

Jahresbericht 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom



Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser



Géraldine Savary, Präsidentin

Wenn die PostCom jetzt, im Frühjahr 2020, ihre Tätigkeiten des letzten Jahres Revue passieren lässt, scheint es, als blickten wir auf eine längst vergangene Zeit zurück. Die Corona-Pandemie, die uns seit mehreren Monaten in Beschlag nimmt, hat unser Leben, unsere Arbeit, unsere ganze Zukunft völlig auf den Kopf gestellt.

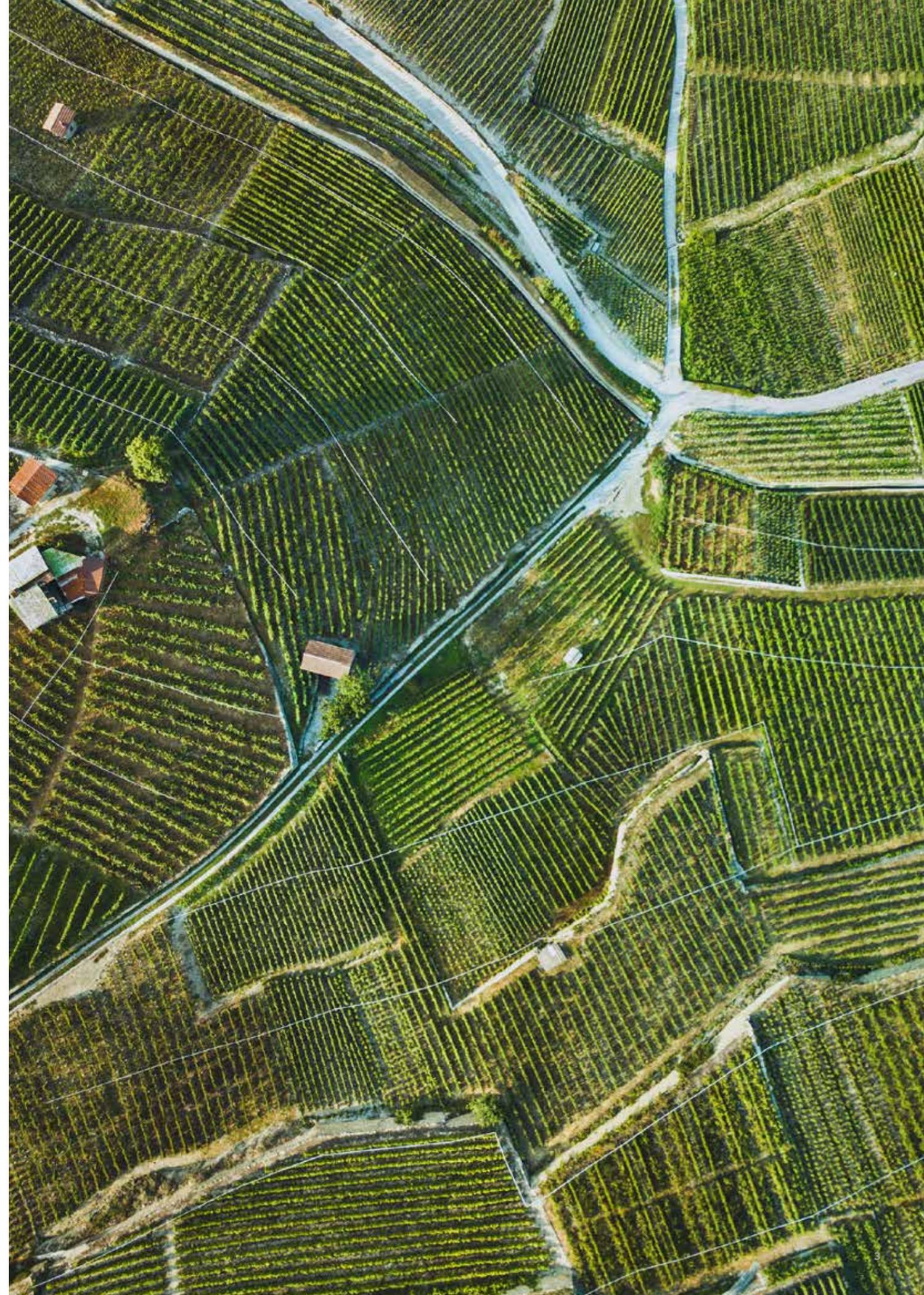
Auch der Postsektor wurde von diesen Umwälzungen nicht ausgenommen – im Gegenteil. Praktisch von heute auf morgen mussten die Postdienstleister sich an veränderte Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft anpassen. Gleichzeitig hatten sie die Massnahmen zu befolgen, welche die Behörden zum Schutz der Gesundheit der Angestellten vorgaben. Unter Führung des UVEK haben die Post und die privaten Anbieterinnen, zusammen mit den wichtigsten Detail- und Onlinehändlern, es fertiggebracht, sich in Rekordzeit auf eine bis anhin so nicht gesehene Zusammenarbeit zu verständigen. Mit diesem Schulterschluss konnten sie die stark steigende Nachfrage nach Dienstleistungen bewältigen und Briefe sowie Pakete verarbeiten.

Ungeachtet der Tagesaktualität und der anhaltenden Gesundheitskrise müssen wir eine umfassende Bilanz des vergangenen Jahres ziehen. Denn nur so erhalten wir eine solide und breit abgestützte Basis, um die Widerstandskraft und Stärke des Postmarktes einschätzen zu können. Auch 2019 hat die PostCom in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsorgan darüber gewacht, dass die Schweiz über eine gute postalische Grundversorgung verfügt und ein fairer Wettbewerb auf dem Postmarkt herrscht.

Die Post durchlebt eine heikle Zeit. Der Rückgang des Briefvolumens, die geringen Margen im Paketgeschäft und das extrem tiefe Zinsumfeld, in dem PostFinance tätig sein muss, schwächen die finanziellen Kräfte des gelben Riesen. Das Tempo, mit dem die Post Poststellen schliesst und in Agenturen umwandelt, hat sich 2019 zwar etwas verlangsamt, aber die Bevölkerung und lokale Behörden wehren sich nach wie vor vehement gegen die Transformation des Netzes. In 83 Fällen – verglichen zu 134 im Jahr 2018 – konnte die Post mit den Gemeinden eine einvernehmliche Lösung finden. 34 Fälle – gegenüber 21 im Vorjahr – wurden der PostCom zur Prüfung unterbreitet, weil sich keine Einigung finden liess. Die Folge: In der Schweiz gab es Ende 2019 erstmals mehr Partneragenturen als Poststellen.

Die Vorgaben für die Grundversorgung, welche durch das Postgesetz und die Postverordnung vorgesehen sind, konnte die Post indes einhalten, sowohl was die Erreichbarkeit der Zugangspunkte als auch die Laufzeiten der Briefe und Pakete anbelangt. Die Post stellt damit die Grundversorgung sicher und das Netz als Ganzes erbringt die geforderte Leistung. Dies ist nicht zuletzt das Verdienst des Postpersonals, das dank seiner professionellen Qualitäten nach wie vor sehr hochstehende Leistungen erbringt.

Eine gleichermassen hohe Professionalität stellen auch die privaten Postdiensteanbieterinnen unter Beweis. Sie haben sich vor allem im grenzüberschreitenden Postverkehr sowie in einigen Marktnischen eine starke Stellung erarbeitet. Neu hinzu stossende Unternehmen erfordern es, dass die PostCom ihre Aufsichtsfunktion wirksam wahr-



nimmt, sei dies bezüglich der Meldepflicht, als auch wenn es darum geht, dass die Anbieterinnen die Mindestarbeitsbedingungen einhalten. Die Verordnung, die anfangs 2019 in Kraft getreten ist, hat zum Zweck, Lohndumping zu verhindern und die Wettbewerbsregeln zu stärken. Um den Bestimmungen Nachachtung zu verschaffen, hat die PostCom als Begleitmassnahme die Kontrollen zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen vervielfacht und bei Verletzungen der Meldepflicht Verwaltungsstrafverfahren und Verwaltungsverfahren bei Verstössen gegen die Mindeststandards eingeleitet.

Ende November 2019 hat der Bundesrat mich zur neuen Präsidentin der PostCom gewählt. Seit dem 1. Januar 2020 führe ich dieses verantwortungsvolle Amt als Nachfolgerin des bisherigen Präsidenten Hans Hollenstein. Sowohl in der Kommission als auch im Fachsekretariat darf ich mit Persönlichkeiten zusammenarbeiten, die sich durch ihre Kompetenz auszeichnen und gemäss dem Auftrag des Gesetzgebers ihre Tätigkeit als Aufsichtsorgan mit grossem Einsatz wahrnehmen.

Unsere Aufgaben und deren Erfüllung sind für die Bevölkerung von grösster Bedeutung. Wir müssen garantieren, dass jeder und jede in den Genuss einer guten postalischen Grundversorgung kommt, ungeachtet des Lebensmittelpunktes, des Alters oder einer körperlichen Beeinträchtigung. Als Regulatorin hat die PostCom dafür zu sorgen, dass die Post und die privaten Anbieterinnen im liberalisierten Postmarkt ihre Innovationskraft und ihren Erfindergeist beweisen können. Wir müssen sicherstellen, dass die Mindestarbeitsbedingungen bezüglich Lohn und Arbeitszeiten von allen Postunternehmen eingehalten werden, weil der Wettbewerb nur dann fair ist, wenn die Mitarbeitenden korrekt und wertschätzend behandelt werden. Als Expertenorgan stehen wir der Politik ebenso wie allen übrigen Marktakteuren zur Seite, um die postalischen Bedürfnisse unseres Landes bestmöglichst zu erfüllen. Dazu beobachten und analysieren wir das internationale Umfeld und beteiligen uns aktiv an der Debatte, wie die Postnetze und die Postversorgung der Schweiz zu entwickeln und auszugestalten sind.

Zu diesen Aufgaben gesellen sich in den kommenden Jahren weitere Herausforderungen. Das Postnetz befindet sich in einem permanenten Umbruch. Wesentlich wird dabei sein, die Qualität der Grundversorgung weiterhin auf hohem Niveau sicherzustellen, wie auch immer deren Ausgestaltung sei – mit Poststellen, mit Agenturen oder dem Hauservice. Wir müssen uns mit der Grundsatzfrage befassen, ob die heute bestehende Definition des Universaldienstes weiter zu fassen ist, damit sie den neuen Gewohnheiten und Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung trägt. Solche Überlegungen werden nicht nur hierzulande, sondern auch auf europäischer beziehungsweise globaler Ebene angestellt.

Der Postmarkt ist im Wandel begriffen. Die Post und die privaten Akteure verstärken ihre Stellung in neuen Tätigkeitsgebieten. Angesichts dieser Entwicklungen ist eine effiziente und umfassende Aufsicht des Postmarktes umso wichtiger. Dabei gilt es, im Sinne des bestehenden Auftrags auch Umweltaspekte zu berücksichtigen. Und – damit komme ich auf meine eingangs gemachten Betrachtungen zurück – wir müssen uns die Frage stellen, wie wir unser Land und seine postalischen Strukturen stärken müssen, um die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen, vor allem im Fall einer Krise wie der gegenwärtigen Corona-Pandemie, bewältigen zu können. Gelingt es uns, auf diese Fragen sowie die erwähnten Umweltthemen starke Antworten zu finden, schaffen wir die Grundlage für eine nachhaltige und positive Umgestaltung des postalischen Verteilnetzes.

In einer Welt, wo der soziale Zusammenhalt gefährdet ist, hängt unsere Gemeinschaft mehr denn je davon ab, ob wir uns auf dauerhafte und tragfähige Netze verlassen können oder nicht. Die Grundversorgung und die Zuverlässigkeit der Leistungen des Postmarkts spielen dabei eine entscheidende Rolle. Die PostCom wird alles daran setzen, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird.



Géraldine Savary
Präsidentin

Das Wichtigste auf einen Blick

Die Schweiz soll sich auf dauerhafte und tragfähige Netzwerke verlassen können. Die Grundversorgung und die Zuverlässigkeit der Leistungen des Postmarkts spielen dabei eine entscheidende Rolle.

Die Post hat die Vorgaben für die Erreichbarkeit und die Pünktlichkeit erneut erfüllt.

Der Wandel des Postmarkts zeitigt direkte Auswirkungen auf die Finanzierung und das Angebot der Grundversorgung.

Der Wettbewerb soll fair bleiben und gleichzeitig neue Leistungen schaffen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft entsprechen. Umweltfragen sowie die Erbringung von Dienstleistungen in sozial verantwortungsvoller Weise werden dabei eine immer wichtigere Rolle spielen. Die PostCom erachtet es daher als eine ihrer Aufgaben, für eine nachhaltige Entwicklung des Postmarkts zu sorgen.

Der Postmarkt in der Schweiz verzeichnete 2019 dank dem Paketboom insgesamt stabile Umsätze. Über die letzten fünf Jahre hinweg haben sich jedoch sowohl der Gesamtumsatz als auch die Sendungsmengen negativ entwickelt.

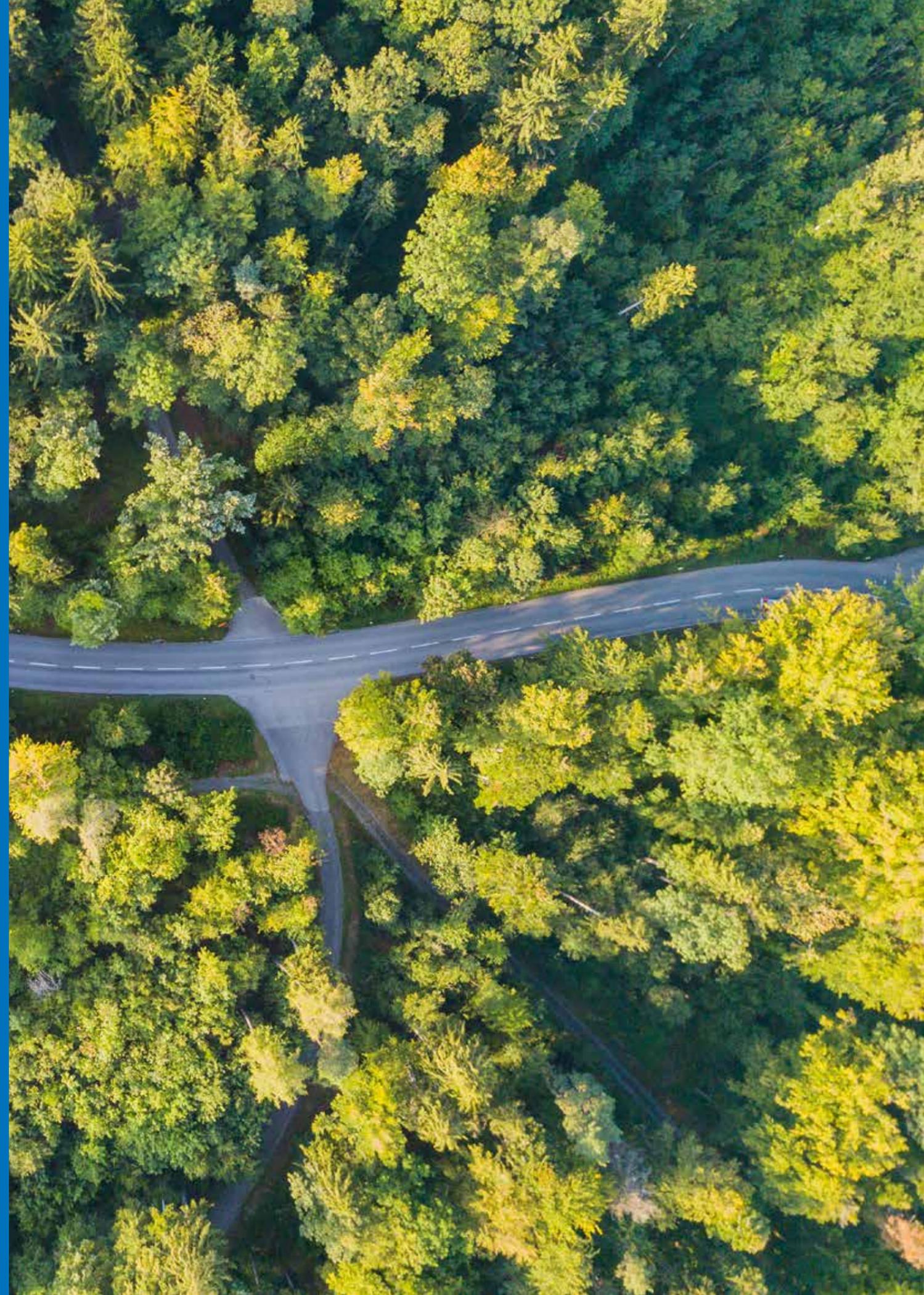
193 grössere und kleinere Postdiensteanbieterinnen sorgen dafür, dass die postalische Versorgung der Schweiz sich weiterhin auf hohem Niveau bewegt.

2019 trat die Verordnung über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste in Kraft. Auf der Grundlage dieser Verordnung sowie von vertieften Kontrollen erliess die PostCom Anfang 2020 eine erste Sanktionsverfügung gegen eine Anbieterin wegen Verletzung der Mindeststandards.

Die Schlichtungsstelle bearbeitete 2019 insgesamt über 1500 Anfragen, Anliegen oder Gesuche.

Die PostCom wird seit Anfang 2020 neu von Géraldine Savary präsidiert. Sie löste den altershalber ausscheidenden bisherigen Präsidenten Hans Hollenstein ab.

Die Corona-Pandemie hat alle Akteure gleichermassen überrascht. Bezüglich des Postmarkts ist für die Zukunft wichtig, dass die verschiedenen beteiligten Behörden, Instanzen und Unternehmen ihre jeweiligen Massnahmen aufeinander abstimmen.



An aerial photograph of a road winding through a dense forest. The trees are a mix of green and brown, suggesting a late autumn or winter setting. A small red car is visible on the road, positioned towards the bottom left of the frame. The road is a two-lane asphalt road with a white dashed line down the center.

Inhaltsverzeichnis

10 Grundversorgung

- Marktsituation
- Qualität
- Schliessung und Umwandlung von Poststellen
- Überprüfung der bedienten Zugangspunkte und des Hausservice
- Briefeinwürfe
- Hauszustellung
- Dienstleistungen der Grundversorgung
- Vorläufige Auswirkungen der Corona-Pandemie

32 Finanzierung der Grundversorgung

42 Allgemeine Entwicklung der Postmärkte

- Meldepflicht
- Postmarkt
- Paketmarkt, Express- und Kurierdienstmarkt (KEP-Markt)
- Briefmarkt
- Zeitungen und Zeitschriften

52 Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren

- Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen
- Verfahren betreffend Hausbriefkästen
- Verfahren betreffend Hauszustellung
- Bericht der Schlichtungsstelle

60 Über die Postcom

- Auftrag und Tätigkeit
- Abgrenzung zu anderen Aufsichtsbehörden

64 Ausblick

Grundversorgung

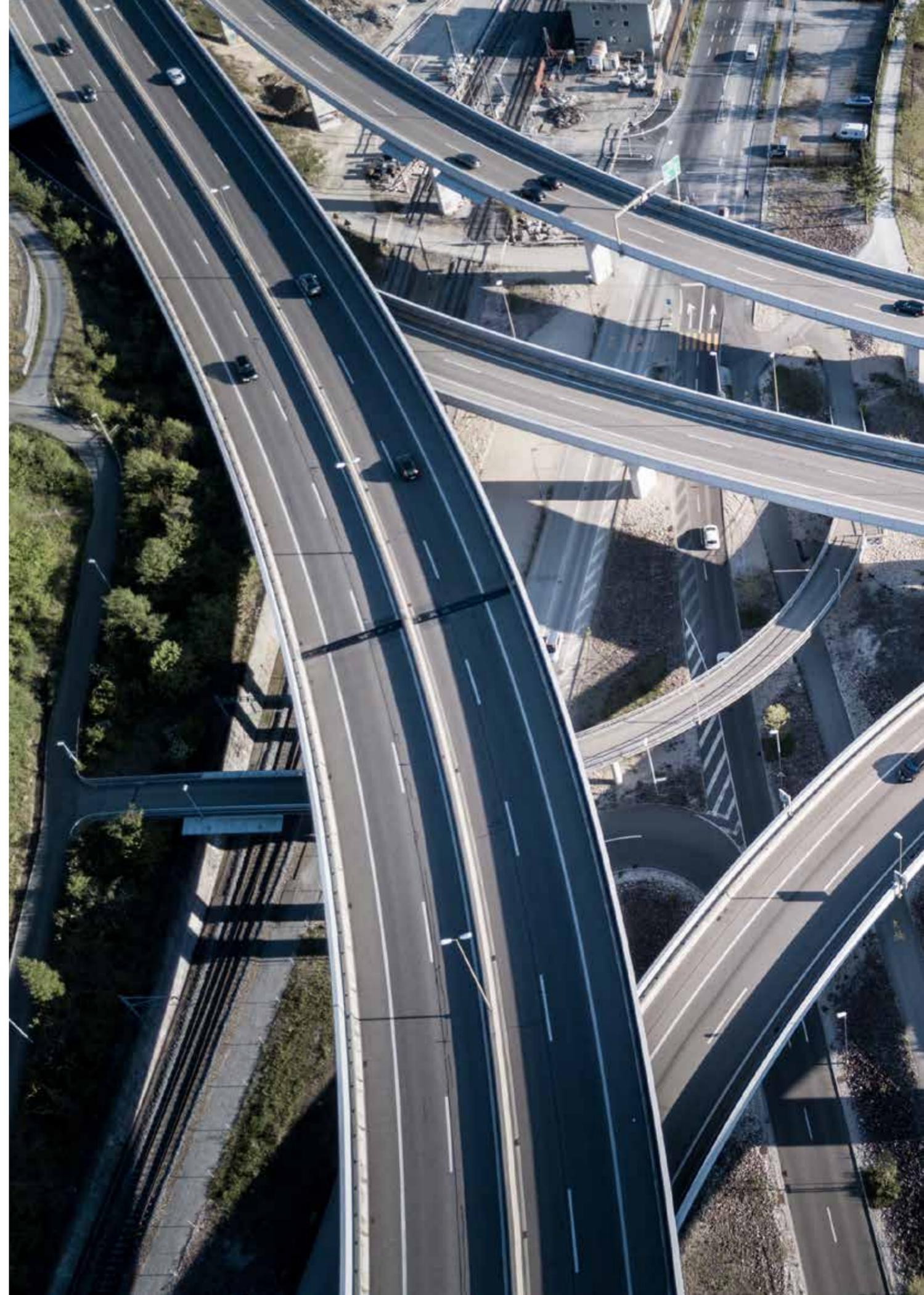
In einem herausfordernden Marktumfeld hat die Schweizerische Post im Berichtsjahr 2019 die Dienstleistungen der Grundversorgung in hoher Qualität erbracht und die gesetzlich vorgegebenen Werte übertroffen. Die Kriterien bezüglich der Qualitätsvorgaben, der flächendeckenden Grundversorgung und der kantonalen Erreichbarkeit konnten eingehalten werden. Belastend wirken sich die weiter sinkende Briefmenge und das seit mehreren Jahren anhaltende tiefe Zinsumfeld aus.

