

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Querschnittsprüfung der Aufsicht über die Grundversorgung

PostCom, ComCom, BAKOM

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	817.20448
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Sicherstellung der Grundversorgung	17
2.1 Es werden sehr unterschiedliche Wege verfolgt	17
2.2 Der inaktive Fonds Grundversorgung Telekommunikation.....	19
3 Qualität der Aufsicht	21
3.1 Eine Vielfalt von Risiken und Regulatoren.....	21
3.2 Der technologische Wandel erfordert mehr Flexibilität.....	23
3.3 Die Aufsichtsbehörden haben wenig Einfluss auf die Preisgestaltung.....	24
4 Die PostCom, das BAKOM und die ComCom	25
4.1 Ganz unterschiedliche Organisation der Regulatoren.....	25
4.2 Zur Stärkung der PostCom fehlt ein Einsichtsrecht	26
4.3 Knappe Ressourcen für die Prüfung der Finanzierung	26
4.4 Doppelspurigkeiten in der Aufsicht	27
5 Finanzielle Transparenz	28
5.1 Ineffizienz und Querfinanzierungen sind die Hauptrisiken	28
5.2 Die Berechnung der Nettokosten führt nicht zu mehr Transparenz bei der Post.....	29
5.3 Die rechnerischen Instrumente verhindern nicht das inhärente Risiko von Querfinanzierungen bei der Post.....	32
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und andere Dokumente	34
Anhang 2: Abkürzungen	36

Anhang 3: Glossar.....37

Querschnittsprüfung der Aufsicht über die Grundversorgung

PostCom, ComCom, BAKOM

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Postkommission (PostCom) beaufsichtigt den Markt für Postdienstleistungen. Der Grundversorgungsauftrag mit Postdienstleistungen (Briefe, Pakete, Zeitungen und Zeitschriften) und mit Dienstleistungen im Zahlungsverkehr (Kontoeröffnung, Ein- und Auszahlungen, Überweisungen) ist im Postgesetz festgelegt. Die Grundversorgung wird mit den Umsatzerlösen der Post finanziert (Art. 46 Postverordnung). Das Briefestrommonopol für Briefe bis 50 Gramm ist ein zusätzliches Element zur Finanzierung der beiden Grundversorgungsaufträge. Das jährliche Marktvolumen beträgt rund 3,4 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) reguliert den Markt für Telekommunikationsdienstleistungen. Für die Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen ist die periodische wettbewerbliche Ausschreibung einer Konzession durch den Bund vorgesehen. Bis heute erhielt die Swisscom die Konzession ohne ein ganzes Ausschreibungsverfahren zu durchlaufen. Sie war die einzige interessierte Leistungserbringerin. In Art. 14 und 15 des Fernmeldegesetzes und in Art. 12 der Fernmeldeverordnung sind das Verfahren und die Voraussetzungen für die Konzessionsvergabe geregelt. Die Swisscom erbringt die Grundversorgung ohne finanzielle Abgeltung aus dem Branchenfonds. Zum Umsatzvolumen aus der Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen sind keine Informationen verfügbar, da die Swisscom bisher keine finanzielle Abgeltung beanspruchte.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte eine vergleichende Prüfung der Aufsicht über die Grundversorgung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen durch. Dabei stellte sie keine wesentlichen Mängel in der Aufsichtstätigkeit fest.

Vereinfachung der Aufsichtsinstrumente dank Spartenrechnung

Die Leistungsträger von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen erbringen Leistungen sowohl in der Grundversorgung als auch in freien Märkten. Diese Konstellation birgt inhärent das Risiko von verdeckten Querfinanzierungen¹. Der Gesetzgeber adressiert dieses Risiko im Postbereich, indem er von den Leistungsträgern den Nachweis zur Einhaltung des Querfinanzierungsverbots verlangt. Die rechtlichen Vorgaben sehen zu diesem Zweck insbesondere vor, dass die Post ihre Kosten unter der Annahme berechnet, dass sie ausschliesslich Briefe bis 50 Gramm befördert.

Des Weiteren erlaubt der sogenannte Nettokostenausgleich der Post, innerhalb der Grundversorgung Defizite einzelner Dienstleistungen mit Überschüssen anderer Dienstleistungen auszugleichen. Die Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung ist sehr anspruchsvoll und stützt sich teilweise auf Hypothesen ab. Zwischen der finanziellen Berichterstattung der Post gemäss den *International Financial Reporting Standards* und der regulatorischen Berichterstattung gibt es Unterschiede. Eine wesentliche Position dieser

¹ Gemäss Art. 19 Postgesetz wird der Begriff «Quersubventionierung» verwendet. Da jedoch keine Subvention fliesst, handelt es sich um eine Querfinanzierung. Im Bericht wird deshalb einheitlich der Begriff «Querfinanzierung» verwendet.

Unterschiede sind die kalkulatorischen Zinsen, die nur in der regulatorischen Berichterstattung enthalten sind. Weder mit dem öffentlich verfügbaren Geschäftsbericht der Post, noch mit der Berichterstattung der PostCom sind diese Unterschiede herzuleiten. Dafür sind zusätzliche, interne Informationen der Post notwendig.

Im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen verfügt die ComCom über keine Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung.

Um bei der Post die finanzielle Transparenz zu erhöhen und das Risiko von verdeckten Querfinanzierungen zu vermindern, empfiehlt die EFK dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK), die Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung und des Nachweises zur Einhaltung des Querfinanzierungsverbots durch eine Spartenrechnung zu ersetzen.

Mittels Gewährung eines Einsichtsrechts könnte die Aufsicht gestärkt werden

Die PostCom ist für die Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeiten auf Informationen von den beaufsichtigten Unternehmen angewiesen. Die gesetzlichen Grundlagen erlauben es dem Regulator nicht, diese Informationen risikoorientiert vor Ort zu überprüfen. Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, die Aufsicht des Regulators zu stärken, indem ihm ein Einsichtsrecht bei den Beaufsichtigten übertragen wird.

Technologieneutrale Vorgaben für eine zukunftsfähige Aufsicht und Regulierung

Das Fernmeldegesetz sieht eine technologieneutrale Erbringung der Grundversorgung vor, weshalb grundsätzlich auch drahtlose Technologien (Mobilfunk (inkl. 5G), satellitengestützte Lösungen) zur Sicherstellung der Grundversorgung eingesetzt werden können. Die Verordnung und die technisch administrativen Vorschriften schreiben indessen Qualitätsmerkmale vor, die in der Regel eine leitungsgebundene Erbringung (Glas oder Kupfer) erfordern.

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, eine Anpassung der Rechtsgrundlagen zu prüfen, damit bei der Umsetzung der Grundversorgung die Technologieneutralität der Leistungserbringung konsequenter berücksichtigt wird.

Audit transversal de la surveillance sur le service universel

PostCom, ComCom, OFCOM

L'essentiel en bref

La Commission fédérale de la poste (PostCom) surveille le marché des services postaux. Le mandat de service universel dans les domaines de la poste lettres, colis, journaux et périodiques) et des paiements (ouvertures de compte, versements, retraits et virements) sont définis dans la loi sur la poste. Le service universel est financé par les recettes de la Poste (art. 46 de l'ordonnance sur la Poste). Le monopole des lettres jusqu'à 50 grammes est un élément supplémentaire pour financer les deux mandats de service universel. Le volume annuel du marché s'élève à environ 3,4 milliards de francs.

La Commission fédérale de la communication (ComCom) réglemente le marché des services de télécommunications. La Confédération prévoit la mise au concours périodique de la concession de service universel dans le secteur des télécommunications. Jusqu'ici, Swisscom a obtenu la concession de service universel sans qu'une procédure complète d'appel d'offres soit menée. Elle était la seule prestataire intéressée. Les procédures et les conditions d'octroi de la concession sont réglées dans les art. 14 et 15 de la loi sur les télécommunications et dans l'art. 12 de l'ordonnance sur les services de télécommunications. Swisscom assure le service universel sans compensation financière du fonds sectoriel. Swisscom n'ayant pas demandé de compensation financière jusqu'ici, il n'y a pas d'informations disponibles sur le chiffre d'affaires réalisé dans le cadre du service universel de télécommunications.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen comparatif de la surveillance du service universel postal et de télécommunications. Il n'a pas constaté de manquement majeur dans les activités de surveillance.

Simplification des instruments de surveillance grâce à la comptabilité par secteur

Les prestataires de services postaux et de télécommunications fournissent aussi bien des services dans le cadre du service universel que du marché libre. Cette configuration comporte un risque inhérent de financements croisés¹ cachés. Le législateur tient compte de ce risque dans le domaine postal et exige des prestataires qu'ils apportent la preuve du respect de l'interdiction des financements croisés. Les prescriptions légales prévoient notamment que la Poste calcule ses coûts en supposant qu'elle n'achemine que des lettres jusqu'à 50 grammes.

En outre, la compensation des coûts nets permet à la Poste de contrebalancer les déficits de certaines prestations du service universel par les excédents d'autres prestations. Le calcul des coûts nets du service universel est très exigeant et s'appuie en partie sur des hypothèses. Il existe des différences entre la comptabilité financière de la Poste établie selon les *International Financial Reporting Standards* et les comptes réglementaires. Ces différences

¹ Selon l'art. 19 de la Loi sur la poste, le terme « subvention croisée » est utilisé. Toutefois, aucune subvention n'étant versée, il s'agit d'un financement croisé, raison pour laquelle le terme « financement croisé » est utilisé de manière uniforme dans ce rapport.

sont principalement imputables aux intérêts calculés, qui figurent uniquement dans les comptes réglementaires. Ni le rapport de gestion de la Poste, accessible au public, ni le rapport de la PostCom ne permettent d'expliquer ces différences. Il faudrait pour cela disposer de davantage d'informations internes à la Poste.

