

wirtschaft

Nur das Parlament kann die waghalsige Einkaufstour der Post stoppen – wenn es denn will

Die Expansion des Staatskonzerns in digitale Geschäftsbereiche sorgt für heftige Kritik. Juristisch dürfte die Strategie der Post laut einem renommierten Rechtsprofessor allerdings kaum angreifbar sein. Eine überparteiliche Gruppe von Politikern will nun die Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen auf dem Gesetzesweg eindämmen.

Stefan Häberli, Bern

Kritikern wäre es lieber, die Post würde sich weiterhin auf die Zustellung von Briefen beschränken. Elia Bianchi / Keystone

Roberto Cirillo wirkte schon entspannter. Vor gut dreieinhalb Jahren hat der Tessiner den Chefposten bei der Post übernommen. Als er jüngst von «20 Minuten» gefragt wurde, ob der Umbau der Post wegen des Mitmischens der Politik schwieriger sei, als er gedacht habe, gab er zu: «Wenn ich das gewusst hätte, wie schwierig es ist, hätte ich den Job wohl nicht übernommen.» Der ehemalige McKinsey-Mann muss den Konzern umkrepeln. Die Erträge aus dem Monopol für Briefe mit einem Gewicht von bis zu 50 Gramm sinken stetig. Die Banktochter Postfinance schwächelt. Die wirtschaftlichen Aussichten des Konzerns sind mittelfristig düster.

Waghalsige Digitalstrategie

Die Post-Führung sucht den Befreiungsschlag mit einem waghalsigen Vorstoss in neue Geschäftsfelder. Der Konzern will in den Bereichen Gesundheit, KMU und Behörden digitale Ökosysteme aufbauen. Dazu hat er diverse Unternehmen gekauft. Die «Einkaufstour» stösst auf Widerstand. Cirillo kann sich nur beschränkt seiner Hauptaufgabe, dem Umbau der Post, widmen. Er muss auch Kritik am Vorstoss in Märkte, die bisher gut ohne den Staatskonzern ausgekommen sind, abwehren. Das tut er eloquent und schlagfertig, aber auch mit kurzer Zündschnur. Eigentlich könnte Cirillo die Kritik gelassen nehmen. Der Bundesrat hat die riskante Strategie des Konzerns genehmigt. Für die Postministerin Simonetta Sommaruga hat es Priorität, dass der Service public nicht allzu stark zurechtgestutzt werden muss. Das Finanzdepartement wiederum dürfte vor allem verhindern wollen, dass die Post künftig auf Bundesgelder angewiesen ist. Die Gefahr, dass der Bundesrat der Post einen Marschhalt verordnet, ist gering. Der Gewerbeverband Berner KMU sieht deshalb das Parlament in der Verantwortung. Unter dem Motto «Fair ist anders» kritisiert er seit langem, dass der teilstaatliche Elektrizitätskonzern BKW massenhaft Gebäudetechnikfirmen aufkauft. Der Verband will nun auch auf nationaler Ebene gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen vorgehen. Der Direktor und SVP-Nationalrat Lars Guggisberg erwähnte am Dienstag vor den Medien namentlich die Post. Eine Gruppe von Berner Kantonspolitikern, die von den Grünen bis zur EDU das gesamte politische Spektrum abdecken, werde dazu Vorschläge ausarbeiten. Als Grundlage dient eine Studie eines Teams rund um den ZHAW-Professor und ehemaligen Vizedirektor der Wettbewerbskommission Patrick Krauskopf.

Das Gutachten ist naturgemäss auch relevant für die Diskussion rund um die Post. Was der Staatskonzern darf, ist im Postorganisationsgesetz festgehalten. Aufgezählt werden im sogenannten Zweckartikel als Haupttätigkeiten die Beförderung von Postsendungen, Finanzdienstleistungen und der Personentransport. Von digitalen Dienstleistungen steht im Gesetz kein Wort. Man kann sich also fragen, ob die Expansion der Post überhaupt rechtens ist. Der Staats- und Verwaltungsrechtler Andreas Stöckli bejahte dies in einem im Auftrag der Post erstellten Gutachten. Stark vereinfacht argumentiert der Professor der Universität Freiburg so: Der Zweckartikel erlaube der Post auch Nebentätigkeiten («damit zusammenhängende Dienstleistungen»). Der Konzern dürfe gewisse Postdienste, die bisher nur physisch angeboten worden seien, in die digitale Welt überführen. Die digitale Informationsübermittlung sei grundsätzlich vereinbar mit dem Gesetzesartikel. Gemäss Stöcklis Interpretation wären der Post in der Welt der Bits und Bytes kaum Grenzen gesetzt.

