

Scherrer Annette BAKOM

Von: Scherrer Annette BAKOM
Gesendet: Freitag, 13. Juni 2025 11:21
An: _BK-Aemterkonsultationen; 'registratur@eda.admin.ch'; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe; _GS-EJPD-Dok; _BJ-Info (Postmaster); _GS-VBS-Aemterkonsultationen; _EFD-Ämterkonsultationen; '_EFV-Bundesratsgeschäfte'; _EPA-Gever; _GS-WBF-Kanzlei; 'info@bfk.admin.ch'; _PUE-Webmaster; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung; _GS-UVEK-Registratur; _BABS-Direktion; _EFK-Aemterkonsultationen; _WEKO-Registratur; _RegInfra-Info-Postcom; _EDA-DV Aemterkonsultationen
Cc: _BAKOM GL Ext; _BAKOM-Registratur; Corti Marilena GS-UVEK; Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK; Kubaç Nesrin GS-UVEK
Betreff: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung
Anlagen: ASP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx; BRB Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultation erhalten Sie den Entwurf des Aussprachepapiers und Beschlussdispositivs.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Freitag, 4. Juli 2025**, an Annette Scherrer, 058 460 54 65, annette.scherrer@bakom.admin.ch, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Annette Scherrer

Stv. Leiterin Abteilung Telecomdienste und Post/
Leiterin Sektion Post

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, CH 2501 Biel

Tel. +41 58 460 54 65

Fax. +41 58 460 55 28

Scherrer Annette BAKOM

Von: _GS-UVEK-Registatur
Gesendet: Dienstag, 13. Mai 2025 16:46
An: _BK-Aemterkonsultationen; _EDA-GS Geschäftsverwaltung; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe; _GS-EJPD-Dok; _BJ-Info (Postmaster); _GS-VBS-Aemterkonsultationen; _EFD-Ämterkonsultationen; _EFV-Bundesratsgeschäfte; _EPA-Gever; _GS-WBF-Kanzlei; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung; _WEKO-Registatur; _BFK-Info; _BAKOM-Registatur; _RegInfra-Info-Postcom; _EFK-Aemterkonsultationen; aemterkonsultationen@finma.ch; _PUE-Webmaster
Cc: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK; Kubaç Nesrin GS-UVEK
Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»
Anlagen: [233101273] AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas.docx; [461970564] BRB AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas.docx; [828145147] 10.1.2025 Gutachten Prof. Alberini.pdf

ÄMTERKONSULTATION

AsP Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultationen erhalten Sie im Anhang den Entwurf des Aussprachepapiers und Unterlagen.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Dienstag, 3. Juni 2025** an **Frau Karin Schmitter Hartmann**, karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch, Telefon 058 463 96 39, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Sonja Pfäßli

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Generalsekretariat GS-UVEK
Leiterin Geschäfte und Registatur

Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern

Telefon +41 58 46 18193
sonja.pfaeffli@gs-uvek.admin.ch
www.uvek.admin.ch

Scherrer Annette BAKOM

Von: _BABS-Direktion
Gesendet: Dienstag, 17. Juni 2025 10:43
An: Scherrer Annette BAKOM
Betreff: AW: Antwort BABS: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Guten Tag Frau Scherrer

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum titelvermerkten Geschäft.
Wir haben die Unterlagen geprüft und haben keine Ergänzungen.

Freundliche Grüsse

Rita Grandjean

Fachexpertin Führungsunterstützung / Stv. Leiterin Führungsunterstützung

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS
GB Ressourcen / FB Führungsunterstützung Direktion

Guisanplatz 1B, 3003 Bern
Tel: +41 58 465 76 40
rita.grandjean-mueller@babs.admin.ch
www.bevoelkerungsschutz.ch
www.alert.swiss

Von: Scherrer Annette BAKOM <annette.scherrer@bakom.admin.ch>

Gesendet: Freitag, 13. Juni 2025 11:21

An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGe@aemterkonsultation-BRGe@gs-edi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaeft@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _GS-UVEK-Registratur <registratur@gs-uvek.admin.ch>; _BABS-Direktion <direktion@babs.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; _WEKO-Registratur <registratur@weko.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EDA-DV Aemterkonsultationen <dv.aemterkonsultationen@eda.admin.ch>

Cc: _BAKOM GL Ext <bakom.gl_ext@bakom.admin.ch>; _BAKOM-Registratur <registratur@bakom.admin.ch>; Corti Marilena GS-UVEK <marilena.corti@gs-uvek.admin.ch>; Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>

Betreff: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultation erhalten Sie den Entwurf des Aussprachepapiers und Beschlussdispositivs.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Freitag, 4. Juli 2025**, an Annette Scherrer, 058 460 54 65, annette.scherrer@bakom.admin.ch, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Annette Scherrer

Stv. Leiterin Abteilung Telecomdienste und Post/
Leiterin Sektion Post

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, CH 2501 Biel

Tel. +41 58 460 54 65

Fax. +41 58 460 55 28

Scherrer Annette BAKOM

Von: _BABS-Direktion
Gesendet: Freitag, 16. Mai 2025 15:05
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Betreff: AW: Antwort BABS: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595
Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Guten Tag Frau Schmitter

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum titelvermerkten Geschäft.
Wir haben die Unterlagen geprüft und haben keine Ergänzungen.

Freundliche Grüsse

Rita Grandjean

Fachexpertin Führungsunterstützung / Stv. Leiterin Führungsunterstützung

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS
GB Ressourcen / FB Führungsunterstützung Direktion

Guisanplatz 1B, 3003 Bern
Tel: +41 58 465 76 40
rita.grandjean-mueller@babs.admin.ch
www.bevoelkerungsschutz.ch
www.alert.swiss

Von: _GS-UVEK-Registatur <registrator@gs-uvek.admin.ch>
Gesendet: Dienstag, 13. Mai 2025 16:46
An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGeschaeft@gs-edi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaefte@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _WEKO-Registatur <registrator@weko.admin.ch>; _BfK-Info <info@bfk.admin.ch>; _BAKOM-Registatur <registrator@bakom.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; aemterkonsultationen@finma.ch; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>
Cc: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>
Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

ÄMTERKONSULTATION

AsP Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultationen erhalten Sie im Anhang den Entwurf des Aussprachepapiers und Unterlagen.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Dienstag, 3. Juni 2025** an **Frau Karin Schmitter Hartmann**, karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch, Telefon 058 463 96 39, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Sonja Pfäffli

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Generalsekretariat GS-UVEK
Leiterin Geschäfte und Registratur

Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern

Telefon +41 58 46 18193

sonja.pfaeffli@gs-uvek.admin.ch

www.uvek.admin.ch

Scherrer Annette BAKOM

Von: Scherrer Annette BAKOM
Gesendet: Dienstag, 3. Juni 2025 14:35
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Cc: Bär Theodor BAKOM; Maissen Bernard BAKOM; Stämpfli Michael BAKOM; Jörg M'Kadmini Monique-Sylvie BAKOM; Chang Sosa Gabriela BAKOM; Moret-Fagioli Livia BAKOM; Leuenberger Carole BAKOM; Hürlimann Matthias BAKOM; _BAKOM-TP-Secrétariat
Betreff: AW: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Liebe Karin

Wir danken für die Möglichkeit zum oben genannten Geschäft Stellung nehmen zu können. Wir sehen aktuell keinen Anpassungsbedarf. Allerdings erwarten wir inskünftig einen stärkeren Einbezug in die Diskussionen zur Umsetzung der Motionsanliegen; insbesondere, wenn diese wie vorgeschlagen im Rahmen der anstehenden Postgesetzrevision, bei der das BAKOM federführend ist, erfolgen soll.

Danke für die Kenntnisnahme und lieber Gruss,
Annette

Von: _GS-UVEK-Registratur <registratur@gs-uvek.admin.ch>
Gesendet: Dienstag, 13. Mai 2025 16:46
An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGeschaefft@gs-edi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaeft@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _WEKO-Registratur <registratur@weko.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _BAKOM-Registratur <registratur@bakom.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; aemterkonsultationen@finma.ch; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>
Cc: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>
Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

ÄMTERKONSULTATION

AsP Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultationen erhalten Sie im Anhang den Entwurf des Aussprachepapiers und Unterlagen.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Dienstag, 3. Juni 2025** an **Frau Karin Schmitter Hartmann**, karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch, Telefon 058 463 96 39, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Sonja Pfäffli

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Generalsekretariat GS-UVEK
Leiterin Geschäfte und Registratur

Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern

Telefon +41 58 46 18193

sonja.pfaeffli@gs-uvek.admin.ch

www.uvek.admin.ch



Bern,

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 14. Juni 2024 den Bericht des UVEK zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zur Kenntnis genommen und das UVEK beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) bis zum 30. Juni 2025 ein Aussprachepapier zu den Inhalten einer Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postgesetzes (PG) zu unterbreiten (vgl. Ziff. 4 BRB vom 14. Juni 2024; EXE 2024.1253).

Neben den laufenden Arbeiten, die auf eine Modernisierung der Grundversorgung abzielen, gibt es zahlreiche weitere Fragestellungen, die sich potenziell auf die Finanzierungslage der Schweizerischen Post auswirken und deshalb koordiniert zu betrachten sind. Die Tätigkeit in digitalen Bereichen und die damit im Zusammenhang stehenden Akquisitionen der Post sind Gegenstand zahlreicher politischer Vorstösse. Im Zentrum steht insbesondere die Frage nach einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes. Wird ein Handlungsbedarf bejaht, wäre auch das Postorganisationsgesetz (POG) anzupassen.

2. Revision des PG

2.1 Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen im Wandel: Herausforderungen der Post

Die Post ist stark von der digitalen Transformation betroffen. Die Briefmenge ist in den letzten zehn Jahren um ein Drittel zurückgegangen. Die Bareinzahlungen am Schalter haben in dieser Zeit um fast zwei Drittel abgenommen. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen. Bis 2030 rechnet die Post mit einer weiteren Verringerung des Briefvolumens um rund 30 %. Die Bareinzahlungen könnten um 80 % abnehmen. Die Gewohnheiten und Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen haben sich gewandelt. Damit die Grundversorgung gesellschaftlich und wirtschaftlich relevant bleibt, muss die Post ihr Angebot auf die tatsächlichen, geänderten Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausrichten können.



	2015	2020	2024	Prognose 2030	Veränderung 2015 bis 2024
Briefe	2 383	1 695	1 556	1 000	-34.7 %
Briefe pro Kopf	300	227	172	48	-42.7 %
Pakete	112	185	180	195	60.7 %
Pakete pro Kopf	13	21	20	24	53.8 %
Bareinzahlungen	164	111	58	30	-64.4 %
Bareinzahlungen pro Kopf	20	13	6	1	-70.0 %

Mengenentwicklungen in Millionen Einheiten bzw. Transaktionen (Quelle: Schweizerische Post, BFS).

Das Modell einer eigenwirtschaftlichen Grundversorgung verbunden mit unternehmerischen Freiheiten für die Post hat sich grundsätzlich bewährt. Ein Festhalten an diesem Modell erfordert jedoch eine Transformation der Grundversorgung und regulatorische Anpassungen. Mit sinkender Nachfrage bei den Briefen sowie rückläufiger Nutzung der über das Poststellennetz abgewickelten Dienstleistungen wird die Grundversorgungserbringung kostenintensiver. Das Betreiben der Postfilialen ist mit Fixkosten verbunden, die unabhängig von der Kundenfrequenz anfallen. Zudem müssen die Postbotinnen und Postboten grössere Distanzen pro Brief zurücklegen, wenn sie auf ihren Zustelltouren weniger Briefe mitführen. Folglich wird der Mengenrückgang bei den Schaltergeschäften und Briefen zu einem Anstieg der Stückkosten führen. Der Logistikmarkt wächst zwar aufgrund von E-Commerce, aber der Wettbewerb drückt auf die Margen. Die Grundversorgung verursachte bei der Post 2024 eine ökonomische Belastung in Höhe von insgesamt 363 Millionen Franken. Um diesen Betrag wäre das Ergebnis der Post höher ausgefallen, wenn sie die Grundversorgung nicht hätte erbringen müssen. Die finanzielle Belastung dürfte bis 2030 auf rund 450 Millionen Franken pro Jahr steigen. Vor diesem Hintergrund wird die Post die Grundversorgung im heutigen Umfang nicht mehr aus eigener Kraft finanzieren können.

Auch in Zukunft soll der Bevölkerung und den Unternehmen eine flächendeckende und qualitativ hochstehende Grundversorgung zur Verfügung stehen. Damit sie nachhaltig und finanziell tragfähig bleibt, muss sie weiterentwickelt und mit den gewandelten Bedürfnissen der Bevölkerung und Unternehmen in Einklang gebracht werden.

Um die steigende finanzielle Belastung der Post abzufedern und die Finanzierung der Grundversorgung bis zum Inkrafttreten des revidierten PG vorläufig zu stabilisieren, hat der Bundesrat am 16. April 2025 eine Anpassung der Postverordnung (VPG) in die Vernehmlassung geschickt. Zum einen soll die Post bei der Zustellung mehr Flexibilität erhalten. Zum anderen soll die Grundversorgung um einen digitalen Zustellkanal und den Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr erweitert werden.

2.2 Verworfenne Optionen

Es wurden folgende Optionen geprüft und verworfen:

- **Finanzierung durch den Bund:** Der Bund hat nach Art. 92 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post-



und Zahlungsverkehrsdiensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Diesen Verfassungsauftrag muss er unabhängig von finanzpolitischen Erwägungen erfüllen. Falls die Post die Grundversorgung nicht mehr aus eigener Kraft erbringen könnte, stünde demnach der Bund in der Verantwortung. Es wurde deshalb geprüft, ob im PG eine gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Abgeltung der Post durch den Bund geschaffen werden soll. Diese Option wurde verworfen. Die Post kann die Grundversorgung auch künftig eigenwirtschaftlich finanzieren, sofern ihr der regulatorische Rahmen eine Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse ermöglicht. Die angespannte finanzielle Situation des Bundes steht zudem einer staatlichen Abgeltung entgegen.

- **Redimensionierung der Grundversorgung:** Der Bund hat eine *ausreichende* Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu gewährleisten. Die Vorstellung davon, was «ausreichend» sein soll, wandelt sich im Laufe der Zeit. Grundsätzlich ist es am Gesetzgeber, den Verfassungsauftrag zu konkretisieren resp. den Inhalt und den Umfang der Grundversorgung zu bestimmen. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Post wurde eine Redimensionierung der Grundversorgung ab Inkrafttreten eines revidierten PG geprüft. Auch diese Option wurde verworfen. Die Grundversorgung soll nicht lediglich die minimale Versorgung in allen Landesteilen sicherstellen. Sie soll auch künftig dafür sorgen, dass die Qualität der Dienstleistungen in strukturschwachen oder entlegenen Gebieten mit jenen in Städten oder Agglomerationen vergleichbar bleibt.

2.3 Eckwerte der Revision

Die ersten Schritte in Richtung digitaler Transformation der Grundversorgungsdienste auf Verordnungsstufe sollen der Post mittelfristig mehr Freiheit geben, die Form der Bereitstellung an das sich ändernde Kundenverhalten anzupassen. Längerfristig sind diese Massnahmen auf Verordnungsstufe jedoch nicht mehr ausreichend. Viele der stark physisch geprägten Dienstleistungen wie die Briefpost oder die Schaltereinzahlungen werden weiter zurückgehen und durch digitale Alternativen ersetzt werden. In welchem Tempo und Umfang die Nachfrage weiter sinken wird, ist hingegen schwer abschätzbar. Der Trend in Richtung digitale Dienstleistungen ist aber unumkehrbar. Um sicherzustellen, dass die Kosten für die Post ohne Abgeltung tragbar bleiben, sollte die Post ihr Angebot innert angemessener Frist an das veränderte Kundenverhalten anpassen können.

Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des PG nimmt dazu folgende Regulierungsansätze auf:

1. Die Kontinuität in der Grundversorgung bleibt gewährleistet. Bei Inkrafttreten des revidierten PG orientieren sich die Vorgaben an die Post grundsätzlich am geltenden Recht (inkl. vorgezogene Massnahmen auf Verordnungsstufe). Umfang und Qualität der Grundversorgung werden nicht reduziert.
2. Eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen entsprechend



den Bedürfnissen von Bevölkerung und Unternehmen bleibt weiterhin gewährleistet. Es wird ein Mindestumfang für die Grundversorgung festgelegt, den die Post in jedem Fall und unabhängig vom Erreichen der Schwellenwerte anbieten muss (vgl. Tabelle in Kap. 2.4).

3. Die flexible Anpassung der Grundversorgungsdienste an die zukünftigen, sich ändernden Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen wird sichergestellt. Im PG wird ein Mechanismus für die Anpassung des Grundversorgungsauftrags entlang des fortschreitenden Nachfragerückgangs verankert. Die Post kann künftig bei Erreichen gewisser Schwellenwerte (z.B. Briefmenge, regulatorisches Ergebnis, Nettokosten der Grundversorgung) einen Antrag auf eine Anpassung der Grundversorgung innerhalb des Mindestumfangs (Ziff. 2) stellen. Der Bundesrat prüft den Antrag. Erachtet er ihn als gerechtfertigt, arbeitet er eine Verordnungsänderung aus. Der Bundesrat muss die Vorschläge der Post nicht berücksichtigen, sondern kann auch andere Massnahmen beschliessen. Er muss bei seiner Entscheidung auch regionale Aspekte sowie die Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen berücksichtigen. Der Bundesrat kann auch unabhängig von einem Antrag der Post eine Anpassung des Grundversorgungsumfangs in die Vernehmlassung schicken, sofern er dies als notwendig erachtet. Dabei hat auch er sich an den Schwellenwerten auszurichten und darf den Mindestumfang nicht unterschreiten. Mit den Verordnungsanpassungen sollen die Kosten der Grundversorgung auf ein für die Post tragbares Niveau gesenkt werden. Die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat sind vom Bundesrat zu den entsprechenden Verordnungsentwürfen zu konsultieren und es wird jeweils eine Vernehmlassung durchgeführt. Je nach Entwicklung kann nicht ausgeschlossen werden, dass bereits beim Inkrafttreten des revidierten Gesetzes gewisse Schwellenwerte unterschritten werden und damit regulatorischer Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht.
4. Der Mechanismus, die konkreten Schwellenwerte sowie die Grundzüge des Verfahrens sind im Gesetz selbst zu regeln. Die gesetzliche Regelung muss vorhersehbar machen, unter welchen Voraussetzungen eine Anpassung des geltenden Grundversorgungsumfangs in Erwägung gezogen werden kann.
5. Die Anpassungen an der Grundversorgung sollen für Bevölkerung, Unternehmen und Parlament nachvollziehbar sein. Der Bund informiert die Öffentlichkeit jährlich in geeigneter Form über die Mengenentwicklung und die finanzielle Situation in der Grundversorgung. Die Post stellt dem Bundesrat die dazu benötigten Informationen zur Verfügung. Falls sich das Erreichen eines Schwellenwertes gemäss Ziff. 3 abzeichnet, legt die Post dem Bundesrat mögliche Handlungsoptionen zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung dar. Der Bundesrat orientiert die Öffentlichkeit frühzeitig über die voraussichtliche Notwendigkeit einer Anpassung des Grundversorgungsauftrags.



2.4 Umfang der Grundversorgung

Die Tabelle stellt den Umfang der Grundversorgung bei Inkrafttreten des revidierten PG dem zukünftig garantierten Mindestumfang gegenüber und zwar unabhängig der Regelungsstufe (Gesetz oder Verordnung):

Bereich	Grundversorgungsumfang bei Inkrafttreten des revidierten PG (entspricht aktueller Ausgestaltung inkl. Vernehmlassungsvorlage VPG-Revision vom 16.04.2025), unabhängig der Regelungsstufe	Mindestumfang der Grundversorgung, unabhängig der Regelungsstufe
Zugang	<ul style="list-style-type: none"> - Betrieb eines landesweiten Netzes an Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen, Briefeinwürfe) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellung des Zugangs zu den Dienstleistungen statt Infrastrukturauftrag
Briefe	<ul style="list-style-type: none"> - A-Brief - B-Brief - Digitaler Brief - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Standard-Brief (E+2) - Digitaler Brief (E+0) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 3 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Pakete	<ul style="list-style-type: none"> - Priority-Paket (E+1) - Economy-Paket (E+3) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Priority-Paket (E+1) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzelsendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Zeitungen	<ul style="list-style-type: none"> - Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an 6 Wochentagen - Zustellung abonnerter Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung bis spät. 12.30 Uhr - Laufzeitvorgabe 90 % - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an 5 Wochentagen - Laufzeitvorgabe 90 % - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Zahlungsverkehr	<ul style="list-style-type: none"> - Zahlungsverkehrskonto inkl. unbares Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion und digitales Banking - Überweisung - Einzahlung - Auszahlung 	<ul style="list-style-type: none"> - Zahlungsverkehrskonto inkl. unbares Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion und digitales Banking - Überweisung - Einzahlung - Auszahlung

- Zum **Zeitpunkt des Inkrafttretens** des revidierten PG (linke Spalte) umfasst die Grundversorgung das heutige Angebot inklusive der auf Verordnungsstufe vorgezogenen Massnahmen (vgl. Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der VPG vom 16.04.2025). Die Post stellt die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher. Sie nimmt Briefe und Pakete an ihren Zugangspunkten



entgegen und stellt alle Postsendungen an mindestens 5 Wochentagen zu. Abonnierte Tageszeitungen werden an 6 Wochentagen zugestellt. Die Hauszustellung erfolgt in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen. Die Post stellt landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten (Poststelle, Agentur, Briefeinwürfe) sicher. Im Zahlungsverkehr bietet die Post die Kontoeröffnung und -führung sowie die damit zusammenhängenden inländischen Dienstleistungen – Überweisung, Ein- und Auszahlung – an.

- Der **Mindestumfang** (rechte Spalte) bezeichnet das Angebot, das die Post in jedem Fall und unabhängig vom Erreichen der Schwellenwerte wird anbieten müssen. Die Inhalte können auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt sein. Es werden keine heutigen Verordnungsbestimmungen auf Gesetzesebene gehoben. So muss ein angemessener Zugang zu den Dienstleistungen gewährleistet bleiben. Im Zentrum wird aber nicht mehr eine bestimmte Form der Erbringung stehen, sondern der Zugang zu einer Dienstleistung (Formneutralität) und damit der Nutzen für die Kundinnen und Kunden. Dabei wird die Post weiterhin eine gewisse Anzahl bediente Zugangspunkte anbieten.

Die Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen bleibt erhalten. Die Grundversorgung umfasst noch ein Brief- und Paketprodukt sowie den digitalen Brief. Die Post bleibt zur Zustellung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften verpflichtet. Falls der Mengenrückgang dies erfordern sollte, kann die Zustellfrequenz mittels Verordnungsänderung für Briefe von 5 auf 3 Wochentage reduziert und ein Standard-Brief E+2 anstelle von A-Brief (E+1) und B-Brief (E+3) eingeführt werden. Die Grundversorgung umfasst bei den Briefen auch künftig Einzel- und Massensendungen. Für Einzelsendungen hat die Post einheitliche Listenpreise in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen festzulegen. Wenn die Post mit Absenderinnen oder Absendern von Briefen vertraglich individuelle Preise vereinbart hat, handelt es sich um Massensendungen.

Der Versand von Paketen wird bis 2030 voraussichtlich um weitere 40 % wachsen. Damit alle Menschen in allen Regionen den gleichen Zugang zum Wachstumsmarkt haben, soll die Pflicht für ein E+1-Paket bestehen bleiben. Im Paketmarkt ist die Post stärkerem Wettbewerb ausgesetzt als bei den Briefen. Um wettbewerbsfähig bleiben zu können, soll die Post mittelfristig in der Angebotsgestaltung und Preissetzung für grosse Vertragskunden mehr Spielraum erhalten (Wegfall Massensendung in der Grundversorgung).

Falls der Rückgang der Auflagenzahlen bei den Zeitungen anhält und die Verlage beispielsweise die (physische) Montagsausgabe, die in der Produktion sehr teuer ist, einstellen, könnte die Zustellfrequenz von 6 auf 5 Wochentage reduziert werden. Mit den rückläufigen Zeitungsmengen verliert die Frühzustellung zunehmend an Attraktivität und die Gebietsabdeckung nimmt ab. Dadurch steigt die Anzahl der Gebiete, in denen es keine Alternative zur Tageszustellung gibt. Der Zustellschluss 12.30 Uhr in Gebieten ohne Frühzustellung wird beibehalten, solange die physischen Zeitungen in der Bevölkerung nachgefragt werden.



Die Corona-Pandemie hat die Digitalisierung im Zahlungsverkehr stark beschleunigt. So hat insbesondere die Anzahl der über die Postfilialen getätigten Barüberweisungen zwecks Begleichung von Rechnungen stark abgenommen. Die bei der Abwicklung von Barzahlungsdiensten einzuhaltenden Vorgaben aus der Geldwäschereigesetzgebung und die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur ist sehr kostenintensiv und für die Post stark defizitär.

Der Gesetzgeber gibt im Bereich Zahlungsverkehr heute lediglich vor, dass die Post eine ausreichende Versorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicherstellen muss. Diese Dienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsteile in allen Landesgegenden in angemessener Distanz zugänglich sein. Die Erfüllung ist – anders als bei den Postdiensten – nicht an eine bestimmte physische Infrastruktur geknüpft. Damit verfügt der Ordnungsgeber über Spielraum, die Zahlungsverkehrsdienste entlang den relevanten Bedürfnissen auszugestalten.

Bereits heute werden die Kundenbedürfnisse im Zahlungsverkehr weitgehend und zunehmend digital und damit ausserhalb des Poststellennetzes abgedeckt. Trotz dieser Entwicklungen spielt Bargeld in der Schweiz immer noch eine wichtige Rolle. Ein vollständiger Verzicht auf Barzahlungsdienste und damit verbunden auf physische Zugangspunkte erscheint zumindest aus heutiger Sicht noch nicht möglich.

Mit Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung soll weiterhin gesetzlich garantiert sein, dass die Post einen ausreichenden und angemessenen Zugang zum Zahlungsverkehr sicherstellt. Der Bundesrat soll seinen Spielraum nutzen können, um einzelne Zahlungsverkehrsdienste neu zu definieren, einzuschränken oder aus der Grundversorgung herauszunehmen.

2.5 Weitere Revisionsthemen

Die Grundversorgung kann nicht isoliert betrachtet werden kann. Das PG bezweckt sowohl die Sicherstellung der Grundversorgung als auch die Schaffung der Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb. Die Anpassungen bei der Grundversorgung ziehen auch Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich. Darunter fallen die Prüfung der Vorgaben zum Quersubventionierungsverbot (vgl. Empfehlung 3 im Bericht der EFK vom 24.2.2025 betr. Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung der Post), die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung und vom Parlament überwiesene Motionen (19.3039 Mo. Feller «Aufsicht der PostCom über die Einhaltung der Tarife der Brief- und Paketzustellung. Sicherstellen, dass der Wille des Gesetzgebers respektiert wird», 17.3013 Mo. KVF-N «Die Aufsichtsinstrumente im Postbereich gesetzlich verankern. Aufsichtsinstrumente des BAKOM sollen analog denen der PostCom auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt werden»).

Infolge des Rückgangs des Briefvolumens verliert das Monopol für Briefe bis 50 g als Finanzierungsquelle der Grundversorgung zunehmend an Bedeutung. Nachdem in der EU die erhoffte Wettbewerbsintensivierung nach der vollständigen Marktöffnung



weitgehend ausgeblieben ist, und wohl nur Geschäftskunden und die Bevölkerung städtischer Gebiete von einer Aufhebung des Restmonopols profitieren würden, soll auch der Mindestumfang nach wie vor ein Monopol auf Briefen bis 50 g beinhalten.

3. Revision des POG

Aufgrund ihrer grossen Herausforderungen wie die bereits erwähnten Mengenrückgänge im Kerngeschäft und dem eingeschränkten Geschäftsmodell von PostFinance entwickelte die Post ihre Strategie «Post von morgen», die neben Effizienz- und Preismassnahmen auch den Auf- und Ausbau von Tätigkeitsfeldern ausserhalb der Grundversorgung vorsieht. Diese Entwicklung wirft Fragen zur Legitimität staatlichen Handelns auf und löst in der Politik und Privatwirtschaft Unbehagen aus. Eine ganze Reihe parlamentarischer Vorstösse sind Ausdruck dieses Unbehagens (vgl. 21.4595 Mo. Rechsteiner «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrages halten» (überwiesen; Zuständigkeit UVEK); 22.3226 Mo. Jauslin «Die Post für den Leistungsauftrag trimmen» (Annahme im Erstrat); 23.462 Pa.Iv. Grossen «Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten» (Zuständigkeit WAK-N); 22.4562 Mo. Grossen «Eindämmung unfairer Konkurrenz durch Bundesbetriebe» (Annahme im Erstrat)). Im Rahmen der Behandlung der 23.462 Pa.Iv. Grossen befasst sich die WAK-N derzeit mit der Frage einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes zur Überprüfung der Einhaltung des Zweckartikels im POG.

Bezüglich der Übernahmen von KLARA Business AG und Livesystems AG durch die Post sind zudem Aufsichtsbeschwerden von zwei Konkurrenten vor dem Bundesgericht hängig, wobei auch die Zulässigkeit dieser Beschwerdeverfahren an sich rechtlich umstritten ist. Auch hinsichtlich der Erarbeitung der Botschaft zur Totalrevision des BG über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist es notwendig, die bestehenden Unsicherheiten betreffend zulässige digitale Dienstleistungen der Post zu klären.

All diese Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit, dass Rechtssicherheit geschaffen wird in Bezug auf die Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung, namentlich in Zusammenhang mit digitalen Leistungen. Daher soll der Zweckartikel (Art. 3 POG) präzisiert sowie ein individueller Rechtsschutz zur Überprüfung seiner Einhaltung eingeführt werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Eine abschliessende Beurteilung der finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund und die Post ist aktuell nicht möglich. Die Auswirkungen werden bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage vertieft untersucht.

4.1 Revision PG

Mit den Anpassungen wird die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung langfristig auf eine tragfähige Basis gestellt. Insbesondere ermöglicht die PG-



Revision der Post die Ausrichtung ihres Angebots auf die tatsächlichen Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen und eine Stabilisierung der mit dem Grundversorgungsauftrag einhergehenden Kosten. Der Umfang der finanziellen Entlastung ist von der konkreten Ausgestaltung der Vorgaben auf Gesetzes- und Verordnungsstufe abhängig. Insgesamt dürfte die Flexibilisierung des gesetzlichen Rahmens einen Spielraum für Kosteneinsparungen in Höhe eines tiefen dreistelligen Millionenbetrags pro Jahr schaffen.

Wie sich eine Anpassung des Querfinanzierungsverbots finanziell auf den Bund und die Post auswirkt, hängt von der gewählten Ausgestaltung ab. Es könnte die finanzielle Lage der Post beeinflusst werden, was Auswirkungen auf die Dividendenfähigkeit und Höhe der Gewinnausschüttungen an den Bund sowie den Beteiligungswert haben könnte. Eine Verschärfung des Quersubventionierungsverbotes hätte möglicherweise zur Konsequenz, dass die Post (inkl. PostFinance) gewisse Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht mehr anbieten dürfte. Der Wegfall defizitärer Dienstleistungen könnte sich positiv auf die finanzielle Lage der Post auswirken. Es ist aber auch möglich, dass gewisse Dienstleistungen infolge fehlender Deckung der eigenen regulatorischen Kosten (inkl. Eigenkapitalkosten) eingestellt werden müssten, obwohl die Dienstleistungen einen positiven Ergebnisbeitrag an den Konzern leisten oder für die Unternehmensentwicklung und die Erschliessung künftiger Ergebnispotentiale von Bedeutung sind. Diesfalls könnte die unternehmerische Entwicklung der Post und damit deren finanzielle Lage beeinträchtigt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die PG-Anpassungen die wirtschaftliche Situation der Post tendenziell verbessern und damit sowohl zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen als auch die finanziellen Risiken für den Bund als Eigner reduzieren werden. Auf den Bund hat die auszuarbeitende Vorlage voraussichtlich keine oder vernachlässigbare direkten personellen Auswirkungen.

4.2 Revision POG

Die finanziellen Auswirkungen hängen insbesondere von der konkreten Ausgestaltung des Zweckartikels ab. Eine Engerfassung des Zweckartikels hätte zur Folge, dass sich die Post aus gewissen Tätigkeitsbereichen zurückziehen müsste. Sofern es sich dabei um gewinnbringende Tätigkeiten handelt, so könnte ein solcher Rückzug negative Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Post und damit auch auf die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung haben. Denkbare Alternativen wären eine Reorganisation der Post, Desinvestitionen oder eine Privatisierung des Unternehmens.

Bei Einführung einer Regelung des Rechtsschutzes zur Überprüfung der Zweckartikelkonformität der Tätigkeiten der Post wäre das geltende Steuerungsmodell der Public Corporate Governance zu überprüfen. Die zuständige Behörde müsste bestimmt, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und die Abgrenzung zwischen den verschiedenen im Postbereich tätigen Aufsichtsbehörden präzisiert werden.



5. Ergebnisse der Ämterkonsultation

Eine Stellungnahme eingereicht haben....

6. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen/Zeitplan

Die in Kap. 2.3 beschriebene dynamische Ausgestaltung des Regulierungsrahmens ermöglicht es, die weiteren Mengenentwicklungen zu beobachten und die Grundversorgungsdienste bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte schrittweise an die veränderte Nachfrage anzupassen. Dadurch wird gewährleistet, dass Dienstleistungen erst dann reduziert werden, wenn sie von einem relevanten Teil der Bevölkerung und Unternehmen nicht mehr nachgefragt werden. Die Festlegung eines Mindestumfangs im Gesetz schafft Rechtssicherheit und garantiert, dass eine noch weitergehende Umgestaltung der Grundversorgung durch den Gesetzgeber erfolgen müsste.

Es soll gestützt auf die vorliegend dargelegten Eckwerte eine Vorlage zur Revision des PG und des POG erarbeitet und bis am 30. Juni 2026 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussdispositiv zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Albert Rösti

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Übersicht (d/f)
- MM (d)

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK



Bern,

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

1. Ausgangslage

Die überwiesene Motion Rechsteiner (21.4595) fordert den Bundesrat auf, Gesetzesänderungen vorzuschlagen, so «dass Akquisitionen ausserhalb des Leistungsauftrags der Post dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt und zuhanden der verantwortlichen Parlamentskommission begründet werden müssen».

Das Motiv für die Motion sind laut Begründung die «neuen finanziellen Dimensionen und erhöhten Risiken für das Volksvermögen», die mit der Akquisitionsstrategie der Post verbunden sind. Künftig soll die Post «vor Akquisitionen ausserhalb ihres Kernauftrags mit einer gewissen finanziellen Tragweite und Risikoklasse die Genehmigung durch den Bundesrat einholen. Entsprechend müssten die Marktchancen und -risiken nachvollziehbar dokumentiert werden. Das Parlament ist mindestens einmal pro Jahr zu informieren.»

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion mit der Begründung, ein solcher Mechanismus würde den Corporate Governance-Grundsätzen des Bundes widersprechen und zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen der Unternehmensleitung (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) und dem Bund als Eigentümer führen. Ungeachtet dessen wurde die Motion am 18. September 2023 vom Nationalrat und am 5. März 2024 vom Ständerat angenommen.

In der Folge beauftragte das UVEK (GS) die Universität Genf (Faculté de droit, Prof. Adrien Alberini) mit der Erstellung eines Gutachtens, um die Rechtslage zu analysieren und konkrete Ansätze zur Umsetzung der Motion Rechsteiner aufzuzeigen.

Das Gutachten wurde dem GS-UVEK am 10. Januar 2025 vorgelegt.

2. Gutachten

Das Gutachten bringt zum Ausdruck, dass eine Genehmigungspflicht für Akquisitionen in einem Spannungsfeld mit dem Rechtsstatus der Schweizerischen Post als öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft mit der damit verbundenen Autonomie steht. Das Gutachten beurteilt die derzeitige Regelung, wonach die Post die Eignerstellen (GS-UVEK und EFV) informiert und konsultiert, bevor sie grössere Akquisitionen tätigt, als angemessen.



Für eine Umsetzung der Motion zeigt das Gutachten zwei Varianten auf:

- A) *Buchstabengetreue Umsetzung*: In der Postgesetzgebung wird eine eingeschränkte Genehmigungspflicht des Bundesrates für Akquisitionen verankert. Erstens sollten nur Akquisitionen ab einer bestimmten Grösse erfasst werden, z.B. wenn sie 1 Prozent des Eigenkapitals (aktuell etwa 100 Millionen Franken) übersteigen. Zweitens sollten alle Akquisitionen erfasst werden, die in diese Grössenordnung fallen, unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Leistungsauftrages liegen. Der Grund dafür ist, dass eine solche Abgrenzung in der Praxis nicht immer eindeutig möglich ist. Der Begriff Leistungsauftrag wird namentlich interpretiert als Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Drittens sollte sich die Überprüfung ausschliesslich auf die Konformität der Akquisition mit den strategischen Zielen des Bundesrates beziehen. Auf eine wirtschaftliche «due diligence» wird verzichtet. Dies ist mit der Motion vereinbar, die lediglich die nachvollziehbare *Dokumentation* von Marktchancen und -risiken verlangt. Viertens sollte der Entscheid des Bundesrates innerhalb einer nützlichen Frist – maximal 1 Monat – vorliegen, um den Akquisitionsprozess nicht zu blockieren.
- B) *Sinngemässe Umsetzung*: In der Postgesetzgebung werden pauschale Obergrenzen für Akquisitionen verankert. Innerhalb dieser Grenzen kann die Post ihre Kooperationsstrategie frei bestimmen. Die Genehmigung einzelner Akquisitionen durch den Bundesrat entfällt. Konkret schlägt das Gutachten vor, dass die Gesamtheit der Beteiligungen an Unternehmen, die ausserhalb des Leistungsauftrages tätig sind, 10 Prozent des Eigenkapitals nicht überschreiten; die Gesamtheit aller Beteiligungen zusammen soll 40 Prozent des Eigenkapitals nicht überschreiten. Auf diese Weise wird dem Motiv der Motion Rechnung getragen, die «Risiken für das Volksvermögen» zu begrenzen, wenn auch auf einem anderen Weg als von der Motion verlangt. Allerdings bringt es die Schwierigkeit mit sich zu entscheiden, ob eine Beteiligung zum Leistungsauftrag gehört oder nicht.

3. Weitere Varianten

Neben den vom Gutachten vorgeschlagenen Varianten gibt es noch weitere Optionen:

- C) *Sinngemässe Umsetzung mittels Regelung zum Rechtsschutz*: In der Postgesetzgebung wird eine Regelung zum individuellen Rechtsschutz aufgenommen, wonach die Überprüfung der Einhaltung der Zweckkonformität der Tätigkeiten der Post bei einer zu definierenden Behörde verlangt werden kann. Dazu wird ein formalisiertes Verfahren festgelegt, inkl. Gesuch auf Erlass einer Verfügung und Rechtsweg. Das Rechtsschutzinteresse sowie das Verfügungs- bzw. Anfechtungsobjekt ist im Gesetz klar zu umschreiben, damit Gesuche begründet und substantiiert sind. Die Planungs- und Rechtssicherheit für die Post und ihre



Geschäftspartner sind insbesondere durch zeitliche Vorgaben an die entscheidende Behörde zu wahren, um die strategische Entwicklung der Post nicht unverhältnismässig einzuschränken.

- D) Revision strategische Ziele des Bundesrates: Auf eine Gesetzanpassung wird verzichtet. Die Ziele der Motion werden im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung mit den etablierten Instrumenten der Corporate Governance (CG) des Bundes angestrebt. Das wichtigste Instrument sind die strategischen Ziele des Bundesrates. Diese werden für jeweils vier Jahre erlassen und setzen dem Verwaltungsrat Leitplanken für die Entwicklung des Unternehmens in diesem Zeitraum, unter Einschluss von Kooperationen und Beteiligungen. Zur Begrenzung der finanziellen Risiken aus der Akquisitionsstrategie der Post könnte der Bundesrat zusätzliche Vorgaben in seine strategischen Ziele integrieren. Beispielsweise könnte er verlangen, dass keine weiteren grösseren Akquisitionen getätigt werden, bis die bisher erfolgten Akquisitionen vollständig in das Unternehmen integriert sind und die Gewinnschwelle nachhaltig überschritten haben.