Dans le domaine des services de télécommunications, la ComCom ne dispose d'aucun calcul des coûts nets relevant du service universel.

Pour améliorer la transparence financière de la Poste et réduire les risques de financements croisés cachés, le CDF recommande au Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG-DETEC) de remplacer le calcul des coûts nets du service universel et le contrôle du respect de l'interdiction de financements croisés par une comptabilité par secteur.

L'octroi d'un droit de regard permettrait de renforcer la surveillance

La PostCom est tributaire des informations fournies par les entreprises soumises à sa surveillance pour mener à bien ses activités. Les bases légales ne permettent pas au régulateur de procéder sur place à un contrôle de ces informations axé sur les risques. Le CDF recommande au SG-DETEC de renforcer la surveillance exercée par le régulateur en lui octroyant un droit de regard sur les entreprises qui font l'objet de sa surveillance.

Des directives technologiquement neutres pour une surveillance et une réglementation durables

La loi sur les télécommunications prévoit une fourniture du service universel neutre sur le plan technologique, raison pour laquelle les technologies sans fil (téléphonie mobile (y c. 5G) et solutions par satellite) peuvent en principe aussi être utilisées pour assurer ce service. L'ordonnance et les directives technico-administratives fixent cependant des critères de qualité qui nécessitent généralement un mode de fourniture par le biais de fibre optique ou de fil de cuivre.

Le CDF recommande au SG-DETEC d'envisager une adaptation des bases légales afin que la neutralité technologique soit davantage prise en considération dans le cadre de la fourniture du service universel.

Texte original en allemand

Verifica trasversale concernente la vigilanza sul servizio universale

PostCom, ComCom, UFCOM

L'essenziale in breve

La Commissione federale delle poste (PostCom) esercita la vigilanza sul mercato dei servizi postali. Il mandato di servizio universale nell'ambito dei servizi postali (lettere, pacchetti, giornali e riviste) e del traffico dei pagamenti (apertura di un conto, versamenti, pagamenti e trasferimenti) è definito nella legge sulle poste. Il servizio universale è finanziato con i ricavi della Posta (art. 46 dell'ordinanza sulle poste). Il monopolio residuo per le lettere fino a 50 grammi costituisce un elemento supplementare per finanziare i due mandati di servizio universale. Il volume di mercato annuo ammonta a circa 3,4 miliardi di franchi.

La Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) disciplina il mercato dei servizi di telecomunicazione. La Confederazione prevede bandi di gara periodici per la concessione del servizio universale nell'ambito delle telecomunicazioni. Fino ad oggi Swisscom ha ottenuto la concessione senza aver dovuto partecipare a una procedura di messa a concorso completa in quanto unica azienda fornitrice interessata. Gli articoli 14 e 15 della legge sulle telecomunicazioni e l'articolo 12 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione disciplinano la procedura e le condizioni per il rilascio della concessione. Swisscom fornisce il servizio universale senza ricevere alcuna indennità finanziaria dal fondo settoriale. Non vi sono informazioni sul fatturato realizzato con il servizio universale nell'ambito delle telecomunicazioni perché Swisscom finora non ha chiesto alcuna indennità finanziaria.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una verifica comparativa della vigilanza sul servizio universale nell'ambito dei servizi postali e delle telecomunicazioni. Non ha constatato alcuna lacuna importante nell'attività di vigilanza.

Semplificazione degli strumenti di vigilanza grazie alla contabilità per settore

I fornitori di prestazioni postali e di telecomunicazione offrono i propri servizi sia nel quadro del servizio universale, sia nel libero mercato. Questa configurazione comporta un rischio intrinseco di finanziamenti trasversali dissimulati¹. Il legislatore tiene conto di questo rischio in ambito postale richiedendo ai propri fornitori di prestazioni di comprovare il rispetto del divieto di finanziamento trasversale. A tal fine, le disposizioni legali prevedono in particolare che la Posta calcoli le proprie spese ipotizzando di trasportare esclusivamente lettere fino a un peso di 50 grammi.

Inoltre la cosiddetta compensazione dei costi netti della Posta permette di bilanciare i deficit di singole prestazioni del servizio universale con le eccedenze di altre prestazioni. Il calcolo dei costi netti del servizio universale è molto difficile e si basa in parte su delle ipotesi. Sono state constatate delle differenze tra il rendiconto finanziario secondo gli *International Financial Reporting Standards* e il reporting conforme alle esigenze di regolazione.

¹ Nell'art. 19 LPO si utilizza l'espressione «sovvenzionamento trasversale». Poiché tuttavia non si versa alcun sovvenzionamento, si tratta di un finanziamento trasversale. Per questo motivo nel rapporto viene usata l'espressione «finanziamento trasversale».

Queste differenze sono principalmente riconducibili agli interessi calcolatori, che figurano unicamente nel reporting conforme alle esigenze di regolazione. Né il rapporto di gestione della Posta pubblicato, né i rendiconti di PostCom permettono di spiegare queste differenze. A tal fine occorrono informazioni supplementari interne della Posta.

Per quel che concerne le prestazioni di telecomunicazione, ComCom non dispone di alcun calcolo dei costi netti del servizio universale.

Per aumentare la trasparenza finanziaria della Posta e ridurre il rischio di finanziamenti trasversali dissimulati, il CDF raccomanda alla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (SG-DATEC), di sostituire il calcolo dei costi netti del servizio universale e la prova del rispetto del divieto di finanziamento trasversale con la contabilità per settore.

La concessione di un diritto di esame contribuirebbe a migliorare la vigilanza

Per esercitare le sue attività di vigilanza, la PostCom si basa sulle informazioni fornite dalle imprese assoggettate alla sua vigilanza. Le basi legali non permettono al regolatore di effettuare un controllo sul posto delle informazioni orientato ai rischi. Il CDF raccomanda alla SG-DATEC di rafforzare la vigilanza del regolatore conferendo a quest'ultimo un diritto di esame relativo alle imprese assoggettate alla sua vigilanza.

Prescrizioni neutrali dal punto di vista tecnologico per una vigilanza e una regolamentazione rivolte al futuro

La legge sulle telecomunicazioni prevede che il servizio universale venga fornito in modo neutro dal punto di vista tecnologico motivo per cui in linea di principio, per assicurare tale servizio, possono essere utilizzate anche tecnologie wireless (telefonia mobile, compreso il 5G e soluzioni satellitari). Tuttavia, l'ordinanza e le prescrizioni tecniche e amministrative impongono caratteristiche di qualità che solitamente richiedono una fornitura su reti cablate (vetro o rame).

Il CDF raccomanda alla SG-DATEC di prendere in considerazione un adeguamento delle basi legali affinché nel quadro della fornitura del servizio universale venga maggiormente tenuto conto della neutralità dal punto di vista tecnologico.

Testo originale in tedesco

Cross-section audit of the supervision of the universal service

PostCom, ComCom, OFCOM

Key facts

The Federal Postal Services Commission (PostCom) supervises the market for postal services. The Postal Services Act sets out the universal service mandate for postal services (letters, parcels, newspapers and magazines) and for payment services (account opening, deposits and withdrawals, transfers). The universal service is financed by the turnover of Swiss Post (Art. 46 of the Postal Ordinance). The residual monopoly for domestic letters below 50g is an additional element in financing the two universal service mandates. The annual market volume is around CHF 3.4 billion.

The Federal Communications Commission (ComCom) regulates the telecommunications services market. The Confederation periodically holds a competitive tender for the concession to provide universal telecommunications services. Until now, Swisscom has been awarded the concession without going through a full tender procedure. It was the only service provider interested. Articles 14 and 15 of the Telecommunications Act and Article 12 of the Telecommunications Ordinance regulate the procedure and the conditions for awarding the concession. Swisscom provides the universal service without receiving financial compensation from the industry fund. As Swisscom has not claimed any financial compensation to date, no information is available on the turnover volume from the universal service for telecommunications services.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a comparative audit of the supervision of the universal service for postal and telecommunications services. It found no significant deficiencies in the supervisory activities.

Supervisory instruments simplified thanks to divisional accounting

Postal and telecommunications service providers deliver services both as part of the universal service and in free markets. This constellation inherently harbours the risk of hidden cross-financing¹. In the postal sector, the legislator addresses this risk by requiring service providers to prove compliance with the ban on cross-financing. To this end, the legal requirements stipulate in particular that Swiss Post must calculate its costs on the assumption that it only transports letters weighing up to 50g.

Furthermore, net cost compensation allows Swiss Post to offset deficits from individual services in the universal service with surpluses from other services. The calculation of the net costs of the universal service is very complex and is partly based on assumptions. There are discrepancies between Swiss Post's financial reports prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards and the regulatory reporting. Imputed interest accounts for the major part of these discrepancies, which is included only in the regulatory reporting. Neither Swiss Post's publicly available Annual Report nor the PostCom report

¹ In Article 19 of the Postal Services Act, the term "cross-subsidising" is used. However, since no subsidies are paid, this is a case of cross-financing. The report therefore uses the term "cross-financing" throughout.

allow any conclusion to be drawn on the origin of these differences. This would require more internal information from Swiss Post.

In terms of telecommunications services, ComCom has no calculation of the net costs of the universal service.

In order to increase financial transparency at Swiss Post and reduce the risk of hidden cross-financing, the SFAO recommends that the General Secretariat of the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (GS DETEC) introduce a divisional accounting system to replace the calculation of the net costs of the universal service and the proof of compliance with the ban on cross-financing.