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

Reservierter Dienst = Monopol – nur Post	Nichtreservierter Dienst Post muss / Private dürfen	Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung 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
	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

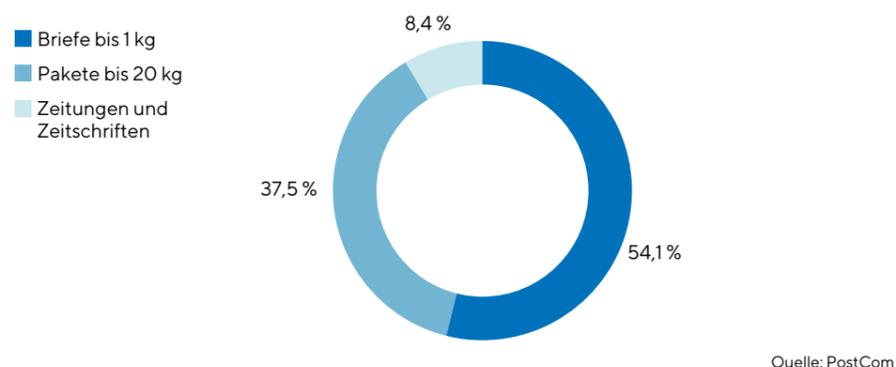
Die Grundversorgung mit Postdiensten umfasst die Annahme, die Beförderung und die Zustellung von Briefen bis 1 kg und Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland sowie von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften. Diese Postsendungen müssen an mindestens fünf Wochentagen, abonnierte Tageszeitungen an sechs Wochentagen zugestellt werden.



Marktsituation

Die Segmente der Grundversorgung stellen sich im Berichtsjahr 2019 wie folgt dar:

Umsatzanteile Grundversorgung (National, Import, Export)



Grundversorgung (Post und Private)

	Umsatz in CHF	Umsatzveränderung zum Vorjahr ¹
Briefe bis 1 kg (national und grenzüberschreitend)	1'822 Mio.	-4,6 %
Pakete bis 20 kg (national und grenzüberschreitend)	1'258 Mio.	4,8 %
Abonnierte Zeitungen/Zeitschriften in der Tageszustellung	283 Mio.	-5,0 %
Grundversorgung total	3'363 Mio.	-1,3 %

Im Vorjahresvergleich wurde bei den Briefen der Grundversorgung bis 1 kg ein Rückgang von 4,6 % verzeichnet. Die Abnahme ist – wie bereits in der Vergangenheit – auf die verschiedenen digitalen Kommunikationsmöglichkeiten zurückzuführen. Auch zukünftig wird mit weiteren Rückgängen der Briefe der Grundversorgung gerechnet.

Der Paketmarktumsatz der Grundversorgung legte hingegen um 4,8 % zu. Für den Zuwachs massgeblich waren die rasant steigende Anzahl an Online-Bestellungen. Weitere stabile Zuwächse sind zu erwarten.

Der Umsatz der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften der Grundversorgung betrug 283 Mio. Franken. Auch in diesem Bereich wird mit weiteren Rückgängen gerechnet.

Insgesamt hat der Umsatz, der in der Grundversorgung generiert wurde, im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 % leicht abgenommen. Das Wachstum bei den Paketen bis 20 kg konnte die Reduktion bei den Briefen und den Zeitungen/Zeitschriften nicht im gleichen Ausmass kompensieren.

Marktanteile der Grundversorgung

Inländische adressierte Pakete bis 20 Kilogramm

Von besonderem Interesse aus regulatorischer Sicht ist der Bereich der Pakete mit einem Gewicht bis 20 Kilogramm, da dieses Marktsegment zur postalischen Grundversorgung gehört und sich ein intensiver und innovativer Wettbewerb entwickelt hat. Die Auswertung für 2019 zeigt, dass die Menge an inländischen adressierten Paketen im Bereich bis 20 Kilogramm 164 Mio. Sendungen betrug (Vorjahr: 155 Mio. Sendungen²). Der erzielte Umsatz belief sich auf 973 Mio. Franken (Vorjahr: 921 Mio. Franken³).

Umsatzanteile der nationalen Pakete 20 kg

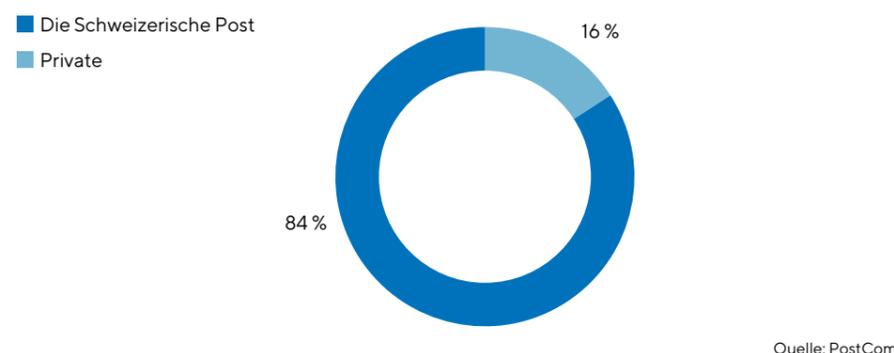
	%	Umsatz	Volumen
Die Schweizerische Post	84 %	818 Mio.	142 Mio.
Private	16 %	155 Mio.	22 Mio.
Total	100 %	973 Mio.	164 Mio.

Der gesamte Umsatz der nationalen Pakete bis 20 kg erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 5,7 %, die Menge um 5,8 %.

Trotz der vollständigen Paketmarktöffnung im Jahre 2004 bleibt die Schweizerische Post die stärkste Anbieterin im Paketmarkt. Mit nationalen Paketen bis 20 Kilogramm erzielte sie einen Umsatz von 818 Mio. Franken, wobei sie 142 Mio. Sendungen beförderte. Umsatzmässig schlug sich dies im Vorjahresvergleich in einer Zunahme von 4,8 % nieder, während die Menge um 6,2 % gesteigert wurde.

Wegen des wachsenden globalen Onlinehandels sowie aufgrund des grossen Netzes an Zugangs- und Distributionspunkten kann die Post weiter von der generellen Zunahme profitieren. Infolge der kontinuierlichen Zunahme der Paketmenge hat die Post grössere Investitionen in Verteil- und Sortierzentren getätigt.

Umsatzanteile der nationalen Pakete bis 20 kg (Grundversorgung)



Bei den inländischen Paketen der Grundversorgung verfügt die Post über einen Marktanteil von 84 %, auf die privaten Anbieterinnen entfielen demgemäss 16 %. Im Mehrjahresvergleich bleibt diese Aufteilung nahezu konstant. Dabei steigern die Post sowie auch die privaten Anbieterinnen kontinuierlich ihre Umsätze. Die privaten Anbieterinnen konnten den Umsatz um 11 % von 140 Mio. Franken⁴ auf 155 Mio. Franken steigern.

Die positive Entwicklung im Paketmarkt dauert an. Dabei ist die Grundversorgung vermehrt geprägt von der dynamischen Zunahme des E-Commerce. Der E-Commerce stellt ein wettbewerbsintensives Geschäftsfeld dar, welches auch zukünftig mit digitalen Innovationen weitere vielfältige Wachstumsmöglichkeiten erschliessen wird.

Inländische Briefe bis 1 Kilogramm

Die Postverordnung hat die Grundversorgung im inländischen Postverkehr bei Briefen auf 1 Kilogramm festgelegt. 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 2019 belief sich das Volumen auf 1,895 Mrd. Sendungen und der Umsatz auf 1,513 Mrd. Franken. Sowohl mengen- wie auch umsatzmässig war ein spürbarer Rückgang zu

¹ Infolge von Validierungen wurden bei den Vorjahreszahlen Korrekturen vorgenommen. Weitere Informationen sind im Kapitel «Allgemeine Entwicklung der Postmärkte» aufgeführt.

² Wert 2018 rückwirkend angepasst

³ Wert 2018 rückwirkend angepasst

⁴ Wert 2018 rückwirkend angepasst

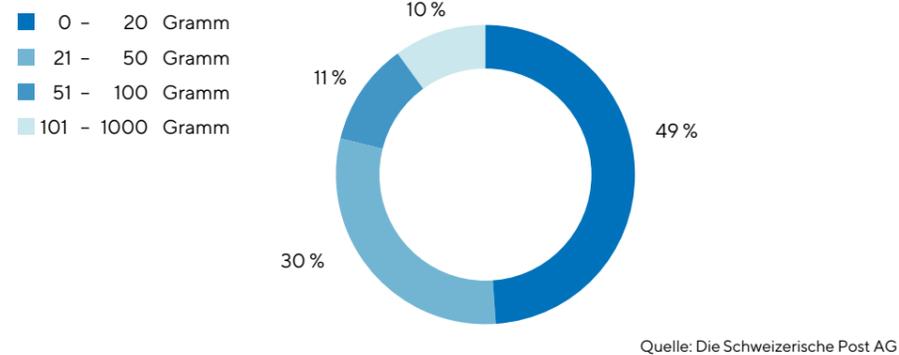
verzeichnen. Das Volumen reduzierte sich um 3,8 % im Vergleich zum Vorjahr, der Umsatz um 3,6 %.

Inländische Briefe der Post

Die Schweizerische Post hat 2019 total 1,807 Mrd. inländische Briefe bis 1 kg befördert. Stückzahlmässig ist dies eine Reduktion um -4,8 % im Vergleich zum Vorjahr, der Umsatz ging um -4,6 % zurück.

Aufteilung nach Gewichtskategorien:

Adressierte inländische Briefe der Schweizerischen Post nach Stückzahl
1,807 Mrd. Stück im Jahr 2019



Reservierter Dienst (Briefmonopol) versus geöffneter Teilmarkt (ohne Import)

Der grösste Teil der von der Schweizerischen Post im Inland beförderten Briefe gehört zum reservierten Dienst, der ausschliesslich Briefe bis 50 Gramm umfasst. Ausgenommen vom reservierten Dienst sind alle Briefsendungen, für welche das Zweieinhalbfache des Preises der Post für Briefe der schnellsten Kategorie der ersten Gewichts- und Formatstufe bezahlt werden (Art. 18 PG). Nicht zum reservierten Dienst gehören somit Einschreiben, Gerichtsurkunden und Betreibungsurkunden unter 50 g.

Von den 1,807 Mrd. durch die Schweizerische Post beförderten inländischen Briefen bis 1 kg gehören 79 % zum reservierten Dienst (Briefmonopol) und 21 % zum Teilmarkt, der für den Wettbewerb geöffnet ist. Umsatzmässig erzielt die Schweizerische Post 67 % im Monopol, und 33 % hat sie im für den Wettbewerb geöffneten Teilmarkt generiert (2018: 33 %⁵).

Qualität

Neue Berechnung der Erreichbarkeitswerte seit 1. Januar 2019

Kantonale Erreichbarkeitsberechnung (vgl. auch den Abschnitt «Schliessung und Umwandlung von Poststellen»)

Seit 1. Januar 2019 muss das Poststellen- und Postagenturennetz gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können. Bietet die Post einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten (Artikel 33 Absatz 4 VPG). Durch die Berechnung der Erreichbarkeit auf kantonaler Ebene wird der Gleichbehandlung der Regionen mehr Gewicht

beigemessen als bei der Berechnung eines nationalen Durchschnittswertes, wie dies bis Ende 2018 der Fall war.

Aufgrund dieser neuen Vorgabe musste die Post die Methode der Erreichbarkeitsmessung anpassen und erneut zertifizieren lassen. Die PostCom genehmigte die neue Messmethode mit der Verfügung 19/2019 vom 5. Dezember 2019⁶.

Wie bisher basiert die Messung auf der sogenannten Routing-Methode, welche als Basis die Fahrplandaten des öffentlichen Verkehrs verwendet. Neu wird in Kantonen mit Streusiedlungen und voralpinen Hügellandschaften das Rufbusssystem einbezogen, wenn ein solches als Angebot des öffentlichen Verkehrs vorhanden ist. Beim Rufbusssystem verkehren die Busse nur bei Bedarf und nicht nach einem bestimmten Fahrplan. In den unten aufgeführten Resultaten der Erreichbarkeitsberechnung ist das Rufbusssystem im Kanton Appenzell Innerrhoden berücksichtigt.

Erreichbarkeit der Poststellen und Postagenturen

Werte für 2019	Erreichbarkeit ≤ 20 Minuten	Erreichbarkeit ≤ 20 Minuten, wenn Hausservice ≤ 30 Minuten
Erreichbarkeit (zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln) in Prozent der Bevölkerung pro Kanton		
Zielwert	90 %	90 %
AG	98,32 %	98,07 %
AI [1]	96,40 %	97,94 %
AR	88,72 %	91,86 %
BE	91,55 %	93,88 %
BL	97,20 %	98,97 %
BS	99,99 %	99,99 %
FR	83,15 %	91,07 %
GE	99,26 %	99,56 %
GL	96,26 %	97,78 %
GR	93,16 %	96,86 %
JU	91,28 %	95,14 %
LU	93,20 %	94,00 %
NE	94,68 %	96,59 %
NW	89,70 %	93,52 %
OW	83,50 %	92,77 %
SG	94,90 %	95,85 %
SH	97,09 %	98,27 %
SO	95,91 %	97,91 %
SZ	92,03 %	94,07 %
TG	92,44 %	95,22 %
TI	96,28 %	98,01 %
UR	92,35 %	93,03 %
VD	93,03 %	96,31 %
VS	89,32 %	92,06 %
ZG	95,95 %	96,01 %
ZH	98,50 %	98,73 %
National	94,66 %	96,45 %

(1): inklusive Rufbus

5 Wert für 2018 angepasst

6 Siehe weitere Details unter: <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen/>

Post erfüllt Vorgaben für die Erreichbarkeit

Die PostCom prüft die Erfüllung der Erreichbarkeitsvorgaben gemäss den Bestimmungen der Postverordnung. Diese schreibt verbindlich vor, dass 90 % der ständigen Wohnbevölkerung aller Kantone zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können bzw. innerhalb von 30 Minuten, wenn die Post den betroffenen Haushalten einen Haus-service anbietet.

Die PostCom hat die Resultate der Erreichbarkeitsberechnung geprüft. Diese Vorgabe hat die Post für das Jahr 2019 erfüllt.

Informationspraxis der PostCom

Zusätzlich zu dieser verbindlichen rechtlichen Vorgabe nach Art. 33 Abs. 4 VPG hat die PostCom in ständiger Praxis in ihren Jahresberichten jeweils auch die Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen innerhalb von 20 Minuten angegeben. Dabei handelt es sich um einen Wert, der lediglich zur ergänzenden Information diente, und nicht um eine gesetzliche Vorgabe. Für 94,66 % der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz war – über die gesetzliche Mindestvorgabe hinaus – eine Poststelle oder Postagentur sogar in maximal 20 Minuten erreichbar. Dieser Wert wurde auch 2019 in der Mehrzahl der Kantone erreicht. Nur in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Nidwalden, Obwalden und Wallis konnten weniger als 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eine Poststelle oder Postagentur in 20 Minuten erreichen. Die gesetzliche Erreichbarkeitsvorgabe wurde jedoch auch in diesen Kantonen unter Berücksichtigung der verlängerten Zeitvorgabe von 30 Minuten bei Haushalten mit Hausservice erreicht.

Dichtekriterium

Allein zeitliche Vorgaben für die Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen würden in den Städten und Agglomerationen zu kurz greifen. In städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik muss deshalb neu mindestens ein bedienter Zugangspunkt gewährleistet sein. Wird die Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder Beschäftigten überschritten, so ist ein weiterer bedienter Zugangspunkt zu betreiben (Artikel 33 Absatz 5bis, VPG).

Die Post hat die Berechnung der Anzahl Zugangspunkte nach dem neuen Dichtekriterium erstmals für das Jahr 2019 ausgewiesen: In 82 von insgesamt 83 Agglomerationen und städtischen Gebieten erfüllt die Post die neuen Anforderungen. Die einzige Ausnahme ist Einsiedeln. Dort muss die Post neu einen zweiten Zugangspunkt gewährleisten. In Absprache mit dem Bezirksrat Einsiedeln plante sie einen Zugangspunkt, der im Laufe des Jahres 2020 eröffnet werden sollte. Nachdem sich die Realisierung weiter verschoben hatte, entschied die Post, mit dem Bezirksrat Einsiedeln das weitere Vorgehen abzusprechen. Gemäss der Prüfung der PostCom erfüllt die Post von dieser Ausnahme abgesehen die gesetzlichen Vorgaben.

Raumplanungsregionen

Auch für das Jahr 2019 bestätigte die Post, dass sich in jeder der 127 Raumplanungsregionen mindestens eine Poststelle befindet. Sie erfüllt damit die bis anhin geltende Vorgabe nach Artikel 33 Absatz 2 der Postverordnung.

Regelmässiger Planungsdialog mit allen Kantonen

Neu führt die Post nach Art. 33 Absatz 8 der Postverordnung mit allen Kantonen regelmässig, normalerweise einmal pro Jahr, einen Planungsdialog. Ziel dieses Planungsdialogs ist eine Abstimmung und Koordination von unterschiedlichen Versorgungs-

dienstleistungen und -infrastrukturen (z. B. über die kantonalen Richtpläne). Zu den inhaltlichen Elementen des Planungsdialogs gehören namentlich die jeweiligen Erreichbarkeitswerte, besondere Bedürfnisse in postalischer Hinsicht sowie neue regionale Entwicklungen. Die Kantone stellen die Koordination und Kommunikation mit ihren Gemeinden in geeigneter Form sicher. Der Planungshorizont, der im Dialog diskutiert wird, umfasst mindestens vier Jahre. Gemäss den Informationen, die der PostCom vorliegen, wurde dieser Planungsdialog durchgeführt.

Interaktive Karte im Internet

Die Post muss im Internet ein interaktives System mit Karte zur Verfügung stellen, welches umfassende Auskunft über die Standorte der verschiedenen Zugangspunkte sowie deren Angebot und Öffnungszeiten gibt. Dieses interaktive System ist unter folgendem Link abrufbar: <https://places.post.ch/>

Die Post aktualisiert dieses System regelmässig, so dass die Transparenz über die Standorte der Zugangspunkte für die Kundschaft jederzeit aktuell verfügbar ist. Dabei muss das System die Barrierefreiheit für Menschen mit Sehbehinderung gewährleisten.

Vergleich mit Europa

Nach den europäischen Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten der EU dafür sorgen, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht⁷. Die konkrete Ausgestaltung der Anzahl und Art der Zugangspunkte sowie das Dienstleistungsangebot werden jedoch länderspezifisch umgesetzt.

Gemäss der aktuellsten Auswertung der unabhängigen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP)⁸ 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 EinwohnerInnen pro Poststelleneinzugsgebiet (häufig mit einer zusätzlichen Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Zonen) oder ein Zugangspunkt pro Gemeinde. 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. In 30 europäischen Ländern besteht eine definierte Vorgabe betreffend Zugangspunkte, um eine adäquate (minimale) Anzahl der postalischen Einrichtungen sicherzustellen, welche die etablierte Postdiensteanbieterin (der sogenannte «incumbent», sprich die zumeist vormals staatliche Post) bereitstellen hat. In Dänemark und Spanien sind hingegen keine gesetzlichen Vorgaben betreffend der minimalen Anzahl postalischer Einrichtungen vorhanden.

Zusätzlich ist festzustellen, dass von 2014 bis 2018 die Dichte des Poststellennetzes bei den etablierten Postdiensteanbieterinnen europaweit nur leicht abnahm (-0,3 %)⁹.

Gemäss der europäischen Studie der Bedürfnisabklärung sind die Konsumenten mit der Anzahl und Dichte der postalischen Zugangspunkte zufrieden. Eine längere Öffnungszeit würden sie jedoch begrüssen. Dies oftmals, um online bestellte Pakete abzuholen. Auch zukünftig – in den nächsten 5 bis 10 Jahren – ist für einen hohen Anteil der Konsumenten ein dichtes Poststellennetz unverzichtbar¹⁰.

Gestützt auf die jüngsten verfügbaren Daten (2018) des Weltpostvereins über die Dichte der Poststellennetze verfügte die Schweiz über eine Poststelle pro 19,30 km², (Vorjahr: 19,14 km²). In Deutschland beträgt der entsprechende Wert 27,46 km². Frank-

7 Article 3, 2 of Directive 2008/06/EC: «Member States shall take steps to ensure that the density of the points of contact and of the access points takes account of the needs of users».

8 19. Dezember 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, Seite 34

9 17. Dezember 2019: ERGP Report on core indicators for monitoring the European postal market, Seite 63

10 17. September 2019: WIK User needs in the postal sector, Seite 20

reich weist eine Poststelle pro 31,81 km² auf, in Italien liegt der Wert bei 23,51 km² und in Österreich bei 46,82 km². Diese Werte haben sich nur unwesentlich verändert.

Laufzeiten Briefe

Gemäss Postverordnung müssen 97 % aller inländischen Einzelbriefe der Grundversorgung am darauffolgenden Tag bzw. innerhalb von drei Tagen nach Aufgabe zugestellt werden. 2019 übertraf die Post diese Vorgabe ein weiteres Mal.

Briefe Inland

Produkt Resultat	2015	2016	2017	2018	2019
A-Post (E+1)	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,4 %	98,0 %
B-Post (E+3)	98,9 %	98,9 %	99,0 %	98,9 %	99,3 %

E = Einlieferungstag

2019 hat die Post die A- und B-Post-Briefe im Vergleich zum Vorjahr noch pünktlicher zugestellt. 98 % der A-Post-Briefe erreichten ihre Empfänger am Folgetag. Bei den B-Post-Briefen betrug die Pünktlichkeit 99,3 %. Diese Resultate liegen im Vergleich zum Vorjahr um 0,6 % (A-Post) und 0,4 % (B-Post) höher.

Insgesamt hat die Post im Berichtsjahr rund 1,8 Milliarden inländische Briefsendungen verarbeitet, wovon wie in der Vergangenheit rund 70 % B-Post-Briefe waren¹¹. 2018 waren es noch rund zwei Milliarden inländische Briefsendungen gewesen.

Methode zur Messung der Laufzeiten Briefe

Gemäss Postverordnung muss die Methode zur Messung der Laufzeiten wissenschaftlich anerkannt und von einer unabhängigen Fachstelle zertifiziert sein. Sie muss auf internationalen Qualitätsstandards beruhen und den Stand der Technik berücksichtigen¹². Die verwendete Messmethode erfüllt diese Anforderungen und wird auf der Grundlage europäischer Normen durchgeführt¹³.