4. Beurteilung

Aus Sicht des UVEK haben die vier beschriebenen Varianten folgende Vor- und Nachteile:

	Vorteile	Nachteile
Allgemein (gilt für alle Varianten)	<ul style="list-style-type: none">• Beschränkung der Akquisitionen eines Staatsunternehmens ausserhalb eines politisch definierten Kernauftrags.• Reduktion des Potentials von Wettbewerbsverzerrungen.	<ul style="list-style-type: none">• Behinderung des Unternehmens in der Entwicklung. Wachstumschancen werden entzogen. Auf Dauer werden Innovationskraft, Profitabilität und Wettbewerbsfähigkeit geschwächt.
Variante A) (buchstabengetreue Umsetzung)	<ul style="list-style-type: none">• Der Auftrag des Parlamentes wird wortgetreu erfüllt.• Der Bund erhält eine direkte Kontrolle über die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der Akquisitionsstrategie der Post.	<ul style="list-style-type: none">• Problematischer Eingriff in die bewährten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Verwaltungsrat und Aktionär gemäss Aktienrecht.• Nicht vereinbar mit der Corporate Governance-Praxis des Bundes.• Negative Auswirkung auf die Attraktivität der Post für potenzielle Kooperationspartner.



Variante B) (sinngemässe Umsetzung)	<ul style="list-style-type: none">• Beschränkter Eingriff in die Zuständigkeiten des VR der Post.• Vereinbar mit der CG-Praxis.• Begrenzung der finanziellen Risiken des Bundes.	<ul style="list-style-type: none">• Der Auftrag des Parlamentes wird nur teilweise erfüllt.• Unklare Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der Post.
Variante C) (sinngemässe Umsetzung mittels Regelung zum Rechtsschutz)	<ul style="list-style-type: none">• Umfassender Ansatz, der beim Kern der Kritik an der Unternehmensstrategie der Post ansetzt, dass gewisse Tätigkeiten der Post (inkl. der akquirierten Unternehmen) sich ausserhalb des Unternehmenszwecks bewegen.• Wirksame Regulierung: Nicht nur Akquisitionen, sondern auch das operative Geschäft der Post ist erfasst.	<ul style="list-style-type: none">• Planungs- und Rechtsunsicherheit kann die strategische Weiterentwicklung und das laufende Geschäft der Post einschränken.• Zahlreiche offene Fragen (zuständige Behörde, Verfahren und Rechtsweg usw.).
Variante D) (Revision strategische Ziele)	<ul style="list-style-type: none">• Beschränkter Eingriff in die Zuständigkeiten des VR der Post.• Vereinbar mit der CG-Praxis.• Begrenzung der finanziellen Risiken des Bundes.• Schnell und einfach umsetzbar.• Flexibel (leicht anzupassen).	<ul style="list-style-type: none">• Der Auftrag des Parlamentes wird nicht wortgetreu erfüllt.• Wenn die Erwartungen zu weit gehen und den VR zu stark einschränken, kann die rechtliche Zulässigkeit aufgrund der aktienrechtlichen Kompetenzordnung zwischen GV und VR tangiert sein.

5. Schlussfolgerungen

Das UVEK anerkennt, dass die Expansion der Post in Tätigkeitsfelder ausserhalb ihres Leistungsauftrags (Grundversorgung) Fragen zur Legitimität staatlichen Handelns aufwirft und Unbehagen in der Privatwirtschaft auslöst. Eine ganze Reihe parlamentarische Vorstösse sind Ausdruck dieses Unbehagens – neben der Motion Rechsteiner und der Motion Jauslin (22.3226) «Die Post für den Leistungsauftrag trimmen», welche ebenfalls ein Genehmigungsverfahren für Akquisitionen der Post verlangt, befasst sich das Parlament auch mit der Pa.IV. Grossen (23.462) «Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten». Dabei wurde festgestellt, dass sich das Unbehagen vor allem auf die digitalen Angebote der Post bezieht. Dies hängt teilweise damit zusammen, dass aus historischen Gründen digitale Angebote durch den gesetzlichen Unternehmenszweck der Post nicht explizit abgedeckt sind. Laut Art. 3 Abs. 1 Bst. a Postorganisationsgesetz (POG; SR 783.1) darf



die Post im In- und Ausland folgende Dienste erbringen: «Beförderung von Postsendungen und Stückgütern in standardisierten Behältnissen sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen». Ob insbesondere das Anbieten von Buchhaltungssoftware für KMU oder von Infrastrukturen für digitale Werbeangebote diesen Kriterien entsprechen, ist umstritten. So sind bezüglich der Übernahmen von KLARA Business AG und Livesystems AG durch die Post Aufsichtsbeschwerden von zwei Konkurrenten vor dem Bundesgericht hängig, wobei aber insbesondere auch die Zulässigkeit dieser Beschwerdeverfahren an sich rechtlich umstritten ist. Im Übrigen befasst sich derzeit eine Subkommission der WAK-N im Zusammenhang mit der erwähnten Pa Iv. Grossen mit der Frage einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes im POG.

Zugleich gilt es festzuhalten, dass der junge Geschäftsbereich «Digital Services» (bis Ende 2024 «Kommunikations-Services» genannt) erst einen kleinen Teil zum Umsatz der Post besteuert und immer noch deutlich von der Gewinnschwelle entfernt ist. Der Bundesrat hielt diese Tatsache in seinem Bericht an die Aufsichtskommissionen über die Zielerreichung der Post im Geschäftsjahr 2024 fest und drückte seine Erwartung aus, dass allfällige weitere Akquisitionen in diesem Bereich zurückhaltend und umsichtig erfolgen.

Aufgrund dieser Erwägungen kommt das UVEK zum Schluss, dass es im Interesse des Bundes als Eigentümer liegt, wenn die Post eine Neukalibrierung ihrer Unternehmensstrategie vornimmt. In den kommenden Jahren soll die Post die Priorität darauf richten, die bisher getätigten Akquisitionen zu konsolidieren und den Geschäftsbereich «Digital-Services» in die Gewinnzone zu führen. Arrondierungen des Beteiligungskreises sollen nach wie vor möglich sein, sofern sie einen klar erkennbaren Zusammenhang mit dem Kerngeschäft aufweisen. Grössere Akquisitionen müssen umfassend geprüft werden und kommen aus Sicht des UVEK erst wieder in Betracht, wenn diese Konsolidierungsphase erfolgreich abgeschlossen worden ist.

Mit einer entsprechenden Anpassung der strategischen Ziele kann der Bundesrat dieses Interesse schnell und wirksam durchsetzen. Das Parlament wird über die gesetzlich verankerten Mitwirkungsrechte bei der Anpassung der strategischen Ziele einbezogen. Damit wird der Motion Rechsteiner im Rahmen der strategischen Ziele 2025-2028 Rechnung getragen. Diese Erwartung des Eigners hat, wie bereits oben erwähnt, Auswirkungen auf die Unternehmensstrategie der Post für die Jahre 2025-2028, welche weiterhin auch Akquisitionen in den Bereichen Logistik-Services und Digital-Services vorsieht. Nachdem die strategischen Ziele 2025-2028 erst Ende Januar 2025 vom Bundesrat verabschiedet wurden (EXE 2025.0031), und damit genügend Zeit für eine fundierte Absprache mit der Post (inkl. neuem CEO) betreffend Neukalibrierung der Unternehmensstrategie besteht, soll die Anpassung der Ziele bis Ende Juni 2026 erfolgen.

Das UVEK ist sich bewusst, dass die Motion Rechsteiner für die Umsetzung ihrer Anliegen eine Gesetzesänderung verlangt. Der Bundesrat hat das UVEK am 14. Juni 2024 (EXE 2024.1253), in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), zu einer Revision



des Postgesetzes beauftragt. Im Rahmen der laufenden Arbeiten zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten mit Zeithorizont 2030 wird auch zu prüfen sein, inwieweit sich am Unternehmenserlass der Post (POG) Änderungen aufdrängen (insbes. zum Zweckartikel). Ebenso wird die Frage zur Diskussion stehen, ob und in welcher Form künftig eine Überprüfung der Einhaltung der Zweckbestimmung im POG (individueller Rechtsschutz; vgl. die oben erwähnten Verfahren zu KLARA und Livesystems) gesetzlich verankert wird. Vor diesem Hintergrund schlägt das UVEK vor, die Motion nicht einzig mittels Anpassung der strategischen Ziele umsetzen. Vielmehr soll im Rahmen des anstehenden Gesetzgebungsprozesses auch geprüft werden, inwieweit gesetzliche Grundlagen für eine sinngemässe Umsetzung der Motion zu schaffen sind. Dabei soll die bewährte Corporate Governance-Praxis des Bundes weitergeführt, die strategische Weiterentwicklung der Post nicht übermässig eingeschränkt werden und dem Fokus der Motion Rechsteiner auf Akquisitionen nachgekommen werden.

Gestützt auf diese Ausführungen spricht sich das UVEK zugunsten einer Kombination der Varianten B + C (gesetzliche Grundlage für eine sinngemässe Umsetzung) und D (Revision strategische Ziele) aus.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das vorgeschlagene Vorgehen hat keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund.

Aus einer Gesamtsicht lässt sich nicht abschliessend abschätzen, ob die Umsetzung der Motion die finanziellen Risiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Post längerfristig reduzieren (wie von der Motion beabsichtigt) oder erhöhen wird: Einer höheren Kontrolle der Post durch den Bund steht eine Einschränkung des unternehmerischen Handlungsspielraums der Post gegenüber.

7. Ergebnisse der Ämterkonsultation

Im Rahmen der Ämterkonsultation wurden begrüsst: BK, sämtliche Generalsekretariate der Departemente, BJ, EPA, EFV, EFK, SECO, FINMA, BFK, PUE, Sekretariat WEKO.



Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen, über die vorgeschlagenen Varianten eine Aussprache zu führen und dem Beschlussdispositiv zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Albert Rösti

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Übersicht (d/f)
- Gutachten Universität Genf (d/f)
- Medienmitteilung (d)

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK



Bundesratsbeschluss vom [tt. Monat jjjj]

Aussprachepapier Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Aufgrund des Aussprachepapiers des UVEK vom [tt. Monat jjjj],
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Das UVEK wird, in Abstimmung mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis zum 30.06.2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postgesetzes (PG) vorzulegen. Diese orientiert sich an folgenden Eckwerten:
 - 2.1 Umfang und Qualität der Grundversorgung werden mit Inkrafttreten des revidierten PG grundsätzlich nicht reduziert.
 - 2.2 Es wird ein Mechanismus zur Anpassung der Grundversorgung bei fortschreitendem Nachfragerückgang definiert. Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe regulatorische Erleichterungen umsetzen, sofern noch zu definierende operative oder wirtschaftliche Kennzahlen gesetzlich vorgegebene Schwellenwerte erreichen. Die Schweizerische Post hat ein Antragsrecht.
 - 2.3 Der Mindestumfang der Grundversorgung wird im PG wie folgt definiert:
 - 2.3.1 Die Post stellt die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher.
 - 2.3.2 Sie stellt den flächendeckenden Zugang zu den Postdiensten der Grundversorgung sicher.
 - 2.3.3 Die Hauszustellung erfolgt in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen.
 - 2.3.4 Die Post stellt physische Briefe an mindestens drei Wochentagen und digitale Briefe in Echtzeit zu. Pakete und abonnierte Tageszeitungen werden an fünf Wochentagen zugestellt.
 - 2.3.5 Die Post stellt eine flächendeckende und angemessene Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicher.
 - 2.4 Die Anpassungen im Bereich der Grundversorgung ziehen Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich.



- 2.5 Die Post hat das ausschliessliche Recht, Briefe bis 50 g zu befördern (reservierter Dienst).
- 2.6 Die Aufsichtsinstrumente des BAKOM werden analog zu jenen der PostCom auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt.
3. Das UVEK wird, in Abstimmung mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis zum 30.06.2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postorganisationsgesetzes (POG) vorzulegen. Diese orientiert sich an folgenden Eckwerten:
 - 3.1 Der Zweckartikel (Art. 3 POG) wird präzisiert, um Rechtssicherheit betreffend Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung zu schaffen, namentlich im Zusammenhang mit digitalen Leistungen.
 - 3.2 Der Zweckartikel wird mit einem individuellen Rechtsschutz zur Überprüfung seiner Einhaltung ergänzt.



Bundesratsbeschluss vom [tt. Monat jjjj]

Aussprachepapier

Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Aufgrund des Aussprachepapiers des UVEK vom [tt. Monat jjjj],
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Vom Gutachten der Universität Genf vom 10. Januar 2025 wird Kenntnis genommen.
3. Das weitere Vorgehen wird wie folgt festgelegt:
 - 3.1 Das UVEK wird, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis Ende Juni 2026 eine Anpassung der strategischen Ziele 2025-2028 der Schweizerische Post AG betreffend Akquisitionen vorzulegen.
 - 3.2 Das UVEK wird, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), beauftragt, im Rahmen der anstehenden Revision der Postgesetzgebung die Aufnahme einer gesetzlichen Grundlage zur sinngemässen Umsetzung der Motion zu prüfen.
4. Das UVEK veröffentlicht das Gutachten (Ziffer 2) auf der Website des Generalsekretariates.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT

Rapport de mise en œuvre de la motion Rechsteiner (21.4595)

**Propositions de modifications législatives
pour soumettre les acquisitions de La Poste
qui ne relèvent pas de son mandat principal
à l'approbation préalable du Conseil fédéral**

10 janvier 2025

Prof. Adrien Alberini / Teymour Brander

I. Résumé des recommandations

1. A titre liminaire, nous relevons que le système d'approbation, par le Conseil fédéral, de certaines acquisitions d'entreprises envisagées par la Poste, tel que proposé par la motion Rechsteiner (définie ci-dessous), paraît difficilement compatible avec le statut de la Poste comme société anonyme de droit public. Ce statut implique, par définition, une autonomie marquée de la Poste vis-à-vis du Conseil fédéral et, corollairement, une responsabilité des membres du conseil d'administration de la Poste analogue à celle des administrateurs-rices de sociétés privées.
2. Pour ces raisons, le régime prévalant actuellement (décrit plus en détail dans le présent rapport), selon lequel la Poste informe et consulte le DETEC et le DFF avant de procéder à des acquisitions d'entreprises significatives, semble plus adapté au statut de la Poste (étant précisé que l'on pourrait se poser la question de concrétiser, voire renforcer, ce système d'information et de consultation par l'adoption de bases légales appropriées). En outre, le régime actuel permet d'éviter toute une série de difficultés pratiques qui découleraient d'un système d'approbation préalable.
3. Cela étant, notre mandat n'a pas consisté à examiner le bien-fondé du système requis par la motion Rechsteiner, de sorte que nous n'avons pas développé, dans le cadre du présent rapport, les réflexions qui précèdent.
4. Notre mandat a consisté à envisager et analyser diverses options permettant de mettre en œuvre la motion Rechsteiner, en mettant en évidence les avantages et inconvénients liés à chacune de ces options¹.
5. Prenant en compte ces divers avantages et inconvénients, ainsi que l'esprit visé par la motion et les objectifs qu'elle poursuit, notre recommandation porte sur le régime suivant :
 - Nous recommandons d'instaurer l'obligation de notification au Conseil fédéral pour toutes les acquisitions réalisées par la Poste dont la valeur dépasse 1% de ses fonds propres, soit un seuil de CHF 102.55 millions selon ses fonds propres actuels. Cette valeur nous paraît justifiée afin que seules les acquisitions présentant un véritable risque au regard de la capacité financière de la Poste soient soumises à vérification conformément à la motion Rechsteiner.
 - Dans ce cadre, nous préconisons (i) de ne pas effectuer de distinction entre les acquisitions qui portent sur des services dans et hors mandat principal de la Poste, et (ii) de ne pas tenir compte de classes de risques pour déterminer les acquisitions sujettes à notification. Quand bien même cette recommandation ne suit pas la lettre de la motion Rechsteiner, elle nous paraît justifiée afin que l'approche soit fondée sur un critère essentiellement quantitatif, et donc qu'elle présente l'avantage de la sécurité juridique.

¹ Une table des matières du présent rapport figure en **Annexe 0**.

- En termes de procédure, nous recommandons (i) une procédure d'approbation préalable auprès du Conseil fédéral en une seule phase d'une durée maximale d'un mois afin de garantir une réactivité suffisante à la Poste sur le marché, et (ii) un pouvoir d'examen du Conseil fédéral limité à un examen de la conformité de l'acquisition envisagée aux objectifs stratégiques fixés à la Poste. Afin de respecter le statut et l'autonomie de la Poste, il serait à notre sens approprié que le Conseil fédéral fasse néanmoins preuve d'une certaine retenue lorsqu'il procède à cet examen.
6. Une alternative au système évoqué ci-dessus, qui s'écarterait de la lettre de la motion Rechsteiner (en ce sens qu'il n'y aurait pas de notification ni d'approbation par le Conseil fédéral) mais en respecterait l'esprit, pourrait être de fixer une limite légale totale aux acquisitions dans des sociétés actives hors du service universel de la Poste :
- La règle serait la suivante : la Poste ne peut détenir une participation qualifiée dépassant 10% de ses fonds propres dans une entreprise dont l'activité se situe hors du service universel que la Poste doit fournir. Le total de ces participations ne peut excéder 40% des fonds propres.
 - Cette alternative présente deux difficultés principales :
 - o Premièrement, une distinction entre les activités se situant dans et hors du service universel doit être effectuée. Il convient de noter qu'il peut être difficile de déterminer si une acquisition porte sur des activités qui entrent dans la notion de service universel, ce qui peut engendrer une incertitude juridique quant à la mise en œuvre de l'exigence réglementaire alternative proposée².
 - o Deuxièmement, cette alternative exige de la Poste qu'elle analyse régulièrement ses acquisitions au regard de ses fonds propres, ce qui pourrait engendrer des démarches de vérification non négligeables au sein de cette entité.
 - Nonobstant les deux difficultés principales évoquées ci-dessus, cette alternative nous paraît potentiellement préférable au système d'approbation préalable par le Conseil fédéral, et mérite donc d'être prise en compte, essentiellement pour deux raisons :
 - o Premièrement et de manière fondamentale, elle ne remet pas en question l'autonomie de la Poste comme société anonyme de droit public et n'entraîne pas de disruption dans le modèle de gestion actuel de la Confédération.

² Sur les diverses interprétations envisageables de la notion de service universel, voir la Section III. B. 3 ci-dessous.

- Deuxièmement et dans une perspective pragmatique, elle permet d'éviter toutes les complications pratiques qui accompagnent un système de notification et d'approbation préalable des acquisitions envisagées par la Poste.

II. Bases de l'analyse

A. Observations liminaires

1. Objet de la motion Rechsteiner

7. Le 16 décembre 2021, le député au Conseil national, Thomas Rechsteiner, a déposé la motion 21.4595 « Maintenir les acquisitions dans le cadre du mandat de prestations » (ci-après : motion Rechsteiner) suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de proposer les modifications législatives nécessaires pour que les acquisitions de la Poste qui ne relèvent pas de son mandat de prestations soient soumises à l'approbation du Conseil fédéral et que leur bien-fondé soit présenté à la commission parlementaire responsable. La stratégie de propriétaire doit être adaptée en conséquence. »³

8. Malgré la proposition de rejet du Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté la motion le 16 février 2022, respectivement le 5 mars 2024.
9. De manière générale, la motion Rechsteiner demande un renforcement du contrôle des activités de La Poste Suisse SA (ci-après : la Poste⁴) par le Conseil fédéral et, dans une mesure plus limitée, par une commission parlementaire. Plus spécifiquement, ce sont les acquisitions d'entreprises en-dehors du mandat de prestation de la Poste qui doivent faire l'objet d'une approbation préalable par le Conseil fédéral. On relèvera en particulier que la motion Rechsteiner exige que « la Poste demande désormais l'approbation du Conseil fédéral avant de procéder à des acquisitions en dehors de son mandat principal si elles revêtent une certaine portée financière et si elles se situent dans une certaine classe de risques » (souligné par nous).
10. Au niveau terminologique, la motion Rechsteiner se réfère aux notions de « mandat de prestation » et « mandat principal ». Il conviendra de bien délimiter ces notions. Celles-ci sont en effet centrales à la mise en œuvre de la motion Rechsteiner puisqu'elles permettent d'identifier les acquisitions sujettes à l'approbation par le Conseil fédéral (et celles qui ne le sont pas). Nous y reviendrons⁵.

2. Problématique et enjeux

11. Dans cette section, nous revenons brièvement sur la problématique à la base de la motion Rechsteiner et les enjeux politico-économiques qui sous-tendent la présente étude.

³ Le développement à l'appui de cette motion figure en **Annexe 1**.

⁴ Par souci de simplification, toute mention de « la Poste » dans ce texte fera référence à « La Poste Suisse SA ». En revanche, la dénomination sociale complète sera utilisée pour désigner les autres sociétés du groupe.

⁵ Voir Sections II. B. 2. et III. B. 3. a.

12. Ces dernières années, la Poste a acquis des participations dans des entreprises actives dans des secteurs différents de ses activités habituelles, notamment dans le domaine des services numériques. Deux derniers exemples en date : en juin 2024, la Poste a acquis une participation majoritaire dans le groupe Diartis qui développe et commercialise des solutions logicielles pour le secteur social ; en octobre 2024, elle a repris la société Open Systems AG, spécialisée dans le cybersecurité (voir l'**Annexe 4** qui recense les acquisitions réalisées par la Poste entre 2011 et 2024). Selon la motion Rechsteiner, la Poste envisage d'investir d'ici à 2030 environ CHF 1,5 milliard dans des acquisitions liées au domaine numérique⁶. Ces acquisitions ont suscité des controverses au sein des milieux politiques, en particulier compte tenu des annonces faites en parallèle par la Poste et relayées dans les médias selon laquelle celle-ci s'apprêtait à fermer et/ou transformer un nombre significatif de guichets dans toute la Suisse.
13. La Poste justifie ces acquisitions par un besoin de diversification de ses activités et de réorientation vers les besoins du futurs (stratégie dite « Poste de demain »)⁷. L'évolution défavorable du marché dans certains de ses domaines traditionnels, tels que la distribution du courrier et des colis, a engendré une baisse de son chiffre d'affaires issu du service universel. Les chiffres ressortant du rapport annuel 2023 de la PostCom sont les suivants : en 2023, le chiffre d'affaires total du marché postal suisse s'est élevé à CHF 4,12 milliards (soit - 2,9% par rapport à 2022) pour un volume d'envois de 2,73 milliards d'unités (soit - 5,8%)⁸. L'année 2022 avait connu un ralentissement similaire⁹.
14. Malgré un chiffre d'affaires en baisse, la situation financière de la Poste demeure saine. Selon le rapport financier 2023, ses fonds propres s'élèvent à près de CHF 10,3 milliards, avec un ratio de fonds propres de 9,4%¹⁰. Lors de l'exercice 2023, le résultat d'exploitation de la Poste a atteint CHF 323 millions. En outre, il convient de souligner que la Poste finance intégralement le mandat de service universel par ses propres moyens, sans aucune subvention provenant des caisses publiques. Au contraire, la Poste verse chaque année des dividendes à la Confédération, à hauteur de CHF 50 millions en 2023. L'objectif de la Confédération est de préserver l'autofinancement par la Poste du service universel, qui semble menacé à long terme par la baisse continue du chiffre d'affaires de la Poste dans ses domaines d'activités traditionnels.
15. À titre de comparaison, l'évolution financière de Swisscom et des CFF semble plus positive. Swisscom affiche des résultats solides grâce à l'augmentation de la demande pour ses services numériques et de télécommunications, tandis que les CFF bénéficient d'une augmentation du trafic des voyageurs, soutenue par une clientèle presque captive, notamment en raison de l'insuffisance de l'infrastructure routière en Suisse. Ces circonstances permettent à Swisscom et aux CFF de

⁶ A noter que ce montant est contesté par la Poste qui indique prévoir un investissement total dans le domaine du numérique d'environ CHF 800 millions (pour la période 2019 – 2030).

⁷ Voir par exemple les informations disponibles sur le site de la Poste à l'adresse : <https://www.post.ch/fr/notre-profil/actualites/2020/la-poste-de-demain>.

⁸ Rapport annuel de la PostCom 2023, p. 11.

⁹ Rapport annuel de la PostCom 2022, p. 8.

¹⁰ Rapport financier 2023 de la Poste, p. 46 et 47.

maintenir une dynamique financière probablement plus favorable que celle de la Poste.

16. En résumé, la Poste fait face à la situation complexe suivante :
 - Soit la Poste continue à consacrer la majeure partie de son budget aux services classiques, mais elle risquerait alors de fonctionner à perte année après année, jusqu'au moment où elle aurait besoin d'un soutien financier de la Confédération (à l'instar par exemple de certains établissements publics cantonaux qui opèrent dans le secteur hospitalier ou social).
 - Soit la Poste prend le virage du numérique et développe des activités sur des marchés potentiellement rentables, ceci afin de continuer à fonctionner de manière totalement autonome, comme une véritable entreprise. Dans ce cas, la Poste doit alors réduire ses activités classiques qui génèrent des pertes. Les acquisitions opérées dans le domaine du numérique apparaissent comme un moyen de diversification stratégique par rapport au risque opérationnel lié au déclin de ses activités traditionnelles. Dans cette perspective, le risque engendré par les acquisitions dans le domaine numérique doit être mis en balance avec le risque plus structurel découlant de l'évolution défavorable de ses services classiques.

3. Objet et délimitation du mandat

17. L'évaluation sollicitée doit fournir un état des lieux des possibilités de mise en œuvre de la motion Rechsteiner (acquisitions de la Poste dans le cadre du mandat de prestations) en conformité avec le droit. Concrètement, il s'agit de présenter différentes manières de procéder et d'exposer à chaque fois les avantages et les inconvénients ainsi que les conséquences en termes de droit privé et de droit public (dans la mesure où l'on intervient dans le modèle de gestion actuel ou dans le modèle de parité du droit de la société anonyme). Les conséquences sur la relation entre le propriétaire et l'unité externalisée (au niveau de la Confédération) doivent également être présentées, en tenant compte des responsabilités du propriétaire et du conseil d'administration.
18. Certains aspects dépassent le cadre de la présente étude et ne seront donc pas abordés :
 - En particulier, la présente étude se focalise exclusivement sur la motion Rechsteiner (21.4595). D'autres motions parlementaires en lien avec le contrôle des activités de la Poste ne seront pas traitées, notamment les motions 22.3226 « Recentrer la Poste sur son mandat de prestations », 23.3244 « Orientation stratégique de la Poste » ou encore 24.3816 « Clarifier le mandat de service universel et le domaine d'activité de la Poste avant toute nouvelle restructuration ou tout nouveau démantèlement ».

- Cette étude ne vise pas à se déterminer sur le bien-fondé du régime souhaité par la motion Rechsteiner, mais uniquement sur son implémentation. On peut toutefois se demander si la mise en œuvre de cette motion est véritablement compatible avec l'autonomie de la Poste comme société anonyme de droit public. Pour pallier cette problématique, bien que cela dépasse le cadre de cette étude, une alternative au régime envisagé est proposée : instaurer une limite légale totale aux acquisitions de la Poste dans des sociétés hors du service universel¹¹.
 - Des questions telles que celle de la constitutionnalité du nouveau régime proposé relatif à la soumission des acquisitions de la Poste à l'approbation préalable du Conseil fédéral ne relèvent pas de notre mandat et ne feront pas l'objet d'une analyse spécifique dans ce cadre.
19. Une liste exhaustive des documents fournis par le DETEC et la Poste, et des entretiens effectués dans le cadre de l'établissement de la présente étude figure en **Annexe 3**.

4. Lignes directrices de l'analyse

20. Dans cette section, nous exposons les lignes directrices qui guideront notre réflexion tout au long de notre étude :
- **Préserver la réactivité de la Poste sur le marché** : Le processus d'acquisition d'entreprises mis en place par la Poste est complexe et suit plusieurs étapes structurées. Il arrive qu'un processus d'appel d'offres (*bid*) soit organisé et que la Poste se retrouve ainsi en concurrence avec d'autres acheteurs intéressés. Dans ce contexte, il est essentiel que la Poste puisse continuer à réagir efficacement aux dynamiques du marché sans subir de contraintes excessives. Il conviendra de s'assurer que tout cadre de régulation proposé dans cette étude ne nuise pas à la compétitivité de la Poste ou à son agilité.
 - **Maintenir la stratégie du propriétaire** : Il est également essentiel que les mécanismes de régulation proposés respectent le rôle du Conseil fédéral en tant que propriétaire, tel qu'il est défini actuellement¹². Cela signifie que le Conseil fédéral doit continuer à se concentrer principalement sur la définition des objectifs stratégiques de l'entreprise, sans intervenir directement dans la gestion opérationnelle. Ce principe garantit le maintien d'une cohérence avec les règles de gouvernance d'entreprise de la Confédération.

¹¹ Voir Section III. C. 3.

¹² Voir Section II. B. 3.

B. Cadre juridique actuel relatif à la gestion de la Poste

1. Statut et forme juridique

21. La Poste est une entité devenue autonome (*Verselbstständigte Einheit*)¹³. A ce titre, elle est soumise à la LOGA et l'OLOGA. L'art. 24 al. 3 OLOGA renvoie cependant à la législation spéciale en la matière, à savoir la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO), l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO), la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de La Poste Suisse (LOP) et l'ordonnance du 24 octobre 2012 relative à la loi sur l'organisation de la Poste (OLOP).
22. La Poste est également soumise aux 37 principes directeurs sur le gouvernement d'entreprise (Principes directeurs) élaborés par la Confédération en 2006 et régulièrement complétés, la dernière révision ayant eu lieu en septembre 2024¹⁴.
23. La forme juridique de la Poste est celle d'une société anonyme de droit public (art. 2 al. 1 LOP)¹⁵. La Confédération en est la seule actionnaire¹⁶. Sur le plan structurel, la Poste est la société faîtière détenant 100% des parts de cinq sociétés du groupe dites « stratégiques » (étant précisé qu'une restructuration de ces entités est en cours) : Poste CH SA, PostFinance SA, CarPostal SA, Poste CH Communication SA et Poste CH Réseau SA¹⁷.
24. La Poste est organisée sous le modèle de la société anonyme de droit public depuis 2013. Après la dissolution en 1998 de l'ancienne régie des PTT (Postes, Télégraphes et Téléphones)¹⁸, la Poste a opéré pendant plus de dix ans en tant qu'établissement autonome de droit public¹⁹. Décidée dans le cadre de la dernière révision totale de la LOP, la transformation de la Poste en société anonyme visait à lui donner une structure plus adaptée pour faire face aux défis de l'ouverture du marché postal. En particulier, la nouvelle forme juridique de la Poste devait lui permettre d'« améliorer [sa] capacité d'effectuer des transactions sur le marché des capitaux » et « améliorer sa capacité de coopérer »²⁰. Cette transformation a été principalement inspirée du modèle des CFF et de Swisscom²¹.

¹³ L'annexe 3 OLOGA liste les entités devenues autonomes. Cette notion se rapporte à tout organisme ou entreprise juridiquement autonome, qui exécute des tâches de la Confédération et dont la Confédération est l'actionnaire principal ou majoritaire, conformément à la définition figurant dans le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (FF 2006 7799, 7808) (ci-après : rapport 2006 sur le gouvernement d'entreprise).

¹⁴ Le Principe directeur n° 15a a été ajouté dans le but de promouvoir une concurrence équitable entre entreprises publiques et privées.

¹⁵ Pour plus de détails sur le concept de société anonyme de droit public, voir : HÄNNI/STÖCKLI, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, N 1762 ss ; RHINOW et al., Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2011, § 18 N 26 ss.

¹⁶ L'art. 6 LOP exige que la Confédération détienne au moins la majorité des voix et des actions de la Poste.

¹⁷ Pour voir l'ensemble des sociétés du groupe, cf. le Rapport financier 2023, p. 185 ss (accès : https://geschaeftsbericht.post.ch/23/ar/app/uploads/FR_Post_Finanzbericht_2023.pdf, consulté le 18 septembre 2024).

¹⁸ Sur la division des PTT (Postes, Télégraphes et Téléphones) et la libéralisation progressive du marché postal, voir : RHINOW et al., Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2011, § 18 N 69 ss ; Message du Conseil fédéral du 20 mai 2009 relatif à la loi sur la poste (FF 2009 4649, 4654 ss).

¹⁹ Art. 2 al. 1 aLOP.

²⁰ Message du Conseil fédéral du 20 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (FF 2009 4731, 4744).

²¹ FF 2009 4731, 4744.

2. But et tâches de l'entreprise

25. Le but (*Zweck*) de la Poste est défini de la manière suivante à l'art. 3 al. 1 LOP :

« ¹ La Poste a pour but de fournir les services suivants en Suisse et à l'étranger :

- a. le transport d'envois postaux et d'envois de détail dans des contenants normalisés et les prestations qui y sont liées ;
- b. les services financiers suivants:
 1. services de paiement,
 2. réception de fonds de la clientèle,
 3. gestion de comptes et autres prestations liées,
 4. placements en nom propre,
 5. autres prestations financières pour le compte de tiers;
- c. des services dans le trafic régional des voyageurs et les prestations qui y sont liées. »

26. Le but de la Poste est concrétisé par le mandat de *service universel* qui est prévu de manière précise et exhaustive dans la LPO²². En particulier, le législateur octroie à la Poste un mandat de prestation (légal) pour la fourniture d'un service universel dans deux domaines (art. 1 al. 3 let. a LPO) : les services postaux et les services de paiement.

27. L'art. 3 LOP et les dispositions de la LPO fixant les tâches relevant du service universel revêtent une grande importance : ces bases légales définissent les activités économiques pouvant être déployées par la Poste²³. En effet, à l'instar de toute activité entrepreneuriale de l'Etat, les activités de la Poste doivent reposer sur une base légale suffisante conformément au principe de la légalité²⁴. Ces dispositions légales sont également déterminantes pour délimiter les activités qui ne peuvent pas être poursuivies par la Poste. Cette dernière est en effet soumise au principe de spécialité qui restreint les entités décentralisées à l'accomplissement des tâches spécifiquement déterminées par la loi et prévient une extension indue de leurs activités, à moins qu'une nouvelle législation ne l'autorise explicitement²⁵. Par ailleurs, il est important de souligner que certaines activités ont été expressément interdites par le législateur. C'est le cas de l'octroi de crédits ou des hypothèques à des tiers, exception faite du cas tout à fait particulier des cautionnements solidaires liés au COVID-19 (art. 3 al. 3 LOP).

28. Dans les activités pouvant être déployées par la Poste, il convient de distinguer trois catégories de tâches autorisées :

- **Les tâches relevant du service universel** : Ces tâches sont définies de manière exhaustive dans la LPO. Les art. 14 à 17 LPO spécifient le service universel dans le domaine des services postaux et les art. 32 et 33 LPO celui dans le domaine des services de paiement. Ces dispositions déterminent, par exemple, les exigences en matière de qualité du service universel que la Poste est tenue de fournir. Bien que la LPO propose une énumération détaillée, la

²² La notion de service universel peut être définie « comme un ensemble minimal de services d'une qualité auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès à un prix abordable », MARTENET, La notion de service public en droit suisse, in : Le service public [TANQUEREL/BELLANGER (éd.)], 2006, p. 15.

²³ FF 2009 4731, 4745.

²⁴ RHINOW et al., Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2011, § 18 N 111 ; voir également BOUCHER-KIND, Staatliche Marktteilnahme, 2020, p. 71 ss.

²⁵ RHINOW et al., Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2011, § 18 N 112 ; voir également BOUCHER-KIND, Staatliche Marktteilnahme, 2020, p. 79 ss.

délimitation des activités relevant du service universel peut demeurer délicate et sujette à interprétation, par exemple en ce qui concerne le transport de voyageurs²⁶.

- **Les tâches relevant du but de l'entreprise (*Kerngeschäft*) :**
L'art. 3 al. 2 LOP autorise expressément la Poste à « accomplir tout acte juridique servant les buts de l'entreprise ». Comme relevé auparavant, le but de la Poste est défini à l'art. 3 al. 1 LOP. Celui-ci couvre trois domaines d'activités : le transport d'envois postaux (let. a), les services financiers (let. b) et le transport de voyageurs (let. c). Ces domaines constituent ce que l'on peut appeler le cœur de métier de la Poste (*Kerngeschäft*). On comprend donc que les tâches relevant du but de l'entreprise incluent les tâches relevant du service universel, tout en s'étendant toutefois à d'autres activités, notamment celles dans le domaine du transport des voyageurs (pour lequel aucun mandat de service universel n'est imposé à la Poste).
- **Les tâches annexes :** Généralement, la doctrine admet qu'une entité décentralisée peut accomplir toutes les tâches dites annexes (*Annexstätigkeit*) – soit celles qui ne relèvent pas directement de son mandat légal – à condition qu'elles y soient étroitement liées²⁷. L'art. 3 al. 1 LOP met en œuvre ce principe puisqu'il autorise explicitement les « prestations qui [...] sont liées » (*zusammenhängende Dienstleistungen*) aux trois domaines d'activités de la Poste.

29. Contrairement aux tâches relevant du service universel et celles relevant du but de l'entreprise qui sont clairement définies dans la loi, la délimitation précise des tâches annexes autorisées peut s'avérer plus délicate. Dans un avis de droit du 24 avril 2022 sur la conformité des activités de la Poste avec l'art. 3 LOP, le Prof. Andreas STÖCKLI soutient que la notion de « prestations liées » doit être interprétée de manière large²⁸. Selon cet avis de droit, les activités annexes ne sortent du cadre du but légal de la Poste qu'à partir du moment où elles semblent « pratiquement exclues par la formulation du but ». Une telle interprétation implique par conséquent une compréhension étendue du champ des activités annexes autorisées²⁹. Le Prof. Andreas STÖCKLI s'appuie notamment sur les propos du Conseil fédéral exprimés lors de la dernière révision totale de la LOP concernant l'élargissement du but de la Poste :

²⁶ La question de savoir si le transport de personnes relève également du mandat de service universel de la Poste est controversée : le Conseil fédéral considère que c'est le cas (FF 2009 4649, 4654), mais cette position est contestée par la Poste. La doctrine paraît, elle aussi, divisée : certains auteurs semblent se limiter à l'interprétation littérale de la LPO, qui n'inclut pas explicitement le transport de personnes dans le service universel, voir notamment RHINOW et al., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2011, § 28 N 84 ; JODER, *Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Post*, 2023, p. 25 ss. *Contra* : BOUCHER-KIND, *Staatliche Marktteilnahme*, 2020, p. 174.

²⁷ RHINOW et al., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2011, § 18 N 113.

²⁸ Avis de droit du Prof. Dr. Andreas STÖCKLI du 24 avril 2022 intitulé « Kurzgutachten betreffend Unternehmenszweck der Schweizerischen Post AG erstellt im Auftrag der Schweizerischen Post AG », p. 19 ss.

²⁹ Pour avis plus restrictif sur le champ des activités autorisées, voir BOUCHER-KIND, *Staatliche Marktteilnahme*, 2020, p. 635 ss.

« Une disposition moderne sur le but de l'entreprise doit cependant tenir compte d'un éventail plus large d'exigences : dans le cadre de la réforme postale de 1998, la Poste, en tant qu'entreprise autonome, a été tenue d'assurer une gestion économique et rentable en vertu des principes de la gestion d'entreprise. On lui a notamment demandé de couvrir elle-même ses coûts. Afin que la Poste puisse satisfaire à ces exigences et se profiler sur des marchés en rapide mutation, elle doit pouvoir continuer de se développer de manière appropriée.