Supervision could be strengthened by granting a right of inspection

PostCom is dependent on information from the supervised companies in order to carry out its supervisory activities. The legal basis does not allow the regulator to check this information on site in a risk-oriented manner. The SFAO recommends to the GS DETEC that the regulator's supervisory activities be strengthened by granting it the right to inspect the supervised companies.

Technology-neutral requirements for future-proof supervision and regulation

The Telecommunications Act states that the provision of the universal service should be technology-neutral, i.e. it should in principle also be possible to provide this service using wireless technologies (mobile telephony, including 5G, and satellite solutions). However, the ordinance and the technical administrative regulations stipulate quality characteristics which generally require a wire-based (glass or copper) mode of supply.

The SFAO recommends that the GS DETEC consider amending the legal basis so that greater account is taken of technological neutrality in the provision of the universal service.

Original text in German

Generelle Stellungnahmen der Geprüften

PostCom

La Commission fédérale de la poste PostCom partage les grandes lignes du présent rapport. Elle émet cependant quelques réserves quant à l'introduction d'une comptabilité par secteur « Spartenrechnung ». En effet, la comptabilité régulatoire est déjà directement liée au système de comptabilité analytique de la Poste. Par ailleurs, le calcul du coût net – respectivement le système de compensation – et le contrôle du respect des subventions croisées sont des concepts différents qui nécessitent, de ce fait, des approches et des outils différents.

Ainsi, un renforcement du contrôle du respect des subventions croisées ne pourrait se faire qu'en adaptant directement les outils expressément dévolus à cette tâche. Cela passe notamment par l'abandon du coût de fourniture isolée « Stand-alone-Kosten » au profit d'un autre indicateur ou d'une autre méthode. De telles modifications ne devraient être introduites qu'après avoir effectué une analyse minutieuse des différentes méthodes existantes.

ComCom

Die ComCom bedankt sich für die verschiedenen Anhörungen durch die EFK und für die Möglichkeit zur kurzen Stellungnahme:

Aufgrund der technologischen Entwicklung und der wachsenden Bedeutung eines Hochbreitbandanschlusses für die Bevölkerung plädiert die ComCom dafür, dass die Politik die Telecom-Grundversorgung (speziell deren Finanzierung) sowie die Breitband-Strategie überdenken und neu ausgestalten sollte. Wie die EFK ist auch die ComCom der Ansicht, dass die Regulatoren bei der Marktaufsicht nur über sehr beschränkte Eingriffsmöglichkeiten verfügen. Im Interesse des Konsumentenschutzes und des Wettbewerbs wären flexiblere Instrumente und ein generell technologieneutral ausgestaltetes Fernmeldegesetz wünschenswert.»

BAKOM

Das BAKOM wurde im Rahmen der Querschnittsprüfung der Aufsicht über die Grundversorgung einbezogen. Zu den 3 ausgesprochenen Empfehlungen äussert es sich nicht.

Bezüglich einer technologieneutralen Erbringung der Grundversorgung ist für den Telecombereich darauf hinzuweisen, dass mit der Konzessionserteilung im Jahre 2018 der Wechsel auf die sog. «IP-Technologie» ermöglicht wurde, was die bis dahin bestehende Abhängigkeit von traditionellen leitergebundenen Netzen für die Erbringung der Grundversorgungsdienste aufhob. Mit der laufenden Anpassung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) soll dem Anliegen einer technologieneutralen Ausgestaltung der Telecom-Grundversorgung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten weiter Rechnung getragen werden.

Ebenfalls ist zu erwähnen, dass der Bundesrat in seinem Bericht vom 10.12.2021 zum Postulat 19.3701 («Bessere Verfahren beim Zugang zu den geschlossenen Märkten des Bundes») die Vergabe der Grundversorgungskonzession im Fernmeldewesen untersucht hat. Er kommt dabei zum Schluss, dass das mangelnde Interesse der wichtigsten Marktakteure an der Grundversorgung nicht auf die Vergabeverfahren zurückzuführen sei, sondern vielmehr auf die Besonderheiten des Fernmeldemarktes. «Auf einem Markt, der sich durch rasche technologische Fortschritte auszeichnet und in den fortlaufend investiert werden muss, konzentrieren sich die Betreiberinnen und Betreiber verständlicherweise lieber auf

jene Dienstleistungen, die für sie aus wirtschaftlicher Sicht interessant sind. Die Durchführung einer Ausschreibung kostet viel Zeit und Geld, und zwar sowohl für die Konzessionsbehörde als auch für die Anbieterinnen und Anbieter, die ein Bewerbungsdossier einreichen».

GS-UVEK

Das GS-UVEK hält fest, dass die 3 Empfehlungen der EFK Themen betreffen, die nicht in der Kompetenz des GS-UVEK liegen, sondern in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Sie wären allenfalls im Rahmen einer künftigen Revision des Postgesetzes und des Fernmeldegesetzes von diesem zu beurteilen. Die Empfehlungen richten sich also nicht an das GS-UVEK, sondern an den Gesetzgeber, weshalb sich das GS-UVEK dazu nicht äussert.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Als Reaktion auf den schnellen technologischen Wandel und auf Liberalisierungsbestrebungen in den europäischen Postmärkten teilte der Bund 1997 die Post-, Telegraf- und Telefonverwaltung (PTT) in die spezialrechtlichen Aktiengesellschaften Post AG (zuerst eine Anstalt und ab 2010 eine spezialgesetzliche AG) und Swisscom AG (Swisscom) auf.

Die Swisscom agierte ab diesem Zeitpunkt im liberalisierten Markt für Telekommunikationsdienstleistungen. 1998 erteilte der Bund der Swisscom einen Grundversorgungsauftrag für fünf Jahre (1998–2002). Später löste der Bund diesen Auftrag durch eine Grundversorgungskonzession ab. 2004 begann der Gesetzgeber, den Markt für Postdienstleistungen schrittweise zu liberalisieren. Die Post erhielt vom Bund den Auftrag, die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu übernehmen.

Das revidierte Postgesetz (PG) und das Fernmeldegesetz (FMG) bilden die gesetzlichen Grundlagen für die Aufsicht über die Grundversorgung in den Bereichen Post und Telekommunikation.

Im Telekommunikationsbereich übernahm die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) die Rolle als Konzessionsbehörde und Marktregulierungsorgan. Die Facharbeit führt das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) im Auftragsverhältnis aus. Die ComCom verfügt über ein Kommissionssekretariat.

Im postalischen Bereich war von 2004 bis zur ersten Totalrevision des PG nach der Deregulierung im Jahr 2012 die Postregulationsbehörde (PostReg) für die Aufsicht verantwortlich. Danach schuf der Gesetzgeber die heutige Postkommission (PostCom). Im Gegensatz zur ComCom arbeitet die PostCom mit einem eigenen Fachsekretariat. Nebst der Betreuung der Kommission führt das Sekretariat die Fachaufgaben selbständig aus.

Die Kommission Poststellen war zwischen 2004 und 2011 für die Ausarbeitung von Empfehlungen zu Poststellenschliessungen oder -verlegungen zuständig. Der Gesetzgeber übertrug diese Aufgabe 2012 der PostCom.

ComCom und PostCom sind seit 2012 dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK) administrativ als ausserparlamentarische und unabhängige Kommissionen angegliedert. Sie bilden zusammen mit ElCom, RailCom und UBI die Verwaltungseinheit Regulierungsbehörden Infrastruktur (RegInfra)². Das GS-UVEK erbringt für die RegInfra Leistungen in den administrativen Bereichen Logistik, Informatik, Personalwesen, Übersetzung, Haushalt- und Rechnungsführung.

Die vorliegende Prüfung vergleicht die Aufsichtstätigkeit der PostCom, der ComCom und des BAKOM (Sektion Post und Sektion Netze und Dienste). Die Aufgaben der Aufsicht sind in Kapitel 3.1, Tabelle 3, erwähnt.

² Umfang siehe Anhang 3 Glossar

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel ist die Beurteilung der Aufsicht über die Grundversorgung durch PostCom, ComCom und BAKOM im Quervergleich. Die Prüfung beleuchtet folgende Fragen:

- Ist die Aufsichtstätigkeit zweckmässig ausgestaltet?
- Ist die Aufsichtstätigkeit über die Grundversorgung mit Fokus auf Kostentransparenz und Wettbewerbsneutralität wirksam?
- Bestehen Verzichts- oder Vereinfachungsmöglichkeiten im Bereich der Aufsicht?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Kaderli (Revisionsleiter), Karin Berger, Michael Fischer, Marco Roschi und Beat Stamm vom 6. Juli bis 16. November 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Jean-Marc Stucki. Der vorliegende Bericht berücksichtigt keine weiteren Entwicklungen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der PostCom, der ComCom und vom BAKOM umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 28. April 2021 statt. Teilgenommen haben:

PostCom: Präsidentin

Leiterin Fachsekretariat

Stv. Leiterin Fachsekretariat

ComCom: Präsidentin

Leiter Kommissionssekretariat

BAKOM: Leiter Abteilung Telecomdienste und Post

Leiter Sektion Netze und Dienste

Leiterin Post

GS-UVEK: Fachreferentin Stab bundesnahe Unternehmen

EFK: Mandatsleiter

Fachbereichsleiter

Revisionsleiter

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Sicherstellung der Grundversorgung

2.1 Es werden sehr unterschiedliche Wege verfolgt

Die Grundversorgung umfasst gemäss PG und FMG heute die folgenden Leistungen:

