



BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN

BMF - I/4 (I/4)

An das
Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

GZ. BMF-112700/0020-I/4/2005

Himmelpfortgasse 4-8
Postfach 2
A-1015 Wien

Sachbearbeiter:
Mag. Hans-Jürgen Gaugl
Telefon: +43 (1) 514 33 1471
Internet: Hans-Juergen.Gaugl@bmf.gv.at
DVR: 0000078

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Postgesetz 1997 geändert wird
(Postgesetznovelle 2005); Stellungnahme des BMF (Frist: 22.08.2005)

Das Bundesministerium für Finanzen beehrt sich, zum gegenständlichen Entwurf, welcher mit Schreiben vom 25. Juli 2005, GZ BMVIT-630.030/0003-III/PT1/2005 zur Begutachtung versendet wurde, wie folgt Stellung zu nehmen:

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass zu jedem Gesetzesvorhaben ein schlüssiges Konzept zu erstellen ist, in welchem alle etwaigen mit der Realisierung verbundenen Kosten und Einsparungen detailliert aufgeschlüsselt und unter Beachtung der gemäß § 14 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz ergangenen Richtlinie für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F., transparent und nachvollziehbar dargestellt werden.

Die zum gegenständlichen Begutachtungsentwurf vorgenommene Darstellung der finanziellen Auswirkungen erscheint dem Bundesministerium für Finanzen nicht ausreichend, da der erforderliche Aufwand der Regulierungsbehörde sowie des Postbüros konkret zu beziffern wäre.

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen entspricht somit nicht den Anforderungen des § 14 BHG. Aus haushaltsrechtlicher Sicht muss daher das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie aufgefordert werden, die Vervollständigung der Darlegung der finanziellen Auswirkungen des Entwurfes nachzureichen, wobei darauf Bedacht zu nehmen ist, dass sowohl das Postbüro, als auch die Regulierungsbehörde möglichst kosteneffizient gestaltet wird.

Inhaltlich hat das Bundesministerium für Finanzen den vorliegenden Entwurf unter zwei Gesichtspunkten geprüft:

- Auswirkungen im Hinblick auf das Teilnehmungsmanagement der ÖIAG gemäß § 9 Abs. 1 ÖIAG-Gesetz 2000 hinsichtlich der Österreichischen Post AG (gesetzlicher Auftrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Werterhaltung und Wertsteigerung der Teilnehmungsunternehmen).
- Auswirkungen auf eine allfällige Börseneinführung der Österreichischen Post AG.

Dabei gibt der vorliegende Entwurf dem Bundesministerium für Finanzen Anlass zu folgenden Feststellungen betreffend den Liberalisierungszeitpunkt, die Aushöhlung des reservierten Bereiches, die regulatorischen Eingriffsrechte sowie die Schaffung von Anzeigepflicht und Mindeststandards für den Marktzugang von Mitbewerbern der Österreichischen Post AG:

Liberalisierungszeitpunkt

Die Abstimmung der weiteren Liberalisierung im Einklang mit den Entwicklungen auf EU-Ebene wird seitens des Bundesministeriums für Finanzen unterstützt. Aus Kapitalmarktsicht ist eine Österreich-spezifische Liberalisierung, die möglichen EU-weiten Liberalisierungsschritten zeitlich oder inhaltlich vorgreift, sehr problematisch.

In diesem Zusammenhang muss nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass eine Festlegung der vollständigen Liberalisierung mit 1. Jänner 2009 ohne detaillierte Regelungen zur Vergütung der Universaldienstleistung eine Art Worst-Case-Szenario wäre.

Aushöhlung des reservierten Bereiches

Im Jahr 2006 kommen zwei große Liberalisierungsschritte auf die Österreichische Post AG zu: die Reduktion des reservierten Bereiches von 100g auf 50g und die Öffnung der Hausbrieffachanlagen für die Mitbewerber. Beide Ereignisse stellen das Unternehmen Österreichische Post AG vor große wirtschaftliche Herausforderungen.

Das Bundesministerium für Finanzen weist daher ausdrücklich darauf hin, dass jede zusätzliche Maßnahme erhebliche negative Auswirkungen auf das wirtschaftliche Ergebnis des Unternehmens und folglich auch auf den Unternehmenswert hätte.

Im Vorfeld zur Erstellung des Begutachtungsentwurfes wurde wiederholt die Forderung erhoben, einzelne Teilmärkte oder Produkte bereits vorzeitig zu liberalisieren, wie etwa grenzüberschreitende hereinkommende Briefsendungen (Inbound-Sendungen), Mehrwertdienste oder die adressierte Direktwerbung.

Aus Sicht der Werterhaltung und des Kapitalmarktes sollte jede dieser diskutierten vorgezogenen Liberalisierungsmaßnahmen unterbleiben.