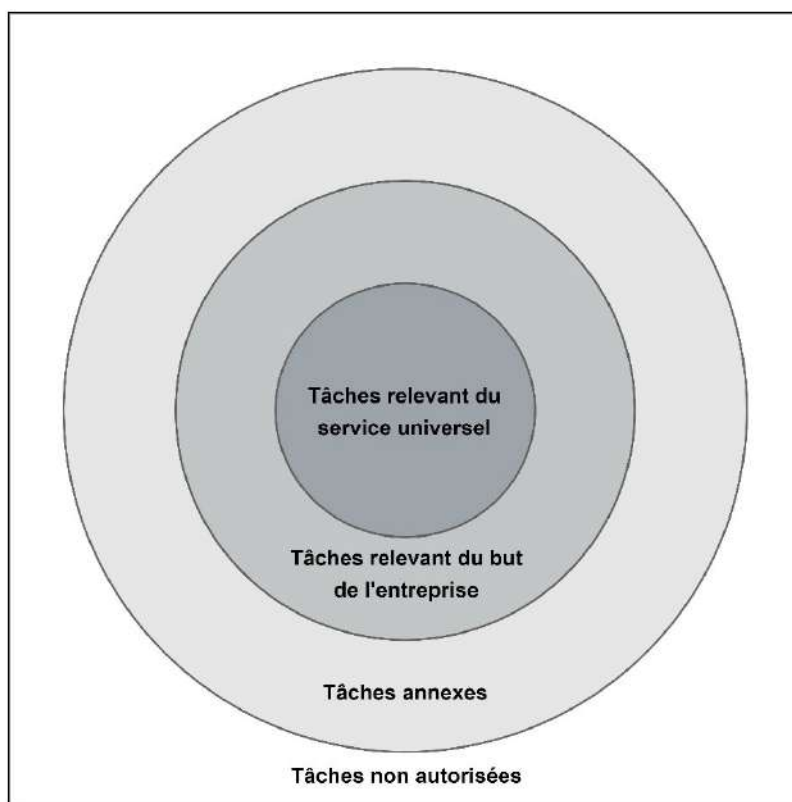
[...]

Dans un marché entièrement libéralisé, la flexibilité de l'offre prend une importance croissante et constitue le pendant nécessaire du mandat légal de service universel : ce n'est qu'à la condition que la Poste puisse adapter son offre aux évolutions du marché qu'on peut lui demander, dans la loi sur la poste, de s'acquitter durablement du service universel en couvrant le mieux ses coûts.

[...]

La disposition sur le but de l'entreprise est également conforme aux objectifs stratégiques en vigueur assignés à la Poste par le Conseil fédéral : la Poste doit se profiler face à la concurrence sur des marchés dynamiques comme entreprise rentable, innovante et axée sur la clientèle. Le Conseil fédéral demande à la Poste de développer de nouvelles offres tant sur le marché des communications et de la logistique que dans le secteur des services financiers et du trafic des voyageurs afin de pouvoir générer de la croissance, assurer durablement sa capacité de rendement et se procurer de nouvelles possibilités de financer le service universel. »³⁰

30. Le cadre légal des activités autorisées de la Poste peut être représenté schématiquement de la manière suivante :



³⁰ FF 2009 4731, 4745 et 4746.

31. Comme mentionné en introduction de la présente analyse, la motion Rechsteiner se réfère aux notions de « mandat principal » et de « mandat de prestation ». Ces termes, ainsi que leur distinction, ne ressortent ni de la loi ni de la doctrine exposée ci-dessus sur l'étendue des activités autorisées de la Poste. A notre sens, ces deux notions doivent être interprétées de manière interchangeable, renvoyant toutes deux au mandat de service universel que la Poste est tenue d'assurer³¹. Par conséquent, il faut comprendre que la motion Rechsteiner vise à soumettre à l'approbation du Conseil fédéral les acquisitions qui ne relèvent pas directement des secteurs couverts par le service universel, mais qui sont autorisées par le cadre légal actuel, à savoir (i) les tâches relevant du but de l'entreprise mais qui ne relèvent pas du service universel et (ii) les tâches annexes (soit les « prestations qui y sont liées » ; « *zusammenhängende Dienstleistungen* »).
32. Enfin, il nous a semblé pertinent de tenter d'illustrer cette classification des activités autorisées de la Poste à travers les acquisitions récentes réalisées par celle-ci (énumérées en **Annexe 4**). Voici un exemple pour chacune des catégories couvertes par le cadre légal des activités de la Poste³² :
- Exemple d'acquisition relevant du service universel : notime AG, une société logistique proposant des solutions de livraison, que la Poste a acquise en 2020. Nous plaçons cette acquisition dans la catégorie du service universel, car notime AG propose des solutions qui complètent directement les services postaux traditionnels inclus dans le mandat de service universel de la Poste³³.
 - Exemple d'acquisition relevant du but de l'entreprise : CarPostal France, une société qui gère des services de transport public, que la Poste a acquise en 2004 et revendue en 2019. Cette acquisition est classée dans cette catégorie car il peut être considéré que le transport des voyageurs relève de l'un des trois domaines d'activités du but de la Poste énumérés à l'art. 3 al. 1 LOP, mais pas du mandat de service universel (étant rappelé que cette question est controversée).
 - Exemple d'acquisition relevant des tâches annexes : terreActive SA, une société spécialisée dans le domaine de la cybersécurité, que la Poste a acquise en 2023. Cette acquisition relève des tâches annexes, car cette société ne s'inscrit pas directement dans les activités principales de la Poste mais dans des services connexes nécessaires pour soutenir son fonctionnement et sécuriser ses opérations numériques.

³¹ Sur les interprétations envisageables de la notion de service universel, voir Section III. B. 3. a.

³² Les exemples mentionnés servent uniquement à illustrer les différentes catégories d'activités autorisées et ne constituent en aucun cas une analyse juridique de la licéité des acquisitions de la Poste, étant encore précisé que nous n'avons réalisé qu'un examen très préliminaire des acquisitions évoquées ici aux fins de la classification illustrative que nous proposons. En outre, il est important de relever que la classification dépend de la définition qui est donnée aux diverses catégories proposées, ces définitions n'étant pas figées et pouvant varier selon divers avis doctrinaux.

³³ Référence est faite ici à la notion de service universel au sens large, qui englobe toute prestation qui se situerait en amont ou en aval des prestations de service universel au sens étroit, voir Section III. B. 3. a.

- Exemple d'acquisition qui pourrait soulever des questions sous l'angle des acquisitions potentiellement non autorisées : PubliBike AG, une société qui gère un système de vélos en libre-service, créée par CarPostal en 2011 et vendue par la Poste en 2022. Bien qu'innovantes et utiles, on peut s'interroger sur le point de savoir si les prestations fournies par cette société s'inscrivent réellement dans les activités autorisées par le cadre légal de la Poste.

3. Modèle de gestion

a. Pilotage et surveillance par le Conseil fédéral

33. Comme déjà mentionné, la Poste est une entité juridiquement autonome organisée sous la forme d'une société anonyme de droit publique. De ce fait, la Poste ne fait pas partie intégrante de l'administration fédérale et n'est donc pas *dirigée* par le Conseil fédéral (art. 178 al. 1 Cst.).
34. Si elle n'est pas sous sa direction directe, la Poste est toutefois soumise à la *surveillance* du Conseil fédéral en tant qu'« entité devenue autonome » (art. 8 al. 5 LOGA). En effet, le Conseil fédéral est chargé par le législateur d'assumer le rôle de propriétaire (*Eigentümer*) de ces entités et d'exercer le pilotage et la surveillance qui en découlent (art. 24a al. 1 OLOGA). En sa qualité d'autorité de surveillance, le Conseil fédéral veille « à ce que l'unité externalisée soit à même de remplir en bonne et due forme le mandat que la loi lui confère »³⁴.
35. Le pilotage poursuit des objectifs à long, moyen et court termes³⁵. Les différents instruments de pilotage conférés au Conseil fédéral, décrits ci-après, offrent des moyens d'influence et de contrôle adaptés à cet horizon temporel.

b. Autonomie de la Poste

36. Nonobstant le modèle de pilotage et de surveillance par le Conseil fédéral, le législateur laisse une marge de manœuvre importante à la Poste sur les moyens pouvant être mis en œuvre pour réaliser son mandat. Contrairement à d'autres entités publiques³⁶, aucune base légale ne consacre explicitement l'autonomie et l'indépendance de la Poste. Cela étant, l'autonomie de la Poste en matière de gestion d'entreprise résulte de la transformation de celle-ci en société anonyme, telle que décidée par le Parlement en 2009³⁷. Cette autonomie entrepreneuriale est concrétisée par l'art. 3 al. 2 LPO de la manière suivante :

« ² La Poste peut accomplir tout acte juridique servant les buts de l'entreprise, en particulier :

- a. acquérir ou aliéner des immeubles;
- b. créer des sociétés;

³⁴ Commentaire de l'Administration fédérale des finances de l'art. 24a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) du 11 mars 2022 (ci-après : Commentaire de l'art. 24a OLOGA).

³⁵ Rapport du Conseil fédéral du 26 mai 2021 en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13 décembre 2018, La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, p. 15 (ci-après : rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire), p. 14.

³⁶ On pense notamment à la FINMA au sujet de laquelle l'art. 21 LFINMA prévoit qu'elle « exerce son activité de manière autonome et indépendante ».

³⁷ Sur les raisons historiques de la transformation de la Poste en société anonyme de droit public, voir FF 2009 4731, 4744 ss.

- c. prendre des participations dans des sociétés;
- d. emprunter et placer des fonds sur les marchés monétaire et financier. »

37. Selon l'art. 8 al. 1 LOP, les organes de la Poste sont l'assemblée générale, le conseil d'administration et l'organe de révision. Sauf disposition contraire figurant dans les lois spéciales, la répartition des compétences prévue par le droit de la société anonyme s'applique. Cela comprend notamment l'art. 716a al. 1 CO énumérant les attributions intransmissibles du conseil d'administration et consacrant ce dernier en organe suprême de la Poste.
38. Toutefois, le modèle de surveillance et de pilotage par le Conseil fédéral restreint la liberté de gestion du conseil d'administration de la Poste. L'exemple le plus relevant est probablement celui de la formulation des objectifs stratégiques que le Conseil fédéral est chargé de définir (voir **Annexe 5**). L'art. 7 al. 3 LOP qui impose au conseil d'administration de la Poste de veiller à la mise en œuvre de ces objectifs constitue une restriction explicite à la marge de manœuvre du conseil d'administration. Les dispositions légales sur le but et les tâches de la Poste (notamment son mandat de service universel) constituent également un facteur qui limite l'autonomie de la Poste – et de son conseil d'administration – en matière de gestion d'entreprise.
39. En tout état de cause, il est généralement admis que le conseil d'administration doit conserver une marge de manœuvre sur la direction tant stratégique qu'opérationnelle³⁸. Dans son rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire, le Conseil fédéral souligne l'importance de « maintenir l'équilibre [...] entre la haute direction attribuée au conseil d'administration et la surveillance stratégique du Conseil fédéral et de laisser une marge de manœuvre suffisante pour une approche prospective »³⁹.

4. Instruments de pilotage et de surveillance

40. Les instruments de pilotage et de surveillance mis à disposition du Conseil fédéral jouent un rôle essentiel dans la gouvernance de la Poste⁴⁰. Nous nous limiterons ici à une énumération de ces instruments et renvoyons à l'**Annexe 5** pour davantage de détails :
- **Elaboration du cadre légal applicable** : le Conseil fédéral participe à l'élaboration du cadre régissant la gestion de la Poste, en particulier par le biais de l'édiction des dispositions d'exécution et, le cas échéant, la proposition de modifications législatives.
 - **Formulation d'objectifs stratégiques** : le Conseil fédéral est chargé de définir les objectifs stratégiques qui doivent être suivis par la Poste.
 - **Entretiens institutionnalisés** : des entretiens entre le Conseil fédéral et la Poste sont organisés plusieurs fois par an.

³⁸ Voir notamment HÖCHNER, *Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes*, 2020, p. 218.

³⁹ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 65.

⁴⁰ De manière plus générale, sur le pilotage et la surveillance des entités de droit public, voir HÄNNI/STÖCKLI, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2013, N 1801 ss.

- **Échange d'informations sur les opérations stratégiques** : un processus d'échange d'informations existe entre l'administration fédérale et la Poste concernant certaines opérations effectuées par la Poste, dont les prises de participations.
- **Publication d'un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques** : la Poste est tenue de produire un rapport détaillant la réalisation des objectifs fixés par le Conseil fédéral.
- **Nomination et révocation du conseil d'administration** : le Conseil fédéral dispose du pouvoir de nommer et de révoquer les membres du conseil d'administration de la Poste.
- **Autres droits des actionnaires** : la Confédération bénéficie de divers droits des actionnaires découlant du droit de la société anonyme, incluant l'approbation des comptes annuels et la détermination de l'emploi du bénéfice.

5. Surveillance par d'autres autorités

41. Par souci de clarté, il convient de relever, en complément de ce qui précède, que la Poste est soumise à la surveillance d'autres autorités sectorielles, à savoir notamment la Commission fédérale de la Poste (surveillance du marché postal et du respect du mandat légal de service universel confié à la Poste), l'Autorité de surveillance des marchés financiers (en lien avec PostFinance SA), l'Office fédéral de la communication (en lien avec le respect du mandat légal de service universel dans le domaine du trafic des paiements), l'Office fédéral des transports (en lien avec CarPostal Suisse SA), le Surveillant des prix, le Contrôle fédéral des finances et l'Assemblée fédérale. En outre, la Poste est également soumise à la surveillance de la Comco s'agissant du respect du droit suisse de la concurrence.

III. Détermination des acquisitions sujettes à approbation

A. Observations liminaires

1. Objectifs poursuivis par la motion Rechsteiner

42. Il est tout d'abord essentiel de déterminer précisément l'objectif poursuivi par la motion Rechsteiner, car la détermination précise de cet objectif aura une influence sur le contenu des règles destinées à mettre en œuvre ladite motion.
43. A cet égard, on relèvera en particulier que la motion Rechsteiner indique ce qui suit :
- « Compte tenu des nouvelles dimensions financières et des risques accrus qui pèsent sur la fortune publique, le contrôle ex-post exercé jusqu'ici par le Conseil fédéral ne suffit plus. En effet, une fois que le préjudice a eu lieu, la responsabilité n'incombe pas seulement au conseil d'administration de la Poste, mais aussi au Conseil fédéral et, en fin de compte, au Parlement » (souligné par nous).

44. Cela appelle les observations suivantes :

- Il ressort du texte de la motion qu'elle vise à prévenir un risque d'ordre exclusivement financier qui, s'il devait se matérialiser, pourrait impliquer un soutien financier de la Confédération (potentiellement sous la forme d'une recapitalisation de la Poste).
- En lien avec le point ci-dessus, la motion Rechsteiner ne vise pas à prévenir des risques en termes de distorsion de la concurrence par la Poste comme entité publique (**Annexe 9**), sujet qui est souvent évoqué ces temps dans les médias et les milieux économiques tant en lien avec les entreprises de la Confédération (en particulier Swisscom) que de certains cantons (notamment les services industriels et les entreprises actives dans l'approvisionnement d'électricité). Cela signifie que ce risque concurrentiel ne doit pas être pris en considération dans la formulation de propositions visant à mettre en œuvre la motion.
- Il ressort à plusieurs égards du texte de la motion Rechsteiner que celle-ci vise également à garantir, à tout le moins dans une certaine mesure, le service universel de la Poste (notion déjà évoquée et sur laquelle on reviendra ultérieurement)⁴¹, en tant que cœur de sa mission de service public. Cette préoccupation doit être gardée à l'esprit et se traduire dans les propositions d'options de mise en œuvre de la motion.

2. Clarification de notions

45. La notion d'acquisition évoquée dans la motion Rechsteiner n'est pas définie. Compte tenu de l'objectif poursuivi par la motion, cette notion doit être comprise, à notre sens, de manière large ; à défaut, il serait aisé de contourner les règles créant le système d'approbation préalable par le Conseil fédéral.
46. Une option serait de transposer, par analogie, la notion de participation qualifiée selon l'art. 3 al. 2 let. c^{bis} LB, et donc de retenir les acquisitions où (i) la Poste détient directement ou indirectement au moins 10% du capital ou des droits de vote de l'entreprise concernée ou (ii) la Poste peut, de toute autre manière, exercer une influence notable sur son activité commerciale. A noter que cette définition permettrait d'englober les *joint-ventures* dans lesquelles la Poste acquerrait une participation⁴².
47. Par ailleurs, seraient englobées les acquisitions effectuées par la Poste elle-même ou par ses filiales (pour autant que la filiale soit détenue en vertu d'une participation qualifiée de la Poste, telle que définie ci-dessus, étant encore précisé que la question

⁴¹ Voir Section III. B. 3. a.

⁴² Toutefois, cette définition n'engloberait pas les transferts d'actifs de type *asset deals*. Afin de capturer ce type d'opération, il serait envisageable de s'inspirer de la définition de la notion de « concentration d'entreprises » en droit de la concurrence (art. 4 al. 3 LCart et 3 al. 2 OCCE) et de la pratique de la Comco relative aux transferts d'actifs.

pourrait mériter des réflexions additionnelles concernant PostFinance, compte tenu des activités régulées particulières de cette entité ; ce dernier point sort toutefois du champ de la présente analyse). Il serait en effet contraire à l'esprit du système que seules les acquisitions de la Poste comme société-mère soient visées ; en outre, le système serait facile à contourner en pratique, dès lors qu'il suffirait que l'acquisition se fasse par une filiale pour échapper à toute notification préalable au Conseil fédéral.

3. Equilibre loi-ordonnance

48. Tout au long de cette partie, la question se pose de savoir si les modifications proposées doivent être effectuées au niveau de la loi au sens formel ou au niveau réglementaire (ordonnance).
49. Il est d'ores et déjà possible d'indiquer, à tout le moins, que le principe de l'approbation préalable pour les acquisitions de la Poste visées par le nouveau régime devrait être ancré dans la loi.
50. On peut ensuite envisager soit d'inscrire les conditions d'approbation dans la loi soit de prévoir une délégation en faveur du Conseil fédéral, qui aurait alors la charge de définir ces conditions (ainsi que les critères permettant de déterminer si elles sont remplies) par voie d'ordonnance. Ces deux hypothèses appellent les observations suivantes :
 - Inscrire les conditions d'approbation (voire certains critères) dans la loi présenterait l'avantage de la sécurité juridique ainsi que celui d'une plus grande légitimité démocratique. En revanche, il est évident que la procédure d'adoption législative serait relativement lourde et, surtout, risquerait de conduire à un régime légal rigide. Ainsi, ce régime serait peu flexible en cas d'évolution de la situation de la Poste et des marchés sur lesquels elle opère.
 - A l'inverse, inscrire les conditions d'approbation dans une ordonnance donnerait plus de flexibilité. En revanche, la sécurité juridique serait plus faible et la légitimité démocratique plus réduite. En outre, il existe un risque plus élevé de remise en question des dispositions d'une ordonnance par la voie judiciaire, soit *in abstracto*, soit dans le cadre d'une décision de refus par le Conseil fédéral en lien avec un projet d'acquisition déterminé par la Poste.
51. Cette thématique est abordée directement dans les sections qui suivent en lien avec les propositions qui sont faites. Un équilibre entre la loi et l'ordonnance est recherché, de manière à bénéficier des avantages décrits ci-dessus, tout en réduisant le risque que la mise en œuvre de la motion soulève des problèmes de validité juridique.

4. Faisabilité de la mise en œuvre

52. Lors de l'élaboration de propositions, il convient de garder à l'esprit la question de savoir si lesdites propositions peuvent concrètement être mises en œuvre ou si elles

ne conduisent pas à un régime qui serait certes fondé d'un point de vue théorique mais excessivement complexe à appliquer en pratique.

53. De manière générale, plus on ajoute de conditions ou de critères pour déclencher l'obligation de notifier les acquisitions au Conseil fédéral, plus le régime sera sujet à interprétation et générera un travail d'analyse juridique au sein de la Poste. Pour cette raison, il est recommandé de privilégier un régime qui, quand bien même il ne serait pas parfait sur le fond, reste relativement simple à implémenter pour la Poste.

B. Champ matériel des acquisitions

1. Résumé des options

54. La mise en œuvre de la motion Rechsteiner implique de définir l'objet de l'approbation préalable qui devra être donnée par le Conseil fédéral. Autrement dit, il convient de déterminer quelles sont les acquisitions sujettes à une telle approbation (et, par opposition, celles qui ne le sont pas).
55. A cet égard, les deux options suivantes nous paraissent envisageables :
- Option 1 : tous les types d'acquisitions de la Poste.
 - Option 2 : uniquement les acquisitions hors du mandat principal de la Poste, défini comme le service universel. En lien avec cette seconde option, les deux sous-options suivantes peuvent en outre être envisagées en lien avec la définition du service universel : (a) le service universel au sens étroit ; (b) le service universel au sens large.

2. Option 1 : tous les types d'acquisitions

56. Quand bien même ce n'est pas la proposition faite dans la motion Rechsteiner (qui se limite aux acquisitions hors du mandat principal de la Poste), on peut envisager de soumettre tous les types d'acquisitions de la Poste à l'approbation préalable du Conseil fédéral, pour autant que certaines conditions en termes de seuil financier et/ou de seuil de risques soient remplies⁴³.
57. L'inconvénient principal de cette option, auquel on pourrait *a priori* penser, est le risque potentiellement élevé du nombre d'acquisitions qui seraient soumises à l'approbation préalable du Conseil fédéral, alors qu'une partie de ces soumissions ne serait pas forcément justifiée d'un point de vue matériel⁴⁴. Cela étant, ce risque devrait être fortement limité, surtout si l'on tient compte également d'un seuil financier tel que proposé plus loin dans le présent rapport.

⁴³ Voir Section III. C. 2.

⁴⁴ La question de la justification matérielle est délicate. D'une part, on peut considérer que la Poste devrait demeurer entièrement libre de déterminer sa politique d'acquisition dans le cadre de son mandat principal. D'autre part, selon une perspective focalisée sur les risques, on pourrait considérer que le critère du mandat principal n'est pas pertinent et qu'il faut se focaliser sur les risques liés à chaque acquisition. Par exemple, l'acquisition d'une société fournissant une technologie de pointe utile dans le cadre du service universel de la Poste peut être risquée si la technologie n'est pas encore suffisamment mature et si le montant de la transaction est élevé.

58. A l'inverse, cette option présente un avantage pratique qui n'est pas négligeable, et qui pour cette raison à notre préférence : la facilité de mise en œuvre. Il n'y aurait ici pas de distinction à effectuer entre les acquisitions qui relèvent du mandat principal de la Poste et celles qui sont en-dehors de ce mandat principal, étant précisé que la distinction entre ces deux catégories est particulièrement complexe à réaliser (comme on le verra ci-dessous).

3. Option 2 : uniquement les acquisitions hors du mandat principal

a. Notion de « mandat principal de la Poste »

i. Mandat principal comme service universel

59. On notera à titre préalable que la motion Rechsteiner porte sur les acquisitions qui se trouvent en-dehors du mandat principal de la Poste. Cela étant, le texte de la motion fait référence, à un moment donné, aux activités de la Poste qui relèvent du service universel. Ainsi, la motion n'est pas tout à fait claire sur la question de savoir quel est le champ des prestations qui sont visées.

60. A notre sens, il convient de comprendre la motion Rechsteiner comme visant les acquisitions en-dehors du service universel, pour les raisons suivantes : on le perçoit à la lecture de la motion, l'esprit de celle-ci est que la Poste se concentre sur son cœur d'activité, qui justifie son statut d'entreprise détenue uniquement par l'Etat. Or, ce cœur est le service universel, qui porte sur des prestations dont le législateur a souhaité qu'elles soient garanties à toute la population suisse.

61. La notion de service universel doit encore être délimitée. Deux interprétations sont envisageables : celle du service universel au sens étroit et celle du service universel au sens large. Dans l'esprit de la motion Rechsteiner, la notion de service universel doit à notre sens être comprise de manière relativement stricte. En effet, les nouvelles règles visées par la motion ne pourraient atteindre le but si la notion de service universel était définie de manière excessivement large, car alors toute une série d'acquisitions échapperait purement et simplement au contrôle par le Conseil fédéral⁴⁵.

62. D'un point de vue méthodologique, il est possible de se fonder, par analogie, sur la notion de marché pertinent au sens du droit de la concurrence pour procéder à la délimitation des services qui entrent dans la notion de service universel, ce qui suit pouvant être précisé :

- L'on rappellera d'abord que le marché pertinent regroupe l'ensemble des produits ou services qui se font concurrence dans

⁴⁵ A noter encore que la délimitation entre les prestations relevant du service universel et les autres prestations fournies par la Poste, traitée dans le cadre de la présente section, se distingue de la délimitation entre les prestations qui entrent dans les tâches publiques attribuées par la loi à la Poste et celles qui en sortent. Cette dernière distinction est importante car, en vertu du principe de légalité, les éventuelles prestations qui seraient fournies par la Poste mais qui sortiraient des tâches que la loi lui attribue seraient illicites. Cette dernière délimitation sort toutefois du cadre du présent avis (pour une présentation générale du cadre légal des activités autorisées, voir Section II. B. 2 ci-dessus).

un territoire géographique déterminé⁴⁶. Quant à la méthode consistant à transposer cette notion de droit de la concurrence, elle a par exemple été utilisée par le Tribunal administratif fédéral dans des affaires visant à définir ce qu'est un service postal (sujet au demeurant à une obligation d'annonce) et, plus spécifiquement, si l'envoi de colis et marchandises (dont des repas livrés) entrent dans la définition du service postal, ce qui a finalement été nié⁴⁷.

- On devrait également pouvoir s'inspirer des notions de marchés en amont, de marchés en aval et de marchés voisins, telles qu'elles existent en droit de la concurrence (en particulier dans le domaine du contrôle des concentrations ; cf. art. 9 al. 4 LCart⁴⁸). Ces notions permettraient de déterminer les produits et services qui sont liés aux activités légales de la Poste, mais qui se situent néanmoins en-dehors du mandat principal de celle-ci (i.e. en-dehors des services qui relèvent du service universel de la Poste).

ii. Service universel au sens étroit

63. Selon une définition très stricte de la notion de service universel, seules les prestations qui ont un lien direct avec les prestations de service universel sont couvertes. Cette définition implique que l'on exclue toutes les activités qui sont en amont ou en aval des prestations de service universel, ou encore qui sont dans un rapport de complémentarité avec ce service (typiquement de manière à proposer de nouveaux services).

iii. Service universel au sens large

64. Comme indiqué ci-dessus, une seconde option consisterait à définir le service universel dans un sens plus large.
65. Ainsi, toute prestation qui se situerait en amont ou en aval des prestations de service universel au sens étroit serait comprise dans la notion de service universel. Autrement dit, il faudrait que l'entreprise visée par la Poste propose des produits ou services qui se situent en amont ou en aval de la chaîne de production ou de distribution relative aux prestations de service universel au sens étroit.

⁴⁶ Voir par exemple la décision de la Comco du 15 janvier 2024, dans l'affaire 41-1048 concernant la concentration *Post CH AG / Quickmail Holding AG*, para. 99 ss. A noter que la Comco a déjà eu l'occasion de définir les marchés pertinents en lien avec des services postaux (cf. [Annexe 9](#)).

⁴⁷ Voir par exemple les arrêts du Tribunal administratif fédéral du 3 janvier 2024, A-4721/2021 et A-4350/2022, dans les affaires *Uber Portier B.V.* et *eat.ch GmbH*, en particulier le considérant 7.7.

⁴⁸ De manière générale, la Comco, confirmée en cela par le Tribunal administratif fédéral, a tendance à interpréter chacune de ces notions de manière large. Voir à cet égard ALBERINI/BOVET, Recent developments in Swiss competition law, in : RSDA 1/2024, p. 98 ss, p. 106 N 27. Traitant justement un cas d'acquisition par la Poste, ces auteurs relèvent ce qui suit: « *In a series of decisions handed down a few years ago, the Federal Administrative Tribunal had stated that the concepts of upstream, downstream and neighboring markets within the meaning of LCart/KG, Article 9(4), have to be interpreted extensively and provided various criteria to assess whether such conditions are met. Referring to this case law in relation to a contemplated acquisition by the Swiss Post, Comco considered first that the market for packaging of parcels, on which the target company operates, and the market for customer mails, respectively of letter delivery services of the Swiss Post, are neither in an upstream nor in a downstream relationship. However, it could not be excluded that the packaging solution provided by the target, particularly its innovative concept of returning empty kickbags, would be in a neighbouring relationship with the products and services of the Swiss Post, and therefore that the transaction might have a competitive impact on the market dominated by the Swiss Post* ».

66. A notre sens, l'élargissement relatif de la notion de service universel évoqué ci-dessus ne devrait toutefois pas s'étendre aux marchés voisins, car la notion de service universel risquerait alors d'être définie de manière trop large, ce qui conduirait à une réduction significative des acquisitions soumises à l'approbation préalable par le Conseil fédéral.

b. Problématique de prévisibilité juridique

67. Que l'on choisisse l'approche basée sur la définition du service universel au sens étroit ou celle basée sur la définition du service universel au sens large, on peut se poser la question de savoir si l'approche offre une prévisibilité juridique suffisante. En effet, la qualification de service universel étant essentiellement qualitative, on peut anticiper que la Poste pourrait parfois se trouver dans une situation dans laquelle elle n'est pas certaine si l'acquisition envisagée se trouve ou non dans le service universel.

68. Une telle situation est comparable à celle dans laquelle se trouvent les entreprises qui ont déjà été constatées comme étant en position dominante sur un marché pertinent déterminé et qui doivent notifier à la Comco, en vertu de l'art. 9 al. 4 LCart, toutes les concentrations qui concernent soit ce marché, soit un marché voisin ou situé en amont ou en aval.

69. En pratique, les entreprises visées par l'art. 9 al. 4 LCart sollicitent régulièrement le Secrétariat de la Comco au travers de demandes de préavis basées sur l'art. 23 al. 2 LCart. On pourrait dès lors envisager un mécanisme similaire, par le biais duquel la Poste pourrait, en cas de doute, demander un préavis au Conseil fédéral.

70. La seule alternative qui permettrait potentiellement d'augmenter la sécurité juridique serait d'établir, au niveau de la loi ou de l'ordonnance, une liste des prestations qui seraient considérées comme entrant dans la notion de service universel. Si une telle approche paraît théoriquement concevable, elle semble en revanche impossible d'un point de vue pratique, tant la diversité des activités concernées peut être grande.

C. Seuils applicables aux acquisitions

1. Résumé des options

71. En plus de la détermination des catégories d'acquisitions sujettes à approbation, la motion Rechsteiner implique de définir des seuils déclenchant l'obligation de notifier des acquisitions pour approbation préalable par le Conseil fédéral.

72. A cet égard, les deux options suivantes nous paraissent envisageables, étant précisé que la première s'inscrit étroitement dans la ligne fixée par la motion Rechsteiner, alors que la seconde s'en écarte, tout en respectant néanmoins l'esprit de la motion :

- Option 1 : toutes les acquisitions (retenues selon la Section III. B ci-dessus) dépassant un seuil financier déterminé et/ou un seuil de risque déterminé. S'agissant du seuil financier, on peut en outre

formuler les sous-options suivantes : (a) seuil financier par acquisition correspondant à 5% des fonds propres de la Poste ; ou (b) seuil financier par acquisition correspondant à 1% des fonds propres de la Poste.

- Option 2 : abandon du système de notification des acquisitions et fixation d'une limite légale pour les acquisitions en-dehors du mandat de prestation principal de la Poste.

2. Option 1 : fixation d'un seuil financier et/ou d'un seuil de risque

a. Seuil financier

73. La motion Rechsteiner pose la condition d'un seuil financier mais n'évoque pas la manière dont ce seuil devrait être construit. Par analogie avec certaines règles prévues par la réglementation bancaire (on y reviendra ci-dessous), le seuil financier qui déclencherait la nécessité d'une approbation préalable par le Conseil fédéral pourrait être déterminé au regard des fonds propres de la Poste. Autrement dit, les acquisitions dont la valeur représenterait un pourcentage déterminé des fonds propres de la Poste seraient soumises à approbation préalable.
74. Afin de déterminer le ou les seuils financiers pertinents, on peut s'inspirer, dans une perspective juridique systématique, des limites de participations hors du secteur financier applicables aux banques. Ces exigences, qui sont détaillées en **Annexe 6**, sont en résumé les suivantes : une banque ne peut détenir une participation (qualifiée) dans une entreprise en dehors du secteur financier ou des assurances qui représente plus de 15% de ses fonds propres, et l'ensemble de ces participations ne doit pas dépasser 60% des fonds propres (art. 4 al. 4 LB). En outre, on peut également s'inspirer des règles relatives à la limitation des gros risques dans ce même secteur (telles que résumées à l'**Annexe 7**).
75. Certes, ces exigences reposent sur des spécificités propres au secteur bancaire, à savoir augmenter la solidité macroprudentielle et microprudentielle, i.e. la stabilité du système financier et la protection des créanciers, en tenant compte des types de risques particuliers auxquels les banques sont confrontées⁴⁹. Cela étant, les exigences évoquées ci-dessus applicables dans le secteur bancaire peuvent servir de point de départ pertinent pour définir des seuils de notification dans le contexte postal car, de manière générale dans les deux cas, les montants font référence à des situations d'exposition potentiellement délicate pour l'établissement concerné. Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que la motion Rechsteiner ne vise pas uniquement à éviter que la Poste soit excessivement exposée financièrement, mais également que les ressources financières de la Poste ne soient pas excessivement dévolues à d'autres activités que celles relevant du service universel. Il s'ensuit que les seuils de notification dans le domaine postal devraient être, comparativement, significativement plus faibles par rapport aux exigences de fonds propres dans le secteur bancaire.

⁴⁹ HARI, Fonds propres, in : Finanzmarktaufsicht / Surveillance des marchés financiers (BOVET, éd.), 2016, p. 184 et 190.

76. Compte tenu des réflexions qui précèdent, le seuil suivant, par acquisition, pourrait être retenu : 5% des fonds propres de la Poste. Si l'on tient compte des chiffres actuels de la Poste, cela conduirait au résultat suivant :
- Selon le rapport de gestion 2023 de la Poste, les fonds propres s'élevaient à CHF 10'255 millions. 5% de ce montant équivaut à CHF 512.75 millions.
 - En comparaison, même si l'ordre de grandeur est comparable, ce seuil est assez significativement supérieur à celui qui prévaut aujourd'hui dans les relations entre la Poste et ses autorités de tutelle (cf. **Annexe 5**).
77. On relèvera encore qu'il est relativement peu probable, en pratique, qu'une seule acquisition conduite à une exposition financière trop importante de la Poste, à tout le moins compte tenu des fonds propres dont la Poste dispose aujourd'hui. En revanche, il n'est pas exclu qu'une série d'acquisitions puisse conduire à une telle situation ou qu'une série d'acquisitions constitue une utilisation des ressources financières de la Poste qui soit importante au regard d'un montant qui aurait pu être affecté au service universel.
78. Compte tenu de ce qui précède, si l'ensemble des acquisitions au cours d'une année contractuelle conduisent à franchir les seuils susmentionnés, une option serait que la dernière acquisition, i.e. celle qui, cumulativement avec les précédentes, conduit au franchissement du seuil, doive faire l'objet d'une notification.
79. Une telle règle est à l'évidence imparfaite, dans la mesure notamment où l'acquisition qui fait l'objet d'une notification n'est pas nécessairement celle qui serait problématique.
80. Une option alternative qui permettrait d'éviter les difficultés évoquées ci-dessus serait de définir un seuil beaucoup plus bas, par exemple de 1% des fonds propres de la Poste. Dans cette hypothèse et selon les fonds propres actuels de la Poste, chaque acquisition d'un montant de CHF 102.55 millions serait soumise à notification préalable au Conseil fédéral (toute autre condition réservée pour le surplus)⁵⁰.
81. Il serait envisageable de prévoir que ce seuil fixé à 1% des fonds propres concerne chaque acquisition de manière individuelle uniquement, de sorte à exclure le déclenchement du seuil par un cumul d'acquisitions sur une période déterminée. D'une part, le montant d'environ CHF 100 millions correspondant au seuil de 1% équivaut à l'un des seuils qui prévalent actuellement dans le processus d'échange d'informations entre la Poste et l'administration fédérale. D'autre part, cette solution a le mérite de simplifier le processus puisque la prise en compte du cumul d'acquisitions ajouterait inévitablement une couche de complexité au régime envisagé.

⁵⁰ Le seuil de l'ordre de CHF 100 millions implique que seul un nombre limité de transactions seraient sujettes au système d'approbation préalable par le Conseil fédéral. Il nous semble néanmoins que la proposition faite est conforme à la lettre et à l'esprit de la motion Rechsteiner, selon laquelle un seuil financier doit être déterminé afin d'éviter que toutes les acquisitions soient sujettes à approbation préalable.

b. Seuil de risque

82. La motion Rechsteiner pose la condition d'un seuil de classe de risques mais, à l'instar du seuil financier, n'évoque pas la manière dont ce seuil devrait être construit. L'analyse consisterait à définir des critères, sous la forme de classes de risques, permettant de déterminer les acquisitions qui présentent un risque important au point qu'il justifie une notification en vue de l'approbation préalable par le Conseil fédéral. L'analyse est ici qualitative plutôt que quantitative.
83. A titre de remarque préalable, on soulignera que la définition de critères qualitatifs en termes de risques destinés à déterminer si une acquisition doit faire l'objet d'une notification préalable ne semble, à première vue, pas courante en droit public suisse. L'on se trouve donc face à une thématique qui est inhabituelle juridiquement.
84. Selon notre compréhension (étant précisé que ce domaine relève des sciences économiques), l'analyse de risques devrait être similaire à celle qui est effectuée dans le domaine du capital-risque (*venture capital*) ou du capital-investissement (*private equity*), car les acquisitions de la Poste portent sur des cibles qui correspondent à celles qui caractérisent ces domaines. Cela appelle les commentaires suivants :
- Dans le domaine du capital-risque, on distingue généralement les classes de risques suivantes : les risques technologiques, les risques opérationnels, les risques de marchés ou encore les risques financiers⁵¹. Sur cette base, les sociétés d'investissement tentent de minimiser les risques au travers de diverses méthodes, dont la diversification de leur portefeuille, la syndication ou encore l'échelonnement des investissements en fonction de la réalisation d'objectifs.
 - L'approche n'est pas fondamentalement différente dans le domaine du capital-investissement, si ce n'est que les cibles se trouvent à un stade de maturité plus avancé. Dans ce contexte, l'on va généralement se focaliser davantage sur le risque financier et, plus spécifiquement, l'analyse précise du retour sur investissement, au moyen de diverses méthodes possibles, telles que la *Net Present Value* (NPV), l'*Internal Rate of Return* (IRR) et la *Payback Period* (PP) (l'IRR semblant être privilégiée)⁵². Il n'en demeure pas moins que d'autres risques sont également analysés, dont les risques juridiques (ce qui se fait au travers d'exercices de *due diligence* qui peuvent être très poussés).
85. Comment transposer ces approches de risques en conditions (ou critères) suffisamment précises permettant de déterminer les acquisitions sujettes à notification ? On pourrait retenir certaines situations suffisamment déterminées, par exemple l'absence de commercialisation par la cible de produits ou services, ce qui

⁵¹ Voir, par exemple, PROKSCH et al., Risk Management in the Venture Capital Industry : Managing Risk in Portfolio Companies, in: The Journal of Entrepreneurial Finance, 2016 - 18/2, p. 1 ss.

⁵² CENDROWSKI et al., Private Equity – History, Governance and Operations, Hoboken/NJ, 2008, p. 266 ss.

conduirait à notifier les acquisitions de pures start-ups, i.e. sociétés à fort potentiel mais qui ne génèrent encore aucun revenu. Une autre situation pourrait être l'obligation de notifier l'acquisition de sociétés en difficulté financière (*distressed companies*), par exemple si elles remplissent les conditions de la menace d'insolvabilité, de la perte de capital ou du surendettement (art. 725 ss CO).

86. Si, comme indiqué ci-dessus, certaines situations sont suffisamment déterminées pour pouvoir faire l'objet de conditions déclenchant l'obligation de notifier, il n'est à notre sens pas possible, de manière plus générale, de transposer l'exigence de classes de risques formulée dans la motion Rechsteiner en conditions légales. En effet, comment transposer un risque technologique ou un certain degré de risque financier en de telles conditions ?
87. Ce qui précède nous amène à recommander de ne pas baser une obligation de notification sur des classes de risques qui, majoritairement, se déterminent de manière qualitative. Il en résulte que la notification devrait être basée uniquement sur un seuil financier.
88. Enfin et par souci de clarté, ce qui précède ne signifie pas que les classes de risques doivent être totalement exclues de l'analyse. Selon nous, les classes de risques devraient être prises en compte dans le cadre de l'examen matériel des transactions, point qui est traité ci-dessous en lien avec le pouvoir d'examen dont disposerait le Conseil fédéral. En d'autres termes, et comme cela sera exposé plus en détail ci-dessous, il appartient au conseil d'administration de la Poste de procéder à une analyse des risques suffisante en fonction des particularités de chaque acquisition ; ensuite, il serait envisageable d'accorder au Conseil fédéral le pouvoir de vérifier que cette analyse était effectivement suffisante et que le conseil d'administration de la Poste n'a pas négligé la prise en compte de certains risques⁵³.