Aspekt	Post		Telekommunikation
	Postverkehr	Zahlungsverkehr	
Beauftragungsart	Gesetzlicher Auftrag im PG		Grundversorgungs-konzession
Leistungen	Beförderung von: <ul style="list-style-type: none"> • Briefen bis 1 kg im Inland • Briefen bis 2 kg ins Ausland • Paketen bis 20 kg • Abonnierten Zeitungen und Zeitschriften in Tageszustellung 	<ul style="list-style-type: none"> • Eröffnung und Führung eines Zahlungsverkehrskontos • Überweisung vom eigenen Konto auf Konto Dritter • Bargeldeinzahlung und -bezug auf das eigene Konto bzw. vom eigenen Konto • Überweisung von Bargeld auf Konto Dritter 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlicher Telefondienst mit einer oder drei Nummern • Zugangsdienst zum Internet mit Mindestgeschwindigkeit von 10 Mbits/s (seit 1.1.2020) • Kostenloser Verzeichniseintrag (Anspruch auf zwei für Haushalte) • Dienste für Menschen mit Hör- und Sehbeeinträchtigungen oder mit eingeschränkter Mobilität
Finanzierung	Aus Erträgen aus dem Briefestromopol für die Beförderung von Briefen bis 50 Gramm sowie aus Umsatzerlösen der Post und ihrer Konzerngesellschaften		Branchenfonds, wird bis heute nicht beansprucht
Infrastruktur	Poststellennetz und Logistikinfrastruktur	Poststellennetz und PostFinance-Filialen	Dienst ist über einen Netzanschlusspunkt im Innern des Wohnraumes zu erbringen (grundsätzlich auch über drahtlose Technologien möglich)
Preisgestaltung	Nach einheitlichen wirtschaftlichen Grundsätzen, distanzunabhängig	Nach einheitlichen wirtschaftlichen Grundsätzen	Nach einheitlichen wirtschaftlichen Grundsätzen, distanzunabhängig; vom Bundesrat festgelegte Preisobergrenzen (Art. 22 FDV)

Tabelle 1: Grundversorgung (Quellen: PostCom, ComCom, BAKOM)

Post

Die Grundversorgung im Postbereich besteht aus dem «Reservierten Dienst» – dem Briefrestmonopol auf Briefen bis 50 Gramm – und den weiteren Dienstleistungen der Grundversorgung. In beiden Bereichen hat die Post die Pflicht, die Leistungen zu erbringen. Im nicht reservierten Teil der Grundversorgung dürfen private Unternehmen ebenfalls tätig sein.

Ausserhalb der Grundversorgung können die Post wie auch Private ohne Versorgungsverpflichtung weitere postalische Dienstleistungen erbringen. Diese beinhalten:

- Briefe 1000 bis 2000 Gramm
- Pakete 20 bis 30 Kilogramm
- Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in der Frühzustellung
- Nicht adressierte Sendungen
- Express- und Kurierdienstleistungen

Zahlungsverkehr

Einen Grundversorgungsauftrag für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs kennt im internationalen Vergleich kaum ein anderes europäisches Land mehr.

Telekommunikation

Die Grundversorgung in der Telekommunikation wird im Gegensatz zur Post als Grundversorgungskonzession vergeben. Gemäss der gesetzlichen Ordnung soll die Versorgung der Bevölkerung mit Fernmeldediensten seit der Liberalisierung im Jahre 1998 primär über den Wettbewerb und nicht über den Grundversorgungsauftrag sichergestellt werden. Nur dort, wo der Markt gewisse Dienste nicht bereitstellt, soll der Grundversorgungsauftrag zum Zuge kommen. Die Grundversorgung ist mit anderen Worten «nur» als Sicherheitsnetz konzipiert, welches subsidiär zum Wettbewerb greift. Heute werden über 99% der Breitbandanschlüsse im Wettbewerb zu Marktkonditionen angeboten. Nur ein sehr kleiner Teil sind sog. Grundversorgungsanschlüsse, welche entsprechend reguliert sind (Preisobergrenzen, Qualitätsvorschriften).

Das ursprüngliche Ziel war es, dass die ComCom die Konzession unter Wettbewerbsbedingungen vergeben kann. Sollte sich kein Interessent melden, hat die ComCom die Möglichkeit, ein oder mehrere Anbieter zur Leistung der Grundversorgung zu verpflichten. Abgesehen von zahlreichen Auflagen und Pflichten beinhaltet die Konzession das Recht auf Entschädigung der ungedeckten Kosten der Grundversorgung aus einem dafür speziell zu errichtenden Branchenfonds.

Seit der ersten Ausschreibung im Jahr 2001 gingen die drei befristeten Grundversorgungskonzessionen 2003–2007, 2008–2017 und 2018–2022 an die Swisscom, da keine anderen Telekommunikationsfirmen an den Ausschreibungen 2001 und 2006 teilnahmen. Im Jahr 2016 wurde von einer Ausschreibung gänzlich abgesehen, weil bei einer Konsultation im Vorfeld einzig Swisscom ein Interesse an der Konzession angemeldet hatte. Heute beträgt die Konzessionsdauer fünf Jahre.

Die im Rahmen der Grundversorgung zu erbringenden Leistungen sind in Tabelle 1 ersichtlich.

Die Konzessionsvergabe im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen ist an folgende Kriterien für die ausgeschriebene Konzessionsperiode geknüpft, sofern eine Ausschreibung mit mehreren Interessenten möglich ist:

- Versorgungskonzept der Grundversorgung
- Geschäftliche Planung für Dauer der Konzession inklusive Preise
- Vorgesehene Investitionen für die Erbringung der Grundversorgungsleistungen
- Keine Forderung nach finanzieller Abgeltung oder, sofern alle Angebote finanzielle Abgeltungen aus dem Branchenfonds vorsehen, bestes Verhältnis zwischen der Erfüllung der qualitativen Kriterien und der benötigten finanziellen Abgeltung

Der vom Gesetzgeber erwartete kostendämpfende Wettbewerbseffekt der Ausschreibung der Grundversorgungskonzession blieb bisher aus. Bei keiner Ausschreibung bewarben sich neue Anbieter. Die Bedingungen und das Verfahren, um die Konzession für die Grundversorgung zu erwerben, sind in Art. 14 und 15 FMG und in Art. 12 der Fernmeldeverordnung beschrieben. 2015 prüfte das BAKOM die Aufteilung der Konzession, um diese für die Mitbewerbenden nach Regionen oder Inhalten attraktiver zu gestalten. Die ComCom kam auf Antrag des BAKOM zum Schluss, die Aufteilung zu verwerfen.³

Im Bereich der Telekommunikation legt der Bundesrat Preisobergrenzen für Grundversorgungsleistungen fest.

Beurteilung

Die Ausschreibung einer Konzession ist nur sinnvoll, wenn sich mehrere Interessenten bewerben. Durch den Wettbewerb entsteht Kostendruck, der für die Konsumentinnen und Konsumenten zu tieferen Preisen führen soll. Bewerben sich wiederholt keine Anbieter für die Konzession, kann dies folgende Gründe haben:

- Die erwartete Entschädigung für die konzessionierte Leistung deckt die damit verbundenen Investitionen nicht.
- Die Kriterien für die Vergabe der Konzession beschränken den Anbieterkreis derart, dass kein Wettbewerb entstehen kann.
- Die konzessionierte Leistung ist für die Anbieter nicht interessant, da der technologische Fortschritt diese in absehbarer Zeit durch andere Lösungen substituiert.

2.2 Der inaktive Fonds Grundversorgung Telekommunikation

Die Grundversorgungskonzessionärin hat ein Entschädigungsrecht für nicht kostendeckende Leistungen. Dafür sieht das Gesetz einen speziellen Branchenfonds vor, der heute inaktiv und leer ist. Der Fonds würde von allen Anbietern von Fernmeldediensten finanziert, die in der Schweiz mit diesen Diensten einen Umsatz von mindestens 5 Millionen Franken erwirtschaften. Voraussetzung dafür ist, dass die Grundversorgungskonzessionärin die Kosten der gesetzlich definierten Grundversorgung offenlegt. Die Botschaft von 1996 zum FMG hielt Folgendes fest: «Ideal wäre, wenn dieser Grundversorgungsfonds gar nie in Anspruch genommen werden müsste.» – dies ist bis heute der Fall. Die beteiligten Marktteilnehmer stellen folglich das Kosten/Nutzen-Verhältnis des Branchenfonds infrage.

³ Grundversorgung 2018, Antrag an die ComCom betreffend die Rahmenbedingungen für die Grundversorgung mit Blick auf die Grundversorgungskonzession ab 2018 des BAKOM vom 25. November 2015, behandelt an der ComCom-Sitzung vom 4. Dezember 2015.

Solange keine teuren, nicht amortisierbaren Investitionen in das Übertragungsnetz oder in die Leistungen zu tätigen sind, kann davon ausgegangen werden, dass der Fonds nicht beansprucht wird. Auf den 1. Januar 2020 wurde in der Grundversorgung die Datenübertragungskapazität des Internetanschlusses auf 10 Megabit (Mbit/s) erhöht. Die Swisscom setzte diese Verbesserung ohne Beanspruchung einer finanziellen Abgeltung um. Aufgrund der Corona-Pandemie reichte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-NR) die Motion⁴ ein, dass die Internet-Mindestdatenübertragungsrate auf 80 Mbit/s zu erhöhen sei. Der Bundesrat beantragte in seiner Empfehlung vom 26. August 2020 die Ablehnung der Motion. Als Begründung führt der Bundesrat die hohen Investitionen von geschätzt rund 3,6 Milliarden Franken an. Im Nationalrat wurde die Motion am 10. September 2020 deutlich angenommen. Der Ständerat sistierte am 8. Dezember 2020 die Motion für voraussichtlich höchstens ein Jahr. Ein Vergleich der Mindestdatenübertragungsraten pro Zeiteinheit mit dem europäischen Ausland⁵ ergibt für das Jahr 2019, dass nur Schweden und Grossbritannien über Mindestdatenübertragungsraten von 10 Mbit/s verfügen. Mit 80 Mbit/s wäre die Vorgabe für die Schweiz achtmal höher.

