

Swico
Lagerstrasse 33
CH-8004 Zürich

Tel.: +41 44 446 90 90
www.swico.ch
info@swico.ch



Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Zürich, 15.10.2026

Teilrevision Postgesetz (PG) und Teilrevision Postorganisationsgesetz (POG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Rösti
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, zu den beiden Teilrevisionen 2026/28 «Teilrevision Postgesetz (PG) und Teilrevision Postorganisationsgesetz (POG)» Stellung zu nehmen.

Swico ist der Wirtschaftsverband der Digitalindustrie und vertritt die Interessen etablierter Unternehmen sowie Start-ups in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und betreibt das nationale Rücknahmesystem «Swico-Recycling» für Elektro- und Elektronikgeräte. Swico zählt über 750 Mitglieder aus der ICT- und Internetbranche. Diese Unternehmen beschäftigen rund 60'000 Mitarbeitende und erwirtschaften jährlich einen Umsatz von über 40 Milliarden Franken.

Zusammenfassung:

Swico anerkennt zwar die Rolle der Post für einen funktionierenden Service Public. Der Verband lehnt jedoch die vorgesehene Ausweitung des Unternehmenszwecks der Post auf digitale Dienstleistungen ab, da damit in funktionierende private Märkte eingegriffen und Wettbewerbsverzerrungen verschärft werden. Der Tätigkeitsbereich der Post ist deshalb präzise und abschliessend auf unmittelbar mit dem Grundversorgungsauftrag verbundene Leistungen zu begrenzen. Digitale Kommunikationsdienstleistungen und das hybride Zustellsystem sind aus der Vorlage zu streichen. Zudem fordert Swico ein wirksames Quersubventionsverbot und eine getrennte und transparent geprüfte Rechnungslegung für Tätigkeiten ausserhalb der Grundversorgung.

Darüber hinaus verlangt Swico wirksame Schranken für Beteiligungserwerbe der Post, eine Überprüfung bestehender marktlicher Aktivitäten, wettbewerbsneutrale Beschaffungen sowie eine klare Trennung zwischen Grundversorgung und der Frage, wer sie erbringt. Wo private Anbieter Leistungen zuverlässig erbringen, sind staatliche Sonderrechte und eine dauerhafte Bindung an die Post nicht gerechtfertigt.

1 Allgemeine Würdigung

Im Rahmen der Pa. Iv. Grosse Jürg «*Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten*» hat Swico den wichtigen Beitrag der Post für einen funktionierenden Service Public anerkannt. Gleichzeitig machten wir deutlich, dass mit der Pa. Iv. Grosse ein wichtiger Schritt unternommen wird, um künftig Marktverzerrungen zu vermindern oder gar zu verhindern. Bereits damals war für Swico klar, dass entsprechende Verzerrungen insbesondere auch im Markt für digitale Produkte und Dienstleistungen zu vermeiden sind.

Die vorliegende Teilrevision wird mit der Ausweitung des Unternehmenszwecks und der Grundversorgung dem Ziel, Marktverzerrungen zu verhindern nicht gerecht. Swico ist überzeugt, dass der aktuelle Vorentwurf in funktionierende Märkte eingreift, indem der Unternehmenszweck der Post ausgeweitet anstatt präzisiert wird. Dies gilt insbesondere für digitale Kommunikationsdienstleistungen. In diesem Zusammenhang äussern wir auch Kritik an diesem Vorentwurf.

2 Grundsatz: Grenzen staatlicher Marktteilnahme

Die Bundesverfassung trifft einen klaren ordnungspolitischen Grundentscheid zugunsten einer freiheitlichen, privatwirtschaftlich getragenen Wirtschaftsordnung (Art. 27, 94 BV). Wirtschaftliche Tätigkeiten sind grundsätzlich den Privaten zu überlassen. Staatliche Marktteilnahme bleibt subsidiär möglich, muss aber auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen sowie verhältnismässig und wettbewerbsneutral sein.

Dies erfordert, dass der Unternehmenszweck bei einer staatlichen Marktteilnahme präzise und restriktiv formuliert werden muss. Erweiterungen des Tätigkeitsbereichs dürfen nur dort erfolgen, wo ein ausgewiesenes öffentliches Interesse besteht und private Anbieter die betreffende Leistung nicht oder nicht ausreichend erbringen können.