3. Option 2 : fixation d'une limite légale

a. Adéquation entre le but et les moyens

89. On peut s'interroger sur la question de savoir si la proposition, faite dans la motion Rechsteiner, de soumettre certaines acquisitions de la Poste à l'approbation préalable du Conseil fédéral est, en réalité, en adéquation avec la situation que cette même motion vise à régir. Cette réflexion appelle les observations suivantes :

- La première partie de la motion est formulée de la manière suivante :

« La Poste veut investir d'ici à 2030 environ 1,5 milliard de francs dans des acquisitions dans le domaine numérique. Rien que pour 2021, elle a procédé à des acquisitions en la matière pour un montant de 230 millions de francs. Elle évolue ainsi désormais sur des marchés qui comportent parfois un risque très élevé. Selon les médias, la Poste a actuellement 22 acquisitions en ligne de mire ; 10 d'entre elles, qui sont en phase d'étude préalable, pourraient être réalisées dans un délai de un à trois mois. Bien que la Poste s'aventure ainsi financièrement dans de nouveaux espaces et sur des marchés déjà bien desservis, elle jouit d'une grande liberté dans le cadre des objectifs stratégiques vagues que lui a fixés le Conseil fédéral. La loi sur la poste dispose que ce dernier évalue périodiquement l'opportunité, l'efficacité et le caractère économique

⁵³ Voir Section IV. C. 3. a.

des services postaux et des services de paiement relevant du service universel. Les domaines visés par la Poste, comme la publicité extérieure et les logiciels de bureau, ne font pas partie de ce service public ».

- Ainsi, on pourrait considérer que la motion Rechsteiner vise à limiter les engagements totaux de la Poste sur les marchés en-dehors des services universels. Dans une telle hypothèse, il faudrait encore délimiter le cercle des acquisitions relevant du service universel. A cet effet, il pourrait être fait référence à la notion de service universel au sens large, qui englobe toute prestation qui se situe en amont ou en aval des prestations de service universel au sens étroit, exclusion faite des prestations situées sur des marchés voisins⁵⁴.
- Il en découle que c'est donc une règle de droit limitant ce type d'exposition de manière générale qui devrait être adoptée, plutôt que des règles introduisant une procédure d'approbation préalable par le Conseil fédéral pour certaines acquisitions déterminées.
- A noter encore qu'une telle règle permettrait d'éviter les incitations négatives selon lesquelles la Poste pourrait tenter de structurer ses acquisitions de manière à échapper, de manière juridiquement valable, au régime de notification préalable au Conseil fédéral lorsque certains seuils seraient atteints.

90. Cette situation ne va pas sans rappeler celle visée par l'art. 4 al. 4 LB, à laquelle nous avons déjà fait référence précédemment et qui est détaillée dans l'**Annexe 6** :

- Selon l'art. 4 al. 4 LB, une banque ne peut détenir une participation qualifiée dépassant 15% de ses fonds propres dans une entreprise dont l'activité se situe hors du secteur financier ou des assurances. Le total de ces participations ne peut excéder 60% des fonds propres.
- En termes d'objectifs poursuivis, les seuils sont fixés, dans le cas bancaire, uniquement dans une perspective d'exposition au risque. Dans le cas de la Poste, s'il y a certes une composante risque, il y a également (voire surtout), selon notre interprétation de la motion Rechsteiner, une volonté de conserver des ressources financières suffisantes pour les activités relevant du service universel⁵⁵.
- Compte tenu, entre autres, de cette dernière réflexion relative aux objectifs poursuivis, la règle bancaire ne peut pas être transposée telle quelle au cas de la Poste. Plusieurs ajustements méritent d'être faits.

⁵⁴ Sur la notion de service universel au sens étroit et au sens large, voir ci-dessus Section III. B. 3. a. A noter que la qualification de certaines acquisitions comme étant dans ou hors service universel peut être délicate en pratique. Partant, le respect de la règle proposée pourrait poser des difficultés en termes de sécurité juridique pour la Poste. Ce type d'insécurité ne nous paraît toutefois pas aller au-delà de ce qui est fréquemment le cas dans l'ordre juridique en présence de notions juridiques indéterminées.

⁵⁵ Voir Section III. A. 1.

b. Limite légale en fonction des fonds propres

91. Au regard de ce qui précède, on pourrait envisager une règle qui serait la suivante : la Poste ne peut détenir une participation qualifiée dépassant 10% de ses fonds propres dans une entreprise dont l'activité se situe hors du service universel que la Poste doit fournir. Le total de ces participations ne peut excéder 40% des fonds propres.
92. Si l'on rapporte ces conditions aux fonds propres de la Poste qui sont, selon le rapport de gestion 2023, de CHF 10'255 millions, cela signifie (i) qu'une participation qualifiée dans une société hors du service universel ne peut excéder CHF 1'025.5 millions, et (ii) que le total de telles participations ne peut excéder CHF 4'102 millions.
93. On rappellera que la motion Rechsteiner fait état de projet d'acquisitions par la Poste à hauteur de CHF 1.5 milliards dans le domaine du numérique d'ici à 2030. Cela appelle les commentaires suivants :
- Si l'on met en perspective les acquisitions envisagées par la Poste avec celles qui sont autorisées pour les banques (étant au demeurant rappelé que l'on ne parle pas d'acquisitions hors des tâches légales de la Poste, dès lors que de telles acquisitions poseraient des problèmes sous l'angle du principe de la légalité), les acquisitions de la Poste restent dans une limite qui paraît acceptable.
 - La proposition de règle formulée ci-dessus va dans le sens d'un cadrage des acquisitions de la Poste tel que souhaité dans la motion Rechsteiner.
 - Il est naturellement possible de réduire les pourcentages proposés dans la règle formulée ci-dessus de manière à poser des limites plus strictes aux acquisitions de la Poste en-dehors des services universels.

IV. Détermination de la procédure d'approbation préalable

A. Observations liminaires

94. La motion Rechsteiner se concentre sur les types d'acquisitions soumis à approbation préalable par le Conseil fédéral ainsi que les seuils déclenchant une obligation de notification. Si ces questions sont au cœur de la thématique du renforcement du pouvoir de surveillance de la Poste par l'autorité de tutelle, elles ne peuvent pas être dissociées des aspects de mise en œuvre, en particulier la définition d'une procédure de notification et d'examen ainsi que l'étendue du pouvoir d'examen dont disposerait le Conseil fédéral.
95. Dans ce cadre, il convient de rappeler que les entreprises susceptibles de faire l'objet d'acquisitions par la Poste sont souvent actives sur des marchés dynamiques, dans lesquels les investissements se font rapidement. Partant, il est important que

le régime applicable ne diminue la compétitivité de la Poste comme acquéreuse potentielle.

96. Par ailleurs, l'intervention requise de la part du Conseil fédéral constitue un changement de paradigme dans le système actuel de gouvernance de la Confédération. Cela entraîne des questions inédites de mise en œuvre et il convient dès lors de faire preuve d'une certaine prudence quant à l'introduction d'un régime qui constituerait un bouleversement trop important du système actuel, car il serait alors difficile d'anticiper véritablement tous les impacts d'un changement drastique de modèle.
97. D'un point de vue légistique, il convient enfin de noter, comme c'est en principe le cas en matière de règles de procédure, que les aspects de procédure devraient être largement régis au niveau de la loi, seules les pures dispositions d'exécution pouvant être réglées par voie d'ordonnance.

B. Déroulement de la procédure

1. Résumé des options

98. S'agissant du déroulement de la procédure, on peut envisager essentiellement les deux options suivantes :
- Option 1 : procédure d'approbation en deux phases. Cette première option peut faire l'objet de deux sous-options, à savoir : (a) Phase I de 1 mois et Phase II de 4 mois ; ou (b) Phase I de 1 mois et Phase II de 1 mois.
 - Option 2 : procédure d'approbation en une seule phase de 1 mois.

2. Option 1 : procédure en deux phases

99. L'un des modèles existants qui se rapproche le plus de la situation visée par la motion Rechsteiner est la procédure de contrôle des concentrations prévue par la LCart (art. 32 ss). En s'inspirant de cette procédure, on peut proposer une procédure en deux phases. Dans le cadre de la Phase I, le Conseil fédéral approuverait les acquisitions qui ne présentent pas de risque pour la viabilité financière de la Poste (cf. art. 32 ss LCart par analogie). En cas de soupçon de risque, le Conseil fédéral pourrait passer en Phase II et procéder à un examen approfondi (cf. art. 33 LCart par analogie).
100. Le point principal à déterminer est celui de la durée de chacune des phases précitées :
- En droit de la concurrence, la Phase I est d'un mois à compter de la notification complète à la Comco et la Phase II de quatre mois. Ainsi, la durée totale, en cas d'opération de concentration allant en Phase II, est de cinq mois. A noter encore que la Phase I est généralement précédée d'une phase d'échanges informels avec la Comco, destinée à s'assurer que l'autorité de concurrence disposera bien

de toutes les informations nécessaires pour son appréciation de la concentration. Cette phase peut aisément durer entre un et deux mois.

- S'agissant de la Poste, on pourrait envisager des durées correspondantes. Certes, lorsqu'une acquisition est envisagée par la Poste, l'argument peut être fait qu'attendre plusieurs mois est trop long et ne correspond pas à la réalité du marché (en ce sens que la Poste pourrait manquer une acquisition, la « *target* » se tournant vers un autre acquéreur pour éviter de devoir attendre). Dans le fond, ce point n'est pas différent de celui qui caractérise les opérations de concentrations. Lorsqu'une opération est sujette à notification obligatoire, le temps pris par la Comco (ou des autorités de concurrence étrangères) peut parfois être vu comme un obstacle à la transaction.
 - Un élément distingue toutefois le régime prévu en droit de la concurrence et celui qui serait applicable à la Poste : le pouvoir d'examen de l'autorité. Alors que la Comco procède à une appréciation complète de l'opération de concentration sous l'angle de son effet sur le marché (de manière à déterminer, selon l'art. 10 LCart, si l'opération est susceptible de créer ou renforcer une position dominante capable de supprimer la concurrence efficace), le pouvoir d'examen du Conseil fédéral devrait être beaucoup plus limité (nous y revenons ci-dessous). Partant, on pourrait par exemple envisager un délai d'un mois en Phase I, suivi d'un délai d'un mois en Phase II.
101. A l'instar de ce qui est prévu en droit de la concurrence (voir art. 11 OCCE), les éléments devant figurer dans la notification de la Poste au Conseil fédéral devraient être explicités dans un texte de rang réglementaire. Ces éléments devraient en tout cas contenir une explication du lien fonctionnel entre les activités de la Poste et celles de l'entreprise dont l'acquisition est envisagée, une planification financière claire, une analyse des risques détaillée, ainsi que le processus interne suivi par la Poste pour parvenir à la décision d'acquisition.
102. A noter encore que la procédure d'approbation préalable par le Conseil fédéral devrait être coordonnée avec celle menée par la Comco, dans l'hypothèse où les seuils applicables en matière de contrôle des concentrations seraient atteints (art. 9 al. 1 LCart) ou dans l'hypothèse dans laquelle la Poste aurait déjà été considérée comme étant en position dominante (art. 9 al. 4 LCart ; voir par exemple les décisions de la Comco sanctionnant la Poste pour abus de position dominante entravant son concurrent Quickmail et interdisant le rachat de Quickmail par la Poste ; cf. **Annexe 9**). En outre, à l'instar de ce que prévoit l'art. 10 al. 3 LCart, il conviendrait de coordonner, pour ce qui concerne PostFinance, la procédure d'approbation par le Conseil fédéral avec les éventuelles procédures menées par la FINMA.

3. Option 2 : procédure en une phase

103. Une option alternative à la procédure en deux phases décrite ci-dessus serait de prévoir une procédure en une seule phase, d'un mois.
104. L'avantage de cette option serait de raccourcir la procédure d'approbation, ce qui garantirait davantage de réactivité à la Poste sur le marché.
105. D'un autre côté, une phase unique d'un mois seulement pourrait mettre une certaine pression sur le Conseil fédéral. En cas d'activité déjà importante et d'indisponibilité des services compétents pour analyser les transactions, certaines d'entre elles risqueraient d'être approuvées sans véritable examen, ce qui serait contraire à l'esprit même du système envisagé. Cela étant, ce risque paraît théorique. En effet, dès lors que seules les acquisitions de l'ordre de CHF 100 millions seraient concernées par le système (en raison du seuil financier proposé précédemment), un nombre relativement limité de transactions devrait être soumis à notification préalable. En outre, compte tenu de l'importance de telles transactions, les services concernés devraient disposer des disponibilités suffisantes pour procéder à l'examen requis.
106. Compte tenu de l'ensemble des considérations susmentionnées, une procédure d'examen par le Conseil fédéral en une seule phase d'un mois est l'option qui est recommandée.

C. Pouvoir d'examen du Conseil fédéral

1. Résumé des options

107. L'un des points les plus critiques du nouveau système d'approbation est celui du pouvoir d'examen dont disposerait le Conseil fédéral pour revoir les transactions⁵⁶. Deux approches paraissent en particulier envisageables, à savoir un pouvoir d'examen du Conseil fédéral qui serait complet, c'est-à-dire qui engloberait tant un contrôle de la légalité que de l'opportunité des acquisitions envisagées, ou un pouvoir d'examen plus limité. Ce dernier porterait sur des aspects formels uniquement (i.e. sur le processus décisionnel suivi par la Poste), ou sur certains aspects matériels (i.e. sur la conformité aux objectifs stratégiques).
108. Ainsi, l'on peut proposer les options suivantes s'agissant du pouvoir d'examen du Conseil fédéral :

- Option 1 : pouvoir d'examen complet.

⁵⁶ Bien que ce terme soit parfois utilisé dans la doctrine pour qualifier le pouvoir des autorités judiciaires, nous avons délibérément choisi d'utiliser ici l'expression « pouvoir d'examen », qui doit toutefois être comprise comme synonyme de « pouvoir d'appréciation » ou de « liberté d'appréciation ». Dans l'usage de son pouvoir d'examen (qu'il soit complet ou limité), le Conseil fédéral demeurerait tenu au respect des principes constitutionnels tels que la proportionnalité et la prohibition de l'arbitraire, voir notamment DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, N 436. Pour des exemples de bases légales conférant au Conseil fédéral un pouvoir d'examen (ou d'appréciation), voir les art. 8 et 11 LCart, dont l'exercice est également soumis au respect notamment du principe de proportionnalité (BSK KG-MEINHARDT/PRÜMMER, Art. 8 N 30).

- Option 2 : pouvoir d'examen limité. Les deux sous-options seraient en outre envisageables : (a) examen du processus décisionnel ; et/ou (b) examen de la conformité aux objectifs stratégiques.

2. Option 1 : pouvoir d'examen complet

109. Selon cette première option, le pouvoir d'examen peut être complet. Un tel pouvoir d'examen implique que le Conseil fédéral peut revoir librement tout projet d'acquisition qui lui est notifié par la Poste. Par librement, on entend à la fois un examen de la légalité (à savoir que les acquisitions de sociétés cibles entrent dans le champ des tâches légales de la Poste) et de l'opportunité (i.e. la vérification que l'acquisition est opportune d'un point de vue stratégique pour la Poste et politique pour le Conseil fédéral). Dans cette perspective, le Conseil fédéral substitue pleinement son jugement à celui du conseil d'administration de la Poste.
110. A notre sens, un plein pouvoir d'examen du Conseil fédéral n'est pas recommandé. Ni le Conseil fédéral ni ses services n'ont de compétence (légale) de gestion d'entreprise, de sorte qu'il leur est matériellement difficile de se mettre à la place du conseil d'administration de la Poste pour juger du bien-fondé (ou non) des acquisitions envisagées par celle-ci. En outre, le Conseil fédéral ne suit pas l'activité de l'entreprise de façon régulière (comme le conseil d'administration le fait), ce qui a pour conséquence que l'appréciation du bien-fondé des acquisitions ne s'insérerait pas dans le contexte général de gestion d'entreprise qui caractérise le conseil d'administration (vision stratégique). Par ailleurs, un pouvoir d'examen exercé dans une perspective d'opportunité politique sur des transactions spécifiques paraît difficilement compatible avec le statut de société anonyme de droit public et l'autonomie de l'entreprise qui est son corollaire⁵⁷.

3. Option 2 : pouvoir d'examen limité

a. Sous-option 1 : processus décisionnel adéquat

111. Dans cette hypothèse, l'examen porterait uniquement sur le processus décisionnel suivi par la Poste. L'approche serait ici similaire, en réalité, à celle qui incombe au juge civil selon la théorie dite de la *business judgment rule*⁵⁸. L'examen du Conseil fédéral pourrait se limiter à vérifier que la décision d'acquisition ait été prise (i) à la suite d'un processus décisionnel irréprochable, (ii) sur une base informée, et (iii) en l'absence de conflit d'intérêts.
112. Dans cette hypothèse, l'examen ne porterait que sur des aspects formels. Le Conseil fédéral n'examinerait pas matériellement le risque ; il pourrait néanmoins apprécier

⁵⁷ Il faut reconnaître que l'inclusion de considérations purement politiques dans l'approbation par le Conseil fédéral (soit une autorité exécutive) d'une décision du conseil d'administration d'une société anonyme (certes de droit public) représente probablement la distorsion la plus importante du régime envisagé dans le modèle classique de la société anonyme. Cela soulève la question de savoir si cette option est toujours en adéquation avec la transformation de la Poste en société anonyme, telle que décidée il y a quelques années par le Parlement. Cette question complexe dépasse toutefois largement le cadre de la présente étude, de sorte que l'on n'y accordera pas davantage de développements ici.

⁵⁸ Pour un aperçu synthétique de la *business judgment rule*, voir **Annexe 8**.

la diligence déployée par le conseil d'administration – notamment en termes de collecte d'informations – pour éviter des prises de risque inconsidérées.

113. Outre le fait qu'il serait calqué sur le modèle existant applicable au juge civil, l'avantage principal d'un pouvoir d'examen qui ne porterait que sur des aspects formels est que le Conseil fédéral ne s'immiscerait que de manière très limitée dans les prises de décisions du conseil d'administration de la Poste en matière d'acquisitions d'entreprises. Ainsi, et comme on le verra dans la dernière partie du présent rapport, ce pouvoir d'examen ne modifierait que marginalement la stratégie de propriétaire de la Confédération par rapport aux entreprises dont elle est propriétaire ; de surcroît et sous l'angle de la responsabilité, les membres du conseil d'administration resteraient en principe responsables en cas de dommage causé à la Poste, à son actionnaire ou à des tiers.
114. A l'inverse, sous l'angle des inconvénients, un pouvoir d'examen aussi limité empêcherait le Conseil fédéral de revoir les acquisitions sous un angle plus matériel. A noter que cette limite ne semble pas particulièrement problématique par rapport à l'esprit poursuivi par la motion Rechsteiner, qui semble se focaliser sur les risques financiers pour la Poste. Cela dit, si l'on interprète la motion Rechsteiner un peu plus largement comme voulant que la Poste se concentre sur ses activités qui relèvent du service universel, un pouvoir d'examen uniquement limité au suivi d'un processus décisionnel adéquat devrait alors être considéré comme trop restreint.

b. Sous-option 2 : conformité aux objectifs stratégiques

116. Dans l'hypothèse d'un pouvoir d'examen portant sur la conformité avec les objectifs stratégiques⁵⁹, l'examen porterait sur des aspects matériels. Cet examen se ferait toutefois de manière plus limitée que dans le cas d'un pouvoir d'examen complet tel qu'évoqué dans l'option 1 décrite ci-dessus, car l'examen serait ici uniquement lié au respect des objectifs stratégiques (ce qui s'assimile à un examen sous l'angle de la légalité), et non en pleine opportunité⁶⁰.
117. Si l'on prend l'exemple des objectifs financiers 2021-2024, il est attendu notamment que les prises de participations « renforcent [l']activité principale [de la Poste] en Suisse », « contribuent à garantir de manière durable la valeur de l'entreprise » et qu'elles « tiennent suffisamment compte des risques ». Ainsi, le Conseil fédéral s'assurerait, au regard de ces exigences, que les acquisitions contribueraient à remplir la condition de durabilité des activités de l'entreprise et qu'elles ne présenteraient pas de risques excessifs pour la Poste.

⁵⁹ Rappelons que le Conseil fédéral est légalement chargé de définir tous les quatre ans les objectifs stratégiques qui doivent être suivis par la Poste (art. 7 al. 1 LOP). Pour plus de détails sur les objectifs stratégiques 2021-2024 et les attentes fixées en particulier concernant les accords de coopération et les prises de participations, voir **Annexe 5**, ch. 2.

⁶⁰ Dans cette hypothèse, la formulation des objectifs stratégiques détermine indirectement l'étendue du pouvoir d'examen. Une formulation très générale des objectifs, comme c'est le cas actuellement, équivaut à conférer au Conseil fédéral un pouvoir d'examen très large, tandis qu'une formulation plus spécifique permettrait de limiter l'étendue de ce pouvoir. Une solution pourrait donc être de clarifier et de spécifier davantage les objectifs stratégiques afin de circonscrire le champ d'examen du Conseil fédéral. A noter que l'examen de la conformité aux objectifs stratégiques est potentiellement susceptible de conduire à prendre en compte des considérations de nature politique dans l'examen des acquisitions de la Poste par le Conseil fédéral. Selon la logique prévue par la présente sous-option, de telles considérations ne devraient toutefois pas excéder l'examen de la conformité aux objectifs stratégiques.

118. A noter qu'un pouvoir d'examen portant sur le respect des objectifs stratégiques permettrait de formaliser la réalité du processus d'échange d'informations actuellement en place entre la Poste et les départements de tutelle, à savoir le DETEC et le DFF (**Annexe 5**). En effet, dans le cadre de ces échanges, les parties examinent ensemble si les acquisitions envisagées s'inscrivent bien dans le respect des objectifs stratégiques qui ont été définis pour la Poste.
119. A noter en outre que le système pourrait prévoir de manière nuancée, plutôt qu'une approche binaire « acquisition approuvée/non approuvée », des recommandations de la part du Conseil fédéral. Ainsi, le Conseil fédéral n'interdirait pas nécessairement certaines transactions délicates ; il laisserait la décision au conseil d'administration de la Poste, tout en lui proposant de manière non-contraignante une restructuration de certaines parties desdites transactions afin que celles-ci soient davantage en adéquation avec les objectifs stratégiques déterminés préalablement par le Conseil fédéral. Il convient de relever que cette approche serait plus respectueuse du statut de la Poste en tant que société anonyme et corollairement de l'autonomie qui lui est reconnue.
120. S'agissant des avantages et des inconvénients d'un pouvoir d'examen portant sur la conformité aux objectifs stratégiques, on peut formuler les observations suivantes :
- A titre liminaire, la détermination de l'étendue du pouvoir d'examen qu'il convient d'attribuer au Conseil fédéral est avant tout une décision politique reflétant le degré d'interventionnisme que l'on souhaite octroyer à l'administration fédérale en lien avec les activités de la Poste. Cette question ne relève pas, en premier lieu, d'une analyse juridique.
 - Un pouvoir d'examen portant sur la conformité aux objectifs stratégiques présente l'avantage de permettre au Conseil fédéral de revoir les acquisitions sous un angle plus matériel qu'un examen se limitant au processus décisionnel de la Poste (qui vise uniquement à examiner si une analyse correcte des risques a été effectuée). Cela étant, afin de respecter le statut et l'autonomie de la Poste, et compte tenu du fait que le Conseil fédéral ne dispose par définition pas de la vision stratégique complète qui est celle du conseil d'administration de la Poste, il serait à notre sens approprié que le Conseil fédéral fasse preuve d'une certaine retenue lorsqu'il procède à son examen au regard des objectifs stratégiques fixés à la Poste. A défaut d'une telle retenue, et c'est là le principal inconvénient, la stratégie du propriétaire telle qu'elle est actuellement définie risquerait d'être significativement modifiée ; en outre, il serait difficile de tenir les membres du conseil d'administration de la Poste pour responsables en cas de dommage.
 - Enfin, on peut s'interroger sur la question de savoir si un examen au regard des objectifs stratégiques est en ligne avec les objectifs

poursuivis par la motion Rechsteiner. Si l'on considère que cette motion vise uniquement des considérations financières, le pouvoir d'examen ainsi octroyé est probablement trop large. En revanche, si l'on considère que la motion Rechsteiner poursuit un but plus large, qui consiste notamment à s'assurer que la Poste se focalise sur le service universel, un pouvoir d'examen qui porte en partie sur des aspects matériels est plus approprié, et donc recommandé.

V. Analyse des conséquences de l'approbation préalable

A. Conséquences en général

121. Le système envisagé par la motion Rechsteiner entraîne diverses conséquences, certaines relevant du droit privé et d'autres du droit public. Par ailleurs, et l'on abordera ce point dans la sous-section suivante, le nouveau régime envisagé soulève plusieurs questions en matière d'allocation des responsabilités entre la Poste et la Confédération.
122. Sous l'angle du droit privé, on pourrait s'inspirer du régime prévu par l'art. 34 LCart :
 - Ainsi, les effets de droit privé liés à une acquisition par la Poste seraient suspendus pendant la procédure d'approbation par le Conseil fédéral.
 - En cas d'écoulement du délai prévu pour la Phase I, respectivement la Phase II (telles que définies dans la Section II. D ci-dessus), sans décision rendue par le Conseil fédéral, la transaction serait réputée approuvée.
 - En cas de refus d'approbation, l'acquisition par la Poste serait sans effet.
123. Du point de vue du droit public, le régime d'approbation préalable par le Conseil fédéral modifierait de manière drastique le modèle de gestion actuel des entreprises publiques de la Confédération. En effet, il conviendra d'intégrer dans ce modèle, qui repose actuellement essentiellement sur la définition d'objectifs stratégiques, une véritable compétence décisionnelle, avec les outils de gestion d'entreprise que cela implique. Le développement de ces outils pourrait demeurer limité dans l'hypothèse (évoquée précédemment) où le Conseil fédéral ne disposerait que d'un pouvoir d'examen restreint.

B. Conséquences en termes de responsabilité

124. S'agissant des questions de responsabilité dans une perspective de droit privé, le régime de responsabilité du conseil d'administration de la Poste dépend essentiellement du pouvoir d'examen attribué au Conseil fédéral⁶¹:

- Il convient de souligner à titre liminaire que la situation dans laquelle le conseil d'administration doit obtenir l'approbation d'une autorité avant de prendre une décision commerciale est étrangère au modèle traditionnel de la société anonyme, rendant incertaine l'application du régime de responsabilité (art. 754 ss CO) au conseil d'administration de la Poste.
- Dans l'hypothèse d'un pouvoir d'examen complet (option 1), il est probable que le conseil d'administration de la Poste se retrouve *de facto* exonéré de toute responsabilité pour les acquisitions soumises à l'approbation du Conseil fédéral. En effet, il pourrait être admis que l'approbation par le Conseil fédéral rompt la causalité avec l'éventuel dommage, ou encore dissipe la faute du conseil d'administration ou constitue, à tout le moins, une faute concomitante (art. 44 CO).
- On devrait arriver à la même conclusion en cas d'examen de la conformité aux objectifs stratégiques (option 2 *cum* sous-option 2) si le Conseil fédéral ne fait pas preuve d'une certaine retenue dans le cadre de son appréciation. A noter à cet égard que si l'on devait aboutir, dans un cas particulier, à l'absence de responsabilité du conseil d'administration de la Poste, cela ne signifierait pas encore automatiquement que la Confédération serait responsable. Dans cette hypothèse, il conviendrait encore de vérifier, de manière autonome, si les conditions de responsabilité de la Confédération sont remplies, ce qui est, de manière générale, difficilement le cas au regard des règles applicables en matière de responsabilité de l'Etat (nous y revenons ci-dessous).
- A l'inverse, si le pouvoir d'examen du Conseil fédéral est restreint à des aspects formels (option 2 *cum* sous-option 1), le conseil d'administration ne devrait bénéficier d'aucun motif justificatif en cas d'acquisition causant un dommage à la Poste et pourrait engager la responsabilité personnelle de ses membres.
- En tout état de cause, il faut admettre que ces questions demeurent largement théoriques. Les actions en responsabilité contre les administrateurs en dehors de la faillite demeurent très rares en

⁶¹ L'hypothèse considérée est celle d'une action en responsabilité intentée hors faillite par la société ou l'actionnaire. L'action intentée par un créancier social est délibérément écartée, la probabilité qu'un créancier subisse un dommage hors de la faillite étant principalement théorique. Le cas de la responsabilité des administrateurs en cas de faillite est également exclu de notre analyse.

Suisse du fait des nombreuses complexités inhérentes au régime juridique actuel.

125. En ce qui concerne la responsabilité en droit public, la question d'une éventuelle responsabilité de l'Etat (vis-à-vis de la Poste en particulier) pourrait se poser si le Conseil fédéral approuve des acquisitions qui conduisent à des pertes financières, respectivement refuse des acquisitions qui empêchent la Poste de maintenir une rentabilité suffisante (ce qui pourrait conduire à un besoin de recapitalisation). Cela étant, une responsabilité au sens juridique du terme est peu probable, car il serait difficile de démontrer que les conditions de la responsabilité de l'Etat sont remplies⁶². Le risque, pour le Conseil fédéral, serait davantage un risque d'image et de réputation.

* * *

⁶² Cf. en particulier la Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRFC ; RS 170.32). A cet égard, il convient de souligner que la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire (art. 3 al. 1 LRFC). Compte tenu du régime qui est envisagé, et même si un dommage parvenait à être établi (ce qui ne serait pas aisé), il paraîtrait difficile que la condition « sans droit » puisse être considérée comme réalisée et, par conséquent, que la responsabilité de la Confédération soit engagée en lien avec des acquisitions de la Poste approuvées ou refusées par le Conseil fédéral.

Annexe 0 – Table des matières

I.	Résumé des recommandations	1
II.	Bases de l'analyse	3
	<i>A. Observations liminaires</i>	3
	1. Objet de la motion Rechsteiner.....	3
	2. Problématique et enjeux	3
	3. Objet et délimitation du mandat	5
	4. Lignes directrices de l'analyse.....	6
	<i>B. Cadre juridique actuel relatif à la gestion de la Poste</i>	7
	1. Statut et forme juridique.....	7
	2. But et tâches de l'entreprise	8
	3. Modèle de gestion.....	12
	a. Pilotage et surveillance par le Conseil fédéral	12
	b. Autonomie de la Poste	12
	4. Instruments de pilotage et de surveillance	13
	5. Surveillance par d'autres autorités.....	14
III.	Détermination des acquisitions sujettes à approbation	14
	<i>A. Observations liminaires</i>	14
	1. Objectifs poursuivis par la motion Rechsteiner.....	14
	2. Clarification de notions.....	15
	3. Equilibre loi-ordonnance	16
	4. Faisabilité de la mise en œuvre	16
	<i>B. Champ matériel des acquisitions</i>	17
	1. Résumé des options	17
	2. Option 1 : tous les types d'acquisitions	17
	3. Option 2 : uniquement les acquisitions hors du mandat principal.....	18
	a. Notion de « mandat principal de la Poste »	18
	i. Mandat principal comme service universel.....	18
	ii. Service universel au sens étroit	19
	iii. Service universel au sens large	19
	b. Problématique de prévisibilité juridique	20
	<i>C. Seuils applicables aux acquisitions</i>	20
	1. Résumé des options	20
	2. Option 1 : fixation d'un seuil financier et/ou d'un seuil de risque	21

a.	Seuil financier.....	21
b.	Seuil de risque	23
3.	Option 2 : fixation d'une limite légale	24
a.	Adéquation entre le but et les moyens.....	24
b.	Limite légale en fonction des fonds propres	26
IV.	Détermination de la procédure d'approbation préalable	26
A.	<i>Observations liminaires</i>	26
B.	<i>Déroulement de la procédure</i>	27
1.	Résumé des options	27
2.	Option 1 : procédure en deux phases	27
3.	Option 2 : procédure en une phase	29
C.	<i>Pouvoir d'examen du Conseil fédéral</i>	29
1.	Résumé des options	29
2.	Option 1 : pouvoir d'examen complet	30
3.	Option 2 : pouvoir d'examen limité.....	30
a.	Sous-option 1 : processus décisionnel adéquat	30
b.	Sous-option 2 : conformité aux objectifs stratégiques	31
V.	Analyse des conséquences de l'approbation préalable	33
A.	<i>Conséquences en général</i>	33
B.	<i>Conséquences en termes de responsabilité</i>	34
	Annexe 0 – Table des matières.....	36
	Annexe 1 – Développement de la motion Rechsteiner	38
	Annexe 2 – Abréviations	39
	Annexe 3 – Entretiens effectués et documents consultés	41
	Annexe 4 – Liste des dernières acquisitions de la Poste	42
	Annexe 5 – Instruments de pilotage et de surveillance	45
	Annexe 6 – Limitation des participations hors secteur financier	48
	Annexe 7 – Limitation des gros risques	50
	Annexe 8 – <i>Business judgment rule</i>	51
	Annexe 9 – Droit de la concurrence et neutralité concurrentielle	52

* * *

Annexe 1 – Développement de la motion Rechsteiner

A l'appui de la motion Rechsteiner, le développement suivant a été produit et est disponible sur la page consacrée à ladite motion sur le site de l'Assemblée fédérale :

« La Poste veut investir d'ici à 2030 environ 1,5 milliard de francs dans des acquisitions dans le domaine numérique. Rien que pour 2021, elle a procédé à des acquisitions en la matière pour un montant de 230 millions de francs. Elle évolue ainsi désormais sur des marchés qui comportent parfois un risque très élevé. Selon les médias, la Poste a actuellement 22 acquisitions en ligne de mire ; 10 d'entre elles, qui sont en phase d'étude préalable, pourraient être réalisées dans un délai de un à trois mois. Bien que la Poste s'aventure ainsi financièrement dans de nouveaux espaces et sur des marchés déjà bien desservis, elle jouit d'une grande liberté dans le cadre des objectifs stratégiques vagues que lui a fixés le Conseil fédéral. La loi sur la poste dispose que ce dernier évalue périodiquement l'opportunité, l'efficacité et le caractère économique des services postaux et des services de paiement relevant du service universel. Les domaines visés par la Poste, comme la publicité extérieure et les logiciels de bureau, ne font pas partie de ce service public.

Compte tenu des nouvelles dimensions financières et des risques accrus qui pèsent sur la fortune publique, le contrôle ex-post exercé jusqu'ici par le Conseil fédéral ne suffit plus. En effet, une fois que le préjudice a eu lieu, la responsabilité n'incombe pas seulement au conseil d'administration de la Poste, mais aussi au Conseil fédéral et, en fin de compte, au Parlement. Il est donc indiqué que la Poste demande désormais l'approbation du Conseil fédéral avant de procéder à des acquisitions en dehors de son mandat principal si elles revêtent une certaine portée financière et si elles se situent dans une certaine classe de risques. Par conséquent, les opportunités et les risques inhérents au marché devraient être documentés de manière compréhensible. Le Parlement doit être informé au moins une fois par an. Dans le souci de mettre en œuvre la motion 20.4328, intitulée " Renforcer le service public ", qui a été transmise par le Conseil national et le Conseil des États, il faut donc charger le Conseil fédéral de lancer les travaux législatifs nécessaires pour que l'autorité de surveillance accompagne plus étroitement la politique d'acquisition de la Poste. »

Annexe 2 – Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
al.	alinéa(s)
aLOP	Loi fédérale sur l'organisation de La Poste Suisse du 13 décembre 2002
art.	article(s)
ATF	Arrêt(s) du Tribunal fédéral
cf.	confer
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
ch.	chiffre(s)
CHF	Franc suisse
CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Code des obligations suisse) du 30 mars 1911
Comco	Commission de la concurrence de la Confédération suisse
consid.	considérant(s)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
éd.	éditeur(s)
EEE	Espace économique européen
DFF	Département fédéral des finances
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LB	Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934
LCart	Loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence du 6 octobre 1995
let.	lettre(s)
LFINMA	Loi sur l'Autorité fédérale de surveillance es marchés financiers du 22 juin 2007
LOGA	Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997
LOP	Loi fédérale sur l'organisation de La Poste Suisse du 17 décembre 2010
LPO	Loi fédérale sur la poste du 17 décembre 2010
M&A	fusions et acquisitions
not.	notamment
OB	Ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne du 30 avril 2014
OCCE	Ordonnance sur le contrôle des concentrations d'entreprises du 17 juin 1996

OFR	Ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres du 1 ^{er} juin 2012
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998
OLOP	Ordonnance relative à la loi sur l'organisation de la Poste du 24 octobre 2012
OPO	Ordonnance sur la poste du 29 août 2012
p.	page
para.	paragraphe
PostCom	Commission fédérale de la poste
PTT	Postes, Télégraphes et Téléphones
RS	Recueil Systématique
ss	suiivante(s)
TF	Tribunal fédéral (suisse)

* * *

Annexe 3 – Entretiens effectués et documents consultés

1. Les entretiens suivants ont été effectués :
 - Réunion de lancement avec l'équipe d'évaluation du DETEC du 17 septembre 2024 ;
 - Entretien avec Mme Katrin Nussbaumer, État-major du CEO à la Poste, du 17 octobre 2024 ;
 - Réunion avec l'équipe d'évaluation du DETEC concernant le projet intermédiaire de rapport du 22 octobre 2024.
2. Les documents suivants ont été fournis par le DETEC :
 - LIENHARD et al., Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen, Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), 15 mars 2019 ;
 - Bain & Company, Strategieumsetzungsreview Bericht z.Hd. des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post AG, 17 mars 2023 ;
 - Roland Berger AG, Plausibilisierung des Strategieumsetzungsreview Berichts der Schweizerischen Post, 21 juin 2023 ;
 - STÖCKLI Andreas, Kurzgutachten betreffend Unternehmenszweck der Schweizerischen Post AG erstellt im Auftrag der Schweizerischen Post AG, 24 avril 2022.
3. Les documents suivants ont été fournis par la Poste :
 - Liste des acquisitions et cessions effectuées par la Poste entre 2011 et 2024 (reproduit en **Annexe 4**) ;
 - REICH Johannes, Rechtsgutachten zum Unternehmenszweck der Schweizerischen Post AG, 8 janvier 2019 ;
 - Diapositives intitulées « Die Schweizerische Post – Stab CEO – Interview Gutachten Prof. Alberini ».