Laufzeitmessung Briefe – Vergleich mit Europa

Gemäss der neusten Qualitätsstudie der Europäischen Postregulatoren (ERGP) belegte die Schweiz bei den Laufzeitwerten für die prioritären Inlandbriefe (A-Post-Briefe) vor Slowenien (95,7 %), Malta (95,1 %) und den Niederlanden (95,0 %) nach wie vor den ersten Rang¹⁴. Die hohe Zielvorgabe von 97 % wird nur in der Schweiz gefordert. Die europäischen Vorgaben liegen tiefer und variieren zwischen 80 % (beispielsweise in Deutschland) bis 95 % (Niederlande, Malta, Österreich, Slowenien).

Die Minimalvorgaben für die Beförderungsgeschwindigkeit von Briefen unterscheiden sich ebenfalls. In 25 Ländern gelten die Vorgaben für die schnellste Zustellung (innerhalb 24 Stunden) als bindend. In fünf Ländern kommt eine längere Zeitvorgabe (innerhalb von 48 Stunden und mehr) zur Anwendung. In drei Ländern¹⁵ schliesslich werden keine solchen Messungen durchgeführt.

Der Durchschnittswert der Brieflaufzeitmessungen betrug in den europäischen Ländern 85,14 %. Diese Angaben beruhen auf dem Geschäftsjahr 2018. Im Vergleich zum Vorjahr (2017) resultierte ein leicht höherer Wert, da einige osteuropäische Staaten 2018 bessere Laufzeitresultate vorweisen konnten. Ob eine durchschnittliche Qualitätsverbesserung in Europa generell Bestand hat, wird sich in Zukunft zeigen, da viele EU-Länder eine Qualitätseinbusse ausweisen mussten. Bei den Werten der Laufzeitmessungen für prioritäre Briefe ist in Europa seit 2015 in den verschiedenen Ländern mehrheitlich ein negativer Trend auszumachen, der sich fortsetzt.

Bei der Laufzeitmessung der nicht prioritären Briefe (B-Post-Briefe) ist europaweit eine Verschlechterung der Resultate festzustellen. Mehrere Länder haben entweder eine tiefere Laufzeitvorgabe festgelegt oder es findet nur noch eine alternierende Zustellung statt. Die betreffenden Länder reagieren damit auf die dramatischen Reduktionen der Sendungsmengen und wollen so auch die nachhaltige Finanzierung der Grundversorgung langfristig sicherstellen. Zu nennen sind diesbezüglich Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande und Schweden¹⁶. In Belgien wird die alternierende Zustellung im Sommer 2020 umgesetzt, in Deutschland steht diese erst zur Diskussion.

Laufzeiten Pakete

Gemäss Postverordnung müssen 95 % aller inländischen Pakete der Grundversorgung am darauffolgenden Tag bzw. innerhalb von zwei Tagen nach Aufgabe zugestellt werden. Mit den 2019 erzielten Werten übertrifft die Post diese Vorgaben, allerdings deutlich knapper als in den Vorjahren.

Paket Inland

Produkt Resultat	2015	2016	2017	2018	2019
PostPac Priority (E+1)	97,50 %	98,10 %	96,00 %	97,20 %	95,30 %
PostPac Economy (E+2)	97,50 %	97,20 %	97,50 %	97,70 %	95,90 %

E = Einlieferungstag

95,3 % der Priority-Pakete (PostPac Priority) wurden ihren Empfängern pünktlich zugestellt. Dies ist gegenüber dem für 2018 verzeichneten Wert von 97,2 % eine spürbare Verschlechterung. Auch die für Economy-Pakete (PostPac Economy) gemessene Pünktlichkeit sank und beträgt 95,9 % (2018: 97,7 %).

Insgesamt hat die Post im Berichtsjahr rund 148 Millionen Pakete zugestellt, rund 10 Millionen Pakete mehr als im Vorjahr. Die Post wies darauf hin, dass diese verarbeitete und zugestellte Rekordmenge eine grosse Herausforderung an ihre Infrastruktur darstellte. Um die kontinuierlich steigende Paketmenge auch künftig pünktlich zustellen zu können, wird die Post unter anderem in neue Sortieranlagen und Paketzentren investieren¹⁷.

Die Pünktlichkeit ist ein wichtiger Qualitätsindikator der Grundversorgung. Dank Echtzeit-Technologie ermöglicht diese Grösse jährlich detaillierte Aussagen über die Versorgungsqualität der Schweiz und zeigt Verbesserungspotenziale auf.

Methode zur Messung der Laufzeiten Pakete

Wie bereits bei der Brieflaufzeitmessung erwähnt, muss die Methode zur Messung gemäss Postverordnung wissenschaftlich anerkannt und von einer unabhängigen Fachstelle zertifiziert sein. Sie muss auf internationalen Qualitätsstandards beruhen und den Stand der Technik berücksichtigen¹⁸. Die vorliegende Messung ist zertifiziert und erfüllt die gesetzlichen Anforderungen. Sie unterscheidet sich jedoch grundlegend von der Messmethodik für die Briefe, da in Europa keine internationalen Qualitätsstandards für die Paketlaufzeitmessung vorgegeben sind.

Die aktuelle Methode und die Messinstrumente wurden durch die PostCom bis Ende 2019 genehmigt. Für die Genehmigung der Messung ab 2020 laufen zurzeit noch Abklärungen.

11 Einzel- und Massensendungen

12 Art. 32 Abs. 2 VPG

13 EN 13850 und EN 14508

14 19. Dezember 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, Seite 17

15 Dänemark, Finnland und Nordmazedonien

16 WIK, User needs in the postal sector, 17. September 2019, Seite 10

17 Vgl. Medienmitteilung Post 26.3.2020

18 Art. 32 Abs. 2 VPG

Laufzeitmessung Pakete – Vergleich mit Europa

Im Gegensatz zur normierten Brieflaufzeitmessung gibt es in Europa unterschiedliche Laufzeitmessmethoden für Pakete¹⁹. Anwendung findet beispielsweise die elektronische Sendungsverfolgung mittels Track and Trace, wobei die technischen Einzelheiten in der europäischen Norm TR 15472 beschrieben sind. Zurzeit wird diese technische Laufzeitnormmessung in vier europäischen Ländern angewendet. In fünf Ländern kommen die gleichen Normen wie bei der Messmethodik der Brieflaufzeiten zum Einsatz, oder es wird – analog zur Schweiz – ein anderes Messverfahren durchgeführt.

Die prioritären Paketlaufzeitmessungen in den europäischen Ländern ergaben eine durchschnittliche Pünktlichkeit von 82,5 %. Ausgewertet wurden die Resultate aus sieben Ländern. Diese Angaben beruhen auf dem Geschäftsjahr 2018. Im Vergleich zum Vorjahr (2017) resultiert ein durchschnittlich schlechterer Wert, da insbesondere Bulgarien und Polen tiefe Resultate ausweisen mussten.

Tendenziell wird erwartet, dass in den verschiedenen europäischen Ländern die Qualitätsvorgaben der Paketlaufzeitmessung zukünftig mehrheitlich eingehalten werden können²⁰. Die Qualitätsbedürfnisse der E-Commerce-Kunden betreffend zeitgenaue Zustellung, Track and Trace, definiertem Zeitfenster und wiederholter Zustellung bleiben aktuell.

Europaweite Bedürfnisabklärung

Im Frühjahr 2019 wurden europaweit (inklusive der Schweiz) die möglichen zukünftigen Bedürfnisse der Kunden im Postsektor evaluiert. Hinterfragt wurde auch die Effizienz der seit 20 Jahren geltenden Postdienst-Richtlinien. Die Evaluation erfolgte im Auftrag der EU. Die Studie ermittelt, wer zu den potenziell möglichen und zukünftig wichtigen Kunden zählen könnte. Insbesondere wurde abgeklärt, ob die postalischen Bedürfnisse der älteren Kundinnen und Kunden oder der Kundschaft in ländlichen Regionen sich von jenen der jüngeren oder urbanen Bevölkerung unterscheiden. Evaluiert wird auch, welche Dienstleistungen die zukünftige Grundversorgung beinhalten soll und welche Auswirkungen Anpassungen bei der Frequenz der Zustellung und bei den Vorgaben zur Qualität haben könnten.

Zu dieser europaweiten Bedürfnisevaluation liegen erste Studienerkenntnisse vor: Aufgezeigt wird, dass in naher Zukunft eine reduzierte Zustellung von den Kunden akzeptiert würde. Insbesondere die privaten Kunden würden eine Zustellung nur noch an vier Werktagen akzeptieren. Bei den Empfehlungen wird darauf hingewiesen, dass auch eine alternierende Zustellung jeden zweiten Tag möglich wäre. Für alle Bürger in der EU sollte eine neue minimale Zustellfrequenz für einen zuverlässigen Postservice sichergestellt werden. Die bestehenden Postdienste-Richtlinien lassen eine gewisse Flexibilität bei der Definition der Grundversorgung in den einzelnen Ländern zu. Die Studie empfiehlt, diese Flexibilität beizubehalten.

Weitere Auswertungen über die Nutzeranforderungen im Postsektor sowie die Bewertung der Angemessenheit der europäischen Postdienst-Richtlinien werden zu einem späteren Zeitpunkt durch die EU bekanntgegeben²¹.

Laufzeitmessung: mehrere Fälle höherer Gewalt wegen prekärer Wetterverhältnisse

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 menschlichen Verhaltens eintreffen. Infolge höherer Gewalt wurden bei der Brief-Laufzeitmessung für das Jahr 2019

insgesamt 44 Testsendungen aus der Stichprobe ausgeschlossen. Bei der Paket-Laufzeitmessung konnten alle Sendungen berücksichtigt werden.

Gemäss den europäischen Normvorgaben sowie der Qualitätsweisung der PostCom sind diese Fälle der PostCom zu melden. Die Post informiert zeitnah über die Fälle von höherer Gewalt. Verursacht wurden sie im Jahr 2019 durch extreme winterliche Wetterverhältnisse. Diese standen ausserhalb des Einflussbereiches der Post und traten unerwartet ein. Die PostCom war mit der Einstufung der gemeldeten Ereignisse als höhere Gewalt einverstanden.

Auch andere Länder von Fällen höherer Gewalt betroffen

Europaweit sammeln die Regulatoren systematisch Ereignisse höherer Gewalt bei der Brieflaufzeitmessung und thematisieren sie jährlich im Qualitätsrapport²². Die Ereignisse und Ausschlüsse variierten im aktuellsten Bericht (per Dezember 2019 für das Geschäftsjahr 2018) von null bis 7 Tage, durch die sich Beeinträchtigungen bei der Laufzeitmessung ergaben. Als Gründe von Ausschlüssen wurden extreme Wetterverhältnisse, Streiks und Sicherheitsrisiken genannt. Die meisten Ausschlüsse waren in Portugal zu verzeichnen, dies unter anderem wegen extremen Wetterverhältnissen auf den Azoren und Madeira.

Zusätzliche europäische Qualitätsmessungen

Neben der Laufzeitmessung von Briefen und Paketen werden in Europa weitere Qualitätsindikatoren erhoben. Zu nennen sind beispielsweise die Messungen von verspätet zugestellten Sendungen oder verloren gegangenen Sendungen. Einige Länder haben Vorgaben für die Laufzeiten von Geschäftsbriefen (bulk mail) oder registrierten Sendungen. In einigen Ländern sind Vorgaben für die Laufzeiten bei Zeitungen und Zeitschriften gebräuchlich. Bei der Laufzeitmethodik für Zeitungen und Zeitschriften werden mehrheitlich die Norm für nicht prioritäre Einzelsendungen (EN 14508) oder die Massensendungsvorgaben gemäss der Norm EN 14534 angewendet.

Schliessung und Umwandlung von Poststellen

Im Jahr 2019 eröffnete die Post 43 Standortgemeinden und 14 mitbetroffenen Gemeinden einen Entscheid über die Postversorgung. Betroffen waren 43 Poststellen. 34 Standortgemeinden und zwei mitbetroffene Gemeinden, also insgesamt 36 Gemeinden, haben im Jahr 2019 eine Eingabe an die PostCom gemacht. Darin enthalten ist eine mitbetroffene Gemeinde, welcher die Post keinen Entscheid eröffnet hatte.

Es fällt auf, dass der Anteil einvernehmlicher Lösungen im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr deutlich zurückgegangen ist. Die Anzahl Entscheideröffnungen durch die Post und damit auch die Eingaben an die PostCom haben dagegen im Laufe des Jahres 2019 stetig zugenommen. Allein 26 Entscheideröffnungen an 21 Standortgemeinden und fünf mitbetroffene Gemeinden entfielen auf die letzten drei Monate des Jahres 2019 (Okt.–Dez.). Dies dürfte insbesondere auf den Umstand zurückzuführen sein, dass sich bei verschiedenen im Rahmen der Netzplanung 2017–2020 länger andauernden Dialogverfahren keine Möglichkeit für eine einvernehmliche Lösung zwischen Post und kommunalen Behörden finden liess.

19
19. Dezember 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, Seite 22

20
Vgl WIK Studie: User Needs, Seite 11

21
WIK <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37121?locale=en>

22
19. Dezember 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, Seite 19

Empfehlungen der PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Post	108	101	115	127	104	134	83
- Vor die Kommission gebrachte Fälle	6	7	11	30	19	21 ¹⁾	34
Im Berichtsjahr behandelt							
Ergebnis:	5	4	12	20	24	18	18 ⁴⁾
- Zustimmende Empfehlung	5	3	10	16	19	17	18
- Ablehnende Empfehlung	-	-	2	2	1	1	-
- Rückweisung zu weiteren Abklärungen ²⁾	-	1	-	2	4	-	-
- Andere Erledigungsarten ³⁾	-	-	1	1	-	2	1
Hängige Eingaben an die PostCom	1	4	2	13	11	12	27

¹⁾ In vier Fällen machte neben der Standortgemeinde zusätzlich je eine mitbetroffene Gemeinde eine Eingabe an die PostCom. Eine dieser Eingaben betraf einen Fall, der bei Jahreswechsel hängig war. Es trafen somit im Berichtsjahr insgesamt 25 Eingaben bei der PostCom ein, die 21 Poststellen betrafen.

²⁾ Ein Fall aus dem Jahr 2017 bleibt bis zur abschliessenden Empfehlung der PostCom hängig.

³⁾ Abschreibungen, bspw. weil die Post und die Gemeinde nach Anrufung der PostCom eine einvernehmliche Lösung gefunden haben.

⁴⁾ Der Nichteintretensbeschluss wird bei den zustimmenden Empfehlungen aufgeführt.

Im Berichtsjahr gab die PostCom 17 Empfehlungen ab. Zusätzlich beschloss sie auf die Eingabe einer Gemeinde nicht einzutreten, weil sie erst nach Ablauf der 30-tägigen Frist für die Anrufung der PostCom eingereicht wurde.

Frist für die Anrufung der PostCom

- Grundsätzlich haben die Gemeindeexekutiven nach der Bekanntgabe des Entscheids der Post 30 Tage Zeit, die PostCom anzurufen (Art. 34 Abs. 3 VPG). Die Post weist die Gemeindebehörden in der Entscheideröffnung regelmässig auf diese 30-tägige Frist hin. Doch wendet die PostCom seit längerer Zeit die Bestimmung von Art. 22a des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (SR 172.021) über den Fristenstillstand analog an. Die 30-tägige Frist für das Einreichen einer Eingabe an die PostCom steht danach still:

- vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;
- vom 15. Juli bis und mit 15. August;
- vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die PostCom lud die Post in der Empfehlung 1/2019 ein, bei Entscheideröffnungen vor den Gerichtsferien nicht nur auf die 30-tägige Frist für die Anrufung der PostCom nach Art. 34 Abs. 3 VPG, sondern auch auf den Stillstand dieser Frist während der Gerichtsferien gemäss Praxis der PostCom hinzuweisen.

- Für die PostCom ist die 30-tägige Frist nach Art. 34 Abs. 3 VPG keine Ordnungsfrist. Die Frist dient der Rechtssicherheit. Nach unbenutztem Ablauf der Frist kann die Post den Entscheid über die Postversorgung vollziehen. Deshalb trat die PostCom auf die verspätete Eingabe einer Gemeindebehörde nicht ein. Die Voraussetzungen für eine Wiederherstellung der Frist wegen unverschuldeter Säumnis wurde in casu verneint (Beschluss 18/2019).

Aus der Praxis der PostCom 2019

Im Berichtsjahr waren fünf Poststellenschliessungen mit einem Hausservice als Ersatzlösung zu beurteilen. Zwölf Empfehlungen betrafen die Umwandlung von Poststellen in Postagenturen. In vierzehn Fällen empfahl die PostCom der Post, zusätzliche Massnahmen zur Abfederung der geplanten Schliessung der Poststelle zu treffen. Die Empfehlungen betrafen insbesondere Massnahmen zum Schutz der Diskretion in Postagenturen und die Errichtung von Postfachanlagen mit Zustellgarantie werktags bis 9.00 Uhr. Verschiedene Auflagen verlangten Massnahmen zu Gunsten der Geschäftskunden, wie die Einführung einer unbedienten Geschäftskundenstelle bei nachgewiesenem Bedarf und Massnahmen zur Gewährleistung des Bargeldabflusses für lokale Unternehmen. Angesichts der Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Manno

wurde der Post die Erstellung eines Konzeptes für die Betreuung der Geschäftskunden empfohlen (Empfehlung 10/2019).

Inkrafttreten des neuen Rechts Kantonale Erreichbarkeitswerte

Nach Art. 33 Abs. 4 VPG muss das Poststellen- und Postagenturennetz gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten. Bis Ende 2018 wurde dieser Wert als jährlicher nationaler Durchschnittswert berechnet. Seit 1. Januar 2019 ist die Berechnung pro Kanton vorgeschrieben.

Für die Abgabe von Empfehlungen im Jahr 2019 stützte sich die PostCom auf Schätzungen der kantonalen Erreichbarkeitswerte, die aus Testrechnungen der Post resultierten. Die PostCom gab im Jahr 2019 nur Empfehlungen zu Poststellen in Kantonen ab, in denen diese provisorisch geschätzten Erreichbarkeitswerte so hoch waren, dass ausgeschlossen werden konnte, dass die Werte unter 90 % fallen könnten, wenn sie mit der definitiven (das heisst der genehmigten) Methode berechnet werden.

Dichtekriterium

In städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik sowie in den übrigen nicht berücksichtigten statistischen Städten muss nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG mindestens ein bedienter Zugangspunkt pro Agglomeration gewährleistet sein. Wird die Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder Beschäftigten überschritten, so ist ein weiterer bedienter Zugangspunkt zu betreiben. Für die Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationen ist die Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik (BFS) respektive die Definition des Raums mit städtischem Charakter von 2012 massgebend.

Die Einhaltung dieser Vorgabe wurde für die Abgabe von Empfehlungen im Jahr 2019 im Einzelfall überprüft.

Einhaltung der Vorgaben Zahlungsverkehr

Die Aufsicht über die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs obliegt nach Art. 63 Bst. a VPG dem Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Dazu gehört auch die Genehmigung der Methode zur Messung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 44 Abs. 3 VPG). Für die Abgabe von Empfehlungen holt die PostCom jeweils eine Stellungnahme des BAKOM ein und fügt sie in ihre Empfehlung ein.

Fazit

- Seit Inkrafttreten des neuen Postrechts im Jahr 2012 gab die PostCom 101 Empfehlungen ab (inkl. einem Nichteintretensbeschluss). In insgesamt 6 von 101 Fällen empfahl die PostCom der Post, auf die beabsichtigte Massnahme ganz zu verzichten.
- In 46 weiteren Fällen empfahl die PostCom der Post, eine oder mehrere zusätzliche Massnahmen zu treffen, um die geplante Schliessung der Poststelle abzufedern (Empfehlungen mit Auflagen).
- In sieben Fällen erachtete die PostCom den Dialog, den die Post mit der Gemeinde geführt hat, als ungenügend. Sie wies deshalb der Post das Dossier zurück zur Verbesserung des Dialogs.
- In 42 Fällen gab die PostCom eine zustimmende Empfehlung zur geplanten Massnahme der Post ab, ohne Massnahmen anzuordnen.

Überprüfung der bedienten Zugangspunkte und des Hausservice

Seit dem Inkrafttreten der revidierten Postgesetzgebung im Jahre 2012 werden Poststellen und Postagenturen als bediente Zugangspunkte bezeichnet. Ende 2019 bestand ein Netz von 981 eigenbetriebenen Poststellen und 1'136 Postagenturen, d.h. insgesamt verfügt die Post über ein Netz von 2'117 bedienten Zugangspunkten. Die Anzahl der Agenturen ist erstmals grösser als diejenige der eigenbetriebenen Poststellen.

Insgesamt ist im Vergleich zum Vorjahr eine Abnahme von 22 bedienten Zugangspunkten festzustellen. Diese Abnahme liegt im Rahmen der Vorjahreszahlen. Mehrheitlich wurden die Poststellen in Postagenturen umgewandelt. Hausservice als Ersatzlösung wurde nach den Angaben der Post gewählt, wenn keine Postagentur realisiert werden konnte.

Anzahl Poststellen und Postagenturen

Bediente Zugangspunkte	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Poststellen	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981
Postagenturen	569	660	735	849	968	1'061	1'136
Total Poststellen und Postagenturen	2'231	2'222	2'199	2'172	2'157	2'139	2'117
Differenz zum Vorjahr	-23	-9	-23	-27	-15	-18	-22

Hausservice

Seit 2019 besteht eine Neudefinition der Gebiete mit Hausservice. Die bisherige post-interne Definition wurde durch eine konsistente und flächendeckende Gebietsdefinition ersetzt, die sich auf öffentlich zugängliche Daten abstützt. Der Begriff «Gebiet» referenziert neu auf das amtliche Ortschaftsverzeichnis des Bundesamts für Statistik.

Zugangspunkte

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (nach neuer Gebietsdefinition)
Poststellen	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981	981
davon ohne Bahrzahlungsverkehr	14	7	7	6	5	3	1	1
Postagenturen	569	660	735	849	968	1'061	1'136	1'136
Gebiete mit Hausservice-Lösungen	1'269	1'278	1'295	1'319	1'326	1'341	1'384	1'775
Total	3'500	3'500	3'494	3'491	3'483	3'480	3'501	3'892

Die neue Definition hat Auswirkungen auf die Anzahl der Gebiete mit Hausservice. Neu erbringt die Post in 1'775 Gebieten Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung durch den Hausservice. Nach der alten Berechnungsmethode wären es 1'384 Gebiete mit Hausservice. Der tatsächliche Anstieg der Gebiete mit Hausservice liegt somit in ähnlichem Rahmen wie in den Vorjahren.

Aus regulatorischer Sicht sind die eigenbetriebenen Poststellen, die Postagenturen und die Hausservices wesentlich für das Poststellennetz. Die Hausservice-Lösungen stellen rein zahlenmässig den grössten Anteil des Poststellennetzes dar.