Sobald die Grundversorgungskonzessionärin eine finanzielle Abgeltung beanspruchen würde, müsste sie dem BAKOM jährlich alle für die Kostenevaluation und -kontrolle benötigten Informationen zur Verfügung stellen. Aus Tabelle 2 ist die Entwicklung der Marktanteile pro Telekommunikationsdienstleister der letzten Jahre ersichtlich:

Marktanteile in % per 31. Dezember	2016	2017	2018	2019 Prov.
Swisscom AG	52,8	51,4	52,4	51,1
UPC (vormals Cablecom)	20,0	19,3	18,1	16,6
Sunrise Communications AG	9,7	10,7	11,7	12,2
Quickline AG (vormals Finecom)	4,5	4,6	4,4	4,5
Salt (vormals Orange)	0,0	0,0	0,7	1,9
Diverse	13,0	14,0	12,7	13,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabelle 2: Marktanteile Breitband-Internetzugang auf dem Festnetz (Quelle: BAKOM)

Beurteilung

Die Führung des Branchenfonds würde zusätzliche Kosten in der Aufsicht verursachen. Aufgrund der Transparenzanforderungen würden die Kosten der Grundversorgung und inhärente Querfinanzierungen offengelegt. Anstelle der in der Verordnung über Fernmeldedienste vorgesehenen Nettokostenberechnung bei Fondsbeanspruchung würde eine Spartenrechnung nach einem etablierten Rechnungsstandard, etwa der International Financial Reporting Standards (IFRS), die Transparenz erhöhen.

⁴ Motion 20.3915, eingereicht am 29. Juni 2020

⁵ Berec (Body of European Regulators for Electronic Communications): BEREC Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service, 2019, BoR (19) 260, S. 14

3 Qualität der Aufsicht

3.1 Eine Vielfalt von Risiken und Regulatoren

Wenn der Markt nicht richtig spielt, kann dies folgende Gründe haben (die Aufzählung ist nicht abschliessend):

- Natürliches oder durch Marktkonzentration entstandenes Angebotsmonopol mit überhöhten Angebots- oder Zugangspreisen, etwa das Angebot der Post an Postfächern.
- Fehlendes Angebot, obwohl eine Nachfrage bestünde, beispielsweise die Erbringung von Grundversorgungsleistungen in abgelegenen Gemeinden in Randregionen.
- Informationsasymmetrien zwischen Verkäufern und Käufern führen zu Marktverzerrungen
- Querfinanzierung von Angeboten, um den Markt für interessierte Mitbewerbende unattraktiv zu gestalten.

Der Gesetzgeber hat Regulatoren vorgesehen, um das Marktversagen zu korrigieren. Die Regulatoren können folgende Instrumente einsetzen:

- Regeln für die Transaktionsabwicklung oder Sicherstellen einer flächendeckenden Grundversorgung
- Kontrolle der Preise und der Service-Standards
- Informationspflichten der Marktteilnehmer definieren und einfordern
- Einhaltung von Erwartungen der Anspruchsgruppen (z. B. unternehmerische Gesellschaftsverantwortung, Nachhaltigkeit) einfordern.

Die Post besteht unter anderem aus den drei Bereichen Post Schweiz AG, PostFinance AG und PostAuto AG. Folgende Regulatoren beaufsichtigen die drei Sparten:

- PostFinance FINMA, Grundversorgung durch BAKOM
- PostAuto BAV
- Post CH AG PostCom (Grundversorgung)
- Schweizerische Post AG PostCom (für Aufsicht im Zusammenhang mit Finanzierungen der Grundversorgung und Querfinanzierungsverbot)

Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, wie die Aufsicht ausgestaltet ist:

Aspekt	Post		Telekommunikation
	Postverkehr	Zahlungsverkehr	
Regulator	PostCom	BAKOM	ComCom zusammen mit dem BAKOM als Marktaufsichtsbehörde (gemäss Art. 58 FMG)
Qualitative Aufsicht	Überwachung der Erfüllung der Erreichbarkeit Überwachung der Laufzeiten von Briefen, Paketen und Presseerzeugnissen	Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen zur Grundversorgung im Zahlungsverkehr	Vergabe Grundversorgungskonzession und Überwachung der Einhaltung
Finanzielle Aufsicht	Prüfung der Finanzierung Grundversorgung inkl. Zahlungsverkehr		
Rahmen der Aufsicht, Preise und Tarife Grundversorgung	Distanzunabhängig	Keine spezifische Vorgabe	Distanzunabhängig, durch Bundesrat festgelegte einheitliche Preisobergrenzen
Aktive Marktaufsicht resp. Haupttätigkeiten	Registrierung der Anbieter Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen	Keine	Festlegung der Zugangspreise und -bedingungen bei fehlender Einigung (technologieabhängig) Vergabe zur Nutzung von Funkkonzessionen
Passive Marktaufsicht		Marktbeobachtung	
Verfahrensinstrumente (ohne Empfehlungen)	Durchführung von Verwaltungsverfahren und Erlass von Verfügungen betreffend Aufsichtsmaßnahmen oder Verwaltungssanktionen in den Teilbereichen der Grundversorgung und Marktaufsicht	Ordentliche verwaltungsrechtliche Aufsichtsinstrumente	Entscheid über Aufsichtsmaßnahmen und Verwaltungssanktionen

	Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren und Erlass von Strafbescheiden bei Verletzung der Meldepflicht oder des Monopols		
Zusatzaufgaben	Zugang zu Postfachanlagen und Adressdaten	Keine	Keine
Empfehlungen	Aussprache von Empfehlungen bei geplanten Schliessungen im schweizerischen Poststellennetz bei Uneinigkeit (inkl. Konsultation BAKOM im Zahlungsverkehr)	Aussprache von Empfehlungen bei Schliessungen und Umwandlungen von Poststellen und Agenturen	Keine

Tabelle 3: Aufsichtsübersicht (Quellen: PostCom, ComCom, BAKOM)

Der Gesetzgeber gestaltete die Gesetze so aus, dass die Regulatoren ohne Gesetzesanpassung keine neuen Aufgaben oder vertiefte Prüfungen vornehmen können. Der Bund steht in den Rollen als Eigner, Besteller und Regulator vor Herausforderungen:

- Der Bund als Eigner der Post und Mehrheitsaktionär der Swisscom gibt unter anderem Rendite und Dividendenziele vor, die in einem schwierigen Marktumfeld mit einer zunehmend kostspieligeren Grundversorgung zu erwirtschaften sind.
- Die Politik gibt vor, welche Leistungen in der Grundversorgung zu erbringen sind und der Bund «bestellt» diese bei den beiden Unternehmen. Die Post muss gemäss Art. 1 PG die Leistungen vielfältig, preiswert und qualitativ hochstehend anbieten. Diese Vorgaben haben direkte Auswirkungen auf die Rentabilität der Post.
- Gleichzeitig haben die beiden Aufsichtsbehörden PostCom und ComCom als unabhängige Regulatoren die Aufgabe, den Markteintritt von Mitbewerbern zu ermöglichen und Marktverzerrungen durch die beiden Bundesunternehmen zu verhindern.

3.2 Der technologische Wandel erfordert mehr Flexibilität

Das Tätigkeitsfeld der Regulatoren für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen ist durch den Gesetzgeber beschränkt. Es konzentriert sich auf die Überwachung der Einhaltung der vordefinierten qualitativen und finanziellen Anforderungen an die Grundversorgung. Im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen besteht durch die Fokussierung auf die Übertragungstechnologie «Kupferkabel» eine weitere Limitierung. Der Gesetzgeber definiert, wo Marktversagen besteht und welche Aufgaben die Regulatoren diesbezüglich wahrnehmen sollen. Art. 3 des Postgesetzes sieht vor, dass der Bundesrat periodisch die Wirksamkeit des Postgesetzes überprüft und, falls erforderlich, dem Parlament Vorschläge zur Anpassung unterbreitet.

Beurteilung

Die Regulatoren sind in ihrer Aufsichtstätigkeit eingeschränkt. Sie können ihre Aufgaben ohne gesetzliche Ergänzungen nicht an neue Marktverhältnisse oder Technologien anpassen (im Postbereich etwa digitale Services für die Briefpost, in der Telekommunikation z. B. Internet via 5G oder Satellitenlösung). Es besteht das Risiko, dass die Regulatoren ihre Aufgabe nicht flexibel an die wechselnden technologiebedingten Anforderungen anpassen können.

Sowohl die PostCom als auch die ComCom beaufsichtigen netzgestützte Leistungen, die mit unterschiedlichen technischen Mitteln von den Marktteilnehmern erbracht werden. Die Ausgestaltung der Marktaufsicht sollte deshalb nicht auf technologische Aspekte beschränkt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, eine Änderung der Rechtsgrundlagen zu initiieren, damit PostCom und ComCom ihre Aufsichtstätigkeiten technologie-neutral wahrnehmen können.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme GS-UVEK

Das GS-UVEK hält fest, dass die empfohlene Änderung der Rechtsgrundlagen nicht in der Kompetenz des GS-UVEK liegt, sondern in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Das GS-UVEK äussert sich daher nicht dazu.

3.3 Die Aufsichtsbehörden haben wenig Einfluss auf die Preisgestaltung

Sowohl im Post- als auch im Telekommunikationsmarkt haben die Regulierungsbehörden auf die Preise der Dienstleistungen nur einen beschränkten Einfluss, da sie nur die gesetzliche Vorgabe der distanzunabhängigen Preise prüfen kann. Der Grundsatz, dass die Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen sind, prüft der Preisüberwacher.