* * *

Annexe 4 – Liste des dernières acquisitions de la Poste

Unternehmen	Jahr	Konzernbereich Post	Art der Beteiligung	Erwerb / Veräusserung
Aare Parking AG	2011	Immobilien	Minderheit	Veräusserung
Epsilon S.A. (34%)	2011	PostMail	Mehrheit	Erwerb
Direct Mail Company AG (50%) & Direct Mail Logistik AG (50%)	2012	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Holding Rochette Participations SAS (Gruppe)	2012	PostAuto	Mehrheit	Erwerb
Zustellgeschäft von AWZ AG und ADZ AG	2012	PostMail		Erwerb (Assetdeal)
velopass SARL	2012	PostAuto	Mehrheit	Erwerb
Betriebsteil Lager/Stückgut von GATRA AG	2012	PostLogistics		Erwerb (Assetdeal)
Dispodrom AG (30%)	2012	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Société des Auto- transports du Pied du Jura Vaudois S.A.P.J.V	2013	PostAuto	Minderheit	Veräusserung
Prisma Medienservice AG	2013	PostMail	Mehrheit	Erwerb
Société d'Affrètement et de Transit S.A.T. SA	2014	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Asendia Press D4M AG	2014	PostMail	Mehrheit	Erwerb
Tele-Trans AG (Gruppe)	2015	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
search.ch AG	2015	PostMail	Minderheit	Veräusserung
Betriebsteil Notengeldverarbeitung UBS durch SecurePost AG	2015	PostLogistics		Erwerb (Assetdeal)
APZ Direct AG	2015	PostMail	Mehrheit	Erwerb
IWARE SA	2015	PostMail	Mehrheit	Erwerb
health care reseach institute AG (hcri)	2015	Entwicklung und Innovation	Mehrheit	Erwerb
Energie Logistik Schweiz (ELS) AG	2015	PostLogistics	Minderheit	Erwerb
Botec Boncourt S.A. (Gruppe)	2015	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Allenbach Verzollungsagentur GmbH	2015	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Autocars et Transports Grindler (Gruppe)	2015	PostAuto	Mehrheit	Erwerb
swissconnect AG	2016	PostLogistics	Minderheit	Erwerb
Mobility Solutions Management AG (15%)	2016	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Relatra AG	2017	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
DESTINAS AG	2017	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb

JTB Holding AG und HAMIPO Holding AG (BPS-Gruppe)	2017	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Autocars Trans-Azur SAS (Gruppe)	2017	PostAuto	Mehrheit	Erwerb
Prime Data AG (25%)	2017	PostMail	Minderheit	Erwerb
IPO Input Processing Output Service AG	2017	PostMail	Mehrheit	Erwerb
Transports Fontaimpe SAS	2018	PostAuto	Mehrheit	Erwerb
notime AG (51%) (Gruppe)	2018	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Bächle Logistics GmbH	2018	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
DMB Direct Mail Biel- Bienne AG (50%)	2018	PostMail	Mehrheit	Erwerb
BLUESPED LOGISTICS Sàrl	2019	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
BLUESPED France Sàrl	2019	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
Distriba AG	2019	PostMail	Mehrheit	Erwerb
Seven Senders GmbH	2019	PostLogistics	Minderheit	Erwerb
Swiss Post SAT Holding AG (Gruppe)	2019	PostLogistics	Mehrheit	Veräusserung
CarPostal France SAS (Gruppe)	2019	PostAuto	Mehrheit	Veräusserung
Prime Data AG	2020	PostMail	Minderheit	Veräusserung
KLARA Business AG	2020	Entwicklung und Innovation	Mehrheit	Erwerb
notime AG (100%)	2020	PostLogistics	Mehrheit	Erwerb
ILN International Logistic Network GmbH & Co. KG ("ILN")	2020	PostLogistics	Minderheit	Erwerb
Iemoli Trasporti S.r.l.	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Iemoli Trasporti SA	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Betrieb Securepost	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Veräusserung
Otto Schmidt AG (Gruppe)	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Livesystems Group AG (Gruppe)	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
EDS Media AG	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
InTraLog Hermes AG (Gruppe)	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Ost-West Cargo Europe GmbH Internationale Spedition (Gruppe)	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Tresorit S.A. (Gruppe)	2021	Kommunikations- Services	Mehrheit	Erwerb
Bring! Labs AG (Gruppe)	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Dialog Verwaltungs- Data AG	2021	Kommunikations- Services	Mehrheit	Erwerb
Steriplus AG	2021	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
SwissSign Group AG (Gruppe)	2021	Kommunikations- Services	Mehrheit	Erwerb

Liechtensteinische Post AG	2021	Logistik-Services	Minderheit	Veräusserung
Stella Brandenberger Transporte AG	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Hugger GmbH Spedition + Logistik	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
LCV GmbH	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
SPS Holding AG (Gruppe)	2022	Schweizerische Post	Mehrheit	Veräusserung
PubliBike AG	2022	Mobilitäts-Services	Mehrheit	Veräusserung
MW Partners Holding AG	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Hacknowledge AG	2022	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
Sysmosoft SA	2022	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
axsana AG	2022	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
eoscop AG	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
T2i Holding SA	2022	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
Unblu inc. (Gruppe)	2022	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
H. Bucher Internationale Transporte AG	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Kickbag GmbH	2022	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Gaiser Transport AG	2023	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Hans Peter Nolden, Spedition	2023	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Spedition Effinger GmbH	2023	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
SPOTME Holding SA (Gruppe)	2023	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
terreActive AG	2023	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
Forstfläche	2023	Post CDR AG	Mehrheit	Erwerb
STERIPARC SA	2023	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
PORTMANN GESTION SAS (Gruppe)	2023	Logistik-Services	Mehrheit	Erwerb
Diartis (Gruppe)	2024	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb
Open Systems AG	2024	Kommunikations-Services	Mehrheit	Erwerb

* * *

Annexe 5 – Instruments de pilotage et de surveillance

1. Elaboration du cadre légal applicable

1. Le droit définit le modèle de pilotage et de surveillance de la Confédération. Les éléments fondamentaux de ce modèle sont inscrits dans les lois et leurs dispositions d'exécution. Cela comprend notamment les dispositions légales sur le but et les tâches de l'entité, le choix de sa forme juridique, la structure de ses organes, le choix des instruments de pilotage et de surveillance, le régime de responsabilité et encore les mécanismes de contrôle du Conseil fédéral en tant que propriétaire⁶³.
2. Dans le rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, la participation à l'élaboration du cadre légal applicable est mentionnée comme le principal instrument de pilotage du Conseil fédéral à long terme, en particulier par le biais de l'édiction des dispositions d'exécution et, le cas échéant, la proposition de modifications législatives. Dans ce contexte, les Principes directeurs élaborés par le Conseil fédéral revêtent également une importance particulière. Ils ont notamment permis d'harmoniser, tant sur le plan formel que matériel, la législation applicable aux différentes entités devenues autonomes.

2. Formulation des objectifs stratégiques

3. Le Conseil fédéral utilise les objectifs stratégiques comme « instrument de pilotage dynamique à moyen terme »⁶⁴. Cette compétence de fixer les objectifs stratégiques est octroyée au Conseil fédéral par l'art. 8 al. 5 LOGA. Cette disposition est en outre concrétisée par l'art. 7 al. 1 LOP qui stipule que « le Conseil fédéral définit tous les quatre ans les objectifs stratégiques de la Confédération en tant que propriétaire de la Poste ».
4. La formulation des objectifs stratégiques représente un pilier important de la surveillance exercée par le Conseil fédéral. Tel que précisé par les Principes directeurs, ces objectifs portent à la fois sur le développement de l'entité (objectifs relatifs à l'entreprise) et sur l'exécution des tâches déléguées (objectifs relatifs aux tâches)⁶⁵. Dans la formulation des objectifs, le Conseil fédéral doit s'appuyer sur des chiffres clés et des indicateurs. De manière plus générale, ces objectifs permettent de préciser le mandat légal de l'entité devenue autonome⁶⁶.
5. Selon le Conseil fédéral, l'élaboration des objectifs stratégiques doit en principe faire l'objet d'une étroite concertation entre le Conseil fédéral et les organes dirigeants de l'entité concernée⁶⁷. Comme relevé ci-dessus, il revient ensuite au conseil d'administration de s'assurer de la mise en œuvre opérationnelle des objectifs stratégiques (art. 7 al. 3 LOP).

⁶³ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 14.

⁶⁴ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 14.

⁶⁵ Principe directeur n° 16.

⁶⁶ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 15.

⁶⁷ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 14.

6. Le Conseil fédéral a publié en 2021 les « Objectifs stratégiques assignés à La Poste Suisse SA pour les années 2021 à 2024 »⁶⁸. Des attentes particulières ont été fixées en matière d'accords de coopération et de prises de participation :

« Le Conseil fédéral attend de la Poste qu'elle conclue des accords de coopération en Suisse et à l'étranger (prises de participation, alliances, création de sociétés ou autres formes de collaboration) uniquement si les conditions suivantes sont remplies :

- les accords renforcent son activité principale en Suisse ;
- ils contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- ils contribuent à garantir de manière durable la valeur de l'entreprise ;
- ils sont gérés de manière professionnelle et régulièrement vérifiés ;
- ils tiennent suffisamment compte des risques ;
- ils n'englobent aucune prise de participation dans des sociétés ayant un mandat de service universel à l'étranger »⁶⁹.

3. Entretiens institutionnalisés

7. Les entretiens institutionnalisés entre le Conseil fédéral et l'entité autonome, organisés plusieurs fois par an, sont mentionnés comme un instrument de pilotage à court terme dans le rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire⁷⁰. Ils facilitent l'échange d'informations, la mise en œuvre des objectifs stratégiques et permettent de discuter des enjeux stratégiques et actuels du propriétaire.

4. Information sur certaines opérations stratégiques

8. Un processus d'échange d'informations existe concernant certaines opérations effectuées par la Poste, en particulier les prises de participations, les coopérations stratégiques (par exemple, *joint-ventures*) et les désinvestissements dans des entreprises dans lesquelles la Poste détient une majorité de participations (>50%). Ce processus repose aujourd'hui sur des seuils, convenus entre La Poste et les départements concernés (DETEC et DFF), qui conduisent à des échanges réguliers entre ces entités. Ces seuils déterminent les modalités d'information en fonction de l'ampleur des investissements et de leur importance politique ou médiatique :

- Catégorie 1 : Pour des acquisitions ou coopérations comprises entre CHF 30 et 100 millions, l'information est transmise au DETEC et au DFF après l'exécution de l'opération deux fois par an lors des réunions trimestrielles (Q1 et Q3).
- Catégorie 2 : Pour des investissements entre CHF 100 et 300 millions, l'information est transmise avant la finalisation de l'opération (*closing*). Les opérations « politiquement importantes » entrent également dans cette catégorie ; il s'agit notamment des coopérations avec d'autres entreprises fédérales ou des opérations impliquant une activité importante à l'étranger.
- Catégorie 3 : Pour des acquisitions supérieures à CHF 300 millions, le conseil d'administration doit obtenir une position des départements concernées (DETEC et DFF) avant de prendre la décision finale. Une seconde opinion peut également être

⁶⁸ Objectifs stratégiques assignés à La Poste Suisse SA par le Conseil fédéral pour les années 2021 à 2024.

⁶⁹ Section 4 des objectifs stratégiques 2021 à 2024.

⁷⁰ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 15.

demandée pour évaluer l'opération avant le dépôt d'une offre contraignante ou la conclusion du contrat.

9. Si ces échanges portent en principe sur des questions de nature financières ou de gestion du risque, ce processus permet également à l'administration fédérale de faire part de réflexions concernant certaines acquisitions qui relèvent plutôt de considérations politiques.

5. Publication d'un rapport sur la réalisation des objectifs

10. Chaque année, le conseil d'administration de la Poste doit publier un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral (Principe directeur n° 18). Ce rapport permet au Conseil fédéral de comparer la situation visée et la situation réelle au fil des années⁷¹.

6. Nomination et révocation du conseil d'administration

11. La nomination des membres du conseil d'administration relève de l'exercice des droits sociaux de la Confédération en tant qu'actionnaire principal de la Poste (art. 698 al. 2 ch. 2 CO). Le Principe directeur n° 4 confirme cette compétence du Conseil fédéral. Ce dernier dispose également du droit de révoquer le conseil d'administration (art. 705 al. 1 CO). Le Principe directeur n° 7 précise que la révocation pendant la durée du mandat n'est possible que pour de justes motifs, typiquement si le conseil d'administration de la Poste se permet d'ignorer les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral⁷².

7. Autres droits des actionnaires

12. La position d'actionnaire principal de la Confédération lui permet d'exercer toute une série d'autres droits des actionnaires qui permettent d'exercer une emprise sur la gestion de la Poste.
13. La Confédération, en sa qualité de seul actionnaire, est compétent pour l'approbation des comptes annuels et la détermination de l'emploi du bénéfice, y compris s'agissant de l'éventuelle distribution de dividendes (art. 698 al. 2 ch. 4 CO).

* * *

⁷¹ Rapport 2021 sur la stratégie du propriétaire, p. 15.

⁷² FF 2009 4731, 4758.

Annexe 6 – Limitation des participations hors secteur financier

1. L'art. 4 al. 4 LB limite les participations qualifiées qu'une banque peut détenir dans des entreprises dont l'activité se situe hors du secteur financier ou des assurances. Le législateur a établi deux restrictions principales :
 - **Participation qualifiée dans une entreprise** (art. 4 al. 4 ph. 1 LB) : une banque ne peut détenir une participation qualifiée représentant plus de 15% de ses fonds propres dans une entreprise dont l'activité se situe hors du secteur financier ou des assurances.
 - **Total des participations qualifiées** (art. 4 al. 4 ph. 2 LB) : l'ensemble des participations qualifiées dans des entreprises dont l'activité se situe hors du secteur financier ou des assurances ne peut dépasser 60% des fonds propres d'une banque.
2. La limitation de l'art. 4 al. 4 LB ne s'applique qu'aux participations qualifiées et donc, par analogie avec l'art. 3 al. 2 let. c^{bis} LB, uniquement celles où (i) la banque détient directement ou indirectement au moins 10 pour cent du capital ou des droits de vote de l'entreprise concernée ou (ii) la banque peut, de toute autre manière, exercer une influence notable sur son activité commerciale.
3. Des exceptions sont prévues à l'art. 13 OFR. Les limites maximales précitées de l'art. 4 al. 4 LB ne s'appliquent pas dans les trois circonstances suivantes :
 - les participations ont été acquises à titre transitoire dans le cadre d'un assainissement ou du sauvetage d'une entreprise (art. 13 let. a OFR) ;
 - des valeurs mobilières ont été reprises pour la durée normale d'une opération d'émission (art. 13 let. b OFR) ;
 - la différence entre la valeur comptable et la limite maximale applicable aux participations est entièrement couverte par des fonds propres librement disponibles (art. 13 let. c OFR).
4. La limitation des participations hors du secteur financier a été introduite dans la LB en 1994 (anciennement sous l'art. 4 al. 2^{bis} aLB, dont la teneur demeure aujourd'hui quasi-identique)⁷³. Cette révision faisait partie du projet d'adaptation du droit fédéral en prévision de l'éventuelle adhésion de la Suisse à l'EEE et avait pour objectif d'introduire dans la LB certaines exigences existantes en droit de l'EEE, dont la limitation de participations hors du secteur financier.
5. Le message du Conseil fédéral explique que cette limitation existait dans le droit de l'EEE « pour des raisons de sécurité et de mobilisation des actifs d'une part et par le fait que les risques commerciaux peuvent compliquer sensiblement l'évaluation de la solvabilité d'une banque d'autre part »⁷⁴. Le message ajoute toutefois que « [c]es limites n'ont cependant guère de conséquences pour nos banques [suisses],

⁷³ RO 1995 145, p. 248.

⁷⁴ Message II du Conseil fédéral du 5 juin 1992 sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE (Message complémentaire II au message relatif à l'Accord EEE), FF 1992 V 506, 683.

dans la mesure où les taux de couverture en fonds propres actuellement exigés par l'ordonnance sur les banques restreignent déjà sérieusement les participations dans des entreprises non bancaires. Ces limites peuvent cependant être dépassées si elles sont couvertes à 100 pour cent par des fonds propres et ne s'appliquent pas aux entreprises dont l'activité se situe dans le prolongement de l'activité bancaire (leasing, factoring, gestion de fonds de placement, services informatiques ou toute autre activité similaire) »⁷⁵.

* * *

⁷⁵ Message II du Conseil fédéral du 5 juin 1992 sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE (Message complémentaire II au message relatif à l'Accord EEE), FF 1992 V 506, 683.

Annexe 7 – Limitation des gros risques

1. La réglementation bancaire suisse fixe des limites en matière de répartition des risques pouvant être pris par une banque. A cet effet, l'OFR fixe des plafonds concernant la position globale qu'une banque peut prendre envers une contrepartie (ou un groupe de contreparties liées). La loi évalue et catégorise le risque de la position de manière proportionnelle selon l'ampleur des fonds propres de base pris en compte de la banque (ceux-ci devant être déterminés conformément aux art. 18 ss OFR).
2. La réglementation introduit deux plafonds en matière de répartition des risques :
 - **Obligation d'annonce de gros risques** ($\geq 10\%$) : une position constitue un « gros risque » dès qu'elle atteint ou excède 10% des fonds propres de la banque (étant précisé que les fonds propres déterminant sont ceux corrigés selon les art. 31 à 40 OFR). Les engagements constituant des gros risques sont autorisés mais doivent être annoncés trimestriellement à l'organe de la banque chargé de la haute direction, de la surveillance et du contrôle, ainsi qu'à la société d'audit et à la BNS (art. 100 al. 1 et 2 OFR).
 - **Limite maximale autorisée par gros risque** ($\geq 25\%$) : tout gros risque ne peut excéder 25% des fonds propres de la banque (art. 97 al. 1 OFR). Cette limite maximale doit être respectée en permanence par la banque et ne peut être dépassées que dans les cas décrits à l'art. 99 al. 2 et 3 OFR. En cas de dépassement des 25%, la banque doit informer immédiatement la FINMA et la société d'audit et résorber le dépassement dans un bref délai (art. 101 OFR).
3. Les dispositions de l'OFR en matière de répartition des risques proviennent des réformes de Bâle III qui visent à réduire les risques systémiques liés à l'interdépendance des établissements financiers et à la concentration des risques⁷⁶. Selon le commentaire du DFF sur la révision de l'OFR, « [l]a limitation des gros risques garantit une diversification suffisante en termes de clients, ce qui évite que les banques ne soient trop dépendantes de quelques relations clients ou de quelques investissements »⁷⁷.

* * *

⁷⁶ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Note récapitulative sur les réformes de Bâle III de décembre 2017, p. 1.

⁷⁷ Commentaire du DFF du 22 novembre 2017 sur la révision de l'ordonnance sur les fonds propres – Ratio de levier et répartition des risques, p. 18.

Annexe 8 – *Business judgment rule*

1. La *business judgment rule* est une théorie issue du droit des sociétés qui régit le contrôle judiciaire des décisions de gestion prises par le conseil d'administration en cas d'action en responsabilité engagée à son égard. Initialement théorisée par les tribunaux du Delaware⁷⁸, la *business judgment rule* a été explicitement reconnue en 2012 pour la première fois par le Tribunal fédéral et est aujourd'hui admise comme un principe de droit suisse à part entière⁷⁹.
2. Les dirigeants sont menés à prendre quotidiennement des décisions aux conséquences incertaines. La théorie de la *business judgment rule* part du postulat que le risque que les dirigeants voient leur responsabilité engagée (not. selon les art. 754 ss CO) est susceptible de limiter négativement leur aversion au risque. En réduisant le pouvoir d'examen du tribunal, cette règle vise à protéger la marge de manœuvre des organes dirigeants et à les inciter « à prendre des décisions commerciales qui comportent une part mesurée de risques »⁸⁰.
3. En résumé, la *business judgment rule* pose la présomption suivante : le conseil d'administration est réputé avoir agi conformément à ses devoirs à condition que la décision de gestion ait été prise (i) à la suite d'un processus décisionnel irréprochable, (ii) sur une base informée, et (iii) en l'absence de conflit d'intérêts.
4. Deux conséquences principales découlent de l'application de cette règle :
 - La *business judgment rule* restreint le pouvoir d'appréciation que le tribunal peut porter sur une décision de gestion prise par le conseil d'administration. Lors du contrôle judiciaire, les tribunaux doivent en principe se limiter à examiner si les trois conditions précitées sont remplies. L'opportunité commerciale ou financière d'une décision n'est par conséquent en principe pas revue.
 - Corolairement, la *business judgment rule* a pour effet d'octroyer une marge de manœuvre importante au conseil d'administration. Tant que la décision de gestion a été prise dans le cadre d'un processus décisionnel irréprochable, de manière informée et en l'absence de conflit d'intérêts, aucun manquement ne peut en principe être reproché aux membres du conseil d'administration et la décision prise ne devrait pas être remise en cause.

* * *

⁷⁸ CHABLOZ, Actionnaires dans les sociétés cotées : actions légales et gouvernance, 2012, N 312.

⁷⁹ TF 4A_74/2012 du 18.06.2012 ; voir aussi ATF 139 III 24 du 20.11.2012 ; TF 4A_623/2018 du 31.07.2019, consid. 3.1.

⁸⁰ BLANC, La *Business Judgment Rule* dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, in : Développements récents en droit commercial VI [PETER et al. (éd.)], 2018, p. 50.

Annexe 9 – Droit de la concurrence et neutralité concurrentielle

1. Sans entrer dans le détail de la question complexe de possibles distorsions de concurrence par la Poste comme entité publique, on peut relever en particulier que la Commission de la concurrence a interdit au début de l'année 2024 le rachat du groupe Quickmail (actif dans la distribution dans toute la Suisse de lettres, d'envois non adressés, de journaux, de magazines et de colis) par la Poste, au motif que ce rachat aurait supprimé la concurrence efficace sur au moins un marché, à savoir le marché des envois postaux de plus de 50 grammes dotés d'une adresse envoyés en masse à l'attention de clients commerciaux⁸¹.
2. Par ailleurs, il est généralement admis que toute activité de l'Etat, y compris celle déployée par des entreprises de droit public, doit respecter les droits fondamentaux, dont la liberté économique, en particulier dans sa dimension du respect du principe de neutralité concurrentielle⁸². En fonction de circonstances particulières, on ne saurait exclure que certaines acquisitions par la Poste soulèvent des questions dans la perspective de ce dernier principe⁸³.

* * *

⁸¹ Décision de la Comco du 15 janvier 2024 dans l'affaire 41-1048 (*Zusammenschlussvorhaben Post CH AG / Quickmail Holding AG*), disponible sur le site de l'autorité à l'adresse <https://www.weko.admin.ch/weko/fr/home/praxis/dernieres-decisions.html>. Dans cette décision, la Comco a délimité les marchés pertinents de la manière suivante : « *Die Zusammenschlussparteien schlagen in Anlehnung an die oben genannte Praxis der WEKO folgende relevanten Märkte vor, in denen gemeinsame Marktaktivitäten der Post und der Quickmail-Gruppe bestehen: (i) Briefpostmärkte (Nationale adressierte Massenbriefsendungen über 50 Gramm von Geschäftskunden, International adressierte grenzüberschreitende ausgehende Postsendungen von Geschäftskunden, International adressierte grenzüberschreitende eingehende Postsendungen über 50 Gramm von Geschäftskunden und Privatkunden, Nationale Zustellung unadressierter Sendungen), (ii) Märkte für Zeitungszustellung (Nationale Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften), (iii) Paketpostmärkte (Reguläre (Standard) nationale Paketpost im Geschäftskundenbereich, (iv) Märkte für Expresszustelldienste, Nationale Beförderung von Express-Sendungen (Briefe und Pakete)* » (p. 21 et 22).

⁸² Voir à ce propos notamment RHINOW et al., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2011, § 4 N 71 et § 18 N 106 ss.

⁸³ C'est par exemple l'argument soulevé dans l'affaire ayant mené à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3607/2022 du 12 novembre 2024 : deux entreprises privées demandent l'annulation de l'acquisition des deux entreprises par la Poste au motif que ces acquisitions dépassent le cadre des activités autorisées de la Poste et génèrent des distorsions de concurrence. L'affaire n'a pas encore été tranchée au fond.

De : ██████████
À : [Scherrer Annette BAKOM](#)
Cc : ██████████ [Sahlfeld Miriam BJ](#); ██████████
Objet : AK BAKOM 13.06.2025 AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung
Date : vendredi, 4 juillet 2025 14:36:28

Liebe Annette

Wir danken Euch für die Einladung zur Stellungnahme in oben genannter Sache und unterbreiten Euch die nachstehenden Bemerkungen und Änderungsvorschläge:

E-AsP

Ziff. 2.3, Ziff. 3 (S. 4)

Antrag: Fassung wie folgt: «Die Post kann künftig bei Erreichen gewisser Schwellenwerte (z.B. Briefmenge, regulatorisches Ergebnis, Nettokosten der Grundversorgung) beim UVEK einen Antrag auf eine Anpassung der Grundversorgung innerhalb des Mindestumfangs (Ziff. 2) stellen. ~~Der Bundesrat~~ Das UVEK prüft den Antrag. Es informiert den Bundesrat über dessen Inhalt und beantragt dem Bundesrat die erforderlichen Massnahmen, soweit es den Antrag also gerechtfertigt erachtet. Erachtet er ihn als gerechtfertigt, ~~arbeitet er eine Verordnungsänderung aus.~~ Der Bundesrat entscheidet über die Massnahmen ~~muss die Vorschläge der Post nicht berücksichtigen, sondern kann auch andere Massnahmen beschliessen.~~ Er muss ...»

Begründung: Antragsrecht gegenüber dem Bundesrat haben nur die sieben Departemente und in gewissen Fällen die Bundeskanzlei. Die Post hat vielmehr dem UVEK Antrag zu stellen. Dieses prüft den Antrag und beantragt dem Bundesrat, soweit es den Antrag der Post als gerechtfertigt erachtet, die erforderlichen Massnahmen.

Ziff. 2.3, Ziff. 5 (S. 4)

Antrag: Fassung wie folgt: «Der Bundesrat informiert die Öffentlichkeit jährlich in geeigneter Form über die Mengenentwicklung und die finanzielle Situation in der Grundversorgung. Die Post stellt dem Bundesrat Bakom die dazu benötigten Informationen zur Verfügung. Falls sich das Erreichen eines Schwellenwertes gemäss Ziff. 3 abzeichnet, legt die Post dem Bundesrat Bakom mögliche Handlungsoptionen zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung dar. Der Bundesrat orientiert die Öffentlichkeit frühzeitig über die voraussichtliche Notwendigkeit einer Anpassung des Grundversorgungsauftrags.»

Begründung: Die Post verkehrt nicht direkt mit dem Bundesrat.

Ziff. 2.4, drittletzte Alinea (S. 7)

Antrag: Streichung wie folgt: «Die Erfüllung ist ~~anders als bei den Postdiensten~~ nicht an eine bestimmte physische Infrastruktur geknüpft. Damit verfügt der Verordnungsgeber über Spielraum, die Zahlungsverkehrsdienste entlang den relevanten Bedürfnissen auszugestalten.»

Begründung: Woraus ergibt sich das? Dass in systematischer Hinsicht die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs weit hinten in einem separaten Kapitel platziert ist (und sehr rudimentär ausgefallen ist), lässt sich aus der Entstehungsgeschichte des PG/POG erklären. Ursprünglich war angedacht, die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs im POG zu regeln. Auf Vorschlag des BJ wurde dies jedoch ins PG aufgenommen.

Bloss aus der Systematik lässt sich die vorstehende Schlussfolgerung nicht ziehen.

Ziff. 2.5, erstes Alinea (S. 7)

Frage / Bemerkungen: Was heisst «die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung»? Zunächst einmal kann es höchstens um eine Regulierung der Preise der Post, nicht aber der übrigen Anbieterinnen von Postdiensten gehen. Preisregulierungen bei den übrigen Anbieterinnen von Postdiensten würden eine grundsatzwidrige Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bedeuten, welche als verfassungswidrig beurteilt werden müsste. Es kann also nur um «die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung der Dienstleistungen der Post» gehen. Wir bitten im Weiteren um Präzisierung, insbesondere was «sektorspezifisch» heisst.

Ziff. 3 (S. 8)

Bemerkungen: Diese Ausführungen sind noch auf einer sehr hohen Flughöhe («die Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung, namentlich in Zusammenhang mit digitalen Leistungen»). Nach unserer Auffassung kann die Post den digitalen Brief anbieten, doch bedarf es dazu einer Ergänzung von PG und POG. Wir werden entsprechende Anträge im Rahmen der Gesetzesrevision einbringen. Im Übrigen müssen die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten werden, weshalb u.E. dem Bund und damit der Post keine Kompetenz zukommt, am Markt als Anbieterin von Bürosoftware aufzutreten. Auch dazu werden entsprechende Anträge stellen.

Schliesslich noch folgende Bemerkungen zum «individuellen Rechtsschutz». Wir haben das so verstanden, dass es um ein Verfahren nach VwVG geht, das die PostCom durchführt. Den betroffenen Konkurrenten soll Parteistellung im Verfahren und ein Beschwerderecht gegen die Verfügung der PostCom zukommen. Aus unserer Sicht sollte nicht nur auf [Artikel 48 VwVG](#) abgestellt werden, sondern es sollte positivrechtlich geregelt werden, wer aktivlegitimiert ist, insbesondere in Berücksichtigung der sehr einschränkenden Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf die «direkte Konkurrenten» (vgl. z.B. [BGE 142 I 162](#) E. 3.7.2). Vorliegend könnte also das POG vorsehen, dass Parteien die Post sowie Personen, die im betroffenen Tätigkeitsbereich der Post in Konkurrenz zur Post stehen, sind. Ausserdem soll es ein «Vorverfahren» geben, bei dem die Post, bevor sie z.B. allfällige Akquisitionen tätigt, einen Vorbescheid der PostCom verlangen kann (für das kantonale Baurecht, vgl. z.B. Art. 145 [SG-PBG](#)). Dieser Bescheid wäre nicht anfechtbar und auch nicht definitiv; er würde aber für die PostCom eine gewisse Bindungswirkung entfalten, unter Vorbehalt geänderter Verhältnisse. Sollte ein solches Vorverfahren vorgesehen werden, so müsste es im POG vorgesehen werden, da das VwVG dieses so nicht kennt (es ist nicht das Gleiche wie Zwischenverfügungen nach [Art. 45 und 46 VwVG](#)).

E-BRB

Ziff. 2.2

Antrag: Streichung des letzten Satzes («Die Schweizerische Post hat ein Antragsrecht.»)

Begründung: Sie vorstehend Ziff. 2.3 E-AsP.

Ziff. 3.1 und 3.2

Antrag: Fassung wie folgt: «3.1 ~~Der Zweckartikel~~ (Art. 3 POG (Unternehmenszweck der Post) wird ...»

«3.1 Das POG ~~Der Zweckartikel~~ wird mit einem individuellen Rechtsschutz zur Überprüfung ~~seiner Einhaltung~~ einer allfälligen Überschreitung des Unternehmenszwecks ergänzt.»

Begründung: Der Begriff «Zweckartikel» ist reserviert für Bestimmungen wie [Artikel 1 Absätze 2 und 3 PG](#). Die Sachüberschrift von Artikel 3 POG lautet Unternehmenszweck; darauf ist Bezug zu nehmen. Wie von der VIRK beantragt, ist sodann die Ergänzung nicht in Artikel 3 POG vorzunehmen, sondern in einem separaten Artikel und Abschnitt im POG. Schliesslich kann es beim individuellen Rechtsschutz nicht um die «Einhaltung» allgemein gehen, sondern nur um Fälle, wo die Post Artikel 3 POG überschreitet.

Liebe Grüsse



De : [Schmidt Christoph BJ](#)
À : [Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK](#)
Cc : [Krähenbühl Samuel BJ](#); [Sahlfeld Miriam BJ](#); [BJ-RS-Sekretariat](#)
Objet : ÄK GS UVEK 13.05.2025 AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»
Date : mardi, 27 mai 2025 09:47:54

Sehr geehrte Frau Schmitter

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme in oben genannter Sache und unterbreiten Ihnen die nachstehenden Bemerkungen und Änderungsvorschläge:

Das UVEK schlägt dem Bundesrat eine «singemässe» Umsetzung der [Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas](#) vor. Anstelle der von der Motion geforderten Genehmigung durch den Bundesrat von Akquisitionen der Post, die ausserhalb ihres Leistungsauftrags liegen, soll es nur pauschale Obergrenzen für Akquisitionen geben, innerhalb deren Grenzen die Post ihre Kooperationsstrategie frei bestimmen kann. Das UVEK beruft sich auf das Gutachten von Prof. Adrien Alberini / Teymour Brander vom 10. Januar 2025, wonach eine solche Genehmigungspflicht problematisch wäre (Rz. 1):

A titre liminaire, nous relevons que le système d’approbation, par le Conseil fédéral, de certaines acquisitions d’entreprises envisagées par la Poste, tel que proposé par la motion Rechsteiner (définie ci-dessous), paraît difficilement compatible avec le statut de la Poste comme société anonyme de droit public. Ce statut implique, par définition, une autonomie marquée de la Poste vis-à-vis du Conseil fédéral et, corollairement, une responsabilité des membres du conseil d’administration de la Poste analogue à celle des administrateurs-rices de sociétés privées.

Stn. BJ

U.E. wird mit der bloss «singemässen» Umsetzung der Motion Rechsteiner diese nicht umgesetzt, da die Motion unzweideutig eine Genehmigung durch den Bundesrat von Akquisitionen der Post, die ausserhalb ihres Leistungsauftrags liegen, fordert.

Nach Auffassung des Bundesamts für Justiz hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz, eine solche Genehmigung vorzusehen:

Die «Schweizerische Post AG» ist keine privatrechtliche AG nach Art. 620 ff. OR, sondern ein öffentlich-rechtliches Gebilde, das primär in einem Spezialgesetz (POG) geregelt wird. Das OR kommt nur subsidiär zur Anwendung ([Art. 4 POG](#)). Die «Schweizerische Post AG» darf sich im Geschäftsverkehr nur so bezeichnen, weil es das Gesetz so vorsieht ([Art. 2 Abs. 2 POG](#)). Ebenso ergibt sich der Handelsregistereintrag nur aus Art. 2 Abs. 2 POG i.V.m. [Art. 932 Abs. 1](#) OR und nicht aus Art. 640 OR. Registerrechtlich (vgl. <https://zefix.ch/de/search/entity/list/firm/418100>) fällt für uns die Schweizerische Post AG unter den Sammelbegriff «Institut des öffentlichen Rechts» (vgl. [Art. 927 Abs. 2 Ziff. 13](#) OR). Die Rechtsform spezialgesetzliche AG gibt es nicht als eigenständigen Typus. Damit wird letztlich nur darauf hingewiesen, dass man eigentlich gerne eine AG wäre, aber das öffentliche Recht dem OR vorgeht (Art. 4 POG), weil der Gesetzgeber offenbar keine Vollprivatisierung wollte. In der Praxis hat sich zudem gezeigt, dass ein Verweis auf das OR bei spezialgesetzlichen «bundesnahen Unternehmen» oft Probleme und Unsicherheiten schafft.

Anders wäre es, wenn es sich um eine rein privatrechtliche AG handeln würde, bei der nur die Aktien im Eigentum des Bundes sind wie z.B. bei der RUAG MRO Holding AG (<https://zefix.ch/de/search/entity/list/firm/1412394>). In diesem Fall richtet sich die Organisation der AG ganz nach OR und der Bund kann «nur» die Aktionärsrechte ausüben.

Der Gesetzgeber kann durch Änderungen des POG in die Organisationsstruktur der Schweizerische Post AG eingreifen. Er ist nicht an die Vorgaben des OR zur Aktiengesellschaft gebunden. Er kann Kompetenzen regeln, zusätzliche Rechte und Pflichten sowie weitere Organe schaffen.

Fazit: Der Bundesrat kann dem Parlament eine Änderung von POG u/o PG vorschlagen, welche eine Genehmigung durch den Bundesrat von Akquisitionen der Post, die ausserhalb ihres Leistungsauftrags liegen, vorsieht. Ob das sinnvoll ist, ist eine politische Frage, welche das Parlament mit der Überweisung der Motion bejaht hat. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft aber sicherlich auf die damit verbundenen Nachteile aufmerksam zu machen. Dem Parlament ist es selbstverständlich unbenommen, auf seinen Auftrag an den Bundesrat zurückzukommen.

Antrag: Es ist Variante A zu wählen.

Begründung: Mit den Varianten B-D wird die Motion nicht umgesetzt.

Falls das UVEK unserem Antrag nicht folgendes würde, bitten wir Sie die folgende Differenz auszuweisen:

Das Bundesamt für Justiz beantragt die Variante A, da ansonsten die 21.4595 Mo. «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten» nicht umgesetzt wird. Die Motion fordert unzweideutig eine Genehmigung durch den Bundesrat von Akquisitionen der Post, die ausserhalb ihres Leistungsauftrags liegen. Die Varianten B-D erfüllen diese Forderung nicht. In Abweichung der Ausführungen von Prof. Adrien Alberini / Teymour Brander im Gutachten vom 10. Januar 2025, wonach eine solche Genehmigungspflicht problematisch ist, erachtet es das Bundesamt für Justiz in rechtlicher Hinsicht als zulässig, dass der Bundesgesetzgeber eine solche Pflicht vorsieht. Bei der Post handelt es sich um ein Institut des öffentlichen Rechts, in deren Organisationsstruktur der Bundesgesetzgeber eingreifen darf.

Ich grüsse Sie freundlich

Christoph Schmidt

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Rechtsetzungsbegleitung RS
Fachbereich II für Rechtsetzungsbegleitung RS II &
Direktionsbereich Öffentliches Recht ÖFFR
Fachbereich I für Rechtsetzungsprojekte RP I

Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 463 53 70
christoph.schmidt@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



Bundesratsbeschluss vom [tt. Monat jjjj]

Aussprachepapier Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Aufgrund des Aussprachepapiers des UVEK vom [tt. Monat jjjj],
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.

2. Das weitere Vorgehen wird wie folgt festgelegt:

~~2-~~ Das UVEK wird, in Abstimmung mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis zum 30. ~~Juni 06-~~2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postgesetzes (PG) vorzulegen. Diese orientiert sich an folgenden Eckwerten:

2.1 Umfang und Qualität der Grundversorgung werden mit Inkrafttreten des revidierten PG grundsätzlich nicht reduziert.

2.2 Es wird ein Mechanismus zur Anpassung der Grundversorgung bei fortschreitendem Nachfragerückgang definiert. Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe regulatorische Erleichterungen umsetzen, sofern noch zu definierende operative oder wirtschaftliche Kennzahlen gesetzlich vorgegebene Schwellenwerte erreichen. Die Schweizerische Post hat ein Antragsrecht auf eine Anpassung innerhalb des Mindestumfangs der Grundversorgung.

2.3 Der Mindestumfang der Grundversorgung wird im PG wie folgt definiert:

2.3.1 Die Post stellt die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher.

2.3.2 Sie stellt den flächendeckenden Zugang zu den Postdiensten der Grundversorgung sicher.

2.3.3 Die Hauszustellung erfolgt in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen.

2.3.4 Die Post stellt physische Briefe an mindestens drei Wochentagen und digitale Briefe in Echtzeit zu. Pakete und abonnierte Tageszeitungen werden an fünf Wochentagen zugestellt.

2.3.5 Die Post stellt eine flächendeckende und angemessene Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicher.

Formatiert: Einzug: Links: 1 cm, Keine Aufzählungen oder Nummerierungen

Kommentiert [UT1]: Wenn damit fünf der insgesamt 7 Tage pro Woche gemeint sind, scheint uns der Ausdruck korrekt. Sollten aber Samstag und Sonntag nicht mitgemeint sein, müsste wohl der Begriff „Werktage“ verwendet werden.



- 2.4 Die Anpassungen im Bereich der Grundversorgung ziehen Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich.
 - 2.5 Die Post hat das ausschliessliche Recht, Briefe bis 50 g zu befördern (reservierter Dienst).
 - 2.6 Die Aufsichtsinstrumente des BAKOM werden analog zu jenen der PostCom auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt.
3. Das UVEK wird, in Abstimmung mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis zum 30. ~~Juni 06-~~2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postorganisationsgesetzes (POG) vorzulegen. Diese orientiert sich an folgenden Eckwerten:
- 3.1 Der Zweckartikel (Art. 3 POG) wird präzisiert, um Rechtssicherheit betreffend Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung zu schaffen, namentlich im Zusammenhang mit digitalen Leistungen.
 - 3.2 Der Zweckartikel wird mit einem individuellen Rechtsschutz zur Überprüfung seiner Einhaltung ergänzt.



Bern,

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 14. Juni 2024 den Bericht des UVEK zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zur Kenntnis genommen und das UVEK beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) bis zum 30. Juni 2025 ein Aussprachepapier zu den Inhalten einer Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postgesetzes (PG) zu unterbreiten (vgl. Ziff. 4 BRB vom 14. Juni 2024; EXE 2024.1253).

Neben den laufenden Arbeiten, die auf eine Modernisierung der Grundversorgung abzielen, gibt es zahlreiche weitere Fragestellungen, die sich potenziell auf die Finanzierungslage der Schweizerischen Post auswirken und deshalb koordiniert zu betrachten sind. Die Tätigkeit in digitalen Bereichen und die damit im Zusammenhang stehenden Akquisitionen der Post sind Gegenstand zahlreicher politischer Vorstösse. Im Zentrum steht insbesondere die Frage nach einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes. Wird ein Handlungsbedarf bejaht, wäre auch das Postorganisationsgesetz (POG) anzupassen.