Stellt der Professor die Rechtslage gar kreativ im Sinne seines Auftraggebers dar? Offensichtlich nicht. Patrick Krauskopf, der die Studie für den Gewerbeverband Berner KMU verfasst hat, kommt im Wesentlichen zum gleichen Ergebnis wie Stöckli. Kurz: Die Einkaufstour der Post dürfte legal sein. Das gilt zumindest dann, wenn man die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtes als Massstab nimmt. Krauskopf und seine Mitautoren kritisieren diese zwar im Gutachten. Doch wenn man die Rechtsprechung als gegeben betrachtet, dürfte die Expansion der Post gemäss Krauskopf wohl die rechtsstaatlichen Minimalanforderungen an privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates erfüllen: Diese muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein.

Anders als der Laie vermuten mag, dürfte die Post aus Sicht des Bundesgerichts diese Kriterien erfüllen. Dass der Konzern in Geschäftsfelder expandiert, die im Gesetz nicht als Haupttätigkeit erwähnt werden, dürfte das Bundesgericht laut Krauskopf nicht allzu eng sehen. Die Lausanner Richter vertreten den Standpunkt, dass öffentliche Unternehmen «im Rahmen einer zulässigen unternehmerischen Flexibilität» weitere Dienste anbieten dürfen. Zudem zählen für das Bundesgericht auch betriebswirtschaftliche Gründe zum öffentlichen Interesse. Wenn die Post argumentiert, sie müsse ein neues wirtschaftliches Standbein aufbauen, um die Finanzierung der Grundversorgung sicherzustellen, könnten die Bundesrichter dies akzeptieren.

«Aus ordnungspolitischer und ökonomischer Sicht ist das äusserst fragwürdig», sagt Krauskopf. Aus seiner Sicht brauchte es ein gesellschaftliches Interesse, etwa ein drohendes Marktversagen, um eine privatwirtschaftliche Staatstätigkeit zu legitimieren. Auch als verhältnismässig dürfte das Bundesgericht die Einkaufstour des Konzerns taxieren. Laut der bisherigen Rechtsprechung wäre sie erst dann unverhältnismässig, wenn die Post «einen wesentlichen Teil der Wirtschaft» kontrollierte. Das ist laut Krauskopf kaum der Fall. «Die Anforderungen an Staatsunternehmen sind so tief angesetzt, dass sie kaum eine begrenzende Wirkung entfalten», sagt der Wettbewerbsrechtler. Die Richter dürften die Expansion der Post also kaum stoppen.

Jene Parlamentarier, die sich über die Strategie des Konzerns beklagen, müssten also gesetzgeberisch tätig werden.

Intransparente Finanzierung

Zwei Ansätze stehen dabei im Vordergrund: Erstens könnte das Parlament im Postorganisationsgesetz präzisieren, was die Post darf – und was nicht. Zweitens könnten die Räte das Finanzierungsmodell ändern. Geld vom Bund erhält die Post – ausser für Postauto – bis heute nicht. Traditionell werden die Kosten der Grundversorgung mit Gewinnen aus dem Briefmonopol und von Postfinance gedeckt. Diese Querfinanzierung war politisch bequem, solange sie funktionierte. Mangels Transparenz nahm die Bevölkerung die wahren Kosten der Grundversorgung nicht wahr. Der Länderverein OECD plädiert dafür, dass Unternehmen wie die Post eine staatliche Abgeltung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhalten. Das hätte den Vorteil, dass die Finanzierung des Service public nicht vom Erfolg einer riskanten Strategie abhängig wäre.