Genau hier setzt unsere Kritik an: Der Bundesrat begründet die Ausweitung von Unternehmenszweck und Grundversorgung im Wesentlichen mit rückläufigen Volumina und sinkenden Erträgen im klassischen Postgeschäft. Das ist jedoch ein betriebswirtschaftlicher Befund, der kein öffentliches Interesse an staatlicher Tätigkeit in funktionierenden Märkten begründet. Der Ertragsdruck in einem geschützten Markt kann nicht die Legitimation liefern, in einen funktionierenden Markt einzutreten.

Je weiter der gesetzliche Unternehmenszweck gefasst wird, desto grösser ist das Risiko, dass strukturelle Vorteile bundeseigener Unternehmen auch in funktionierende Wettbewerbsmärkte hineinwirken. Der Gesetzgeber hat deshalb bei der Definition des Tätigkeitsbereichs der Post einen besonders strengen Massstab anzulegen und sich auf jene Tätigkeiten zu beschränken, die für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags tatsächlich erforderlich sind.

2.1 Keine neue PTT unter digitalen Vorzeichen

Die Schweiz hat sich mit der Trennung der damaligen PTT bewusst von einem Modell verabschiedet, in dem geschützte Monopolbereiche und wettbewerbliche Marktaktivitäten unter einem staatlichen Dach verbunden waren. Wird der Unternehmenszweck der Post heute für digitale Plattformen, Kommunikationsdienste und weitere Zukäufe geöffnet, droht eine Wiederholung dieses Modells unter digitalen Vorzeichen. Das wäre ordnungspolitisch ein Rückschritt. Der gesetzliche Auftrag ist deshalb klar auf jene Tätigkeiten zu begrenzen, die für die Grundversorgung tatsächlich erforderlich sind.

3 Unternehmenszweck klar begrenzen

Art. 3 VE-POG des Vorentwurfes weitet den Zweck der Post auf digitale Kommunikationsdienstleistungen und auf weitere Produkte aus, sofern diese in engem Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen, von untergeordneter Bedeutung sind und auf einem erheblichen öffentlichen Interesse beruhen. Die Kriterien «enger Zusammenhang» und «untergeordnete Bedeutung» sind unbestimmt und nahezu beliebig ausfüllbar. Praktisch jede Tätigkeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie lässt sich mit hinreichender Abstraktion an eine Haupttätigkeit anknüpfen. Die Bestimmung leistet damit nicht Begrenzung, sondern vielmehr Ermächtigung. Je weiter und unbestimmter der Tätigkeitsbereich formuliert wird, desto grösser ist das Risiko, dass funktionierende Märkte durch staatliche Marktteilnahme verzerrt werden.

Die Wirtschaft fordert deshalb eine präzise und abschliessende Umschreibung des zulässigen Tätigkeitsbereichs der Post wie sie auch in der Vorlage zur Pa. Iv. Grossen gefordert worden ist. Zulässig sollen nur Tätigkeiten sein, die mit der Beförderung von Postsendungen, Stückgütern und den gesetzlich vorgesehenen Zahlungsverkehrsdienstleistungen unmittelbar zusammenhängen oder diesen vor- oder nachgelagert sind. Darüberhinausgehende Tätigkeiten, insbesondere eigenständige Angebote im Bereich digitaler Kommunikations-, Plattform-, Cloud-, Software-, Identitäts- oder anderer digitaler Dienstleistungen, sind nicht vom Unternehmenszweck der Post zu erfassen. Der digitale Raum ist von funktionierendem Wettbewerb geprägt.

Die Wirtschaft sieht deshalb keine Grundlage für eine Ausdehnung staatlicher Tätigkeit in diese Märkte und lehnte in der Vernehmlassung zur Vorlage Pa. Iv. Grossen eine Ausdehnung auf das Betreiben von Plattformen für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur ab.

Besonders kritisch ist die vorgesehene Ermächtigung zum Anbieten eigenständiger digitaler Kommunikationsdienstleistungen. Das Bundesamt für Justiz hält im erläuternden Bericht selbst fest, dass diese Tätigkeit über die Bundeskompetenz im Bereich des Postwesens hinausgehen könnte. Eine Gesetzesbestimmung, deren Verfassungsmässigkeit bereits im Gesetzgebungsverfahren umstritten ist, schafft keine Rechtssicherheit. Die Wirtschaft fordert deshalb Art. 3 Abs. 1 Bst. a bis sowie Art. 3 Abs. 1bis VE-POG ersatzlos zu streichen. Eine Ausdehnung des Unternehmenszwecks der Post auf diese Märkte ist ordnungspolitisch nicht gerechtfertigt und würde bestehende Wettbewerbsverzerrungen weiter verschärfen.