Eine Herausnahme bestimmter Mehrwertdienste aus dem reservierten Bereich - wie zum Beispiel Zustellung am nächsten Tag (T + 1), am gleichen Tag, Zustellung zu bestimmter Zeit oder Mail-tracking - würde de facto zu einer Auflösung beziehungsweise zum Verlust der Finanzierungsbasis des reservierten Bereichs führen und damit einen signifikanten Bewertungsabschlag nach sich ziehen. Die Österreichische Post AG würde die Universaldienstverpflichtung vollumfänglich behalten, gleichzeitig würde die entsprechende Finanzierungsbasis aber de facto aufgelöst. In diesem Fall wäre die Finanzierung des reservierten Bereichs entsprechend anzupassen.

Das gleiche gilt für eine vorgezogene Liberalisierung von Inbound-Sendungen, insbesondere, da der Markt für grenzüberschreitende abgehende Sendungen (Outbound-Sendungen) bereits seit 1. Jänner 2003 liberalisiert ist.

Weiters sollte der Bereich der adressierten Direktwerbung ohne Einschränkung im reservierten Bereich verbleiben.

Es muss vermieden werden, dass durch vorgezogene Liberalisierungsmaßnahmen der Wert der Österreichischen Post AG gemindert wird. Die Herausforderungen der nächste Jahre sind für das Unternehmen ohnehin sehr groß, seien es die geplanten Liberalisierungsschritte für 2006 oder die Substitution von Produkten der Österreichischen Post AG durch andere Medien (e-commerce, Internet etc.), die zu sinkenden Briefvolumen führen.

Regulatorische Eingriffsrechte

In einem sich in Liberalisierung befindlichen Markt muss den Unternehmen die Möglichkeit geboten werden, sich auch marktkonform verhalten zu können. Dies gilt besonders für stark regulierte Unternehmen, wie die Österreichische Post AG, die sich im Wettbewerb neuen Herausforderungen stellen müssen.

Jede zusätzliche Regulierung ist daher unbedingt zu vermeiden.

Hier ist insbesondere der Entwurf des neuen § 4 Abs. 5 (Universaldienstkonzept) zu nennen, der eine starke Einflussnahme der Politik auf das Unternehmen schaffen würde. In der geltenden Universaldienstverordnung werden objektive Kriterien für die Schließung eines Postamtes festgelegt.

Ein Abgehen von diesem objektiven Entscheidungsansatz stellt einen schweren Eingriff in den Unternehmenswert dar.

Aus Sicht des Kapitalmarktes ist eine Klarstellung, dass das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Postgesetznovelle 2005 bestehende Netz an Postgeschäftsstellen als flächendeckende Versorgung gilt, ein wichtiger Punkt. Ein Zustimmungs- beziehungsweise Vetorecht des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie oder des Regulators ohne klare, objektive Kriterien ist daher problematisch. So muss eine Filialschließung zulässig sein, wenn die Filiale nachhaltig unwirtschaftlich und eine alternative Versorgung sichergestellt ist. Dies gilt insbesondere, wenn ein Minister die Entscheidung zu treffen hat oder der Regulator nicht unabhängig ist.

Aus Kapitalmarktsicht wäre daher eine unabhängige Regulierungsbehörde zu bevorzugen, um Marktaufsicht und Regulierungsaufgaben dem politischen Druck zu entziehen. Für eine Übergangsphase bis zur vollständigen Liberalisierung wäre eine Beibehaltung des Status quo akzeptabel.

Es wird daher folgende Textierung des § 4 Abs. 5 vorgeschlagen:

„Der Universaldienstbetreiber hat ein Konzept zur Erbringung des Universaldienstes zu erstellen (Universaldienstkonzept) und der Regulierungsbehörde bis spätestens 1. März jeden Jahres vorzulegen. Das Konzept ist jährlich zu aktualisieren. Alle den Universaldienst betreffenden Maßnahmen, wie insbesondere die Restrukturierung des Filialnetzes, allgemeine Änderungen bei den Öffnungszeiten der Filialen und Änderungen im Bereich der Versorgung mit Briefkästen, können im Rahmen dieses Konzeptes erfolgen, wobei auf die flächendeckende Versorgung mit Universaldienstleistungen Bedacht zu nehmen ist. Im das Filialnetz betreffenden Teil des Konzeptes (Filialnetzkonzept) vorgesehene Schließungen von Postämtern dürfen nur vorgenommen werden, wenn die kostendeckende Führung eines Postamtes dauerhaft ausgeschlossen ist und die Erbringung des Universaldienstes durch eine alternative Lösung (Post-Geschäftsstelle, Landzusteller, Mobiles Postamt oder eine ähnliche alternative Versorgungslösung) gewährleistet ist. Werden diese Kriterien nicht erfüllt, so kann die Regulierungsbehörde die Schließung eines Postamtes untersagen. Das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Postgesetznovelle 2005 bestehende Netz an Postgeschäftsstellen gilt als flächendeckende Versorgung im Sinne dieses Gesetzes.“

Negativ zu beurteilen sind postvorbereitende Dienste, die im Vorfeld der Erstellung des Begutachtungsentwurfes stark diskutiert wurden. Nach Auffassung der Regulierungsbehörde sind diese Dienste bereits heute möglich.