Hausservice	2019
Anzahl Gebiete mit Hausservice	1'775
Anzahl Haushalte in Gebieten mit Hausservice	380'925
davon Anzahl Haushalte ohne Hausservice in Gebieten mit Hausservice*	2'893
Anzahl Haushalte total (national)	4'288'429
% Anteil Anzahl Haushalte mit Hausservice national	8.9 %

* Diese Haushalte ausserhalb des Zustellperimeters haben keine Hauszustellung und können deshalb auch keinen Hausservice beanspruchen.

Der Anteil der Haushalte in der Schweiz, welche einen Hausservice erhalten, beträgt 8,9 %. In Anbetracht der relativ alpinen Topografie der Schweiz ist dieser Wert als niedrig einzustufen.

Neben den regulatorisch relevanten Zugangspunkten bietet die Post weitere Zugangspunkte an. Diese umfassen insbesondere neue Arten von Aufgabe- oder Abholstellen (beispielsweise unbediente Paketstationen oder Paketaufgabe beim Detaillisten).

Öffnungszeiten der Poststellen und Agenturen

Die PostCom hat keine direkten Regulierungsbefugnisse bezüglich der Öffnungszeiten von Poststellen und Postagenturen. Dennoch bezieht sie diesen Aspekt in ihre Gesamtsicht mit ein. Für die aggregierten Öffnungszeiten von Poststellen und Postagenturen ergibt sich folgendes Bild:

Öffnungszeiten von Poststellen und Postagenturen (Stichtag 3.12.2019) in %

Dauer der Öffnungszeiten	Poststellen	Postagenturen
täglich bis 2 Stunden	1 %	1 %
täglich 2 bis 4 Stunden	2 %	4 %
täglich 4 bis 6 Stunden	8 %	7 %
täglich 6 bis 8 Stunden	50 %	12 %
täglich 8 Stunden und mehr	38 %	76 %

(mit Rundungsdifferenzen)

Prozentual betrachtet blieben die Werte der Öffnungszeiten, mit marginalen Veränderungen, im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant.

Nur bei 3 % der Poststellen liegt die Öffnungszeit unter vier Stunden. Der grösste Teil der Poststellen und der Postagenturen sind täglich mehr als 6 Stunden geöffnet (je 88 %). Wie in den vergangenen Jahren sind auch 2019 die Poststellen anteilmässig am häufigsten täglich 6 bis 8 Stunden offen (50 %). Umgekehrt können in über drei Viertel der Postagenturen während mehr als 8 Stunden pro Tag Postgeschäfte getätigt werden (76 %).

Absolut betrachtet, nimmt bei einem stetig wachsenden Anteil der Postagenturen derjenige Anteil zu, welche über eine tägliche Öffnungszeit von 8 Stunden und mehr verfügt. Per 3.12. 2019 (Stichtag) waren es 867 Postagenturen, die täglich 8 Stunden und mehr geöffnet hatten. Im Vorjahr gab es 803 Postagenturen mit langer Öffnungszeit. Durch die kontinuierliche Umwandlung in Agenturen profitieren Kunden vermehrt von solchen längeren Öffnungszeiten.

Die Öffnungszeiten jeder Poststelle und jeder Postagentur sind online auf der Website der Post unter folgendem Link abrufbar: www.places.post.ch

Kundenfrequenzen in Poststellen und Agenturen

Die durchschnittliche tägliche Kundenfrequenz ist in den Poststellen im Vergleich zum Vorjahr wiederum höher ausgefallen. Dies ist jedoch ein statistischer Effekt, da durch die Umwandlung von Poststellen mit tiefer Nutzung die durchschnittliche Kundenfrequenz der verbliebenen Poststellen automatisch ansteigt.

Bei den Agenturen fällt die durchschnittliche tägliche Kundenfrequenz bedeutend tiefer aus als bei den Poststellen. Im Vergleich zum Vorjahr ist die tägliche Kundenfrequenz bei den Agenturen jedoch nahezu stabil geblieben.

Durchschnittliche Kundenfrequenz pro Tag in Poststellen und Postagenturen

Poststellentyp	2018*	2019	Zunahme zum Vorjahr
Poststellen	398	410	+12
Postagenturen	34	35	+1

* angepasste Werte

Im Durchschnitt wurde im vergangenen Jahr eine Poststelle täglich von 410 Kunden beansprucht. Im Gegensatz dazu werden die Postagenturen täglich rund 10-mal weniger frequentiert. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine nationale Durchschnittszahl. Vor Ort ist die Situation der Kundenfrequenzen enorm unterschiedlich. Gemäss den vorliegenden Zahlen ist festzustellen, dass, obwohl die Anzahl der Postagenturen überwiegen, die Kunden nach wie vor häufiger ihre Geschäfte in einer Poststelle als in einer Agentur abwickeln.

Behindertengerechter Zugang

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

Die Analyse der PostCom zeigt auf, dass die Post im Jahr 2019 bei ihren Umbauten und Neubauten von Poststellen die Anforderungen für einen hindernisfreien Zugang und Eingang sowie für behindertengerechte Schalterlösungen erfüllt hat. Bei den Um- und Neubauten von Agenturen trifft dies mehrheitlich zu.

Um einen transparenten Überblick zu erhalten, hat die PostCom initiiert, dass eine exakte Abfrage der unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu den einzelnen Poststellen und Agenturen online abrufbar sein sollte. Die Abklärungen sind noch im Gange.

Zugang zu Onlinediensten der Post

Seit 2004 sind die Internetangebote der Bundesbehörden (Bund, Kantone, Gemeinden und alle weiteren öffentlichen Organisationen) 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 der Webauftritt der Post sehr geeignet. Die Post hat darauf hinge-

wiesen, dass die neue Webseite, die seit dem 30. Juni 2019 live ist, sich aktuell noch in der Zertifizierungsphase befindet.

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 Ortschaft.

Die Post hat der PostCom bestätigt, dass in allen Ortschaften mindestens ein öffentlicher Briefeinwurf besteht. Wie im vergangenen Jahr bestehen jedoch Ausnahmen in 131 Ortschaften d.h., dort ist kein öffentlicher Briefeinwurf vorhanden. Von diesen 131 Ortschaften ohne Briefeinwurf hatten 38 Ortschaften noch nie eine solche Serviceleistung der Post. Die restlichen Briefeinwürfe wurden in den vergangenen Jahren nach Absprache mit den Gemeinden aufgehoben.

Die Post bietet auf ihrem Post-App²³ eine interaktive Standortsuche für Briefeinwürfe an. Mittels einer kartenbasierten Suche auf dieser App oder auf dem Internetportal der Post lässt sich der nächste Briefeinwurf rasch finden. Praktische Angaben, wie beispielsweise die Leerungszeit des nächsten Briefeinwurfes, ermöglichen es, den geeignetsten Briefeinwurf in der jeweiligen Umgebung zu lokalisieren.

Per Ende 2019 bediente die Post 14'495 öffentliche Briefeinwürfe.

Öffentliche Briefeinwürfe

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2018/2019	% Veränderung 2018/2019
Anzahl öffentlicher Briefeinwürfe	15'002	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	-88	-0.6%

Im Vergleich zu den vergangenen Jahren geht die Zahl der öffentlichen Briefeinwürfe leicht, aber kontinuierlich zurück (2019: -0,6 %, 2018: -0,2 %) Als Hauptgrund führt die Post die geringe Nutzung an oder die Aufhebung der Briefeinwürfe erfolgt mit dem Einverständnis der betroffenen Gemeinde.

Auch in Europa ist eine kontinuierliche Abnahme der öffentlichen, d.h. von den etablierten PostdiensteanbieterInnen betriebenen Briefeinwürfe zu verzeichnen²⁴. In Zukunft wird der Informationsaustausch sich noch stärker vom physischen in den digitalen Bereich verlagern. Dabei sehen Benutzerinnen und Benutzer sich zunehmend vor die Wahl gestellt, ob sie ihre Briefsendung wie gewohnt im Briefkasten oder elektronisch empfangen möchten. Festzustellen ist, dass insbesondere die jüngeren Leute (millennials) weniger Briefe versenden und erhalten als ältere Personen. Dafür bekommen die jüngeren Leute mehr Pakete²⁵.

Verluste von Postsendungen und Reklamationen zur Grundversorgung

Gemäss Artikel 60 der Postverordnung ist die Post angehalten, jährlich über die Reklamationen und Verluste von Postsendungen zur Grundversorgung zu informieren.

In Anlehnung an die europäische Beschwerdenorm²⁶ wurde ein regulatorischer Ausweis mit den Reklamationen und Verlusten, welche die Grundversorgung betreffen,

23 Smartphone-Applikation «Swiss Post»

24 ERGP Report on core indicators for monitoring the European postal market, Seite 71

25 WIK, User Needs in the Postal Sector, Seite 16

26 EN 14012:2019 (Postalische Dienstleistungen - Dienstqualität - Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden)

erstellt. Neu weist die Post neben den Reklamationen der Grundversorgung auch sämtliche restlichen Reklamationen, welche auf alle übrigen Bereiche zurückzuführen sind, in diesem regulatorischen Ausweis aus.

Bezüglich der Grundversorgung reklamieren die Kunden – gleich wie im Vorjahr – am häufigsten wegen verloren gegangenen Sendungen im Bereich Priority und Economy Pakete. Die falsche Zustellung von A-Post-Briefen wurde ebenfalls stärker moniert.

Insgesamt gingen bei der Post für das Jahr 2019 316'379 Kundenreklamationen ein. Die Reklamationen haben über alle Bereiche zugenommen. Gemäss den Ausführungen der Post sind die Ursachen jedoch je nach Bereich unterschiedlich und differenziert zu betrachten.

Beispielsweise wird bei PostLogistics auf die Zunahme der Reklamationen infolge des stark gestiegenen Paketvolumens hingewiesen. Mit einem grösseren Sendungsvolumen steigen dementsprechend auch die Reklamationen. Ein weiterer Grund liegt in der vermehrten Nutzung der Postkunden von Onlinediensten der Post (beispielsweise «Meine Sendung»). Der voraussichtliche Zustellpunkt wird dem Kunden per SMS oder E-Mail angekündigt. Wenn es zu Abweichungen vom voraussichtlichen, aber nicht garantierten Zustellpunkt kommt, reagieren viele Kunden umgehend mit einer Reklamation.

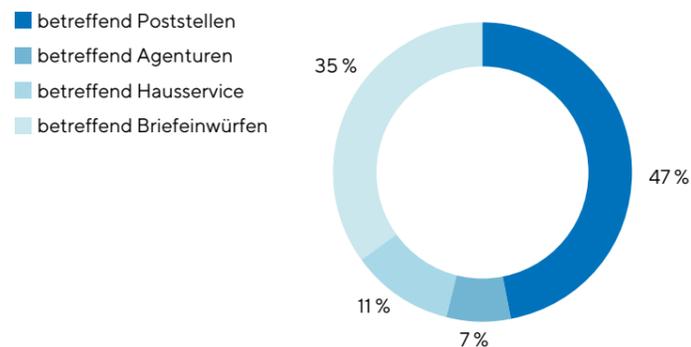
Bei PostMail gab es insbesondere bei den eingeschriebenen Briefen und bei den Gerichtsurkunden Probleme in der Verarbeitung von Retouren. Dies führte zu vermehrten Reklamationen der Postkunden.

Absolut gesehen, machen die Reklamationen nach wie vor deutlich weniger als ein Promille aus. Auf 1'000 Briefe gingen 0,028 Reklamationen ein. Bei den Paketen betrug der Anteil der Beschwerden 0,83 Reklamationen pro 1'000 Pakete.

Der grösste Anteil der Reklamationen geht nach wie vor auf mündlichem Wege direkt ein (am Telefon oder beim Schalter). Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Reklamationen betrug 6,3 Tage und ist im Vergleich zum Vorjahr stärker gestiegen (2018: 3,8 Tage).

Bezüglich der regulatorisch relevanten Zugangspunkte gingen 5'027 Reklamationen bei der Post ein.

Anteil Reklamationen im Zusammenhang mit den regulatorisch relevanten Zugangspunkten der Post



Nahezu die Hälfte davon betraf die Poststellen (47 %). Im Durchschnitt erhielt die Post somit rund zwei Kundenreklamationen pro Poststelle. Bei den Agenturen sind die Reklamationen bedeutend tiefer.

In Relation zur gesamten Anzahl der Kundenreklamationen sind die Beanstandungen, welche insgesamt im Zusammenhang mit den regulatorisch relevanten Zugangspunkten erfolgten, als minim einzustufen.

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 nach Art. 14 PG verpflichtet, in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen die Hauszustellung zu erbringen. Der Bundesrat hat jedoch in der Postverordnung die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung auf dem Verordnungsweg für einzelne Haushalte eingeschränkt, die nur mit unverhältnismässigen Schwierigkeiten erreichbar sind. Gemäss Art. 31 Abs. 1 Bst. a und b VPG ist die Post nur zur Hauszustellung verpflichtet, 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.

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).

Schweizweit gab es per Ende 2019 1'770'713 ganzjährig bewohnte Häuser (2018: 1'757'842). Nach Angaben der Post wurde zu diesem Zeitpunkt bei 1'983 Häusern (2018: 1'524) keine reguläre Hauszustellung erbracht. Als Ersatzlösung wurde 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.

Hauszustellung

	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl ganzjährig bewohnte Häuser	1'715'157	1'729'439	1'743'006	1'757'842	1'770'713
Veränderung zum Vorjahr in %		0.8 %	0.8 %	0.9 %	0.7 %
Anzahl ganzjährig bewohnte Häuser mit Ersatzlösungen*	1'005	1'133	1'277	1'524	1'983
Veränderung zum Vorjahr in %		12.7 %	12.7 %	19.3 %	30.1 %

* Bei den ganzjährig bewohnten Häusern mit Ersatzlösungen erfolgt keine reguläre Hauszustellung, da sie ausserhalb des Zustellperimeters liegen

Die Anzahl der ganzjährig bewohnten Häuser mit Ersatzlösungen nimmt im Mehrjahresvergleich kontinuierlich zu. Im Vergleich zum Vorjahr ist eine grössere Steigerung dieser Häuseranzahl zu verzeichnen (30,1 %). Die Ersatzlösungen bewegen sich indes im Promillebereich, wenn man sie mit der Anzahl aller ganzjährig bewohnten Häuser vergleicht.

Bei Streitigkeiten über die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung prüft die PostCom deren Zustellpflicht in einem Aufsichtsverfahren und erlässt eine Verfügung. Diese kann von den Betroffenen oder der Post vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Im Berichtsjahr hat die PostCom zwei Entscheide zur Hauszustellung gefällt. Beide Fälle betrafen abgelegene Häuser in dünn besiedelten Gebieten. Ein Haus war neu wieder ganzjährig bewohnt und die Post war nicht bereit, die Hauszustellung aufzunehmen. Das andere Haus verfügte zwar seit langem über die Hauszustellung, erfüllte aber die Voraussetzungen nach Art. 31 Abs. 1 VPG klar nicht. In beiden Fällen verneinte die PostCom die Zustellpflicht der Post. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte einen Entscheid der PostCom, gegen den der Betroffene Beschwerde eingereicht hatte, im Urteil A-2274/2019 vom 9. Oktober 2019 (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren).

Die PostCom behält die Hauszustellung als einen wichtigen Teil der Grundversorgung im Auge, da Häuser ohne Hauszustellung auch nicht vom Hauservice als Ersatzlösung für Poststellen oder Agenturen profitieren können.

Von der Hauszustellung zu unterscheiden ist der Hauservice. 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 Hauservice wird von der Post nur in bestimmten Gebieten erbracht – ein Anspruch darauf besteht grundsätzlich nicht.

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.

Die Post nahm 2019 namentlich folgende Änderungen im Grundversorgungsangebot vor:

- Die Gewichtsobergrenze beim Maxibrief ins Ausland wurde im Geschäftskundensortiment von 1 kg auf 2 kg heraufgesetzt. Die Massnahme stellt eine Anpassung an das Regelwerk des Weltpostvereins dar und führt zu einer Angleichung an das Privatkundensortiment, wo die Gewichtsobergrenze bereits bisher bei 2 kg lag. Das Grundversorgungsangebot für Privatkunden bleibt unverändert.
- Die Post hat das Angebot für die Postumleitung neugestaltet (bisher «vorübergehend gültiger Nachsendeauftrag»). Die Postumleitung im Geschäftskundensegment

gilt nur noch bis zu einer Dauer von maximal 3 Monaten als Grundversorgungsdienstleistung («Post umleiten bis 3 Monate»). Für darüber hinaus gehende bzw. unbefristete Postumleitung hat die Post eine auf Geschäftskunden ausgerichtete Dienstleistung entwickelt, die nicht der Grundversorgung zugewiesen wird. Im Privatkundensortiment wurde die Dienstleistung in «Post umleiten» umbenannt und wird als Grundversorgungsdienstleistung auch unbefristet angeboten.

Die PostCom genehmigte die Zuweisungen zur Grundversorgung 2019 mit Entscheid vom 28. Januar 2019. Die Liste der Grundversorgung ist auf der Website der PostCom abrufbar.

Vorläufige Auswirkungen der Corona-Pandemie

Der Bundesrat hat in ausserordentlichen Lagen gestützt auf Art. 12 PG und Art. 28 VPG weitgehende Kompetenzen in Bezug auf die Sicherstellung oder Einschränkung des Postverkehrs. In der Notverordnung (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) hat er das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ermächtigt, auf begründeten Antrag der Post vorübergehende Einschränkungen oder punktuelle Einstellungen von Diensten der Grundversorgung zu genehmigen. Aufgrund limitierter Kapazitäten bei der Verarbeitung und im Transport, Personalengpässen sowie der starken Zunahme des Paketvolumens hat das UVEK diverse Einschränkungen in der postalischen Grundversorgung genehmigt, namentlich in Bezug auf die Qualität (Laufzeiten und Erreichbarkeit).

Infolge der massiven Zunahme von Paketen und der begrenzten Kapazitäten bei der Verarbeitung – unter anderem bedingt durch die Vorgaben des Bundes bezüglich Social Distancing – wollte die Post die Paketmengen bei Grossversendern kontingentieren. Das UVEK erlaubte eine solche Mengenbeschränkung für die Dauer einer Woche, genauer gesagt die Woche vor Ostern 2020. Im Gegenzug fand am 7. April 2020 ein runder Tisch mit Akteuren im Onlinehandel (Handelsunternehmen, Logistiker, Sozialpartner) statt, anlässlich welchem diverse Massnahmen zur Entlastung von Paketzentren der Post beschlossen wurden.

Die Post limitierte zudem die Beförderung von grossen Sperrgutsendungen im Paketkanal, indem sie die Maximalmasse reduzierte. Sind die Sendungen so gross, dass zwei Personen sie tragen müssen, können die Distanzvorgaben bezüglich Social Distancing nicht eingehalten werden. Da Sperrgutsendungen – im Gegensatz zum Standardpaket – nicht zur Grundversorgung gehören, ist die Post frei, solche Einschränkungen vorzunehmen.

Wegen fehlender Transportkapazitäten erlaubte das UVEK der Post, internationale Sendungen (Export) für Länder, in die eine Weiterleitung nicht möglich ist, für die Dauer der ausserordentlichen Lage nicht mehr entgegenzunehmen. Umgekehrt war auch der Import von Sendungen stark beeinträchtigt.

Demgegenüber erlaubte der Bundesrat den bei der PostCom gemeldeten Postdiensteanbieterinnen, online bestellte Lebensmittel und Gegenstände für den täglichen Bedarf auch an Sonntagen zuzustellen. Eine Ausnahmegenehmigung war dazu nicht erforderlich.

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 Briefmonopol (Briefe bis 50 Gramm) zu verwenden, um Verbilligungen auf Dienstleistungen zu gewähren, die nicht im Rahmen der beiden Grundversorgungsaufträge erbracht werden (Quersubventionierungsverbot).

Nettokosten

Die Schweizerische Post ist verpflichtet, die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen. Sie hat dabei die Möglichkeit, die ihr durch die Grundversorgungsverpflichtung entstandenen Kosten (die sogenannten Nettokosten) mit Transferzahlungen zwischen den Konzerngesellschaften umzuverteilen («Nettokostenausgleich»). Gemäss der Gesetzgebung kann die Post sämtliche Dienstleistungen zur Finanzierung der Grundversorgung beziehen. Die PostCom genehmigt jährlich die Berechnung der Nettokosten und den Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleich.

Der Nettokostenausgleich beeinflusst weder das finanzielle Gesamtergebnis des Konzerns noch die finanziellen Ergebnisse der einzelnen Geschäftssegmente. Die Überprüfung der finanziellen Berichterstattung des Postkonzerns fällt nicht in den Aufgabenbereich der PostCom. Sie hat deshalb keinen Einfluss auf die Methoden, mit deren Hilfe die einzelnen Segmentergebnisse innerhalb des Konzerns ermittelt wurden und darf diese auch nicht überprüfen. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der PostCom sind in der Postgesetzgebung detailliert geregelt.

Quersubventionierungsverbot im Einzelfall

Art. 19 Abs. 1 Postgesetz PG regelt das Quersubventionierungsverbot. Danach darf die Post die Erträge aus dem reservierten Dienst (Briefmonopol) 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 hat die PostCom für das Jahr 2018 und 2019 Gebrauch gemacht. Die detaillierte Vorgehensweise sind im Abschnitt «Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes im Einzelfall» enthalten.



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). Im Jahr 2016 genehmigte die PostCom eine Aktualisierung des hypothetischen Szenarios zur Berechnung der Nettokosten (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.

Mio. Franken	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Entgangene Erlöse	577	546	499	452	428	343
+ Vermiedene proportionale Kosten	343	327	291	262	244	174
+ Vermiedene Strukturkosten	627	590	554	515	455	450
Ergebnis	392	371	346	325	271	281

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die Nettokosten beliefen sich 2019 auf 281 Mio. Franken. Das sind 10 Mio. Franken mehr als im Vorjahr. Hauptgrund für diese Zunahme sind einmalige Reorganisationskosten bei der Poststellenorganisation. Ohne diese Reorganisationskosten wären – gemäss den Hinweisen der Post – die Nettokosten für das Jahr 2019 aufgrund der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Postnetzes und den Effizienzsteigerungen wiederum tiefer als im Vorjahr ausgefallen. Im Mehrjahresvergleich ist eine kontinuierliche Reduktion der Nettokosten festzustellen.

Nach der Beurteilung des gemäss Art. 57 VPG von der Post beauftragten Revisionsunternehmens (siehe Abschnitt «Ergebnis der unabhängigen Prüfung») wurde die Berechnung der Nettokosten für das Jahr 2019 in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit der VPG erstellt.

Finanzierung der Grundversorgung

In Übereinstimmung mit dem in Art. 46 VPG enthaltenen Grundsatz wird die Grundversorgung durch die Umsatzerlöse der Schweizerischen Post und der Postkonzern-

gesellschaften 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 indes, 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);
- die Finanzdienstleistungen maximal die Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs tragen (vgl. Art. 51 Abs. 2 Bst. c VPG).

