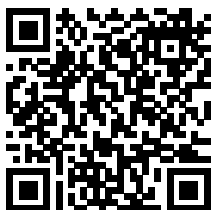


Eidgenössische Postkommission PostCom
Monbijoustrasse 51A | 3003 Bern
Tel.: +41 58 462 50 94 | Fax: +41 58 462 50 76

www.postcom.admin.ch
info@postcom.admin.ch



POSTCOM

JAHRESBERICHT

2016



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom

IMPRESSUM

Herausgeber: Eidgenössische Postkommission PostCom

Gestaltung: Giger&Partner, Zürich

Druck: Prolith AG, Schönbühl

Auflage: deutsch 150 Ex., französisch 80 Ex., italienisch 50 Ex.

Eidgenössische Postkommission PostCom

www.postcom.admin.ch

info@postcom.admin.ch

STANDPUNKT

LIEBE LESERIN, LIEBER LESER



Der Postmarkt der Schweiz war 2016 erneut von grossen Veränderungen geprägt. Der Wettbewerb zwischen der Schweizerischen Post und den privaten Anbieterinnen ist innovationsfördernd und nimmt – auch dank wachsender Qualitätsansprüche der Kundinnen und Kunden – an Intensität zu. Das boomende Online-Shopping bringt neue Angebote. Die Marktbeobachtung zeigt jedoch, dass die Spiesse für die privaten Anbieterinnen nach wie vor nicht gleich lang sind wie jene der Post. Dies hat der Bundesrat im Rahmen des Evaluationsberichts zur Postgesetzgebung erfreulicherweise erkannt. Eine rasche Abhilfe ist angezeigt.

Ein tiefgreifender Wandel zeigt sich aber auch bei der Grundversorgung. Wir erledigen unsere Postgeschäfte zunehmend anders, und die Substitution der Briefpost schreitet immer schneller voran. Als Reaktion darauf gestaltet die Post ihr Geschäftsmodell um, was sich vor allem beim Poststellennetz zeigt.

Nicht zuletzt auf Drängen der PostCom präsentierte die Post im Herbst 2016 ihre Netzstrategie. Bis 2020 sollen rund 500 Poststellen geschlossen, konkret in Agenturen umgewandelt werden. Verständlich, dass sich Gemeinden, Bürgerinnen und Bürger für «ihre» Poststelle wehren und die Angestellten sich um ihren Arbeitsplatz sorgen. Verschiedene Parlamente wurden aktiv.

Die Zahl der Umwandlungen erstaunt jedoch nur auf den ersten Blick. Denn die Post hat schon seit längerem pro Jahr rund 100 Poststellen umgewandelt. Positiv ist, dass sie nun auch mit den Kantonen spricht, Verhandlungsbereitschaft signalisiert und in Verlautbarungen bekundet, dass sie reduzierte Ertragserwartungen in Kauf nehme. Von der Post erwartet die PostCom deshalb eine sozialverträgliche Umsetzung. Ebenso bleibt den Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, die PostCom anzurufen, wenn eine Poststelle umgewandelt werden soll.

Die PostCom macht sich dafür stark, dass die postalische Versorgung einer Region mit ihren spezifischen Bedürfnissen im Vordergrund steht. Das Oberwallis ist nicht Basel-Stadt und der Jura unterscheidet sich vom Mittelland. Nicht über die Poststelle allein soll diskutiert werden: Die verschiedenen Mittel des Postkonzerns wie Poststelle, Agentur, Postfachanlagen, Paketautomaten, Briefkastenanlagen, Postomaten etc. sollen als Mix für die optimale Versorgung der Bevölkerung und des Gewerbes einer Region eingesetzt werden. Dieser Transformationsprozess fordert von allen Beteiligten die Bereitschaft zum Dialog.

Aktuell bleibt auch das Thema Hauszustellung. Wenn ein Bürger die Postsendungen nicht mehr direkt in sein Haus zugestellt erhält, kann er sich an die PostCom wenden. Bisher hat die PostCom solche Eingaben einzelfallweise geprüft und bei Bedarf geeignete Ersatzlösungen angeordnet. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil zwar die Befugnis der PostCom bejaht, die von der Post vorgeschlagene Ersatzlösung auf ihre Verhältnismässigkeit zu prüfen. Hingegen spricht es der

PostCom die Kompetenz ab, eine eigene Ersatzlösung anzuordnen. Dieses Urteil ist deshalb bedeutsam, weil die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung gemäss Postverordnung nur in relativ dicht besiedelten Gebieten gilt. Die Rahmenbedingungen für die Grundversorgung werden von der Politik festgelegt. Will man den Status quo bei der Hauszustellung erhalten, so müssen dazu die rechtlichen Vorgaben angepasst werden.

Von wesentlicher Bedeutung wird zudem sein, dass die PostCom die Qualität der Arbeitsbedingungen in der Postbranche sichern kann. Hier zeichnen sich besonders heikle Fragestellungen ab, weil neue Anbieter mit anderen Geschäftsmodellen am Markt auftreten. 2015 haben wir eine Studie zu den Arbeitsbedingungen im Postmarkt in Auftrag gegeben. Diese wissenschaftliche Erhebung, in welche die Sozialpartner eng miteinbezogen wurden, steht kurz vor dem Abschluss. Damit erhält die PostCom eine Grundlage zur Festlegung von Mindeststandards, die auch künftigen Umwälzungen Rechnung tragen sollen.

Die Digitalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen in der Postwelt schreiten unaufhaltsam voran. Die PostCom wird sich dafür einsetzen, dass für alle Beteiligten gute Lösungen gefunden werden.



Hans Hollenstein
Präsident PostCom



INHALTSVERZEICHNIS

6 GRUNDVERSORGUNG

- MARKTSITUATION
- QUALITÄT
- SCHLIESSUNG UND UMWANDLUNG VON POSTSTELLEN
- ÜBERPRÜFUNG DER BEDIENTEN ZUGANGSPUNKTE UND DES HAUSSERVICE
- BRIEFEINWÜRFE
- HAUSZUSTELLUNG
- DIENSTLEISTUNGEN DER GRUNDVERSORGUNG

25 FINANZIERUNG DER GRUNDVERSORGUNG

30 ALLGEMEINE ENTWICKLUNG DER POSTMÄRKTE

- MELDEPFLICHT
- POSTMARKT
- ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

40 VERFAHREN UND AUFSICHTSRECHTLICHE ANZEIGEN

- BEHANDLUNG VON AUFSICHTSRECHTLICHEN ANZEIGEN
- AUFSICHTSVERFAHREN
- VERFÜGUNG ÜBER DEN ZUGANG ZU POSTFACHANLAGEN
- VERFAHREN BETREFFEND HAUSBRIEFKÄSTEN
- VERFAHREN BETREFFEND HAUSZUSTELLUNG
- SCHLICHTUNGSSTELLE

45 ÜBER DIE POSTCOM

- AUFTRAG UND TÄTIGKEIT
- ABGRENZUNG ZU ANDEREN AUFSICHTSBEHÖRDEN

48 AUSBLICK



GRUNDVERSORGUNG

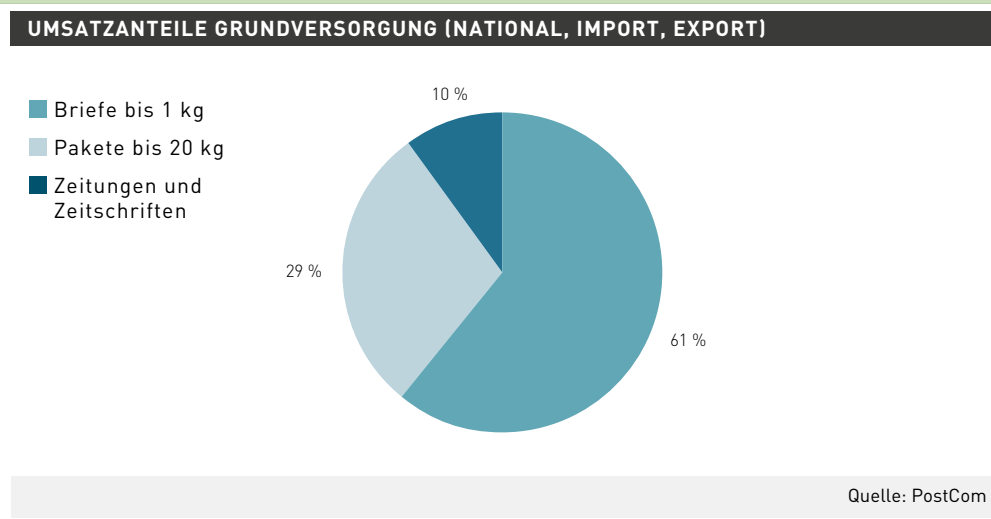
Die Schweizerische Post erbringt sämtliche Dienstleistungen der Grundversorgung wie bis anhin in hoher Qualität und übertrifft alle Vorgaben. Die Nachfrage der Kundinnen und Kunden verlagert sich jedoch immer mehr in den digitalen Bereich, was sich an der anhaltenden Abnahme der physischen Briefmenge und der geringeren Nutzung der Poststellen zeigt. Als Folge dieser Entwicklungen gestaltet die Post ihr Geschäftsmodell um. Der damit verbundene Transformationsprozess zeigt sich am stärksten beim Poststellennetz.

Das Postgesetz unterteilt den schweizerischen Postmarkt in zwei Marktsegmente: die Grundversorgung und die Postdienste ausserhalb der Grundversorgung. Die Schweizerische Post ist verpflichtet, sämtliche Dienstleistungen der Grundversorgung anzubieten. Während im reservierten Bereich (Monopol) einzig sie tätig sein darf, kann sie im nicht reservierten Bereich durch andere Anbieter konkurrenziert werden.

GRUNDVERSORGUNG POSTALISCH		Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung
Reservierter Dienst = Monopol – nur Post	Nichtreservierter Dienst Post muss / Private dürfen	Post und Private dürfen
Briefe bis 50 g Inland sowie aus dem Ausland in die Schweiz eingehend (Import)	Briefe über 50 g bis 1 kg Inland und Ausland sowie Briefe 0-50 g abgehend ins Ausland	Briefe von 1001 bis 2000 g, Expressbriefe, Kurierdienste Nicht adressierte Briefe (Promopost)
	Pakete bis 20 kg Inland und Ausland	Pakete 20-30 kg Inland und Ausland, Express, Kurierdienst
	Abonnierte Zeitungen/Zeitschriften in Tageszustellung	Abonnierte Zeitungen/Zeitschriften in der Frühzustellung

MARKTSITUATION

Die Segmente der Grundversorgung stellen sich im Berichtsjahr 2016 wie folgt dar:



Die Grundversorgung beinhaltet Briefe bis 1 Kilogramm (national und grenzüberschreitend), Pakete bis 20 Kilogramm (national und grenzüberschreitend) sowie Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung (national und grenzüberschreitend).

GRUNDVERSORGUNG

	Umsatz in CHF	Umsatzveränderung zum Vorjahr
Briefe bis 1 kg (national und grenzüberschreitend)	1 964 Mio.	-4,4 %
Pakete bis 20 kg (national und grenzüberschreitend)	937 Mio.	+3,0 %
Abonnierte Zeitungen/Zeitschriften in der Tageszustellung	319 Mio.	Wegen Anpassungen im Reporting sind die Werte nicht vergleichbar
Grundversorgung total	3 219 Mio.	

Der Umsatz mit Produkten der Grundversorgung belief sich 2016 auf 3,219 Mrd. Franken. Neu wurde erstmals im Jahre 2016 die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften im Reporting separat erfasst, da diese nicht zur Grundversorgung gehört.

Im Vorjahresvergleich wurde ein stärkerer Rückgang bei Briefen bis 1 kg verzeichnet. Die Abnahme beträgt -4,4 %. Sie ist vor allem auf die verschiedenen digitalen Kommunikationsmöglichkeiten zurückzuführen.

Der Paketmarktumsatz der Grundversorgung legte hingegen um 3,0 % zu. Für den Zuwachs massgebend ist die steigende Anzahl an Online-Bestellungen.

MARKTANTEILE DER GRUNDVERSORGUNG

INLÄNDISCHE ADRESSIERTE PAKETE BIS 20 KILOGRAMM¹

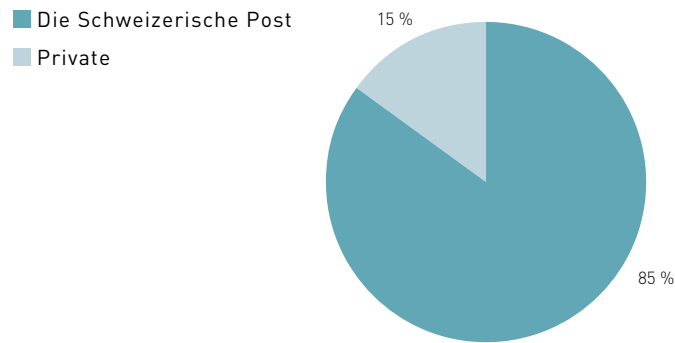
Von besonderem Interesse aus regulatorischer Sicht ist der Bereich der Pakete mit einem Sendungsgewicht bis 20 Kilogramm, da dieses Marktsegment zur postalischen Grundversorgung gehört und sich ein intensiver und innovativer Wettbewerb entwickelt hat. Die Auswertung zeigt, dass 2016 die Menge für inländische adressierte Pakete im Bereich bis 20 Kilogramm 130 Mio. Sendungen und der damit erzielte Umsatz 800 Mio. Franken betragen.

Trotz der vollständigen Paketmarktöffnung im Jahre 2004 bleibt die Schweizerische Post die stärkste Anbieterin im Paketmarkt. Mit nationalen Paketen bis 20 Kilogramm erzielte die Post einen Umsatz von 677 Mio. Franken, wobei sie 112 Mio. Sendungen beförderte. Mengenmässig schlug sich dies im Vorjahresvergleich in einer Zunahme von 5,6 % nieder, während der Umsatz um 3,9 % gesteigert wurde. Dank dem wachsenden E-Commerce sowie aufgrund ihres grossen Netzes an Zugangs- und Distributionspunkten profitierte die Post von der generellen Zunahme und konnte ihre marktbeherrschende Stellung halten.

Bei den inländischen Paketen der Grundversorgung verfügt die Post über einen Marktanteil von 85 %, auf die privaten Anbieterinnen entfielen demgemäss 15%. Der Wettbewerbsdruck hat sich insbesondere bei den Privaten weiter erhöht. Durch den Boom des Online-Shoppings konnten sich neue Geschäftsmodelle etablieren. Der steigende Preisdruck, neue Anforderungen an die Liefergeschwindigkeiten und zunehmende Qualitätsansprüche verstärken die Wettbewerbsintensität. Dadurch entwickeln sich laufend weitere kundenorientierte Angebote.

¹ OHNE GRENZÜBERSCHREITENDE PAKETE (IMPORT/EXPORT) UND OHNE EXPRESS- UND KURIERDIENSTE

UMSATZANTEILE DER NATIONALEN PAKETE BIS 20 KG (GRUNDVERSORGUNG)



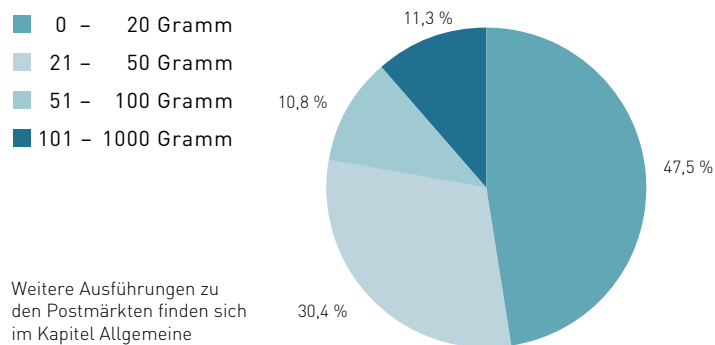
Quelle: PostCom

INLÄNDISCHE BRIEFE BIS 1 KG

Die Postverordnung hat die Grundversorgung im inländischen Postverkehr bei Briefen auf 1 Kilogramm festgelegt². Bezüglich Sendungs- und Umsatzvolumen ist dies mit Abstand der grösste Teilmarkt der postalischen Grundversorgung. Gemäss den Angaben der Schweizerischen Post und der privaten Anbieterinnen für das Geschäftsjahr 2016 belief sich das Volumen auf 2,12 Mrd. Sendungen (2015: 2,20 Mrd.) und der Umsatz auf 1,63 Mrd. Franken (2015: 1,73 Mrd. Franken)³. Sowohl mengen- wie auch umsatzmässig war ein akzentuierter Rückgang zu verzeichnen. Das Volumen reduzierte sich um 3,6 % im Vergleich zum Vorjahr. Das sinkende Briefvolumen hinterlässt ertragsmässig Spuren in der Erfolgsrechnung der Post. Dies wirkt sich auf die Finanzierung der Grundversorgung aus.

2009 wurde das Monopol auf Briefe bis 50 Gramm festgelegt. Nach Angaben der Schweizerischen Post standen 2016 demnach volumenmässig 22,1 % (umsatzmässig 26,4 %) aller adressierten inländischen Briefe dem Wettbewerb offen. Dies entspricht nahezu den Werten des Vorjahres. Der Wettbewerb im Briefmarkt stagniert. Das Restmonopol sowie Investitionen in die moderne Technologie, insbesondere in den Ausbau der Verteilzentren und in die Optimierung der Gangfolgesortierung, ermöglichen es der Post, ihren Marktvorteil zu bewahren.

ADRESSIERTE INLÄNDISCHE BRIEFE DER SCHWEIZERISCHEN POST NACH STÜCKZAHL 2,089 MRD. STÜCK IM JAHR 2016



Weitere Ausführungen zu den Postmärkten finden sich im Kapitel Allgemeine Entwicklung der Postmärkte.

Quelle: Die Schweizerische Post

² POSTVERORDNUNG VOM 29. AUGUST 2012, ARTIKEL 29

³ OHNE EXPRESS- UND KURIERDIENSTE

QUALITÄT

ERREICHBARKEIT: STABILE WERTE TROTZ LAUFENDEM UMWANDLUNGSPROZESS

Die Schweizerische Post hat die durch den Gesetzgeber vorgeschriebenen Erreichbarkeitswerte erneut deutlich übertroffen und stabil gehalten. 2016 konnten 94,3 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von 20 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder eine Agentur erreichen. In Gebieten mit Hausservice, wo für die betroffenen Haushalte ein Erreichbarkeitswert von 30 Minuten gilt, wurde dieser für 95,8 % der Bevölkerung eingehalten. Beide Werte entsprechen den Vorjahreszahlen.

ERREICHBARKEIT DER POSTSTELLEN UND POSTAGENTUREN IN % DER BEVÖLKERUNG

	Erreichbarkeit national <=20 Min.			Erreichbarkeit national <=20 Min., wenn Hausservice <=30 Min.		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Prozentsatz der Bevölkerung ⁴ , die zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder eine Agentur erreichen kann – Vorgabe: 90 %	93,7 %	94,3 %	94,3 %	95,3 %	95,8 %	95,8 %

Das Netz ist so zu gestalten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post in einer Region einen Hausservice an, so gilt für die betroffenen Haushalte eine Erreichbarkeitslimite von 30 Minuten (Art. 33 Abs. 4 VPG).