Art. 3 Abs. 1 lit. a. VE-POG

Beförderung von Postsendungen und Stückgütern in standardisierten Behältnissen sowie der Beförderung unmittelbar vor- oder nachgelagerter oder mit dieser auf andere Weise sachlich eng zusammenhängender Tätigkeiten, sofern diese unter verhältnismässigem Mitteleinsatz erfolgen und die Erfüllung der Hauptaufgaben nicht gefährden;

Art. 3 Abs. 1 lit. a^{bis} VE-POG

~~Betrieb von Plattformen für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur und das Anbieten von digitalen Kommunikationsdienstleistungen;~~

Art. 3 Abs. 1^{bis} VE-POG

~~Die Post kann weitere Produkte und Dienstleistungen in physischer und elektronischer Form anbieten, sofern:~~

~~a. in engem Zusammenhang mit den Diensten nach Absatz 1 stehen sowie die einzelnen Tätigkeiten im Vergleich mit diesen von untergeordneter Bedeutung sind; und~~

~~b. auf einem sachbezogenen öffentlichen Interesse beruhen.~~

3.1 Beteiligungserwerbe wirksam kontrollieren

Die vorgesehene Genehmigungspflicht für Beteiligungserwerbe ist im Grundsatz richtig, bleibt in der vorgeschlagenen Ausgestaltung aber zu schwach. Ein Umsatzschwellenwert von 50 Millionen Franken blendet gerade den kleinteiligen und innovationsgetriebenen ICT-Markt weitgehend aus. Swico fordert deshalb eine deutliche Senkung des Schwellenwerts und die Erfassung auch von Minderheitsbeteiligungen sowie schrittweisen Beteiligungserwerben.

Die Prüfung darf sich nicht auf die formelle Vereinbarkeit mit dem Unternehmenszweck beschränken. Ebenso zu beurteilen sind die Auswirkungen auf Wettbewerb und private Anbieter. Die PostCom soll deshalb vor ihrem Entscheid eine Stellungnahme der Wettbewerbskommission einholen. Betroffenen Wettbewerbern sind Parteistellung und ein wirksames Beschwerderecht einzuräumen; die Entscheide sind unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen zu veröffentlichen.

Die neue Zweckbegrenzung muss zudem für bestehende Geschäftsfelder, Tochtergesellschaften und Beteiligungen gelten. Aktivitäten, die mit dem revidierten Unternehmenszweck nicht vereinbar sind, sind innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist einzustellen oder zu veräussern. Marktteilnehmer sollen bei der PostCom die Überprüfung konkreter Angebote und Tätigkeiten beantragen können.

4 Digitale Dienste und hybrides Zustellsystem in der Grundversorgung

Aus der grundsätzlichen Ablehnung eigenständiger digitaler Tätigkeiten der Post folgt konsequenterweise, dass auch elektronische Sendungen und das hybride Zustellsystem nicht in die Grundversorgung gehören. Die neuen Absätze 1 und 9 in Art. 14 VE-PG nehmen die elektronische Übermittlung und den Betrieb eines hybriden Zustellsystems jedoch ausdrücklich in die Grundversorgung auf. Der digitale Brief wurde bereits zuvor durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg eingeführt, ohne dass dafür eine hinreichende gesetzliche Grundlage bestand. Mit der vorliegenden Revision wird diese Grundlage nun nachträglich geschaffen. Damit greift die Bindung von Art. 1 lit. e und Art. 2 VPG, wonach die Grundversorgung durch die Post oder von ihr beherrschte Konzerngesellschaften zu erbringen ist. Öffentlich-private Kooperationen werden dadurch erschwert, und es entsteht ein starker Anreiz zum Eigenaufbau von Infrastruktur und zu Akquisitionen, statt zur Beschaffung am Markt. Je weiter die Grundversorgung definiert wird, desto grösser der Zwang zur vertikalen Integration und das Risiko der Quersubventionierung.

Die Wirtschaft lehnt eine Ausweitung der Grundversorgung auf digitale Dienste deshalb kategorisch ab. Die Digitalisierung ist ein dynamischer, von privaten Akteuren getriebener Markt. Es besteht kein Marktversagen, und der Bund selbst hält im Bericht zum VE-PG fest, dass keine Hinweise auf ein klassisches Marktversagen vorliegen. Der digitale Brief steht privaten Nutzern bereits seit 2021 freiwillig offen, und Banken wie Krankenkassen bieten eigene sichere elektronische Zustelllösungen an.

Die Wirtschaft fordert, die elektronische Übermittlung und das hybride Zustellsystem aus der Grundversorgung (Art. 14 Abs. 9 VE-PG) zu streichen:

Art. 14 Abs. 1 VE-PG

Die Post stellt die Beförderung von Briefen ~~und~~ Paketen ~~und elektronischen Sendungen~~ als Einzel- oder Massensendung sowie von Zeitungen und Zeitschriften sicher.