Ergebnis reservierte Dienste

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis des reservierten Dienstes für 2014 bis 2019 zum Vergleich auf.

Ergebnis reservierter Dienst (Briefe bis 50 g)	Reservierter Dienst					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mio. Franken						
Erlöse	1213	1225	1161	1153	1106	1046
Kosten	1097	1118	1115	1057	966*	935
Ergebnis	116	107	46	96	139	112
Enthaltene Kosten aus Nettokostenausgleich	80	106	81	96	96*	96
Nettokosten der Post	392	371	346	325	271	281

* Wert rückwirkend angepasst

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Aus den Zahlen in den vorstehenden Tabellen lässt sich erkennen, dass der reservierte Dienst gesamthaft kostendeckend ist. Das Ergebnis nach Durchführung des Nettokostenausgleichs beträgt 112 Mio. Franken. Dieser Betrag enthält die Belastung im Rahmen des Nettokostenausgleichs in Höhe von 96 Mio. Franken, und ist kleiner als die gesamten Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (281 Mio. Franken). Er entspricht damit den Vorgaben der Postverordnung.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Beträge und die Verteilung des Nettokostenausgleichs für das Jahr 2019 auf. Ein positiver Wert zeigt eine Ausgleichszahlung, ein Minuswert eine Ausgleichsgutschrift.

Nettokostenausgleich

Mio. Franken	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Nettokostenausgleich	107	-36	-71

*Ein positiver Wert zeigt eine Zahlung, ein Minuswert eine Gutschrift

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die Post nutzte 2019 die Möglichkeit der Postverordnung (Art. 51 Abs. 1 VPG), die Nettokosten des Vorjahres auszugleichen und den einzelnen Dienstleistungen und Produkten zuzuordnen. 2018 beliefen sich die Nettokosten gemäss der durch die PostCom am 9. Mai 2019 genehmigten Berechnung auf 271 Mio. Franken. Von diesem Betrag wurden 2019 insgesamt 107 Mio. Franken zwischen den Segmenten ausgeglichen. Dieser Betrag wurde gesamthaft dem Bereich PostMail belastet. Gutgeschrieben wurde ein Anteil in Höhe von 36 Mio. Franken dem Bereich PostLogistics sowie ein Anteil in Höhe von 71 Mio. Franken dem Bereich PostFinance.

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:

Vergleich Nettokosten / Nettokostenausgleich

Mio. Franken	Postdienste	Finanzdienstleistungen
Nettokostenausgleich*	71	-71
Anteilige Nettokosten	214	67

*Ein positiver Wert zeigt eine Belastung, ein Minuswert eine Gutschrift

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Jährlicher Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots 2019

Für den jährlichen Nachweis weist die Post gestützt auf Art. 55 Abs. 3 VPG nach, dass die Differenz zwischen den Erlösen und den Kosten des Konzerns mindestens so hoch ist wie die Summe der Differenzen zwischen den Erlösen und den Kosten der beiden Grundversorgungsaufträge. Mit anderen Worten darf das Ergebnis bei den Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht negativ werden.

Für das Jahr 2019 hat die Post in ihrer regulatorischen Berichterstattung folgende Ergebnisse ausgewiesen:

Ergebnisse der Dienstleistungen der Grundversorgung und des Konzerns

Mio. Franken	Dienstleistungen der Grundversorgung			Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung	Total Konzern
	Postdienste	Zahlungsverkehr	Total		
Erlöse	2588	690	3278	4102	7380
Kosten	2344	701	3045	4381	7426
Ergebnis vor Nettokostenausgleich	244	-11	233	-279	-46
Nettokostenausgleich	71	-71	0	0	0
Ergebnis nach Nettokostenausgleich	173	60	233	-279	-46

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Dem regulatorischen Ergebnis der beiden Grundversorgungsaufträge von zusammen 233 Mio. Franken steht ein regulatorisches Ergebnis des Konzerns von -46 Mio. Franken gegenüber. Entsprechend fällt das Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung mit -279 Mio. Franken negativ aus.

Die Post kann somit wie bereits in 2018 den jährlichen Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG für das Jahr 2019 nicht erbringen. Der jährliche Nachweis nach Art. 55 Abs. 3 VPG stellt die Ergebnisse der beiden Grundversorgungsaufträge dem Konzernergebnis gegenüber. Durch diese Gegenüberstellung wird ein allfälliger Mittelabfluss aus der Grundversorgung in die Bereiche ausserhalb der Grundversorgung abgebildet. Ein solcher Mittelabfluss ist aber nur dann verboten, wenn es sich um Erträge aus dem reservierten Dienst handelt²⁷. Die Nichterbringung des jährlichen Nachweises nach Art. 55 Abs. 3 VPG ist deswegen kein hinreichender Beleg, sondern lediglich ein Indikator für das mögliche Vorliegen einer verbotenen Quersubventionierung im Einzelfall.

Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes im Einzelfall

Für den Nachweis einer verbotenen Quersubventionierung im Einzelfall²⁸ müssen zwei Kriterien kumulativ erfüllt sein:

1. Der Umsatzerlös einer bestimmten Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung reicht nicht zur Deckung der inkrementellen Kosten dieser Dienstleistung aus (potenzielles Ziel der Quersubventionierung).
2. Der Umsatzerlös einzelner Dienstleistungen oder Unternehmensbereiche innerhalb des reservierten Dienstes übersteigt seine Stand-alone Kosten (potenzielle Quelle der Quersubventionierung).

Die inkrementellen Kosten berechnen sich aus den Grenzkosten einer Dienstleistung und den dienstleistungsspezifischen Fixkosten (Art. 1 Bst. g VPG). Die Stand-alone Kosten sind diejenigen Kosten einer Dienstleistung, wenn nur diese angeboten würde (Art. 1 Bst. h VPG).

Nur wenn beide Kriterien erfüllt sind (Vorhandensein eines Ziels und einer Quelle der Quersubvention), liegt eine verbotene Quersubventionierung im Einzelfall vor. Da die Post den jährlichen Nachweis zur Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes nach Art. 55 Abs. 3 VPG für das Jahr 2018 nicht erbringen konnte, verlangte die PostCom den Nachweis im Einzelfall. Mit Verfügung 20/2019 vom 5. Dezember 2019 stellte die PostCom fest, dass der Nachweis gemäss Art. 55 Abs. 4 VPG (Deckung der inkrementellen Kosten bei Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung) bei einzelnen Drittprodukten in Poststellen nicht erbracht wurde. Hingegen wurde der Nachweis mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst gemäss Art. 55 Abs. 5 VPG genehmigt. Die PostCom stellte somit fest, dass keine verbotene Quersubventionierung vorlag und informierte mit Medienmitteilung vom 17. Dezember 2019 über das Ergebnis. Die Verfügung ist auf der Website der PostCom veröffentlicht (www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen/). Für das Jahr 2019 ist die PostCom in ähnlicher Weise vorgegangen.

Berechnung der inkrementellen Kosten ausserhalb der Grundversorgung für 2019 (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VPG)

Die Hauptursache für das negative Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung von -279 Mio. Franken liegt bei PostFinance. Die Post weist auf das Marktumfeld mit der anhaltenden Tiefzinssituation sowie das vorgegebene Geschäftsmodell von PostFinance hin. Bei PostAuto entstand aufgrund eines Sonderfaktors ein

²⁷ Vgl. Art. 19 PG

²⁸ Vgl. Art. 48 Abs. 1 VPG

negatives Ergebnis ausserhalb der Grundversorgung. Bei PostNetz wurden unrentable Drittprodukte als Haupttreiber des Defizits genannt. Auch in Zukunft ist davon auszugehen, dass die Post ein negatives Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung ausweisen wird. Aus regulatorischer Sicht ist beim vorliegenden negativen Ergebnis die Kostenstruktur der unrentablen Drittprodukte bei PostNetz als wesentlich einzustufen. Die Analysen der Kostenstruktur dieser Drittprodukte ergab, dass auf Ebene der Einzelprodukte bei gewissen Drittprodukten eine Unterdeckung der inkrementellen Kosten vorliegt.

Bei diesen Drittprodukten sind die inkrementellen Kosten nicht vom Nettoerlös gedeckt. Demzufolge liegt möglicherweise eine Quersubventionierung einzelner Produkte vor. Diese ist jedoch nur dann verboten, wenn dies mit Erlösen aus dem reservierten Dienst erfolgt ist (gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG).

Bezüglich den Drittprodukten hat die Post darauf hingewiesen, dass das Drittprodukt-sortiment bei PostNetz laufend einer Produktebereinigung unterliegt. Im Verlauf des Jahres 2019 wurde bei mehreren Produkten bereits eine Sortimentsbereinigung vorgenommen, beziehungsweise wurden die (zum Teil längerfristigen) Verträge für gewisse Drittprodukte gekündigt. Die Bereinigung des Drittproduktesortiments wird gemäss den Angaben der Post auch im Jahr 2020 weiter fortgeführt. Die Post strebt an, dass alle Drittprodukte mindestens ihre inkrementellen Kosten decken.

Berechnung der Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst für 2019

(Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG)

Die Stand-alone Kosten sind diejenigen Kosten, welche der Post unter der Annahme entstehen würden, dass sie ausschliesslich die Dienstleistungen des reservierten Dienstes anbieten würde. Um die Stand-alone-Kosten zu berechnen, muss vorgängig ein hypothetisches Szenario («Stand-alone-Szenario») erstellt werden, in welchem davon ausgegangen wird, dass die Post nur die Dienstleistungen des reservierten Dienstes anbieten würde.

Die Dienstleistungen des reservierten Dienstes umfassen die Beförderung von Briefe bis 50 Gramm. 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 (beispielsweise Expresssendungen oder eingeschriebene Sendungen). Abgehende Briefe im internationalen Verkehr (Exportsendungen) gehören auch nicht zu den Dienstleistungen des reservierten Dienstes²⁹.

Die Methodik und die detaillierte Herleitung des Stand-alone-Szenarios wurden im Verlauf des vergangenen Jahres von der Post entwickelt. Die PostCom erklärte sich im Frühjahr 2020 mit dem Szenario einverstanden. Die Plausibilität der Annahmen und die Herleitung des Ergebnisses wurden zudem von einer unabhängigen Revisionsgesellschaft geprüft und bestätigt.

Infolge der detaillierten Herleitung des Stand-alone-Szenarios wies die Post für das Jahr 2019 die Stand-alone Kosten in Höhe von 1'357 Mio. Franken aus.

Vergleich des Erlöses des reservierten Dienstes zu den Stand-alone-Kosten:

Vergleich Stand-alone-Kosten zu Erlös des reservierten Dienstes

Mio. Franken	2019
Erlös des reservierten Dienstes ³⁰	1'046
Stand-alone-Kosten (ohne Nettokostenausgleich)	1'357
Differenz (ohne Nettokostenausgleich)	-311
Nettokostenausgleich	-96
Stand-alone-Kosten (mit Nettokostenausgleich)	1'454
Differenz (mit Nettokostenausgleich)	-407

Dem Erlös des reservierten Dienstes von 1'046 Mio. Franken stehen Stand-alone-Kosten von 1'357 Mio. Franken gegenüber. Die Differenz beträgt 311 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung der im Rahmen der Nettokostenausgleichs verrechneten Nettokosten resultiert sogar eine Differenz von 407 Mio. Franken. Da die Stand-alone-Kosten den Erlös des reservierten Dienstes übersteigen, liegt in 2019 keine verbotene Quersubventionierung gem. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG vor.

Zusammenfassung:

- Die Post konnte für das Jahr 2019 den jährlichen Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG nicht erbringen.
- Jedoch konnte keine verbotene Quersubventionierung im Einzelfall im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PG und Art. 48 Abs. 1 VPG festgestellt werden. Zwar decken gewisse unrentable Drittprodukte ausserhalb der Grundversorgung bei PostNetz ihre inkrementellen Kosten nicht. Demzufolge existiert ein mögliches Ziel für eine Quersubventionierung. Da die Stand-alone-Kosten des reservierten Dienstes jedoch dessen Erlöse übersteigen, fehlt es an einer Quelle für eine verbotene Quersubventionierung.
- Die Post konnte somit den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes im Einzelfall mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst gemäss Art. 55 Abs. 5 VPG erbringen.

Die PostCom konnte infolgedessen keine verbotene Quersubventionierung für das Jahr 2019 feststellen.

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. Seit 2019 hat die Post das Unternehmen Ernst & Young AG (EY) mit dieser unabhängigen Prüfung 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 mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst.

Für das Rechnungsjahr 2019 wurden Post CH AG, PostFinance AG und SecurePost AG geprüft.

29
Art. 18 Abs. 1 und 2 PG

30
Vgl. Tabelle «Ergebnis reservierter Dienst (Briefe bis 50 g)»

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

Genehmigung

Die PostCom hat den Bericht des beauftragten Revisionsunternehmens zur Kenntnis genommen. Auf Basis des positiven Gesamturteils des Revisionsunternehmens und der vertieften Abklärung der Faktoren, die für das Zustandekommen des negativen Ergebnisses ausserhalb der Grundversorgung verantwortlich waren, hat die PostCom die Berechnung der Nettokosten, den Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleichs sowie den Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots für das Jahr 2019 mittels der ausgewiesenen Stand-alone Kosten im reservierten Dienst genehmigt.

Allgemeine Entwicklung der Postmärkte

Der Wandel der Postbranche schreitet infolge der Digitalisierung und den damit einhergehenden neuen Konsum- und Kommunikationsgewohnheiten weiterhin rasant voran. Die konkreten Auswirkungen lassen sich erst erahnen. In diesem dynamischen Marktumfeld hat die PostCom 2019 ihr Augenmerk darauf gelegt, auf der Grundlage der neu erlassenen Verordnung die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen erstmals gezielt zu kontrollieren. Weiter will die PostCom in Erfahrung bringen, mit welchem Detailgrad die Postdienstunternehmen Angaben zu den Umweltauswirkungen ihrer Dienstleistungen veröffentlichen.

Meldepflicht

Per Mai 2020 waren insgesamt 193 Unternehmen bei der PostCom als Postdiensteanbieterinnen registriert. Im Vergleich zum Vorjahr war somit ein weiterer leichter Anstieg von 14 neu gemeldeten Firmen zu verzeichnen. Von den 193 Anbieterinnen sind 52 (+5) ordentlich und 141 (+9) vereinfacht meldepflichtig. 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.

Aufsichtsabgaben

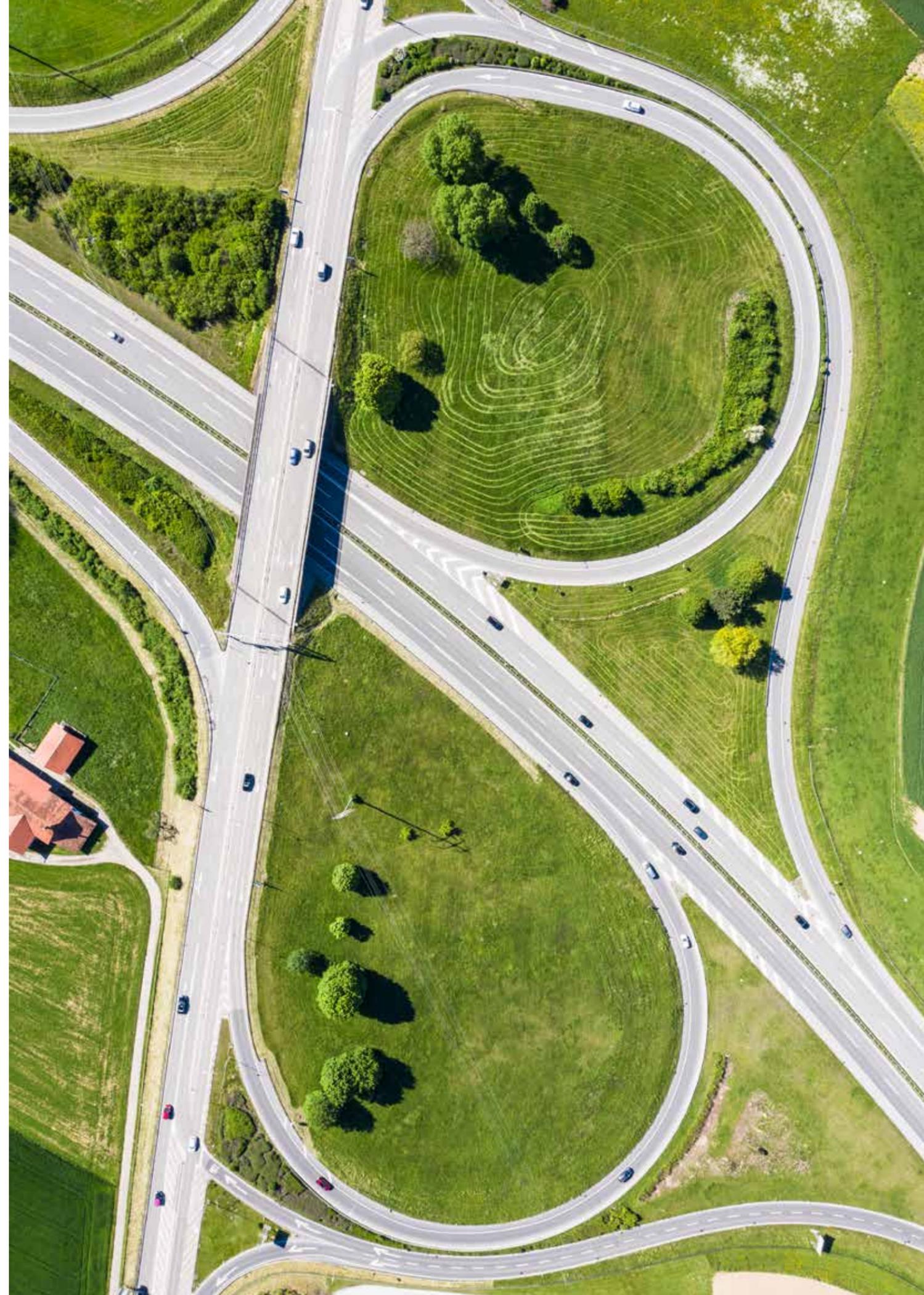
Artikel 30 des Postgesetzes verpflichtet die PostCom, für ihre Verfügungen und Dienstleistungen kostendeckende Verwaltungsgebühren zu verrechnen. Zudem erhebt sie von den ordentlich meldepflichtigen Unternehmen jährlich eine Abgabe für die Aufsichtskosten, die sich nach den Aufwendungen richtet, welche 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 eine anfechtbare Verfügung.

Nachweis der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen

Alle meldepflichtigen Unternehmen müssen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Die PostCom kontrolliert, ob die besagten Firmen dieser Pflicht nachkommen. Ordentlich meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten müssen im Rahmen des jährlichen Reportings bestätigen, dass sie einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen haben oder dass sie die Mindestanforderungen gemäss Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste (VMAP, SR 783.016.2) erfüllen. 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 deren Umsatz mit Postdiensten mehr als 50 % des Gesamtumsatzes beträgt.

Mindeststandards bis Ende 2022 fixiert

Ihrem Auftrag gemäss Art. 61 Abs. 3 VPG folgend hat die PostCom gemäss der vorstehend erwähnten Verordnung vom 30. August 2018 die Mindeststandards für die Postbranche festgelegt. Diese gelten seit dem 1. Januar 2019 und sollen erstmals auf



den 1. Januar 2023 angepasst werden. Die Mindeststandards schreiben einen Mindestlohn von brutto Fr. 18.27 pro Stunde und eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 44 Stunden vor.

Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsbedingungen

2019 hat die PostCom ein System eingeführt, um die Einhaltung der Arbeitsbedingungen vertieft kontrollieren zu können. Diese Kontrollen ergänzen die Angaben, welche die Unternehmen im Rahmen des Jahresreportings einreichen. Kontrolliert werden einerseits Unternehmen, aus deren Informationen hervorgeht, dass sie die Mindestanforderungen nicht einhalten, und andererseits Firmen, welche die PostCom selbst auswählt. Die unter die Kontrolle fallenden Anbieterinnen werden aufgefordert, den Nachweis zu erbringen, dass sie einen GAV abgeschlossen haben oder die Mindestanforderungen erfüllen.

Eine erste Auswertung dieser Überprüfungen hat ergeben, dass mehrere Firmen die Mindestvorgaben nicht einhalten. In einigen Fällen war dies darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen gewisse Entschädigungen für das Personal, die zusätzlich zum Grundlohn bezahlt wurden, irrtümlicherweise in dem für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen massgebenden Lohn berücksichtigt hatten (z.B. Ferienentschädigungen, variable Prämien, Nachtarbeit). Zudem betrug die wöchentliche Arbeitszeit bei mehreren Unternehmen mehr als 44 Stunden.

In Fällen, wo die kontrollierte Anbieterin nicht nachweisen kann, dass sie die gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen einhält, eröffnet die PostCom ein Aufsichtsverfahren. Dabei kann sie im Einklang mit den Artikeln 24 und 25 PG Massnahmen und Sanktionen verfügen.

Eine erste solche Sanktionsverfügung erliess die PostCom gegen die in der Frühzustellung tätige Firma Epsilon SA, ein Tochterunternehmen der Post CH AG, das im Bereich der Zustellung von nichtadressierten Sendungen sowie in der Frühzustellung abonniertes Zeitungen tätig ist (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren).

Postmarkt

Marktentwicklung

Der schweizerische Postmarkt umfasst den Transport und die Zustellung von Paketen, Briefen, Zeitungen und Zeitschriften. Dabei spielt es keine Rolle, welche technischen oder organisatorischen Mittel (Art des Transportes, Grösse des Unternehmens) für diese Dienstleistung eingesetzt werden oder in welche Kategorie diese Dienstleistungen fallen (Express, Kurierdienste, Frühzustellung). Sämtliche der in den nachstehenden Aufstellungen und Analysen präsentierten Daten stammen, wenn nicht ausdrücklich anders erwähnt, aus dem jährlichen Reporting, das alle bei der PostCom ordentlich registrierten Unternehmen ausfüllen müssen. Die PostCom wertet diese Daten gemäss den ihr übertragenen Aufgaben als Aufsichtsbehörde über den Markt aus.

Bei einzelnen Firmen haben 2019 Kontrollen und Abklärungen im Zusammenhang mit der Datenvalidierung zu Änderungen bei den rapportierten Zahlen geführt. Um die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren zu gewährleisten, wurden die Vorjahreswerte entsprechend angepasst. Zudem hat die PostCom die Position der als Essenskuriere tätigen Firmen geklärt. Diese sind, wie andere Unternehmen, die postalische Leistungen erbringen, ebenfalls meldepflichtig.

Die Geschäftsmodelle der einzelnen Postdiensteanbieterinnen unterscheiden sich teils deutlich. Einige Unternehmen sind sehr diversifiziert und bieten eine grosse Auswahl an logistischen Dienstleistungen an, während andere Firmen, wie zum Beispiel die Velokuriere oder die Frühzusteller von Zeitungen, mit ihrem Angebot eine spezifische Nische besetzen. Auch gibt es Firmen, für die Postdienste eine Nebentätigkeit sind. Dies ist insbesondere der Fall für jene Unternehmen, die ihren Kunden eine grosse Palette an Logistikdienstleistungen zur Verfügung stellen. Mehr als 99 % der Umsätze in der schweizerischen Postbranche werden durch die ordentlich meldepflichtigen Unternehmen erzielt.