Das Ergebnis der Erreichbarkeit bildet einen nationalen Durchschnittswert ab. Die ausgewiesenen Werte geben weder einen Einblick in die regionalen Unterschiede bei der Erreichbarkeit von Zugangspunkten, noch vermitteln sie ein realistisches Bild der Versorgungslage in ländlichen Gebieten.

Die seit 2014 angewandte Routing-Methode verwendet die Verbindungsauskunft der SBB und GPS-Daten zur Ermittlung der typischen Wegzeiten zwischen den Wohnadressen der Postnutzer und den Zugangsstellen des Postnetzes. In die Berechnung der Erreichbarkeitswerte, die jährlich für die gesamte Schweiz erhoben werden, flossen die Bevölkerungsdaten von 2016 des Bundesamtes für Statistik ein. Die Methode, die den Stand der

Technik berücksichtigen muss, ist wissenschaftlich anerkannt und durch eine unabhängige Fachstelle zertifiziert.

ERREICHBARKEITSBERECHNUNG – GRUNDLAGE FÜR MODELLENTWICKLUNG

Ständige Wohnbevölkerung Ende 2016 ⁵	8 417 700	Einwohner
Erreichbarkeitswert 2016 in 20 Minuten keine Erreichbarkeit	94,3% 5,7%	
Anzahl Einwohner ohne Erreichbarkeit nach Art. 33 Abs. 4	479 809	Einwohner
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2016	8 417 700	Einwohner
Erreichbarkeitswert 2016 mit Hausservice (30 Minuten) keine Erreichbarkeit	95,8% 4,2%	
Anzahl Einwohner ohne Erreichbarkeit nach Art. 33 Abs. 4	353 543	Einwohner

⁴ WERT AUF EINE STELLE NACH DEM KOMMA GERUNDET

⁵ [HTTPS://WWW.BFS.ADMIN.CH/BFS/DE/HOME/STATISTIKEN/BEVOELKERUNG/STAND-ENTWICKLUNG/BEVOELKERUNG.HTML](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung/bevoelkerung.html)

Die PostCom hat die vorliegenden Resultate der Erreichbarkeitsberechnung eingehend geprüft. Sie entsprechen den gesetzlichen Vorgaben. Im Weiteren hat die Post für das Jahr 2016 bestätigt, dass sich in jeder der 127 Raumplanungsregionen mindestens eine Poststelle befindet. Somit ist auch die Vorgabe nach Artikel 33 Absatz 2 der Postverordnung erfüllt.

Gemäss einer Studie der unabhängigen europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wenden europäische Länder unterschiedliche Methoden an, um eine adäquate Poststellenanzahl festzulegen. Vorgegeben werden beispielsweise die maximale Kilometerdistanz bis zur nächsten Poststelle oder die Zahl der Einwohner pro Poststelleneinzugsgebiet (häufig mit einer zusätzlichen Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Zonen). Oft gelangt eine Kombination unterschiedlicher Kriterien zur Anwendung, die von Land zu Land variieren und von den geografischen und demografischen Besonderheiten der einzelnen Länder abhängig sind. Hingegen müssen – nach den europäischen Richtlinien – die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Dichte der Kontakt- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Benutzer entspricht.

Gestützt auf die jüngsten verfügbaren Daten des Weltpostvereins⁶ über die Dichte der Poststellennetze, verfügte die Schweiz durchschnittlich über eine Poststelle pro 18,7 km², (Vorjahr: 18,6 km²). In Deutschland beispielsweise beträgt der entsprechende Wert 13 km². Der Unterschied zur Schweiz ist darin begründet, dass Deutschland seine Poststellen bereits vor einigen Jahren vollständig in Agenturen umgewandelt und dadurch eine höhere Dichte an Zugangspunkten hat. Frankreich weist eine Poststelle pro 20,9 km² auf, in Italien liegt der Wert bei 23,1 km² und in Österreich bei 47 km².

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Die PostCom hielt im Jahresbericht 2015 fest, dass sie die heute geltenden Kriterien für die Erreichbarkeit von Poststellen und Agenturen als wenig aussagekräftig betrachtet, weil sie im Rahmen eines jährlichen, nationalen Durchschnittswertes ermittelt werden. Sie setzt sich für regionale Kriterien zur Messung der Erreichbarkeit ein und plädiert dafür, dass die postalische Versorgung einer Region ganzheitlich betrachtet wird. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) hat im Januar 2017 eine Motion überwiesen, welche die Erreichbarkeit der Dienstleistungen im postalischen Bereich sowie beim Zahlungsverkehr neu auf regionaler Ebene verankern will.

LAUFZEITEN BRIEFE UND PAKETE

Gemäss Postverordnung müssen 97 % aller inländischen Einzelbriefe sowie 95 % aller inländischen Pakete der Grundversorgung pünktlich zugestellt werden. Die vorliegenden Resultate übertreffen diese Vorgaben einmal mehr klar.

BRIEFE INLAND: EINHALTUNG LAUFZEITEN					
Produkt	Trend	2016	2015	2014	2013
A-Post (E+1)	→	98,0%	97,8%	97,7%	97,6%
B-Post (E+3)	→	98,9%	98,9%	99,0%	98,8%

E = Aufgabetag

Im Berichtsjahr 2016 ist die Pünktlichkeit bei den A-Post-Briefen wiederum leicht angestiegen und beträgt erstmals 98 % (2015: 97,8 %). Bei den B-Post-Briefen kann die Post ein gleich hohes Resultat wie im vergangenen Jahr ausweisen: 98,9 % erreichten ihre Empfänger rechtzeitig. Insgesamt hat die Post im Berichtsjahr rund 2,1 Milliarden inländische Briefsendungen verarbeitet, wovon wie in der Vergangenheit über 70 % B-Post-Briefe waren.

PAKET INLAND: EINHALTUNG LAUFZEITEN					
Produkt	Trend	2016	2015	2014	2013
PostPac Priority (E+1)	→	98,1%	97,5%	97,4%	97,3%
PostPac Economy (E+2)	→	97,2%	97,5%	97,5%	97,7%

E = Aufgabetag

Bei den Paketen weist die Post bei der Pünktlichkeit ebenfalls hohe Qualitätswerte aus. 98,1 % der Priority-Pakete (PostPac Priority) wurden ihren Empfängern pünktlich zugestellt, was gegenüber dem für 2015 verzeichneten Wert von 97,5 % eine weitere, deutliche Steigerung darstellt. Die für Economy-Pakete (PostPac Economy) gemessene Laufzeit sank hingegen leicht und beträgt 97,2 % (2015: 97,5 %).

Im Berichtsjahr verarbeitete die Post die Rekordmenge von rund 122 Millionen Paketen, verglichen zu 115 Millionen im Jahr 2015 und 104 Millionen vor zehn Jahren.

Für die PostCom sind kontinuierlich hohe Laufzeitwerte zentral, da die Pünktlichkeit ein wichtiger Qualitätsindikator der Grundversorgung ist. Diese messbaren Grössen ermöglichen dank Echtzeit-Technologie jährlich detaillierte Aussagen über die Versorgungsqualität der Schweiz und zeigen Verbesserungspotenziale auf. Die Ergebnisse für 2016 zeigen, dass in Bezug auf die Pünktlichkeit die Grundversorgung in allen Landesteilen der Schweiz gewährleistet ist.

VERGLEICH MIT DEM AUSLAND

Nach der neusten Qualitätsstudie der Europäischen Postregulatoren (ERGP) belegte die Schweiz bei den Laufzeitwerten für die prioritären Inlandbriefe (A-Post-Briefe) vor Slowenien, den Niederlanden und Luxemburg den ersten Rang. Die hohe Zielvorgabe von 97 % wird nur in der Schweiz gefordert. Die europäischen Zielvorgaben liegen tiefer und variieren zwischen 68,5 % (Polen) bis 95 % (Österreich, Malta und Niederlande). Die Resultate der Laufzeitmessungen für prioritäre Inlandbriefe wurden in 28 Ländern publiziert, der Durchschnitt betrug 86,7 %.

Gemäss ERGP-Bericht gibt es in Europa unterschiedliche Laufzeitmessungsmethoden für Pakete. Angewandt wird die elektronische Sendungsverfolgung (die technischen Einzelheiten sind in der europäischen Norm TR 15472 beschrieben). Zurzeit verwenden vier europäische Länder diese technische Laufzeitnormmessung. Insgesamt werden in 21 Ländern Ziele für die Paketlaufzeiten vorgegeben, wobei jedoch in fünf Ländern die Messungen trotz Zielvorgaben nicht durchgeführt werden. Neu wird auch im Vereinigten Königreich kein regulatorisches Ziel für die Laufzeitmessung von Paketen mehr vorgegeben.

LAUFZEITMESSUNG INFOLGE HÖHERER GEWALT BEEINTRÄCHTIGT

Höhere Gewalt oder «force majeure» liegt vor, wenn ein Ereignis aussergewöhnlich, unvorhersehbar und unabwendbar ist. Das Ereignis muss gemäss schweizerischer Rechtsprechung völlig unerwartet und unabhängig von menschlichem Verhalten eintreffen.

Infolge höherer Gewalt mussten für das Jahr 2016 nur sehr wenige Testsendungen von der Laufzeitmessung ausgeschlossen werden. Gemäss den europäischen Normvorgaben sowie der Qualitätsweisung der PostCom muss die Post die Fälle von höherer Gewalt der PostCom melden. Die Post informierte, dass die Ausschlüsse einiger weniger Briefe auf einen Brand im Zustellzentrum der Post in Gland (VD) von Ende April 2016 zurückzuführen waren. Diverse Gemeinden in der Waadt mussten wegen dieses Zwischenfalls für kurze Zeit ohne Postlieferungen auskommen. Die PostCom war mit der Einstufung der gemeldeten Fälle als «force majeure» einverstanden.

Europaweit sammeln die Regulatoren systematisch Ereignisse höherer Gewalt und thematisieren sie jährlich im Qualitätsrapport. Die Ereignisse und Ausschlüsse variierten von null bis fünf Tage, durch die sich Beeinträchtigungen bei der Laufzeitmessung ergaben⁷. Als Gründe von Ausschlüssen wurden extreme Wetterverhältnisse, Streiks und Sicherheitsrisiken genannt.

WEISUNG ZUR QUALITÄTSPRÜFUNG DER GRUNDVERSORGUNG

Die Post ist verpflichtet, die Qualität der Grundversorgung jährlich durch eine unabhängige Fachstelle messen zu lassen. Die PostCom prüft und veröffentlicht die Resultate. Zusätzlich genehmigte sie 2013 die Methoden zur Laufzeitmessung, die für fünf Jahre gültig sind. Diese Genehmigung der Methoden sowie der Messinstrumente für die Zustellung von Briefen und Paketen steht somit 2018 zur Überprüfung an.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Die PostCom hat die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung der Laufzeitenmessung für Briefe und Pakete für das Jahr 2016 durchgeführt. Die Vorgaben wurden eingehalten und sogar deutlich übertroffen. Die gemessenen Laufzeiten zeigen erfreulicherweise auf, dass die Post landesweit qualitativ hochstehende Dienstleistungen in der Brief- und Paketzustellung erbringt.

Diese hohe Performance muss auch in Zukunft sichergestellt sein. Die PostCom wird sich weiterhin aktiv einsetzen, dass die Post diese wichtigen Qualitätsindikatoren der Grundversorgung auf dem heutigen Niveau hält. Diese investiert gemäss eigenen Angaben fortlaufend in ihre Infrastruktur. Die PostCom begrüsst diese Anstrengungen, da sie mit ein Garant dafür sind, die Qualität der postalischen Grundversorgung in der gesamten Schweiz langfristig zu sichern.

SCHLIESSUNG UND UMWANDLUNG VON POSTSTELLEN

Im Jahr 2016 eröffnete die Post 43 Standortgemeinden und fünf mitbetroffenen Gemeinden einen Entscheid über die Postversorgung. Das sind mehr als doppelt so viele Entscheideröffnungen als in den Vorjahren (je 18 in den Jahren 2015 und 2013 sowie 14 im Jahr 2014). Daraus resultierte im Vergleich zu den Vorjahren eine Vervielfachung der Eingaben an die PostCom. Dies eröffnet ihr umgekehrt die Möglichkeit, ihre Praxis zu festigen und weiterzuentwickeln.

Nach den rechtlichen Vorgaben in Art. 34 Postverordnung (VPG) können die Gemeindebehörden die PostCom bei geplanten Schliessungen und Verlegungen von Poststellen und Postagenturen anrufen. In den vergangenen Jahren richteten sich alle Eingaben der Gemeinden ausschliesslich gegen geplante Schliessungen von Poststellen. 2016 rief erstmals eine Gemeinde die PostCom gegen die geplante Verlegung einer Poststelle an. Dieses Verfahren war zum Jahreswechsel hängig.

⁷ ERGP (16) 37 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITEN 19 UND 54)

EMPFEHLUNGEN DER POSTCOM

	2016	2015	2014	2013
- Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Post	127	115	101	108
- Vor die Kommission gebrachte Fälle	30	11	7	6
Im Berichtsjahr behandelt	20	12	4	5
Ergebnis:				
- Zustimmungsempfehlung	16	10	3	5
- Ablehnende Empfehlung	2	2	-	-
- Rückweisung zu weiteren Abklärungen	2**	-	1	-
Hängige Eingaben an die PostCom	13*	2*	4	1

*Zusätzlich zu den von der PostCom im Jahr 2015 behandelten Eingaben wurde ein Fall durch Rückzug der Entscheideröffnung erledigt. Zusätzlich zu den von der PostCom im Jahr 2016 behandelten Eingaben wurde ein Fall durch Abschreibung erledigt.

** Diese Fälle bleiben bis zur abschliessenden Empfehlung der PostCom hängig.

PRÜFUNGSBEFUGNIS DER POSTCOM

Die PostCom kann in Verfahren nach Art. 34 VPG die vorgesehene Schliessung oder Verlegung von Poststellen oder Postagenturen nicht frei, sondern nach Art. 34 Abs. 5 Bst. a-c VPG nur im Hinblick auf bestimmte Kriterien prüfen:

- ob die Post die Vorgaben für die Dialogführung mit den betroffenen Gemeinden und die Vorgaben betreffend Erreichbarkeit eingehalten hat.
- ob der Entscheid der Post die regionalen Gegebenheiten genügend berücksichtigt.

Die Vorgaben betreffend Erreichbarkeit gründen auf der Regel, wonach 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können sollen (30 Minuten, wenn die Post einen Hausservice anbietet) und die Vorgabe, dass die Post pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle betreiben muss.

Die Vorgaben bezüglich Erreichbarkeit waren in allen bisher zu beurteilenden Fällen immer erfüllt. Anlass zu Diskussionen gaben nur die beiden anderen von der PostCom zu prüfenden Kriterien, nämlich, ob die Post die Anforderungen an die Dialogführung mit den Gemeinden erfüllt und die regionalen Gegebenheiten genügend berücksichtigt hat.

Im Zeitraum seit Inkrafttreten des Postgesetzes bis Ende 2016 hat die PostCom 41 Empfehlungen ausgesprochen. In 34 Fällen stimmte sie der Absicht der Post zu (bei 12 davon mit Auflagen). Vier Empfehlungen fielen negativ aus. Dreimal wurde das Dossier an die Post wegen Mängeln im Dialogverfahren zurückgewiesen. Die Post folgt jeweils den Empfehlungen.

PRAXIS BEZÜGLICH ANFORDERUNGEN AN DIE DIALOGFÜHRUNG MIT DEN GEMEINDEN

Bei Mängeln im Dialogverfahren beurteilt die PostCom das Dossier nicht materiell, sondern weist es an die Post zurück mit einer Empfehlung bezüglich der zu verbessernden Teile des Dialogs. Die PostCom gibt erst dann eine inhaltliche Empfehlung zur geplanten Verlegung oder Schliessung der Poststelle oder Postagentur ab, wenn der Dialog aus ihrer Sicht korrekt erfolgt ist.

Nach der Praxis der PostCom ist nicht nur die Standortgemeinde der Poststelle oder Postagentur eine betroffene Gemeinde im Sinne von Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3 VPG.

Unter gewissen Voraussetzungen sind auch andere Gemeinden tangiert. In diesem Fall stehen diesen Gemeinden die gleichen Rechte zu wie der Standortgemeinde. Neben der Standortgemeinde gelten Gemeinden als mitbetroffen, wenn die überprüfte Poststelle Abholstelle für avisierte Sendungen aus dieser Gemeinde ist.

Zudem gelten Gemeinden als mitbetroffen, die selber über keine Poststelle verfügen und für welche die überprüfte Poststelle die nächstgelegene Poststelle ist. Hier wird zudem vorausgesetzt, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinde in der überprüften Poststelle mit einer gewissen Regelmässigkeit (d.h. nicht nur in Ausnahmefällen) Postgeschäfte tätigt (vgl. insb. Empfehlung 12/2016 vom 6. Oktober 2016 betr. Dialogverfahren Poststelle Niederwil AG).

2016 begann die Post, wie von der PostCom dazu aufgefordert, die mitbetroffenen Gemeinden anzuhören. In diesem Rahmen eröffnete sie solchen Gemeinden insgesamt fünf Entscheide.

Im Berichtsjahr waren erstmals zwei Fälle (Poststelle Emmetten und Poststelle Niederwil) zu verzeichnen, in denen mehrere Gemeinden wegen der Umwandlung der gleichen Poststelle eine Eingabe an die PostCom machten. Für die Verfahren ergeben sich keine Probleme, wenn sich mehrere Gemeinden in der gleichen Sache an die PostCom wenden.

Bindung an eine einvernehmliche Lösung

In der Empfehlung 12/2016 vom 6. Oktober 2016 betreffend Dialogverfahren Poststelle Niederwil AG entschied die PostCom, dass einvernehmliche Lösungen zwischen Post und Gemeinde für sie verbindlich sind: Hat eine Gemeinde eine sogenannte Dialogbestätigung unterzeichnet, ist damit eine einvernehmliche Lösung zwischen Post und Gemeinde zustande gekommen. Das verhindert die Anrufung die PostCom. Die PostCom tritt nicht auf die Eingabe einer Gemeinde ein, die eine einvernehmliche Lösung unterschrieben hat.

PRAXIS ZU DEN REGIONALEN GEGEBENHEITEN

Die PostCom konzentriert sich nicht nur auf bestimmte Aspekte, sondern befasst sich einlässlich mit allen Umständen des konkreten Einzelfalles. Gewisse Kriterien wie die Einwohnerzahl, die Anzahl Arbeitsplätze in der Standortgemeinde, die Nachfrage nach Postdienstleistungen in der betroffenen Poststelle, das Poststellennetz in der Region und dessen Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr sowie flankierende Angebote wie Postagenturen, Hausservice, Briefeinwürfe, Postomaten, MyPost24, Annahmestellen für Geschäftskunden und ähnliches prüft die PostCom. Ergänzend dazu werden besondere Umstände des Einzelfalles in Erwägung gezogen. Generell macht die PostCom eine Gesamtbetrachtung. Kein Kriterium ist für

sich allein ausschlaggebend. Bei der Prüfung der regionalen Gegebenheiten berücksichtigt die Aufsichtsbehörde ihre gesamte bisherige Praxis.