Art. 14 Abs. 9 VE-PG

~~Die Post betreibt ein hybrides Zustellsystem, mit dem Sendungen elektronisch aufgegeben werden können. Die Empfängerinnen und Empfänger entscheiden, ob sie die Sendungen elektronisch oder physisch erhalten wollen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.~~

Art. 14 Abs. 10 VE-PG

~~Die Post gewährleistet entsprechend dem Stand der Technik die Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Authentizität und Nichtabstreitbarkeit der über das hybride Zustellsystem aufgegebenen elektronischen Sendungen.~~

4.1 Monopolstellung nicht in digitale Märkte übertragen

Solange die Post über den reservierten Dienst verfügt, darf sie diese staatlich abgesicherte Stellung nicht auf digitale Zustell- und Kommunikationsmärkte übertragen. Der Wettbewerbsvorteil darf nicht aus gesetzlichen Sonderrechten, privilegiertem Kundenzugang oder der Konzernzugehörigkeit entstehen, sondern muss auf der Qualität und Wirtschaftlichkeit des Angebots beruhen. Digitale Lösungen der öffentlichen Hand sind deshalb technologieoffen und wettbewerbsfähig zu beschaffen.

5 Quersubventionierungsverbot und Kostentransparenz

Die vorliegende Revision lässt das Quersubventionierungsverbot unverändert. Das geltende Verbot nach Art. 19 Abs. 1 PG untersagt der Post einzig, Erträge aus dem reservierten Dienst zur Verbilligung von Tätigkeiten ausserhalb der Grundversorgung zu verwenden. Es erfasst damit jedoch nicht, dass defizitäre selbstgewählte Tätigkeiten dauerhaft aus anderen Konzernträgen getragen werden, worin die eigentliche Wettbewerbsproblematik liegt.

Die Wirtschaft fordert deshalb, das Verbot im Sinne der parlamentarischen Initiative Grossen auszuweiten. Eine unzulässige Quersubventionierung soll bereits dann vorliegen, wenn kumulativ erstens der Umsatzerlös einer Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung deren inkrementelle Kosten nicht deckt und zweitens der Umsatzerlös aller dieser Dienstleistungen ohne Finanzdienstleistungen deren Kosten insgesamt nicht deckt. Ergänzend ist für Tätigkeiten ausserhalb der Grundversorgung eine getrennte Rechnungslegung mit jährlicher externer Prüfung und Veröffentlichung vorzuschreiben.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist der Aufsicht der PostCom zu unterstellen und mit einem wirksamen Sanktionsmechanismus zu verbinden. Verstösse sind als sanktionsbewehrte Rechtsverletzungen auszugestalten, damit die PostCom die erzielten Gewinne einziehen und Verwaltungssanktionen bis zur gesetzlich vorgesehenen Höhe verhängen kann. Ohne griffige Sanktion bleibt das Verbot wirkungslos.

Art. 19 Abs. 1^{bis} PG

^{1bis} Eine unzulässige Quersubventionierung liegt insbesondere vor, wenn:

- a. Der Umsatzerlös einer bestimmten Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung nicht zur Deckung der inkrementellen Kosten ausreicht; oder
- b. Der Umsatzerlös der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung ohne Finanzdienstleistungen deren Kosten insgesamt nicht deckt.

5.1 Wettbewerbsneutralität bei Beschaffungen und Angeboten

Das Quersubventionierungsverbot muss auch indirekte Wettbewerbsverzerrungen erfassen. Der Postkonzern darf eigene Tochtergesellschaften und Geschäftsbereiche bei internen oder externen Beschaffungen nicht bevorzugen. Leistungsbezüge sind zu Marktkonditionen nach dem Drittvergleichsgrundsatz und, wo sachlich möglich, im offenen Wettbewerb zu vergeben.

Umgekehrt dürfen Konzerngesellschaften der Post bei Ausschreibungen Dritter keine Vorteile aus Staatsnähe, günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten, konzerninternen Aufträgen oder Mitteln aus geschützten Bereichen einsetzen. Leistungen im Wettbewerbsbereich sind zu Vollkosten zu kalkulieren. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist durch die PostCom wirksam zu beaufsichtigen und zu sanktionieren.

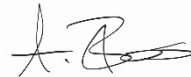
Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Swico



Dr. Jon Fanzun
CEO



Annika Bos
Public Affairs Manager