren Vertreter er anschliessend beim Handelsregister anmelden muss.

Die Umwandlung der Organisationsform führt zu Änderungen und Anpassungen von verschiedenen Registereinträgen. Neben dem in Absatz 4 genannten Grundbuch muss insbesondere für die Register des Strassenverkehrs in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein einfaches und zweckmässiges Verfahren gefunden werden.

Art. 16 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Art. 17 Übergangsbestimmungen

Absatz 1 enthält eine Übergangsbestimmung zum heutigen Artikel 20 Absatz 4 POG. Er soll sicherstellen, dass die in diesem Artikel verankerten und heute noch laufenden Fristen nach Inkrafttreten des revidierten POG weiterlaufen.

Absatz 2 enthält die Bestimmungen zur Umwandlung des Dotationskapitals, welches der Post bei der Errichtung der Anstalt im Jahre 1998 zur Verfügung gestellt wurde. Es sollte dazu dienen, Verluste, die vorübergehend auftreten können, abzudecken. Aus Sicht des Bundes stellt das Dotationskapital ein zweckgebundenes Staatsvermögen dar. Zwischen der Anstalt und dem Bund begründet es ein Schuldverhältnis. In der Regel wäre die Anstalt verpflichtet, Zinsen aus dem Dotationsverhältnis zu bezahlen. Bei der Post wurde auf eine solche Verzinsung verzichtet, stattdessen wurde sie per Gesetz zur Ablieferung eines Teils ihres Gewinnes verpflichtet.

Die Schweizerische Post hat in den letzten Jahren die vom Bundesrat in den strategischen Zielen verlangte Aufstockung des Eigenkapitals vorangetrieben und wird mittelfristig die erforderliche Eigenkapitalbasis aufgebaut haben. Teil dieses Eigenkapitals ist auch das Dotationskapital. Konsequenterweise soll dieses Dotationskapital mit der Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft in Eigenkapital umgewandelt werden.

Die Unternehmung führt als Arbeitgeberin alle Anstellungsverhältnisse der Anstalt weiter. Bei Inkrafttreten des Gesetzes werden die Arbeitsverhältnisse der Angestellten ins Obligationenrecht überführt (*Abs. 3*).

In *Absatz 4* des Entwurfs wird eine Übergangsbestimmung zur Aufhebung der Staatsgarantie vorgeschlagen. In der Botschaft vom 10. Juni 1996 zum Postgesetz hat der Bundesrat beantragt, die Staatsgarantie für Postkontogelder explizit in das Postgesetz aufzunehmen. In den Räten wurde jedoch die Meinung vertreten, der Bund würde mit oder ohne Festlegung einer expliziten Garantie im Gesetz für die Verbindlichkeiten seiner öffentlich-rechtlichen Anstalt haften. Die explizite Garantie fand also keinen Eingang ins Gesetz. Demzufolge wird heute davon ausgegangen, dass der Bund eine zwar subsidiäre, aber umfassende Garantie für die Post trägt. Der Bund garantiert also den Kundinnen und Kunden im Falle der Zahlungsunfähigkeit

der Post subsidiär, für deren Verbindlichkeiten einzustehen, insbesondere garantiert er die Rückzahlung der Guthaben im Bereich Zahlungsverkehr. Im Jahre 2004 erhielt die Post mit einer Änderung des Postorganisationsgesetzes eine eigene Tresorerie. Mit der damit zusammenhängenden Streichung der Post aus Artikel 35 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG; SR 611.0) fiel jedoch lediglich die Liquiditätsgarantie des Bundes gegenüber der Post weg; die implizite Staatsgarantie sollte gemäss Botschaft weiterhin gewährleistet werden. Als Massnahme zur Minimierung des damit zusammenhängenden finanziellen Risikos wurden Vorschriften erlassen, insbesondere jene zur Anlagepolitik der Post, und Kontrollrechte der Eidgenössischen Finanzverwaltung errichtet. Gleichzeitig wurde die Post beauftragt, im Hinblick auf weitere Marktöffnungsschritte und eine allfällige spätere Aufhebung der Staatsgarantie sukzessive ein branchenübliches Eigenkapital aufzubauen. Der Aufbau dieses Eigenkapitals sollte voraussichtlich bis ins Jahr 2010 abgeschlossen sein.