2. Revision des PG

2.1 Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen im Wandel: Herausforderungen der Post

Die Post ist stark von der digitalen Transformation betroffen. Die Briefmenge ist in den letzten zehn Jahren um ein Drittel zurückgegangen. Die Bareinzahlungen am Schalter haben in dieser Zeit um fast zwei Drittel abgenommen. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen. Bis 2030 rechnet die Post mit einer weiteren Verringerung des Briefvolumens um rund 30 %. Die Bareinzahlungen könnten um 80 % abnehmen. Die Gewohnheiten und Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen haben sich gewandelt. Damit die Grundversorgung gesellschaftlich und wirtschaftlich relevant bleibt, muss die Post ihr Angebot auf die tatsächlichen, geänderten Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausrichten können.

Kommentiert [UT1]: Höflich bitten wir Sie, die Nichteinhaltung dieser Frist in aller Kürze zu begründen.

Kommentiert [UT2]: Auf 80% des Volumens an Bareinzahlungen von vor 10 Jahren oder 80% des verbleibenden Drittels? Aufgrund der Zahlen der Folgeseite würde ich auf Ersteres tippen. Aufgrund des Satzes zum Thema Briefvolumen auf Zweiteres. Kann diese Passage klarer formuliert werden?



	2015	2020	2024	Prognose 2030	Veränderung 2015 bis 2024
Briefe	2 383	1 695	1 556	1 000	-34.7 %
Briefe pro Kopf	300	227	172	48	-42.7 %
Pakete	112	185	180	195	60.7 %
Pakete pro Kopf	13	21	20	24	53.8 %
Bareinzahlungen	164	111	58	30	-64.4 %
Bareinzahlungen pro Kopf	20	13	6	1	-70.0 %

Mengenentwicklungen in Millionen Einheiten bzw. Transaktionen (Quelle: Schweizerische Post, BFS).

Das Modell einer eigenwirtschaftlichen Grundversorgung verbunden mit unternehmerischen Freiheiten für die Post hat sich grundsätzlich bewährt. Ein Festhalten an diesem Modell erfordert jedoch eine Transformation der Grundversorgung und regulatorische Anpassungen. Mit sinkender Nachfrage bei den Briefen sowie rückläufiger Nutzung der über das Poststellennetz abgewickelten Dienstleistungen wird die Grundversorgungserbringung kostenintensiver. Das Betreiben der Postfilialen ist mit Fixkosten verbunden, die unabhängig von der Kundenfrequenz anfallen. Zudem müssen die Postbotinnen und Postboten grössere Distanzen pro Brief zurücklegen, wenn sie auf ihren Zustelltouren weniger Briefe mitführen. Folglich wird der Mengenrückgang bei den Schaltergeschäften und Briefen zu einem Anstieg der Stückkosten führen. Der Logistikmarkt wächst zwar aufgrund von E-Commerce, aber der Wettbewerb drückt auf die Margen. Die Grundversorgung verursachte bei der Post 2024 eine ökonomische Belastung in Höhe von insgesamt 363 Millionen Franken. Um diesen Betrag wäre das Ergebnis der Post höher ausgefallen, wenn sie die Grundversorgung nicht hätte erbringen müssen. Die finanzielle Belastung dürfte bis 2030 auf rund 450 Millionen Franken pro Jahr steigen. Vor diesem Hintergrund wird die Post die Grundversorgung im heutigen Umfang nicht mehr aus eigener Kraft finanzieren können.

Auch in Zukunft soll der Bevölkerung und den Unternehmen eine flächendeckende und qualitativ hochstehende Grundversorgung zur Verfügung stehen. Damit sie nachhaltig und finanziell tragfähig bleibt, muss sie weiterentwickelt und mit den gewandelten Bedürfnissen der Bevölkerung und Unternehmen in Einklang gebracht werden.

Um die steigende finanzielle Belastung der Post abzufedern und die Finanzierung der Grundversorgung bis zum Inkrafttreten des revidierten PG vorläufig zu stabilisieren, hat der Bundesrat am 16. April 2025 eine Anpassung der Postverordnung (VPG) in die Vernehmlassung geschickt. Zum einen soll die Post bei der Zustellung mehr Flexibilität erhalten. Zum anderen soll die Grundversorgung um einen digitalen Zustellkanal und den Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr erweitert werden.

Kommentiert [UT3]: Evtl. sollte bereits hier etwas zum beabsichtigten Zeitpunkt des IKT gesagt werden.

2.2 Verworfenne Optionen

Es wurden folgende Optionen geprüft und verworfen:

- **Finanzierung durch den Bund:** Der Bund hat nach Art. 92 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post-



und Zahlungsverkehrsdiensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Diesen Verfassungsauftrag muss er unabhängig von finanzpolitischen Erwägungen erfüllen. Falls die Post die Grundversorgung nicht mehr aus eigener Kraft erbringen könnte, stünde demnach der Bund in der Verantwortung. Es wurde deshalb geprüft, ob im PG eine gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Abgeltung der Post durch den Bund geschaffen werden soll. Diese Option wurde verworfen. Die Post kann die Grundversorgung auch künftig eigenwirtschaftlich finanzieren, sofern ihr der regulatorische Rahmen eine Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse ermöglicht. Die angespannte finanzielle Situation des Bundes steht zudem einer staatlichen Abgeltung entgegen.

- **Redimensionierung der Grundversorgung:** Der Bund hat eine *ausreichende* Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu gewährleisten. Die Vorstellung davon, was «ausreichend» sein soll, wandelt sich im Laufe der Zeit. Grundsätzlich ist es am Gesetzgeber, den Verfassungsauftrag zu konkretisieren resp. den Inhalt und den Umfang der Grundversorgung zu bestimmen. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Post wurde eine Redimensionierung der Grundversorgung ab Inkrafttreten eines revidierten PG geprüft. Auch diese Option wurde verworfen. Die Grundversorgung soll nicht lediglich die minimale Versorgung in allen Landesteilen sicherstellen. Sie soll auch künftig dafür sorgen, dass die Qualität der Dienstleistungen in strukturschwachen oder entlegenen Gebieten mit jenen in Städten oder Agglomerationen vergleichbar bleibt.

2.3 Eckwerte der Revision

Die ersten Schritte in Richtung digitaler Transformation der Grundversorgungsdienste auf Verordnungsstufe sollen der Post mittelfristig mehr Freiheit geben, die Form der Bereitstellung an das sich ändernde Kundenverhalten anzupassen. Längerfristig sind diese Massnahmen auf Verordnungsstufe jedoch nicht mehr ausreichend. Viele der stark physisch geprägten Dienstleistungen wie die Briefpost oder die Schaltereinzahlungen werden weiter zurückgehen und durch digitale Alternativen ersetzt werden. In welchem Tempo und Umfang die Nachfrage weiter sinken wird, ist hingegen schwer abschätzbar. Der Trend in Richtung digitale Dienstleistungen ist aber unumkehrbar. Um sicherzustellen, dass die Kosten für die Post ohne Abgeltung tragbar bleiben, sollte die Post ihr Angebot innert angemessener Frist an das veränderte Kundenverhalten anpassen können.

Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des PG nimmt dazu folgende Regulierungsansätze auf:

1. Die Kontinuität in der Grundversorgung bleibt gewährleistet. Bei Inkrafttreten des revidierten PG orientieren sich die Vorgaben an die Post grundsätzlich am geltenden Recht (inkl. vorgezogene Massnahmen auf Verordnungsstufe). **Umfang und Qualität der Grundversorgung werden nicht reduziert.**
2. Eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen entsprechend

Kommentiert [UT4]: Wie ist die Aussage, dass Umfang und Qualität nicht reduziert werden zu verstehen? Mit der aktuell in der Vernehmlassung befindenden Revision der Postverordnung werden die Laufzeiten voraussichtlich reduziert. Geht es einfach darum, dass es keine weitere Reduktion gibt? Das ist aber wiederum auch etwas missverständlich, da Eckwert 3 genau einen solchen Mechanismus definiert (wenn auch nur auf Verordnungsstufe). Wenn mit dem Punkt gemeint ist, dass mit dem Gesetz per se keine Änderung eintritt, dies aber über den Verordnungsweg möglich ist, könnte das nicht entsprechend noch klarer formuliert sein?



den Bedürfnissen von Bevölkerung und Unternehmen bleibt weiterhin gewährleistet. Es wird ein Mindestumfang für die Grundversorgung festgelegt, den die Post in jedem Fall und unabhängig vom Erreichen der Schwellenwerte anbieten muss (vgl. Tabelle in Kap. 2.4).

3. Die flexible Anpassung der Grundversorgungsdienste an die zukünftigen, sich ändernden Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen wird sichergestellt. Im PG wird ein Mechanismus für die Anpassung des Grundversorgungsauftrags entlang des fortschreitenden Nachfragerückgangs verankert. Die Post kann künftig bei Erreichen gewisser Schwellenwerte (z.B. Briefmenge, regulatorisches Ergebnis, Nettokosten der Grundversorgung) einen Antrag auf eine Anpassung der Grundversorgung innerhalb des Mindestumfangs (Ziff. 2) stellen. Der Bundesrat prüft den Antrag. Erachtet er ihn als gerechtfertigt, arbeitet er eine Verordnungsänderung aus. Der Bundesrat muss die Vorschläge der Post nicht berücksichtigen, sondern kann auch andere Massnahmen beschliessen. Er muss bei seinem Entscheid auch regionale Aspekte sowie die Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen berücksichtigen. Der Bundesrat kann auch unabhängig von einem Antrag der Post eine Anpassung des Grundversorgungsumfangs in die Vernehmlassung schicken, sofern er dies als notwendig erachtet. Dabei hat auch er sich an den Schwellenwerten auszurichten und darf den Mindestumfang nicht unterschreiten. Mit den Verordnungsanpassungen sollen die Kosten der Grundversorgung auf ein für die Post tragbares Niveau gesenkt werden. Die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat sind vom Bundesrat zu den entsprechenden Verordnungsentwürfen zu konsultieren und es wird jeweils eine Vernehmlassung durchgeführt. Je nach Entwicklung kann nicht ausgeschlossen werden, dass bereits beim Inkrafttreten des revidierten Gesetzes gewisse Schwellenwerte unterschritten werden und damit regulatorischer Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht.
4. Der Mechanismus, die konkreten Schwellenwerte sowie die Grundzüge des Verfahrens sind im Gesetz selbst zu regeln. Die gesetzliche Regelung muss vorhersehbar machen, unter welchen Voraussetzungen eine Anpassung des geltenden Grundversorgungsumfangs in Erwägung gezogen werden kann.
5. Die Anpassungen an der Grundversorgung sollen für Bevölkerung, Unternehmen und Parlament nachvollziehbar sein. Der Bund informiert die Öffentlichkeit jährlich in geeigneter Form über die Mengenentwicklung und die finanzielle Situation in der Grundversorgung. Die Post stellt dem Bundesrat die dazu benötigten Informationen zur Verfügung. Falls sich das Erreichen eines Schwellenwertes gemäss Ziff. 3 abzeichnet, legt die Post dem Bundesrat mögliche Handlungsoptionen zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung dar. Der Bundesrat orientiert die Öffentlichkeit frühzeitig über die voraussichtliche Notwendigkeit einer Anpassung des Grundversorgungsauftrags.



2.4 Umfang der Grundversorgung

Die Tabelle stellt den Umfang der Grundversorgung bei Inkrafttreten des revidierten PG dem zukünftig garantierten Mindestumfang gegenüber und zwar unabhängig der Regelungsstufe (Gesetz oder Verordnung):

Bereich	Grundversorgungsumfang bei Inkrafttreten des revidierten PG (entspricht aktueller Ausgestaltung inkl. Vernehmlassungsvorlage VPG-Revision vom 16.04.2025), unabhängig der Regelungsstufe	Mindestumfang der Grundversorgung, unabhängig der Regelungsstufe
Zugang	- Betrieb eines landesweiten Netzes an Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen, Briefeinwürfe)	- Sicherstellung des Zugangs zu den Dienstleistungen statt Infrastrukturauftrag
Briefe	- A-Brief - B-Brief - Digitaler Brief - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen	- Standard-Brief (E+2) - Digitaler Brief (E+0) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 3 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Pakete	- Priority-Paket (E+1) - Economy-Paket (E+3) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen	- Priority-Paket (E+1) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzelsendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Zeitungen	- Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an 6 Wochentagen - Zustellung abonnerter Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung bis spät. 12.30 Uhr - Laufzeitvorgabe 90 % - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen	- Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an 5 Wochentagen - Laufzeitvorgabe 90 % - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Zahlungsverkehr	- Zahlungsverkehrskonto inkl. unbares Zahlungsmittel mit Online-Bezahlfunktion und digitales Banking - Überweisung - Einzahlung - Auszahlung	- Zahlungsverkehrskonto inkl. unbares Zahlungsmittel mit Online-Bezahlfunktion und digitales Banking - Überweisung - Einzahlung - Auszahlung

- Zum **Zeitpunkt des Inkrafttretens** des revidierten PG (linke Spalte) umfasst die Grundversorgung das heutige Angebot inklusive der auf Verordnungsstufe vorgezogenen Massnahmen (vgl. Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der VPG vom 16.04.2025). Die Post stellt die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher. Sie nimmt Briefe und Pakete an ihren Zugangspunkten



entgegen und stellt alle Postsendungen an mindestens 5 Wochentagen zu. Abonnierte Tageszeitungen werden an 6 Wochentagen zugestellt. Die Hauszustellung erfolgt in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen. Die Post stellt landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten (Poststelle, Agentur, Briefeinwürfe) sicher. Im Zahlungsverkehr bietet die Post die Kontoeröffnung und -führung sowie die damit zusammenhängenden inländischen Dienstleistungen – Überweisung, Ein- und Auszahlung – an.

- Der **Mindestumfang** (rechte Spalte) bezeichnet das Angebot, das die Post in jedem Fall und unabhängig vom Erreichen der Schwellenwerte anbieten müssen. Die Inhalte können auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt sein. Es werden keine heutigen Verordnungsbestimmungen auf Gesetzesebene gehoben. So muss ein angemessener Zugang zu den Dienstleistungen gewährleistet bleiben. Im Zentrum wird aber nicht mehr eine bestimmte Form der Erbringung stehen, sondern der Zugang zu einer Dienstleistung (Formneutralität) und damit der Nutzen für die Kundinnen und Kunden. Dabei wird die Post weiterhin eine gewisse Anzahl bediente Zugangspunkte anbieten.

Die Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen bleibt erhalten. Die Grundversorgung umfasst noch ein Brief- und Paketprodukt sowie den digitalen Brief. Die Post bleibt zur Zustellung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften verpflichtet. Falls der Mengenrückgang dies erfordern sollte, kann die Zustellfrequenz mittels Verordnungsänderung für Briefe von 5 auf 3 Wochentage reduziert und ein Standard-Brief E+2 anstelle von A-Brief (E+1) und B-Brief (E+3) eingeführt werden. Die Grundversorgung umfasst bei den Briefen auch künftig Einzel- und Massensendungen. Für Einzelsendungen hat die Post einheitliche Listenpreise in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen festzulegen. Wenn die Post mit Absenderinnen oder Absendern von Briefen vertraglich individuelle Preise vereinbart hat, handelt es sich um Massensendungen.

Der Versand von Paketen wird bis 2030 voraussichtlich um weitere 40 % wachsen. Damit alle Menschen in allen Regionen den gleichen Zugang zum Wachstumsmarkt haben, soll die Pflicht für ein E+1-Paket bestehen bleiben. Im Paketmarkt ist die Post stärkerem Wettbewerb ausgesetzt als bei den Briefen. Um wettbewerbsfähig bleiben zu können, soll die Post mittelfristig in der Angebotsgestaltung und Preissetzung für grosse Vertragskunden mehr Spielraum erhalten (Wegfall Massensendung in der Grundversorgung).

Falls der Rückgang der Auflagenzahlen bei den Zeitungen anhält und die Verlage beispielsweise die (physische) Montagsausgabe, die in der Produktion sehr teuer ist, einstellen, könnte die Zustellfrequenz von 6 auf 5 Wochentage reduziert werden. Mit den rückläufigen Zeitungsmengen verliert die Frühzustellung zunehmend an Attraktivität und die Gebietsabdeckung nimmt ab. Dadurch steigt die Anzahl der Gebiete, in denen es keine Alternative zur Tageszustellung gibt. Der Zustellschluss 12.30 Uhr in Gebieten ohne Frühzustellung wird beibehalten, solange die physischen Zeitungen in der Bevölkerung nachgefragt werden.



Die Corona-Pandemie hat die Digitalisierung im Zahlungsverkehr stark beschleunigt. So hat insbesondere die Anzahl der über die Postfilialen getätigten Barüberweisungen zwecks Begleichung von Rechnungen stark abgenommen. Die bei der Abwicklung von Barzahlungsdiensten einzuhaltenden Vorgaben aus der Geldwäschereigesetzgebung und die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur ist sehr kostenintensiv und für die Post stark defizitär.

Der Gesetzgeber gibt im Bereich Zahlungsverkehr heute lediglich vor, dass die Post eine ausreichende Versorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicherstellen muss. Diese Dienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsteile in allen Landesgegenden in angemessener Distanz zugänglich sein. Die Erfüllung ist – anders als bei den Postdiensten – nicht an eine bestimmte physische Infrastruktur geknüpft. Damit verfügt der Verordnungsgeber über Spielraum, die Zahlungsverkehrsdienste entlang den relevanten Bedürfnissen auszugestalten.

Bereits heute werden die Kundenbedürfnisse im Zahlungsverkehr weitgehend und zunehmend digital und damit ausserhalb des Poststellennetzes abgedeckt. Trotz dieser Entwicklungen spielt Bargeld in der Schweiz immer noch eine wichtige Rolle. Ein vollständiger Verzicht auf Barzahlungsdienste und damit verbunden auf physische Zugangspunkte erscheint zumindest aus heutiger Sicht noch nicht möglich.

Mit Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung soll weiterhin gesetzlich garantiert sein, dass die Post einen ausreichenden und angemessenen Zugang zum Zahlungsverkehr sicherstellt. Der Bundesrat soll seinen Spielraum nutzen können, um einzelne Zahlungsverkehrsdienste neu zu definieren, einzuschränken oder aus der Grundversorgung herauszunehmen.

2.5 Weitere Revisionsthemen

Die Grundversorgung kann nicht isoliert betrachtet werden kann. Das PG bezweckt sowohl die Sicherstellung der Grundversorgung als auch die Schaffung der Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb. Die Anpassungen bei der Grundversorgung ziehen auch Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich. Darunter fallen die Prüfung der Vorgaben zum Quersubventionierungsverbot (vgl. Empfehlung 3 im Bericht der EFK vom 24.2.2025 betr. Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung der Post), die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung und vom Parlament überwiesene Motionen (19.3039 Mo. Feller «Aufsicht der PostCom über die Einhaltung der Tarife der Brief- und Paketzustellung. Sicherstellen, dass der Wille des Gesetzgebers respektiert wird», 17.3013 Mo. KVF-N «Die Aufsichtsinstrumente im Postbereich gesetzlich verankern. Aufsichtsinstrumente des BAKOM sollen analog denen der PostCom auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt werden»).

Infolge des Rückgangs des Briefvolumens verliert das Monopol für Briefe bis 50 g als Finanzierungsquelle der Grundversorgung zunehmend an Bedeutung. Nachdem in der EU die erhoffte Wettbewerbsintensivierung nach der vollständigen Marktöffnung



weitgehend ausgeblieben ist, und wohl nur Geschäftskunden und die Bevölkerung städtischer Gebiete von einer Aufhebung des Restmonopols profitieren würden, soll auch der Mindestumfang nach wie vor ein Monopol auf Briefen bis 50 g beinhalten.

3. Revision des POG

Aufgrund ihrer grossen Herausforderungen wie die bereits erwähnten Mengenrückgänge im Kerngeschäft und dem eingeschränkten Geschäftsmodell von PostFinance entwickelte die Post ihre Strategie «Post von morgen», die neben Effizienz- und Preissmassnahmen auch den Auf- und Ausbau von Tätigkeitsfeldern ausserhalb der Grundversorgung vorsieht. Diese Entwicklung wirft Fragen zur Legitimität staatlichen Handelns auf und löst in der Politik und Privatwirtschaft Unbehagen aus. Eine ganze Reihe parlamentarischer Vorstösse sind Ausdruck dieses Unbehagens (vgl. 21.4595 Mo. Rechsteiner «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrages halten» (überwiesen; Zuständigkeit UVEK); 22.3226 Mo. Jauslin «Die Post für den Leistungsauftrag trimmen» (Annahme im Erstrat); 23.462 Pa.Iv. Grossen «Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten» (Zuständigkeit WAK-N); 22.4562 Mo. Grossen «Eindämmung unfairer Konkurrenz durch Bundesbetriebe» (Annahme im Erstrat)). Im Rahmen der Behandlung der 23.462 Pa.Iv. Grossen befasst sich die WAK-N derzeit mit der Frage einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes zur Überprüfung der Einhaltung des Zweckartikels im POG.

Bezüglich der Übernahmen von KLARA Business AG und Livesystems AG durch die Post sind zudem Aufsichtsbeschwerden von zwei Konkurrenten vor dem Bundesgericht hängig, wobei auch die Zulässigkeit dieser Beschwerdeverfahren an sich rechtlich umstritten ist. Auch hinsichtlich der Erarbeitung der Botschaft zur Totalrevision des BG über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist es notwendig, die bestehenden Unsicherheiten betreffend zulässige digitale Dienstleistungen der Post zu klären.

All diese Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit, dass Rechtssicherheit geschaffen wird in Bezug auf die Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung, namentlich in Zusammenhang mit digitalen Leistungen. Daher soll der Zweckartikel (Art. 3 POG) präzisiert sowie ein individueller Rechtsschutz zur Überprüfung seiner Einhaltung eingeführt werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Eine abschliessende Beurteilung der finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund und die Post ist aktuell nicht möglich. Die Auswirkungen werden bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage vertieft untersucht.

4.1 Revision PG

Mit den Anpassungen wird die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung langfristig auf eine tragfähige Basis gestellt. Insbesondere ermöglicht die PG-

Kommentiert [UT5]: Uns fehlen hier Ausführungen, wonach nicht bloss Rechtsicherheit geschaffen wird, sondern in welche Richtung diese Rechtsicherheit gehen soll (z.B. Richtung Digitale Leistungen als Teil der Tätigkeitsfelder). Warum wird darauf verzichtet? Werden hier parlamentarische Entscheide abgewartet? Uns scheint die Verankerung von digitalen Leistungen wichtig, wenn man die aktuelle Vernehmlassung der VPG denkt (sofern die Vernehmlassung positiv ausfällt).



Revision der Post die Ausrichtung ihres Angebots auf die tatsächlichen Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen und eine Stabilisierung der mit dem Grundversorgungsauftrag einhergehenden Kosten. Der Umfang der finanziellen Entlastung ist von der konkreten Ausgestaltung der Vorgaben auf Gesetzes- und Verordnungsstufe abhängig. Insgesamt dürfte die Flexibilisierung des gesetzlichen Rahmens einen Spielraum für Kosteneinsparungen in Höhe eines tiefen dreistelligen Millionenbetrags pro Jahr schaffen.

Wie sich eine Anpassung des Querfinanzierungsverbots finanziell auf den Bund und die Post auswirkt, hängt von der gewählten Ausgestaltung ab. Es könnte die finanzielle Lage der Post beeinflusst werden, was Auswirkungen auf die Dividendenfähigkeit und Höhe der Gewinnausschüttungen an den Bund sowie den Beteiligungswert haben könnte. Eine Verschärfung des Quersubventionierungsverbotes hätte möglicherweise zur Konsequenz, dass die Post (inkl. PostFinance) gewisse Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht mehr anbieten dürfte. Der Wegfall defizitärer Dienstleistungen könnte sich positiv auf die finanzielle Lage der Post auswirken. Es ist aber auch möglich, dass gewisse Dienstleistungen infolge fehlender Deckung der eigenen regulatorischen Kosten (inkl. Eigenkapitalkosten) eingestellt werden müssten, obwohl die Dienstleistungen einen positiven Ergebnisbeitrag an den Konzern leisten oder für die Unternehmensentwicklung und die Erschliessung künftiger Ergebnispotentiale von Bedeutung sind. Diesfalls könnte die unternehmerische Entwicklung der Post und damit deren finanzielle Lage beeinträchtigt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die PG-Anpassungen die wirtschaftliche Situation der Post tendenziell verbessern und damit sowohl zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen als auch die finanziellen Risiken für den Bund als Eigner reduzieren werden. Auf den Bund hat die auszuarbeitende Vorlage voraussichtlich keine oder vernachlässigbare direkten personellen Auswirkungen.

4.2 Revision POG

Die finanziellen Auswirkungen hängen insbesondere von der konkreten Ausgestaltung des Zweckartikels ab. Eine Engerfassung des Zweckartikels hätte zur Folge, dass sich die Post aus gewissen Tätigkeitsbereichen zurückziehen müsste. Sofern es sich dabei um gewinnbringende Tätigkeiten handelt, so könnte ein solcher Rückzug negative Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Post und damit auch auf die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung haben. Denkbare Alternativen wären eine Reorganisation der Post, Desinvestitionen oder eine Privatisierung des Unternehmens.

Bei Einführung einer Regelung des Rechtsschutzes zur Überprüfung der Zweckartikelkonformität der Tätigkeiten der Post wäre das geltende Steuerungsmodell der Public Corporate Governance zu überprüfen. Die zuständige Behörde müsste bestimmt, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und die Abgrenzung zwischen den verschiedenen im Postbereich tätigen Aufsichtsbehörden präzisiert werden.



5. Ergebnisse der Ämterkonsultation

Eine Stellungnahme eingereicht haben....

6. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen/Zeitplan

Die in Kap. 2.3 beschriebene dynamische Ausgestaltung des Regulierungsrahmens ermöglicht es, die weiteren Mengenentwicklungen zu beobachten und die Grundversorgungsdienste bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte schrittweise an die veränderte Nachfrage anzupassen. Dadurch wird gewährleistet, dass Dienstleistungen erst dann reduziert werden, wenn sie von einem relevanten Teil der Bevölkerung und Unternehmen nicht mehr nachgefragt werden. Die Festlegung eines Mindestumfangs im Gesetz schafft Rechtssicherheit und garantiert, dass eine noch weitergehende Umgestaltung der Grundversorgung durch den Gesetzgeber erfolgen müsste.

Es soll gestützt auf die vorliegend dargelegten Eckwerte eine Vorlage zur Revision des PG und des POG erarbeitet und bis am 30. Juni 2026 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussdispositiv zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Albert Röstli

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Übersicht (d/f)
- MM (d)

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK



Bundesratsbeschluss vom [tt. Monat jjjj]

Aussprachepapier

Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Aufgrund des Aussprachepapiers des UVEK vom [tt. Monat jjjj],
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Vom Gutachten von Prof. ... der Universität Genf vom 10. Januar 2025 über ... wird Kenntnis genommen.
3. Das weitere Vorgehen wird wie folgt festgelegt:
 - 3.1 Das UVEK wird, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis Ende Juni 2026 eine Anpassung der strategischen Ziele 2025-2028 der Schweizerische Post AG betreffend Akquisitionen vorzulegen.
 - 3.2 Das UVEK wird, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), beauftragt, im Rahmen der anstehenden Revision der Postgesetzgebung die Aufnahme einer gesetzlichen Grundlage zur sinngemässen Umsetzung der Motion zu prüfen.
4. ~~Das UVEK veröffentlicht das Gutachten (Ziffer 2) auf der Website des Generalsekretariates.~~

Kommentiert [UT1]: Die Beschlüsse des Bundesrates sind so abzufassen, dass sie selbsterklärend sind (vgl. [Roter Ordner](#)).

Kommentiert [UT2]: Hier sollte kurz dargelegt werden, was das inhaltlich bedeutet (vgl. Vorlage im [Roten Ordner](#)).
Die Beschlüsse des Bundesrates sind so abzufassen, dass sie selbsterklärend sind (vgl. [Roter Ordner](#)).

Kommentiert [UT3]: Durch die „blosse“ Kenntnisnahme des Gutachtens in Ziff. 2 wird dieses nicht zum Gutachten des Bundesrates. Daher muss der Bundesrat auch nicht die Veröffentlichung beschliessen. Das kann das UVEK von sich aus, ohne dass es einen Bundesratsbeschluss abholen muss.

Scherrer Annette BAKOM

Von: Tscherrig Ulysse BK
Gesendet: Dienstag, 3. Juni 2025 18:46
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Cc: Tschan Dieter BK; Steiner Christian BK
Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas
«Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»
Anlagen: [461970564] BRB AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner
Thomas.docx

Sehr geehrte Frau Schmitter

Besten Dank für die Zustellung der Unterlagen zu diesem Geschäft. Grundsätzlich sind wir damit einverstanden und haben unsere Bemerkungen rein formaler Art direkt in den Entwurf des BRB integriert (Beilage).

Mit freundlichen Grüssen

Ulysse Tscherrig
Jurist

Bundeskanzlei
Sektion Recht

Bundeshaus West, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 37 28
Fax +41 58 462 88 95
ulyссе.tscherrig@bk.admin.ch
www.bk.admin.ch

 **Bevor Sie dieses E-Mail ausdrucken: Denken Sie an die Umwelt!**

Scherrer Annette BAKOM

Von: Tscherrig Ulysse BK
Gesendet: Freitag, 4. Juli 2025 13:56
An: Scherrer Annette BAKOM
Cc: Wittwer Angela BK
Betreff: AW: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung
Anlagen: ASP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx; BRB Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx

Sehr geehrte Frau Scherrer

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.
Grundsätzlich sind wir einverstanden und haben unsere Änderungsvorschläge und Fragen direkt in die Beilagen integriert.

Mit freundlichen Grüssen

Ulysse Tscherrig
Jurist

Bundeskanzlei
Sektion Recht

Bundeshaus West, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 37 28
Fax +41 58 462 88 95
ulysse.tscherrig@bk.admin.ch
www.bk.admin.ch

 **Bevor Sie dieses E-Mail ausdrucken: Denken Sie an die Umwelt!**

Von: Scherrer Annette BAKOM <annette.scherrer@bakom.admin.ch>

Gesendet: Freitag, 13. Juni 2025 11:21

An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGeschaefte@gs-edi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaeft@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _GS-UVEK-Registratur <registratur@gs-uvek.admin.ch>; _BABS-Direktion <direktion@babs.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; _WEKO-Registratur <registratur@weko.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EDA-DV Aemterkonsultationen <dv.aemterkonsultationen@eda.admin.ch>

Cc: _BAKOM GL Ext <bakom.gl_ext@bakom.admin.ch>; _BAKOM-Registratur <registratur@bakom.admin.ch>; Corti Marilena GS-UVEK <marilena.corti@gs-uvek.admin.ch>; Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>

Betreff: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultation erhalten Sie den Entwurf des Aussprachepapiers und Beschlussdispositivs.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Freitag, 4. Juli 2025**, an Annette Scherrer, 058 460 54 65, annette.scherrer@bakom.admin.ch, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Annette Scherrer

Stv. Leiterin Abteilung Telecomdienste und Post/
Leiterin Sektion Post

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, CH 2501 Biel

Tel. +41 58 460 54 65

Fax. +41 58 460 55 28



CH-3003 Bern sam

POST CH AG

Per E-Mail

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Bernard Maissen, Direktor
bernard.maissen@bakom.admin.ch

INTERN

Aktenzeichen:

Bern, 26. Juni 2025

**ÄK BAKOM 13.6.2025: AsP und Beschlussdispositiv für eine Revision der Postgesetzgebung;
Stellungnahme EFV**

Sehr geehrter Herr Maissen, lieber Bernard

Besten Dank für die Möglichkeit im Rahmen der oben genannten Ämterkonsultation Stellung zu nehmen. Gerne möchten wir folgenden Antrag stellen:

Antrag

Aufnahme einer neuen Ziff. 2.7 im BRB:

«Im Bereich Zahlungsverkehr wird eine neue Bestimmung geschaffen, die es erlaubt, in einem Krisenfall die Dienstleistungen der Grundversorgung Zahlungsverkehr und den Zugang zu denselben einzuschränken oder diese Dienstleistungen ganz oder teilweise auf Drittbanken zu übertragen.»

Kommentierung im Aussprachepapier (Ziff. 2.5 weitere Revisionsthemen):

«Weiterer Revisionsbedarf besteht bei den Rechtsgrundlagen zu den Notlagen. Die geltenden Bestimmungen zu den Notlagen (Art. 12 PG, Art. 28 VPG) beziehen sich nur auf den Postverkehr. Doch auch der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr kann in Krisensituationen tangiert sein. Der Bundesrat soll deshalb auch die Möglichkeit haben, die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs und den Zugang zu denselben einzuschränken oder diese Dienstleistungen ganz oder teilweise auf Drittbanken zu übertragen. Eine solche Gesetzesbestimmung soll dem Bundesrat Handlungsspielraum geben, um in Notsituationen adäquat handeln zu können. So hätte der Bundesrat sowohl in der postalischen Grundversorgung als auch im Zahlungsverkehr eine Handlungsgrundlage für Krisensituationen.»

Begründung:

Das mit obenstehendem Antrag eingebrachte Thema wurde im Rahmen der Erarbeitung der Eckwerte mit dem UVEK bereits besprochen und war in den Diskussionen unseres Erachtens unbestritten.

Auch die Post bzw. PostFinance sieht Bedarf, das Thema angesichts laufender Diskussionen mit der FINMA zum Verhältnis zwischen Grundversorgung Zahlungsverkehr und TBTF-Notfallplanung zu regeln.

Es ist strategisch und finanziell von grosser Bedeutung, dass der Bundesrat in Krisensituationen die Möglichkeit hat, die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs situativ zu steuern. Eine diesbezügliche gesetzliche Grundlage fehlt bislang. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage würde dem Bundesrat Krisenbewältigung ermöglichen, ohne dass er dafür auf Notrecht zurückgreifen müsste. Der Bundesrat hielt unlängst fest, dass es entscheidend ist, Notlagen zu antizipieren und eine krisenfeste Gesetzgebung anzustreben (Bericht des Bundesrats vom 19. Juni 2024 in Erfüllung der Postulate 23.3438 RK-N und 20.3440 Schwander).

Die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage soll dem Bundesrat Handlungsspielraum geben, den Verfassungsauftrag (Art. 92 BV) umzusetzen, Wirtschaft und Bevölkerung mit notwendigen Leistungen zu versorgen und gleichzeitig die finanzielle Belastung des Bundeshaushaltes im Griff zu behalten. Letzteres ist insbesondere in einer Krisensituation von PostFinance von Bedeutung. Der Bund hat verfassungsrechtliche Gewährleistungspflichten und muss die Grundversorgung Zahlungsverkehr auch in Krisensituationen sicherstellen. Es ist wichtig, dass der Bund in solchen Fällen auch die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs flexibel anpassen kann.

Die Verabschiedung eines solchen Eckwerts dient sodann auch der Fokussierung der Diskussionen mit der FINMA.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Finanzverwaltung

Sabine D'Amelio-Favez
Direktorin

Kopie an:

– Generalsekretär UVEK (yves.bichsel@gs-uvek.admin.ch)



Bundesratsbeschluss vom [tt. Monat jjjj]

Aussprachepapier Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Aufgrund des Aussprachepapiers des UVEK vom [tt. Monat jjjj],
aufgrund der Beratung

wird beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Das UVEK wird, in Abstimmung mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis zum 30.06.2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postgesetzes (PG) vorzulegen. Diese orientiert sich an folgenden Eckwerten:
 - 2.1 Umfang und Qualität der Grundversorgung werden mit Inkrafttreten des revidierten PG grundsätzlich nicht reduziert. La loi révisée tient compte de la diversité des besoins de la population suisse et ne contribue pas au fossé numérique. S'il y a lieu, des mesures d'accompagnement sont définies.
 - 2.2 Es wird ein Mechanismus - y compris des critères - zur Anpassung der Grundversorgung bei fortschreitendem Nachfragerückgang definiert. Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe regulatorische Erleichterungen umsetzen, sofern noch zu definierende operative oder wirtschaftliche Kennzahlen gesetzlich vorgegebene Schwellenwerte erreichen. Die Schweizerische Post hat ein Antragsrecht. L'application du mécanisme n'est pas automatique et fait l'objet d'une analyse au cas par cas.
 - 2.3 Der Mindestumfang der Grundversorgung wird im PG wie folgt definiert:
 - 2.3.1 Die Post stellt die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher.
 - 2.3.2 Sie stellt den flächendeckenden Zugang zu den Postdiensten der Grundversorgung sicher. Eine gewisse Anzahl bediente Zugangspunkte wird weiterhin angeboten. Ce nombre est à définir, d'entente entre les acteurs concernés.
 - 2.3.3 Die Hauszustellung erfolgt in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen.
 - 2.3.4 Die Post stellt physische Briefe an mindestens drei Wochentagen und digitale Briefe in Echtzeit zu. Pakete und abonnierte Tageszeitungen werden an fünf Wochentagen zugestellt.

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)



- 2.3.5 Die Post stellt eine flächendeckende und angemessene Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicher. Eine gewisse Anzahl bediente Zugangspunkte wird weiterhin angeboten. Ce nombre est à définir d'entente entre les acteurs concernés.
- 2.4 Die Anpassungen im Bereich der Grundversorgung ziehen Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich. Il est procédé à un nouvel examen de la possibilité d'un financement du service universel par la Confédération en cas de nécessité.
- 2.5 Die Post hat das ausschliessliche Recht, Briefe bis 50 g zu befördern (reservierter Dienst).
- 2.6 Die Aufsichtsinstrumente des BAKOM werden analog zu jenen der PostCom auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt.
3. Das UVEK wird, in Abstimmung mit dem EFD (EFV), beauftragt, dem Bundesrat bis zum 30.06.2026 eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postorganisationsgesetzes (POG) vorzulegen. Diese orientiert sich an folgenden Eckwerten:
- 3.1 Der Zweckartikel (Art. 3 POG) wird präzisiert, um Rechtssicherheit betreffend Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung zu schaffen, namentlich im Zusammenhang mit digitalen Leistungen.
- 3.2 Der Zweckartikel wird mit einem individuellen Rechtsschutz zur Überprüfung seiner Einhaltung ergänzt.

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

hat formatiert: Französisch (Schweiz)

Scherrer Annette BAKOM

Von: Caretti Brigitte GS-EDI
Gesendet: Montag, 30. Juni 2025 09:31
An: Scherrer Annette BAKOM
Cc: Hostettler Fischer Stefan GS-EDI
Betreff: STN GS EDI - AK UVEK Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung
Anlagen: BRB Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx

Madame,

Nous vous remercions d'avoir consulté le SG DFI dans le cadre du dossier susmentionné. Nous souhaitons prendre position comme suit.

Nous ne sommes que partiellement d'accord avec votre proposition. Nous demandons qu'au sein de vos divers documents, les éléments suivants soient explicitement précisés :

- Quoique sera la proposition finale, elle ne devra pas contribuer au fossé numérique. S'il y a lieu, des mesures d'accompagnement devront être prévues.
- La proposition doit tenir compte de la diversité de la population suisse (groupes cibles) et le dire explicitement.
- Il faut réfléchir une nouvelle fois à la possibilité d'un financement du service universel par la Confédération en cas de nécessité.

Avec mes meilleures salutations,

Brigitte Caretti

Département fédéral de l'intérieur DFI
Secrétariat général DFI

Inselgasse 1, 3003 Berne
Tél. +41 58 46 28040 / +41 79 371 23 83
Brigitte.Caretti@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch

Von: Caretti Brigitte GS-EDI
Gesendet: Mittwoch, 4. Juni 2025 15:40
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Cc: Hostettler Fischer Stefan GS-EDI
Betreff: TR: STN GS EDI - ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595
Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Chère Madame, chère Karin,

Merci beaucoup pour nous avoir accordé un délai pour la remise de notre réponse à la consultation susmentionnée. Finalement, nous n'avons qu'un jour de retard !