Bei Uneinigkeit über die Zugangspreise und -bedingungen bei Telekommunikationsdiensten haben die Vertragsparteien die Möglichkeit, bei der ComCom ein Gesuch um Festlegung der Zugangspreise einzureichen. Die ComCom kann kostenorientierte Preise festlegen, wenn eine Anbieterin (z. B. die Swisscom) eine marktbeherrschende Stellung hat. Die geltende Regelung ist nicht technologieunabhängig ausgestaltet, die ComCom kann ihre Rolle nur bei der herkömmlichen Kupfertechnologie wahrnehmen. In allen anderen Fällen, wie beispielsweise bei Glasfaserverbindungen oder Koaxialkabeln, müssen die Vertragsparteien unter sich eine Einigung finden oder eine zivilrechtliche Lösung herbeiführen.

Beurteilung

Die Regulatoren können ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nicht rechtzeitig auf veränderte Marktgegebenheiten, zum Beispiel aufgrund des rasanten technischen Fortschritts (fortschreitende Konvergenz), reagieren. Die EFK verweist auf Empfehlung 1.

4 Die PostCom, das BAKOM und die ComCom

4.1 Ganz unterschiedliche Organisation der Regulatoren

Die nachfolgende Tabelle zeigt den organisatorischen Umfang der Aufsichten:

Aspekt	Post		Telekommunikation
	Postverkehr	Zahlungsverkehr	
Regulator	PostCom	BAKOM	ComCom
Personelle Ausstattung der Kommission	Sieben Mitglieder, gewählt auf vier Jahre, maximal 12 Jahre	Keine	Sieben Mitglieder, gewählt auf vier Jahre, maximal 12 Jahre
Wahlverfahren der Kommissionsmitglieder	Vorschlag an das UVEK, Wahl durch den Bundesrat	--	Vorschlag an das UVEK, Wahl durch den Bundesrat
Unabhängigkeit von anderen Ämtern	Ja	Teilweise Doppelfunktion Aufsicht und Gesetzgebung	Teilweise / BAKOM
Geschäftsvorbereitung	Durch Fachsekretariat	--	Durch BAKOM
Kommissionssekretariat	6,9 FTE	--	2,4 FTE
Fachsekretariat		< 0,5 FTE (zwei Mitarbeitende)	Ausführung durch BAKOM
Fachkompetenz	Fachsekretariat	BAKOM	BAKOM
Einsichtsrecht bei den Beaufsichtigten		Kein Einsichtsrecht	

Tabelle 4: Organisatorischer Umfang der Aufsicht (Quellen: PostCom, ComCom, BAKOM)

Die PostCom verfügt über ein eigenes Fach- und Kommissionssekretariat, das nebst der Kommissionsarbeit auch die Fachthemen selbständig betreut. Die ComCom ist dagegen anders aufgestellt und verfügt über ein kleines Kommissionssekretariat. Die Facharbeit ist dauerhaft an das BAKOM ausgelagert. Der Zahlungsverkehr wird losgelöst von der PostCom durch das BAKOM beaufsichtigt.

Im Folgenden geht die EFK risikoorientiert auf ausgewählte Aspekte ein.

4.2 Zur Stärkung der PostCom fehlt ein Einsichtsrecht

Die PostCom ist für die Ausführung der Aufsichtstätigkeit bei der Registrierung der Anbieter und der Beaufsichtigung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen auf die Selbstdeklaration der Leistungserbringer angewiesen. Sie kann bei Unklarheiten oder Unvollständigkeit weitere Unterlagen einfordern. Sie ist jedoch auf die Mitwirkung der Unternehmen angewiesen. Sie verfügt über keine Möglichkeit, diese Informationen vor Ort zu überprüfen. Zwecks Ergänzung des massgebenden Sachverhalts kann sie kantonale oder eidgenössische Behörden beiziehen oder diesen Behörden Daten übermitteln, welche sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen – ersuchende Amtshilfe im Einzelfall also.

Beurteilung

Es besteht das Risiko, dass der PostCom seitens der Leistungserbringer fehlerhafte Angaben unterbreitet werden. Das fehlende Recht, diese Informationen zu überprüfen, schwächt die Aufsicht der PostCom.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, eine Änderung der Rechtsgrundlagen zu initiieren, um die Aufsichtstätigkeit der PostCom mittels Erteilung eines Einsichtsrechts bei den Beaufsichtigten zu stärken.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme GS-UVEK

Das GS-UVEK hält fest, dass die empfohlene Änderung der Rechtsgrundlagen nicht in der Kompetenz des GS-UVEK liegt, sondern in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Das GS-UVEK äussert sich daher nicht dazu.

4.3 Knappe Ressourcen für die Prüfung der Finanzierung

PostCom und ComCom gleichen sich in der zahlenmässigen Besetzung. Unterschiede sind im Bereich der zu erledigenden Facharbeiten erkennbar. Die PostCom greift auf ein eigenes Fach- und Kommissionssekretariat zurück, während die ComCom die Funktion des Fachsekretariats an das BAKOM delegiert.

Die PostCom setzt mit ihrem Fachsekretariat die gesetzlichen Vorgaben als Aufsichtsbehörde um und verabschiedet die Ergebnisse im Rahmen der Kommissionssitzung. Trotz der guten Personaldotation sind die Ressourcen der PostCom für die Prüfung der Finanzierung der Grundversorgung mit rund 0,4 Vollzeitäquivalenten (FTE) beschränkt. Ein nicht zu vernachlässigender Teil dieser Kontrolltätigkeiten wird gesetzeskonform durch externe Prüfungen erbracht, welche die Post zuhanden der PostCom in Auftrag gibt. Die Post darf gemäss Postverordnung (VPG) diese Aufträge nur an unabhängige, staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen vergeben.

Beurteilung

Die Beauftragung einer Revisionsfirma durch den Beaufsichtigten fördert nicht die Unabhängigkeit der Aufsicht. Die Post verfügt aufgrund ihrer Grösse über Spezialisten aus den Bereichen Rechnungslegung, Controlling und Regulatory und über wesentlich mehr Kapazitäten. Die PostCom ist stark von diesem Wissen abhängig.

4.4 Doppelspurigkeiten in der Aufsicht

Der von der Post erbrachte Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr wird nicht von der PostCom überwacht, sondern von der Sektion Post im BAKOM. Die Aufsicht umfasst unter anderem die jährliche Messung der Erreichbarkeit der Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Daneben beurteilt diese Sektion die Schliessungen von Poststellen aus der Optik des Zahlungsverkehrs und gibt dazu Empfehlungen an die PostCom ab, welche in die Empfehlungen der PostCom an die Post und die beteiligten Gemeinden einfließen.

Abgesehen von der Überwachung der Grundversorgung Zahlungsverkehr hat die Sektion Post des BAKOM keine weiteren regulatorischen Aufgaben. Sie beobachtet und analysiert den Postmarkt, evaluiert das Postgesetz, erstellt Expertisen und entwickelt neue gesetzliche und postpolitische Grundlagen.

Beurteilung

Die Trennung der Aufsicht über die Grundversorgung mit Postdiensten und Zahlungsverkehrsleistungen führt zu Doppelspurigkeiten in den Aufsichtstätigkeiten der PostCom und des BAKOM. Die beiden Leistungen der Grundversorgung erbringt die Post auch über das Poststellennetz. Es handelt sich zudem um die gleichen qualitativen Messungen, die zur Beurteilung der Erfüllung der Grundversorgung verwendet werden. Dies führt für die Behörden wie für die Anbieterin zu ineffizienten und unübersichtlichen Aufsichtsprozessen.

Es sind keine sachlichen Gründe erkennbar, weshalb die Aufsicht über die Grundversorgung «Post» und «Zahlungsverkehr» von zwei verschiedenen Stellen erfolgen soll. Das Poststellennetz bildet einen Teil der Infrastruktur, über welche die Leistungen der Grundversorgung «Post» und «Zahlungsverkehr» erbracht werden.

5 Finanzielle Transparenz

5.1 Ineffizienz und Querfinanzierungen sind die Hauptrisiken

Der Markt würde die Grundversorgung, so wie sie heute die Politik fordert, nicht gewährleisten. Die politisch geforderte Grundversorgung verursacht Kosten, die der Markt nicht decken kann, da der Preis dafür für die betroffenen Konsumentinnen und Konsumenten zu hoch wäre. Um die Grundversorgung dennoch sicherzustellen und zu finanzieren, werden Grundversorgungsbereiche von marktwirtschaftlichen Aktivitäten getrennt und als staatliche Monopole oder Konzessionen ausgestaltet beziehungsweise vergeben.

Aus dieser Konstellation ergeben sich aus ökonomischer Sicht zwei Hauptrisiken:

- Aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks entstehen in den regulierten Segmenten Ineffizienzen, die zu hohe Preise für die Konsumenten verursachen.
- Sind die Leistungserbringer der Grundversorgung in weiteren dem freien Markt ausgesetzten Segmenten tätig, besteht das Risiko, dass es zu unerwünschten marktverzerrenden Querfinanzierungen kommt.

Zur Adressierung dieser Risiken sieht der Gesetzgeber im Bereich der Post- und Telekommunikationsdienstleistungen verschiedene aufeinander abgestimmte Instrumente vor. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, wo welches Instrument wann zur Anwendung kommt.

