

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.