Die Österreichische Post AG braucht für die zukünftig geplanten Liberalisierungsschritte sowie den steigenden Wettbewerb Rahmenbedingungen, die ihr größtmögliche Flexibilität erlauben. Gleichzeitig soll, wie bereits heute der Fall, das Wettbewerbsrecht etwaigen Benachteiligungen entgegenwirken. Gerade für ein börsennotiertes Unternehmen wird es wichtig sein, Rahmenbedingungen vorzufinden, die für ein nach wirtschaftlichen Prinzipien handelndes Unternehmen üblich sind. Zusätzliche, über das Wettbewerbsrecht hinausgehende Eingriffe des Staates oder durch eine Regulierungsbehörde, werden von Kapitalmarktseite als wertmindernd qualifiziert werden. Dies umso mehr, als heute wettbewerbsrechtliche Prinzipien für diese Fälle zur Anwendung kommen. Eine Re-Regulierung ist folglich auf jeden Fall zu vermeiden. Zudem würde eine regulatorische Regelung der Teilleistungsrabatte schwerwiegende Fragen der öffentlichen Einflussnahme auf ein Wirtschaftsunternehmen aufwerfen, die auch auf die logistischen Prozesse der Österreichischen Post AG Auswirkungen haben kann. Die komplexen logistischen Prozesse erfordern eine individuelle Abstimmung der Österreichischen Post AG mit Kunden, die auf ökonomischen Überlegungen beruhen. Regulatorische Eingriffe, die anderen als diesen wirtschaftlichen Überlegungen folgen, könnten daher nicht nur grobe Auswirkungen auf die Logistikprozesse haben, sondern darüber hinaus zu Problemen bei der Grundversorgung führen.

Die Unsicherheit, dass die Regulierungsbehörde möglicherweise nicht marktgerechte Vergütungen festsetzt, wird der Kapitalmarkt negativ bewerten.

Anzeigepflicht für Mitbewerber

Das Postgesetz sollte Regelungen zu Art und Ausgestaltung des Marktzugangs alternativer Wettbewerber enthalten. Die Einführung derartiger Pflichten für Wettbewerber würde erstmals einen Schritt in Richtung Fairness und Gleichberechtigung am Postmarkt bedeuten und ist insbesondere hinsichtlich der kommenden Liberalisierungsschritte ein richtiges Signal.

Die Bestimmungen des §16a werden sehr begrüßt, da sie ein positives Signal in Richtung Fairness am Markt und Konsumentenschutz darstellen. Um die Bestimmungen der Absätze 1 bis 4 wirksam werden zu lassen, ist auch eindeutig festzuhalten, dass Postsendungen eindeutig dem Anbieter des Postdienstes zuordenbar sein müssen.

Abschließend wird bemerkt, dass die im Vorblatt zum gegenständlichen Begutachtungsentwurf enthaltene Aussage „dass im Hinblick auf den Börsegang der Österreichischen Post AG die Festlegung geeigneter Rahmenbedingungen erforderlich ist“ insofern nicht zutrifft, als auch aus Sicht des Beteiligungsmanagements und insbesondere im

Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag des ÖIAG-Gesetzes zur Werterhaltung der Beteiligungsunternehmen ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden sollte, der es der Österreichischen Post AG ermöglicht, sich auf die von der EU vorgesehenen Liberalisierungsschritte optimal vorzubereiten.

Das Bundesministerium für Finanzen hält ferner fest, dass die Österreichische Post AG eine eigene Stellungnahme zu diesem Entwurf vorbereitet. Die Anmerkungen des Bundesministeriums für Finanzen ergeben sich aus der Sicht des Beteiligungsmanagements und der Börseeinführung der Österreichischen Post AG.

Es wird darum ersucht, die vorgebrachten Vorschläge und Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsprozess zur Werterhaltung beziehungsweise Wertsteigerung des Unternehmens auch in einem liberalisierten Postmarkt zu berücksichtigen.

Dem Präsidium des Nationalrates wurde die Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen zum gegenständlichen Entwurf auch in elektronischer Form zugeleitet.

11. August 2005

Für den Bundesminister:

Mag. Veronika König

(elektronisch gefertigt)