Markt	Postdienstleistung	Zahlungsverkehr	Telekommunikation
Regulator	PostCom ¹⁾		ComCom
Instrument Risiko «Ineffizienz»	Jährliche Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung	Jährliche Berechnung der Nettokosten der Grundversorgung	Kein Nachweis ²⁾
Instrument Risiko «Querfinanzierung» Stufe I	Pauschaler Nachweis zur Einhaltung des Querfinanzierungsverbots	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen
Instrument Risiko «Querfinanzierung» Stufe II und III	Option, wenn der pauschale Nachweis nicht erbracht werden kann. Nachweis Einhaltung des Querfinanzierungsverbots pro Produkt. Berechnung der Stand-alone-Kosten	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen
Anwendung	Ja, einmal jährliches Reporting durch die Post		Nein

Tabelle 5: Instrumente der Kostentransparenz (Quellen: PostCom, ComCom, BAKOM)

- 1) Die PostCom prüft die Kosten der Grundversorgung der Post- und Finanzdienstleistungen. Die Sektion Post im BAKOM prüft gemäss Gesetz keine solchen Zahlen.
- 2) Da der Fonds für die Finanzierung der Grundversorgung Telekommunikation nicht von der Swisscom beansprucht wird, besteht heute kein Nachweis.

5.2 Die Berechnung der Nettokosten führt nicht zu mehr Transparenz bei der Post

Gemäss der regulatorischen Berichterstattung setzt sich das Ergebnis der Post 2019 wie folgt zusammen:

in Mio. Franken	Dienstleistungen der Grundversorgung			Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung	Total Konzern
	Postdienste	Zahlungsverkehr	Total		
Erlös	2588	690	3278	4102	7380
Kosten	-2344	-701	-3045	-4381	-7426
Ergebnis vor Nettokostenausgleich	244	-11	233	-279	-46
Nettokostenausgleich	-71	71	0	0	0
Ergebnis nach Nettokostenausgleich	173	60	233	-279	-46

Tabelle 6: Kennzahlen der Dienstleistungen der Grundversorgung (Quelle: Jahresbericht PostCom 2019)

Die öffentlich verfügbaren finanziellen Berichterstattungen der Post nach regulatorischen und internationalen Rechnungslegungsgrundsätzen (IFRS) sind nur mit internen zusätzlichen Informationen abstimbar

Der konsolidierte Gewinn gemäss Jahresabschluss 2019 der Post (Rechnungslegung nach IFRS) betrug 255 Millionen Franken (Vorjahr 404 Millionen Franken). Die von der Generalversammlung beschlossene Dividende für 2019 beträgt 50 Millionen Franken (Vorjahr 200 Millionen Franken). Zwischen der finanziellen Berichterstattung der Post nach IFRS und der regulatorischen Berichterstattung gibt es Unterschiede. Ein wesentlicher Unterschied besteht in der Handhabung der kalkulatorischen Zinsen gemäss Art. 52 Abs. 4 VPG, welche nur in der regulatorischen Berichterstattung verbucht sind. Weder mit dem öffentlich verfügbaren Geschäftsbericht der Post noch mit der Berichterstattung der PostCom sind diese Unterschiede herzuleiten. Dafür sind zusätzliche interne Informationen der Post notwendig.

Beurteilung

Die regulatorische Rechnungslegung unterscheidet sich wesentlich von der herkömmlichen Rechnungslegung der Post (nach IFRS) und ist basierend auf den öffentlich zugänglichen Informationen mit Letzterer kaum abstimbar. Obwohl die Post aus der Kostenrechnung

die Kosten pro Dienstleistung kennt, sind diese nicht Teil der öffentlich verfügbaren regulatorischen Berichterstattung. Die regulatorische Rechnungslegung sollte basierend auf dem betrieblichen Rechnungswesen der Post die betriebswirtschaftliche Sicht abbilden und die Kosten der einzelnen Leistungen sowie die Gesamtkosten aufzeigen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, eine Änderung der Rechtsgrundlagen zu initiieren, um die Nettokostenberechnung gemäss VPG durch eine Spartenrechnung, als Teil der ordentlichen finanziellen Berichterstattung, zu ersetzen.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme GS-UVEK

Das GS-UVEK hält fest, dass die empfohlene Änderung der Rechtsgrundlagen nicht in der Kompetenz des GS-UVEK liegt, sondern in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Das GS-UVEK äussert sich daher nicht dazu.

Stellungnahme Post

Die Post erachtet die Empfehlung 3 als hinfällig und kann die zugrundeliegenden Überlegungen nicht nachvollziehen. Die von der EFK geforderte Spartenrechnung existiert bereits (auf Basis Artikel 52 Postverordnung, VPG) und ist Teil der regulatorischen Berichterstattung. Es ist zudem unklar, warum in diesem Zusammenhang die Nettokostenberechnung abgeschafft werden soll, da diese eine Ergänzung zur Spartenrechnung darstellt und gar nicht den Zweck hat, an die Stelle einer solchen zu treten. Vielmehr stellt die Nettokostenberechnung ein wesentliches, ergänzendes Informationsinstrument über die finanziellen Auswirkungen der Grundversorgungsaufträge dar und ist ein in Theorie und Praxis international etabliertes Konzept.

Anwendung der Methode «Nettokosten» mit einem hypothetischen Modell im Bereich der Postdienstleistungen

Die Finanzierung der beiden Grundversorgungsaufträge erfolgt grundsätzlich durch die Umsatzerlöse der Post und ihrer Konzerngesellschaften. Die Erträge aus dem Briefrestrimonopol tragen zur Finanzierung bei. Es ist der Post nicht erlaubt, diese Erlöse zur Finanzierung von Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung zu verwenden.

Die PostCom stützt sich zur Aufsicht über die Finanzierung der Grundversorgung und der Einhaltung des Querfinanzierungsverbots auf die folgenden Nachweise der Post respektive des von der Post beauftragten Wirtschaftsprüfers:

- Berechnung der Nettokosten
- Nachweis zur Einhaltung der Vorgaben des Nettokostenausgleichs
- Pauschaler Nachweis zur Einhaltung des Querfinanzierungsverbots
- Nachweis im Einzelfall, sofern der pauschale Nachweis zur Einhaltung des Querfinanzierungsverbots nicht erfüllt ist.

Die Nettokosten (inkl. PostFinance) werden gemäss Jahresbericht der PostCom wie folgt berechnet:

In Mio. Franken	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Entgangene Erlöse	-577	-546	-499	-452	-428	-343
+ Vermiedene proportionale Kosten	343	327	291	262	244	174
+ Vermiedene Strukturkosten	626	590	554	515	455	450
Nettokosten	392	371	346	325	271	281

Tabelle 7: Nettokosten der Post (Quelle: Jahresbericht 2019 PostCom)

Um die Nettokosten der Grundversorgung zu erhalten, berechnet die Post jährlich das Unternehmensergebnis mit und ohne Grundversorgungsverpflichtung (Briefe bis 50 Gramm und postalische Grundversorgung inklusive Zahlungsverkehr). Für das Jahr 2019 beliefen sich diese Nettokosten auf 281 Millionen Franken.

Die Post finanziert diese Nettokosten aus den Umsatzerlösen der Post und der Postkonzerngesellschaften sowie aus dem ausschliesslichen Recht, Briefe bis 50 Gramm im reservierten Dienst zu befördern. Die Erträge aus dem reservierten Dienst dürfen nur für die Deckung der Kosten aus der Grundversorgung verwendet werden.

Aufgrund der Vorschriften in Art. 51 Abs. 1 VPG zum Nettokostenausgleich, kann die Post rückwirkend ungedeckte Kosten von Leistungen im Bereich der Grundversorgung ausgleichen. Der Nettokostenausgleich zwischen den Bereichen der Grundversorgung führt zu ausgleichenden Geldflüssen. Wie aus Tabelle 8 ersichtlich ist, glich der Bereich Grundversorgung Post 2019 den Verlust des Bereichs Grundversorgung Zahlungsverkehr mit 71 Millionen Franken aus.

In Mio. Franken	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Nettokostenausgleich	107	-36	-71

Tabelle 8: Nettokostenausgleich der Post von der PostMail in die PostLogistics und PostFinance 2019 (Quelle: Jahresbericht PostCom)

Durch die Anwendung der Methoden «Nettokosten» und «Nettokostenausgleich» ergibt sich für 2019 das folgende Bild:

- Die Post erwirtschaftete im regulierten Postbereich einen Gewinn von 173 Millionen Franken nach dem Nettokostenausgleich. Post Mail und PostLogistics werden in dieser Sicht als Postdienste zusammengefasst.
- Die Post erwirtschaftete im regulierten Zahlungsverkehr nach der Verbuchung des Nettokostenausgleichs von 71 Millionen Franken einen Gewinn von 60 Millionen Franken.
- Die Post gleicht den Verlust im Zahlungsverkehr mit dem Gewinn aus dem Bereich der Postdienste aus.

Die wichtigsten Voraussetzungen für einen solchen Ausgleich sind dann gegeben, wenn die eigenen Kosten des reservierten Dienstes gedeckt sind und maximal mit den Nettokosten belastet werden, die sich aus der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ergeben.

Beurteilung

Die Instrumente sind sehr komplex und ohne spezielles Fachwissen nur sehr schwer nachvollziehbar. Die berechneten Nettokosten sagen zu wenig aus, um daraus die Kosten der Grundversorgung oder einzelner Leistungen entnehmen zu können.

Alternative Methoden können die Transparenz verbessern

Das in der Postverordnung verwendete Modell «Net avoided Cost» oder «Kosten unter Monopolbedingungen» sagt aus, was die Differenz zwischen einem Betrieb mit und ohne Grundversorgung ist und geht von der Annahme aus, dass die Grundversorgung ein Monopol ist. Diese Nettokosten zeigen nicht auf, was die Grundversorgung unter Wettbewerbsbedingungen kostet.

Ziel müsste sein, einem effizienten Grundversorger unter Konkurrenz einen normalen Gewinn zu ermöglichen. Zum heutigen Zeitpunkt wird dieser Wert nicht ermittelt.