Dans le contexte de la consultation susmentionnée donc, nous souhaitons prendre position comme suit. Nous ne sommes pas entièrement d'accord avec vos diverses propositions, mais pouvons néanmoins soutenir votre note de discussion sous réserve de trois compléments :

1. Variante C, éventuelle modification légale

Nous estimons cette variante comme étant difficilement praticable. Premièrement, elle est contraire à l'esprit de la corporate governance qui, si elle cadre l'action des instances décentralisées, soutient quand même toujours leur autonomie. Deuxièmement, une modification en ce sens de la seule législation postale n'est pas acceptable et la démarche devra s'étendre à toutes les instances décentralisées, en vertu justement de la corporate governance. Dès lors, de sérieux problèmes commenceront à se poser, notamment pour des instances qui, comme Swisscom, paient des contributions notables à la Confédération et ont une politique d'acquisition bien plus développée et importante que celle de la Poste. Troisièmement, et dans le cas précis de la Poste, l'organisation d'une telle législation sera lourde à mettre en place et difficile à élaborer, ne serait-ce que, par exemple, dans la détermination de l'autorité de contrôle.

Dans ce contexte, nous souhaitons que la note de discussion, pour la variante C :

- Souligne de manière plus déterminée les difficultés de sa réalisation, tant en terme de ressources que d'organisation administrative et de responsabilité politique. Le document le dit déjà mais ce point devrait être accentué et précisé.
- Précise que sans doute, et en vertu de la corporate governance, cette éventuelle pratique devra s'appliquer à l'ensemble des instances décentralisées. Certes ce n'est sans doute pas la volonté du parlement, mais nous ne voyons guère pour quelles raisons la Poste serait la seule à « bénéficier » d'un tel régime alors qu'elle n'est pas l'instance la plus active et la plus intrépide en matière d'acquisitions.
- Rappelle clairement que cette démarche n'est pas compatible avec les principes mêmes ayant conduit à la décentralisation des unités administratives, voire même qu'elle correspond à leur quasi-renversement.

2. Variante D, mixte avec la variante B

Nous soutenons la poursuite de la variante D. Cependant, il faut être conscient qu'elle correspond plus ou moins à la pratique actuelle et donc, qu'elle ne satisfera sans doute pas entièrement le parlement. C'est pourquoi nous proposons de mixer la variante D avec celle B. Ainsi, un cadre stable, standardisé et récurrent serait fixé pour toutes les politiques d'acquisition et ce, dans les Objectifs stratégiques des instances décentralisées, soit l'outil le plus pertinent si l'on ne souhaite pas porter trop atteinte à leur autonomie. Nous demandons que cette possibilité soit mentionnée dans la note de discussion.

3. Soutien à la variante B

Nous pensons que la variante B pourrait aussi constituer une piste intéressante, et que son examen devrait être poursuivi. Le point 3.2 du dispositif de décision doit donc être précisé en spécifiant que la variante B sera approfondie par le DETEC et le DFF pour la formulation d'une « sinn gemässe Umsetzung » de la motion.

Il va sans dire que la soussignée et Monsieur Hostettler se tiennent à votre disposition pour toute information complémentaire.

Avec mes meilleures salutations,

Brigitte Caretti

Département fédéral de l'intérieur DFI

Secrétariat général DFI

Inselgasse 1, 3003 Berne

Tél. +41 58 46 28040 / +41 79 371 23 83

Brigitte.Caretti@gs-edi.admin.ch

www.edi.admin.ch

Scherrer Annette BAKOM

Von: Grossenbacher Klima Kaspar GS-EJPD
Gesendet: Freitag, 4. Juli 2025 13:51
An: Scherrer Annette BAKOM
Cc: _GS-EJPD-Geschaefte
Betreff: WG: ÄK AsP UVEK Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung - Frist: 4. Juli
Anlagen: ASP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx; BRB Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung.docx

Sehr geehrte Frau Scherrer

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Vonseiten GS-EJPD erlauben wir uns folgende Bemerkungen und Fragen:

Die vorgeschlagene dynamische Ausgestaltung der Grundversorgung soll laut UVEK erlauben, die entsprechenden Dienstleistungen an den Bedürfnissen der Bevölkerung zu orientieren. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Eckwerte der Grundversorgung neu auf Verordnungsebene definiert werden (heute sind ja viele Elemente auf Gesetzesstufe im Art. 14 PG geregelt), damit der Bundesrat diese Schrittweise anpassen kann. Neben gewissen Zweifeln zur politischen Akzeptanz dieses Vorschlags (keine Mitsprache mehr durch das Parlament zu den Eckwerten der Grundversorgung nach Verabschiedung des revidierten PG) besteht aus unserer Sicht die Möglichkeit, dass dieser Vorschlag zu einem negativen Anreizsystem führt, da die Post von Aufgaben «befreit» wird, wenn das Geschäft nicht gut läuft. Entsprechend wichtig ist die Festlegung von zielführenden Schwellenwerten sowie angemessenen Übergangsfristen. Ebenso wäre eine Berichterstattungspflicht der Post vorstellbar, in deren Rahmen nachvollziehbar darzulegen ist, dass eine spezifische Dienstleistung trotz Ausschöpfung aller zumutbaren und notwendigen Massnahmen infolge veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Antrag: Wir würden es begrüssen, wenn im Aussprachepapier dargelegt würde, wie vermieden werden kann, dass sich ein negatives Anreizsystem entwickelt (mit konkreten Beispielen und Vorschlägen).

Gewisse Eckwerte wurden bereits in der Aussprache im Juni 2024 (EXE 2024.1253) festgelegt. Andere kommen nun neu hinzu. Insbesondere im Bereich Zugang scheint uns der vorgeschlagene Mindestumfang unklar bzw. zu tief. Wir wären für weiterführende Informationen im Rahmen der Ämterkonsultation dankbar, wie in der Praxis der Mindestumfang («Sicherstellung des Zugangs zu den Dienstleistungen statt Infrastrukturauftrag») konkret aussehen würde, damit wir allenfalls noch darauf reagieren könnten. Ein guter Service public ist ein zentrales Anliegen der schweizerischen Bevölkerung, dazu gehört auch landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten. Entsprechend können wir vorerst dem Vorschlag im Rahmen der ÄK nicht zustimmen.

- **Frage im Rahmen der ÄK: Was ist genau vorgesehen in Bezug auf den Zugang (wie würde der Mindestumfang konkret in der Praxis aussehen)?**

Bei der Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbots und des Leistungsauftrags ist darauf zu achten, der Post ausreichend unternehmerische Freiheiten zu gewähren, um ihre Weiterentwicklung zu ermöglichen – auch im Interesse der langfristigen Sicherstellung der Grundversorgung.

Gerne stehe ich für allfällige Rückfragen zur Verfügung.

Ich wünsche Ihnen ein schönes Wochenende.

Freundliche Grüsse
Kaspar Grossenbacher

Kaspar Grossenbacher Klima
Referent Internationales

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Generalsekretariat, Bundeshaus West, 3003 Bern

Telefon: +41 58 464 99 44
Mobil: +41 79 613 75 69

kaspar.grossenbacher@gs-ejpd.admin.ch
www.ejpd.admin.ch



This e-mail may contain trade secrets or privileged, undisclosed or otherwise confidential information. If you have received this e-mail in error, you are hereby notified that any review, copying or distribution of it is strictly prohibited. Please inform us immediately and destroy the original transmittal. Thank you for your cooperation.

Von: Scherrer Annette BAKOM <annette.scherrer@bakom.admin.ch>

Gesendet: Freitag, 13. Juni 2025 11:21

An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGe@aedi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaeft@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _GS-UVEK-Registratur <registratur@gs-uvek.admin.ch>; _BABS-Direktion <direktion@babs.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; _WEKO-Registratur <registratur@weko.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EDA-DV Aemterkonsultationen <dv.aemterkonsultationen@eda.admin.ch>

Cc: _BAKOM GL Ext <bakom.gl_ext@bakom.admin.ch>; _BAKOM-Registratur <registratur@bakom.admin.ch>; Corti Marilena GS-UVEK <marilena.corti@gs-uvek.admin.ch>; Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>

Betreff: ÄK AsP UVEK Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultation erhalten Sie den Entwurf des Aussprachepapiers und Beschlussdispositivs.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Freitag, 4. Juli 2025**, an Annette Scherrer, 058 460 54 65, annette.scherrer@bakom.admin.ch, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Annette Scherrer

Stv. Leiterin Abteilung Telecomdienste und Post/
Leiterin Sektion Post

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, CH 2501 Biel

Tel. +41 58 460 54 65

Fax. +41 58 460 55 28



Per E-Mail

annette.scherrer@bakom.admin.ch

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Frau
Annette Scherrer
Leiterin Sektion Post
Zukunftsstrasse 44
2001 Biel

Bern, 2. Juli 2025

Ämterkonsultation zum Aussprachepapier mit den Eckwerten für eine Revision der Postgesetzgebung

Stellungnahme Eidgenössische Postkommission PostCom

Sehr geehrte Frau Scherrer

Wir nehmen Bezug auf Ihre E-Mail vom 13. Juni 2025, mit welcher Sie die Ämterkonsultation zum Aussprachepapier mit den Eckwerten für eine Revision der Postgesetzgebung eröffnet haben. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Innerhalb der gesetzten Frist bis am 4. Juli 2025 äussert sich die Eidgenössische Postkommission dazu wie folgt:

I. Einleitende Bemerkungen

1. Schaffung gesetzlicher Grundlagen für digitale Angebote

Die PostCom begrüsst, dass Ziff. 3 des Bundesratsbeschlusses als Eckwerte für die Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage die Vorgaben macht, dass Art. 3 Postorganisationsgesetz POG im Hinblick auf die Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung zu präzisieren ist,

- namentlich im Zusammenhang mit digitalen Leistungen (Ziff. 3.1) und
- im Hinblick auf den individuellen Rechtsschutz zur Überprüfung der Einhaltung Grenzen, die der Post für eine Tätigkeit ausserhalb der Grundversorgung gesteckt sind (Ziff. 3.2).

In Ziff. 3.1 des Bundesratsbeschlusses wird von digitalen Dienstleistungen **ausserhalb der Grundversorgung** gesprochen. In der laufenden Vernehmlassung zur Revision der VPG wird die digitale Dienstleistung des hybriden Zustellsystems (digitaler Zustellkanal) als Dienstleistung der Grundversorgung definiert. Die **Revision des Postgesetzes ist dazu zu nutzen, um für den digitalen Zustellkanal als Dienstleistung der Grundversorgung die Rechtslage zu sanieren**: Das heisst im Postgesetz ist eine explizite Grundlage für den digitalen Zustellkanal als Dienstleistung der Grundversorgung zu schaffen. Dabei sollten jedoch nicht die Definitionen der Postdienstleistung bzw. der Postsendung in Art. 2 lit. a und b des Postgesetzes geändert werden, weil das Auswirkungen auf die Meldepflicht privater Unternehmen hätte.

Wie die PostCom und andere gewichtige Akteure, namentlich das Bundesamt für Justiz, bei diversen Gelegenheiten betont haben, erfordern die Regelungen hinsichtlich digitaler Dienstleistungen der Post gesetzliche Grundlagen, die in Postorganisationsgesetz und im Postgesetz zu schaffen sind. **Wir beantragen weiterhin, die Verordnungsregelungen zum digitalen Zustellkanal als Dienstleistung der Grundversorgung erst nach Inkrafttreten der erforderlichen rechtlichen Grundlagen in Postgesetz und Postverordnung zu erlassen, und zwar mit einer angemessenen Übergangsfrist**. Dieses Vorgehen würde PostCom und BAKOM unter Einbezug des EDÖB erlauben, gemeinsam ein adäquates System für die Aufsicht über das hybride Zustellsystem der Post auszuarbeiten (bspw. ein ähnliches System wie bei der Aufsicht im Bereich Qualität mit der Zertifizierung des Systems der Post und der Genehmigung durch die PostCom und einem System von Meldepflichten der Post) und dann die für die Umsetzung dieses Aufsichtssystems in Postgesetz und Postverordnung erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu definieren.

Zudem sollte die Revision des Postgesetzes dazu genutzt werden, die Grundsatzdiskussion zu führen, ob der digitale Zustellkanal angesichts der bescheidenen Nutzung überhaupt als Dienstleistung der **postalischen Grundversorgung** definiert werden soll: Im Jahr 2024 gab es 3,3 Mio. ePost-Sendungen (Quelle: Die Schweizerische Post, Finanzbericht 2024, S. 11) gegenüber 1556,1 Mio. Briefsendungen (Quelle: Die Schweizerische Post, Finanzbericht 2024, S. 34). Der Anteil der ePost-Sendungen liegt also im Promillebereich des Gesamtvolumens der Briefsendungen. Schliesslich müsste geprüft werden, welche Auswirkung auf die Nettokosten die Aufnahme eines defizitären Angebotes in die Grundversorgung hätte.

Generell wird sich die Änderung von Artikel 3 des POG, der den Tätigkeitsbereich der Post definiert, auf die Finanzierung des Unternehmens und der Grundversorgung auswirken. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Änderungen in Artikel 3 POG die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Post nicht beeinträchtigen wird und dass das Angebot und die Finanzierung der Grundversorgung dadurch nicht in Frage gestellt werden.

2. Eckwert zum Grundversorgung

Die Anpassung der Grundversorgung wird im Wesentlichen unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung behandelt, indem versucht wird, die von der Post finanzierbare Grundversorgung zu definieren. Auch wenn dieser Aspekt sehr wichtig ist, geht der Bericht nicht auf **die tatsächlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft** ein. Darüber hinaus betonen mehrere aktuelle europäische Studien die Notwendigkeit, **in Zukunft im Rahmen der Grundversorgung die Bedürfnisse vulnerabler Nutzerinnen und Nutzer**, wie z. B. Menschen, die in ländlichen oder abgelegenen Gebieten leben, Menschen mit geringem Einkommen, Menschen ohne digitale Kompetenzen, Sehbehinderte und Menschen mit eingeschränkter Mobilität besser zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht sollten die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft besser berücksichtigt werden.

3. Eckwert zum Postmarkt

Alle Eckwerte im Aussprachepapier beziehen sich auf die Post bzw. die Grundversorgung. **Im Aussprachepapier fehlt ein Eckwert zum Postmarkt bzw. zur Aufsicht der PostCom über den Postmarkt.** Der Postmarkt entwickelt sich sehr schnell und bei der Revision des Postgesetzes wird zu prüfen sein, wie diese Entwicklung auf Gesetzesstufe zu regulieren ist bzw. die geltenden Bestimmungen anzupassen sind, um der Dynamik des Marktes im Rahmen der Aufsicht zu begegnen. Die PostCom hat in verschiedenen Stellungnahmen und Berichten an das BAKOM sowie in ihren Jahresberichten auf allfälligen Revisionsbedarf im Hinblick auf die Aufsicht über die Marktteilnehmer hingewiesen. Insbesondere verweisen wir auf den Bericht der Eidg. Postkommission PostCom für die Evaluation des Postgesetzes 2021 /2022 vom 22. November 2021 und den Jahresbericht 2023 (S. 85 f.). Hinzu kommen aber auch neue Aspekte: Bspw. ist etwa zu prüfen, ob Anliegen der Städte bezüglich City-Logistik in der Postgesetzgebung berücksichtigt werden können. Sofern es das BAKOM wünscht, steht das Fachsekretariat der PostCom gerne für einen Austausch zur Verfügung.

II. Bemerkungen zur Stossrichtung der Revision

1. Kosten Grundversorgung

Ökonomische Belastung der Grundversorgung **bis 2030 von 450 Mio. Franken** (Seite 2):

Die genannte hohe Belastung der Grundversorgung bis 2030 von 450 Mio. Franken ist perspektivisch von der Post im Juni 2024 veröffentlicht worden (vgl. [2024 die-postalische-grundversorgung-der-zukunft.pdf](#)).

2. Flexible Anpassung der Grundversorgungsdienste (Seite 4, 5 und 6)

Der Vorschlag zur Flexibilisierung der Grundversorgung ist im Hinblick auf die bereits bestehenden Möglichkeiten der Postgesetzgebung nicht ganz klar.

Der Begriff der Flexibilisierung sollte daher im Vergleich zur aktuellen Gesetzgebung und der derzeitigen wirtschaftlichen Freiheit der Post genauer präzisiert werden: Gehört dazu, die Grundversorgungsleistungen nach Artikel 29 Postverordnung oder die Liste der Post über die einzelnen Produkte, die zur Ermittlung der Kosten und Erträge der Grundversorgung dienen, flexibler zu gestalten? Oder lässt sich das Prinzip der Flexibilisierung im Wesentlichen auf die Zustellverpflichtung gemäss Art. 14 Absatz 3 des Postgesetzes anwenden?

Diese Verwirrung wird durch die Tabelle verstärkt, in der der Umfang der Grundversorgung definiert wird, ohne die Hierarchie der Normen zu präzisieren.

Gemäss unseren regulatorischen Erfahrungen haben sich die bereits bestehenden flexiblen Anpassungsmöglichkeiten bewährt. Der Rahmen für das Angebot der Grundversorgung mit Postdiensten wird abschliessend in Artikel 29 VPG geregelt. Welche Dienstleistungen im Rahmen dieser Vorgaben im Einzelnen angeboten werden, bestimmt die Post.

Der Grundsatz der Flexibilisierung sollte im Hinblick auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, aus unserer Sicht, in der Liste daher näher erläutert werden.

3. Mindestumfang der Grundversorgung betreffend Pakete: Wegfall Massensendungen in der Grundversorgung (Seite 6)

Beim Wegfall der Paket-Massensendungen aus der Grundversorgung würden circa [REDACTED] an Kosten aber auch an Erlösen gemäss regulatorischer Rechnungslegung hin zu den Wettbewerbsdiensten verschoben werden. Auch würde nicht mehr ein bedeutender Anteil beim Nettokostenausgleich vom lukrativen Briefsegment hin zugunsten des defizitären Paketsegments verschoben werden.

Da der Paketmarkt einem starken Wettbewerb ausgesetzt ist, würde durch diese Verschiebung die Post bedeutend mehr Freiraum sowohl bei der Preis- als auch bei der Angebotsgestaltung erhalten. Solange der Paketmarkt ein Wachstumsmarkt bleibt, dürfte diese Verschiebung hin zu den Wettbewerbsdiensten für die Eigenfinanzierung der Grundversorgung nicht stark ins Gewicht fallen, insbesondere da das Paket-Massengeschäft auf Vollkostenbasis nach wie vor leicht defizitär ist.

Aus regulatorischer Optik ist somit der Wegfall der Paket-Massensendungen aus der Grundversorgung neutral zu beurteilen.

4. Zeitungen

Konsequenzen beim Wegfall des Zustellschlusses bis 12.30 Uhr (Seite 5 und 6):

Aktuell beträgt die Anzahl der Gebiete mit und ohne Frühzustellung rund 50 %. Somit erfolgt in rund der Hälfte der Gebiete keine Frühzustellung der Zeitungen, sondern es erfolgt eine gemischte Zustellung (das heisst, dass Zeitungen, Pakete und Briefe bis spätestens 12.30 Uhr zusammen zugestellt werden). Wird der Zustellschluss für Zeitungen aufgehoben, dann könnte in den betroffenen Gebieten die gemischte Zustellung auch später am Tag erfolgen, da keine Vorgaben mehr einzuhalten sind.

Hier stellt sich politisch zudem die Frage nach den Folgen einer solchen Gesetzesänderung für das Überleben der Printmedien, insbesondere in den betroffenen Regionen: Wenn die Zeitungen erst nach den wichtigsten Radio- und Fernsehnachrichten zugestellt werden, welchen Sinn hat dann noch ein Abonnement?

5. Revision PG und POG (Seite 8 und 9)

Die PostCom ist ebenfalls der Ansicht, dass die Änderungen der Postgesetzgebung mit einer Analyse der Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung einhergehen muss.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben zu dienen. Für Rückfragen oder eine Besprechung stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Postkommission PostCom

Seydoux-Christe
Anne GLUJFO

Signature numérique de
Seydoux-Christe Anne GLUJFO
Date: 2025.07.02 12:15:24
+0200



Noguet Michel PZVZY
02.07.2025

Info: admin.chvesignature | validator.ch

Anne Seydoux-Christe
Präsidentin

Michel Noguet
Leiter Fachsekretariat



CH-3003 Bern

PUE:

POST CH AG

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftstrasse 44
Postfach 256
2501 Biel

Per E-Mail: annette.scherrer@bakom.admin.ch

Aktenzeichen: PUE-35-386

Bern, (Datum vgl. Datumsstempel der elektronischen Unterschrift)

Aussprachepapier: Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Sehr geehrte Frau Scherrer

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme in oben genannter Angelegenheit. Wir haben dazu folgende Bemerkungen:

1. Vorbemerkung

Der Rückgang der Briefmengen stellt eine Herausforderung für die Finanzierung der Grundversorgung dar. Sie kann zu höheren Kosten pro Brief führen, wenn die geringere Menge nicht mit Kosteneinsparungen, Effizienzsteigerungen und / oder einem angepassten Grundversorgungsauftrag aufgefangen werden kann.

Wichtig ist, dass die Sicherstellung der postalischen Grundversorgung **nicht primär über wiederholte Preiserhöhungen** erfolgen kann. Dies führt nur zu einem noch rascheren Mengentrückgang und damit letztlich ins Verderben. Die Bundesverfassung (BV) verpflichtet den Bund zudem ausdrücklich dazu, für eine ausreichende und **preiswerte** Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu sorgen (Art. 92 Abs. 2 BV).

Eine umfassende Revision des Postgesetzes ist deshalb notwendig, um die Finanzierung der Grundversorgung langfristig tragfähig und sozialverträglich zu gestalten – ohne ständige Belastung der Kundinnen und Kunden. Das vorliegende Aussprachepapier geht die Herausforderungen jedoch **zu wenig entschlossen** an.

Preisüberwachung PUE
Mirjam Trüb
Einsteinstrasse 2
3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01
mirjam.trueb@pue.admin.ch
<https://www.preisueberwacher.admin.ch/>



2. Finanzierung der Grundversorgung

Es ist vorgesehen, dass die Grundversorgung weiterhin über den Monopolbereich finanziert werden soll. Es ist jedoch nicht nachhaltig, diese Finanzierung langfristig auf einen Bereich zu stützen, dessen Volumen kontinuierlich abnimmt. Mit dem Rückgang der Briefmengen steigen die Kosten pro Sendung Jahr für Jahr – eine Entwicklung, die sich mittelfristig kaum allein durch eine Reduktion der Anforderungen auf das vorgesehene Minimum sowie Effizienzsteigerungen der Post kompensieren lässt.

Die strukturellen Herausforderungen werden bislang unzureichend angegangen. Es braucht eine grundlegende Reform, die neue Finanzierungsmodelle prüft, etwa eine gezielte öffentliche Unterstützung für nicht kostendeckende Grundversorgungs-Leistungen.

Antrag 1: Die Finanzierung der Grundversorgung muss nachhaltig gesichert werden. Dies ist aufgrund der sinkenden Mengen im Bereich des Briefmonopols nicht über die alleinige Massnahme der kontinuierlichen Preiserhöhungen möglich.

3. Quersubventionierung von PostFinance und Logistik Services (Nettokostenausgleich)

Vorgesehen ist, dass die Post auch künftig Quersubventionierungen (offiziell Nettokostenausgleich genannt) innerhalb der Grundversorgung vornehmen darf – auch zwischen Logistik Services und PostFinance. Dies ist höchst **problematisch**: Derzeit finanzieren Kundinnen und Kunden der Postdienste **indirekt auch die PostFinance mit**. Dies dürfte sich angesichts des tiefen Zinsniveaus kaum ändern, namentlich weil der PostFinance die Möglichkeit fehlt, ihre Kundengelder durch die Vergabe von Hypotheken relativ sicher anzulegen und eine positive Marge zu erzielen. Eine klare Trennung der Finanzierung der Grundversorgung für Finanz- und Logistikdienste ist im Rahmen der Gesetzesrevision dringend vorzunehmen.

Zudem braucht es eine vertiefte Prüfung, ob ein Grundversorgungsauftrag im Finanzbereich unter heutigen Bedingungen noch notwendig ist – oder ob dieser auch von anderen Finanzinstituten übernommen werden könnte. Dies gilt auch für die Bargeldversorgung.

4. Verzicht auf Dividende

Antrag 2: Die Notwendigkeit und der *Umfang* des Grundversorgungsauftrags der PostFinance soll vertieft *geprüft* werden.

Der Preisüberwacher spricht sich dafür aus, dass der Bund künftig auf eine Dividende der Post verzichtet. Als Eigentümer sollte der Bund seiner Verantwortung für eine verlässliche und zukunftsorientierte Grundversorgung nachkommen, anstatt auf finanzielle Ausschüttungen zu setzen. **Ein Verzicht auf die Dividende würde dazu beitragen, Preiserhöhungen oder Leistungskürzungen zu vermeiden oder abzuschwächen.**

Mit den gesetzlichen Vorgaben zur Grundversorgung auferlegt der Bund der Post erhebliche Kosten, die letztlich von den Kundinnen und Kunden getragen werden müssen. Es ist daher nur konsequent, wenn der Bund im Gegenzug auf eine Dividende verzichtet.

Zudem leistet die Post bereits heute einen **freiwilligen Beitrag an den Bundeshaushalt**, indem sie auch im reservierten Bereich Mehrwertsteuer zahlt – 2024 ██████████ Franken¹. Diese freiwillige Abgabe belastet die Kundinnen und Kunden zusätzlich und wäre unter Wettbewerbsbedingungen nicht

¹ Dieser Betrag wurde von der Post genannt. Aufgrund von Vorsteuerabzügen sei jedoch der Netto-Betrag tiefer. Die detaillierte Kalkulation kennt der Preisüberwacher jedoch nicht. Weiter gibt es Teilleistungen bei Immobilienvermietung und -verkauf oder

möglich. Auch aus diesem Grund erscheint ein Verzicht auf die Dividende sachgerecht.

Antrag 3: Der Bund verzichtet künftig auf eine Dividende der Post.

5. Mindestanforderungen bei den Paketen

Wir halten es für wenig nachvollziehbar, dass die Mindestanforderung bei der Anzahl Zustelltage bei Briefen reduziert werden soll, während *bei Paketen keine analoge Anpassung* vorgesehen ist. Im wachsenden Paketmarkt besteht zumindest ein gewisser potenzieller Wettbewerbsdruck. Es ist zu befürchten, dass die **Paketzustellung aufgrund der Grundversorgungspflicht aus dem Briefmonopol querfinanziert wird, wenn sie nicht in allen Gebieten kostendeckend erbracht werden kann**. Zudem würde dem Markt die Möglichkeit genommen, selbst zu beurteilen, ob eine tägliche Paketzustellung in der gesamten Schweiz im Hinblick auf Kosten und Nutzen tatsächlich den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht.

Antrag 4: Die Mindestanforderung für die Pakete soll den Briefen angepasst werden (E+2 und Zustellung an mind. 3 Wochentagen)

6. Zusätzliche Informationen

Preisentwicklung

Wie in der Vorbemerkung erwähnt, müssen mit der Revision des Postgesetzes die Bedingungen für die Post so ausgestaltet werden, dass **Preiserhöhungen nur selten notwendig sind, so wie dies auch früher der Fall war**. So wurden beispielsweise die Preise von A- und B-Post 18 Jahre lang nicht erhöht (zwischen 2004 und 2022). Nur so bleibt die Grundversorgung preiswert.

Der Preisüberwacher zweifelt daran, dass dies mit der vorliegend geplanten Revision gelingt. Im Aussprachepapier fehlt zudem eine Einschätzung dazu, ob Preiserhöhungen nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes grundsätzlich ausgeschlossen oder zumindest deutlich reduziert sein werden.

Antrag 5: Bitte ergänzen Sie, wie der Bedarf an Preiserhöhungen der Post mit dieser Gesetzesrevision ab 2030 eingeschätzt wird.

Weitere Revisionsthemen

Unter dem Punkt 2.5. Revisionsthemen steht: «Die Anpassungen bei der Grundversorgung ziehen auch Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich. Darunter fallen [...] die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung [...].

Bitte erläutern Sie, was das genau bedeutet und was da angedacht ist, insbesondere im Bereich Preisgestaltung und Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung. Haben diese Änderungen Auswirkungen auf die Tätigkeit des Preisüberwachers?

Schulungen, auf denen die Post MwSt. bezahlt, obschon den Kunden keine MwSt. fakturiert wird. Die Post kann diese Beträge nicht ausweisen, da der Aufwand dafür zu hoch sei.

Grundsätzlich ist der Preisüberwacher **skeptisch gegenüber dem Ausbau von Regulierungen**, gerade auch in Anbetracht der geforderten Sparmassnahmen beim Bund.

Antrag 6: Bitte führen Sie aus, welche Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung sowie bezogen auf die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung geplant sind. Der Preisüberwacher behält sich diesbezüglich eine separate und detaillierte Stellungnahme ausdrücklich vor.

Mögliche Kosteneinsparungen

Es wird von einem Spielraum für Kosteneinsparungen in Höhe eines tiefen dreistelligen Millionenbetrags pro Jahr gesprochen, welcher dank der Flexibilisierung des gesetzlichen Rahmens geschaffen wird. Es bleibt jedoch unklar, was die Reduktion der einzelnen Anforderungen für Kosteneinsparungen bringen könnte. Dass eine abschliessende Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf die Post aktuell nicht möglich sei, bedauern wir. Wir bitten Sie trotzdem, eine Schätzung zu möglichen Kosteneinsparungen der einzelnen Massnahmen zu integrieren.

Antrag 7: Bitte weisen Sie die Schätzungen der möglichen Kosteneinsparungen der einzelnen Massnahmen aus.

Ausgewiesene Zahlen

Die in der Tabelle zur Mengenentwicklung ausgewiesenen Prognosewerte für das Jahr 2030 erscheinen nicht plausibel. Bei einer prognostizierten Briefmenge von 1'000 (Millionen) und 48 Briefen pro Kopf ergibt sich rechnerisch eine Bevölkerungszahl von rund 20 Millionen – was deutlich über der tatsächlichen oder erwarteten Bevölkerungszahl der Schweiz liegt.

Ähnlich verhält es sich bei den Bareinzahlungen: Eine prognostizierte Menge von 30 (Millionen) Bareinzahlungen bei einem Wert von 1 Einzahlung pro Kopf würde eine Bevölkerung von rund 30 Millionen implizieren.

Antrag 8: Bitte präzisieren Sie die Werte aus der Tabelle zur Mengenentwicklung.

Wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anträge umzusetzen.

Freundliche Grüsse



Meierhans Stefan X9183X
04.07.2025

Info: admin_chvesignature@validator.ch

Stefan Meierhans
Preisüberwacher

Von: Trüb Mirjam PUE
Gesendet: Montag, 2. Juni 2025 14:12
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Betreff: AW: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Frau Schmitter Hartmann
Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme in oben erwähnter Angelegenheit. Dazu möchten wir gerne folgendes festhalten:

1. Quersubventionierung als zentrales Risiko

Die Schweizerische Post tätigt zunehmend Investitionen in Geschäftsbereiche ausserhalb der Grundversorgung. Diese Entwicklung wirft Fragen hinsichtlich der Finanzierung, der Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Auftrag und der Transparenz auf.

Gemäss geltendem Recht müssen Investitionen *ausserhalb* der Grundversorgung durch entsprechende Einnahmen aus diesen Bereichen finanziert werden. Eine Quersubventionierung durch Mittel aus dem Grundversorgungsbereich ist unzulässig.

Der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 24. Februar 2025 zum Modell der Kosten- und Leistungsrechnung der Post bestätigt jedoch ein erhöhtes Risiko:

„Für die Finanzierung der Geschäfts- und Investitionstätigkeit fliesst Geld in Bereiche, die Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung anbieten. Somit besteht das Risiko, dass der Post das Geld für die ausreichende Finanzierung der Grundversorgung zukünftig fehlen wird.“

Diese Einschätzung unterstreicht die Notwendigkeit klarerer Regeln zur Trennung der Finanzströme.

2. Haltung der Preisüberwachung

Die Preisüberwachung unterstützt die Forderung nach klareren regulatorischen Leitplanken, wenn die Post Investitionen ausserhalb ihres Grundversorgungsauftrags tätigt. Dabei steht nicht die konkrete Ausgestaltung im Vordergrund, sondern das Ziel, problematische Quersubventionierungen wirksam zu verhindern.

Die Preisüberwachung begrüsst, dass:

- kurzfristig eine Anpassung der strategischen Ziele der Post vorgenommen wird,
- und im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Neugestaltung der Grundversorgung bis 2030 auch die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Umsetzung der Motion geprüft wird.

3. Schlussfolgerung

Die Preisüberwachung stellt keine Anträge auf Änderungen, unterstützt jedoch ausdrücklich alle Massnahmen, die zu einer klareren Trennung von Grundversorgungs- und Marktaktivitäten der Post führen und damit auch die langfristige Sicherung der Grundversorgung gewährleisten.

Besten Dank für die Berücksichtigung vorliegender Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Mirjam Trüb

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Preisüberwachung PUE

Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Tel. 058 462 78 27

mirjam.trueb@pue.admin.ch

www.preisueberwacher.admin.ch



Von: _GS-UVEK-Registatur <registrator@gs-uvek.admin.ch>

Gesendet: Dienstag, 13. Mai 2025 16:46

An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGeschaeft@gs-edi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaefte@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _WEKO-Registatur <registrator@weko.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _BAKOM-Registatur <registrator@bakom.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; aemterkonsultationen@finma.ch; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>

Cc: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>

Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

ÄMTERKONSULTATION

AsP Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultationen erhalten Sie im Anhang den Entwurf des Aussprachepapiers und Unterlagen.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Dienstag, 3. Juni 2025** an **Frau Karin Schmitter Hartmann**, karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch, Telefon 058 463 96 39, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Sonja Pfäffli

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Generalsekretariat GS-UVEK
Leiterin Geschäfte und Registatur

Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern

Telefon +41 58 46 18193
sonja.pfaeffli@gs-uvek.admin.ch
www.uvek.admin.ch



CH-3003 Bern

SECO: swi

POST CH AG

per E-Mail

Frau Annette Scherrer
Abteilung Telecomdienste und Post
Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftsstrasse 44, CH 2501 Biel

Aktenzeichen: SECO-042.1-9/374

Ihr Zeichen:

Sachbearbeiter/in:

Bern, 2. Juli 2025

Stellungnahme SECO zum AsP «Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung»

Sehr geehrte Frau Scherrer

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der Ämterkonsultation zum obengenannten Aussprachepapier Stellung zu nehmen. Aus Sicht des SECO orientiert sich die geplante Revision zu stark am Ziel, die Finanzierung der Post sicherzustellen. Diese Herangehensweise halten wir grundsätzlich für verfehlt. Stattdessen sollte die Neuausrichtung der Grundversorgung von folgenden Fragen geleitet werden: Erstens sollte beantwortet werden, welche Grundversorgung künftig aus Sicht der Bevölkerung notwendig ist. Zweitens ist zu klären, welche Rolle ein Staatsunternehmen dabei überhaupt spielen muss oder soll: Wo existiert ein Marktversagen, insbesondere im digitalen Bereich und/oder wo ist die Grundversorgung mit digitalen Diensten heute unzureichend? Drittens sollte die Frage der Finanzierung adressiert werden, wobei potenzielle Wettbewerbsverzerrungen zwingend berücksichtigt werden müssen.

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum Bericht über die künftige Ausgestaltung der Grundversorgung betont, sollte sich die Revision unseres Erachtens an den Empfehlungen der Expertenkommission vom 24. Februar 2022 orientieren. Die aktuellen Vorschläge greifen zentrale Empfehlungen jedoch nicht auf, sind zu wenig ambitioniert und schaffen keine ausreichende Rechtssicherheit für die Post, da laufende Anpassungen auf Verordnungsstufe vorgesehen werden.

Neben einer grundlegenden Neuausrichtung der Grundversorgung fordert das SECO insbesondere die Aufhebung des Restmonopols oder alternativ eine wirksamere Ausgestaltung des Quersubventionsverbots. Die geplante Anpassung des Postorganisationsgesetzes (POG) – insbesondere die Präzisierung des Unternehmenszwecks und die Einführung eines individuellen Rechtsschutzes – begrüsst das SECO. Zusätzlich zu den nachfolgenden Anträgen haben wir Detailkommentare direkt im Aussprachepapier angebracht.

Antrag 1: Der Mindestumfang der Grundversorgung soll mit Inkrafttreten des revidierten PG unmittelbar gelten. Zusätzlich sollte der Mindestumfang folgendermassen angepasst werden:

Antrag 1.a: Es ist zu prüfen, ob die Zustellung von Paketen aus der postalischen Grundversorgung gestrichen werden kann. Sollte die Paketzustellung weiterhin Teil der Grundversorgung bleiben, ist zu



evaluieren, ob sie auf ein Basisangebot (Economy-Pakete, E+3) beschränkt und künftig ausgeschrieben werden kann.

Begründung: Die Paketzustellung ist ein stark wachsendes Geschäftsfeld. Es besteht hier deshalb viel Potential für innovative Geschäftsmodelle. Es erscheint deshalb fraglich, ob der Markt weiterhin durch einen so umfassenden Grundversorgungsauftrag (Lieferung am Folgetag) verfälscht werden soll. Es bestehen auch keine Anhaltspunkte für ein Marktversagen. Für das befürchtete Gefälle im Versorgungsgrad in verschiedenen Landesteilen durch private Paketzulieferer gibt es u.E. keine Hinweise. Da es im Paketmarkt einen funktionierenden Wettbewerb gibt, sollte ein allfälliger Leistungsauftrag grundsätzlich ausgeschrieben werden.

Antrag 1.b: Die Zustellung von gedruckten Tages- und Wochenzeitungen soll aus der Grundversorgung gestrichen werden.

Begründung: Die Expertenkommission Grundversorgung Post kommt zum Schluss, dass die tägliche Zustellung gedruckter Zeitungen nicht mehr zeitgemäss ist. Digitale Angebote – auch mit lokalem Inhalt – sind heute breit verfügbar, weshalb eine Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften im Grundversorgungsauftrag nicht mehr notwendig ist. Zudem kann die aktuelle Regelung zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da die Post die Zustellung mit Mitteln aus dem Monopolbereich quersubventionieren kann.

Antrag 1.c: Der Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs ist auszuschreiben. Eine Privatisierung der PostFinance ist zu prüfen.

Begründung: Im Bereich des Zahlungsverkehrs besteht ein funktionierender Wettbewerb. Der Grundversorgungsauftrag könnte problemlos auch von privaten und allenfalls verschiedenen regionalen Unternehmen wahrgenommen werden. Eine Entkoppelung des Grundversorgungsauftrags von der PostFinance wäre insbesondere auch vor dem Hintergrund einer allfälligen Privatisierung der PostFinance wünschenswert. Diese wurde vom Bundesrat im Rahmen der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes vorgeschlagen vom Parlament aber u.a. mit der Begründung abgelehnt, dass zuerst der zukünftige Grundversorgungsauftrag geklärt werden sollte. Dies wird mit dem vorliegenden Aussprachepapier gemacht. Der Bundesrat sollte die Privatisierung der PostFinance deshalb wieder an die Hand nehmen.

Antrag 1.d: Die Grundversorgung soll nicht durch den digitalen Brief erweitert werden.

Begründung: Ein konkretes Bedürfnis nach einem digitalen Brief wird weder im Bericht der Expertenkommission noch anderweitig belegt. Es ist zudem weder ersichtlich, wo es in diesem Bereich ein Marktversagen gibt, noch warum es hier ein politisch ungewolltes Gefälle beim Angebot zwischen den Landesgegenden geben sollte. Zudem ist absehbar, dass mit einer Ausweitung des Grundversorgungsauftrages in den digitalen Bereich neue Wettbewerbsverzerrungen geschaffen werden. Heute werden digitale Brieflösungen beispielsweise von kleinen Unternehmen wie PEAX, Koelliker Büroautomation AG oder Hürlimann Informatik angeboten. Wenn die Post nun einen Grundversorgungsauftrag in diesem Markt erhält, wird es für solche Unternehmen schwierig, auf dem Markt zu bestehen.

Antrag 2: Das Restmonopol der Post ist aufzuheben.

Begründung: Einerseits wird der Wert des Restmonopols zunehmend kleiner. Andererseits bleibt das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen insbesondere in Bereichen der selbstgewählten Tätigkeiten gross. Neben der Möglichkeit von Quersubventionierungen innerhalb der Grundversorgung verschafft das Restmonopol der Post auch Wettbewerbsvorteile durch die Bündelung mit anderen Dienstleistungen (auch ausserhalb der Grundversorgung) und ganz generell damit einhergehende Verbundeffekte. Diese Wettbewerbsvorteile werden auch in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen moniert (so z.B. die Pa. Iv. 23.462 Grossen, Mo. 22.4563 Grossen, Ip. 24.3942 Buffat und Mo. 22.3226 Jauslin).

Eventualantrag 2a: Das Quersubventionierungsverbot ist wirksamer auszugestalten.

Begründung: Die EFK hat festgestellt, dass das bestehende Quersubventionierungsverbot wettbewerbsverzerrende Quersubventionierungen nicht wirksam verhindert. Das SECO teilt diese Ansicht. Auch die WAK-N Subkommission 23.462 «Für einen fairen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen» kommt zu einem ähnlichen Schluss. Solange ein Monopolbereich besteht, ist ein wirksames Quersubventionierungsverbot aus wirtschaftspolitischer Sicht aber zwingend.

Freundliche Grüsse

i.V. **Leist Stefan**
AGCRL1

Digital
unterschrieben von
Leist Stefan AGCRL1
Datum: 2025.07.07
10:42:48 +02'00'

Eric Scheidegger
Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik



Bern,

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

1. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 14. Juni 2024 den Bericht des UVEK zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zur Kenntnis genommen und das UVEK beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) bis zum 30. Juni 2025 ein Aussprachepapier zu den Inhalten einer Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Postgesetzes (PG) zu unterbreiten (vgl. Ziff. 4 BRB vom 14. Juni 2024; EXE 2024.1253).

Neben den laufenden Arbeiten, die auf eine Modernisierung der Grundversorgung abzielen, gibt es zahlreiche weitere Fragestellungen, die sich potenziell auf die Finanzierungslage der Schweizerischen Post auswirken und deshalb koordiniert zu betrachten sind. Die Tätigkeit in digitalen Bereichen und die damit im Zusammenhang stehenden Akquisitionen der Post sind Gegenstand zahlreicher politischer Vorstösse. Im Zentrum steht insbesondere die Frage nach einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes. Wird ein Handlungsbedarf bejaht, wäre auch das Postorganisationsgesetz (POG) anzupassen.

2. Revision des PG

2.1 Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen im Wandel: Herausforderungen der Post

Die Post ist stark von der digitalen Transformation betroffen. Die Briefmenge ist in den letzten zehn Jahren um ein Drittel zurückgegangen. Die Bareinzahlungen am Schalter haben in dieser Zeit um fast zwei Drittel abgenommen. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen. Bis 2030 rechnet die Post mit einer weiteren Verringerung des Briefvolumens um rund 30 %. Die Bareinzahlungen könnten um 80 % abnehmen. Die Gewohnheiten und Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen haben sich gewandelt. Damit die Grundversorgung gesellschaftlich und wirtschaftlich relevant bleibt, muss die Post ihr Angebot auf die tatsächlichen, geänderten Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausrichten können.



	2015	2020	2024	Prognose 2030	Veränderung 2015 bis 2024
Briefe	2 383	1 695	1 556	1 000	-34.7 %
Briefe pro Kopf	300	227	172	48	-42.7 %
Pakete	112	185	180	195	60.7 %
Pakete pro Kopf	13	21	20	24	53.8 %
Bareinzahlungen	164	111	58	30	-64.4 %
Bareinzahlungen pro Kopf	20	13	6	1	-70.0 %

Mengenentwicklungen in Millionen Einheiten bzw. Transaktionen (Quelle: Schweizerische Post, BFS).

Das Modell einer eigenwirtschaftlichen Grundversorgung verbunden mit unternehmerischen Freiheiten für die Post hat sich grundsätzlich bewährt. Ein Festhalten an diesem Modell erfordert jedoch eine Transformation der Grundversorgung und regulatorische Anpassungen. Mit sinkender Nachfrage bei den Briefen sowie rückläufiger Nutzung der über das Poststellennetz abgewickelten Dienstleistungen wird die Grundversorgungserbringung kostenintensiver. Das Betreiben der Postfilialen ist mit Fixkosten verbunden, die unabhängig von der Kundenfrequenz anfallen. Zudem müssen die Postbotinnen und Postboten grössere Distanzen pro Brief zurücklegen, wenn sie auf ihren Zustelltouren weniger Briefe mitführen. Folglich wird der Mengenrückgang bei den Schaltergeschäften und Briefen zu einem Anstieg der Stückkosten führen. Der Logistikmarkt wächst zwar aufgrund von E-Commerce, aber der Wettbewerb drückt auf die Margen. Die Grundversorgung verursachte bei der Post 2024 eine ökonomische Belastung in Höhe von insgesamt 363 Millionen Franken. Um diesen Betrag wäre das Ergebnis der Post höher ausgefallen, wenn sie die Grundversorgung nicht hätte erbringen müssen. Die finanzielle Belastung dürfte bis 2030 auf rund 450 Millionen Franken pro Jahr steigen. Vor diesem Hintergrund wird die Post die Grundversorgung im heutigen Umfang nicht mehr aus eigener Kraft finanzieren können.

Auch in Zukunft soll der Bevölkerung und den Unternehmen eine flächendeckende und qualitativ hochstehende Grundversorgung zur Verfügung stehen. Damit sie nachhaltig und finanziell tragfähig bleibt, muss sie weiterentwickelt und mit den gewandelten Bedürfnissen der Bevölkerung und Unternehmen in Einklang gebracht werden.

Um die steigende finanzielle Belastung der Post abzufedern und die Finanzierung der Grundversorgung bis zum Inkrafttreten des revidierten PG vorläufig zu stabilisieren, hat der Bundesrat am 16. April 2025 eine Anpassung der Postverordnung (VPG) in die Vernehmlassung geschickt. Zum einen soll die Post bei der Zustellung mehr Flexibilität erhalten. Zum anderen soll die Grundversorgung um einen digitalen Zustellkanal und den Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr erweitert werden.

2.2 Verworfenne Optionen

Es wurden folgende Optionen geprüft und verworfen:

- **Finanzierung durch den Bund:** Der Bund hat nach Art. 92 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post-



und Zahlungsverkehrsdiensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Diesen Verfassungsauftrag muss er unabhängig von finanzpolitischen Erwägungen erfüllen. Falls die Post die Grundversorgung nicht mehr aus eigener Kraft erbringen könnte, stünde demnach der Bund in der Verantwortung. Es wurde deshalb geprüft, ob im PG eine gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Abgeltung der Post durch den Bund geschaffen werden soll. Diese Option wurde verworfen. Die Post kann die Grundversorgung auch künftig eigenwirtschaftlich finanzieren, sofern ihr der regulatorische Rahmen eine Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse ermöglicht. Die angespannte finanzielle Situation des Bundes steht zudem einer staatlichen Abgeltung entgegen.

- **Redimensionierung der Grundversorgung:** Der Bund hat eine *ausreichende* Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu gewährleisten. Die Vorstellung davon, was «ausreichend» sein soll, wandelt sich im Laufe der Zeit. Grundsätzlich ist es am Gesetzgeber, den Verfassungsauftrag zu konkretisieren resp. den Inhalt und den Umfang der Grundversorgung zu bestimmen. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Post wurde eine Redimensionierung der Grundversorgung ab Inkrafttreten eines revidierten PG geprüft. Auch diese Option wurde verworfen. Die Grundversorgung soll nicht lediglich die minimale Versorgung in allen Landesteilen sicherstellen. Sie soll auch künftig dafür sorgen, dass die Qualität der Dienstleistungen in strukturschwachen oder entlegenen Gebieten mit jenen in Städten oder Agglomerationen vergleichbar bleibt.

2.3 Eckwerte der Revision

Die ersten Schritte in Richtung digitaler Transformation der Grundversorgungsdienste auf Verordnungsstufe sollen der Post mittelfristig mehr Freiheit geben, die Form der Bereitstellung an das sich ändernde Kundenverhalten anzupassen. Längerfristig sind diese Massnahmen auf Verordnungsstufe jedoch nicht mehr ausreichend. Viele der stark physisch geprägten Dienstleistungen wie die Briefpost oder die Schaltereinzahlungen werden weiter zurückgehen und durch digitale Alternativen ersetzt werden. In welchem Tempo und Umfang die Nachfrage weiter sinken wird, ist hingegen schwer abschätzbar. Der Trend in Richtung digitale Dienstleistungen ist aber unumkehrbar. Um sicherzustellen, dass die Kosten für die Post ohne Abgeltung tragbar bleiben, sollte die Post ihr Angebot innert angemessener Frist an das veränderte Kundenverhalten anpassen können.

Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des PG nimmt dazu folgende Regulierungsansätze auf:

1. Die Kontinuität in der Grundversorgung bleibt gewährleistet. Bei Inkrafttreten des revidierten PG orientieren sich die Vorgaben an die Post grundsätzlich am geltenden Recht (inkl. vorgezogene Massnahmen auf Verordnungsstufe). Umfang und Qualität der Grundversorgung werden nicht reduziert.
2. Eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen entsprechend

Kommentiert [A1]: Wir teilen dieses regionalpolitische Argument nicht. Aufgabe der Grundversorgung ist es, ein gewisses Niveau an Leistungen in allen Landesteilen zu sichern. Es kann aber nicht Aufgabe der Grundversorgung sein, sicherzustellen, dass in allen Landesteilen dasselbe Niveau herrscht. (Ansonsten müsste man ja z.B. Glasfaseranschlüsse in die Grundversorgung aufnehmen).

Kommentiert [A2]: Prognosen werden oben aufgeführt.

Kommentiert [A3]: U.E. ist es falsch, die Grundversorgung rein nach der Finanzierungsmöglichkeiten zu richten. Stattdessen muss politisch das Level bestimmt werden und dann dieses so günstig wie möglich erbracht werden.

Kommentiert [A4]: Wir lehnen diesen Mechanismus ab. Anstatt festzulegen, welche Grundversorgung künftig gewünscht und finanziert wird, verlagert er diese Diskussionen in die Zukunft. Wir erachten eine solche Verzettelung der Diskussion politisch für nicht wünschenswert. Zudem verunmöglicht dies der Post eine langfristige Strategie. Das UVEK betonte bisher stets, dass die Post genügend Vorlaufzeit benötigt, um sich auf Veränderungen beim Grundversorgungsauftrag einzustellen (so z.B. im Fazit zum Bericht zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten vom 19.01.2024. Für uns ist nicht nachvollziehbar, wie dies gewährleistet werden soll.



den Bedürfnissen von Bevölkerung und Unternehmen bleibt weiterhin gewährleistet. Es wird ein Mindestumfang für die Grundversorgung festgelegt, den die Post in jedem Fall und unabhängig vom Erreichen der Schwellenwerte anbieten muss (vgl. Tabelle in Kap. 2.4).

3. Die flexible Anpassung der Grundversorgungsdienste an die zukünftigen, sich ändernden Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen wird sichergestellt. Im PG wird ein Mechanismus für die Anpassung des Grundversorgungsauftrags entlang des fortschreitenden Nachfragerückgangs verankert. Die Post kann künftig bei Erreichen gewisser Schwellenwerte (z.B. Briefmenge, regulatorisches Ergebnis, Nettokosten der Grundversorgung) einen Antrag auf eine Anpassung der Grundversorgung innerhalb des Mindestumfangs (Ziff. 2) stellen. Der Bundesrat prüft den Antrag. Erachtet er ihn als gerechtfertigt, arbeitet er eine Verordnungsänderung aus. Der Bundesrat muss die Vorschläge der Post nicht berücksichtigen, sondern kann auch andere Massnahmen beschliessen. Er muss bei seinem Entscheid auch regionale Aspekte sowie die Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen berücksichtigen. Der Bundesrat kann auch unabhängig von einem Antrag der Post eine Anpassung des Grundversorgungsumfangs in die Vernehmlassung schicken, sofern er dies als notwendig erachtet. Dabei hat auch er sich an den Schwellenwerten auszurichten und darf den Mindestumfang nicht unterschreiten. Mit den Verordnungsanpassungen sollen die Kosten der Grundversorgung auf ein für die Post tragbares Niveau gesenkt werden. Die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat sind vom Bundesrat zu den entsprechenden Verordnungsentwürfen zu konsultieren und es wird jeweils eine Vernehmlassung durchgeführt. Je nach Entwicklung kann nicht ausgeschlossen werden, dass bereits beim Inkrafttreten des revidierten Gesetzes gewisse Schwellenwerte unterschritten werden und damit regulatorischer Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht.
4. Der Mechanismus, die konkreten Schwellenwerte sowie die Grundzüge des Verfahrens sind im Gesetz selbst zu regeln. Die gesetzliche Regelung muss vorhersehbar machen, unter welchen Voraussetzungen eine Anpassung des geltenden Grundversorgungsumfangs in Erwägung gezogen werden kann.
5. Die Anpassungen an der Grundversorgung sollen für Bevölkerung, Unternehmen und Parlament nachvollziehbar sein. Der Bund informiert die Öffentlichkeit jährlich in geeigneter Form über die Mengenentwicklung und die finanzielle Situation in der Grundversorgung. Die Post stellt dem Bundesrat die dazu benötigten Informationen zur Verfügung. Falls sich das Erreichen eines Schwellenwertes gemäss Ziff. 3 abzeichnet, legt die Post dem Bundesrat mögliche Handlungsoptionen zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung dar. Der Bundesrat orientiert die Öffentlichkeit frühzeitig über die voraussichtliche Notwendigkeit einer Anpassung des Grundversorgungsauftrags.



2.4 Umfang der Grundversorgung

Die Tabelle stellt den Umfang der Grundversorgung bei Inkrafttreten des revidierten PG dem zukünftig garantierten Mindestumfang gegenüber und zwar unabhängig der Regelungsstufe (Gesetz oder Verordnung):

Bereich	Grundversorgungsumfang bei Inkrafttreten des revidierten PG (entspricht aktueller Ausgestaltung inkl. Vernehmlassungsvorlage VPG-Revision vom 16.04.2025), unabhängig der Regelungsstufe	Mindestumfang der Grundversorgung, unabhängig der Regelungsstufe
Zugang	- Betrieb eines landesweiten Netzes an Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen, Briefeinwürfe)	- Sicherstellung des Zugangs zu den Dienstleistungen statt Infrastrukturauftrag
Briefe	- A-Brief - B-Brief - Digitaler Brief - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen	- Standard-Brief (E+2) - Digitaler Brief (E+0) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 3 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Pakete	- Priority-Paket (E+1) - Economy-Paket (E+3) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzel- und Massensendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen	- Priority-Paket (E+1) - Laufzeitvorgabe 90 % - Einzelsendungen - Zustellung an mind. 5 Wochentagen - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Zeitungen	- Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an 6 Wochentagen - Zustellung abonniertes Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung bis spät. 12.30 Uhr - Laufzeitvorgabe 90 % - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen	- Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an 5 Wochentagen - Laufzeitvorgabe 90 % - Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen
Zahlungsverkehr	- Zahlungsverkehrskonto inkl. unbares Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion und digitales Banking - Überweisung - Einzahlung - Auszahlung	- Zahlungsverkehrskonto inkl. unbares Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion und digitales Banking - Überweisung - Einzahlung - Auszahlung

- Zum **Zeitpunkt des Inkrafttretens** des revidierten PG (linke Spalte) umfasst die Grundversorgung das heutige Angebot inklusive der auf Verordnungsstufe vorgezogenen Massnahmen (vgl. Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der VPG vom 16.04.2025). Die Post stellt die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher. Sie nimmt Briefe und Pakete an ihren Zugangspunkten



entgegen und stellt alle Postsendungen an mindestens 5 Wochentagen zu. Abonnierte Tageszeitungen werden an 6 Wochentagen zugestellt. Die Hauszustellung erfolgt in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen. Die Post stellt landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten (Poststelle, Agentur, Briefeinwürfe) sicher. Im Zahlungsverkehr bietet die Post die Kontoeröffnung und -führung sowie die damit zusammenhängenden inländischen Dienstleistungen – Überweisung, Ein- und Auszahlung – an.

- Der **Mindestumfang** (rechte Spalte) bezeichnet das Angebot, das die Post in jedem Fall und unabhängig vom Erreichen der Schwellenwerte anbieten müssen. Die Inhalte können auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt sein. Es werden keine heutigen Verordnungsbestimmungen auf Gesetzesebene gehoben. So muss ein angemessener Zugang zu den Dienstleistungen gewährleistet bleiben. Im Zentrum wird aber nicht mehr eine bestimmte Form der Erbringung stehen, sondern der Zugang zu einer Dienstleistung (Formneutralität) und damit der Nutzen für die Kundinnen und Kunden. Dabei wird die Post weiterhin eine gewisse Anzahl bediente Zugangspunkte anbieten.

Die Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen bleibt erhalten. Die Grundversorgung umfasst noch ein Brief- und Paketprodukt sowie den digitalen Brief. Die Post bleibt zur Zustellung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften verpflichtet. Falls der Mengenrückgang dies erfordern sollte, kann die Zustellfrequenz mittels Verordnungsänderung für Briefe von 5 auf 3 Wochentage reduziert und ein Standard-Brief E+2 anstelle von A-Brief (E+1) und B-Brief (E+3) eingeführt werden. Die Grundversorgung umfasst bei den Briefen auch künftig Einzel- und Massensendungen. Für Einzelsendungen hat die Post einheitliche Listenpreise in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen festzulegen. Wenn die Post mit Absenderinnen oder Absendern von Briefen vertraglich individuelle Preise vereinbart hat, handelt es sich um Massensendungen.

Der Versand von Paketen wird bis 2030 voraussichtlich um weitere 40 % wachsen. Damit alle Menschen in allen Regionen den gleichen Zugang zum Wachstumsmarkt haben, soll die Pflicht für ein E+1-Paket bestehen bleiben. Im Paketmarkt ist die Post stärkerem Wettbewerb ausgesetzt als bei den Briefen. Um wettbewerbsfähig bleiben zu können, soll die Post mittelfristig in der Angebotsgestaltung und Preissetzung für grosse Vertragskunden mehr Spielraum erhalten (Wegfall Massensendung in der Grundversorgung).

Falls der Rückgang der Auflagenzahlen bei den Zeitungen anhält und die Verlage beispielsweise die (physische) Montagsausgabe, die in der Produktion sehr teuer ist, einstellen, könnte die Zustellfrequenz von 6 auf 5 Wochentage reduziert werden. Mit den rückläufigen Zeitungsmengen verliert die Frühzustellung zunehmend an Attraktivität und die Gebietsabdeckung nimmt ab. Dadurch steigt die Anzahl der Gebiete, in denen es keine Alternative zur Tageszustellung gibt. Der Zustellschluss 12.30 Uhr in Gebieten ohne Frühzustellung wird beibehalten, solange die physischen Zeitungen in der Bevölkerung nachgefragt werden.



Die Corona-Pandemie hat die Digitalisierung im Zahlungsverkehr stark beschleunigt. So hat insbesondere die Anzahl der über die Postfilialen getätigten Barüberweisungen zwecks Begleichung von Rechnungen stark abgenommen. Die bei der Abwicklung von Barzahlungsdiensten einzuhaltenden Vorgaben aus der Geldwäschereigesetzgebung und die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur ist sehr kostenintensiv und für die Post stark defizitär.

Der Gesetzgeber gibt im Bereich Zahlungsverkehr heute lediglich vor, dass die Post eine ausreichende Versorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicherstellen muss. Diese Dienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsteile in allen Landesgegenden in angemessener Distanz zugänglich sein. Die Erfüllung ist – anders als bei den Postdiensten – nicht an eine bestimmte physische Infrastruktur geknüpft. Damit verfügt der Verordnungsgeber über Spielraum, die Zahlungsverkehrsdienste entlang den relevanten Bedürfnissen auszugestalten.

Bereits heute werden die Kundenbedürfnisse im Zahlungsverkehr weitgehend und zunehmend digital und damit ausserhalb des Poststellennetzes abgedeckt. Trotz dieser Entwicklungen spielt Bargeld in der Schweiz immer noch eine wichtige Rolle. Ein vollständiger Verzicht auf Barzahlungsdienste und damit verbunden auf physische Zugangspunkte erscheint zumindest aus heutiger Sicht noch nicht möglich.

Mit Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung soll weiterhin gesetzlich garantiert sein, dass die Post einen ausreichenden und angemessenen Zugang zum Zahlungsverkehr sicherstellt. Der Bundesrat soll seinen Spielraum nutzen können, um einzelne Zahlungsverkehrsdienste neu zu definieren, einzuschränken oder aus der Grundversorgung herauszunehmen.

2.5 Weitere Revisionsthemen

Die Grundversorgung kann nicht isoliert betrachtet werden kann. Das PG bezweckt sowohl die Sicherstellung der Grundversorgung als auch die Schaffung der Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb. Die Anpassungen bei der Grundversorgung ziehen auch Änderungen im Bereich der Aufsicht, Preisgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung nach sich. Darunter fallen die Prüfung der Vorgaben zum Quersubventionierungsverbot (vgl. Empfehlung 3 im Bericht der EFK vom 24.2.2025 betr. Prüfung des Modells der Kosten- und Leistungsrechnung der Post), die Einführung einer sektorspezifischen Preisregulierung und vom Parlament überwiesene Motionen (19.3039 Mo. Feller «Aufsicht der PostCom über die Einhaltung der Tarife der Brief- und Paketzustellung. Sicherstellen, dass der Wille des Gesetzgebers respektiert wird», 17.3013 Mo. KVF-N «Die Aufsichtsinstrumente im Postbereich gesetzlich verankern. Aufsichtsinstrumente des BAKOM sollen analog denen der PostCom auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt werden»).

Infolge des Rückgangs des Briefvolumens verliert das Monopol für Briefe bis 50 g als Finanzierungsquelle der Grundversorgung zunehmend an Bedeutung. Nachdem in der EU die erhoffte Wettbewerbsintensivierung nach der vollständigen Marktöffnung

Kommentiert [A5]: U.E. kann es nicht bei einer Prüfung bleiben. Das UVEK hat ggü. der EFK zugesagt, dem BAKOM einen Auftrag zu erteilen, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Diese Gesetzesvorlage muss u.E. unbedingt Teil der vorliegenden Revision sein.

Kommentiert [A6R5]: Ein entsprechender Auftrag sollte deshalb auch im BRB aufgenommen werden.



weitgehend ausgeblieben ist, und wohl nur Geschäftskunden und die Bevölkerung städtischer Gebiete von einer Aufhebung des Restmonopols profitieren würden, soll auch der Mindestumfang nach wie vor ein Monopol auf Briefen bis 50 g beinhalten.

Kommentiert [A7]: Worauf stützt sich diese Aussage?

Kommentiert [A8]: Das lehnen wir ab. Die Begründung überzeugt uns nicht. Die Aufhebung des Restmonopols ist insb. auch wichtig, um wirksamen Wettbewerb auf benachbarten Märkten sicherzustellen.

3. Revision des POG

Aufgrund ihrer grossen Herausforderungen wie die bereits erwähnten Mengenrückgänge im Kerngeschäft und dem eingeschränkten Geschäftsmodell von PostFinance entwickelte die Post ihre Strategie «Post von morgen», die neben Effizienz- und Preissmassnahmen auch den Auf- und Ausbau von Tätigkeitsfeldern ausserhalb der Grundversorgung vorsieht. Diese Entwicklung wirft Fragen zur Legitimität staatlichen Handelns auf und löst in der Politik und Privatwirtschaft Unbehagen aus. Eine ganze Reihe parlamentarischer Vorstösse sind Ausdruck dieses Unbehagens (vgl. 21.4595 Mo. Rechsteiner «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrages halten» (überwiesen; Zuständigkeit UVEK); 22.3226 Mo. Jauslin «Die Post für den Leistungsauftrag trimmen» (Annahme im Erstrat); 23.462 Pa.Iv. Grossen «Klare Spielregeln für Bundesunternehmen im Wettbewerb mit Privaten» (Zuständigkeit WAK-N); 22.4562 Mo. Grossen «Eindämmung unfairer Konkurrenz durch Bundesbetriebe» (Annahme im Erstrat)). Im Rahmen der Behandlung der 23.462 Pa.Iv. Grossen befasst sich die WAK-N derzeit mit der Frage einer allfälligen Anpassung des Zweckartikels und der Einführung eines individuellen Rechtsschutzes zur Überprüfung der Einhaltung des Zweckartikels im POG.

Bezüglich der Übernahmen von KLARA Business AG und Livesystems AG durch die Post sind zudem Aufsichtsbeschwerden von zwei Konkurrenten vor dem Bundesgericht hängig, wobei auch die Zulässigkeit dieser Beschwerdeverfahren an sich rechtlich umstritten ist. Auch hinsichtlich der Erarbeitung der Botschaft zur Totalrevision des BG über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist es notwendig, die bestehenden Unsicherheiten betreffend zulässige digitale Dienstleistungen der Post zu klären.

All diese Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit, dass Rechtssicherheit geschaffen wird in Bezug auf die Zulässigkeit von Tätigkeiten der Post ausserhalb der Grundversorgung, namentlich in Zusammenhang mit digitalen Leistungen. Daher soll der Zweckartikel (Art. 3 POG) präzisiert sowie ein individueller Rechtsschutz zur Überprüfung seiner Einhaltung eingeführt werden.

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Eine abschliessende Beurteilung der finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund und die Post ist aktuell nicht möglich. Die Auswirkungen werden bei der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage vertieft untersucht.

4.1 Revision PG

Mit den Anpassungen wird die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung langfristig auf eine tragfähige Basis gestellt. Insbesondere ermöglicht die PG-

Kommentiert [A9]: Post und PostCom weisen die Nettokosten der Grundversorgung bereits heute aus. Es sollte somit möglich sein, die Nettokosten der einzelnen Massnahmen einzuschätzen. Für die Vernehmlassungsvorlage sollten u.E. unbedingt die Kosten für die Erbringung der einzelnen Elemente des Mindestumfangs ausgewiesen werden. So kann eine fundierte Diskussion geführt werden, was uns die Grundversorgung wert ist. Die ist wichtig, weil die Grundversorgung heute nicht transparent durch eine Abgeltung finanziert wird.



Revision der Post die Ausrichtung ihres Angebots auf die tatsächlichen Bedürfnisse von Bevölkerung und Unternehmen und eine Stabilisierung der mit dem Grundversorgungsauftrag einhergehenden Kosten. Der Umfang der finanziellen Entlastung ist von der konkreten Ausgestaltung der Vorgaben auf Gesetzes- und Verordnungsstufe abhängig. Insgesamt dürfte die Flexibilisierung des gesetzlichen Rahmens einen Spielraum für Kosteneinsparungen in Höhe eines tiefen dreistelligen Millionenbetrags pro Jahr schaffen.

Wie sich eine Anpassung des Querfinanzierungsverbots finanziell auf den Bund und die Post auswirkt, hängt von der gewählten Ausgestaltung ab. Es könnte die finanzielle Lage der Post beeinflusst werden, was Auswirkungen auf die Dividendenfähigkeit und Höhe der Gewinnausschüttungen an den Bund sowie den Beteiligungswert haben könnte. Eine Verschärfung des Quersubventionierungsverbotes hätte möglicherweise zur Konsequenz, dass die Post (inkl. PostFinance) gewisse Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht mehr anbieten dürfte. Der Wegfall defizitärer Dienstleistungen könnte sich positiv auf die finanzielle Lage der Post auswirken. Es ist aber auch möglich, dass gewisse Dienstleistungen infolge fehlender Deckung der eigenen regulatorischen Kosten (inkl. Eigenkapitalkosten) eingestellt werden müssten, obwohl die Dienstleistungen einen positiven Ergebnisbeitrag an den Konzern leisten oder für die Unternehmensentwicklung und die Erschliessung künftiger Ergebnispotentiale von Bedeutung sind. Diesfalls könnte die unternehmerische Entwicklung der Post und damit deren finanzielle Lage beeinträchtigt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die PG-Anpassungen die wirtschaftliche Situation der Post tendenziell verbessern und damit sowohl zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen als auch die finanziellen Risiken für den Bund als Eigner reduzieren werden. Auf den Bund hat die auszuarbeitende Vorlage voraussichtlich keine oder vernachlässigbare direkten personellen Auswirkungen.

4.2 Revision POG

Die finanziellen Auswirkungen hängen insbesondere von der konkreten Ausgestaltung des Zweckartikels ab. Eine Engerfassung des Zweckartikels hätte zur Folge, dass sich die Post aus gewissen Tätigkeitsbereichen zurückziehen müsste. Sofern es sich dabei um gewinnbringende Tätigkeiten handelt, so könnte ein solcher Rückzug negative Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Post und damit auch auf die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung haben. Denkbare Alternativen wären eine Reorganisation der Post, Desinvestitionen oder eine Privatisierung des Unternehmens.

Bei Einführung einer Regelung des Rechtsschutzes zur Überprüfung der Zweckartikelkonformität der Tätigkeiten der Post wäre das geltende Steuerungsmodell der Public Corporate Governance zu überprüfen. Die zuständige Behörde müsste bestimmt, mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und die Abgrenzung zwischen den verschiedenen im Postbereich tätigen Aufsichtsbehörden präzisiert werden.



5. Ergebnisse der Ämterkonsultation

Eine Stellungnahme eingereicht haben....

6. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen/Zeitplan

Die in Kap. 2.3 beschriebene dynamische Ausgestaltung des Regulierungsrahmens ermöglicht es, die weiteren Mengenentwicklungen zu beobachten und die Grundversorgungsdienste bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte schrittweise an die veränderte Nachfrage anzupassen. Dadurch wird gewährleistet, dass Dienstleistungen erst dann reduziert werden, wenn sie von einem relevanten Teil der Bevölkerung und Unternehmen nicht mehr nachgefragt werden. Die Festlegung eines Mindestumfangs im Gesetz schafft Rechtssicherheit und garantiert, dass eine noch weitergehende Umgestaltung der Grundversorgung durch den Gesetzgeber erfolgen müsste.

Es soll gestützt auf die vorliegend dargelegten Eckwerte eine Vorlage zur Revision des PG und des POG erarbeitet und bis am 30. Juni 2026 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Wir bitten Sie, vom Aussprachepapier Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussdispositiv zuzustimmen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Albert Röstli

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Übersicht (d/f)
- MM (d)

Zum Mitbericht an:

alle anderen Departemente und BK

Schwaller Larissa SECO

Von: [REDACTED]
Gesendet: Montag, 7. Juli 2025 11:35
An: Scherrer Annette BAKOM
Cc: Leist Stefan SECO; Scheidegger Eric SECO; Indergand Ronald SECO; [REDACTED]
Betreff: WG: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung
Anlagen: ASP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung_Kommentare SECO.docx; Stellungnahme SECO zum AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung_sig.pdf

Liebe Annette

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme im obengenannten Geschäft.

Unsere Kommentare zum AsP kannst du direkt dem Dokument im Korrekturmodus entnehmen. Zudem findest du anbei die Stellungnahme des SECOs.

Vielen Dank im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehe ich sehr gerne zur Verfügung.

Beste Grüsse

[REDACTED]
[REDACTED]
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik

Holzikofenweg 36, 3003 Bern

Tel. [REDACTED]
[REDACTED]

www.seco.admin.ch

Von: Scherrer Annette BAKOM <annette.scherrer@bakom.admin.ch>

Gesendet: Freitag, 13. Juni 2025 11:21

An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGe@gs-edi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaeft@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _GS-UVEK-Registatur <registrator@gs-uvek.admin.ch>; _BABS-Direktion <direktion@babs.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; _WEKO-Registatur <registrator@weko.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EDA-DV Aemterkonsultationen <dv.aemterkonsultationen@eda.admin.ch>

Cc: _BAKOM GL Ext <bakom.gl_ext@bakom.admin.ch>; _BAKOM-Registatur <registratur@bakom.admin.ch>; Corti Marilena GS-UVEK <marilena.corti@gs-uvek.admin.ch>; Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>

Betreff: ÄK BAKOM: AsP Eckwerte für eine Revision der Postgesetzgebung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultation erhalten Sie den Entwurf des Aussprachepapiers und Beschlussdispositivs.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Freitag, 4. Juli 2025**, an Annette Scherrer, 058 460 54 65, annette.scherrer@bakom.admin.ch, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Annette Scherrer

Stv. Leiterin Abteilung Telecomdienste und Post/
Leiterin Sektion Post

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, CH 2501 Biel

Tel. +41 58 460 54 65

Fax. +41 58 460 55 28

[REDACTED]

Von: [REDACTED]
Gesendet: Dienstag, 3. Juni 2025 08:54
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Cc: Scheidegger Eric SECO; Indergand Ronald SECO; [REDACTED]; [REDACTED]
Betreff: WG: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»
Anlagen: [233101273] AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas.docx; [461970564] BRB AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas.docx; [828145147] 10.1.2025 Gutachten Prof. Alberini.pdf

Liebe Karin

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum obengenannten Geschäft.

Inhaltlich scheint uns die empfohlene Variante zur Umsetzung der Motion 21.4595 Rechsteiner sinnvoll und gut begründet. Wir stellen aber folgenden Antrag:

Antrag:

3.2 des BRB soll folgendermassen angepasst werden:

*Das UVEK wird, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), beauftragt, im Rahmen der anstehenden Revision der Postgesetzgebung ~~die Aufnahme einer~~ eine gesetzliche Grundlage zur sinngemässen Umsetzung der Motion **(Anpassung Zweckartikel und Einführung individueller Rechtsschutz)** zu ~~prüfen~~ **vorschlagen**.*

Begründung:

- Ob es gesetzliche Anpassungen zur Umsetzung der Mo. Rechsteiner braucht (insbesondere Anpassung Zweckartikel und individueller Rechtsschutz) steht für uns ausser Frage und muss nicht erst geprüft werden. Lediglich eine Anpassung der strategischen Ziele käme u.E. einer Nichtumsetzung der Motion gleich. Neben dem Willen des Parlaments, die Tätigkeiten der Post stärker einzuschränken, ist eine Anpassung des Zweckartikels und die Einführung eines individuellen Rechtsschutzes auch ordnungspolitisch notwendig. Ordnungspolitisch ist es elementar, dass der Gesetzgeber klar festlegt, wo staatliche Unternehmen tätig sein dürfen und wo nicht. Aktuell wird Art. 3 des POG aber von verschiedenen Kreisen (auch innerhalb der Bundesverwaltung) sehr unterschiedliche ausgelegt. U.E. kann nur eine Präzisierung des Zweckartikels, kombiniert mit einem individuellen Rechtsschutz und der damit einhergehenden Auslegung des Zweckartikels durch ein Gericht, Klarheit schaffen, wo die Post tätig sein darf und wo nicht. Entsprechende gesetzliche Anpassungen sind deshalb zwingend in die kommende Revision der Postgesetzgebung aufzunehmen.
- Ein Prüfauftrag schafft keine Klarheit zum Inhalt der vorgesehenen Revision der Postgesetzgebung und verhindert eine Koordinierung mit den laufenden Arbeiten im Parlament (Pa.Iv. Grosse). Das UVEK sollte spätestens im kommenden AsP (Anpassung Grundversorgung Post, PG-Revision) Klarheit schaffen, wie es die unterschiedlichen Elemente der Revision der Postgesetzgebung (Anpassung Grundversorgung, Anpassung Quersubventionierungsverbot, Anpassung Zweckartikel, Einführung individueller Rechtsschutz) angeht. Dies ist insbesondere mit Blick auf die laufenden Arbeiten im Parlament (Pa.Iv. Grosse) zentral. Nur so können widersprüchliche Vorlagen verhindert werden. Wenn der Bundesrat dem UVEK nun lediglich einen Prüfauftrag erteilt, wird keine Koordinierung der Arbeiten ermöglicht.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unseres Anliegens und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Liebe Grüsse

Von: _GS-UVEK-Registatur <registrator@gs-uvek.admin.ch>

Gesendet: Dienstag, 13. Mai 2025 16:46

An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGe@aemterkonsultation-bdge.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaefte@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _WEKO-Registatur <registrator@weko.admin.ch>; _BfK-Info <info@bfk.admin.ch>; _BAKOM-Registatur <registrator@bakom.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; aemterkonsultationen@finma.ch; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>

Cc: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>

Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. Asp Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

ÄMTERKONSULTATION

AsP Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultationen erhalten Sie im Anhang den Entwurf des Aussprachepapiers und Unterlagen.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Dienstag, 3. Juni 2025** an **Frau Karin Schmitter Hartmann**, karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch, Telefon 058 463 96 39, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Sonja Pfäffli

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Generalsekretariat GS-UVEK
Leiterin Geschäfte und Registatur

Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern

Telefon +41 58 46 18193
sonja.pfaeffli@gs-uvek.admin.ch
www.uvek.admin.ch

Scherrer Annette BAKOM

Von: Wegelin Philipp WEKO
Gesendet: Dienstag, 20. Mai 2025 09:14
An: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK
Cc: Söhner-Bührer Carole WEKO; Siebert Sutter Claudia WEKO
Betreff: WG: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»
Anlagen: [233101273] AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas.docx; [461970564] BRB AsP UVEK 202505xx Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas.docx; [828145147] 10.1.2025 Gutachten Prof. Alberini.pdf

Sehr geehrte Frau Schmitter Hartmann

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der rubrizierten Ämterkonsultation.

Gerne teilen wir Ihnen mit, dass aus wettbewerblicher Sicht keine Bemerkungen angezeigt sind.

Freundliche Grüsse
Philipp Wegelin

Philipp Wegelin, Dr. oec.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Wettbewerbskommission Sekretariat
Dienst Infrastruktur

Hallwylstrasse 4, CH-3003 Bern
Tel. +41 58 467 42 52
philipp.wegelin@weko.admin.ch
www.weko.admin.ch

Von: _GS-UVEK-Registratur <registratur@gs-uvek.admin.ch>
Gesendet: Dienstag, 13. Mai 2025 16:46
An: _BK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@bk.admin.ch>; _EDA-GS Geschäftsverwaltung <geschaeftsverwaltung@eda.admin.ch>; _GSEDI-Aemterkonsultation-BRGe <Aemterkonsultation-BRGe@aedi.admin.ch>; _GS-EJPD-Dok <dok@gs-ejpd.admin.ch>; _BJ-Info (Postmaster) <info@bj.admin.ch>; _GS-VBS-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-vbs.admin.ch>; _EFD-Ämterkonsultationen <aemterkonsultationen@gs-efd.admin.ch>; _EFV-Bundesratsgeschäfte <bundesratsgeschaeft@efv.admin.ch>; _EPA-Gever <gever@epa.admin.ch>; _GS-WBF-Kanzlei <kanzlei@gs-wbf.admin.ch>; _SECO-GeKo Geschäftssteuerung <geko@seco.admin.ch>; _WEKO-Registratur <registratur@weko.admin.ch>; _BFK-Info <info@bfk.admin.ch>; _BAKOM-Registratur <registratur@bakom.admin.ch>; _RegInfra-Info-Postcom <info@postcom.admin.ch>; _EFK-Aemterkonsultationen <aemterkonsultationen@efk.admin.ch>; aemterkonsultationen@finma.ch; _PUE-Webmaster <webmaster@pue.admin.ch>
Cc: Schmitter Hartmann Karin GS-UVEK <karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch>; Kubaç Nesrin GS-UVEK <nesrin.kubac@gs-uvek.admin.ch>
Betreff: ÄK UVEK/GS 20250513. AsP Umsetzung Mo. 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

ÄMTERKONSULTATION

AsP Umsetzung Motion 21.4595 Rechsteiner Thomas «Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten»

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen erwähnter Ämterkonsultationen erhalten Sie im Anhang den Entwurf des Aussprachepapiers und Unterlagen.

Wir bitten Sie, Ihre allfällige Stellungnahme bis am **Dienstag, 3. Juni 2025** an **Frau Karin Schmitter Hartmann**, karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch, Telefon 058 463 96 39, einzureichen.

Ohne Ihren Bericht bis zum genannten Zeitpunkt gehen wir davon aus, dass Sie mit den Entwürfen einverstanden sind.

Vielen Dank und freundliche Grüsse

Sonja Pfäffli

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
Generalsekretariat GS-UVEK
Leiterin Geschäfte und Registratur

Bundeshaus Nord, Kochergasse 10, 3003 Bern

Telefon +41 58 46 18193
sonja.pfaeffli@gs-uvek.admin.ch
www.uvek.admin.ch