Postmarkt verzeichnet 2019 stabile Umsätze

2019 belief sich der Gesamtumsatz des Postmarkts auf 4,1 Milliarden Franken, dies bei einem Volumen von 3,2 Milliarden Sendungen. Im Vergleich zu 2018 ist der Umsatz auf dem Postmarkt somit unverändert geblieben, aber die Anzahl Sendungen fiel mit einem Rückgang von -4,2 % deutlich tiefer aus. Diese negative Entwicklung ist auf die bedeutend tieferen Volumina bei den Briefen, Zeitungen und Zeitschriften zurückzuführen. Dass der Gesamtumsatz auf dem Postmarkt dennoch stabil blieb, ist einzig dem massiven Aufschwung im Paketmarkt zu verdanken.

Gesamthaft gesehen, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass sich der Postmarkt über die letzten fünf Jahre hinweg betrachtet negativ entwickelt hat. Sowohl in Bezug auf den Umsatz mit -0,2 % im Jahresdurchschnitt als auch die Sendungsvolumina mit -3,6 % ist ein Rückgang zu verzeichnen. Insbesondere der Briefmarkt schrumpft Jahr für Jahr. 2019 trug er noch 45 % und damit klar weniger als die Hälfte zum Gesamtumsatz bei. 2015 hingegen machten die Briefe noch über 50 % des Umsatzes aus. Stellt man diesen Vergleich auf der Grundlage der Anzahl Sendungen an, sind die Veränderungen weniger spektakulär. Die Anzahl Paketsendungen, einschliesslich der Express- und Kurierdienste, machten 2019 6,6 % des Gesamtmarktes aus. 2015 lag dieser Anteil bei 4,5 %.

Für die Postunternehmen, deren Stärke traditionell auf dem Briefmarkt liegt, bringt der Wandel des Postmarkts tiefgreifende Veränderungen mit sich. Der Trend hin zur vermehrten Zustellung von schwereren und voluminöseren Sendungen bedingt, dass die Unternehmen ihre Ressourcen neu ausrichten, beispielsweise was die Sortierzentren oder Zustellkanäle angeht. In der Schweiz plant die Post, vier regionale Paketzentren in Betrieb zu nehmen³¹. In verschiedenen traditionellen Postunternehmen werden kleine Pakete nun auch in Zentren verarbeitet, die bislang ausschliesslich für Briefe vorgesehen waren, aber immer weniger für diese Dienstleistung benötigt werden. Als während des Corona-Shutdowns im Frühjahr 2020 das Paketvolumen in der Schweiz sprunghaft anstieg, leitete die Post ebenfalls einen Teil der Pakete in den Briefkanal um³².

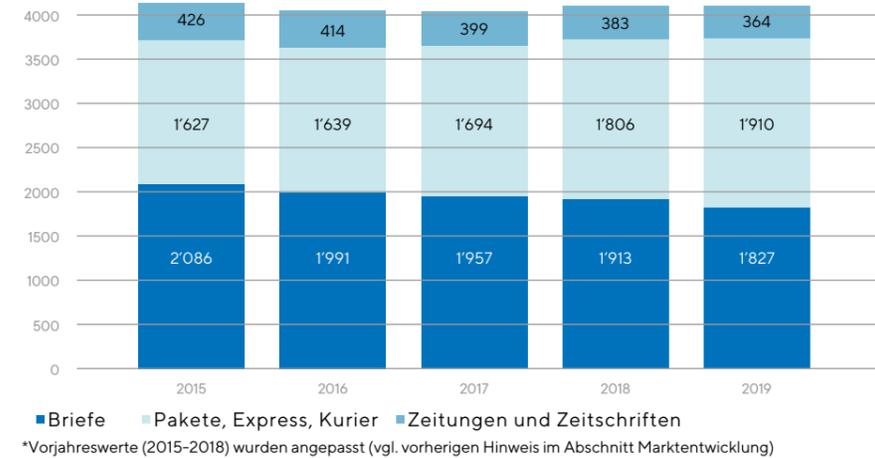
Im Vergleich zu den übrigen europäischen Postmärkten weisen die neuesten Daten darauf hin, dass die postalischen Aktivitäten in der Schweiz sich weniger vorteilhaft entwickeln. Zwischen 2014 und 2018 verzeichneten die in der Erhebung der Europäischen Postregulatoren (ERGP) erfassten 33 Länder bei den Gesamtumsätzen eine jährliche Zunahme von 1 % und bei den Sendungen einen Rückgang von -3 %³³. In der Schweiz ging der Gesamtumsatz pro Jahr um -0,2 % zurück und das Volumen um -3,6 %. Bisher war der Postmarkt in der Schweiz weniger stark von sinkenden Sendungsvolumen betroffen als andere Länder. Die neuesten Zahlen zeigen nun, dass dieser Unterschied verschwindet.

31
Vgl. Medienmitteilung Post 26.3.2020

32
Medienmitteilung der Schweizerischen Post AG vom 8. April 2020 «Post, Handel, Logistik und Sozialpartner halten gemeinsam Paketversorgung der Schweiz aufrecht».

33
ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 43 et 52.

Entwicklung des Jahresumsatzes auf dem Schweizerischen Postmarkt, 2015*-2019, in Millionen Franken



Paket-, Express und Kurierdienstmarkt (KEP-Markt)

Der KEP-Markt (bestehend aus den Märkten für Pakete, Express- und Kurierdienste) umfasst standardmässig verschickte Pakete sowie die Sendungen, die allgemein schneller bzw. innerhalb einer bestimmten und garantierten Frist zugestellt (Express) oder die direkt (das heisst ohne vorherige Lagerung und Sortierung) durch Kuriere an den Empfänger ausgeliefert werden.

Der KEP-Markt weist seit mehreren Jahren eine grosse Dynamik auf, die sich in erster Linie durch den wachsenden E-Commerce erklären lässt. 2019 wurden auf dem KEP-Markt mit 212 Millionen Sendungen insgesamt 1,910 Milliarden Franken umgesetzt. Sowohl beim Umsatz als auch bei den Sendungsvolumen werden Wachstumsraten zwischen 5 bis 6 % verzeichnet. Die positive Entwicklung der vergangenen Jahre setzt sich damit fort, auch wenn sie sich im Vergleich zum Vorjahr leicht verlangsamt hat.

Deutlicher spürbar ist die Verlangsamung des Wachstums beim Volumen der grenzüberschreitenden Sendungen. Hier wurden Zuwächse von annähernd 5 % bei den importierten und 3 % bei den in Ausland verschickten KEP-Sendungen registriert. Über die vergangenen fünf Jahre hinweg gesehen, beliefen sich diese Wachstumsraten auf durchschnittlich 7 % bei den Importen und 9 % bei den Exporten. Welche Gründe diese geringere Dynamik hat, bleibt noch zu klären. Eine mögliche Antwort könnte darin liegen, dass der grenzüberschreitende Onlinehandel 2019³⁴ zum ersten Mal seit einigen Jahren weniger stark gewachsen ist als der einheimische Sektor. Verschiedene ausländische Online- und Versandhändler, wie zum Beispiel Zalando, verkaufen ihre Waren nun über Schweizer Internetsites und versenden die bestellten Artikel von innerhalb der Schweiz, was eine Verringerung des grenzüberschreitenden Postverkehrs zur Folge hat. Die Steuerbestimmungen (MWSt) und Zollregime haben einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung des internationalen Postverkehrs.

In Bezug auf die Umsätze war insbesondere bei den importierten KEP-Sendungen mit einer Steigerung von über 12 % ein deutliches Wachstum zu verzeichnen. Der Umsatz bei den Importsendungen hat damit 2019 deutlich stärker zugenommen als die Anzahl Sendungen. In den vorangegangenen Jahren war dies eher der umgekehrte Fall. Die oftmals widersprüchlichen Entwicklungen für Umsätze und Sendungsmengen lassen sich sowohl auf Tarifierungsanpassungen als auch die Qualität der Dienstleistung (Express / Standard) und auf das veränderte Durchschnittsgewicht der Sendungen zurückführen.

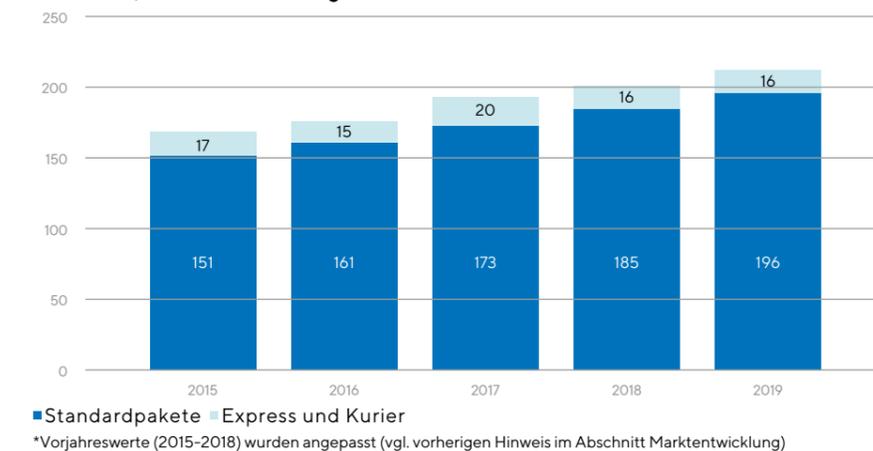
Entwicklung der Volumen der KEP-Sendungen 2015*-2019, in Millionen Sendungen



Die inländischen Sendungen stellen bezüglich Umsatz und Stückzahlen das grösste Segment des KEP-Marktes dar. In diesem Bereich setzte sich das Wachstum 2019 bei der Anzahl Sendungen mit + 5,5 % wie auch beim Umsatz mit + 5,4 % fort. Dies entspricht in etwa dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre, der 6 % bei der Anzahl Sendungen und 4 % beim Umsatz betrug.

Unterzieht man die Marktsituation einer näheren Betrachtung, zeigt sich, dass die positive Entwicklung des KEP-Marktes bezüglich Volumen stärker auf die standardmässig verschickten Pakete zurückzuführen ist als auf jene, die per Express oder Kurier zugestellt wurden. Im Gegensatz zu gewissen Vorhersagen der vergangenen Jahre hat die Schnell- oder Abendzustellung bislang nicht so stark zugenommen, wie ursprünglich erwartet worden war. 2019 nahm die Menge der Express- und Kuriersendungen mit -0,7 % im Vergleich zum Vorjahr erneut ab, was auch nahe bei dem über die letzten fünf Jahre festgestellten durchschnittlichen Rückgang von -1,0 % liegt. Die vom Verband des Schweizerischen Versandhandels (VSV) in seiner Erhebung verzeichneten Zahlen zeigen deutlich, dass eine schnellere Postzustellung in erster Linie durch die stärkere Nachfrage nach «Priority»-Dienstleistungen verlangt wird. Ebenfalls gemäss dem VSV machten 2015 «Eco»-Pakete noch 64 % der von den Versandhäusern verschickten Sendungen aus. 2019 haben sich die Verhältnisse umgekehrt: im Berichtsjahr wurden 60 % der Sendungen als «Priority» verschickt.

Entwicklung der Volumen bei den Standardpaketen sowie Express- und Kurierdiensten, 2015*-2019, in Millionen Sendungen



In den vergangenen Jahren deuteten verschiedene Studien an, dass das Wachstum des KEP-Marktes in der Schweiz weniger dynamisch als auf den anderen europäischen Märkten verlaufe. Die neusten von der ERGP veröffentlichten Zahlen bestätigen diese Aussage. Das durchschnittliche Mengewachstum, das während des Zeitraums

34 VSV, Schweizerische Post, GfK, Fokusbefragung VSV-Mitglieder 2019, Onlinehandelsmarkt Schweiz, März 2020, <https://www.vsv-versandhandel.ch/wp-content/uploads/2020/05/Online-und-Versandhandelsmarkt-Schweiz-2019-für-Medien-1.pdf>.

2014–2018 verzeichnet wurde, betrug in Europa 7 %, aber nur 6 % in unserem Land. Bei den Umsätzen hingegen übertrifft die Schweiz mit Steigerungen von 4 % das in Europa durchschnittlich registrierte Wachstum von 3 % pro Jahr. Nimmt man die Anzahl KEP-Sendung pro Einwohner als Kriterium, zeigt sich weiter, dass die Schweiz mit 25 Sendungen pro Kopf über dem europäischen Durchschnitt von 18 Sendungen (2018) liegt³⁵. Gewisse Länder wie Deutschland (40) oder Grossbritannien (38) verzeichnen indes pro Einwohner ungleich höhere Sendungszahlen.

Marktanteile allgemein stabil

Punkto Umsatz ist die Post CH AG im KEP-Markt mit einem Marktanteil von 52 % die grösste Anbieterin (-1 % im Vergleich zum Vorjahr). Dies verdankt die Post vor allem ihrer starken und ziemlich stabilen Stellung im nationalen KEP-Markt mit einem Marktanteil von 80 %. Im grenzüberschreitenden Verkehr weisen die privaten Anbieterinnen aber höhere und tendenziell steigende Marktanteile aus. Beim Import sind es 88 % (+2 %) und beim Export gar 91 % (+1 %). Daraus lässt sich folgern, dass die privaten Anbieterinnen stärker vom Wachstum im grenzüberschreitenden digitalen Handel profitieren konnten. Die Post CH AG, DHL Express, UPS und DPD bleiben die grössten Anbieterinnen auf dem KEP-Markt.

Sorgen bezüglich der Umwelt

Wie andere Branchen auch erlebt der Postmarkt aufgrund der zunehmenden Anwendung digitaler Applikationen sowie der Online-Kommunikation eine umfassende Veränderung. Deutlich feststellbar ist, dass der Konkurrenzdruck wächst und die Forderungen und Wünsche der preisbewussten Kundinnen und Kunden weiter steigen. Angesichts dieser Entwicklungen streben die Anbieterinnen an, die Kunden noch schneller und noch besser auf deren Bedürfnisse abgestimmt zu beliefern.

Heutzutage ist die Bevölkerung zudem immer stärker auf Umweltfragen wie die Klimaerwärmung sensibilisiert. Deshalb muss auch die Postbranche solchen Fragen und Bedenken grosse Aufmerksamkeit schenken, zumal sie sich bei ihrer Tätigkeit auf einen sehr grossen Fuhrpark stützt und zahlreiche Zustellfahrten in städtischen Umgebungen erfolgen. Deshalb hat die PostCom auf der Grundlage von Art. 9 des Postgesetzes PG, der die Informationspflicht regelt, im Rahmen des Reportings 2019 auch überprüft, in welchem Masse die Postdiensteanbieterinnen Informationen über die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die Umwelt geben.

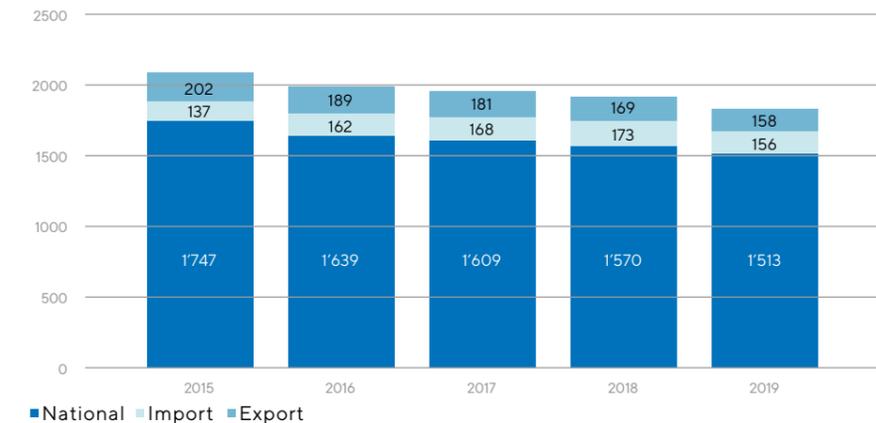
So unterschiedlich wie die Geschäftsmodelle oder die Grösse der einzelnen Akteure auf dem Postmarkt sind, so unterschiedlich ist auch deren Kommunikation, was die Auswirkungen auf die Umwelt angeht. Die grössten, vor allem international aktiven Unternehmen verfügen teilweise über sehr ausgefeilte Evaluationsinstrumente, mit deren Hilfe die Kundinnen und Kunden die Umweltbelastung der von ihnen beanspruchten Dienstleistung messen und sogar kompensieren können. Umgekehrt kommunizieren kleinere Marktteilnehmer, die vornehmlich für Geschäftskunden tätig sind, generell nur wenige umweltbezogene Informationen, halten aber häufig fest, dass sie auf Anfrage von Kunden solche Angaben sehr wohl liefern könnten. Was überrascht, ist die Tatsache, dass Unternehmen wie Velokuriere, deren Fuhrpark besonders umweltfreundlich ist, praktisch kaum Informationen zum Thema Umweltbelastung veröffentlichen.

Briefmarkt

Der Briefmarkt umfasst Korrespondenz- sowie leichte Warensendungen bis zu einem Gewicht von 2 kg, die Briefformat aufweisen.

2019 betrug der Gesamtumsatz des Briefmarktes 1,8 Milliarden Franken und umfasste ein Volumen von 2,2 Milliarden Sendungen. Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich der Umsatz bei den Briefen um -4,5 % und damit stärker als im Durchschnitt über fünf Jahre (-3,3 %). Das Sendungsvolumen ging ebenfalls und in ähnlichem Masse wie der Umsatz zurück, nämlich um -4,7 %.

Entwicklung des Umsatzes bei den nationalen und grenzüberschreitenden Briefen 2015*–2019, in Millionen Franken



*Vorjahreswerte (2015–2018) wurden angepasst (vgl. vorherigen Hinweis im Abschnitt Marktentwicklung)

Wie auch beim KEP-Markt zu beobachten war, haben sich die diversen Marktsegmente bei den Briefen unterschiedlich entwickelt, wobei diese Entwicklungen 2019 durchs Band negativ ausfielen. Umsatzmässig am stärksten war der Rückgang bei den Briefen aus dem Ausland mit -10 % im Vergleich zum Vorjahr. Dieser Rückgang ist jedoch insofern zu relativieren, als einige Postdiensteanbieterinnen gewisse technische Anpassungen vorgenommen haben. Nichtsdestoweniger ist unter dem Strich festzustellen, dass zum ersten Mal im betrachteten Fünfjahreszeitraum sowohl der Umsatz als auch die Anzahl der Importbriefe gesunken sind. Der Umsatz mit inländischen Briefen ging um -3,6 % zurück, derjenige für Briefe ins Ausland um -6,6 %.

In den vergangenen Jahren konnte die höhere Anzahl von Kleinpaketen den Briefbereich noch etwas stützen. Diese Dynamik scheint jedoch an Intensität verloren zu haben. Die durch den VSV veröffentlichten Daten über die Anzahl Kleinpakete aus dem Ausland bestätigen diesen Eindruck. Volumenmässig sind diese Sendungen von 33 Millionen Einheiten im Jahr 2018 auf 31 Millionen im Berichtsjahr zurückgegangen.

Im europäischen Vergleich hatte sich der Schweizer Briefmarkt bislang eher widerstandsfähig gegenüber Rückgängen gezeigt. Von 2014 bis 2018 betrug der von allen im ERGP vertretenen europäischen Ländern rapportierte Rückgang bei den Briefen (einschliesslich Zeitungen und Zeitschriften) jährlich im Durchschnitt -2 % beim Umsatz und -5 % bei den Mengen. Die Schweiz verzeichnete in dieser Hinsicht Werte von -3,3 % beziehungsweise -3,8 %. Bezüglich der Sendungsmengen steht die Schweiz im internationalen Vergleich damit nach wie vor etwas besser da. Ein Grund für den höheren Rückgang bei den Umsätzen könnte darin liegen, dass mehrere europäische Postdiensteanbieterinnen ihre Tarife für inländische Briefe angehoben haben³⁶, während in der Schweiz die Tarife für inländische Einzelsendungen seit Jahren nicht mehr erhöht worden sind.

35 ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 50.

36 ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 20.

Briefe pro Einwohner: Schweiz bleibt an der Spitze

2019 erhielt jeder Einwohner der Schweiz durchschnittlich 250 Briefe. Zählt man Zeitungen und Zeitschriften hinzu, steht dieser Wert bei 349 Einheiten. Damit liegt die Schweiz im europäischen Vergleich noch immer an der Spitze, auch wenn das Volumen der Briefsendungen in den vergangenen Jahren stetig abgenommen hat.

Hauptgrund für den Rückgang ist die Substitution von physischen Briefen durch elektronische Kommunikationsmittel. Neben dem veränderten Kommunikationsverhalten der Bevölkerung ist die Abnahme auch darauf zurückzuführen, dass die grossen Versender, wie Banken, Versicherungen, Krankenkassen und Behörden, mehr und mehr auf digitale, kostengünstigere Informations- und Zustellungs Kanäle setzen. Mittels Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung, Online-Banking und elektronischen Schaltern substituieren sie fortlaufend die papiergestützte Korrespondenz.

Entwicklung der Marktanteile

Mit einem umsatzmässigen Marktanteil von 96,1 % (-0,2 %) ist die Post CH AG vor Quickmail AG weiterhin klar die führende Anbieterin im Briefmarkt. 2019 ist der Marktanteil der Post im Vergleich zum Vorjahr von 97,5 % à 96,6 % leicht zurückgegangen. Im Markt der Importbriefe konnte die Post hingegen eine Marktanteilsteigerung von 91,1 % auf 96,7 % erzielen. Bei den Exportbriefen schliesslich konnte die Post ihren Marktanteil von 90,9 % halten.

Während der europäische Briefmarkt vollständig liberalisiert ist, hat die Schweiz ein Monopol für Briefe bis 50g. Damit sind etwa 25 % des Volumens und 33 % des Umsatzes im nationalen Briefmarkt bis 2 kg für den Wettbewerb offen³⁷. Die privaten Anbieter können in der Schweiz nach wie vor erst einen kleinen Marktanteil für sich beanspruchen. Der Anteil der Privaten wächst jedoch jährlich.

Europa: Ehemals staatliche Postunternehmen dominieren weiterhin den Briefmarkt

In allen europäischen Ländern ist zu beobachten, dass im betreffenden Markt historisch etablierte Postunternehmen den Briefmarkt auch heute noch dominieren und einen entsprechend hohen Marktanteil erfolgreich verteidigen. Von den 23 Ländern, die 2018 gegenüber der ERGP rapportierten, weisen nur die Niederlande, Griechenland, Rumänien und Estland Marktanteile unter 80 % aus (einschliesslich Zeitungen und Zeitschriften). In den übrigen Ländern ist dieser Anteil grösser und seit 2014 generell stabil³⁸.