Ein anderer Ansatz dazu nennt sich «Profitability Cost» oder Kosten unter Wettbewerbsbedingungen. Die theoretischen Kosten der Grundversorgung in einem Wettbewerbsumfeld entsprechen den zusätzlichen Kosten, die dem Grundversorger durch die Grundversorgungspflicht im Wettbewerb entstehen. Diese Methode kommt einem Preisschild für die Grundversorgung wesentlich näher als die «Net avoided cost»-Methode und könnte als Basis für eine allfällige Entschädigung an den Grundversorger dienen.

Gemäss einer Studie der Firma Copenhagen Economics von 2018 arbeiten 13 von 27 europäischen Staaten mit der «Profitability Cost»- und neun, inklusive die Schweiz, mit der «Net avoided Cost»-Methode.

Beurteilung

Bleibt die Berechnung der Nettokosten bestehen, stellt sich die Frage der Berechnungsart. Im Vergleich zu anderen Ländern der EU könnten die angewendeten Methoden angepasst und optimiert werden. Die in der Verordnung vorgegebene Version «Net avoided cost» geht zu stark von der Monopolsituation aus und berücksichtigt nicht die Kosten der Grundversorgung in einem Wettbewerbsumfeld. Dadurch fehlt die Möglichkeit aufzuzeigen, welche Kosten für die jeweiligen Grundversorgungsbereiche unter Wettbewerbsbedingungen anfallen würden.

5.3 Die rechnerischen Instrumente verhindern nicht das inhärente Risiko von Querfinanzierungen bei der Post

Die Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung müssen grundsätzlich kostendeckend angeboten werden. Mit einem pauschalen Nachweis ist die Post verpflichtet, die Einhaltung des Querfinanzierungsverbots aufzuzeigen. Sie ordnet dazu die Kosten und Erlöse den einzelnen Dienstleistungen zu und weist nach, dass die ausserhalb der Grundversorgung erbrachten Dienstleistungen ein positives Ergebnis aufweisen.

Ist das Ergebnis bei den Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung negativ, akzeptiert die Verordnung diese pauschale Kontrolle als Nachweis zur Einhaltung des Querfinanzierungsverbots nicht. Deshalb ist ein Nachweis auf der Produkteebene zu erstellen.

Eine Querfinanzierung würde vorliegen, wenn

1. der Umsatzerlös einer bestimmten Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung nicht zur Deckung der inkrementellen Kosten dieser Dienstleistung ausreicht.
2. im reservierten Dienst eine Dienstleistung oder ein gesamter Unternehmensbereich vorhanden ist, dessen Umsatzerlös seine Stand-alone-Kosten übersteigt.

Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Diese Berechnung der Stand-alone-Kosten der Grundversorgung geht von einem hypothetischen Szenario aus. Es setzt voraus, dass der Monopolbereich als Stand-alone-Lösung eigenständig betrieben wird. Die Post verwendet hier eine grosse Anzahl von Verteilschlüsseln, welche die Strukturkosten aufteilen und aufzeigen sollen, dass es keine Querfinanzierung gibt.

Beurteilung

Der Nachweis der nicht erfolgten Querfinanzierung hilft zwar, eine potenzielle Querfinanzierung zu erkennen. Allerdings ist diese Berechnung theoretisch und von der Methode und den gewählten Umlageschlüsseln in der Spartenrechnung abhängig. Die Post bestimmt, welche Schlüssel wie verwendet werden. Die PostCom vollzieht nach und kann der Post den Auftrag geben, dass ein Wirtschaftsprüfer die Ergebnisse nachprüft.

Vorgängig genehmigt die PostCom die aktualisierten hypothetischen Szenarien oder Methoden. Die Nachvollziehbarkeit besteht zwar, der Anteil von Annahmen und Schätzungen ist hoch.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und andere Dokumente

Rechtstexte allgemein

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.1

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.010.1

Rechtstexte PostCom

Postgesetz (PG) vom 17. Dezember 2010 (Stand am 1. Januar 2012), SR 783.0

Postverordnung (VPG) vom 29. August 2012 (Stand am 1. Januar 2021), SR 783.01

Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) vom 17. Dezember 2010 (Stand am 19. Dezember 2020), SR 783.1

Postorganisationsverordnung (VPOG) vom 24. Oktober 2012 (Stand am 1. Dezember 2012), SR 783.11

Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste (VMAP) vom 30. August 2018 (Stand am 1. Januar 2019), SR 783.016.2

Geschäftsreglement der Postkommission vom 11. Oktober 2012 (Stand am 15. Januar 2013), SR 783.024

Rechtstexte ComCom

Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997 (Stand am 1. Januar 2021), SR 784.10

Telekommunikationsgesetz (TUG) vom 30. April 1997 (Stand 1. Januar 2021), SR 784.11

Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) vom 9. März 2007 (Stand 1. Januar 2021), 784.101.1

Verordnung der ComCom betreffend das Fernmeldegesetz vom 23. Oktober 2020 (Stand am 1. Januar 2021), SR 784.101.112

Verordnung über Fernmeldeanlagen (FAV) vom 25. November 2015 (Stand am 1. Januar 2021), 784.101.2

Verordnung über die Nutzung des Funkfrequenzspektrums (VNF) vom 18. November 2020 (Stand am 1. Januar 2021), SR 784.102.1

Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV) vom 6. Oktober 1997 (Stand 1. Januar 2021), SR 784.104

Verordnung über die Gebühren im Fernmeldebereich (Fernmeldegebührenverordnung, GebV-FMG) vom 7. Dezember 2007 (Stand am 1. Januar 2021), SR 784.106

Geschäftsreglement der Kommunikationskommission vom 6. November 1997 (Stand am 1. Januar 2021), SR 784.101.115

Botschaft Post

Botschaft zum Postgesetz (PG) vom 20. Mai 2009

Botschaften Telekommunikation

Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz (FMG) vom 10. Juni 1996, 96.048

Botschaft zur Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG) vom 12. November 2003, 03.073

Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) vom 6. September 2017, 17.058

Berichte und Analysen

Bericht des BAKOM: Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten vom 22. Januar 2021

Anhang 2: Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FMG	Fernmeldegesetz
FTE	Full time equivalent, Vollzeitäquivalent
GS	Generalsekretariat
IFRS	International Financial Reporting Standards
PG	Postgesetz
POG	Postorganisationsgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
PostReg	Postregulationsbehörde (bis 2012)
PTT	Post-, Telegrafien- und Telefonverwaltung
RegInfra	Regulierungsbehörden Infrastruktur
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VPG	Postverordnung

Anhang 3: Glossar

Grundversorgung	Basisangebot von grundlegenden Dienstleistungen zugunsten aller Bevölkerungskreise in allen Landesteilen zu erschwinglichen Preisen, zuverlässig und in einer bestimmten Qualität.
Konzession	Verleihung eines Nutzungsrechts an einem Gemeingut durch die zuständige Behörde, als Gegenleistung werden eine Gebühr oder Abgabe an den Überlasser bezahlt und Pflichten auferlegt.
Kosten der Grundversorgung oder Nettokosten	Differenz zwischen dem wirtschaftlichen Ergebnis der Post und einem hypothetischen Ergebnis, das die Post ohne Grundversorgungsverpflichtung erzielen würde. Methodisch wird der Profitability-Cost- oder Net-Avoided-Cost-Ansatz verwendet.
Net-Avoided-Cost-Ansatz Nettokosten	Differenz des Betriebsergebnisses eines Monopolisten mit und ohne Grundversorgungsverpflichtung. Dieser Ansatz wird in der Schweiz angewendet.
Nettokostenausgleich	Ausgleich der Nettokosten mit dem Ziel einer tragbaren Belastung für alle Sparten oder Bereiche des Unternehmens.
Profitability-Cost-Ansatz Nettokosten	Die theoretischen Kosten der Grundversorgung in einem Wettbewerbsumfeld entsprechen den zusätzlichen Kosten, die dem Grundversorger durch die Grundversorgungspflicht im Wettbewerb entstehen.
Querfinanzierung	Finanzierung von defizitären Unternehmensbereichen durch profitabel arbeitende Bereiche.
RegInfra	<p>Die Verwaltungseinheit «Regulierungsbehörden Infrastruktur» wurde 2012 errichtet und umfasst heute die folgenden Regulatoren:</p> <ul style="list-style-type: none">- Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom)- Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom)- Eidgenössische Postkommission (PostCom)- Kommission für den Eisenbahnverkehr (RailCom)- Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) <p>Vorher waren die einzelnen Regulatoren unterschiedlichen Stellen innerhalb des UVEK zugewiesen.</p> <p>Das GS-UVEK erbringt für die RegInfra Leistungen in den administrativen Bereichen Logistik, Informatik, Personalwesen, Übersetzung, Haushalt- und Rechnungsführung.</p>

Reservierter Bereich Post	Exklusives Recht der Post, adressierte Inlandsbriefe bis 50 Gramm zu befördern. Aufgrund des intensiven Wettbewerbs mit elektronischen Alternativen nimmt die tatsächliche Bedeutung dieses Briefrestmonopols ab.
Substitution Briefpost	Ersatz des physischen Briefes durch digitale Lösungen. Dadurch besteht genau genommen kein absolutes Monopol mehr im reservierten Bereich der Post (Briefrestmonopol).
Universaldienst	Synonym für Grundversorgung, wird insbesondere in der EU-Gesetzgebung verwendet. Der Universaldienst wird in reservierte und nicht reservierte Dienste aufgeteilt. In beiden Bereichen hat die Post die Pflicht, die Leistungen zu erbringen, im reservierten Bereich als Monopolist ohne direkte Mitbewerber.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).