Zum heutigen Zeitpunkt scheint eine Neubeurteilung der Aufhebung der Staatsgarantie angebracht. Dies aus verschiedenen Gründen:

- Die Schweizerische Post konnte in den letzten Jahren dank regelmässigen Gewinnen mit dem Aufbau einer branchenüblichen Eigenkapitalbasis beginnen. Damit hat sie ihr Haftungssubstrat vergrössert und sollte künftig in der Lage sein, die finanziellen Risiken ihrer Geschäftstätigkeit vollumfänglich selber zu tragen.
- Es ist eines der erklärten Ziele der Totalrevision der Postgesetzgebung, Wettbewerbsverzerrungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen möglichst zu vermeiden. Die Post, und damit auch PostFinance, geniesst heute durch die implizite faktische Staatsgarantie einen gewissen Wettbewerbsvorteil. Solche Garantien gelten nicht zuletzt auch in der EU aufgrund der tendenziell günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten als „unzulässige staatliche Beihilfen“.
- Die Staatshaftung gegenüber der Post ist gerade aufgrund ihrer Tätigkeit im Finanzbereich mit grossen und nur schwierig qualifizierbaren und quantifizierbaren Risiken verbunden. Der Bundesrat hat im Leitsatz 12 seines Corporate Governance-Berichtes festgehalten, dass der Bund gegenüber verselbstständigen Einheiten nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Garantien eingehen soll. Vorausgesetzt, die ausreichende Eigenkapitalbasis der Post wird erreicht, lässt es sich aus risikopolitischer Sicht nicht mehr länger rechtfertigen, der Post eine Staatsgarantie zu gewähren.
- Das weitaus grösste finanzielle Risiko ist mit der Staatsgarantie für die Postkontogelder verbunden. Die in Kap. 1.3.4 vorgeschlagene Neuregelung der Aufsicht über die Postfinance hat zur Folge, dass sich Postfinance ebenfalls mit einem den geltenden internationalen Bestimmungen entsprechenden Eigenkapital ausrüsten muss, um unter anderem ihr unternehmerisches Risiko selber decken zu können. Sind die Voraussetzungen zur Unterstellung unter die Finanzmarktaufsicht erfüllt, so sind damit auch die Voraussetzungen für die "Entlassung" der Postfinance aus der Staatsgarantie gegeben.

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Bundesrat im nun vorliegenden Entwurf eine gestaffelte Abschaffung der Staatsgarantie. Die Garantie war bisher primär für die Verbindlichkeiten im Bereich der Finanzdienstleistungen relevant. Nachdem die branchenübliche Eigenmittel-Alimentierung sowie die Unterstellung

unter die ordentliche Finanzmarktaufsicht vorgesehen ist, kann diese Garantie mittelfristig und unter Berücksichtigung der Interessen der Kundinnen und Kunden aufgehoben werden. Damit werden gleiche Bedingungen geschaffen zwischen der Post bzw. ihre Tochter und denjenigen Finanzinstituten, die über keine Staatsgarantie verfügen.

Art. 18 Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Er wird das Gesetz gemeinsam mit dem totalrevidierten Postgesetzes in Kraft setzen.

2.2 Änderungen bisherigen Rechts

Mit Inkrafttreten des neuen Postorganisationsgesetzes wird das alte Gesetz vollständig aufgehoben.

Weiter erfolgen Anpassungen im bisherigen Recht als Folge der Unterstellung des Postpersonals unter das Obligationenrecht (*Ziff. 1, 2 und 3*).

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Da die Eigenerposition des Bundes gegenüber der Post mit Inkrafttreten des neuen Postorganisationsgesetzes unverändert bestehen bleiben wird, wird es auch einnahmenseitig bzw. im Zusammenhang mit der Gewinnablieferung der Post keine Änderungen geben. Ob sich dies langfristig ändern wird, hängt davon ab, ob der Bundesrat beabsichtigt Beteiligungspapiere an Dritte zu veräussern. Hingegen werden durch die neu vollumfängliche Steuerpflicht der Post entsprechende Einnahmen auf Bundesebene zu erwarten sein.

Die Revision des Postorganisationsgesetzes wird in der Bundesverwaltung keine personellen Auswirkungen haben. Die heute bereits eingesetzten Stellen zur Wahrnehmung der Eigenerinteressen (Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und Eidgenössische Finanzverwaltung) werden künftig die Interessen als Aktionärsvertreter wahrnehmen.

Mit der expliziten Abschaffung der Staatsgarantie wird zudem das finanzielle Risiko reduziert, das mit der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Post verbunden ist.

3.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Schweizerische Post wird als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wie eine private Kapitalgesellschaft besteuert. Diese Steuern werden zwischen Bund, Kantonen und den Gemeinden aufzuteilen sein.

Je nach Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebung wird die Änderung der Organisationsform der Post Auswirkungen im Bereich der Liegenschafts- und Vermögenssteuer haben.

3.3 Auswirkungen auf die Schweizerische Post

Die Umwandlung der Organisationsform wird der Schweizerischen Post die Kooperationsmöglichkeiten weiter erleichtern, welche für ein Bestehen in den international liberalisierten Märkten notwendig sind. Mit dem allgemein gefassten Zweckartikel wird der Post zudem die Möglichkeit gegeben, ihre Produkte und Dienstleistungsangebote entsprechend den technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen. Dieser Handlungsspielraum ist insbesondere für eine langfristig ausgerichtete Strategie für die Postfinance notwendig.

Zu einem wesentlichen Teil werden die Auswirkungen der Totalrevision der Postgesetzgebung aber auch von der Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrages im revidierten Postgesetz abhängen. Die Studie Plaut/Frontier kommt zum Schluss, dass sowohl die Auflagen zur Grundversorgung wie auch die Möglichkeit zu Rationalisierungsmassnahmen auf Seiten des Unternehmens darüber entscheiden, ob die Post unter Wettbewerbsbedingungen die Grundversorgung erbringen kann.

Weiter hat die Revision des Postorganisationsgesetzes Auswirkungen auf die Angestellten der Post. Sie werden künftig aufgrund privatrechtlicher Verträge angestellt werden und unterstehen nicht mehr dem Bundespersonalgesetz. Daraus ergibt sich keine direkte personelle Auswirkung im Bezug auf die Beschäftigungslage, sondern nur auf die Bedingungen der Anstellung. Auch für das Personal wird die Öffnung des Marktes gestützt auf das neue Postgesetz, je nach Entwicklung des Wettbewerbs, bedeutendere Auswirkungen haben, als die Revision des Postorganisationsgesetzes alleine. Im Gegenteil sollte die mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigte Stärkung der Schweizerischen Post zum kurz- und längerfristigen Erhalt von Arbeitsplätzen beitragen.

3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Revision bewirkt eine nachhaltige Stärkung der Schweizerischen Post mit den entsprechend positiven Auswirkungen auf die ganze Volkswirtschaft. Die Post ist einerseits auf absehbare Zeit das einzige Unternehmen, das eine landesweite und flächendeckende Versorgung mit Postdiensten gewährleisten kann. Diese Versorgung ist Voraussetzung für das Funktionieren und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Andererseits besteht ein grosses Interesse an einer stabilen und wettbewerbsfähigen Post, ist sie doch eine der grössten Arbeitgeberinnen im Land.

3.5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz stehen einer Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft nicht entgegen. Zu beachten ist, dass klare Regeln für die

Vertretung der Schweiz in den internationalen Gremien festgelegt werden. Diese sind im Entwurf zum Postgesetz enthalten.

3.6 Verhältnis zum europäischen Recht

Bei der Neuausrichtung des staatlichen Unternehmens im Postmarkt sind keine Rechtsakte der EU zu berücksichtigen. Insbesondere wird die Wahl der Rechtsform des Unternehmens den Staaten überlassen. Gefordert ist einzig, dass hoheitliche und betriebliche Aufgaben klar getrennt sind. Die Schweiz verfügt über keinerlei vertragliche Verpflichtungen mit der EG im Postsektor und ist deshalb auch nicht verpflichtet, allfällige Regelungen der Gemeinschaft zu übernehmen.