Hervorzuheben ist weiter, dass der Fokus der PostCom auf der Postversorgung in der Region und nicht nur in einer einzelnen Gemeinde liegt. Alle vier von der PostCom bis Ende 2016 beschlossenen negativen Empfehlungen begründeten sich damit, dass die Post die regionalen Gegebenheiten nicht genügend berücksichtigte:

- Die Einführung eines Hausservices in Ramsen SH lehnte die PostCom im Jahr 2015 ab, weil sonst der gesamte «Steinerzipfel» hinter Stein am Rhein nur noch über Hausservice versorgt worden wäre. Im Hinblick auf die besondere

geografische Lage, namentlich die Eingeschlossenheit des Gebietes durch ausländisches Territorium, erachtete die PostCom die Führung mindestens einer Postagentur im fraglichen Gebiet als erforderlich.

- Für die drei Vierwaldstätterseeegemeinden Seelisberg UR, Emmetten NW und Beckenried NW waren als regionale Besonderheiten insbesondere die Einwohnerzahl, das geografisch abgeschlossene Gebiet zwischen Vierwaldstättersee und Gebirge sowie der ländliche, semi-touristische Charakter relevant. Die PostCom forderte die Post in der Empfehlung 5/2016 vom 23. Juni 2016 auf, eine Gesamtplanung für die Region vorzunehmen und zu prüfen, ob dort nicht mindestens eine Poststelle zu betreiben sei. Bis zum Abschluss dieser Überprüfung solle die Poststelle Emmetten mit den bisherigen Öffnungszeiten weitergeführt werden.
- Im Falle der Gemeinde Grandvillard FR kam die PostCom 2015 zum Schluss, dass ein Hausservice als Postversorgung nicht ausreicht. Sie empfahl, dass wenigstens eine Postagentur notwendig sei, weil die nächstgelegene Poststelle mit dem öffentlichen Verkehr kaum erreichbar war.
- Der Umwandlung der Poststelle Ollon VD in einen Hausservice konnte die PostCom nicht zustimmen, weil für ein Einzugsgebiet von rund 3 500 Personen mindestens eine Postagentur angezeigt erscheint. Einzig wenn es an der Kooperationsbereitschaft von Gemeinde und einheimischem Gewerbe völlig fehlt, darf die Post eine solche Massnahme in Erwägung ziehen. Deshalb liess die PostCom in der negativen Empfehlung die Option offen, dass die Post die Einführung eines Hausservices frühestens nach zwei Jahren in Wiedererwägung ziehen kann, wenn sich trotz intensiver Bemühungen kein Agenturpartner findet.

Aufgrund der regionalen Betrachtungsweise erachtet die PostCom Umwandlungen von Poststellen in Postagenturen grundsätzlich als taugliche Lösungen für die Postversorgung, namentlich wenn eine Poststelle in der Umgebung gut erreichbar ist.

Die PostCom beurteilt die Zugänglichkeit von Poststellen in der näheren Umgebung aufgrund der Distanz, der Reisezeit mit dem öffentlichen Verkehr und des gesamten Zeitbedarfs für die Erledigung eines Postgeschäftes unter Berücksichtigung der Fahrpläne für die Hin- und Rückreise. In der bisherigen Praxis gibt es nur einen Fall, in dem die PostCom zur Schliessung einer Poststelle mit einer Postagentur als Ersatzlösung eine negative Empfehlung abgab (vgl. die Empfehlung 5/2016 vom 23. Juni 2016 betr. Poststelle Emmetten).

27 der 34 zustimmenden Empfehlungen der PostCom bezogen sich auf die Umwandlung von Poststellen in Postagenturen. In den meisten dieser Fälle betreibt die Post in der Nähe der Standortgemeinde mindestens eine Poststelle:

POSTSTELLEN IN STANDORTGEMEINDE	
Distanz	Anzahl Fälle
bis 1,5 km	6
1,6 km – 3,0 km	10
3,1 km – 4,5 km	7
4,6 km und mehr*	4

*In drei Fällen dauert die Reise mit dem öffentlichen Verkehr zur Poststelle nur ca. 10-15 Minuten. Einzig in einem Fall ist die Fahrzeit zur nächstgelegenen Poststelle deutlich länger.

Drei der zustimmenden Empfehlungen der PostCom bezogen sich auf ersatzlose Schliessungen von Poststellen. Begründet wurde die Zustimmung damit, dass in der Umgebung ein dichtes Poststellennetz vorhanden sei. Bei mehreren Auflagen schliesslich ging die PostCom davon aus, dass die in der Nähe gelegene Poststelle

dauerhaft weiter betrieben bzw. dass es sich bei der Agenturlösung um eine dauerhafte Einrichtung in der Gemeinde handeln würde.

Vier zustimmende Empfehlungen betrafen die Umwandlung von Poststellen in einen Hausservice (Postschalter an der Haustüre). Alle wurden mit Auflagen verbunden, wie zum Beispiel ein unbefristetes Angebot, die Eröffnung einer Agentur zu prüfen, oder die dem Dorf am nächsten gelegene Poststelle dauerhaft weiter zu betreiben.

Der Hausservice (Postschalter an der Haustüre) eignet sich besonders für Streusiedlungen. Negativ fällt ins Gewicht, dass es in diesen Gebieten häufig Haushalte gibt, die über keine Hauszustellung verfügen. Die Einführung des Hausservices infolge Schliessung der Poststelle oder Agentur bringt für solche Haushalte den doppelten Nachteil, dass sie nicht vom Hausservice profitieren können und dass die Zustellung in ein Postfach als Ersatzlösung bzw. die Möglichkeit der Abholung der Sendungen auf der Poststelle entfallen. In einem solchen Fall machte die PostCom die Auflagen, dass die Post die Hauszustellung für alle Haushalte im Einzugsgebiet der betroffenen Poststelle weiterführt, die im Zeitpunkt der Empfehlung Hauszustellung erhalten und dass sie eine Postfachanlage oder eine zentrale Briefkastenanlage in der Ortschaft einrichtet, wo die Haushalte, die nicht über Hauszustellung verfügen, ein Postfach beziehen können.

ÜBERPRÜFUNG DER BEDIENTEN ZUGANGSPUNKTE UND DES HAUSSERVICE

Seit dem Inkrafttreten der revidierten Postgesetzgebung werden Poststellen und Postagenturen als bediente Zugangspunkte bezeichnet. Ende 2016 bestand ein Netz von 1323 eigenbetriebenen Poststellen und 849 Agenturen, d.h. mit insgesamt 2172 bedienten Zugangspunkten. Im Vergleich zum Vorjahr mit 2199 Zugangspunkten ist somit eine Abnahme (-27) festzustellen.

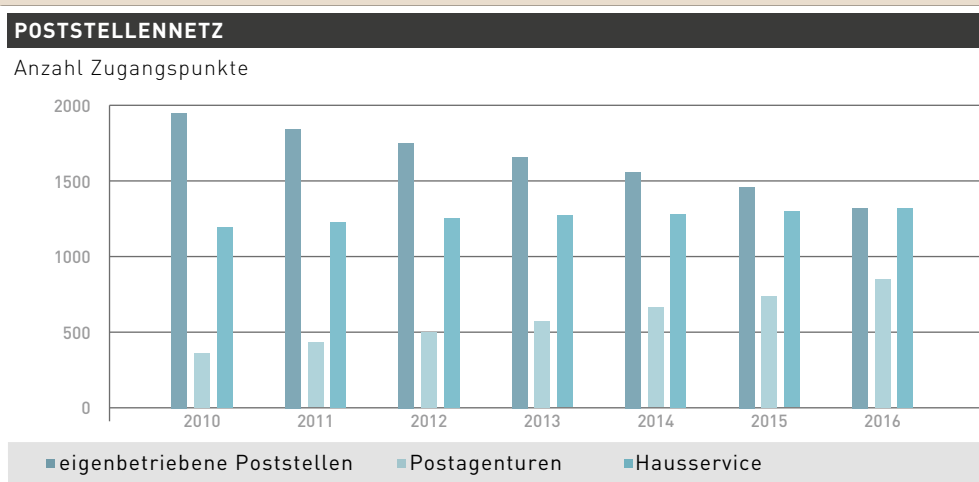
ZUGANGSPUNKTE				
	2013	2014	2015	2016
Poststellen	1 662	1 562	1 464	1 323
davon ohne Barzahlungsverkehr	14	7	7	6
Postagenturen	569	660	735	849
Gebiete mit Hausservice-Lösungen	1 269	1 278	1 295	1 319
Total	3 500	3 500	3 494	3 491

Zusätzlich erbrachte die Post 2016 in 1319 Gebieten mit Hausservice die Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung. Hausservice-Lösungen stellen jedoch keine Poststelle oder Postagentur im Sinne der Postverordnung dar, sie werden aber als Zugangspunkte bei der Erreichbarkeitsmessung (90 %-Regel) miteinbezogen.

Die Zugangspunkte insgesamt (die Summe der eigenbetriebenen Poststellen, Postagenturen und Hausservice-Lösungen) sind über die letzten Jahre praktisch stabil geblieben.

Wie im Jahr zuvor nahm die Zahl der eigenbetriebenen Poststellen ab, während die Zahl der Agentur- und Hausservice-Lösungen stetig anstieg. Die Zugangspunkte insgesamt (die Summe der eigenbetriebenen Poststellen, Postagenturen und Hausservice-Lösungen) sind mit 3491 hingegen über die letzten Jahre anzahlmässig stabil geblieben.

Im Oktober 2016 präsentierte die Post ihre Netzstrategie und hielt fest, dass sie bis 2020 noch 800 bis 900 traditionelle Poststellen zu betreiben gedenkt. Als Alternative will sie schwergewichtig auf die Umwandlung der betroffenen Poststellen in Agenturen sowie die Schaffung neuer Zugangsmöglichkeiten setzen. Ersatzlose Schliessungen sollen vermieden werden. Mit dieser Strategie knüpft sie an ihr bisheriges Vorgehen an, indem sie den ihr durch den Gesetzgeber gewährten Spielraum ausnutzte und wie bereits in der Vergangenheit pro Jahr durchschnittlich rund 100 Poststellen umwandelte (siehe dazu auch die Würdigung der PostCom).



Agenturen bieten zahlreiche Dienstleistungen an, auch wenn sie nicht die gesamte Angebotspalette eigenbetriebener Poststellen abdecken und das Personal nicht über den gleichen Ausbildungsstand bezüglich Postgeschäfte verfügt wie Angestellte der Post. In Agenturen können die Kunden Briefe und Pakete aufgeben, Sendungen abholen und Briefmarken kaufen. Bargeldlose Einzahlungen lassen sich mit der Postfinance-Karte und den Maestro-Karten von Banken erledigen; für Geldbezüge braucht es jedoch die Postfinance-Karte. Hingegen ist es nicht möglich, dort Bareinzahlungen zu tätigen oder beispielsweise Gerichtsurkunden abzuholen.

Gemäss Angaben der Post⁸ wird neu ab 1. September 2017 die Bareinzahlung an der Haustüre in allen Ortschaften möglich sein, deren Poststelle in eine Postagentur umgewandelt wurde oder wird. Auch die Aufgabe von Massensendungen für das lokale Gewerbe wird auf den gleichen Zeitpunkt in den Agenturen ermöglicht, wenn es die Platzverhältnisse zulassen. Die Post hat diese Angebote als flankierende Massnahmen im Zusammenhang mit den von ihr vorgestellten Plänen zum Umbau des Poststellennetzes bis 2020 präsentiert.

VERGLEICH MIT DEM AUSLAND: MEHR AGENTURLÖSUNGEN

In Europa ist der gleiche Trend wie in der Schweiz zu beobachten. Die etablierten Postanbieter führen immer weniger eigenbetriebene Poststellen und setzen vermehrt auf Agenturlösungen.

Umgerechnet ist der Anteil eigenbetriebener Poststellen pro 10 000 Einwohner in den Nachbarländern nur in Italien grösser als in der Schweiz. Frankreich und Österreich hingegen weisen pro 10 000 Einwohner teils deutlich weniger eigenbetriebene Post-

stellen auf. In Deutschland bestehen nur noch Agenturen, während in den Niederlanden, in Dänemark und im Vereinigten Königreich (GB) nur noch sehr wenige Poststellen bestehen und das Netz praktisch ausschliesslich auf Agenturen gründet.

Die Agenturen im Ausland sind überwiegend in Verkaufsläden, Tankstellen, Kiosken und Bars untergebracht⁹ und haben andere Vorteile. Die Postunternehmen können ihre teuren Infrastrukturfixkosten reduzieren, während die Partnerunternehmen von einem grösseren Kunden- und Umsatzvolumen profitieren. Die Kunden wiederum kommen in den Genuss längerer Öffnungszeiten und haben meist kürzere Entfernungen zur nächsten Filiale zurückzulegen.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Die PostCom hat die Strategie Netzentwicklung 2017-2020 der Post und den damit verbundenen Umbau des Poststellennetzes kritisch zur Kenntnis genommen, betrachtet den Ansatz der Post jedoch als Chance für regionale Lösungen. Sie hat Verständnis dafür, dass das Vorhaben der Post Befürchtungen bei der Bevölkerung, den Gemeinden und den Mitarbeitenden der Post auslöst.

Umgekehrt ist zu begrüessen, dass die Post mit der Bekanntgabe ihrer Absichten erstmals Transparenz schafft. Die PostCom forderte, dass die Entwicklung des Netzes strategisch, ganzheitlich und langfristig zu planen sowie offenzulegen zu sei. Dabei soll sich die Post nicht nur auf betriebswirtschaftliche Überlegungen und Faktoren abstützen. Vielmehr ist sie angehalten, auch die Versorgungssituation in entlegenen Gebieten sowie in gewissen städtischen Zonen zu berücksichtigen. Positiv zu vermerken ist zudem, dass die Post proaktiv mit den Kantonen kommuniziert.

Die PostCom erwartet, dass die künftige postalische Grundversorgung auf einem guten Netz von Poststellen, Postagenturen, Hausservices und einer adäquaten Hauszustellung beruht, welche mit Briefeinwürfen, Postomaten und weiteren Formaten wie PickPost, MyPost 24, Geschäftskundenstellen usw. ergänzt werden. Der Umbau des Poststellennetzes führt zur Vergrösserung des Einzugsgebietes jener Poststellen, die bestehen bleiben. Damit rückt für die PostCom der Standort dieser Poststellen ins Zentrum. Sie müssen für die Einwohnerinnen und Einwohner des gesamten Einzugsgebietes und nicht nur für jene der Standortgemeinde gut erreichbar sein.

Die Entwicklung des Poststellennetzes liegt in der Kompetenz der Post, die sich an die gesetzlichen Vorgaben zu halten hat. Nach Auffassung der PostCom schreibt die Postverordnung so tiefe Minimalvorgaben vor, dass sich daraus keine Leitplanken für die Entwicklung des Poststellennetzes ableiten lassen. Angesichts der Wichtigkeit des Service public für die Schweizerbevölkerung vermag die heutige Situation nicht zu befriedigen. Trotz sehr hohen nationalen Erreichbarkeitswerten (94,3 % in den Jahren 2015 und 2016) können rund 475 000 Einwohnerinnen und Einwohner nicht innerhalb von 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr zu einem bedienten Zugangspunkt gelangen.

In Anbetracht der Bedeutung, welche die Poststellenstrategie für den Service public hat, wird die PostCom den Transformationsprozess aufmerksam und kritisch begleiten. Sie sieht darin auch eine Gelegenheit, die postalische Grundversorgung auf einem hohen Niveau zu halten und gleichzeitig den veränderten Kundenbedürfnissen Rechnung zu tragen. Sie wird darauf achten, dass die Pläne, wie von der Post angekündigt, mit Augenmass und im fairen Dialog mit Gemeinden, Kantonen und der Bevölkerung ausgeführt werden.

⁹ ERGP (16)37-REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITE 39)

ÖFFNUNGSZEITEN DER POSTSTELLEN UND AGENTUREN

Die PostCom hat keine Regulierungsbefugnisse bezüglich der Öffnungszeiten von Poststellen und Postagenturen. Für die aggregierten Öffnungszeiten von Poststellen und Postagenturen ergibt sich folgendes Bild:

ÖFFNUNGSZEITEN VON POSTSTELLEN UND POSTAGENTUREN (STICHTAG 6.12.2016) IN %

DAUER DER ÖFFNUNGSZEITEN	POSTSTELLEN	POSTAGENTUREN
täglich bis 2 Stunden	1 %	0 %
täglich 2 bis 4 Stunden	4 %	4 %
täglich 4 bis 6 Stunden	12 %	9 %
täglich 6 bis 8 Stunden	48 %	14 %
täglich 8 Stunden und mehr	35 %	73 %

Erfreulicherweise ist festzustellen, dass die Öffnungszeiten vermehrt den örtlichen Nutzungsbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft angepasst wurden. Die Post folgte in dieser Hinsicht einer Empfehlung der PostCom.

83% der Poststellen und 87% der Postagenturen sind täglich mehr als 6 Stunden geöffnet. Wie in den vergangenen Jahren sind auch 2016 die Poststellen anteilmäßig am häufigsten täglich 6 bis 8 Stunden offen (48 %). Umgekehrt können in rund drei Viertel der Postagenturen während mehr als 8 Stunden pro Tag Postgeschäfte getätigt werden (73 %). Durch die Umwandlung in Agenturen kommen Kundinnen und Kunden in den Genuss längerer Öffnungszeiten.

KUNDENFREQUENZEN IN POSTSTELLEN UND AGENTUREN

Die durchschnittliche tägliche Kundenfrequenz ist in den Poststellen im Vergleich zum Vorjahr wiederum höher ausgefallen. Die Zunahme ist vor allem darauf zurückzuführen, dass durch die Umwandlung kleinerer Poststellen mit tiefer Kundenfrequenz in Agenturen und Hauservice die durchschnittliche Kundenfrequenz der verbliebenen Poststellen angestiegen ist.

Bei den Agenturen¹⁰ fällt die durchschnittliche tägliche Kundenfrequenz wie in den vergangenen Jahren bedeutend tiefer aus als bei den Poststellen. Betrachtet man einzig die Agenturen, zeigt sich, dass die Kundenfrequenzen im Mehrjahresbereich stabil geblieben sind.

DURCHSCHNITTLICHE KUNDENFREQUENZ PRO TAG IN POSTSTELLEN UND POSTAGENTUREN

Poststellentyp	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Poststellen	302	308	321	330	343	360
Agenturen	27	27	28	29	29	29

BEHINDERTENGÄNGIGKEIT

Nach der Postgesetzgebung müssen die Postdienste so angeboten werden, dass Menschen mit Behinderungen sie in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderungen beanspruchen können¹¹. Insbesondere müssen die Zugangspunkte den Bedürfnissen von Menschen mit sensorischen Beeinträchtigungen (Seh- und Hörbehinderungen) oder Bewegungsbehinderungen (zum Beispiel Rollstuhlfahrer oder Rollatoren-Nutzer) entsprechen.

¹⁰ BEI DEN AGENTUREN WIRD DIE DURCHSCHNITTLICHE TÄGLICHE KUNDENFREQUENZ BESTIMMT, INDEM DIE GESAMTE ZAHL DER GETÄTIGTEN TRANSAKTIONEN DURCH DIE DURCHSCHNITTLICHE ANZAHL TRANSAKTIONEN PRO KUNDE DIVIDIERT WIRD.

¹¹ ARTIKEL 14 ABSATZ 7 PG

Die Post hat der PostCom bestätigt, dass bei Neubauten von Poststellen die gesetzlichen Anforderungen für den Zugang für Menschen mit Behinderungen erfüllt sind. Die Post weist für die Planung, Vergabe und Realisierung von baulichen Veränderungen in Poststellen auf die Norm SIA 500;2009 «Hindernisfreie Bauten» hin. Im Rahmen von nicht hindernisfreien Umbauten wird diese konsequent angewendet.

Von der Post werden folgende Beispiele genannt:

- Bei der Anmietung von neuen Standorten werden Lokale gewählt, die hindernisfrei zugänglich sind oder sich diese Zugänglichkeit durch Anpassungen ermöglichen lässt.
- Im Falle von Poststellenneubauten und Umbauten im Schalterbereich werden behindertengerechte Schalter realisiert.
- Bei der Wahl des Agenturpartners bei neuen Postagenturen stellt der hindernisfreie Zugang ein wichtiges Kriterium dar.
- Die Post hat zudem Agenturmodule weiter entwickelt, in welchen die Kundeneinrichtungen noch behindertengerechter ausgestattet sind.

Die Analyse der PostCom zeigt auf, dass die Post 2016 die Anforderungen für einen hindernisfreien Zugang und Eingang sowie für behindertengerechte Schalterlösungen bei ihren Umbauten und Neubauten von Poststellen erfüllt hat. Bei den Um- und Neubauten von Agenturen trifft dies mehrheitlich zu. Im Falle von Neueröffnungen von Poststellen und Postagenturen ist dies immer gewährleistet.

Sendungen von und für Menschen mit Sehbehinderung

Die Post befördert Blindensendungen, sogenannte Cécogrammes, kostenlos bis 7 kg. Es gelten folgende Bedingungen:

- Die Sendungen müssen Schriftstücke in Blindenschrift (auch Tonaufnahmen oder Material, das Sehbehinderte bei der Bewältigung ihrer Behinderung helfen) enthalten.
- Auf der Adressseite muss sich die Bezeichnung «Blindensendung» befinden.
- Die Sendungen sind an Blinde, Sehbehinderte oder Blindeninstitute adressiert oder werden von diesen aufgegeben.
- Die Sendung darf nicht Erwerbszwecken dienen.
- Die Sendungen müssen unverschlossen sein.

Im Bericht der europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wird auf sieben weitere Länder neben der Schweiz hingewiesen, in welchen die postalischen Einrichtungen mehrheitlich für behinderte Menschen leicht zugänglich sind¹².

ZUGANG ZU ONLINEDIENSTEN DER POST

Seit dem 1.1.2004 sind die Internetangebote der Bundesbehörden wie auch der Post für alle Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Die Post setzt den barrierefreien Internetzugang seit 2008 konsequent um. Für sensorisch wie auch für körperlich beeinträchtigte Menschen ist die neue Webseite der Post, welche im April 2016 erneut zertifiziert wurde, sehr gut geeignet. Bei dieser Zertifizierung wurden die Empfehlungen der «Web Content Accessibility Guidelines» (WCAG) 2.0, wie Web-Inhalte barrierefrei zu gestalten sind, überprüft. Als Kriterien werden Blindheit und Sehbehinderung, Gehörlosigkeit und nachlassendes Hörvermögen, Lernbehinderungen, kognitive Einschränkungen, eingeschränkte Bewegungsfähigkeit, Sprachbehinderungen, Fotosensibilität¹³ und Kombinationen dieser Behinderungen berücksichtigt. Die Umsetzung dieser Richtlinien kommen allen Nutzerinnen und Nutzern zugute, nicht nur Menschen mit Behinderungen oder mit altersbedingten Einschränkungen¹⁴.

¹² ERGP (16)37-REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITE 36)

¹³ ÜBEREMPFINDLICHKEIT DES GEHIRNS GEGENÜBER LICHTREIZEN

¹⁴ SCHWEIZER ACCESSIBILITY-STUDIE 2016

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Die Behindertengängigkeit der Poststellen und nahezu aller Agenturen ist für handi-capierte Personen sehr wichtig. Die PostCom setzt sich zusätzlich dafür ein, dass insbesondere die älteren Menschen in unserer zunehmend digitalisierten Gesellschaft den Anschluss nicht verlieren. Oftmals leiden sie unter altersbedingten Einschränkungen; zudem tun sie sich aus Mangel an Erfahrung mit Geräten und Systemen schwer mit Online-Dienstleistungen, was ihre Teilhabe am öffentlichen Leben und den dazugehörigen Leistungen verringert oder gar verunmöglicht. Die PostCom begrüsst daher die Anstrengungen der Post, ihre Online-Dienste durch geeignete Gestaltung und Massnahmen möglichst allen Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen.

BRIEFEINWÜRFE

Die Anzahl der Briefeinwürfe und der Zeitpunkt der Briefkastenleerung sind wichtige Parameter der postalischen Grundversorgung. Die Postgesetzgebung gibt der Post vor, öffentliche Briefeinwürfe in ausreichender Zahl bereitzustellen, mindestens aber einen pro Ortschaft¹⁵.

Die Post hat der PostCom bestätigt, dass in allen Ortschaften mindestens ein öffentlicher Briefeinwurf besteht. Gemäss der Post bestehen für 134 Ortschaften Ausnahmen (2015: 132), d.h., dort ist kein öffentlicher Briefeinwurf vorhanden. Als Gründe für die Zunahme nannte die Post fehlende Ersatzstandorte, eine geringe Nutzung oder den Entscheid der Gemeinde, an diesem Standort auf einen Briefeinwurf zu verzichten.

In den Ausnahmen sind 40 Ortschaften enthalten, welche noch nie einen Briefeinwurf hatten. Im Falle von 88 Ortschaften wurden Briefeinwürfe in den Jahren 2007 bis 2010 in Absprache mit den betroffenen Gemeinden aufgehoben. Gemäss den Ausführungen der Post ist zu beachten, dass auf viele dieser Ortschaften nur ein Haus entfällt beziehungsweise ein Teil dieser Ortschaft mit einer anderen Ortschaft eine Einheit bildet, jedoch politisch und/oder postalisch getrennt ist.

Per 31.12.2016 bediente die Post 14 729 öffentliche Briefeinwürfe.

ÖFFENTLICHE BRIEFEINWÜRFE						
	2013	2014	2015	2016	Veränderung	% Veränderung 2015/2016
Anzahl	15 002	14 927	14 823	14 729	-94	-0,6 %

Im Vergleich zum vergangenen Jahr ging die Zahl der öffentlichen Briefeinwürfe erneut leicht zurück (-0,6 %, 2015: -0,7 %). Als Hauptgrund führte die Post die Netzentwicklung an. Beispielsweise wird bei einer Umwandlung einer Poststelle in eine Agentur der Briefeinwurf bei der Poststelle aufgehoben und ein neuer bei der Agentur eröffnet. Wenn sich direkt neben der Agentur schon ein Briefeinwurf befand, wird dieser entfernt, da die Einwürfe – gemäss Post – sonst zu nahe beieinander liegen würden.

Mit dieser Entwicklung steht die Schweiz nicht alleine da. Auch international ist in den europäischen Ländern über die letzten Jahre mehrheitlich eine Abnahme der Zahl öffentlicher Briefeinwürfe zu verzeichnen¹⁶.

¹⁵ PG, ART. 14 ABS. 5 B

¹⁶ ERGP (16)37 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITEN 33 UND 64)

VERLUSTE VON POSTSENDUNGEN UND REKLAMATIONEN ZUR GRUNDVERSORUNG

Die Postverordnung weist in Artikel 60 konkret auf die Auskunftspflicht der Post betreffend Reklamationen und Verluste von Postsendungen zur Grundversorgung hin. Aus diesem Grund informiert die PostCom detailliert über die Beschwerden und Reklamationen für diesen Bereich.

In Anlehnung an die europäische Beschwerdenorm¹⁷ wurde ein regulatorischer Ausweis betreffend Reklamationen und Verlusten erstellt. Die Beschwerde- und Reklamationsdaten stammen aus dem internen Beschwerdemanagementsystem der Post.

BEI DER POST IM JAHR 2016 EINGEGANGENE REKLAMATIONEN

Insgesamt verzeichnete die Post 230 960 Kundenreklamationen¹⁸. Dies entspricht einer Zunahme der Reklamationen von 11 % im Vergleich zum Vorjahr.

Am häufigsten gingen die Reklamationen am Telefon oder am Schalter, also mündlich, ein. Bei den Produkten der Grundversorgung monierten die Privatkunden am häufigsten verloren gegangene Sendungen im Bereich von A-Post-Briefen. Auch die falsche Zustellung wurde stärker beanstandet.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Auch wenn die Post in absoluten Zahlen mehr Beschwerden als 2015 entgegennehmen musste, kann sie in diesem Bereich nach wie vor eine hohe Qualität ausweisen. Wie bis anhin bewegen sich die Reklamationen im Verhältnis zur Zahl der verarbeiteten Sendungen deutlich unter der Promillegrenze.

Privatkunden reagieren sensibler auf Unregelmässigkeiten in der Leistungserbringung. Auslöser von Reklamationen sind zumeist die Qualität der Leistungserbringung, Marktaktivitäten der Post sowie Medienberichte. Tourenumstellungen, Postfachschiessungen oder die Überprüfung der Standorte von Hausbriefkasten, die auf mediales Interesse stossen, können eine erhöhte Zahl von Beschwerden nach sich ziehen. Die Tatsache, dass die PostCom sehr wenige Reklamationen direkt erhält, spricht jedoch für die Qualität des Beschwerdemanagements der Post.

HAUSZUSTELLUNG

Die Hauszustellung ist ein wesentlicher Aspekt der postalischen Grundversorgung. Sie ist Teil einer angemessenen Versorgung aller Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen mit elementaren postalischen Dienstleistungen. Die PostCom misst der Hauszustellung deshalb grosse Bedeutung bei.

Die Post ist gesetzlich verpflichtet, in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen die Hauszustellung zu erbringen. Art. 14 Abs. 3 des Postgesetzes erlaubt jedoch, diese Verpflichtung im Rahmen der Postverordnung einzuschränken, wenn einzelne Haushalte nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand zu erreichen sind. Entsprechend verpflichtet die Postverordnung die Post nur dann zur Hauszustellung, wenn das betreffende Haus zu einer Siedlung mit mindestens fünf ganzjährig bewohnten Häusern auf einer maximalen Fläche von einer Hektare gehört, oder aber die Wegzeit (Hin- und Rückfahrt) für die Bedienung eines ganzjährig bewohnten Hauses von einer solchen Siedlung aus insgesamt nicht mehr als zwei Minuten beträgt (Art. 31 Abs. 1 Bst. a und b VPG).

¹⁷ POSTALISCHE DIENSTLEISTUNGEN – DIENSTQUALITÄT – GRUNDSÄTZE DER BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN EN 14012:2008

¹⁸ DIE TOTALE ANZAHL DER KUNDENREKLAMATIONEN UMFASST SÄMTLICHE POSTALISCHE PRODUKTE, AUCH DIE WETTBEWERBS-PRODUKTE

Kein Anspruch auf Hauszustellung besteht überdies in den nachstehenden Fällen:

- die Post müsste bei der Zustellung unverhältnismässige Schwierigkeiten, wie schlechte Strassenverhältnisse oder die Gefährdung des Zustellpersonals, in Kauf nehmen;
- zwischen dem Empfänger und der Post wurde ein anderer Zustellort (z.B. Postfach) oder eine andere Zustellform vereinbart;
- die Vorgaben nach Art. 73–75 der Postverordnung für die Briefkästen und Briefkastenanlagen sind nicht eingehalten (Art. 31 Abs. 2 VPG).

Besteht keine Verpflichtung zur Hauszustellung, muss die Post den Empfängern eine Ersatzlösung anbieten. Sie kann z.B. die Zustellfrequenz reduzieren oder einen anderen Zustellpunkt bezeichnen. Die Empfänger sind vorgängig anzuhören (Art. 31 Abs. 3 VPG).

Von der Hauszustellung zu unterscheiden ist der Hausservice. Dieser wird vielfach ersatzweise für eine geschlossene Poststelle oder Agentur angeboten und ermöglicht so die Annahme von Postsendungen und die Erbringung von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs am Domizil des Postkunden («Postschalter an der Haustür»). Der Hausservice wird von der Post nur in bestimmten Gebieten erbracht – ein Anspruch darauf besteht grundsätzlich nicht. Voraussetzung für die Erbringung des Hausservices ist die Hauszustellung. Haushalte, denen keine Post zugestellt wird, können daher im Falle einer Poststellenschliessung auch nicht vom Hausservice als Ersatzlösung profitieren.

Bei Streitigkeiten über die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung zwischen betroffenen Empfängern und der Post prüft die PostCom auf Gesuch hin im Rahmen eines Verfahrens, ob ein Anspruch auf Hauszustellung besteht. Die PostCom entscheidet in diesen Fällen in Form einer Verfügung (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 4).

Schweizweit gab es per Ende 2016 1 729 439 ganzjährig bewohnte Häuser (2015: 1 715 157). Nach Angaben der Post wurde zu diesem Zeitpunkt bei 1133 Häusern (2015: 1005) keine reguläre Hauszustellung erbracht. Als Ersatzlösung wurden die Zustellung in Postfächer oder Briefkastenanlagen, die Zustellung in Briefkästen ausserhalb des Grundstücks oder die Einschränkung der Zustellfrequenz (d.h. weniger als sechsmal pro Woche) vereinbart.

DIENSTLEISTUNGEN DER GRUNDVERSORGUNG

Die Post bestimmt im Rahmen der Vorgaben der Postverordnung, welche ihrer Dienstleistungen unter die Grundversorgung fallen. Sie unterbreitet die Zuweisungen zur Grundversorgung jährlich der PostCom, welche die entsprechende Liste prüft und genehmigt. Die Zuweisung der Dienstleistungen zur Grundversorgung dient als Basis für die Zuordnung der Kosten und Umsatzerlöse und damit für den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots.


Gegenüber der 2015 genehmigten Liste der Grundversorgungsdienstleistungen gab es keine materiellen Anpassungen. Das Angebot für Privat- und Geschäftskunden bleibt unverändert. Im Zusammenhang mit der postinternen Übertragung der Produkteverantwortung für logistische Privatkundenprodukte per 1. Januar 2016 von Poststellen und Verkauf zu PostMail und PostLogistics wurden auch die entsprechenden Dienstleistungen auf der Liste verschoben und erscheinen neu unter Post-Mail und PostLogistics. Vereinzelt wurden zudem Dienstleistungen umbenannt.

Die PostCom genehmigte die Zuweisungen zur Grundversorgung 2016 mit Entscheid vom 7. März 2016. Die Liste der Grundversorgung ist auf der Website der PostCom abrufbar.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Von der Hauszustellung ausgenommen sind zwar nur 0,07 % aller ganzjährig bewohnten Häuser (2015: 0,06 %). Die Zustelldichte ist damit immer noch sehr hoch. Der Anstieg der Ausnahmen bzw. der Ersatzlösungen beträgt jedoch 12,7 %. Die PostCom stellt fest, dass die Post ihre Praxis, namentlich bei Eigentümer- oder Mieterwechsel bei Häusern ausserhalb ihrer Zustellpflicht die Hauszustellung einzustellen oder einzuschränken, konsequent fortführt. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Praxis bisher in zwei Urteilen geschützt. Da die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung gemäss Postverordnung nur in relativ dicht besiedelten Gebieten besteht, ist davon auszugehen, dass die Post künftig nicht nur in Randgebieten, sondern auch in Streusiedlungen vermehrt keine Hauszustellung mehr erbringen wird.

Die PostCom hat bisher grossen Wert darauf gelegt, dass Ersatzlösungen verhältnismässig ausfallen und eine Abwägung zwischen den Interessen der Post und der von der Massnahme Betroffenen vorgenommen wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun im Urteil vom 17. März 2017 (A-6195/2015) festgehalten, dass diese Interessensabwägung im Einzelfall sowie die Anordnung einer anderen Ersatzlösung nicht in die Aufsichtsbefugnis der PostCom fallen, solange die Post den Betroffenen taugliche Ersatzlösungen anbietet. Wenn bei der Hauszustellung Änderungen eintreten, wird sich die PostCom deshalb künftig im Einzelfall nur noch beschränkt zu Ersatzlösungen äussern können.



FINANZIERUNG DER GRUNDVERSORGUNG

Die Schweizerische Post und die Postkonzerngesellschaften müssen die postalische Grundversorgung aus eigenen Kräften finanzieren. Dazu dienen ihr die Erträge, die sie mit den reservierten und nicht reservierten Diensten sowie den Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung erwirtschaftet. Es ist ihr jedoch untersagt, den Erlös aus dem Verkauf vom Briefmonopol (bis 50 Gramm) zu verwenden, um Verbilligungen auf Dienstleistungen zu gewähren, die nicht im Rahmen der beiden Grundversorgungsaufträge erbracht werden (Quersubventionierungsverbot).

Die Schweizerische Post ist verpflichtet, jedes Jahr die Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung auszuweisen. Der Nettokostenausweis ist die Voraussetzung für den Nettokostenausgleich. Die PostCom genehmigt die Berechnung der Nettokosten und den Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleich. Die Vorgehensweise und die Zuständigkeit der PostCom sind in der Postgesetzgebung geregelt.

QUERSUBVENTIONIERUNGSVERBOT IM EINZELFALL

Art. 19 Abs. 1 Postgesetz (PG) regelt das Quersubventionierungsverbot. Danach darf die Post die Erträge aus dem reservierten Dienst nur zur Deckung der Kosten der Grundversorgung verwenden, nicht aber zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb der beiden Grundversorgungsaufträge (Postdienste und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs).

Im Einklang mit Art. 58 Postverordnung (VPG) hat die PostCom mit ihrer Weisung 1/2013 am 15. März 2013 administrative Vorschriften erlassen, in welcher Form die Schweizerische Post den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots im Einzelfall erbringen muss. Die Weisung fasst die geltenden Prinzipien zusammen und definiert die anwendbaren technischen Kriterien, die zu diesem Nachweis und dessen Überprüfung herangezogen werden.

Aufgrund von Art. 19 Abs. 3 PG kann die PostCom auf Anzeige hin oder von Amtes wegen die Post verpflichten, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen. Von dieser Möglichkeit wurde 2016 kein Gebrauch gemacht.

NETTOKOSTEN DER VERPFLICHTUNG ZUR GRUNDVERSORGUNG

Die Postgesetzgebung definiert die durch die Verpflichtung zur Grundversorgung anfallenden Mehrkosten als Nettokosten.

Gemäss Art. 49 Abs. 1 VPG ergeben sich die Nettokosten aus dem Vergleich zwischen dem Ergebnis, das die Post und ihre Konzerngesellschaften mit der Verpflichtung zur Grundversorgung tatsächlich erzielen (Ist-Zustand) und einem hypothetischen Ergebnis, das sie bei einem Wegfall dieser Verpflichtung erzielen würden.

Art. 49 Abs. 2 VPG präzisiert die Methode zur Ermittlung der Nettokosten. Um diese zu bestimmen, unterbreitet die Post der PostCom ein hypothetisches Szenario ihrer Geschäftstätigkeit ohne die Verpflichtung zur Grundversorgung. Das unter den Bedingungen des hypothetischen Szenarios erzielbare Ergebnis wird dann mit dem tatsächlichen Ergebnis verglichen. Die Differenz zwischen den beiden Ergebnissen

ergibt die Nettokosten. Diese setzen sich zusammen aus den Kosten, die die Post ohne den Grundversorgungsauftrag vermeiden könnte und den Umsatzerlösen, die ihr ohne diesen Auftrag entgehen würden (Art. 50 Abs. 1 VPG).

Die PostCom genehmigte bereits 2013 die Berechnungsmethode (Verfügung 1/2013 vom 7. Februar 2013) und das hypothetische Szenario ohne die Verpflichtung der Grundversorgung (Verfügung 7/2013 vom 4. September 2013, Verfügung 10/2016 der PostCom vom 12. Mai 2016).

BERECHNUNG DER NETTOKOSTEN

Die Post reicht die Berechnung der Nettokosten, die sich aus der ihr auferlegten Verpflichtung zur Grundversorgung ergeben, nach Art. 49 VPG («Grundsatz zur Berechnung der Nettokosten») und Art. 50 VPG («Einzelheiten zur Berechnung der Nettokosten») jährlich bis 31. März ein (Art. 56 Abs. 1 VPG).

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis dieser Berechnung auf.

NETTOKOSTEN DER VERPFLICHTUNG ZUR GRUNDVERSORGUNG				
Mio. Franken	2013	2014	2015	2016
Entgangene Erlöse	576	577	546	499
Vermiedene proportionale Kosten	335	343	327	291
Vermiedene Strukturkosten	649	627	590	554
ERGEBNIS	409	392	371	346

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die gesamten Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung beliefen sich 2016 auf 346 Mio. Franken, d.h. 25 Mio. Franken weniger als im Vorjahr. Hauptgründe sind die Kosteneinsparung durch die Umwandlung von Poststellen (- 141 Poststellen) in Postagenturen (+ 114 Postagenturen) sowie die Optimierung der Zustellung der Briefpost.

Nach der Beurteilung des gemäss Art. 57 VPG von der Post beauftragten Revisionsunternehmens (siehe unten «Ergebnis der unabhängigen Prüfung») wurde die Berechnung der Nettokosten für das Jahr 2016 in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit der VPG erstellt. Die PostCom hat diese Berechnung am 4. Mai 2017 genehmigt.

FINANZIERUNG DER GRUNDVERSORGUNG

In Übereinstimmung mit dem in Art. 46 VPG enthaltenen Grundsatz wird die Grundversorgung durch die Umsatzerlöse der Schweizerischen Post und der Postkonzerngesellschaften finanziert. Diese legen die Preise ihrer Dienstleistungen unter Berücksichtigung dieses Ziels nach wirtschaftlichen Grundsätzen fest (vgl. Art. 47 Abs. 1 VPG).

Im Gegenzug hat die Post das ausschliessliche Recht, Briefe bis 50 Gramm (reservierter Dienst) zu befördern. Vom reservierten Dienst ausgenommen sind Briefe, für die das Zweieinhalbfache des Preises der Post für Briefe der schnellsten Kategorie der ersten Gewichts- und Formatstufe bezahlt wird und abgehende Briefe im internationalen Verkehr (vgl. Art. 18 Abs. 1 und Abs. 2 PG).

Die Post darf die Erträge aus dem reservierten Dienst grundsätzlich nur zur Deckung der Kosten der Grundversorgung für die Postdienste und die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs verwenden (vgl. Art. 19 Abs. 1 PG). Sie darf jedoch die ihr durch die

Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs verursachten Nettokosten mit Hilfe von Transferzahlungen zwischen einzelnen Unternehmensbereichen und Postkonzerngesellschaften ausgleichen (vgl. Art. 51 Abs. 1 VPG).

Voraussetzung für solche Transferzahlungen ist jedoch,

- dass der reservierte Dienst seine eigenen Kosten deckt und zusätzlich nur maximal mit den Nettokosten belastet wird, die sich aus der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ergeben (vgl. Art. 51 Abs. 2 Bst. b VPG);
- dass die Finanzdienstleistungen maximal die Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs tragen (vgl. Art. 51 Abs. 2 Bst. c VPG).

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis des reservierten Dienstes für 2013 bis 2016 zum Vergleich auf.

ERGEBNIS RESERVIERTER DIENST (BRIEFE BIS 50 G)	RESERVIERTER DIENST			
Mio. Franken	2013	2014	2015	2016
Erlöse	1 237	1 213	1 225	1 161
Kosten	1 196	1 097	1 118	1 115
ERGEBNIS	41	116	107	46
Enthaltene Kosten aus Nettokostenausgleich	153	80	106	81
Nettokosten der Post	409	392	371	346

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Aus den Zahlen in der vorstehenden Tabelle lässt sich erkennen, dass der reservierte Dienst kostendeckend ist. Das Ergebnis vor Nettokostenausgleich beträgt 127 Mio. Franken, das Ergebnis nach Nettokostenausgleich beträgt 46 Mio. Franken. Die Transferzahlung im Rahmen des Nettokostenausgleichs beträgt 81 Mio. Franken und liegt damit unterhalb der Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (346 Mio. Franken).

Die nachstehende Tabelle zeigt die Beträge und die Verteilung des Nettokostenausgleichs für das Jahr 2016 auf. Ein positiver Wert zeigt eine Ausgleichszahlung, ein Minuswert eine Ausgleichsgutschrift.

NETTOKOSTENAUSGLEICH				
Mio. Franken	PostMail	PostLogistics	Poststellen u. Verkauf	PostFinance
Nettokostenausgleich	122	-12	-	-110

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die Post nutzte 2016 die Möglichkeit der Postverordnung (Art. 51 Abs. 1 VPG), die Nettokosten des Vorjahrs auszugleichen und den einzelnen Dienstleistungen und Produkten zuzuordnen. Die Nettokosten 2015 beliefen sich gemäss der durch die PostCom am 6. Mai 2016 genehmigten Berechnung (Verfügung 11/2016 vom 6. Mai 2016 betr. Genehmigung der Berechnung der Nettokosten für das Jahr 2015) auf 371 Mio. Franken. Davon wurden 122 Mio. Franken zwischen den Segmenten ausgeglichen, wobei anzumerken ist, dass der Nettokostenausgleich 2016 auf den Nettokosten 2015 basiert.

Die Angabe des Nettokostenbetrags aus der Verpflichtung für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs der Grundversorgung gestattet es, die Einhaltung der Bestimmungen von Art. 51 Abs. 2 Bst. c VPG zu überprüfen. Dieser hält fest, dass die von der PostFinance geführten Finanzdienstleistungen maximal die anteiligen Nettokosten

der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs tragen dürfen. Die nachfolgende Tabelle belegt, dass diese Vorgaben eingehalten wurden:

NETTOKOSTENAUSGLEICH		
Mio. Franken	Postdienste	Finanzdienstleistungen
Nettokostenausgleich	110	-110
Anteilige Nettokosten	240	106

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die nachstehende Tabelle zeigt die Aufteilung des Konzernergebnisses der Post in die Ergebnisse, die mit Dienstleistungen innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung erzielt wurden. Zum einen wird deutlich, dass die Grundversorgung insgesamt kostendeckend erbracht werden konnte. Zum anderen zeigt sich, welchen Beitrag die Grundversorgung zum Gesamtumsatz (42,6%) und zum Ergebnis vor Nettokostenausgleich (38%) des Konzerns geleistet hat. Mit einem Umsatzanteil von 33,4% und einem Ergebnisbeitrag vor Nettokostenausgleich von 81,9% tragen vor allem die im Rahmen der Grundversorgung erbrachten Postdienste massgeblich zum Konzernergebnis bei. Wie bereits im Vorjahr wird 2016 der Nettokostenausgleich nur innerhalb der Grundversorgung vorgenommen.

ERGEBNISSE DER DIENSTLEISTUNGEN DER GRUNDVERSORGUNG UND DES KONZERNS					
Mio. Franken	Dienstleistungen der Grundversorgung			Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung	Total Konzern
	Postdienste	Zahlungsverkehr	Total		
Erlöse	2 717	746	3 464	4 669	8 132
Kosten	2 540	841	3 382	4 535	7 916
Ergebnis vor Nettokostenausgleich	177	-95	82	134	216
Nettokostenausgleich	110	-110	0	0	0
Ergebnis nach Nettokostenausgleich	67	15	82	134	216

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Aus den Zahlen in der vorstehenden Tabelle lässt sich erkennen, dass das Konzernergebnis vor Ausgleich der Nettokosten 216 Mio. Franken beträgt. Dieser Betrag ist grösser als das Ergebnis der Grundversorgung in Höhe von 82 Mio. Franken. Dieses ergibt sich als Summe der Ergebnisse (Differenz zwischen Erlösen und Kosten vor Nettokostenausgleich) der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten (177 Mio. Franken) und den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (-95 Mio. Franken). Gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG gilt damit der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots als erbracht. Die PostCom hat den jährlichen Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots für das Jahr 2016 am 4. Mai 2017 genehmigt.

ERGEBNIS DER UNABHÄNGIGEN PRÜFUNG

Gemäss Art. 57 VPG beauftragt die Post nach Art. 7 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen mit einer unabhängigen Prüfung dieser verschiedenen Kosten und Zahlen.

Die Post hat das Unternehmen KPMG AG mit dieser unabhängigen Kontrolle beauftragt. Das Revisionsunternehmen prüft zuhanden der PostCom:

- die Berechnung der Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung,
- die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleich,
- die Einhaltung der Vorgaben zum Rechnungswesen,
- die Zuordnung der Kosten und Umsatzerlöse der verschiedenen Dienste auf der Grundlage der Universaldienstliste,
- den jährlichen Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots.

Durch ihre Verfügung vom 2. September 2014 («Bezeichnung der Postkonzerngesellschaften nach Art. 52 VPG») bezeichnete die PostCom für die Jahre 2014-2017 zehn Postkonzerngesellschaften, die in ihrem betrieblichen Rechnungswesen die Umsatzerlöse und die Kosten ihrer Dienstleistungen über ein Rechnungsmodell ausweisen müssen, das sämtliche Kosten auf alle betroffenen Dienstleistungen verteilt und auf objektiv zu rechtfertigenden Kostenrechnungsgrundsätzen beruht. Die unabhängige Prüfung der Einhaltung der Vorgaben zum Rechnungswesen erfolgt in einem Turnus. Für das Rechnungsjahr 2016 wurden Post CH AG, PostFinance AG, Swiss Post Solutions AG und SecurePost AG geprüft.

In seinem Bericht an die PostCom stellt das Revisionsunternehmen fest, dass alle Bestimmungen der Postgesetzgebung, die in den Bereich der unabhängigen Kontrolle fallen, 2016 in allen wesentlichen Belangen nach seiner Beurteilung eingehalten wurden.



ALLGEMEINE ENTWICKLUNG DER POSTMÄRKTE

Die Brief- und Paketmärkte entwickelten sich auch 2016 unterschiedlich. Während der Briefmarkt rückläufig ist, suchen die Anbieterinnen sich im wachsenden Paketmarkt durch gezielte Angebote auf der letzten Meile günstig zu positionieren. Insgesamt jedoch blieben die Marktanteile der traditionellen Postdiensteanbieterinnen mehr oder weniger unverändert.

Die «neuen Arbeitgeber», die im Gefolge der Sharing Economy am Markt auftauchen, werfen aufgrund ihrer Ausrichtung und ihrer IT-basierten Geschäftsprozesse Fragen bezüglich der branchenüblichen Arbeitsbedingungen auf und beeinflussen zunehmend das bestehende Gefüge. Die PostCom wird diese Entwicklung sehr genau beobachten und ihre Erkenntnisse gegebenenfalls in die seit 2015 laufende Studie zu den Arbeitsbedingungen einfließen lassen.

MELDEPFLICHT

Die Anzahl der ordentlichen meldepflichtigen Unternehmen blieb im Jahr 2016 erneut praktisch gleich. Hingegen nahm die Anzahl der neu registrierten vereinfacht meldepflichtigen Unternehmen leicht zu. Im Mai 2017 waren bei der PostCom 165 Unternehmen registriert (44 ordentlich Meldepflichtige und 121 vereinfacht Meldepflichtige). Im Mai 2016 verzeichnete die PostCom 157 Unternehmen. Die Listen sind auf der PostCom-Website abrufbar und werden fortlaufend aktualisiert.

Jedes Unternehmen, das im eigenen Namen als gewerbsmässige Postdiensteanbieterin am Markt auftritt, hat sich innerhalb von zwei Monaten nach seiner Betriebsaufnahme bei der PostCom zu registrieren. Postdiensteanbieterinnen befördern adressierte Pakete bis 30 kg, adressierte Briefe bis 2 kg, Zeitungen und Zeitschriften sowie Kurier- und Expresssendungen. Bei Umsätzen von 500 000 Franken oder höher sind sie der ordentlichen Meldepflicht, bei Umsätzen unter 500 000 Franken der vereinfachten Meldepflicht unterstellt.

Die bei den Firmen jährlich erhobenen Angaben erlauben der PostCom, die heutige Situation auf dem schweizerischen Postmarkt zu ermitteln und Vergleiche zum Vorjahr anzustellen. Ebenso lässt sich ableiten, ob sich weitere Massnahmen aufdrängen. Weiter verfolgt die PostCom die Entwicklungen der Digitalisierung, die durch Unternehmen im Logistikbereich oder bei der Beförderung von Gegenständen über Buchungsplattformen ausgelöst werden. Sie geht davon aus, dass in den kommenden Jahren ein tiefgreifender Wandel bei der Zustellung auf der letzten Meile sowie den Arbeitsbedingungen eintreten wird. Die Auswirkungen bezüglich der Meldepflicht werden zu berücksichtigen sein.

AUFSICHTSABGABEN

Artikel 30 des Postgesetzes verpflichtet die PostCom, für ihre Verfügungen und Dienstleistungen kostendeckende Verwaltungsgebühren zu verrechnen. Zudem erhebt sie von den ordentlich meldepflichtigen Unternehmen jährlich eine Abgabe für die Aufsichtskosten, die sich nach den Aufwendungen richtet, welche die PostCom im vorangehenden Jahr hatte. Einzelheiten dazu regeln die Artikel 78 bis 80 der Postverordnung.

Ist eine Postdiensteanbieterin mit der Rechnung für die Aufsichtsabgabe nicht einverstanden, erlässt die PostCom anfechtbare eine Verfügung.

NACHWEIS DER EINHALTUNG DER BRANCHENÜBLICHEN ARBEITSBEDINGUNGEN

Die PostCom wacht darüber, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Ordentlich meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten müssen im Rahmen des Reportings den Nachweis erbringen, dass sie diese Voraussetzungen erfüllen.

Der Nachweis ist ein integraler Bestandteil der Informationspflicht der Postdiensteanbieterinnen gegenüber der PostCom. Hat eine Anbieterin mit ihrem Personal einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen, gelten die branchenüblichen Arbeitsbedingungen als erfüllt.

Postdiensteanbieterinnen verpflichten ihre Subunternehmen, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten, falls ihr Umsatz mit Postdiensten mehr als 50% ihres Gesamtumsatzes beträgt.

ANALYSE DER BRANCHENÜBLICHEN ARBEITSBEDINGUNGEN UND FESTLEGUNG DER MINDESTSTANDARDS

Nach Art. 61 Absatz 3 der Postverordnung legt die PostCom die Mindeststandards für den Bereich der branchenüblichen Arbeitsbedingungen fest. Die PostCom beauftragte die Experten Roman Graf und Prof. Dr. Yves Flückiger (Universität Genf), mittels einer wissenschaftlichen Studie die Arbeitsbedingungen in der Postbranche zu erheben. Die Erstellung des Gutachtens erfolgt in drei Etappen.

In einer ersten Phase wurden die teilnehmenden Unternehmen ermittelt, d.h. der Referenzmarkt und die Firmen mit Angestellten im operativen Bereich wurden identifiziert. Nicht berücksichtigt wurden Ein-Personen-Betriebe, Broker und Firmen, die nur eine administrative Tätigkeit ausüben.

Um möglichst den ganzen Markt abzubilden, ging die PostCom insbesondere auf die Subunternehmen der grösseren Firmen wiederholt zu und forderte sie auf, an der Studie teilzunehmen. Dank diesen Bemühungen konnten die Studienverfasser insgesamt 718 gültige Unternehmensantworten erfassen und auswerten. Schliesslich wurden 318 Unternehmen für die zweite Umfrage als marktrelevant eingestuft.

In der Folge wurden auf Unternehmensebene die Arbeitsbedingungen wie Ferienzeit, Entschädigungen und Lohnfortzahlungen systematisch erfasst. Die zweite Phase dauerte bis Herbst 2016. Die PostCom ging erneut aktiv auf alle relevanten Marktteilnehmer zu. Rund zwei Drittel der Unternehmen beantworteten diese Umfrage.

Die dritte Phase startete im Januar 2017. 167 Unternehmen liefern in diesem Teil der Umfrage individuelle Lohndaten. Voraussichtlich im Sommer 2017 werden die evaluierten Kernarbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer vorliegen. Die PostCom wird zudem weitere Erkenntnisse über die Arbeitsbedingungen in den postalischen Tätigkeiten und Märkten einholen und darauf gestützt die Mindeststandards festlegen.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Angesichts der Bedeutung dieser Studie erachtete die PostCom eine möglichst grosse und breit abgestützte Teilnahme der Postdiensteanbieterinnen zur Erhebung der Arbeitsbedingungen als unerlässlich. Die Resultate werden für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen wichtig sein. Die PostCom wird bei der Festlegung der Mindeststandards die betroffenen Sozialpartner wiederum eng in die Prozesse mit-einbeziehen und zur Vernehmlassung einladen.

Durch das weitere Aufkommen der Sharing Economy und neuer Akteure am Markt stellen sich für die PostCom verschiedene Fragen. Sie wird insbesondere prüfen, ob und unter welchen Kriterien diese Unternehmen meldepflichtig sind und ob die bestehenden Gesetzesvorgaben den neuen Gegebenheiten ausreichend Rechnung tragen. Aufgrund ihrer Geschäftsmodelle und ihrer IT-Ausrichtung sind die neuen Akteure nicht direkt im physischen Logistikprozess tätig. Dennoch beeinflussen sie als Vermittler, Makler oder sonstige Auftraggeber massgeblich die Arbeitsbedingungen der Personen, welche die Auslieferung von Gütern und Waren erledigen.

POSTMARKT

MARKTENTWICKLUNG

Die schweizerischen Postmärkte bestehen aus dem Briefmarkt bis 2 Kilogramm, dem Paketmarkt bis 30 Kilogramm, den Express- und Kurierdiensten, den Velokurierdiensten, dem Markt der Zeitungen und Zeitschriften sowie den Import- und Exportmärkten. Gesamthaft wurden im Jahr 2016 auf diesen Märkten Umsätze in Höhe von 3,838 Mrd. Franken (2015: 3,937 Mrd. Franken) erzielt und 3,704 Mrd. Sendungen befördert (2015: 3,836 Mrd. Sendungen). Im Vergleich zum Vorjahr lagen die Umsätze mit insgesamt -2,5 % und die Volumina mit -3,4 % erneut leicht tiefer. Rückläufige Sendungsmengen bei den Briefen durch den rasant an Dynamik gewinnenden Wandel im Kommunikationsverhalten der Bevölkerung sowie härterer Konkurrenz- und Markendruck im Kurier- und Express-Markt (KEP-Markt) beeinflussten die Ergebnisse.

POSTMARKT	
Umsatz 2016 in Mio. CHF	
Briefe bis 2 kg (national und grenzüberschreitend) mit Express und Kuriere	2 086
davon: Briefe bis 2 kg national mit Express und Kuriere	1 631
Pakete bis 30 kg (national und grenzüberschreitend) mit Express und Kuriere, Velokuriere	1 297
davon: Pakete national bis 30 kg mit Express und Kuriere, Velokuriere	912
davon Velokuriere	18
Zeitungen/Zeitschriften (national und grenzüberschreitend)	446
davon: Zeitungen/Zeitschriften national Frühzustellung	127
Total Postmarkt	3 838

JÄHRLICHES REPORTING

Die Daten zu den diversen Postmarktsegmenten stammen aus den jährlichen Reportings aller im Postmarkt präsenten Firmen, inklusive der Schweizerischen Post. Die PostCom wertete die Daten aus, um ihrer Marktaufsichts- und Marktbeobachtungspflicht nachzukommen. Neu wurden die Velokurierdienste und die Zeitungen/Zeitschriften in der Frühzustellung erstmals separat erfasst und ausgewertet.

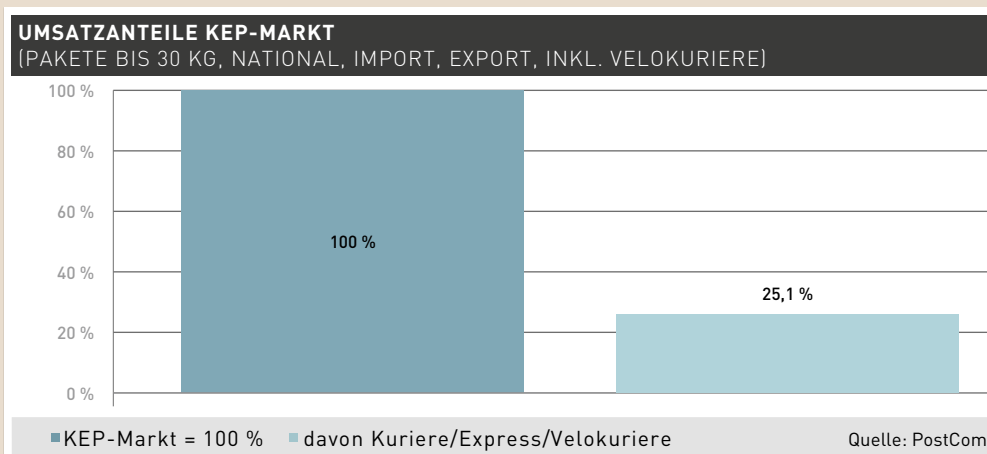
Die Dienstleistungen und das Angebot im Bereich des Postmarktes in der Schweiz sind sehr heterogen. Registriert bei der PostCom sind Firmen, die allgemeine Beförderer sowie Spezialbeförderer von Paketen sind. Weiter gehören auch Briefdienstleister, Verteiler von adressierten Werbemitteln sowie Zeitungs- und Zeitschriftenverlage zu dieser Kategorie. Genossenschaftlich organisierte Velokuriere, Broker und Konsolidierer sind ebenfalls bei der PostCom verzeichnet.

Vermeehrt präsent auf dem Markt sind Essensauslieferer in den Städten, die nebenbei auch noch Pakete ausliefern. Diese sogenannten Lieferservices im Foodbereich stützen sich auf neuartige, innovative Internet-Plattformen ab. Dazu gehören beispielsweise die »Same-Day-Makler«¹⁹. Darunter sind als Unternehmen tätige IT-Plattformen zu verstehen, die Kurierfahrer und Versender per Smartphone-App flexibel miteinander verknüpfen.

Für die schnelle Auslieferung von Paketen in den Innenstädten werden immer häufiger Velokuriere und lokale Kuriere eingesetzt. Diese stehen im direkten Wettbewerb mit den auf einen möglichst hohen Standardisierungsgrad ausgerichteten grösseren Paketverteilern. Beide Arten von Anbietern sehen sich zunehmend damit konfrontiert, auf Zustellwünsche der Paketempfänger sehr flexibel reagieren zu müssen. Verschiedene Serviceoptionen, wie z. B. die Verschiebung des Auslieferdatums oder des Zeitpunkts, gehören meist zum Standard. Hingegen fehlen im lokalen Umfeld oftmals Zubringersysteme für eine wettbewerbsfähige Lieferung von online bestellten Artikeln.

PAKETMARKT, INKL. KURIERDIENSTE UND EXPRESS SOWIE VELOKURIERE

Der gesamte KEP-Markt lässt sich wie folgt darstellen:



Der Umsatz beträgt 1,297 Mrd. Franken, dies bei einem Volumen von 160 Mio. Stück. Der Umsatz ist um +3,5 %, das Volumen um +6,2 % angestiegen. Anteilsmässig am gesamten KEP-Markt machen die Kurier/Expressdienste und Velokuriere 25,1 % aus (2015: 24,6 %).

¹⁹ MRU, DIE INDIVIDUALISIERUNG DER LIEFERUNG, AUGUST 2016

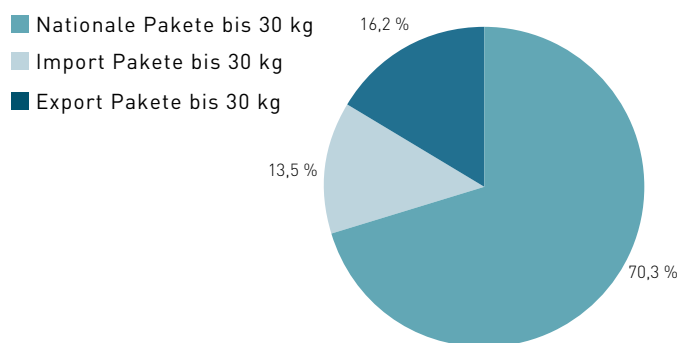
Die Verlagerung vom stationären Handel zum Onlinehandel geht weiter. Nach Angaben des Verbandes des Schweizerischen Versandhandels VSV wuchs der Schweizer Onlinehandel im Jahr 2016 um 8,3 %. Besonders die «Cross-Border»-Einkäufe (grenzüberschreitende Online-Bestellungen) haben sich vor allem bei jungen Konsumenten dynamisch entwickelt. Wachstumstreiber in diesem Bereich ist China²⁰. Besteller und Versender sind zunehmend daran interessiert und bereit, grenzüberschreitend online einzukaufen bzw. zu liefern²¹. Verschiedene Online-Plattformen fördern diesen Handel gezielt. Zu ergänzen ist, dass in der Europäischen Union über eine Regulierungsausweitung im grenzüberschreitenden Paketmarkt diskutiert wird, da fehlende Standards und Systemunterschiede oft zu Qualitätsproblemen bei der Zustellung und Intransparenz bezüglich des Lieferstatus führen²².

Als weitere Folge des e-Commerce hat sich der Versand kleiner und leichter Sendungen mit relativ geringem Wert erhöht. Verschiedet werden zumeist Kabel, Speicherkarten, Ladegeräte, Handyhüllen und Sportartikel. Die Postdienstleister reagieren darauf, indem sie anstelle von Paketen neu briefkastengängige Sendungsmöglichkeiten bis 2 kg anbieten. Herkunftsort solcher Sendung ist hauptsächlich der asiatische Raum, insbesondere China und Singapur. Dabei fällt den Postunternehmen die Unterscheidung von Kleinwarensendungen jedoch häufig schwer, da die Abgrenzung von Briefen zu Paketen fließend ist.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Online-Auslandeinkäufe weiterhin überproportional wachsen werden. Gemäss dem VSV wird sich diese Entwicklung noch bis ins Jahr 2020 fortsetzen und zusätzlichen Preisdruck im Markt erzeugen.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Umsatzanteile bei den Paketen bis 30 Kilogramm in nationale Pakete, Import-Pakete und Export-Pakete²³:

UMSATZANTEILE PAKETE BIS 30 KG (NATIONAL, IMPORT, EXPORT)



Quelle: PostCom

Die privaten Anbieterinnen haben bei Import-Paketen umsatzmässig einen Anteil von 79,1 %, bei Export-Paketen von 79,3 %. Hier hat die Schweizerische Post eine weniger bedeutende Stellung. Die Aufteilung blieb bei den relevanten Mitbewerbern nahezu konstant.

Gemäss Gesetzgebung sind alle Wettbewerbsdienste auf dem Postmarkt meldepflichtig, insbesondere auch Kurier- und Expressdienstleistungen. Diese Dienstleistungen dürfen von Unternehmen frei angeboten werden. Oft sind die Grenzen zwischen den einzelnen Angeboten unklar, da vor allem die Geschäftskunden bezüglich der Preise und Qualität hohe Anforderungen an die Postdienstleisterinnen stellen.

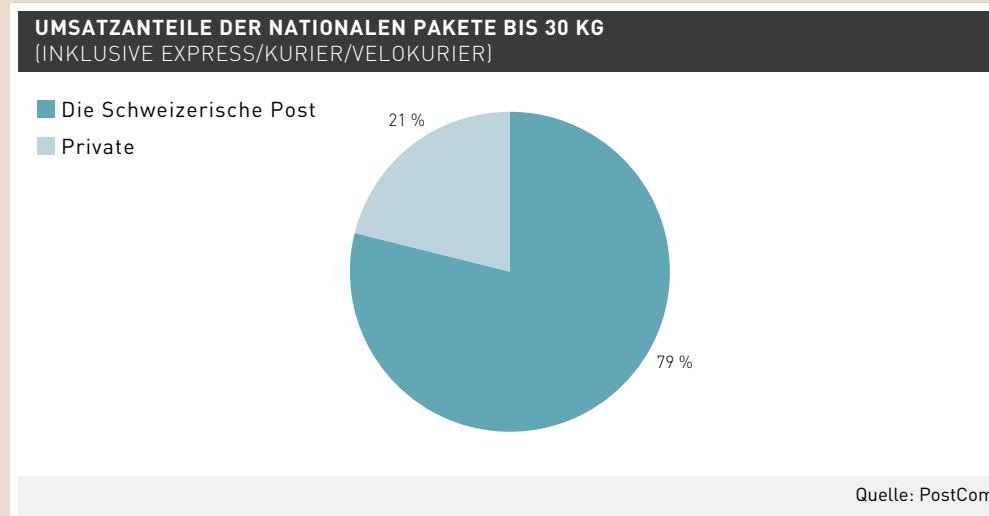
²⁰ MITTEILUNG DES VERBANDES DES SCHWEIZERISCHEN VERSANDHANDELS UND DER GfK, 1.3.2017

²¹ KEP-STUDIE 2016, BIEK

²² REGULIERUNG GRENZÜBERSCHREITENDER PAKETE IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT? ALEX K. DIEKE UND SONJA THIELE, 2016

MARKTANTEILE: NATIONALE PAKETE BIS 30 KILOGRAMM

Die Auswertungen zeigen, dass für das Geschäftsjahr 2016 die Stückmenge für nationale Pakete bis 30 Kilogramm 139 Mio. Sendungen betrug (Vorjahr 132 Mio. Sendungen).



Der Umsatz mit nationalen Paketen bis 30 Kilogramm belief sich auf 912 Mio. Franken gegenüber 882 Mio. Franken im Vorjahr. Diese Angaben betreffen den Marktanteil der Pakete bis 30 Kilogramm sowie alle Pakete der Express- und Kurierdienste und Velokuriere.

Die Post, DPD und DHL Express sind weiterhin die grössten Anbieterinnen von Paketdienstleistungen in der Schweiz.

KURIERDIENSTE UND EXPRESS SOWIE VELOKURIERE

Bei der PostCom gemeldet sind die klassischen Kurierfirmen, welche die Sendungen direkt zustellen (national und international), sowie auch die spezialisierten Stadtkuriere (beispielsweise die Velokuriere) und die Firmen im Expresssegment (national und international tätige Unternehmen).

Die Kuriersendungen werden meist als Aufträge durchgeführt. Daher lässt sich bei gewissen Unternehmen eine Einteilung in Briefe und Pakete nur schwer vornehmen. Velokuriere wurden im Reporting neu separat erfasst.

Für das Geschäftsjahr 2016 werden folgende Umsätze ausgewiesen:

	BEREICH NATIONAL BRIEFE BIS 1 KG UND PAKETE BIS 20 KG (OHNE VELOKURIERE)	BEREICH NATIONAL BRIEFE BIS 2 KG UND PAKETE BIS 30 KG (MIT VELOKURIEREN)	BEREICH INTERNATIONAL IMPORT, EXPORT (BRIEFE BIS 2 KG UND PAKETE BIS 30 KG)
Total Umsatz in CHF	2 425 Mio.	2 543 Mio.	840 Mio.
davon Anteil Express und Kurierdienste	1,8 %	3,4 % (mit Velokurieren)	42,6 %

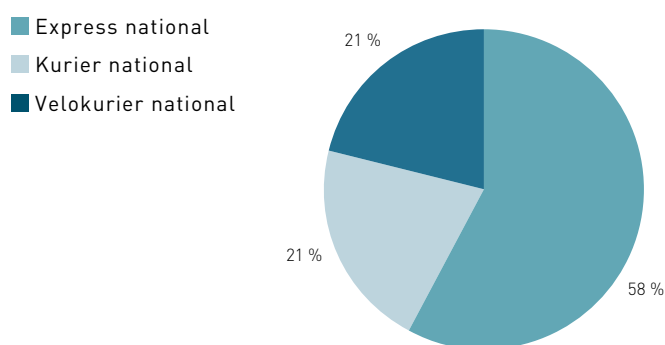
Im nationalen Postmarkt spielen die Express- und Kurierdienste quantitativ eine eher untergeordnete Rolle, da sie im starken Wettbewerb mit den regulären Brief- und Paketzustellungsunternehmen stehen. Die Kunden verzichten im Inland oft auf eine garantierte Zustellzeit. Um ihre Ausgaben zu verringern, nutzten viele Kunden die günstigeren Standardprodukte.

International profitieren die Kurier- und Expressunternehmen jedoch nach wie vor von der grossen Nachfrage nach zeitgenauen Transportleistungen. Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich ist, beträgt der Anteil der Express- und Kurierdienste im internationalen Bereich 42,6 %.

NATIONALER EXPRESS-/KURIER-/VELOKURIER-MARKT

Der Umsatz in diesem Markt, der den Bereich Briefe bis 2 kg und Pakete bis 30 kg umfasst, beträgt insgesamt 86 Mio. Franken. Die neu separat ausgewiesenen Velokurier haben umsatzmässig einen Anteil von 18 Mio. Franken (21 %) am nationalen Kurier/Express/Velokuriermarkt. Studien²⁴ zufolge ist mit einer massiven Erhöhung des Veloanteils in den Städten zu rechnen, insbesondere in den innenstadtnahen Strassen.

UMSATZANTEILE EXPRESS NATIONAL, KURIER NATIONAL, VELOKURIER NATIONAL



Quelle: PostCom

Die Express- und Kurieranteile umfassen sowohl Briefe- als auch Pakete. Anzumerken ist, dass die Unterteilung in Express- oder Kuriersendungen oft unternehmensspezifisch definiert wird. Beispielsweise werden schweizweite Lieferungen innerhalb von 6 Stunden je nach Unternehmen in Kurier oder Express eingeteilt.

In den Erläuterungen zur Postverordnung werden die Express- und Kuriersendungen beschrieben. Demgemäss umfassen die Express- und Kuriersendungen die adressierten Brief- und Paketsendungen, welche in der Regel schneller, ausserhalb der ordentlichen Zustellung der Post, in separaten Prozessen und zu höheren Preisen befördert werden. Eine Differenzierung von Express und von Kurierdiensten wurde im schweizerischen Postgesetz nicht gemacht. Auch europaweit sind die Definitionen und Unterteilungen oftmals länderspezifisch. Auf EU-Stufe werden die Daten für Kurier- und Expressdiensten zusammen erhoben²⁵.

BEWERTUNG PAKETMARKT

Im Paketmarkt zeigen sich entlang der gesamten Wertschöpfungskette exemplarisch die Auswirkungen des zunehmenden Online-Handels, der technologischen Innovationen sowie der Digitalisierung. In einem intensiver werdenden Wettbewerb mit steigenden Anforderungen suchen die Postdiensteanbieterinnen sich mittels Convenience und Kundennähe abzuheben, wie unter anderem durch In-Car-Delivery (Kofferraum-Zustellung in parkierte Autos).

Weiter führen die Schweizerische Post und der Tessiner Spitalverbund seit Mitte März 2017 erste Drohnenflüge in Lugano durch, mit welchen Laborproben zwischen zwei Spitälern transportiert werden.

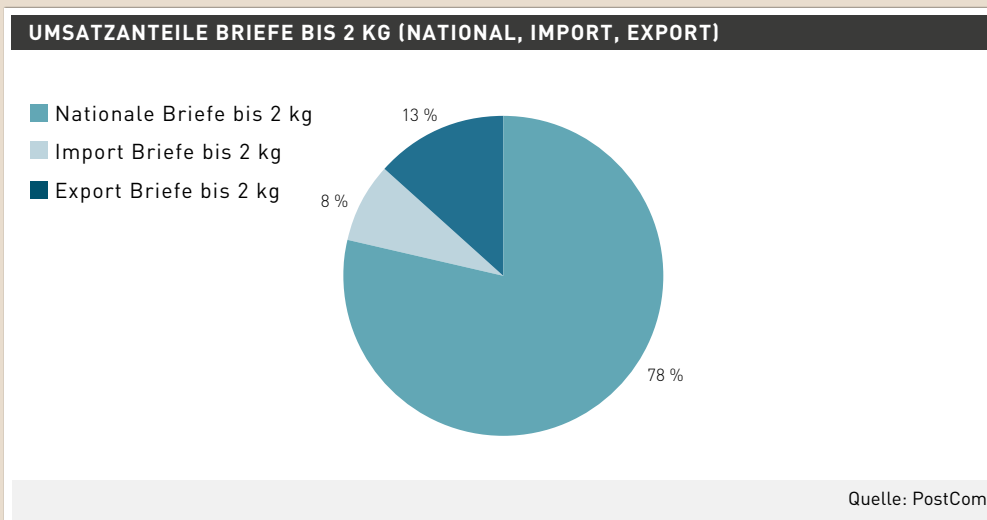
²⁴ BEISPIELSWEISE: STEK 2016, VERTIEFUNGSRICHT MOBILITÄT ZUM STADTENTWICKLUNGSKONZEPT 2016, MITWIRKUNG, STAND: 17.08.2016

²⁵ DEFINITION GEMÄSS EUROPEAN COMMISSION, GLOSSARY OF POSTAL STATISTICS, REVISION 2015

Innovative Massnahmen im Mobilitätsbereich, unter anderem mit neuen Velokurierdiensten oder City-Logistik-Angeboten gekoppelt, dürften ein wesentlicher Bestandteil von sogenannten Smart Citys werden²⁶. Diese logische und konsequente Weiterentwicklung der urbanen ökologischen Zustellung wird in Zukunft zunehmen und sich auf weitere stadtnahe Gebiete ausdehnen. Beispiele für diese Entwicklungen sind unter anderem Pilotprojekte, bei welchen in Einkaufszentren bestellte Waren mittels Velokurier zugestellt werden.

BRIEFMARKT

Die Umsatzanteile bei den Briefen bis 2 Kilogramm setzen sich wie folgt zusammen:



Der gesamte Umsatz betrug 2,086 Mrd. Franken, bei einem Volumen von total 2,448 Mrd. Stück. Im Vergleich zum Vorjahr sind der Umsatz mit -5,7 % (2015: -3,1 %) wie auch das Volumen mit -2,9 % (2015: -1,6 %) stärker zurückgegangen. Einerseits sind diese akzentuierten negativen Tendenzen auf die Rationalisierungseffekte bei den Absendern sowie auf die fortschreitende Digitalisierung zurückzuführen, andererseits jedoch auch auf das angepasste Reporting, in welchem die Velokuriere für Sendungen bis 2 Kilogramm nicht mehr erfasst werden.

Der Umsatzanteil der Import-Briefe am Gesamtmarkt bis 2 kg betrug 173 Mio. Franken. Die privaten Anbieterinnen haben einen Anteil von 20 %. Der Umsatzanteil der Export-Briefe an diesem Markt belief sich auf 282 Mio. Franken, davon beanspruchen die privaten Anbieterinnen 37 %.

MARKTANTEILE BEI DEN ADRESSIERTEN INLÄNDISCHEN BRIEFEN BIS 2 KILOGRAMM

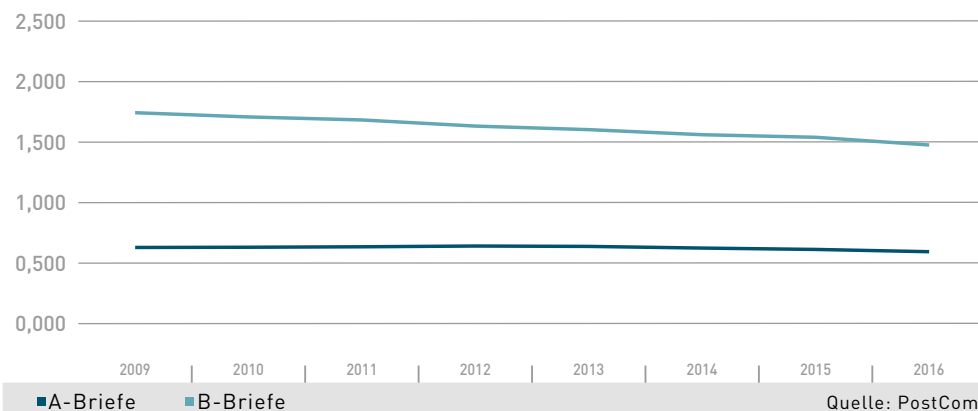
Im Geschäftsjahr 2016 betrug das Volumen des gesamten nationalen Briefmarkts bis zwei Kilogramm 2,120 Mrd. Sendungen und der Umsatz 1,631 Mrd. Franken²⁷. Nach wie vor verfügt die Schweizerische Post im geöffneten Teilmarkt der inländischen Briefe durch ihr hohes Sendevolumen über einen marktbeherrschenden Anteil von 98,6 %.

Das Volumen der adressierten inländischen Briefe der Post war auch im Jahr 2016 rückläufig. Verzeichnet wurde eine Abnahme von insgesamt -3,8 % (2015: -1,5 %). Während die Menge der A-Briefe seit 2009 im Mehrjahresvergleich relativ konstant blieb, nahm die Anzahl der B-Briefe stärker ab.

²⁶ SMART CITY SCHWEIZ;
VGL.: [HTTP://WWW.
SMARTCITY-SCHWEIZ.CH/
DE/SMART-CITY/](http://www.smartcity-schweiz.ch/de/smart-city/)

²⁷ INKLUSIVE EXPRESS-
BRIEFE UND KURIER-
BRIEFE, GEMÄSS AN-
GABEN DER SCHWEIZE-
RISCHEN POST UND DER
PRIVATEN ANBIETE-
RINNEN

ADRESSIERTE INLÄNDISCHE BRIEFE DER SCHWEIZERISCHEN POST IN MRD. STÜCK



BEWERTUNG BRIEFMARKT

Die Schweiz ist im Vergleich mit dem Ausland nach wie vor Spitzenreiterin bezüglich der Pro-Kopf-Briefmenge. Gestützt auf die Zahlen des Bundesamtes für Statistik (Stand Ende 2016) und das Sendevolumen der Post für adressierte Briefe bis 2 kg (Inland, Import, Export) erhielt jeder Einwohner der Schweiz von der Post im Jahr 2016 durchschnittlich 291 adressierte Briefe. Diese hohe Menge ermöglicht es der Post, trotz Marktsättigung wesentliche Skalen- und Verbundeffekte zu realisieren.

In ganz Europa, aber auch in der übrigen Welt, werden sinkende Briefsendungsmengen registriert. Hauptgrund dafür ist die Substituierung durch elektronische Kommunikationsmittel. Die Entwicklung verläuft rasant und verdrängt bereits das «herkömmliche» E-Mail. An dessen Stelle ist in den vergangenen Jahren eine grössere Zahl weiterer Nachrichtenübermittlungsdienste und Verbreitungskanäle getreten (unter anderem neue Messenger-Dienste um Facebook, WhatsApp). Hinzu kommt, dass Absender mit grossen Sendevolumen, wie Banken, Versicherungen, Krankenkassen oder Behörden, aus Kostengründen immer stärker auf elektronische Informations- und Verteilkanäle setzen und den papiergestützten Schriftverkehr, beispielsweise mit E-Invoice, Online-Banking oder elektronischen Schaltern, fortlaufend reduzieren.

Der Briefmarkt in der Schweiz hat sich im Vergleich zu anderen Ländern dennoch bislang als relativ resistent erwiesen. Über den Zeitraum 2010-2015 weisen die Briefmärkte in Dänemark mit mehr als -12 % und Niederlande mit leicht über -8 % die grössten Rückgänge auf. Im DACH-Gebiet²⁸ wird 2016 nach wie vor ein eher moderater Rückgang verzeichnet.

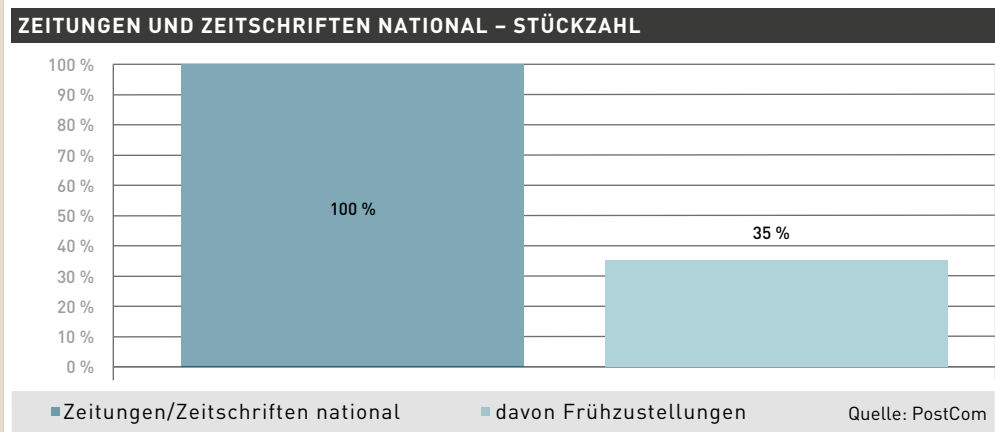
Seit 2013 ist der europäische Briefmarkt vollständig geöffnet. In der Schweiz sind – seit der Herabsetzung der Monopolgrenze auf 50 Gramm – mittlerweile 22,1 % des Volumens und 26,4 % des Umsatzes im nationalen Briefmarkt bis 1 kg für den Wettbewerb offen. Die privaten Anbieter können in der Schweiz nach wie vor erst einen kleinen Wettbewerbsanteil von etwas mehr als 1 % für sich beanspruchen.

Ausserdem fehlt in der Schweiz der Wettbewerb unter den Konsolidierern. Die Frage des «verhandelbaren» Zugangs der privaten Anbieter zu Teilleistungen der Post bleibt aktuell.

ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

Gemäss der gesetzlichen Definition gehören ausschliesslich Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung zur Grundversorgung²⁹ (vgl. dazu auch Kapitel Grundversorgung). Bei diesen abonnierten Zeitungen und Zeitschriften handelt es sich um Tages- und Wochenzeitungen, die lokal, regional oder überregional erscheinen, sowie um Publikums- und Fachzeitschriften.

Im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften betrug der Umsatz 446 Mio. Franken. Die Sendungsmenge belief sich auf insgesamt 1,095 Mrd. (inklusive Import und Export). Marktführerin in diesem Teilsegment sind die Schweizerische Post sowie deren Konzerngesellschaft Presto. Im Vergleich zum Vorjahr sanken Umsatz (-3 %) und Volumen (-6 %). In der folgenden Aufteilung nach Stückzahl wird die Frühzustellung im nationalen Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt separat ausgewiesen:



Die Sendungsmenge des nationalen Zeitungs- und Zeitschriftenmarktes beträgt insgesamt 1,067 Mrd. Stück. Mehr als ein Drittel aller abonnierten Zeitungen und Zeitschriften werden in der Schweiz früh zugestellt.

Gemäss den Erhebungen des Bundesamts für Statistik nimmt die Anzahl der Zeitungen in der Schweiz seit Jahrzehnten stetig ab; die Leserschaftsentwicklung der 25 grössten Tageszeitungen und Sonntagszeitungen entwickelt sich weiter rückläufig³⁰. Hingegen wird durch die fortschreitende Digitalisierung die orts- und zeitungsbundene Verfügbarkeit von Wissen ständig transformiert. Wie in der Strategie «Digitale Schweiz»³¹ des Bundesrates festgehalten, werden die Ausgaben für digitale Unterhaltung und Medien in den kommenden Jahren steigen. Das Lancieren von neuen publizistischen Angeboten sowie der Nutzen von neuen Technologien und Plattformen stellen grosse Herausforderungen an die Branche dar.

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

Die PostCom hat als Ad-hoc-Beobachterin im Jahre 2016 zu den Arbeiten der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden (ERGP) beigetragen. Der Präsident nimmt mit dem Leiter Fachsekretariat jeweils an den internationalen Konferenzen teil, während die Mitglieder des Fachsekretariats in Spezialausschüssen tätig sind.

Weiter ist die PostCom im Europäischen Komitee für Normung (CEN) vertreten, das die Aufgabe hat, europäische Standards für die Postdienste festzulegen. Die Regulierungsbehörde ist ausserdem Mitglied der Schweizerischen Normenvereinigung (SNV). Diese hat in der Schweiz eine Drehscheibenfunktion für die nationalen und internationalen Normen.

²⁹ ARTIKEL 29 VPG

³⁰ SCHWEIZER MEDIEN, 2016

³¹ BBL 2016 3985, APRIL 2016



VERFAHREN UND AUF SICHTSRECHTLICHE ANZEIGEN

BEHANDLUNG VON AUF SICHTSRECHTLICHEN ANZEIGEN

Im Berichtsjahr hat das Fachsekretariat der PostCom insgesamt 40 Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern (sogenannte «Bürgerbriefe») erhalten, die Reklamationen gegenüber der Post betrafen (2015: 36). 11 Beanstandungen (2015: 21) betrafen Probleme im Zusammenhang mit der Zustellung.

In Bezug auf die übrigen Anbieterinnen von Postdiensten ist 2016 ein Bürgerbrief eingegangen (2015: 2).

Die Anzeigen werden geprüft und beantwortet. Bei Bedarf wird eine Stellungnahme der verantwortlichen Postdiensteanbieterin eingeholt. Ergibt die Abklärung, dass rechtliche Vorgaben im Zuständigkeitsbereich der PostCom verletzt wurden, kann die PostCom ein Aufsichtsverfahren einleiten und gegebenenfalls Massnahmen oder Verwaltungsanktionen anordnen.

AUF SICHTSVERFAHREN

Im Berichtsjahr wurden keine Aufsichtsverfahren eingeleitet oder Aufsichtsmaßnahmen angeordnet.

VERFÜGUNG ÜBER DEN ZUGANG ZU POSTFACHANLAGEN

Das Postgesetz PG gibt Postdiensteanbieterinnen einen gegenseitigen Anspruch auf Zugang zu den Postfachanlagen. Die Postdiensteanbieterinnen sollen die Vertragskonditionen (inkl. Entgelt für den Zugang) grundsätzlich durch Vertrag regeln. Nur wenn sie untereinander keine Zugangsvereinbarung finden, können sie an die PostCom gelangen, damit diese den Vertragsabschluss verfügt.

Mitte 2015 ging ein solches Gesuch bei der PostCom ein. Die Parteien hatten sich über alle Vertragskonditionen geeinigt, mit Ausnahme des Zugangsentgelts. Die Postverordnung VPG enthält in Art. 20 eine Regelung für die Berechnung des Zugangsentgelts, wenn dieses durch die PostCom festgelegt werden muss. Diese Berechnungsregel führt zu sehr hohen Zugangspreisen. Insbesondere weist Art. 20 Abs. 1 Bst. c VPG den ganzen Gewinn, der aus der entsprechenden Postdienstleistung resultiert, der Betreiberin der Postfachanlage zu. Die PostCom hielt in ihrer Verfügung 4/2016 vom 4. März 2016 an der Berechnungsregel von Art. 20 VPG fest und bestätigte damit das von der Post beantragte Zugangsentgelt. Gegen diese Verfügung erhob der Gesuchsteller Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Mit Urteil vom 20. Januar 2017 (A-2495/2016) wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde ab und bestätigte die Gesetzmässigkeit der Berechnungsregel von Art. 20 Abs. 1 der VPG. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist rechtskräftig.

VERFAHREN BETREFFEND HAUSBRIEFKÄSTEN

Die Hausbriefkästen bzw. Briefkastenanlagen müssen bestimmten Vorgaben, die in der Postverordnung festgelegt sind, entsprechen. Sie müssen frei zugänglich sein und

in der Regel an der Grundstücksgrenze beim allgemein benutzten Zugang zum Haus aufgestellt werden. Bei Mehrfamilien- und Geschäftshäusern können die Briefkastenanlagen im Bereich der Hauszugänge platziert werden, sofern der Zugang von der Strasse her möglich ist. Entspricht der Standort oder die Ausgestaltung (Mindestmasse) nicht den Vorgaben der Postverordnung, kann die Post nach Vorankündigung die Hauszustellung einstellen. Bei Streitigkeiten prüft die PostCom auf Gesuch der Liegenschaftseigentümer, ob der Standort bzw. die Ausgestaltung der Briefkästen den Vorgaben der Postverordnung entspricht. Sie entscheidet in Form einer Verfügung. Diese kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

2016 gingen 45 Eingaben und Anfragen betreffend den Briefkastenstandort ein (2015: rund 60). Manche Streitigkeiten konnten nach Erläuterung der Rechtslage oder nach nochmaligem Gespräch der Antragsteller mit der Post gütlich beigelegt werden. In 27 Fällen (2015: 42) wurde ein Verwaltungsverfahren eröffnet. Nach einer starken Zunahme der Gesuche zwischen 2013 und 2015 gingen diese im Berichtsjahr deutlich zurück.

Die PostCom hat 2016 in 33 Verfahren Verfügungen über den Briefkastenstandort erlassen (2015: 12). Soweit prozessökonomisch sinnvoll, wurden mehrere Gesuche in einem einzigen Entscheid behandelt. In 27 Fällen wies die PostCom die Anträge der Gesuchsteller ab, in sechs Fällen hiess sie diese gut. In 16 Fällen (2015: 7) wurde das Verfahren vor der PostCom als gegenstandslos abgeschlossen, entweder weil die Parteien eine einvernehmliche Lösung fanden oder die Gesuchsteller ihre Anträge zurückzogen. Zwei Verfügungen wurden von den Gesuchstellern beim Bundesverwaltungsgericht angefochten. Beide Beschwerden wurden abgewiesen (vgl. Urteile A-2021/2016 vom 8. November 2016 sowie A-5165/2016 vom 23. Januar 2017). Zudem wies das Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde der Post gegen eine Verfügung aus dem Vorjahr ab (vgl. Urteil A-3713/2015 vom 27. April 2015).

AUS DER PRAXIS

Grossmehrerheitlich betrafen die Verfügungen der PostCom Ein- oder Zweifamilienhäuser. In den meisten Fällen kam die PostCom zum Schluss, dass die Post zurecht die Versetzung des Briefkastens an die Grundstücksgrenze forderte, und wies die Gesuche der betroffenen Liegenschaftseigentümer ab. Die Gutheissungen der Gesuche erfolgten in Fällen, in denen besondere Umstände vorlagen. So befand die PostCom, dass ein mit einer Dienstbarkeit belegter Vorplatz, der als öffentlicher Wendeplatz am Ende der Erschliessungsstrasse dient, als Verkehrsfläche zu betrachten ist. Der verordnungskonforme Briefkastenstandort liegt damit am Rand des Vorplatzes zum Haus hin, da sich dort die Grenze zwischen dem öffentlich zugänglichen und dem privaten Raum im Sinne des Begriffs «an der Grundstücksgrenze» befindet (Verfügung Nr. 24/2016 vom 23. Juni 2016).

Mehrere Verfügungen betrafen Ein- oder Zweifamilienhäuser mit ansässigem Gewerbebetrieb. Die PostCom entschied, dass bei solchen Konstellationen kein Geschäftshaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG vorliegt. Aus der Gleichstellung der Geschäftshäuser mit Mehrfamilienhäusern in der Postverordnung kann geschlossen werden, dass ein einzelner, kleinerer Gewerbebetrieb noch kein Geschäftshaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG darstellt. Dasselbe gilt auch für eine Liegenschaft mit einem kleineren Gewerbebetrieb und einem Haushalt. Die gewerbliche Nutzung rechtfertigt in solchen Fällen in der Regel noch nicht, den Briefkasten gemäss Art. 74 Abs. 3 VPG beim Hauseingang zu platzieren. Ein Geschäftshaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG setzt eine überwiegend gewerbliche Nutzung der Liegenschaft voraus. Bei der Beurteilung, ob es sich um eine überwiegend gewerbliche Nutzung handelt,

ist auf verschiedene Kriterien, wie Sendungsvolumen, Reklame- oder Firmenschilder, Parkplätze, Nutzung der Räumlichkeiten, Zonenkonformität, etc. abzustellen. Der Nachweis einer überwiegenden geschäftlichen Nutzung ist vom Gesuchsteller zu erbringen. Betroffen von den Verfügungen waren landwirtschaftliche Betriebe (Verfügungen 8/2016 vom 4. März 2016, 28/2016 vom 25. August 2016 und 36/2016 vom 2. November 2016), aber auch andere Gewerbe oder Büroräumlichkeiten (vgl. die Verfügungen 5/2016 vom 4. März 2016 sowie 26 und 27/2016 vom 25. August 2016). In einem Fall befand die PostCom über eine Vielzahl von Briefkästen, die auf einem Industriegelände verteilt waren (Verfügung 34/2016 vom 8. Dezember 2016, nicht rechtskräftig).

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich im Urteil A-3713/2015 vom 27. April 2016 mit dem Begriff des Mehrfamilienhauses im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG befasst. Es kam zum Schluss, dass das betreffende zusammengebaute Ein- und Zweifamilienhaus mit einer gemeinsamen Briefkastenanlage und einem gemeinsamen Zugang zur Strasse als Mehrfamilienhaus gilt, bei dem die Briefkastenanlage im Bereich der Hauseingänge aufgestellt werden kann.

Im Urteil A-2021/2016 vom 8. November 2016 setzte sich das Bundesverwaltungsgericht eingehend mit dem Begriff des Geschäftshauses nach Art. 74 Abs. 3 VPG auseinander. Es befand, dass ein Geschäftshaus unter anderem ein erhöhtes Zustellvolumen sowie eine mehrheitlich gewerbliche Nutzung voraussetzt. Beim betroffenen Einfamilienhaus, in dem ebenfalls ein Gewerbebetrieb ansässig ist, handelt es sich gemäss Bundesverwaltungsgericht nicht um ein Geschäftshaus. Der Briefkasten ist an der Grundstücksgrenze aufzustellen.

Im Urteil A-5165/2016 vom 23. Januar 2017 äusserte sich das Bundesverwaltungsgericht namentlich zum allgemein benutzten Zugang zu einer Liegenschaft. Zudem lehnte es, wie auch im vorerwähnten Urteil, Einwände ab, die von den Gesuchstellern gestützt auf das Gleichbehandlungsgebot, auf den Vertrauensschutz, das Gewohnheitsrecht und das Verhältnismässigkeitsprinzip vorgebracht worden waren.

VERFAHREN BETREFFEND HAUSZUSTELLUNG

(vgl. dazu auch die Ausführungen zu den Rechtsgrundlagen in Kapitel 1, Hauszustellung)

Bei Streitigkeiten über die Hauszustellung hat die PostCom 2016 in drei Fällen ein Verfahren eingeleitet (2015: 5). In einem Verfahren erliess sie eine Verfügung, mit der sie das Gesuch um Wiederaufnahme der Hauszustellung bzw. Anordnung einer Ersatzlösung für einen Briefkasten ausserhalb des Zustellgebietes abwies. Das Haus liegt ausserhalb einer Siedlung im Sinne von Art. 31 Abs. 1 Bst. a VPG, und die zusätzlich von der Siedlung gemessene Wegzeit für die Zustellung (Hin- und Rückweg) dauert mehr als sechs Minuten (vgl. Verfügung Nr. 32/2016 vom 6. Oktober 2016). In zwei Fällen konnte die PostCom die Verfahren als gegenstandslos abschreiben: Im einen Fall einigten sich die Parteien auf eine eingeschränkte Zustellfrequenz, im anderen nahm die Post die Hauszustellung ohne Vorbehalte auf.

Zu den drei 2015 angefochtenen Verfügungen hat das Bundesverwaltungsgericht die Urteile gefällt:

- Mit Urteil A-6119/2015 vom 26. Mai 2016 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde der Gesuchsteller gegen die Verfügung 18/2015 der PostCom vom 27. August 2015 ab. Es lehnte einen Anspruch auf Hauszustellung zu einem 2,6 km von der nächsten Siedlung gelegenen Haus ab und bezeichnete die

- Ersatzlösung (Zustellung in einen 240 Meter vom Haus entfernten Briefkasten am Durchgangsweg des Postboten) als verhältnismässig.
- Im Beschwerdeverfahren gegen die Verfügung 19/2015 der PostCom vom 27. August 2015 wies das Bundesverwaltungsgericht die Angelegenheit zu weiteren Abklärungen und zur Neuentscheidung an die PostCom zurück (Urteil A-6192/2015 vom 11. Januar 2017).
 - Die Verfügung 20/2015 vom 27. August 2015, mit der die PostCom gegen den Willen der Post eine Ersatzlösung anordnete, wurde vom Bundesverwaltungsgericht aufgehoben. Gemäss dem Bundesverwaltungsgericht darf die PostCom die Ersatzlösungen im Hinblick auf die Praktikabilität prüfen, aber nicht von sich aus andere als von der Post vorgeschlagene Ersatzlösungen anordnen (Urteil A-6195/2015 vom 17. März 2017).

SCHLICHTUNGSSTELLE

Im Jahre 2016 hatte die Schlichtungsstelle total 221 telefonische Anfragen und Gesuche zu behandeln, welche die Eintretensvoraussetzungen erfüllten. Die Leiterin der Ombud-PostCom eröffnete 59 Fälle offiziell und behandelte sie inhaltlich unter Einbezug der Anbieterinnen. In 11 Fällen wurde eine Schlichtungsverhandlung in Anwesenheit beider Parteien durchgeführt. Die Schlichtungsbemühungen scheiterten nur in zwei Fällen, die jedoch keine rechtlichen Weiterungen zur Folge hatten. Ein Fall ist nach wie vor offen.

162 telefonische Anfragen liessen sich im Rahmen von 15- bis 30-minütigen Gesprächen klären. Zusätzlich wurden rund 1100 E-Mails bearbeitet. Dabei handelte es sich um Auskünfte, Beantwortung bestimmter Rechtsfragen bezüglich Postdienstleistungen oder um den E-Mail-Verkehr im Zusammenhang mit den Fällen.

Die Vertreter der Anbieterinnen unterbreiteten in der Regel intern gut abgeklärte Stellungnahmen, waren bereit zu Entschuldigungen, wenn Fehler passiert waren und zu Vergleichsangeboten im Sinne von gewissen Entschädigungen, wenn die Rechtslage nicht eindeutig war. In anderen Fällen beriefen sich die Anbieterinnen auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen AGB und den darin vorgesehenen Haftungsausschluss, der jedoch nur für die leichte Fahrlässigkeit gelten kann. Diese Fälle führten zu verhandelten Kompromissen, mit denen letztlich auch die Gesuchstellenden gut leben konnten. In elf Fällen zogen die Gesuchstellenden ihr Gesuch zurück, nachdem sie aufgrund der dargelegten internen Abklärungen der Anbieterinnen einsehen mussten, dass deren Haltung oder Handlung korrekt war.

Die Erfolgsquote liegt bei rund 97%. Im Berichtsjahr gelangte keine einzige Kundin, kein einziger Kunde mit dem Anliegen an ein Gericht. Damit hat die Schlichtungsstelle das Ziel erreicht. Der ausführliche Bericht ist auf der Website www.ombud-postcom.ch abrufbar.

STATISTIK

A. Gesuche im Berichtsjahr Total telefonische Anfragen und Gesuche vom 1. Januar bis 31. Dezember 2016, welche die Eintretensvoraussetzungen erfüllten	221		
B. Fälle im Berichtsjahr Total Falleröffnungen vom 1. Januar bis 31. Dezember 2016	59		
C. Beschwerdegründe und Forderungen Pro Fall können mehrere Gründe und Forderungen zusammenfallen, z.B. Verlust oder Verspätung und Schadenersatz.			
Verlust Sendung	13	Ersatz des Folgeschadens	4
Verspätung	6	Verweigerte Zustellung	7
Ersatz des direkten Schadens	9	Andere Gründe	23
D. Sprachen			
Deutsch	50		
Französisch	9		
Italienisch	0		
E. Ausgang der Verfahren			
Vergleich			41
Anerkennung			5
Rückzug infolge Behebung des Problems oder Aussichtslosigkeit			11
Kein Vergleich			2

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Die Schlichtungsstelle PostCom existiert seit drei Jahren. Sie erfüllt die beiden Absichten, welche der Gesetzgeber mit ihrer Einrichtung bezweckte:

- Sie bietet den Kundinnen und Kunden von Postdienstleistungen eine direkte und unabhängige Ansprechmöglichkeit an, bei der sie ihre Beanstandungen anbringen können.
- Sie schlichtet bei zivilrechtlichen Streitigkeiten und erspart den beteiligten Parteien den Rechtsweg.

Mit ihrem professionellen und gleichzeitig verständnisvollen Vorgehen trägt sie wesentlich zu für beide Seiten zufriedenstellenden Lösungen bei.

ÜBER DIE POSTCOM

Die PostCom ist eine unabhängige Behörde und einzig administrativ dem Departement UVEK angegliedert. Sie beaufsichtigt den schweizerischen Postmarkt, wacht darüber, dass die Grundversorgung in hoher Qualität erfolgt und sichert einen fairen Wettbewerb.

Das Gremium setzt sich aus sieben vom Bundesrat gewählten Kommissionsmitgliedern zusammen. Für die neue Legislaturperiode 2016 – 2019, die am 1.1. 2016 begann, bestimmte er folgende Mitglieder:

- Dr. rer.pol. Hans Hollenstein, ehemaliger Regierungsrat des Kantons Zürich, Präsident (bisher), Winterthur ZH
- Georges Champoud, vormals Schweizerische Post und ehemaliger CEO DPD, Vizepräsident (bisher), Freienbach SZ
- Prof. Dr. rer.pol. Robert Göx, Ordinarius, Lehrstuhl für Managerial Accounting, Universität Zürich (bisher), Tentlingen FR
- Prof. Dr. iur. Clémence Grisel Rapin, assoziierte Professorin für Öffentliches Recht, Lehrstuhl für Verwaltungsrecht, Universität Freiburg (neu), Lutry VD
- Lic. iur. Micol Morganti Perucchi, Rechtsanwältin und Notarin (bisher), Sonvico TI
- Reto Müllhaupt, dipl. Geograf, ehemaliger Generalsekretär Schweizerische Post, (bisher), Lausanne VD
- Clemens Poltera, Wirtschaftsprüfer und Revisionsexperte (bisher), Rona GR.

Unterstützt wird die PostCom durch das Fachsekretariat unter der Leitung von Dr. Michel Noguét. Zum Team gehören Mitarbeitende für die Bereiche Recht, Wirtschaft, Administration und Kommunikation.



Die Mitglieder der PostCom (von links nach rechts): Clémence Grisel Rapin, Michel Noguét (Leiter Fachsekretariat), Georges Champoud (Vizepräsident), Reto Müllhaupt, Hans Hollenstein (Präsident), Robert F. Göx, Micol Morganti Perucchi und Clemens Poltera.

AUFTRAG UND TÄTIGKEIT

Die PostCom trifft Entscheide und erlässt Verfügungen, die nach dem Postgesetz und den Ausführungsbestimmungen in ihrer Kompetenz liegen.

Die PostCom erfüllt vor allem folgende Aufgaben:

- Sie beaufsichtigt die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung, insbesondere auch, was die Verfahren bezüglich der Standorte von Briefkästen sowie die Hauszustellung anbelangt.
- Sie macht Empfehlungen im Falle von geplanten Schliessungen und Verlegungen bedienter Zugangspunkte (Poststellen und -agenturen).
- Sie stellt die Qualitätsprüfung der Grundversorgung mit Postdiensten sicher.
- Sie überwacht die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes und den Ausweis der Nettokosten.
- Sie berichtet an den Bundesrat und an das Parlament. Sie schlägt dem Bundesrat gegebenenfalls geeignete Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung vor.
- Sie registriert die Anbieterinnen von postalischen Dienstleistungen.
- Sie überwacht, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten und ob Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag geführt werden.
- Sie entscheidet bei Streitigkeiten über den Zugang zu Postfachanlagen und über das Bearbeiten von Adressdaten.
- Sie überwacht die Einhaltung der Informations- und Auskunftspflichten.
- Sie verfolgt und beurteilt Übertretungen.
- Sie beobachtet die Entwicklungen des Postmarktes im Hinblick auf eine vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Versorgung aller Landesteile. Dazu steht sie in ständigem Austausch mit allen Akteuren des Postmarkts.
- Sie beantwortet Bürgerbriefe und orientiert die Öffentlichkeit sowie alle übrigen Anspruchsgruppen mit einem Jahresbericht über ihre Tätigkeit.

ABGRENZUNG ZU ANDEREN AUFSICHTSBEHÖRDEN

Im Zuge der Totalrevision der Postgesetzgebung wurden die Kompetenzen der für postalische Fragen zuständigen Behörden zum Teil neu geregelt. Seit dem 1. Oktober 2012 sind neben der PostCom folgende weitere Behörden an der Aufsicht des Postwesens beteiligt:

Der Bund steuert seine verselbstständigten Einheiten auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Die strategischen Ziele des Bundesrates sind damit ein zentrales Instrument in der Eigenerpolitik des Bundes. Das Parlament hat die Oberaufsicht und ist ermächtigt, dem Bundesrat Aufträge zu erteilen im Hinblick auf die Festlegung oder Änderung strategischer Ziele (Art. 28 Abs. 1 und 1 bis ParlG).

In diesem Rahmen nimmt der Bundesrat die Eigenerrolle gegenüber der Post wahr. Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als Fachdepartement und die Eidgenössische Finanzverwaltung teilen sich die Vorbereitung und Koordination der eigenerpolitischen Geschäfte zu Handen des Bundesrates und üben im Auftrag des Bundesrates die Aktionärsrechte gegenüber der Post aus. Dieses sogenannte duale Modell gilt insbesondere bei verselbstständigten Einheiten wie der Post, die Dienstleistungen am Markt und/oder mit Monopolcharakter erbringen und zugleich von grosser Bedeutung für den Bundeshaushalt sind.

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist zuständig für die Erarbeitung der Postpolitik zuhanden des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Das BAKOM bereitet die Entscheide des Bundesrates über die Preise im Monopol und die ermässigten Zustellpreise im Rahmen der indirekten Presseförderung vor. Weiter ist es verantwortlich für verschiedene im Postgesetz geregelte Aufgaben: Beispielsweise nimmt es die Aufsicht über die Grundversorgung im Zahlungsverkehr wahr, beurteilt die Gesuche um indirekte Presseförderung und ist zuständig für die Koordination der Vertretung der schweizerischen Interessen in internationalen Organisationen.

Der Preisüberwacher wiederum ist für die Preise ausserhalb des Monopols zuständig. Bei Anpassungen von Preisen im Monopol wird er angehört und gibt eine Empfehlung ab.

Die finanzmarktrechtliche Aufsicht über die PostFinance AG wird durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) wahrgenommen.

AUSWIRKUNGEN DER DIGITALISIERUNG AUF DIE POSTBRANCHE

Die Digitalisierung schreitet unaufhaltsam voran. Mit ihr eröffnen sich sowohl für die Bevölkerung als auch für die Wirtschaft neue Perspektiven. Gleichzeitig löst diese rasante Entwicklung Unsicherheit und Ängste aus, auf die es Antworten zu finden gilt.

Die PostCom betrachtet die Digitalisierung in erster Linie als Chance. Sie wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen. Insbesondere wird sie neue Ansätze zur Regulation vorschlagen, wenn sie die Qualität der Grundversorgung und die Integrität des Wettbewerbs gefährdet sieht.

Bei der Grundversorgung wirkt sich die Digitalisierung im Wesentlichen auf die Entgegennahme und die Zustellung der Postsendungen aus. Webstamps, hybride Post oder Paketstationen erleichtern diese Schritte, unabhängig von Öffnungszeiten oder der Verfügbarkeit anderer Kanäle. Gleichzeitig eröffnet sich beispielsweise über Apps oder soziale Medien ein direkter Zugang zum Kunden. Diese Innovationen steigern die Servicequalität vor allem im Zustellprozess auf der letzten Meile. Der Empfänger soll in die Lage versetzt werden, Zustellort und -zeitpunkt per App verfolgen und steuern zu können.

Die übrigen Teile der Wertschöpfungskette, wie Sortierung und Transport, sind in erster Linie technische Elemente. Sie bilden das Fundament, damit die Leistungen der Grundversorgung effizient und wirtschaftlich erbracht werden können. An den Brief- und Paketverteilzentren, die u.a. über optische Schrifterkennung (OCR) verfügen und eine automatische Gangfolgesortierung ermöglichen, zeigt sich, wie weit die Automatisierung bereits fortgeschritten ist.

Die bestehende Gesetzgebung enthält keine technischen Normen zu den Mitteln und Dienstleistungen, welche die Post zur Erfüllung ihrer Grundversorgungspflicht einzusetzen hat. Mit gutem Grund: Die Post muss in dieser Hinsicht über einen gewissen Spielraum verfügen können. Hingegen garantieren Gesetz und Verordnung, dass die Grundversorgung landesweit und für alle Bevölkerungsgruppen in hoher Qualität sichergestellt sein muss. Dies ist umso wichtiger, als die ersten Auswirkungen der Digitalisierung bereits spürbar werden, so zum Beispiel im Transportwesen. Kundenwünsche und die Möglichkeit, Anpassungen fortlaufend via Apps an die Auslieferer zu kommunizieren, haben weitreichende Auswirkungen auf das Zustellpersonal, dessen eigener Ablaufplan fortlaufend «über den Haufen geworfen» wird. In Zeiten dichterem Verkehrsaufkommens und damit verbundener Verzögerungen gerät das Zustellpersonal immer stärker unter Druck.

Besonders drängende Fragen stellen sich deshalb in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Die PostCom muss im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung insbesondere prüfen, welche Stellung den IT-basierten Vermittler-Plattformen zuzuschreiben ist. Nehmen solche Plattformen über die gesamte Wertschöpfungskette postalischer Leistungen hinweg Einfluss? Oder liegt die Verantwortung bei den Unternehmen, die namens oder mit Hilfe dieser Plattformen im Postsektor tätig sind? Diese Fragen hängen eng mit der Meldepflicht gemäss Postgesetzgebung zusammen. Ihre Beantwortung ist entscheidend dafür, auf welcher Grundlage sich die Arbeitsbedingungen künftig kontrollieren lassen und ein Wettbewerb ohne Lohndumping sichergestellt werden kann.

Als Folge der Digitalisierung und der wachsenden Bedeutung der Sharing Economy zeichnet sich ab, dass sich die Problematik des Netzzugangs entlang der gesamten Wertschöpfungskette verschärfen wird. Ein kontroverses Thema sind proprietäre Systeme, welche im Gegensatz zu Lösungen mit offenen Standards gewisse Anbieterinnen aus technischen Gründen ausschliessen. Beispielsweise beim nach wie vor ungelösten Zugang zu Hausfluren, wenn sich die Briefkastenanlage hinter einer abgeschlossenen Haustüre befindet und nur einer oder wenige Anbieter Zugang mittels Schlüssel oder Code haben. Um einen fairen Wettbewerb in den digitalen Postmärkten zu gewährleisten, ist eine regelmässige, intensive Marktbeobachtung durch die PostCom unerlässlich.