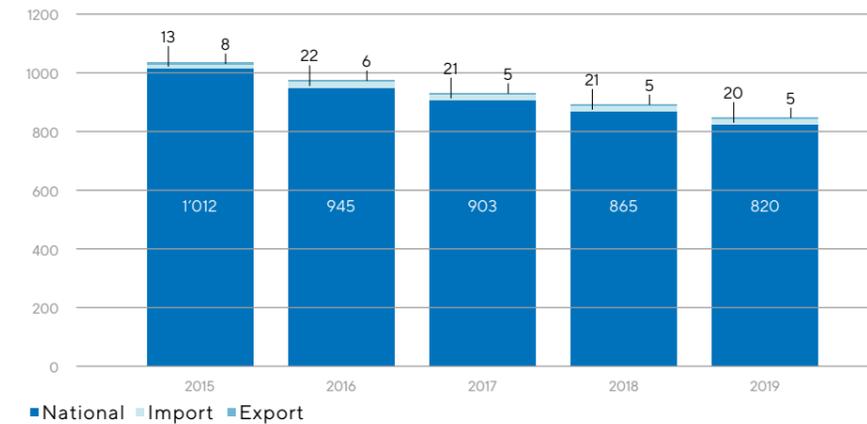
Zeitungen und Zeitschriften

Beim Teilmarkt der Zeitungen und Zeitschriften handelt es sich um die Zustellung von abonnierten Publikationen, d.h. Tages- und Wochenzeitungen, die lokal, regional oder überregional erscheinen, sowie Publikums- und Fachzeitschriften. Die Zustellung dieser Publikationen kann entweder frühmorgens in der sogenannten «Frühzustellung» oder zu späteren Tageszeiten, meistens gebündelt mit weiteren Postsendungen, in der «Tageszustellung» stattfinden.

2019 betrug der Gesamtumsatz im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften 364 Mio. Franken, was im Vergleich zum Vorjahr einem Rückgang von 5 % entspricht. Die Sendungsmenge erreichte 845 Mio. Exemplare und verringerte sich damit im Gleichschritt zum Umsatz.

Wie in vorangehenden Jahren ist der Abwärtstrend bei der Frühzustellung mit einem Volumentrückgang von über 8 % seit 2018 besonders ausgeprägt und entspricht dem Vorjahresrückgang. Der Grund dafür ist, dass die Leserinnen und Leser sich zunehmend über digitale Plattformen informieren.

Entwicklung der Volumen Zeitungen und Zeitschriften 2015*-2019, in Millionen Stück



*Vorjahreswerte (2015-2018) wurden angepasst (vgl. vorherigen Hinweis im Abschnitt Marktentwicklung)

Marktführerinnen in diesem Teilsegment sind die Post CH AG sowie Presto, die als Konzerngesellschaft der Schweizerischen Post Dienste im Bereich der Frühzustellung anbietet.

Internationale Beziehungen

Die PostCom hat als Ad-hoc-Beobachterin im Jahre 2019 an den Sitzungen und Workshops der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden (ERGP) teilgenommen. Auf der Homepage der ERGP sind europaweiten Datenerhebungsberichte zu postalischen Themen abrufbar. Auch die mittelfristige Strategie und das Arbeitsprogramm der ERGP für 2020 sind einsehbar. Die Dokumente können unter folgendem Link abgerufen werden: https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en

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.

37 Werte im Vergleich zu den Vorjahren angepasst. Die Werte berücksichtigen neu auch den Umstand, dass Briefe, für die das Zweieinhalbfache des Preises der Post für Briefe der schnellsten Kategorie der ersten Gewichts- und Formatstufe bezahlt wird, nicht dem Monopol unterstellt sind.

38 ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, p. 39.

Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren

Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen

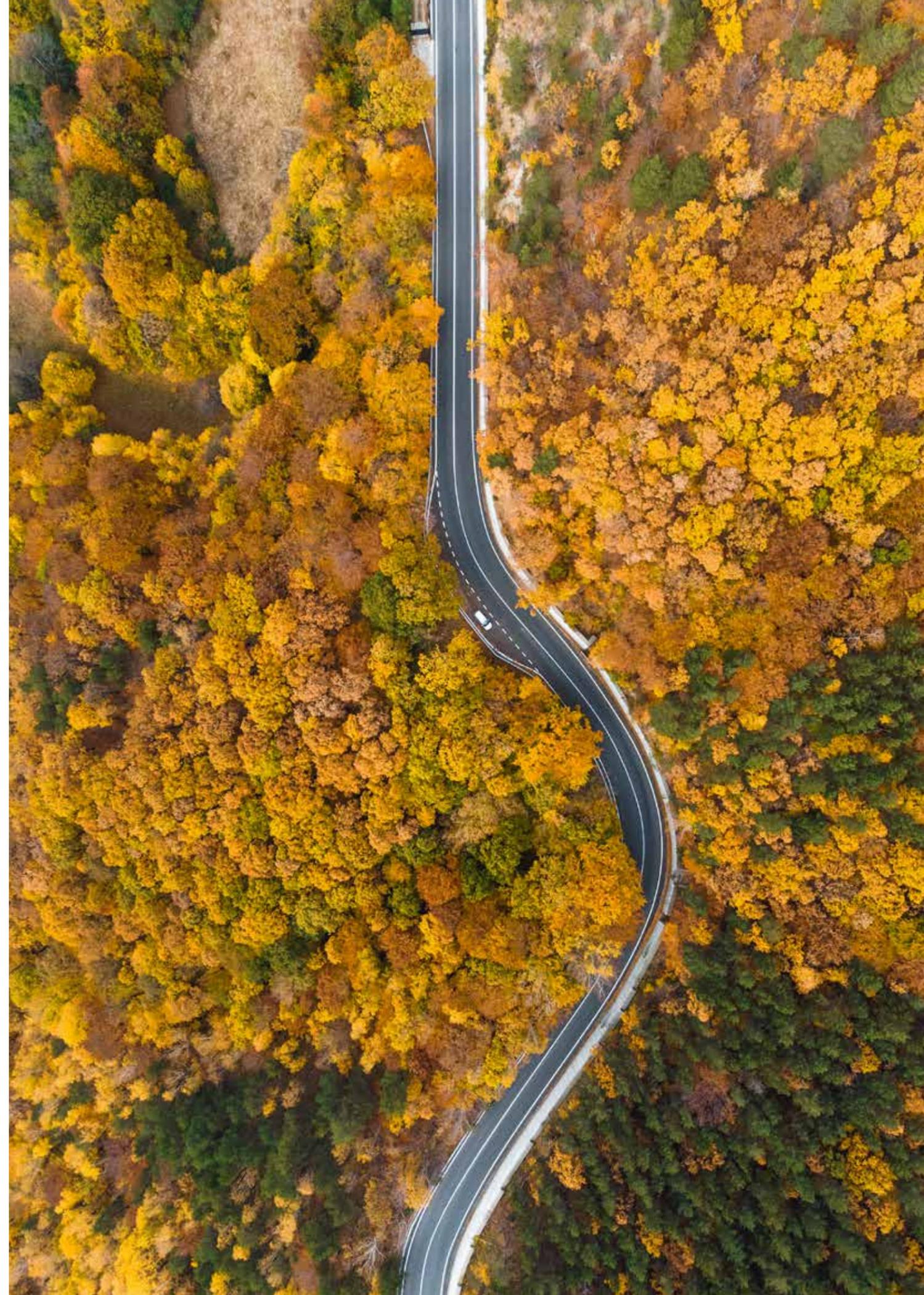
Im Berichtsjahr hat das Fachsekretariat der PostCom insgesamt 27 Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern (sogenannte «Bürgerbriefe») erhalten, die Reklamationen gegenüber der Post vorbrachten (2018: 41). Sie betrafen unter anderem Fehlzustellungen, verlorene oder zu spät zugestellte Sendungen, die Deponierung von Paketen und Beanstandungen im Zusammenhang mit Poststellen. Angesichts der geringen Anzahl können die Beanstandungen jedoch nicht als repräsentativ betrachtet werden.

Hinzu kamen rund 40 Zusendungen mit diversen Anfragen (ohne Zusendungen betreffend Hausbriefkästen, vgl. folgenden Abschnitt). Einzelne Zusendungen wurden zuständigkeitshalber an das BAKOM, die Post oder den Preisüberwacher weitergeleitet. Nicht in die Zuständigkeit der PostCom fallen namentlich Beanstandungen im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr oder zur Zustellung von unadressierter Werbung. Unadressierte Sendungen sind gemäss Postgesetzgebung keine Postsendungen. Die Zustellung solcher Mailings untersteht nicht der staatlichen Regulierung.

Die Paketzustellung war auch im Berichtsjahr ein Thema. Pakete, die nicht ins Ablagefach passen, werden von den Postboten häufig vor der Haustüre oder im Treppenhaus deponiert, auch wenn keine ausdrückliche Zustellermächtigung erteilt wurde. Das Risiko für Diebstahl oder Beschädigung der Sendung steigt. Wer die Deponierung von Sendungen verhindern will, kann sich an den Kundendienst der Post wenden und verlangen, dass ein entsprechender Vermerk im System vorgenommen wird.

Eine Lösung fand sich im Zusammenhang mit der Retournierung von postfachadressierten Paketen. Seit Herbst 2017 stellt die Post Pakete, die an ein Postfach adressiert sind, am Domizil der Empfängerin oder des Empfängers zu. Trifft das Zustellpersonal dort niemanden an, wird die Sendung zur Abholung avisiert und eine Abholungseinladung in den Briefkasten eingeworfen. Fehlt aber ein angeschriebener Hausbriefkasten, betrachtete die Post bisher die Sendungen als unzustellbar und retournierte diese an die Absender. Nun sieht die Post eine Sonderlösung für solche Konstellationen vor. Die betroffenen Personen können sich beim Kundendienst der Post melden und werden im System der Post erfasst, so dass die Pakete wieder an die Postfachadresse geleitet und dort zur Abholung avisiert werden.

In Bezug auf die übrigen Anbieterinnen von Postdiensten ging 2019 ein Bürgerbrief ein (2018: 1).



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 Verwaltungssanktionen anordnen. Solche Anordnungen wurden im Berichtsjahr keine erteilt.

Nichteinhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen

Am 30. Januar 2020 erliess die PostCom eine erste Sanktionsverfügung wegen Verletzung der Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste. Sie büsste die in der Frühzustellung tätige Firma Epsilon SA gestützt auf Art. 25 Postgesetz PG mit einem Betrag von Fr. 180'000.- und verpflichtete sie, die Lohndifferenzen rückwirkend für das gesamte Jahr 2019 nachzuzahlen. Gestützt auf Art. 24 Abs. 2 Bst. b PG wurde die inzwischen rechtskräftige Verfügung auf der Homepage der PostCom veröffentlicht.

Hat ein Unternehmen keinen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen, überprüft die PostCom, ob die Firma die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Postsektor erfüllt. Diese Anforderungen sind in der Verordnung der PostCom über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste vom 30. August 2018 (VMAP, SR 783.016.2) geregelt und gelten seit dem 1. Januar 2019.

Aufgrund eines Berichtes in der Sendung 10vor10 des Deutschschweizer Fernsehens vom 9. November 2018 richtete die PostCom am 13. November ein Auskunftsbegehren an die Epsilon SA, die im Bereich der Zustellung von nichtadressierten Sendungen sowie in der Frühzustellung abonniertes Zeitungen tätig ist. In der Folge stellte die PostCom bei ihren Vorabklärungen fest, dass die vom Unternehmen gemeldeten Löhne und Gehälter Lücken aufwiesen. Insbesondere stellte sich heraus, dass die anfänglich vom Unternehmen kommunizierte Berechnungsweise stark von den üblicherweise verwendeten Lohnbestandteilen abwich. Dies hatte zur Folge, dass die von Epsilon ausgerichteten Löhne die geltenden Mindeststandards signifikant unterschritten.

Die Voruntersuchungen zeigten auf, dass diese Differenzen vor allem darauf zurückzuführen waren, wie die Dauer der Zustell Touren gemessen wurde, sowie auf Qualitätsprämien und fehlende Zuschläge für die Nacharbeit. Aus diesen Gründen lag der von der Firma im März 2019 bezahlte tiefste Lohn deutlich unter dem Mindestlohn von CHF 18.27 gemäss Art. 2 Abs. 1 VMAP.

Die Massnahmen zur Anpassung der Löhne wurden von Epsilon bereits nach der ersten Kontaktnahme durch die PostCom und noch vor der Eröffnung des Aufsichtsverfahrens eingeleitet. Ausserdem teilte Epsilon mit, dass sie zwischenzeitlich alle nicht den Vorgaben entsprechenden Löhne angepasst und die Nachzahlungen rückwirkend auf den 1. Januar 2019 inkl. Verzugszins von 5 % vorgenommen habe. Die PostCom würdigte dies bei der Berechnung der Busse als mildernde Umstände.

Verfahren betreffend Hausbriefkästen

Die PostCom erlässt bei Streitigkeiten über Hausbriefkästen oder Briefkastenanlagen eine anfechtbare Verfügung. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG, SR. 172.021) und wird in der Regel schriftlich durchgeführt. Auf Augenscheine wird verzichtet, wenn der rechtserhebliche Sachverhalt aufgrund der Akten (Pläne, Fotos, Streetview, etc.) festgestellt werden kann.

Anzahl Verfahren

2019 gingen 28 Eingaben und Anfragen zu Hausbriefkästen ein (2018: 70). Meist konnten sie nach Erläuterung der Rechtslage oder nach nochmaligem Gespräch der Antragsteller mit der Post erledigt oder gütlich beigelegt werden. In vier Fällen wurde ein Verwaltungsverfahren eingeleitet (2018: 29).

Die PostCom hat im Berichtsjahr 14 Verfahren mit einem materiellen Entscheid abgeschlossen (2018: 17). Sie hat zwölf Gesuche abgewiesen und zwei gutgeheissen (2018: 15 Abweisungen, zwei Gutheissungen). Vier Verfahren wurden zufolge Vergleichs oder Rückzugs abgeschlossen (2018: 19). Kein Entscheid der PostCom wurde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten. Auch hat das Bundesverwaltungsgericht im Berichtsjahr keine Urteile zu Hausbriefkästen gefällt.

Aus der Praxis

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. Ausnahmen von diesen Standorten sieht die Postverordnung vor, wenn den Bewohnern aus gesundheitlichen Gründen der ordentliche Briefkastenstandort nicht zugemutet werden kann oder wenn bei unter Denkmalschutz stehenden Liegenschaften der ordentliche Briefkastenstandort zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Ästhetik führen würde. Entspricht der Standort oder die Ausgestaltung (Mindestmasse) nicht den Vorgaben der Postverordnung, kann die Post nach Vorankündigung die Hauszustellung einstellen.

In den meisten Verfahren musste die PostCom die Anträge der Liegenschaftseigentümer abweisen und entscheiden, dass die Post diese zurecht aufgefordert hatte, die Hausbriefkästen an die Grundstücksgrenze zu versetzen oder durch Modelle zu ersetzen, welche den Anforderungen der Postverordnung und deren Anhang 1 entsprechen. Argumente des Wetterschutzes, der Bequemlichkeit oder der Ästhetik bei nicht denkmalgeschützten Häusern können dabei nicht berücksichtigt werden.

Ein besonderer Fall betraf ein Terrassenhaus mit sechs abparzellierten Wohneinheiten, die nur über eine steile Treppe mit über hundert Stufen zugänglich sind. Die Briefkästen befanden sich bei den einzelnen Eingangstüren zu den Wohneinheiten. Die Post verlangte die Errichtung einer gemeinsamen Briefkastenanlage am Fuss der Treppe, während die Eigentümerinnen und Eigentümer an den bestehenden Briefkastenstandorten festhielten. Die PostCom wies das Gesuch der Eigentümerinnen und Eigentümer ab. In Abweichung vom Grundsatz, dass die Hausbriefkästen auf der eigenen Parzelle aufzustellen sind, kam sie zum Schluss, dass im konkreten Fall die Bedienung der Briefkästen bei den einzelnen Wohneinheiten einer Etagenzustellung gleichkommen und nicht dem Sinn und Zweck der Ordnungsbestimmung entsprechen würde (Verfügung 12/2019 vom 13. Juni 2019).

Die Verfügungen werden auf der Homepage der PostCom anonymisiert veröffentlicht (<https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen>).

Verfahren betreffend die Hauszustellung

(vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 1, Grundversorgung, Hauszustellung)

Bei Streitigkeiten über die Hauszustellung zwischen der Post und Empfängerinnen und Empfängern von Postsendungen hat die PostCom 2019 kein neues Verfahren eingeleitet. (2018: 2). Im Berichtsjahr hat sie zwei Entscheide betreffend die Hauszustellung gefällt, nämlich die Verfügung 6/2019 vom 22. März 2019 sowie die Verfügung 7/2019 vom 9. Mai 2019. Die Entscheide sind auf der Homepage der PostCom veröffentlicht (<https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen/>). Beide Gesuche wurden abgewiesen (2018: 2 Entscheide). Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil A-2274/2019 den Entscheid der PostCom vom 22. März 2019 betreffend Hauszustellung bestätigt.

Bericht der Schlichtungsstelle

Die Schlichtungsstelle ist fast täglich als neutrale Ansprechpartnerin für Kunden³⁹ von Anbieterinnen von Postdienstleistungen gefragt. Die Kunden erkundigen sich nach der Rechtslage, nach ihren Ansprüchen im Konfliktfall oder benützen die Schlichtungsstelle als Ventil, um ihrem Ärger Luft zu verschaffen, weil sie sich von einer Anbieterin nicht korrekt behandelt fühlen. Bei den Anliegen geht es meist um relativ bescheidene finanzielle Ansprüche. Diese sind zu tief, um ein teures Gerichtsverfahren zu wagen.

Im Geschäftsjahr 2019 konnte die Schlichtungsstelle feststellen, dass die Anbieterinnen kundenfreundlicher geworden sind. Somit hat die Schlichtungsstelle auch eine präventive Wirkung und kommt letztlich allen Beteiligten zugute.

Die Schlichtungsstelle darf sich von Gesetzes wegen nur zivilrechtlichen Angelegenheiten annehmen. Dazu gehören auch Verletzungen von Persönlichkeitsrechten und des Datenschutzes. Für Fragen des öffentlichen Rechts (z.B. Standort Briefkasten) ist die PostCom zuständig. Nach der Praxis der Schlichtungsstelle PostCom sind sowohl Absender als auch Empfänger einer Postsendung und jeder, der einen zivilrechtlichen Anspruch gegenüber einer Anbieterin geltend macht, berechtigt, ein Schlichtungsgesuch zu stellen. Berechtigt wären auch die Anbieterinnen. Bis heute haben sie die Schlichtungsstelle nie von sich aus angerufen.

Das Schlichtungsverfahren wird in der Regel in Textform, d. h. per E-Mail oder Brief, durchgeführt. Es finden auch viele telefonische Erörterungen statt. Eine mündliche Schlichtungsverhandlung wird angesetzt, wenn die Leiterin der Schlichtungsstelle dies für notwendig hält, weil der schriftliche Weg zu aufwändig wäre und die Parteien nicht aufeinander zukommen wollen oder können.

Problemschwerpunkte im Jahr 2019

Der Verlust, die Entwendung oder Beschädigung von Sendungen machten den Grossteil der Schlichtungsbegehren aus. Etliche Fälle bezogen sich auf Verspätungen und Unregelmässigkeiten bei der Zustellung. Trotz steigender grenzüberschreitender Lieferungen infolge des Online-Handels hatte sich die Schlichtungsstelle im Jahre 2019 überwiegend mit nationalen Sachverhalten zu befassen. Beim Online-Handel nehmen die Anbieterinnen die Verzollung vor. Dabei führen die Zoll- und Mehrwertsteuerpflicht immer wieder zu Fragen und Konflikten.

Den Kunden ist offensichtlich nicht bekannt, dass die Post CH AG wie die anderen Anbieterinnen Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) kennt. Dieser Umstand muss hier erneut betont werden. Auch die Post CH AG bietet wie andere Anbieterinnen verschiedene Produkte an, für die jeweils unterschiedliche Haftungsbedingungen gelten. Die Kunden gehen jedoch nach wie vor von einem (umfassenden) Service public aus und kennen die Rechtsverhältnisse mit den Haftungsbeschränkungen nicht. Am Schalter müssen sie, anders als bei Online-Käufen, kein Häkchen unter die AGB setzen. Sie sind sich deshalb nicht bewusst, dass es solche Bestimmungen gibt, welche die Haftung einschränken oder ganz ausschliessen.

Auf Unverständnis stösst die Haftungsbeschränkung bei eingeschriebenen Sendungen. Dies gilt vor allem bei Kündigungen von Miet- oder Arbeitsverträgen und Krankenkassenpolice, die empfangsbedürftig sind. Geht ein Brief verloren oder wird er verspätet zugestellt, kann dies für einen Kunden zu beachtlichen finanziellen Folgen führen. In den AGB ist die Haftung für Folgeschäden ausgeschlossen. Selbstverständlich trifft auch den Kunden eine Sorgfaltspflicht. Er muss damit rechnen, dass sein Brief nicht immer am Folgetag beim Empfänger eintrifft. Auch ihm muss bewusst sein, dass er eine Kündigung nicht an einem Freitag senden kann, wenn der letzte Tag des Monats auf ein Wochenende fällt. Anders sieht es aus, wenn ein Kündigungsschreiben früh aufgegeben wurde und verloren ging oder erst mehrere Tage später übermittelt wurde. Hier kann die Schlichtungsstelle zu einer guten Lösung beitragen. Es ist den Kunden zu raten, wichtige Sendungen frühzeitig aufzugeben und deren Verlauf im Internet anhand der Sendungsnummer zu verfolgen.

Es kommt vor, dass der Inhalt von Sendungen keinen Marktwert, wohl aber einen ideellen Wert hat. Geht eine solche Sendung bzw. deren Inhalt verloren, erleidet der Kunde keinen Schaden im rechtlichen Sinn. In einem Fall sandte der Gesuchsteller mittels eingeschriebenen Briefes ein besonderes, seltenes Naturobjekt an ein Museum. Dort kam ein leerer Briefumschlag an. Zwar liess sich der ideelle Verlust nicht wettmachen. Dennoch fanden die Parteien eine Lösung.

Zu Recht berief sich eine Anbieterin auf die Haftungsbeschränkung in einem Fall, in welchem der Gesuchsteller Edelmetalle im Wert von knapp CHF 50'000.00 gesendet hatte. Der Gesuchsteller hatte für einen solchen Inhalt nicht die geeignete Dienstleistung gewählt.

Zunehmend kommt es vor, dass Sendungen von Botschaften mit Pässen oder Visa beschädigt und ohne Inhalt beim Empfänger ankommen. Eine Gesuchstellerin musste nicht nur die beiden Dokumente neu erstellen lassen. Für diesen direkten Schaden kam die Anbieterin ohne weiteres auf. Die Gesuchstellerin musste jedoch ihren Flug umbuchen bzw. ein neues Ticket kaufen. Da die Post für den Folgeschaden grundsätzlich nicht haftet, wurde diesbezüglich ein Kompromiss gefunden.

Ausführliche Angaben zu weiteren Schwerpunkten der Tätigkeit der Schlichtungsstelle können auf ihrer Website unter <http://www.ombud-postcom.ch/dokumente/> abgerufen werden.

Rückblick

Einen grossen Teil der Arbeit machen die telefonischen oder E-Mail-Anfragen aus. Im Jahre 2019 wurden insgesamt rund 1'557 Kontakte (Anfragen, Anliegen, Gesuche) bearbeitet. Statistisch nicht erfasst sind die Eingaben und Anfragen, welche nicht in den Zuständigkeitsbereich der Schlichtungsstelle fallen. Sie werden geprüft und an die zuständigen Stellen weitergeleitet.

39

Die im Text verwendeten Bezeichnungen beziehen sich auf Personen beider Geschlechter

Die Mehrzahl der Geschäftsbehandlungen bestand wie jedes Jahr in Informationen an die Kunden und deren Beratung. Solche Anfragen werden behandelt, ohne dass ein eigentliches Schlichtungsverfahren eröffnet und die Anbieterinnen einbezogen werden müssen. Sie dienen dazu, Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Die Anzahl der Konflikte, die ein Zweiparteiverfahren erforderten, bei denen also auch die Anbieterinnen einzubeziehen waren und die als eigentliche „Fälle“ bezeichnet werden, hat im Vergleich zum Vorjahr abgenommen. Der Grund liegt, wie erwähnt, vermutlich darin, dass die Anbieterinnen auch Schlichtungsverfahren soweit möglich verhindern wollen.

Im Jahr 2019 konnten zwei Konflikte nicht erfolgreich gelöst werden. Soweit bekannt, wurde in diesen beiden Fällen kein Gerichtsverfahren eingeleitet.

Statistik

A. Gesuche im Berichtsjahr		
Telefonische und E-Mail-Kommunikationen vom 01.01. bis 31.12.2019		
Total		1557
B. Fälle im Berichtsjahr		
Total Falleröffnungen vom 01. Januar bis 31. Dezember 2019		64
C. Beschwerdegründe und Forderungen der 64 Fälle		
Pro Fall können mehrere Gründe und Forderungen zusammenfallen, z.B. Verlust oder Verspätung und Schadenersatz.		
Verlust Sendung	13	Ersatz des Folgeschadens 2
Verspätung	6	Verweigerte Zustellung 16
Ersatz des direkten Schadens	15	andere Gründe 18
D. Sprachen der 64 Fälle		
Deutsch	53	
Französisch	11	
Italienisch	0	
E. Ausgang der Verfahren bei den 64 Fällen		
Vergleich		30
Anerkennung		14
Rückzug infolge Behebung des Problems oder Aussichtslosigkeit		18
Kein Vergleich/pendent		2

Über die PostCom

Die PostCom ist eine unabhängige Behörde. Sie beaufsichtigt den schweizerischen Postmarkt, wacht darüber, dass die Grundversorgung in hoher Qualität erfolgt, und sichert einen fairen Wettbewerb. Die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt sie gemäss den Vorgaben der Postgesetzgebung. Bei Verfahren prüft sie jeden Fall individuell und entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag sowie auf der Grundlage der von ihr entwickelten Praxis. Die PostCom ist dem Departement UVEK einzig administrativ angegliedert.

Das Gremium setzt sich aus sieben vom Bundesrat gewählten Kommissionsmitgliedern zusammen. Für die Legislaturperiode 2016-2019, die am 31.12.2019 endete, bestimmte er folgende Mitglieder:

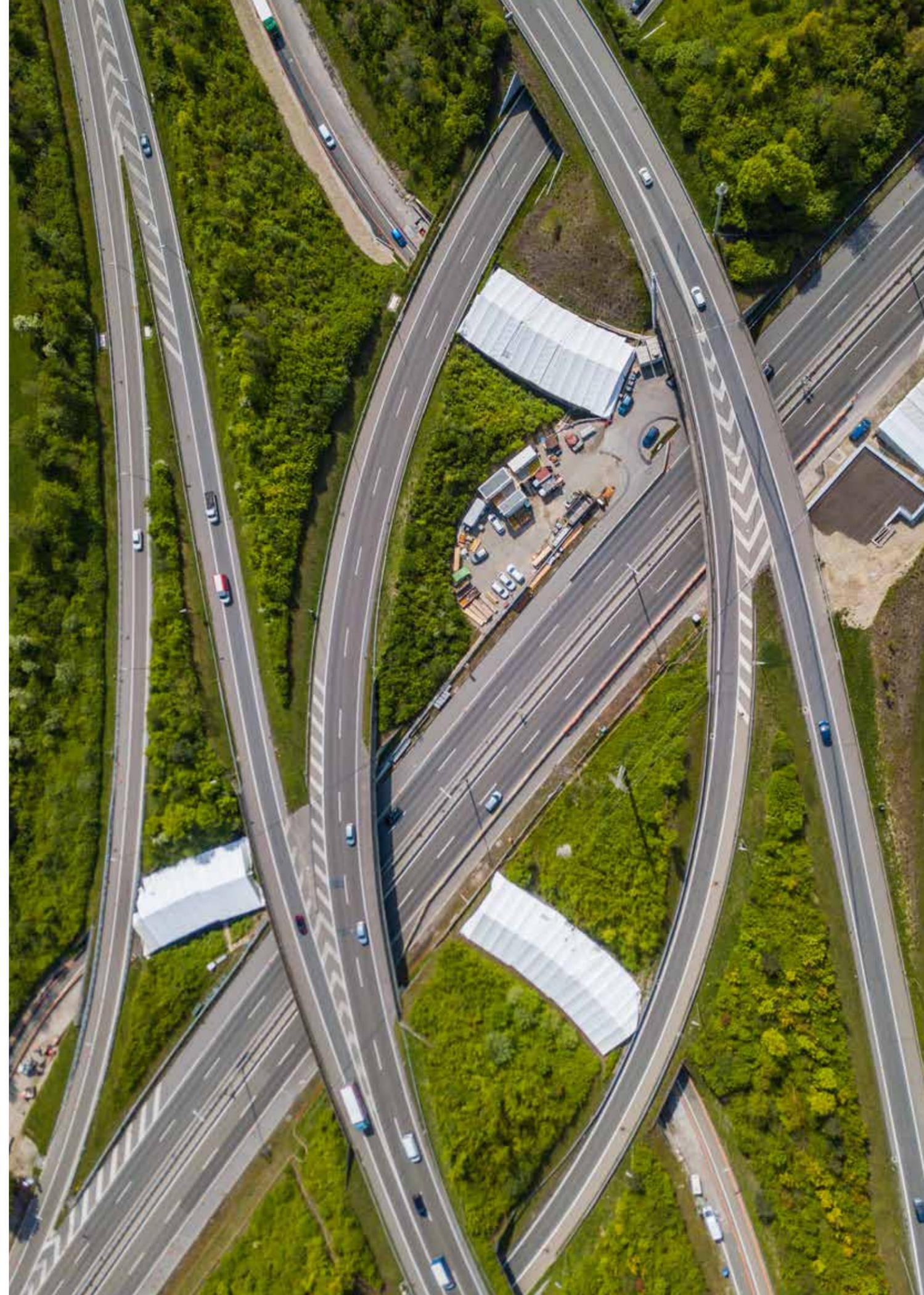
- Hans Hollenstein, Dr. rer.pol., ehemaliger Regierungsrat des Kantons Zürich, Präsident, Winterthur ZH
- Georges Champoud, vormalis Schweizerische Post und ehemaliger CEO DPD, Vizepräsident, Freienbach SZ
- Valérie Défago Gaudin, Prof. Dr. iur., Ordinaria, Lehrstuhl für Verwaltungsrecht, Universität Neuenburg, Nyon VD
- Robert Göx, Prof. Dr. rer.pol., Ordinarius, Lehrstuhl für Managerial Accounting, Universität Zürich, Tentlingen FR
- Micol Morganti Perucchi, lic. iur., Rechtsanwältin und Notarin, Lugano TI
- Reto Müllhaupt, dipl. Geograf, ehemaliger Generalsekretär Schweizerische Post, Lausanne VD
- Clemens Poltera, Wirtschaftsprüfer und Fachexperte für Rechnungslegung und Controlling, Rona GR.



Die Mitglieder der PostCom 2016-2019 (von links nach rechts): Reto Müllhaupt, Georges Champoud, Clemens Poltera, Hans Hollenstein, Valérie Défago Gaudin, Micol Morganti Perucchi, Robert Göx und Michel Noguét.

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

Angegliedert ist die unabhängige Schlichtungsstelle (vgl. vorstehendes Kapitel) unter der Führung von Frau Dr. Marianne Sonder.



Géraldine Savary neue Präsidentin

Der Bundesrat wählte Ende November 2019 Géraldine Savary, frühere Ständerätin für den Kanton Waadt, zur neuen Präsidentin der Eidgenössischen Postkommission PostCom. Géraldine Savary hat ihr Amt am 1. Januar 2020 angetreten, dies gemeinsam mit Patrick Salamin, der als neues Mitglied dieser Behörde ernannt wurde. Der bisherige Präsident der PostCom, Hans Hollenstein, sowie das Mitglied Reto Müllhaupt schieden per 31. Dezember 2019 altershalber aus der Aufsichtsbehörde aus. Hollenstein war seit 2011 zunächst als designierter Präsident für den Aufbau der neu geschaffenen Kommission verantwortlich und leitete sie seit Oktober 2012 unter der neuen Postgesetzgebung.

Mit Géraldine Savary steht erstmals eine Frau an der Spitze der PostCom. Die frühere Journalistin begann ihre politische Laufbahn 1998 im Gemeindeparlament von Lausanne. 2003 wurde sie in den Nationalrat gewählt, vier Jahre später zog sie für den Kanton Waadt in den Ständerat ein. Als Mitglied verschiedener Gremien, unter anderem der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen, befasste sie sich auch eingehend mit postalischen Fragen.



Die Mitglieder der PostCom für die Legislatur 2020-2023: ¹Géraldine Savary, ²Georges Champoud, ³Robert Göx, ⁴Clemens Poltera, ⁵Micol Morganti Perucchi, ⁶Valérie Defago Gaudin, ⁷Patrick Salamin und ⁸Michel Noguet

Patrick Salamin arbeitete ab 2003 bis Juli 2013 für die Schweizerische Post. Von 2007 bis Juli 2013 war er Mitglied der Konzernleitung und Leiter der Division Poststellen und Verkauf. Heute ist er als Unternehmensberater und Verwaltungsrat tätig.

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 Eignerpolitik 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 Eignerrolle 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 eignerpolitischen 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.

Ausblick

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode 2020-2023 hat die PostCom ihre strategischen Ziele auf der Grundlage ihrer Erfahrungen sowie angesichts der antizipierten Entwicklungen vollständig überarbeitet. Dieses Strategiepapier wird dem Bundesrat unterbreitet. Die Stossrichtungen sowie erste Erkenntnisse werden nachfolgend summarisch dargestellt.

Qualitativ gute Grundversorgung bleibt Schlüsselfaktor

Die Grenzen zwischen den Leistungen in der Grundversorgung und den öffentlichen oder privaten Leistungsangeboten innerhalb des Postnetzes verwischen sich allmählich. Die PostCom geht davon aus, dass der Umfang der Grundversorgung sich unwiederbringlich verändern wird und dessen Neudefinition notwendig werden dürfte. Die möglichen Veränderungen bei der Post selbst, sowohl bezüglich ihrer Organisation als auch ihres Zustellnetzes (Poststellen, Postagenturen, Hausservice, Zustellung usw.), und die Entwicklung des Postmarkts werden sich auf die Qualität der Grundversorgung auswirken. Dementsprechend werden die Aufsichtsaufgaben immer komplexer. Um diesen Veränderungen, vor allem auch was die Digitalisierung anbelangt, Rechnung zu tragen, sollten die Instrumente und das Aufsichtsmandat, das der Gesetzgeber der PostCom übertragen hat, ergänzt und angepasst werden. Eine gute Grundversorgung ist und bleibt ein Schlüsselfaktor für einen funktionierenden Postmarkt.

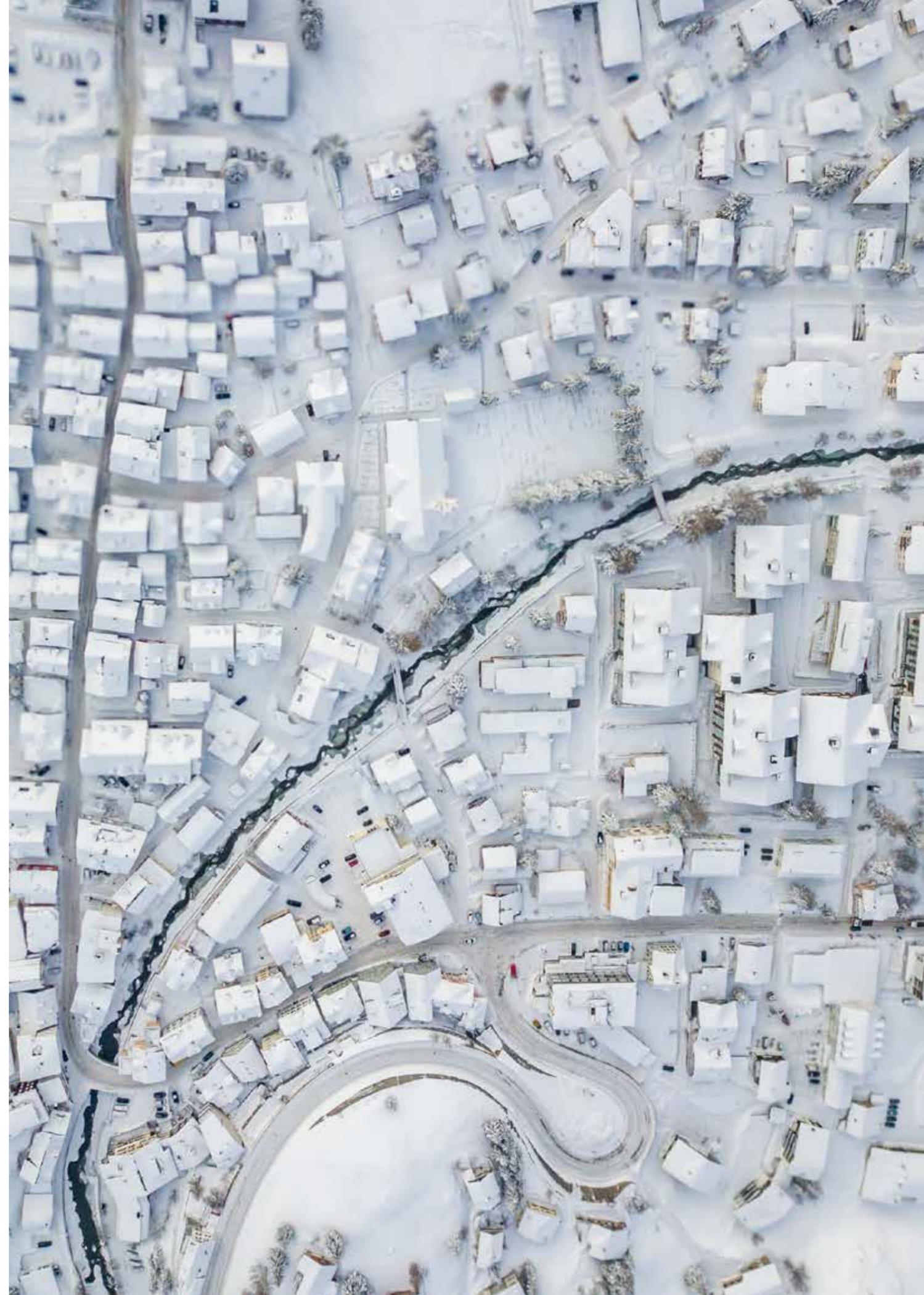
Die PostCom wird weiter darauf achten, dass die Rechte der Empfänger von Postsendungen gestärkt werden. Besondere Aufmerksamkeit wird sie den einzelnen Bevölkerungsgruppen sowie den verschiedenen Regionen und Gemeinden schenken. Während der Legislaturperiode 2020-2023 wird sich die PostCom auf die Fragen des Zugangs zur Grundversorgung und die Hauszustellung konzentrieren.

Postmarkt soll sich nachhaltig entwickeln

Der Postmarkt befindet sich in einem schnellen und tiefgreifenden Wandel. Dieser Wandel zeitigt direkte Auswirkungen auf die Finanzierung und das Angebot der Grundversorgung und bringt ein erhöhtes Bedürfnis nach Transparenz mit sich. Um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen und insbesondere Lohndumping zu bekämpfen, müssen auch die Aktivitäten neu am Markt auftretender Akteure überwacht werden. Gleichzeitig soll der Wettbewerb Innovationen sowie neue Leistungen hervorbringen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft entsprechen. Zudem werden Umweltfragen sowie die Erbringung von Dienstleistungen in sozial verantwortungsvoller Weise eine immer wichtigere Rolle spielen. Die PostCom wird diesen Aspekten für die Legislatur 2020-2023 besondere Aufmerksamkeit schenken.

Dialog mit allen Akteuren

Die PostCom unterhält Beziehungen zu sehr unterschiedlichen Anspruchsgruppen. Hervorzuheben sind die auf dem Markt vertretenen Unternehmen, die Gewerkschaften, die Konsumentenschutzorganisationen, die Gemeinden, die Kantone, das UVEK, der Bundesrat, das Parlament sowie - über die Medien - die Bevölkerung. In der Legislatur 2020-2023 wird die PostCom ihren Dialog mit diesen Gruppen weiter intensivieren. Sie will damit ihrem Auftrag, auch bei möglichen Anpassungen der Postgesetzgebung, in angemessener Weise nachkommen und ihre umfassenden Kenntnisse



des Postmarkts sowie ihre Expertise zur Verfügung stellen. Ausserdem wird sie ihre Kontakte zu den übrigen sektoriellen Aufsichtsbehörden verstärken und im Austausch mit den europäischen Regulatoren von «best practices» profitieren.

Corona-Pandemie: Reflexion über die Rolle der PostCom

Die äusserst gravierende Krise, welche die Schweiz – wie zahllose andere Länder – wegen der Corona-Pandemie noch immer durchlebt, hat nicht zuletzt auch den Postmarkt stark beeinträchtigt. Der Onlinehandel explodierte und brachte die Paketverarbeitung der Post ans Limit. Das Netz der Poststellen und -agenturen wurde infolge Schliessungen wegen Krankheit der Mitarbeitenden oder behördlichen Anordnungen zeitweise stark ausgedünnt. Zusätzliche Fragen oder Probleme ergaben sich unter anderem bezüglich des Gesundheitsschutzes der Mitarbeitenden, der Lockerung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen, des Status von Food-Kurieren oder der Zugangspunkte von privaten Postdiensteanbieterinnen, die in einer ersten Phase geschlossen bleiben mussten.

Die PostCom hat aus den Ereignissen der vergangenen Monate vorläufige Schlussfolgerungen gezogen und bezieht diese in die Reflexion ihres Auftrages und ihrer Rolle mit ein:

Feststellung 1: Alle Akteure wurden von der Wucht und den Auswirkungen der Corona-Pandemie gleichermassen überrascht. Da davon auszugehen ist, dass eine solche Gesundheitskrise auch in Zukunft auftreten kann, ist für den Postmarkt eine Vorgehensweise zu definieren, welche Massnahmen wann zu ergreifen sind. Dazu ist eine ganzheitliche Sicht des Postmarkts und all seiner Player unerlässlich. Ebenso wichtig ist, dass die verschiedenen beteiligten Behörden, Instanzen und Unternehmen ihre jeweiligen Massnahmen aufeinander abstimmen. Wesentlich wird sein, dass die PostCom als Regulatorin mit den geeigneten Befugnissen ausgestattet wird, um im Bedarfsfall rasch Stellung nehmen oder handeln zu können.

Feststellung 2: In der ausserordentlichen Lage wurden Vorgaben zur Qualität der Grundversorgung temporär ausser Kraft gesetzt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Rückkehr zur Normalität – und damit unter anderem die Einhaltung der Qualitätsvorgaben – ebenso zielgerichtet an die Hand genommen wird. Die verschiedenen Akteure des Postmarkts, insbesondere die Postdiensteanbieterinnen, schafften es, inmitten der Gesundheitskrise, sich auf eine bessere Verteilung der Postsendungen zu verständigen. Konkret kam es zu einer gewissen Zusammenarbeit zwischen der Post und den privaten Anbieterinnen, obschon man sich üblicherweise in einem Wettbewerb miteinander befindet. Es wird abzuwarten sein, ob dieser durch die Umstände erzwungene «Kooperationswettbewerb» auch nach Überwindung der kritischen Gesundheitssituation eine Fortsetzung erfährt, dies vor allem hinsichtlich einer besseren Interoperabilität der Netze, sprich, dass diese Systeme nahtloser ineinandergreifen. Interessant zu beobachten wird ausserdem sein, wie die Rückkehr zur Normalität gelingt.

Feststellung 3: Die Krise und deren direkte wie indirekte Auswirkungen werden die Gewohnheiten und das Verhalten der Bevölkerung stark verändern. Die Digitalisierung hat einen zusätzlichen enormen Schub erhalten. Postkundinnen und -kunden werden ihre Geschäfte noch stärker online erledigen, was sich auf die Frequenzen in Poststellen und Agenturen auswirken wird. Bisherige Partner der Post im Agenturbereich erholen sich möglicherweise wirtschaftlich nicht mehr und fallen weg. Die Auswirkungen auf die Erreichbarkeit sind noch nicht vollständig absehbar. Gleichzeitig stellt

sich mehr denn je die Frage, ob und wie die Grundversorgung, unter Berücksichtigung von Online-Dienstleistungen sowie der digitalen Datensicherheit, neu definiert werden muss.

Feststellung 4: Der Onlinehandel gewinnt an Gewicht, die Lieferlogistik ist bereits zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor herangewachsen. Immer mehr Akteure werden im Logistiksektor auftauchen, um die steigende Nachfrage abzudecken. Damit stellt sich vermehrt die Frage, ob es sich bei den ausgelieferten Gütern um Postsendungen handelt. Wird sie bejaht, fallen solche Logistikdienstleister als Postdiensteanbieterinnen unter die Melde- und Kontrollpflicht, insbesondere, was die Einhaltung der Mindeststandards angeht.

Mit diesen oder ähnlichen Feststellungen sehen sich auch die Regulatoren anderer Länder konfrontiert. Die PostCom wird aufmerksam verfolgen, welche Schritte beispielsweise auf europäischer Ebene in dieser Hinsicht geprüft werden, um daraus mögliche Erkenntnisse für die Schweiz abzuleiten.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom