

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

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



POSTCOM

JAHRESBERICHT

2017



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom

STANDPUNKT

LIEBE LESERIN, LIEBER LESER



2017 hat die Schweizerische Post erneut alle Qualitätsvorgaben für die Grundversorgung übertroffen und gleichzeitig eine Rekordmenge an Paketen zugestellt. Die privaten Anbieterinnen konnten ihre Leistungen ebenfalls steigern und bei den Marktanteilen sogar leicht zulegen. Die Schweiz profitiert nach wie vor von einer guten Versorgung mit Postdiensten. Kundenreklamationen bei der Post sind im Verhältnis zu den beförderten Mengen sehr tief. Der Wettbewerb spielt weitgehend, auch wenn einige Wettbewerbsmängel noch behoben werden müssen. So lässt sich für den Postmarkt im vergangenen Berichtsjahr insgesamt viel Positives erwähnen.

Trotz dieser guten Leistungen befindet sich die Post im Blickpunkt der Öffentlichkeit, einerseits, weil sie den Umbau des Poststellennetzes vorantreibt und andererseits infolge der Situation bei ihrer Tochtergesellschaft PostAuto.

Die Umwandlung des Poststellennetzes ist nicht neu. Der Prozess läuft bereits seit längerem in einem relativ gleichmässigen Tempo, denn seit Anfang des Jahrtausends werden pro Jahr rund 100 Poststellen durch Postagenturen oder Hauservice ersetzt. Der Post ist zugute zu halten, dass sie heute transparenter vorgeht als in der Vergangenheit. Zudem ist sie willens, bestehende und neue Dienstleistungen und Produkte einzusetzen, um die Auswirkungen abzufedern.

Eine gute regionale Versorgung steht nach wie vor im Zentrum der Tätigkeit der PostCom. Verschiedene parlamentarische Vorstösse dazu sind hängig. Die vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingesetzte Arbeitsgruppe hat Mitte Mai Empfehlungen zuhanden des Bundesrates abgegeben, der die Eckwerte für die Grundversorgung festlegen wird. Die PostCom ist für Vorschläge zur Optimierung der Erreichbarkeitsvorgaben grundsätzlich offen. Die vorgeschlagenen Empfehlungen sind nun im Detail zu prüfen. Solange die gesetzliche Grundlage unverändert bleibt, muss sich die PostCom jedoch weiterhin an die geltenden Kriterien halten und ihre Empfehlungen bezüglich Poststellen darauf abstützen.

Dabei zählt die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Poststellennetzes nicht zum Regulierungsauftrag der PostCom. Auch wenn das tatsächliche Defizit des Postnetzes nicht objektiv bestimmt werden kann, ist es unbestritten, dass die Umwandlung einer Poststelle in eine Agentur ein beträchtliches Sparpotenzial beinhaltet. Europaweit ist festzustellen, dass dieser Transformationsprozess sehr weit fortgeschritten ist, weil der Rückgang an Briefen, Paketen und Einzahlungen am Schalter sich negativ auf das Ergebnis der Grundversorgung auswirkt.

Die Post muss die Grundversorgung eigenwirtschaftlich erbringen. Für die Erfüllung dieser Verpflichtung erhält sie weder vom Bund noch von den Kantonen Zuschüsse. Die PostCom muss dabei kontrollieren, dass die Post keine verbotenen Quersubventionierungen vornimmt zwischen den Erträgen aus dem 50g-Briefmonopol und den Dienstleistungen, welche nicht zu den Universaldiensten gehören. Dazu prüft und genehmigt unsere Behörde, nach einer Kontrolle durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen, die Berechnungen der Kosten für die Grundversorgung sowie deren Abgeltung. Diese Revisionsfirma hat uns nach unseren vertieften Abklärungen bestätigt, dass die Post die gesetzlichen Bestimmungen einhält. Die PostCom sieht

IMPRESSUM

Herausgeber: Eidgenössische Postkommission PostCom
Gestaltung: Giger Grafik, Zürich
Druck: Prolith AG, Schönbühl
Auflage: deutsch 150 Ex., französisch 80 Ex., italienisch 50 Ex.

Eidgenössische Postkommission PostCom
www.postcom.admin.ch
info@postcom.admin.ch

daher in ihrem Aufsichtsbereich zum heutigen Zeitpunkt keine Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten seitens der Post.

Die PostCom überprüft auch strittige Fälle von Hauszustellungen und Briefkastenstandorten. In einigen dieser Fälle sind wir zum Schluss gekommen, dass die Post die gesetzlichen Möglichkeiten stärker ausreizt als bisher. Bei den Hauszustellungen wäre es daher sinnvoll, wenn die PostCom künftig auch Ersatzlösungen anordnen könnte.

In den vergangenen fünf Jahren hat die PostCom ihre Erfahrungen mit dem Vollzug des Postgesetzes und der Verordnung gesammelt, analysiert und die Erkenntnisse dem Bundesrat mitgeteilt. Der Bundesrat plant, voraussichtlich im Sommer 2018, die Eckwerte festzulegen, wie die Postgesetzgebung revidiert werden soll. In Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags hat die PostCom den aus ihrer Sicht sinnvollen Rechtssetzungsbedarf zusammengestellt und begründet diesen im vorliegenden Jahresbericht.

Weiter steht ein grosses Vorhaben vor dem Abschluss. Auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Studie, den Positionen der Sozialpartner sowie der allgemein geltenden Gesetzesbestimmungen wird die PostCom diesen Sommer die von ihr verabschiedeten Mindeststandards der Arbeitsbedingungen in Konsultation geben und sie voraussichtlich auf Anfang 2019 in Kraft setzen. Der Paketboom, welcher der Post und den privaten Anbieterinnen steigende Volumina und Umsätze bringt, hat auch seine Kehrseite. Der Druck auf die Arbeitsbedingungen nimmt merklich zu. Vor diesem Hintergrund kommt den Mindeststandards grosse Bedeutung zu. Diese werden für alle Unternehmen und Arbeitnehmenden gelten, die keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind.

Als unabhängige Behörde werden wir weiterhin darüber wachen, dass die Grundversorgung in hoher Qualität erbracht wird und ein fairer Wettbewerb gewährleistet bleibt. Die PostCom wird ihre Funktionen und Aufgaben aufmerksam und kritisch, aber auch mit Augenmass und im Dialog mit allen Anspruchsgruppen wahrnehmen. Dieser Ansatz hat sich bewährt und wird unsere Richtschnur bleiben.



Hans Hollenstein
Präsident PostCom



INHALTSVERZEICHNIS

6 GRUNDVERSORGUNG

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

24 FINANZIERUNG GRUNDVERSORGUNG

30 ALLGEMEINE ENTWICKLUNG DER POSTMÄRKTE

- MELDEPFLICHT
- POSTMARKT
- PAKETMARKT
- BRIEFMARKT
- ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

42 VERFAHREN UND AUFSICHTSRECHTLICHE ANZEIGEN

- BEHANDLUNG VON AUFSICHTSRECHTLICHEN ANZEIGEN
- VERFAHREN BETREFFEND HAUSBRIEFKÄSTEN
- VERFAHREN BETREFFEND HAUSZUSTELLUNG
- SCHLICHTUNGSSTELLE

47 ÜBER DIE POSTCOM

- AUFTRAG UND TÄTIGKEIT
- ABGRENZUNG ZU ANDEREN AUFSICHTSBEHÖRDEN

50 RECHTSSETZUNGSVERFAHREN

- GRUNDVERSORGUNG
- AUFSICHT

54 AUSBLICK



GRUNDVERSORGUNG

Auch 2017 hat die Schweizerische Post sämtliche Dienstleistungen der Grundversorgung in hoher Qualität erbracht und die ihr vorgegebenen Werte erneut klar übertroffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie bei der Paketzustellung eine neue Rekordmenge zu bewältigen hatte. Die Post treibt die Umwandlung ihres Poststellennetzes voran, wie sie dies mit ihrer Poststellenstrategie 2020 angekündigt hat.

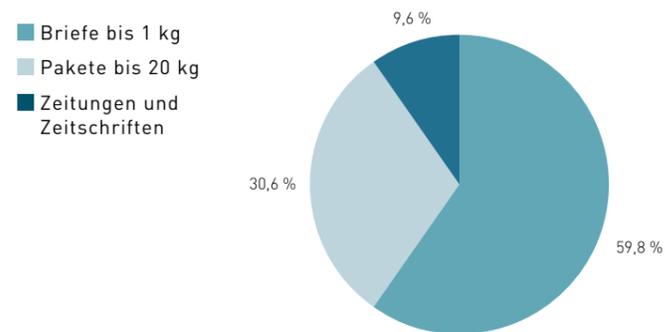
Das Postgesetz unterteilt den schweizerischen Postmarkt in zwei Marktsegmente: die Grundversorgung und die Postdienste ausserhalb der Grundversorgung. Die Schweizerische Post ist verpflichtet, sämtliche Dienstleistungen der Grundversorgung anzubieten. Während im reservierten Bereich (Monopol) einzig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

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

MARKTSITUATION

Die Segmente der Grundversorgung stellen sich im Berichtsjahr 2017 wie folgt dar: Die Grundversorgung beinhaltet Briefe bis 1 Kilogramm (national und grenzüberschreitend), Pakete bis 20 Kilogramm (national und grenzüberschreitend) sowie Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung (national und grenzüberschreitend).

UMSATZANTEILE GRUNDVERSORGUNG (NATIONAL, IMPORT, EXPORT)



Quelle: PostCom

GRUNDVERSORGUNG (POST UND PRIVATE)

	Umsatz in CHF	Umsatzveränderung zum Vorjahr
Briefe bis 1 kg (national und grenzüberschreitend)	1 929 Mio.	-1,8 %
Pakete bis 20 kg (national und grenzüberschreitend)	989 Mio.	+5,5 %
Abonnierte Zeitungen/Zeitschriften in der Tageszustellung	309 Mio.	-3,1 %
Grundversorgung total	3 226 Mio.	+0,2 %

Der Umsatz mit Produkten der Grundversorgung belief sich 2017 auf 3,226 Mrd. Franken. Im Vorjahresvergleich wurde bei den Briefen bis 1 kg ein moderater Rückgang von -1,8 % verzeichnet. Die Abnahme ist – wie bereits in der Vergangenheit – auf die verschiedenen digitalen Kommunikationsmöglichkeiten zurückzuführen.

Der Paketmarktumsatz der Grundversorgung legte hingegen um 5,5 % zu. Für den Zuwachs massgeblich ist die rasant steigende Anzahl an Online-Bestellungen.

Der Umsatz der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften der Grundversorgung ist um -3,1 % zurückgegangen. Wie schon im Jahresbericht 2016 erwähnt, wurde die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften im Reporting separat erfasst, da sie nicht zur Grundversorgung gehört.

Insgesamt ist der in der Grundversorgung generierte Umsatz im Vergleich zum Vorjahr nahezu stabil geblieben. Er nahm um 7 Mio. Franken zu (+0,2%). Dabei kompensierte das Wachstum bei den Paketen bis 20 kg die Reduktion bei den Briefen und den Zeitungen.

MARKTANTEILE DER GRUNDVERSORGUNG

INLÄNDISCHE ADRESSIERTE PAKETE BIS 20 KILOGRAMM¹

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 zeigt, dass 2017 die Menge für inländische adressierte Pakete im Bereich bis 20 Kilogramm 139 Mio. Sendungen betrug (Vorjahr: 130 Millionen Sendungen). Der erzielte Umsatz betrug 838 Mio. Franken (Vorjahr: 800 Millionen Franken).

UMSATZANTEILE DER NATIONALEN PAKETE BIS 20 KG

	%	Umsatz	Volumen
Die Schweizerische Post	84 %	706 Mio.	119 Mio.
Private	16 %	133 Mio.	20 Mio.
Total	100 %	838 Mio.	139 Mio.

Der gesamte Umsatz der nationalen Pakete bis 20 kg hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 4,8 % erhöht, die Menge um 7 %.

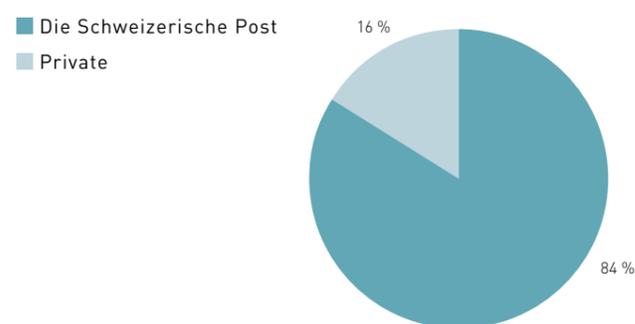
Trotz der vollständigen Paketmarktöffnung im Jahre 2004 bleibt die Schweizerische Post die stärkste Anbieterin im Paketmarkt. Mit nationalen Paketen bis 20 Kilogramm erzielte die Post einen Umsatz von 706 Mio. Franken, wobei sie 119 Mio. Sendungen beförderte (Vorjahr: 677 Millionen Franken, 112 Millionen Sendungen). Umsatzmässig schlug sich dies im Vorjahresvergleich in einer Zunahme von 4,2 % nieder, während die Menge um 6,6 % gesteigert wurde. Dank des wachsenden E-Commerce sowie aufgrund ihres grossen Netzes an Zugangs- und Distributionspunkten profitierte die

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

Post von der generellen Zunahme und konnte ihre marktbeherrschende Stellung halten.

Bei den inländischen Paketen der Grundversorgung verfügt die Post über einen Marktanteil von 84 %, auf die privaten Anbieterinnen entfielen demgemäss 16%. Die Anteile verschoben sich damit um 1 % zugunsten der Privaten, bei denen sich aber der Wettbewerbsdruck weiter erhöht hat. Durch den Boom des Online-Shoppings konnten sich neue Geschäftsmodelle etablieren. Der steigende Preisdruck, neue Anforderungen an die Liefargeschwindigkeiten und zunehmende Qualitätsansprüche verstärken die Wettbewerbsintensität. Dadurch entwickeln sich laufend weitere kundenorientierte Angebote. Im Vergleich zum Vorjahr konnten die Privaten den Umsatz stärker steigern. Dieser nahm um 7,8% von 123 Mio. Franken (2016) auf 133 Mio. Franken (2017) zu.

UMSATZANTEILE DER NATIONALEN PAKETE BIS 20 KG (GRUNDVERSORGUNG)



Quelle: PostCom

INLÄNDISCHE BRIEFE BIS 1 KG

Die Postverordnung hat die Grundversorgung im inländischen Postverkehr bei Briefen auf 1 Kilogramm festgelegt². Bezüglich Sendungs- und Umsatzvolumen ist dies mit Abstand der grösste Teilmarkt der postalischen Grundversorgung. Gemäss den Angaben der Schweizerischen Post und der privaten Anbieterinnen für das Geschäftsjahr 2017 belief sich das Volumen auf 2,039 Mrd. Sendungen (2016: 2,12 Mrd.) und der Umsatz auf 1,593 Mrd. Franken (2016: 1,63 Mrd. Franken)³. Sowohl mengen- wie auch umsatzmässig war ein akzentuierter Rückgang zu verzeichnen. Das Volumen reduzierte sich um -3,8 % im Vergleich zum Vorjahr, der Umsatz um -1,9 %.

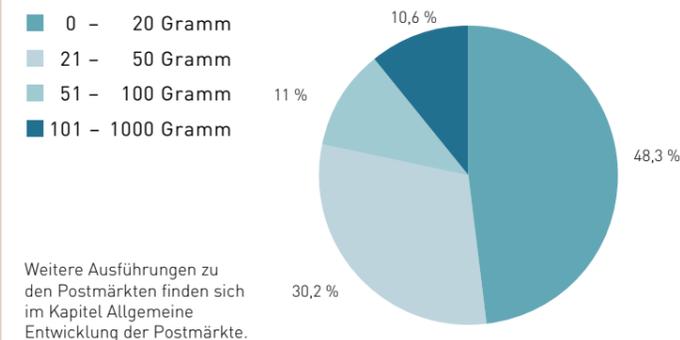
INLÄNDISCHE BRIEFE DER POST

Bei der Post reduzierte sich das Volumen um -4,2 % im Vergleich zum Vorjahr, der Umsatz um -2,2 %. Das sinkende Briefvolumen hinterlässt insbesondere ertragsmässige Spuren in der Erfolgsrechnung der Post. Dies wirkt sich auf die Finanzierung der Grundversorgung aus.

² POSTVERORDNUNG VOM 29. AUGUST 2012, ARTIKEL 29

³ OHNE EXPRESS- UND KURIERDIENSTE

ADRESSIERTE INLÄNDISCHE BRIEFE DER SCHWEIZERISCHEN POST NACH STÜCKZAHL 2,002 MRD. STÜCK IM JAHR 2017



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

Quelle: Die Schweizerische Post

2009 wurde das Monopol auf Briefe bis 50 Gramm festgelegt. Nach Angaben der Schweizerischen Post standen 2017 demnach volumemässig (gerundet) 21,5 % (umsatzmässig 25,4 %) aller adressierten inländischen Briefe dem Wettbewerb offen. Dies entspricht nahezu den Werten des Vorjahres. Der Wettbewerb im Briefmarkt stagniert, obwohl die Privaten ihren Anteil im Jahre 2017 weiter erhöhen konnten. Das Restmonopol sowie Investitionen in die moderne Technologie, insbesondere in den Ausbau der Verteilzentren und in die Optimierung der Gangfolgesortierung, helfen der Post, ihren Marktvorteil zu bewahren.

QUALITÄT

LEICHT HÖHERE ERREICHBARKEITSWERTE

Die Schweizerische Post hat die durch den Gesetzgeber vorgeschriebenen Erreichbarkeitswerte erneut deutlich übertroffen. 2017 konnten 94,5 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von 20 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder eine Agentur erreichen. In Gebieten mit Hauservice, wo für die betroffenen Haushalte ein Erreichbarkeitswert von 30 Minuten gilt, wurde dieser für 96,1 % der Bevölkerung eingehalten. Beide Werte liegen über den Vorjahreszahlen.

ERREICHBARKEIT DER POSTSTELLEN UND POSTAGENTUREN IN % DER BEVÖLKERUNG

	Erreichbarkeit national <=20 Min.			Erreichbarkeit national <=20 Min., wenn Hauservice <=30 Min.		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Prozentsatz der Bevölkerung ⁴ , die zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder eine Agentur erreichen kann - Vorgabe: 90 %	94,3 %	94,3 %	94,5 %	95,8 %	95,8 %	96,1 %

Das Netz ist so zu gestalten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post in einer Region einen Hauservice an, so gilt für die betroffenen Haushalte eine Erreichbarkeitslimite von 30 Minuten (Art. 33 Abs. 4 VPG). Die Erreichbarkeitswerte für das Jahr 2017 sind leicht höher. Dies ist unter anderem auf die steigende Anzahl der Haushalte mit Hauservice zurückzuführen. Andererseits ist aber auch das Wachstum der Bevölkerung in Gebieten mit einer höheren postalischen Versorgungsdichte und einer besseren verkehrstechnischen Erschliessung ein Grund für diese Entwicklung.

⁴ WERT AUF EINE STELLE NACH DEM KOMMA GERUNDET

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

Die seit 2014 angewandte Routing-Methode verwendet die Verbindungsauskunft der SBB und GPS-Daten zur Ermittlung der typischen Wegzeiten zwischen den Wohnadressen der Postnutzer und den Zugangsstellen des Postnetzes. In die Berechnung der Erreichbarkeitswerte, die jährlich für die gesamte Schweiz erhoben werden, flossen die Bevölkerungsdaten von 2017 des Bundesamtes für Statistik ein. Die Methode, die den Stand der

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

ERREICHBARKEITSBERECHNUNG – GRUNDLAGE FÜR MODELLENTWICKLUNG		
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2017 ⁵	8 482 152	Einwohner
Erreichbarkeitswert 2017 in 20 Minuten	94,5 %	
keine Erreichbarkeit	5,5 %	
Anzahl Einwohner ohne Erreichbarkeit nach Art. 33 Abs. 4	466 518	Einwohner
Ständige Wohnbevölkerung Ende 2017	8'482'152	Einwohner
Erreichbarkeitswert 2017 mit Hausservice (30 Minuten)	96,1 %	
keine Erreichbarkeit	3,9 %	
Anzahl Einwohner ohne Erreichbarkeit nach Art. 33 Abs. 4	330 804	Einwohner

Die PostCom hat die vorliegenden Resultate der Erreichbarkeitsberechnung geprüft. Sie entsprechen den gesetzlichen Vorgaben. Im Weiteren hat die Post für das Jahr 2017 bestätigt, dass sich in jeder der 127 Raumplanungsregionen mindestens eine Poststelle befindet. Somit ist auch die Vorgabe nach Artikel 33 Absatz 2 der Postverordnung erfüllt.

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

Gestützt auf die jüngsten verfügbaren Daten des Weltpostvereins⁶ über die Dichte der Poststellennetze, verfügte die Schweiz durchschnittlich über eine Poststelle pro 19 km², (Vorjahr: 18,7 km²). In Deutschland beispielsweise beträgt der entsprechende Wert 14,9 km². Der Unterschied zur Schweiz ist darin begründet, dass Deutschland seine Poststellen bereits vor einigen Jahren vollständig in Agenturen umgewandelt und dadurch eine höhere Dichte an Zugangspunkten hat. Frankreich weist eine Poststelle pro 32,2 km² auf, in Italien liegt der Wert bei 23,5 km² und in Österreich bei 46,8km².

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

⁶ UPU, POSTAL STATISTICS 2016

PAKETE: POST TESTET NEUES MODELL MIT GROSSETAILLISTEN

Im Rahmen eines Pilotprojekts testet die Schweizerische Post 2018 zusammen mit der Migros, Denner, migrolino, Coop und ALDI SUISSE ein neues Modell, wie Kundinnen und Kunden ihre Pakete noch einfacher aufgeben und abholen können. Die Testphase startete am 29. Januar und wird am 30. Juni 2018 enden. Danach werden die Partner Bilanz ziehen und gemeinsam festlegen, ob das neue Modell den Bedürfnissen der Kunden entspricht und ob es in der gesamten Schweiz angeboten werden soll.

LAUFZEITEN BRIEFE UND PAKETE

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

BRIEFE INLAND: EINHALTUNG LAUFZEITEN					
Produkt	2013	2014	2015	2016	2017
A-Post (E+1)	97,6 %	97,7 %	97,8 %	98,0 %	97,6 %
B-Post (E+3)	98,8 %	99,0 %	98,9 %	98,9 %	99,0 %
E = Aufgabetag					

Im Berichtsjahr 2017 ist die Pünktlichkeit bei den A-Post-Briefen leicht gesunken und beträgt 97,6 % (2016: 98,0 %). Bei den B-Post-Briefen kann die Post ein leicht höheres Resultat ausweisen: 99,0 % (2016: 98,9 %). Insgesamt hat die Post im Berichtsjahr rund 2 Milliarden inländische Briefsendungen verarbeitet, wovon wie in der Vergangenheit über 70 % B-Post-Briefe waren.

PAKET INLAND: EINHALTUNG LAUFZEITEN					
Produkt	2013	2014	2015	2016	2017
PostPac Priority (E+1)	97,3 %	97,4 %	97,5 %	98,1 %	96,0 %
PostPac Economy (E+2)	97,7 %	97,5 %	97,5 %	97,2 %	97,5 %
E = Aufgabetag					

Bei den Paketen weist die Post die folgenden Qualitätswerte aus: 96,0 % der Priority-Pakete (PostPac Priority) wurden ihren Empfängern pünktlich zugestellt. Dies ist gegenüber dem für 2016 verzeichneten Wert von 98,1 % eine deutliche Reduktion. Als Gründe wurden beispielsweise technische Problem in den Zentren und Verspätungen zwischen den Zentren genannt.

Die für Economy-Pakete (PostPac Economy) gemessene Pünktlichkeit stieg hingegen leicht an und beträgt 97,5 % (2016: 97,2 %).

Für die PostCom ist die Pünktlichkeit ein wichtiger Qualitätsindikator der Grundversorgung ist. Diese messbaren Grössen ermöglichen dank Echtzeit-Technologie jährlich detaillierte Aussagen über die Versorgungsqualität der Schweiz und zeigen Verbesserungspotenziale auf. Die Ergebnisse für 2017 zeigen, dass die Pünktlichkeit der Grundversorgung in der ganzen Schweiz gewährleistet ist.

VERGLEICH MIT DEM AUSLAND

Nach der neusten Qualitätsstudie der Europäischen Postregulatoren (ERGP) belegte die Schweiz bei den Laufzeitwerten für die prioritären Inlandbriefe (A-Post-Briefe) vor Slowenien und den Niederlanden den ersten Rang. Die hohe Zielvorgabe von 97 % wird nur in der Schweiz gefordert. Die europäischen Zielvorgaben liegen tiefer und variieren zwischen 80 % (Bulgarien, Deutschland, Italien und Serbien) bis 95 % (Österreich, Malta, Niederlande und Slowenien). Die Resultate der Laufzeitmessungen für prioritäre Inlandbriefe wurden in 28 Ländern publiziert. Der Durchschnitt betrug 85,5 % und ist somit tiefer als im Vorjahr (2016: 86,7 %). Als Gründe für die Qualitätsreduktion wurden unter anderem der Rückgang des Volumens seit 2008

genannt und damit einhergehend Schliessungen von Sortierzentren und Reorganisationen bei den Zustellturen.

Gemäss ERGP-Bericht gibt es in Europa unterschiedliche Laufzeitmessungsmethoden für Pakete. Angewandt wird die elektronische Sendungsverfolgung (die technischen Einzelheiten sind in der europäischen Norm TR 15472 beschrieben). Zurzeit verwenden vier europäische Länder diese technische Laufzeitnormmessung. Insgesamt werden in 22 Ländern Ziele für die Paketlaufzeiten vorgegeben, wobei jedoch in fünf Ländern die Messungen trotz Zielvorgaben nicht durchgeführt werden (Österreich, Deutschland, Litauen, Rumänien und Serbien).

LAUFZEITMESSUNG: NUR EIN FALL HÖHERER GEWALT BEI PAKETEN

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

Infolge höherer Gewalt musste für das Jahr 2017 keine Testsendung bei der Brieflaufzeitmessung und nur eine Paketsendung bei der Paketlaufzeitmessung abgeschlossen werden. Gemäss den europäischen Normvorgaben sowie der Qualitätsweisung der PostCom muss die Post die Fälle von höherer Gewalt der PostCom melden. Die Post informierte, dass die genannte Paketsendung infolge von Unwetter und Überschwemmungen in der Ostschweiz Mitte August 2017 nicht zugestellt werden konnte. Die PostCom war mit der Einstufung des gemeldeten Falls als «force majeure» einverstanden.

Europaweit sammeln die Regulatoren systematisch Ereignisse höherer Gewalt und thematisieren sie jährlich im Qualitätsrapport⁷. Die Ereignisse und Ausschlüsse variierten 2016 von null bis 15 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 Belgien (15 Tage), unter anderem wegen Bombendrohungen und Anschläge, zu verzeichnen.

WEISUNG ZUR QUALITÄTSPRÜFUNG DER GRUNDVERSORGUNG

Die Post ist verpflichtet, die Qualität der Grundversorgung jährlich durch eine unabhängige Fachstelle messen zu lassen. Die PostCom prüft und veröffentlicht die Resultate. Zusätzlich genehmigte sie 2013 die Methoden zur Laufzeitmessung, die für fünf Jahre gültig sind. Die Genehmigung der Methoden sowie der Messinstrumente für die Zustellung von Briefen und Paketen befinden sich zurzeit in der Überprüfungsphase.

SCHLIESSUNG UND UMWANDLUNG VON POSTSTELLEN

Im Jahr 2017 eröffnete die Post 24 Standortgemeinden und sechs mitbetroffenen Gemeinden einen Entscheid über die Postversorgung. Das ist gegenüber dem Vorjahr mit 43 solcher Entscheide an Standortgemeinden und fünf an mitbetroffene Gemeinden zwar ein deutlicher Rückgang. Verglichen mit den Jahren 2013-2015 sind es dennoch immer noch fast doppelt so viele Entscheideröffnungen. Erwähnenswert ist, dass der Grossteil der geplanten Veränderungen im Einvernehmen mit den Gemeinden bereinigt werden konnte.

EMPFEHLUNGEN DER POSTCOM

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

* In zwei Fällen machte neben der Standortgemeinde zusätzlich je eine mitbetroffene Gemeinde eine Eingabe an die PostCom. Eine dieser Eingaben betraf einen Fall, der bei Jahreswechsel bereits hängig war. Es trafen somit im Berichtsjahr insgesamt 21 Eingaben bei der PostCom ein, die 19 Poststellen betrafen.
 ** Drei Fälle bleiben bis zur abschliessenden Empfehlung der PostCom hängig (ein Fall wurde im Jahr 2017 inhaltlich beurteilt).
 *** Abschreibungen, bspw. weil die Post und die Gemeinde nach Anrufung der PostCom eine einvernehmliche Lösung gefunden haben.

AUS DER PRAXIS DER POSTCOM 2017

Mit ihren Empfehlungen hat die PostCom auch 2017 ihre Praxis weiter entwickelt. Geäussert hat sie sich insbesondere zu den Themen der Rentabilität einer Poststelle, zur Frage, ob eine gerichtliche Überprüfung von Schliessungsentscheiden angezeigt wäre, zu dem von verschiedenen Seiten geforderten «Moratorium» beim Umbau des Poststellennetzes und zum Schlichtungscharakter, der dem Empfehlungsverfahren bezüglich Poststellen zukommt.

KEINE GERICHTLICHE ÜBERPRÜFUNG

Das geltende Recht schliesst die gerichtliche Überprüfung der Empfehlungen der PostCom bzw. der Entscheide der Post über die Schliessung oder Verlegung von Poststellen und Postagenturen aus. Diese Frage stellte sich explizit im Falle der Umwandlung der Poststelle von Balerna TI in eine Agentur. Der Gemeinderat von Balerna erachtete dies als einen Verstoss gegen Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) sowie als Verletzung von Art. 29a und 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

Die PostCom überprüfte die Argumentation des Gemeinderats Balerna, kam aber zum Ergebnis, dass die entsprechenden Bestimmungen des Postrechts EMRK- und verfassungskonform sind (Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 in Sachen Poststelle Balerna). Das Bundesverwaltungsgericht trat auf eine Beschwerde der Gemeinde Balerna nicht ein (Urteil vom 26. April 2018; A-6351/2017), da es sich um eine Empfehlung der PostCom und nicht um eine Verfügung handelt.

SISTIERUNG DER VERFAHREN UNVERHÄLTNISSMÄSSIG

Aufgrund diverser parlamentarischer Interventionen hat die Vorsteherin des UVEK eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Lösungsansätzen für die künftige Ausgestaltung des Poststellennetzes eingesetzt. Vorgesehen ist, dass der Bundesrat gestützt darauf circa Mitte 2018 das weitere Vorgehen festlegen soll.

Viele Gemeinden verlangen in ihren Eingaben, dass die PostCom das Verfahren betreffend Schliessung ihrer Poststelle sistiere, bis Klarheit bestehe, welche Vorgaben das künftige Recht für die Entwicklung des Poststellennetzes enthalten wird. Art. 34 Abs. 5 VPG räumt der PostCom für die Abgabe ihrer Empfehlung eine sechsmonatige Frist ein. Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist. Neben anderen rechtlichen Bedenken wäre es offensichtlich unverhältnismässig, alle hängigen Verfahren nach Art. 34 VPG im Hinblick auf eine mögliche künftige Rechtsänderung für unbestimmte

⁷ ERGP (16) 35 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITEN 18 UND 55)

Zeit zu sistieren (vgl. Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 in Sachen Poststelle Balerna mit weiteren Hinweisen [Ziff. III. 3]).

VERFAHREN NACH ART. 34 VPG ALS SCHLICHTUNGSVERFAHREN

Das Verfahren nach Art. 34 VPG ist ein Schlichtungsverfahren (Art. 14 Abs. 6 PG). Die Kognition, also die Prüfständigkeit der PostCom, ist entsprechend eingeschränkt, denn es soll keine umfassende rechtliche Überprüfung erfolgen (Art. 34 Abs. 5 VPG). Im Vordergrund steht die Vermittlung eines Kompromisses zwischen Post und Gemeindebehörde. Die PostCom legt deshalb besonderen Wert auf den direkten Dialog zwischen Post und Gemeinde.

In verschiedenen Empfehlungen definierte die PostCom die Anforderungen an das Dialogverfahren zwischen der Post und der Behörde der betroffenen Gemeinde⁸:

- Die geplante Veränderung ist Ausgangspunkt bzw. Anlass und nicht in erster Linie Gegenstand des Dialogs zwischen Post und Gemeinde. Es sind primär die Umstände der Veränderung inklusive Ersatzlösung und nicht die Veränderung an sich, zu denen die Post mit den Behörden der betroffenen Gemeinden einen Dialog führen muss.
- Die Post muss die Gemeindebehörden unter Bekanntgabe der Traktanden zu den Gesprächen einladen.
- Grundsätzlich ist mehr als ein Gespräch erforderlich, ausser wenn die Gemeindebehörden von sich aus auf weitere Gespräche verzichten.
- Die Gespräche sind zu protokollieren.
- Zwischen den einzelnen Gesprächen ist ein angemessener Zeitraum zu belassen. Die Kapazitäten der Gemeindebehörden sind zu berücksichtigen.
- Die Post muss Alternativen, welche die Gemeindebehörden vorschlagen, ernsthaft prüfen.
- Die Post muss die Gemeindebehörden nicht nur zur Art der gewählten Ersatzlösung anhören, sondern sie muss die Gemeindebehörden auch in die konkrete Ausgestaltung der Ersatzlösung einbeziehen (etwa bei der Auswahl des Agenturpartners).
- Einvernehmliche Lösungen mit Nachbargemeinden interpretiert die PostCom in dem Sinne, dass die Post die regionalen Gegebenheiten bezüglich der Nachbargemeinden genügend berücksichtigt hat.

Auch mit Auflagen versucht die PostCom zwischen Post und Gemeindebehörden zu vermitteln:

- Die PostCom schlägt etwa zur Verbesserung der Diskretion in Postagenturen vor, in den Postagenturen mit Bedientheke, bei denen es die räumlichen Verhältnisse erlauben, die Kundschaft mit einem Schild zur Wahrung von Distanz (zwecks Diskretion) aufzufordern (vgl. Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 in Sachen Poststelle Balerna [Ziff. III. 12.4]).
- In Zusammenhang mit der Schliessung von Poststellen wird regelmässig die Postfachanlage aufgehoben. Insbesondere für Gewerbebetriebe, die auf eine morgendliche Zustellung angewiesen sind, kann dies Probleme verursachen. Deshalb empfiehlt die PostCom der Post in vielen Fällen, die Schliessung der Poststelle abzufedern, indem sie eine Postfachanlage mit Zustellschluss werktags 9.00 Uhr installiert.

⁸ EMPFEHLUNG 15/2017 VOM 24. AUGUST 2017 IN SACHEN POSTSTELLE GENÈVE 13 CHARMILLES, EMPFEHLUNG 17/2017 VOM 5. OKTOBER 2017 IN SACHEN POSTSTELLE MELCHNAU BE SOWIE EMPFEHLUNG 3/2018 VOM 25. JANUAR 2018 IN SACHEN POSTSTELLE SCHÄNIS.

SCHLICHTUNGSVERHANDLUNGEN

Die PostCom führte im Jahr 2017 zwei Schlichtungsverhandlungen in Genf und Balerna durch. In beiden Fällen liess sich keine einvernehmliche Lösung zwischen den Parteien herbeiführen, und die PostCom musste je eine Empfehlung abgeben. Im Fall der geplanten Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles empfahl die PostCom der Post, den Dialog mit der Stadt Genf wieder aufzunehmen (Empfehlung 15/2017 vom 24. August 2017 in Sachen Poststelle Genève 13 Charmilles). Für die geplante Umwandlung der Poststelle Balerna in eine Postagentur gab die PostCom direkt eine inhaltliche Empfehlung ab (Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 in Sachen Poststelle Balerna).

NETZENTWICKLUNGSSTRATEGIE: MEHR INTERESSE AN TÄTIGKEIT DER POSTCOM

Der Umstand, dass die Post ihre Strategie öffentlich gemacht und die Poststellen, die bis 2020 überprüft werden sollen, publiziert hat, führte zu einem breiteren Interesse an der Aufsichtstätigkeit der PostCom bezüglich der Netzentwicklung:

- Gemeinden und Private setzen sich bei der PostCom für ihre Poststelle bereits ein, bevor das Dialogverfahren begonnen hat. Sie tun dies durch direkte Eingaben an die PostCom oder durch Zustellung von Kopien von Schreiben bspw. an die Post CH AG. Die PostCom erhielt im Berichtsjahr insgesamt 27 solcher Eingaben von Gemeinden und Privaten.
- Ein deutlicher Anstieg war auch bei den Anfragen von Medienschaffenden zu verzeichnen (21 Anfragen von Medienschaffenden).
- Auf Anfrage der Gewerkschaft Transfair nahm der Präsident der PostCom an einer Informationsveranstaltung für Gemeinde- und Postvertreter teil.

Die PostCom hat die Dokumentation zum Verfahren bei Schliessungen und Verlegungen von Poststellen und Postagenturen (Art. 34 VPG) überarbeitet. In die Dokumentation wurden die Grundsätze aufgenommen, welche die PostCom in den vergangenen Jahren zur Anhörung der Gemeinden durch die Post und zum Verfahren vor der PostCom entwickelt hat. Die Dokumentation dient insbesondere Gemeindebehörden zur Information über das Verfahren vor der PostCom und kann auf der Website der PostCom abgerufen werden: https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Divers/Dokumentation_Verfahren_Poststellen_DE_20170824.pdf.

ÖKONOMISCHE ASPEKTE

Das Recht verpflichtet die Post zur Gewährleistung eines landesweit flächendeckenden Poststellen- und Postagenturennetzes, das sicherstellt, dass die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. In der Postverordnung wird diese Regelung konkretisiert und mit anderen Vorschriften ergänzt.

Solange die Post diese Vorschriften einhält, ist es ihr gestattet, Poststellen zu schliessen. Sie tut dies regelmässig, um Kosten einzusparen, was sie den Gemeinden gegenüber auch so kommuniziert. Das löst bei vielen Kommunalbehörden die Vorstellung aus, ihre Poststelle würde nicht geschlossen, wenn die Erträge höher oder die Kosten tiefer wären. Deshalb wünschen viele Gemeinden im Dialogverfahren, dass die Post ihnen die Betriebszahlen ihrer Poststelle oder sogar die Betriebszahlen aller Poststellen in der Region bekannt gebe.

Die Post teilt im Verfahren aber jeweils nur die Volumen ihrer Poststelle in den Segmenten Briefe, Pakete, Einzahlungen und Sendungsabholungen mit. Viele Gemeindebehörden sind mit dieser Situation nicht zufrieden und gelangen mit der Forderung an die PostCom, dass sie die Post anweise, das gewünschte Datenmaterial zur Verfügung zu stellen. Manche Gemeinden zeigen sich sogar bereit, der Post einen finanziellen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ihrer Poststelle zukommen lassen.

Die PostCom erachtet die Bekanntgabe der Volumen zu Briefen, Paketen, Einzahlungen und Sendungsabholungen der betroffenen Poststelle indes als ausreichend (vgl. Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 betreffend Poststelle Balerna mit weiteren Hinweisen [Ziff. III. 11]). Dies, weil die Wirtschaftlichkeit der Poststelle kein rechtlich verankertes Kriterium für deren Weiterführung oder Schliessung ist. Die PostCom darf die Rentabilität der betroffenen Poststellen daher weder überprüfen noch in ihre Empfehlung miteinbeziehen. Verifiziert werden einzig die Einhaltung der Vorgaben für die Erreichbarkeit und für das Dialogverfahren sowie die genügende Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten.

WIRTSCHAFTLICHKEIT DES POSTSTELLENNETZES

In der öffentlichen Diskussion über den von der Post geplanten Umbau des Poststellennetzes bis zum Jahre 2020 wurde auch die Höhe des von der Post im Rahmen ihres Finanzberichts ausgewiesenen Defizits für das Unternehmenssegment «PostNetz» (bis 2016 «Poststellen und Verkauf») thematisiert. Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des ausgewiesenen Defizits im Zeitablauf (Angaben in Millionen Franken⁹).

POSTNETZ – AUSGEWIESENE DEFIZITE IM ZEITABLAUF				
	2014	2015	2016	2017
Betriebsertrag	1 663	1 601	1 196	1 102
davon mit Kunden	1 026	982	485	437
davon intern	637	619	711	665
Betriebsergebnis	-100	100	-193	-159
Betriebsaufwand	1 763	1 701	1 389	1 261

Die Tabelle zeigt zum einen, dass sowohl der Betriebsertrag als auch der als Differenz zwischen Betriebsertrag und Betriebsergebnis ermittelte Betriebsaufwand im Zeitablauf stark gesunken sind. Besonders markant ist die Veränderung im Jahr 2016. Hier sank der Betriebsaufwand um 312 Mio. Franken und der Betriebsertrag mit Kunden um 497 Mio. Franken, während der interne Betriebsertrag um 92 Mio. Franken zunahm. Ursächlich für diese Entwicklung sind nach Angaben der Post eine Reorganisation der Leistungsaufträge und Produktverantwortungen innerhalb der Konzernbereiche sowie eine Anpassung der finanziellen Führungslogik nebst Anpassung des Systems für die interne Verrechnung von Leistungen innerhalb des Konzerns. In der Summe haben diese Massnahmen in 2016 eine Verminderung des ausgewiesenen Betriebsergebnisses um 93 Mio. Franken bewirkt.

Die Post ermittelt die im Konzernbericht ausgewiesenen Ergebnisse der Geschäftssegmente nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen im Einklang mit anerkannten internationalen Rechnungslegungsstandards. Leistungen, die zwischen einzelnen Konzernbereichen ausgetauscht werden, werden auf Basis innerbetrieblicher Transferpreise verrechnet, die vom Unternehmen selbst bestimmt werden. Da die Höhe der Transferpreise von der gewählten Methode abhängt und im unternehmerischen Ermessen der Post liegt, kann die zutreffende Höhe des Transferpreises und damit das tatsächliche Defizit des Postnetzes nicht objektiv bestimmt werden. Die PostCom

erachtet es daher als unzweckmässig, das im Konzernbericht der Post ausgewiesene Defizit des Postnetzes als alleinigen Massstab für die Notwendigkeit eines weiteren Umbaus des Poststellennetzes heranzuziehen.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Poststellennetzes zählt nicht zu dem in der Postgesetzgebung definierten Regulierungsauftrag der PostCom. Aufgrund der aktuellen politischen Diskussion hat sie sich dennoch näher mit der Thematik befasst.

Auch wenn das tatsächliche Defizit des Postnetzes nicht objektiv bestimmt werden kann, ist es unbestritten, dass die Umwandlung einer Poststelle in eine Agentur ein beträchtliches Sparpotenzial beinhaltet. Europaweit ist festzustellen, dass die Umwandlung von Poststellen in Agenturen sehr weit fortgeschritten ist, weil der Rückgang an Briefen, Paketen und Einzahlungen am Schalter sich negativ auf das Ergebnis auswirkt.

Mit ihrer Netzstrategie 2020 unterhält die Schweizerische Post im europäischen Quervergleich aber ein noch immer dichtes Poststellennetz. Die PostCom anerkennt, dass die Post aufgrund ihrer Verpflichtung zur Erbringung der Grundversorgung damit einen finanziellen Aufwand leistet, der das betriebswirtschaftlich Notwendige bei einem allfälligen Wegfall dieser Verpflichtung deutlich übersteigt. Als Mass für den zusätzlichen finanziellen Aufwand der Post dienen die Nettokosten der gesamten Grundversorgung, die sich in 2017 auf 325 Mio. Franken beliefen (vgl. dazu die ausführliche Darstellung im Kapitel Finanzierung der Grundversorgung).

ÜBERPRÜFUNG DER BEDIENTEN ZUGANGSPUNKTE UND DES HAUSSERVICE

Seit dem Inkrafttreten der revidierten Postgesetzgebung werden Poststellen und Postagenturen als bediente Zugangspunkte bezeichnet. Ende 2017 bestand ein Netz von 1189 eigenbetriebenen Poststellen und 968 Agenturen, d.h. mit insgesamt 2157 bedienten Zugangspunkten. Im Vergleich zum Vorjahr mit 2172 Zugangspunkten ist somit eine Abnahme (-15) festzustellen.

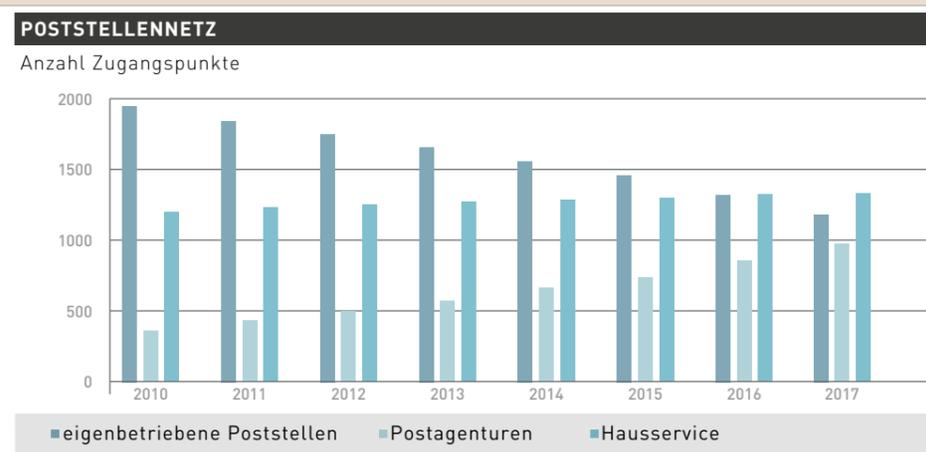
ZUGANGSPUNKTE					
	2013	2014	2015	2016	2017
Poststellen	1 662	1 562	1 464	1 323	1 189
davon ohne Barzahlungsverkehr	14	7	7	6	5
Postagenturen	569	660	735	849	968
Gebiete mit Hausservice-Lösungen	1 269	1 278	1 295	1 319	1 326
Total	3 500	3 500	3 494	3 491	3 483

Zusätzlich erbrachte die Post 2017 in 1326 Gebieten mit Hausservice die Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung. Für das Jahr 2017 gilt erstmals für die Schweiz, dass es mehr Gebiete mit Hausservice-Lösungen hat als Poststellen. Hausservice-Lösungen stellen jedoch keine Poststelle oder Postagentur im Sinne der Postverordnung dar, sie werden aber als Zugangspunkte bei der Erreichbarkeitsmessung (90 %-Regel) miteinbezogen.

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

⁹ ANGABEN GEM. TABELLEN „ERGEBNISSE NACH GESCHÄFTSSEGMENTEN UND REGIONEN“ IM ANHANG ZUM KONZERNJAHRESABSCHLUSS DER POST 2014 BIS 2017. DER BETRIEBSAUFWAND WURDE JEWEILS ALS DIFFERENZ ZWISCHEN DEN (VOR MANAGEMENT-, LICENCE FEES UND NETTOKOSTEN-AUSGLEICH) AUSGEWIESENEN BETRÄGEN FÜR BETRIEBSERTRAG UND BETRIEBSERGEBNIS ERMITTELT.

Wie im Jahr zuvor nahm die Zahl der eigenbetriebenen Poststellen ab, während die Zahl der Agentur- und Hausservice-Lösungen stetig anstieg. Die Zugangspunkte insgesamt (die Summe der eigenbetriebenen Poststellen, Postagenturen und Hausservice-Lösungen) sind mit 3483 hingegen über die letzten Jahre anzahlmässig nahezu stabil geblieben.



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

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

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

VERGLEICH MIT DEM AUSLAND: MEHR AGENTURLÖSUNGEN

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

Umgerechnet ist der Anteil eigenbetriebener Poststellen pro 10 000 Einwohner in den Nachbarländern nur in Italien grösser als in der Schweiz. Frankreich und Österreich hingegen weisen pro 10 000 Einwohner weniger eigenbetriebene Poststellen auf. In Deutschland bestehen nur noch Agenturen, während in den Niederlanden, in Däne-

mark und im Vereinigten Königreich (GB) nur noch sehr wenige Poststellen bestehen und das Netz praktisch ausschliesslich auf Agenturen gründet.

Die Agenturen im Ausland sind überwiegend in Verkaufsläden, Tankstellen, Kiosken und Bars untergebracht¹⁰ und haben andere Vorteile. Die Postunternehmen können ihre teuren Infrastrukturkosten reduzieren, während die Partnerunternehmen von einem grösseren Kunden- und Umsatzvolumen profitieren. Die Kunden wiederum kommen in den Genuss längerer Öffnungszeiten und haben meist kürzere Entfernungen zur nächsten Filiale zurückzulegen.

ÖFFNUNGSZEITEN DER POSTSTELLEN UND AGENTUREN

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

ÖFFNUNGSZEITEN VON POSTSTELLEN UND POSTAGENTUREN (STICHTAG 5.12.2017, IN %)

DAUER DER ÖFFNUNGSZEITEN	POSTSTELLEN	POSTAGENTUREN
täglich bis 2 Stunden	1 %	0 %
täglich 2 bis 4 Stunden	3 %	4 %
täglich 4 bis 6 Stunden	10 %	8 %
täglich 6 bis 8 Stunden	49 %	13 %
täglich 8 Stunden und mehr	37 %	74 %

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

86 % der Poststellen und 88 % (gerundet) der Postagenturen sind täglich mehr als 6 Stunden geöffnet. Wie in den vergangenen Jahren sind auch 2017 die Poststellen anteilmässig am häufigsten täglich 6 bis 8 Stunden offen (49 %). Umgekehrt können in rund drei Viertel der Postagenturen während mehr als 8 Stunden pro Tag Postgeschäfte getätigt werden (74 %). Durch die Umwandlung in Agenturen kommen Kundinnen und Kunden in den Genuss längerer Öffnungszeiten. Die Öffnungszeiten werden tendenziell jährlich ausgedehnt.

KUNDENFREQUENZEN IN POSTSTELLEN UND AGENTUREN

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

Bei den Agenturen¹¹ fällt die durchschnittliche tägliche Kundenfrequenz wie in den vergangenen Jahren bedeutend tiefer aus als bei den Poststellen. Betrachtet man einzig die Agenturen, zeigt sich, dass die Kundenfrequenzen im Mehrjahresbereich stabil geblieben sind.

DURCHSCHNITTLICHE KUNDENFREQUENZ PRO TAG IN POSTSTELLEN UND POSTAGENTUREN

Poststellentyp	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Poststellen	302	308	321	330	343	360	372
Agenturen	27	27	28	29	29	29	28

Nach der Postgesetzgebung müssen die Postdienste so angeboten werden, dass Menschen mit Behinderungen sie in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher

¹⁰ ERGP (16)37-REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITE 39)

¹¹ BEI DEN AGENTUREN WIRD DIE DURCHSCHNITTLICHE TÄGLICHE KUNDENFREQUENZ BESTIMMT, INDEM DIE GESAMTE ZAHL DER GETÄTIGTEN TRANSAKTIONEN DURCH DIE DURCHSCHNITTLICHE ANZAHL TRANSAKTIONEN PRO KUNDE DIVIDIERT WIRD.

Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderungen beanspruchen können¹². 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.

Von der Post werden folgende Beispiele genannt:

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

Die Analyse der PostCom zeigt auf, dass die Post 2017 die Anforderungen für einen hindernisfreien Zugang und Eingang sowie für behindertengerechte Schalterlösungen bei ihren Umbauten und Neubauten von Poststellen erfüllt hat. Bei den Um- und Neubauten von Agenturen trifft dies mehrheitlich zu. Auch werden bei allen Neuinstallationen oder Umbauten neue behindertengerechte Module eingesetzt.

Im Bericht der europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wird auf weitere Länder neben der Schweiz hingewiesen, in welchen die postalischen Einrichtungen mehrheitlich für behinderte Menschen leicht zugänglich sind¹³.

ZUGANG ZU ONLINEDIENSTEN DER POST

Seit dem 1.1.2004 sind die Internetangebote der Bundesbehörden wie auch der Post für alle Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Die Post setzt den barrierefreien Internetzugang seit 2008 konsequent um. Für sensorisch wie auch für körperlich beeinträchtigte Menschen ist der Webauftritt der Post sehr gut geeignet.

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. Gemäss der Post bestehen für 131 Ortschaften Ausnahmen (2016: 134), d.h., dort ist kein öffentlicher Briefeinwurf vorhanden. Als Gründe für die Ausnahmen nannte die Post eine geringe Nutzung oder den Entscheid der Gemeinde, an diesem Standort auf einen Briefeinwurf zu verzichten.

In den Ausnahmen sind 38 Ortschaften enthalten, welche noch nie einen Briefeinwurf hatten. Dieser Wert ist um zwei Ortschaften tiefer als im Vorjahr, was auf die Definition der Ortschaften zurückzuführen ist, da zwei sechsstellige Postleitzahlen aufgehoben wurden. Im Falle von 87 Ortschaften wurden Briefeinwürfe in den Jahren 2007 bis 2010 in Absprache mit den betroffenen Gemeinden aufgehoben (und im Vergleich zum Vorjahr wurde auch in diesem Zeitraum eine Ortschaft gemäss dem Bundesamt für Statistik gestrichen).

Per Ende 2017 bediente die Post 14 617 öffentliche Briefeinwürfe.

ÖFFENTLICHE BRIEFEINWÜRFE							
	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung	% Veränderung 2016/2017
Anzahl	15 002	14 927	14 823	14 729	14 617	-112	-0,8 %

Im Vergleich zum vergangenen Jahr ging die Zahl der öffentlichen Briefeinwürfe erneut leicht zurück (-0,8 %, 2016: -0,6 %). Als Hauptgrund führte die Post die Netzentwicklung an. Beispielsweise wird bei einer Umwandlung einer Poststelle in eine Agentur der Briefeinwurf bei der Poststelle aufgehoben und ein neuer bei der Agentur eröffnet. Wenn sich direkt neben der Agentur schon ein Briefeinwurf befand, wird dieser entfernt, da die Einwürfe – gemäss Post – sonst zu nahe beieinander liegen würden. Auch international ist eine Abnahme der Zahl öffentlicher Briefeinwürfe zu verzeichnen¹⁴.

VERLUSTE VON POSTSENDUNGEN UND REKLAMATIONEN ZUR GRUNDVERSORGUNG

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

In Anlehnung an die europäische Beschwerdenorm¹⁵ wurde ein regulatorischer Ausweis betreffend Reklamationen und Verlusten erstellt. Die Beschwerde- und Reklamationsdaten stammen aus dem internen Beschwerdemanagementsystem der Post, wobei im vergangenen Jahr Anpassungen im IT-System des Kundendienstes gemacht wurden.

BEI DER POST IM JAHR 2017 EINGEGANGENE REKLAMATIONEN

Insgesamt verzeichnete die Post 268 993 Kundenreklamationen¹⁶. Dies entspricht einer Zunahme der Reklamationen von 16 % im Vergleich zum Vorjahr. Der prozentual starke Anstieg gegenüber 2016 resultierte hauptsächlich aus den oben genannten Anpassungen des IT-Systems im Kundendienst. Neu wurden auch Kundenreklamationen, die keine weiteren Abklärungen und Nachforschungen nach sich zogen, als Kundenreklamation erfasst. Absolut gesehen, machen die Beschwerden jedoch nach wie vor deutlich weniger als ein Promille aus. Auf 1000 Briefe sind 0,012 Reklamationen eingegangen. Bei den Paketen betrug der Anteil der Beschwerden 0,44 auf 1000 Pakete. Die Reklamationen im Verhältnis zu den Sendungsmengen sind im Vorjahresvergleich recht stabil.

Am häufigsten gingen die Reklamationen am Telefon oder am Schalter, also mündlich, ein. Bei den Produkten der Grundversorgung monierten die Kunden am meisten verloren gegangene Sendungen im Bereich Priority-Pakete, gefolgt von verlorenen Economy-Paketen und A-Briefen. Auch die falsche Zustellung der A-Briefe wurde stärker beanstandet.

¹² ARTIKEL 14 ABSATZ 7 PG

¹³ ERGP (16)35-REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITE 36)

¹⁴ ERGP (16)35 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (SEITEN 33 UND 65)

¹⁵ POSTALISCHE DIENSTLEISTUNGEN – DIENSTQUALITÄT – GRUNDSÄTZE DER BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN EN 14012:2008

¹⁶ DIE TOTALE ANZAHL DER KUNDENREKLAMATIONEN UMFASST SÄMTLICHE POSTALISCHE PRODUKTE, AUCH DIE WETTBEWERBSPRODUKTE

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 2017 1'743'006 ganzjährig bewohnte Häuser (2016: 1'729'439). Nach Angaben der Post wurde zu diesem Zeitpunkt bei 1'277 Häusern (2016: 1'133) 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.

Bei Streitigkeiten über die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung prüft die PostCom auf Gesuch der betroffenen Postempfänger, ob für das betreffende Haus eine Zustellpflicht besteht, und erlässt eine anfechtbare Verfügung. 2017 wurden insgesamt sieben Verfahren eingeleitet und fünf Entscheide erlassen. In zwei Fällen wurde die Zustellpflicht bejaht. In drei Fällen bestand auf Basis der geltenden Rechtslage keine Zustellpflicht. In diesen Fällen hielt die PostCom die den Postempfängern angebotene Ersatzlösung für angemessen (vgl. Kapitel Verfahren und aufsichtsrechtliche Anzeigen).

Das Thema Hauszustellung wird auch in der Politik intensiv diskutiert. Der Ständerat hat am 15. Juni 2017, wie bereits der Nationalrat am 12. September 2016, zwei Motionen an den Bundesrat betreffend die Pflicht der Post zur Hauszustellung angenommen. Beide Motionen verlangen, dass die Pflicht der Post, die Hauszustellung zu erbringen, ausgedehnt werde.

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

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Von der Hauszustellung ausgenommen sind derzeit 0,07 % aller ganzjährig bewohnten Häuser. Die Zustelldichte ist damit immer noch sehr hoch. Der Anstieg der Ausnahmen bzw. der Ersatzlösungen beträgt jedoch wie schon im Jahr zuvor 12,7 %. Die PostCom stellt fest, dass die Post ihre Praxis konsequent fortführt, namentlich bei Eigentümer- oder Mieterwechseln bei Häusern ausserhalb ihrer Zustellpflicht die Hauszustellung einzustellen oder einzuschränken. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Praxis geschützt. Da die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung gemäss Postverordnung nur in relativ dicht besiedelten Gebieten besteht, könnte eine konsequente Umsetzung dieser Praxis durch die Post dazu führen, dass sie künftig nicht nur in Randgebieten, sondern auch in Streusiedlungen vermehrt keine Hauszustellung mehr erbringen wird.

Die PostCom hat bisher grossen Wert darauf gelegt, dass Ersatzlösungen verhältnismässig ausfallen und eine Abwägung zwischen den Interessen der Post und der Massnahme Betroffenen vorgenommen wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat indessen im Urteil vom 17. März 2017 (A-6195/2015) festgehalten, dass diese Interessenabwägung im Einzelfall sowie die Anordnung einer anderen Ersatzlösung nicht in die Aufsichtsbefugnis der PostCom fallen, weil die PostCom dazu keine rechtliche Grundlage hat. Die PostCom wird sich deshalb künftig nur noch zu den im Einzelfall angebotenen Ersatzlösungen äussern und keine eigenständigen Kompromissvorschläge mehr in den Entscheidungsprozess einbringen können.

DIENTSTLEISTUNGEN 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.

Das Grundversorgungsangebot blieb 2017 für Privat- und Geschäftskunden gegenüber dem Angebot 2016 unverändert. Die Post nahm einzig zwei formelle Anpassungen vor, darunter eine Umbenennung der Dienstleistung MiniPac in Maxibrief.

Die PostCom genehmigte die Zuweisungen zur Grundversorgung 2017 mit Entscheid vom 25. Januar 2017. Die Liste der Grundversorgung ist auf der Website der PostCom abrufbar.

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 Grundversorgungs- verpflichtung entstandenen Kosten (die sogenannten Nettokosten) mit Transfer- zahlungen zwischen den Konzerngesellschaften umzuverteilen («Nettokostenaus- gleich»). 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 hat weder Einfluss auf das finanzielle Gesamtergebnis des Konzerns noch auf 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 wie das Defizit des Poststellennetzes 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 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 Quersubventionierungsver- bots im Einzelfall erbringen muss. Die Weisung fasst die geltenden Prinzipien zusam- men 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 we- gen die Post verpflichten, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen. Von dieser Möglichkeit wurde 2017 kein Gebrauch gemacht.

NETTOKOSTEN DER VERPFLICHTUNG ZUR GRUNDVERSORGUNG

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

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

Art. 49 Abs. 2 VPG präzisiert die Methode zur Ermittlung der Nettokosten. Um diese zu bestimmen, unterbreitet die Post der PostCom ein hypothetisches Szenario ihrer Geschäftstätigkeit ohne die Verpflichtung zur Grundversorgung. Das unter den Bedingungen des hypothetischen Szenarios erzielbare Ergebnis wird dann mit dem tatsächlichen Ergebnis verglichen. Die Differenz zwischen den beiden Ergebnissen ergibt die Nettokosten. Diese setzen sich zusammen aus den Kosten, die die Post ohne den Grundversorgungsauftrag vermeiden könnte und den Umsatzerlösen, die ihr ohne diesen Auftrag entgehen würden (Art. 50 Abs. 1 VPG).

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

BERECHNUNG DER NETTOKOSTEN

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis dieser Berechnung auf.

NETTOKOSTEN DER VERPFLICHTUNG ZUR GRUNDVERSORGUNG					
Mio. Franken	2013	2014	2015	2016	2017
-Entgangene Erlöse	576	577	546	499	452
+Vermiedene proportionale Kosten	335	343	327	291	262
+Vermiedene Strukturkosten	649	627	590	554	515
ERGEBNIS	409	392	371	346	325

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Seit 2013 sinken die gesamten Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung kontinuierlich. Die Nettokosten beliefen sich 2017 auf 325 Mio. Franken, d.h. 21 Mio. Franken weniger als im Vorjahr. Hauptgründe sind - wie in den Vorjahren - die Kos- teneinsparung durch die Umwandlung von Poststellen (- 134 Poststellen) in Posta- genturen (+ 119 Postagenturen) sowie die Optimierung der Zustellung der Briefpost. Nach der Beurteilung des gemäss Art. 57 VPG von der Post beauftragten Revisi- onsunternehmens (siehe nachstehenden Abschnitt «Ergebnis der unabhängigen Prüfung») wurde die Berechnung der Nettokosten für das Jahr 2017 in allen wesent- lichen Belangen in Übereinstimmung mit der VPG erstellt.

FINANZIERUNG DER GRUNDVERSORGUNG

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

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

Die Post darf die Erträge aus dem reservierten Dienst grundsätzlich nur zur Deckung der Kosten der Grundversorgung für die Postdienste und die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs verwenden (vgl. Art. 19 Abs. 1 PG). Sie darf jedoch die ihr durch die Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs verursachten Nettokosten mit Hilfe von Transferzahlungen zwischen einzelnen Unternehmensbereichen und Postkonzerngesellschaften ausgleichen (vgl. Art. 51 Abs. 1 VPG).

Voraussetzung für solche Transferzahlungen ist jedoch,

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis des reservierten Dienstes für 2013 bis 2017 zum Vergleich auf.

ERGEBNIS RESERVIERTER DIENST (BRIEFE BIS 50 G)	RESERVIERTER DIENST				
	Mio. Franken	2013	2014	2015	2016
Erlöse	1 237	1 213	1 225	1 161	1 153
Kosten	1 196	1 097	1 118	1 115	1 057
ERGEBNIS	41	116	107	46	96
Enthaltene Kosten aus Nettokostenausgleich	153	80	106	81	96
Nettokosten der Post	409	392	371	346	325

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Aus den Zahlen in der vorstehenden Tabelle lässt sich erkennen, dass der reservierte Dienst kostendeckend ist. Das Ergebnis vor Nettokostenausgleich beträgt 192 Mio. Franken (96 Mio. + 96 Mio.), das Ergebnis nach Nettokostenausgleich beträgt 96 Mio. Franken. Die Transferzahlung im Rahmen des Nettokostenausgleichs beträgt 96 Mio. Franken und liegt damit unterhalb der Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (325 Mio. Franken).

Die nachstehende Tabelle zeigt die Beträge und die Verteilung des Nettokostenausgleichs für das Jahr 2017 auf. Ein positiver Wert zeigt eine Ausgleichszahlung, ein Minuswert eine Ausgleichsgutschrift.

NETTOKOSTENAUSGLEICH				
Mio. Franken	PostMail	PostLogistics	PostNetz	PostFinance
Nettokostenausgleich	127	-38	-	-89

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die Post nutzte 2017 die Möglichkeit der Postverordnung (Art. 51 Abs. 1 VPG), die Nettokosten des Vorjahrs auszugleichen und den einzelnen Dienstleistungen und

Produkten zuzuordnen. Die Nettokosten 2016 beliefen sich gemäss der durch die PostCom am 9. Mai 2017 genehmigten Berechnung (Verfügung 29/2017 vom 4. Mai 2017 betr. Genehmigung der Berechnung der Nettokosten für das Jahr 2016) auf 346 Mio. Franken. Davon wurden 127 Mio. Franken zwischen den Segmenten ausgeglichen, wobei anzumerken ist, dass der Nettokostenausgleich 2017 auf den Nettokosten 2016 basiert.

Die Angabe des Nettokostenbetrags aus der Verpflichtung für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs der Grundversorgung gestattet es, die Einhaltung der Bestimmungen von Art. 51 Abs. 2 Bst. c VPG zu überprüfen. Dieser hält fest, dass die von der PostFinance geführten Finanzdienstleistungen maximal die anteiligen Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs tragen dürfen. Die nachfolgende Tabelle belegt, dass diese Vorgaben eingehalten wurden:

NETTOKOSTENAUSGLEICH		
Mio. Franken	Postdienste	Finanzdienstleistungen
Nettokostenausgleich	89	-89
Anteilige Nettokosten	229	96

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die nächste Tabelle zeigt die Aufteilung des Konzernergebnisses der Post in die Ergebnisse, die mit Dienstleistungen innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung erzielt wurden.

Zum einen wird deutlich, dass die Grundversorgung insgesamt kostendeckend erbracht werden konnte. Zum anderen zeigt sich, welchen Beitrag die Grundversorgung zum Gesamtumsatz des Konzerns geleistet hat. Die Grundversorgung generiert 42,2 % der Erlöse des Konzerns. Dies entspricht dem Anteil, den das Total der Dienstleistungen der Grundversorgung (3473 Millionen) am Total der Einnahmen des Konzerns (8224 Millionen) ausmacht. 57,8 % der Erlöse im Postkonzern werden dementsprechend ausserhalb der Grundversorgung erwirtschaftet.

Dem gegenüber fallen 40,9 % der Kosten in der Grundversorgung an (Total Kosten Grundversorgung von 3295 Millionen zum Total Kosten Konzern von 8051 Millionen). Das heisst, dass 59,1 % der Kosten im Postkonzern ausserhalb der Grundversorgung generiert werden.

Wie bereits im Vorjahr wird 2017 der Nettokostenausgleich nur innerhalb der Grundversorgung vorgenommen.

ERGEBNISSE DER DIENSTLEISTUNGEN DER GRUNDVERSORGUNG UND DES KONZERNS					
Mio. Franken	Dienstleistungen der Grundversorgung			Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung	Total Konzern
	Postdienste	Zahlungsverkehr	Total		
Erlöse	2 701	772	3 473	4 751	8 224
Kosten	2 468	827	3 295	4 756	8 051
Ergebnis vor Nettokostenausgleich	233	-55	178	-5	173
Nettokostenausgleich	89	-89	0	0	0
Ergebnis nach Nettokostenausgleich	144	34	178	-5	173

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Aus den Zahlen in der Tabelle lässt sich erkennen, dass das Konzernergebnis vor Ausgleich der Nettokosten 173 Mio. Franken beträgt. Dieser Betrag ist kleiner als das Ergebnis der Grundversorgung in Höhe von 178 Mio. Franken, da die Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung einen negativen Ergebnisbeitrag von 5 Mio. ausweisen.

Gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG gilt der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots als erbracht, wenn das Ergebnis des Konzerns höher als die Summe der Ergebnisse der Dienstleistungen der Grundversorgung und damit der Ergebnisbeitrag der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung positiv ist. Für das Jahr 2017 konnte der Nachweis in dieser Form nicht erbracht werden, da der Ergebnisbeitrag der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung im Gegensatz zu den Vorjahren negativ ausfiel. Grund hierfür war eine einmalige Sonderbelastung im Zusammenhang mit Rückvergütungen von zu viel erhaltenen Abgeltungen im Segment Postauto für die Jahre 2007 bis 2017, die mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) vereinbart wurden. Ohne diese Sonderbelastung wäre der Ergebnisbeitrag der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung positiv gewesen.

GENEHMIGUNG

Die PostCom hat den Sachverhalt anhand der ihr vorliegenden Zahlen eingehend geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Post den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots in 2017 trotz des negativen Ergebnisbeitrages der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung erbringen konnte. Bei dieser Einschätzung wurde zum einen die geringfügige Höhe des Verlustbetrages im Verhältnis zum Konzerngewinn, zum anderen die Tatsache berücksichtigt, dass die Sonderbelastung auf einer Rückführung zu viel erhaltener Subventionsbeträge für einen Zeitraum von insgesamt zehn Jahren beruht. Würde man nur den auf 2017 entfallenden Betrag berücksichtigen oder den Durchschnitt der Ergebnisse aus den Jahren 2016 und 2017 betrachten (in 2016 betrug das Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung 134 Mio. Franken), wäre das Quersubventionierungsverbot jeweils eingehalten worden. Die Genehmigung des Nachweises erfolgte auf Basis der zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes vorliegenden Zahlen und Angaben.

ERGEBNIS DER UNABHÄNGIGEN PRÜFUNG

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

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

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

Für das Rechnungsjahr 2017 wurden Post CH AG, PostFinance AG, Post Immobilien AG sowie Post Immobilien Management und Service AG geprüft.

In seinem Bericht an die PostCom stellt das Revisionsunternehmen fest, dass alle Bestimmungen der Postgesetzgebung, die in den Bereich der unabhängigen Kontrolle fallen, in allen wesentlichen Belangen nach seiner Beurteilung eingehalten wurden. In seinem Bericht zu Händen der PostCom hat das beauftragte Revisionsunternehmen auf die Ursachen der Sonderbelastungen und ihre Auswirkungen auf den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes ausdrücklich hingewiesen, aber gleichzeitig festgestellt, dass sie das Gesamtergebnis der Prüfung nicht einschränken.

Die PostCom hat den Bericht von KPMG zur Kenntnis genommen und angesichts des positiven Gesamturteils die Berechnung der Nettokosten, den Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleichs sowie den Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots für das Jahr 2017 überprüft und genehmigt.

ALLGEMEINE ENTWICKLUNG DER POSTMÄRKTE

Auch 2017 verzeichneten die Brief- und Paketmärkte unterschiedliche Entwicklungen. Die physischen Briefmengen gingen weiterhin zurück, bei den Paketen hingegen stieg das Volumen erneut. Die Kundinnen und Kunden wollen heute sieben Tage in der Woche bestellen und ihre Waren so rasch als möglich erhalten, auch aus dem Ausland. Trotz des intensiveren Wettbewerbs blieben die Marktanteile der traditionellen Postdiensteanbieterinnen mehr oder weniger unverändert, aber im Hintergrund stehen die Giganten wie Amazon oder Aliexpress bereit.

Die Kehrseite des Paketbooms und der immer kürzeren Lieferfristen zeigt sich im Druck auf die Arbeitsbedingungen. Um der Gefahr von Dumpinglöhnen und sonstigen prekären Arbeitsverhältnissen entgegen zu wirken, wird die PostCom im Laufe des Jahres 2018 Mindeststandards verabschieden, die für Unternehmen gelten werden, welche keinen Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen haben.

MELDEPFLICHT

Die Anzahl der ordentlichen meldepflichtigen Unternehmen blieb 2017 mit 44 Firmen unverändert. Hingegen nahm die Anzahl der vereinfacht meldepflichtigen Unternehmen auf 128 leicht zu. Damit waren im Mai 2018 bei der PostCom insgesamt 172 (Mai 2017: 165) meldepflichtige Unternehmen registriert. 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.

Im Juli 2017 eröffnete die PostCom ein Verwaltungsstrafverfahren gegen den Inhaber und Verwaltungsratspräsidenten einer Speditionsfirma wegen Verletzung der Meldepflicht nach Art. 4 Abs. 1 PG. Sie erliess im Dezember 2017 gestützt auf Art. 31 PG einen Strafbescheid im abgekürzten Verfahren und verhängte für die vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht eine Busse.

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.

BESCHREIBUNG DER DIENSTLEISTUNGEN UND DER ORGANISATION

Gemäss Postverordnung müssen die Anbieterinnen, die der ordentlichen Meldepflicht unterstehen, der PostCom angeben¹⁷, welche Dienstleistungen sie erbringen und wie sie organisiert sind. Bis anhin wurden diese Angaben im allgemeinen Kontext abgefragt.

Um mehr Kenntnisse über die die Struktur der Geschäftsbereiche und Geschäftsmodelle zu erhalten, verschickte das Fachsekretariat der PostCom 2017 erstmals einen ausführlichen Fragebogen an alle ordentlich meldepflichtigen Firmen. Evaluiert wurden Angaben bezüglich der Aufteilung zwischen Geschäfts- und Privatkunden, die genauen Prozesse der Wertschöpfungskette sowie Informationen zu den Standorten und zur Organisation der Annahmestellen. Die Post wurde von dieser Umfrage ausgenommen, da sie der PostCom im Rahmen der regulatorischen Berichterstattung (Art. 56 und Art. 60 VPG) detaillierte Auskünfte betreffend Grundversorgung, Rechnungswesen und Qualitätsangaben schicken muss.

Alle angeschriebenen Firmen beantworteten den Fragebogen. Die Qualität der Antworten fiel unterschiedlich aus, da insbesondere die kleineren Firmen entweder sehr allgemeine oder sehr spezifische Geschäftsmodelle haben. Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

- Die Firmen sind vorwiegend im Geschäftskundensegment (B2B¹⁸, 40 Firmen) mit Paketen tätig (35 Firmen).
- Rund ein Drittel der Firmen tätigen Brokergeschäfte¹⁹, mehrheitlich im Paketmarkt.
- Die Firmen nehmen keine konsistente Marktabgrenzung zwischen den Segmenten Express und Kurier vor.
- Die Firmen der Frühzustellung bieten keine Dienstleistungen in den Bereichen Express, Kurier und Velokuriere an, da diese mit der Frühzustellung nicht kombinierbar sind.
- Der Kurier- wie auch der Expressbereich ist stark durch die B2B-Geschäfte geprägt (24 Kurierfirmen bieten B2B an, 22 Expressfirmen bieten B2B an).
- Entlang der gesamten postalischen Wertschöpfungskette sind die meisten Mitarbeiter im Prozess der Zustellung tätig (mehrheitlich Teilzeitangestellte). Oft werden Abholung und Zustellung in einer Fahrt kombiniert.
- Die Annahmestellen der ordentlich gemeldeten Firmen sind mehrheitlich fremdbetrieben.
- Einschliesslich der Post verfügen die Firmen über 3'989 Annahmestellen. Die ordentlich gemeldeten Firmen betreiben rund 46% der Annahmestellen in der Schweiz, die Post 54% (wobei Poststellen und Postagenturen als Annahmestellen zu betrachten sind).

NACHWEIS DER EINHALTUNG DER BRANCHENÜBLICHEN ARBEITSBEDINGUNGEN

Alle meldepflichtigen Unternehmen müssen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten.

Die PostCom wacht darüber, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Ordentlich meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten müssen im Rahmen des Reportings den Nachweis erbringen, dass sie diese Voraussetzungen erfüllen. Dieser Nachweis ist ein integraler Bestandteil der Informationspflicht gegenüber der PostCom. Hat eine Anbieterin mit ihrem Personal einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen, gelten die branchenüblichen Arbeitsbedingungen als erfüllt.

¹⁷ ARTIKEL 4 ABSATZ 1 BUCHSTABEN B UND C VPG

¹⁸ B2B: BUSINESS TO BUSINESS, SENDUNGEN VON GESCHÄFTSKUNDEN AN GESCHÄFTSKUNDEN

¹⁹ ADMINISTRATIVE TÄTIGKEITEN IM BEREICH DER POSTDIENSTE. IM WESENTLICHEN BESTEHT DAS BROKERGESCHÄFT („BROKERAGE“) DARIN, POSTDIENSTE FÜR FREMDE RECHNUNG IM EIGENEN NAMEN ZU KAUFEN UND ZU VERKAUFEN UND NACH KONTRAKTPARTNERN ZU SUCHEN.

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

ANALYSE DER BRANCHENÜBLICHEN ARBEITSBEDINGUNGEN UND FESTLEGUNG DER MINDESTSTANDARDS

Die PostCom wird Mindeststandards für branchenübliche Arbeitsbedingungen gemäss Art. 61 Abs. 3 VPG festlegen. Aufgrund der Postgesetzgebung ist sie dafür funktionell und materiell zuständig.

Die PostCom beauftragte die Experten Roman Graf und Prof. Dr. Yves Flückiger (Universität Genf) mit einer wissenschaftlichen Studie, deren Fokus sich, nach Vorgabe der Postverordnung, auf die Mindeststandards für Jahreslohn, Arbeitszeit und Ferienanspruch richtete. In der Folge werteten die Studienverfasser von rund 100 Unternehmen die Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene sowie rund 28 000 individuelle Lohndaten aus dem operativen Bereich (ohne Administration) aus. Die Sozialpartner waren in jeder Etappe einbezogen und erhielten die Möglichkeit zur Stellungnahme. So konnten sich die Sozialpartner beispielsweise zu den für die Studie verwendeten Fragebogen äussern.

Die in dieser Studie ermittelten Referenzwerte und Informationen flossen in der Folge in die Diskussionen einer Expertengruppe ein, welche die PostCom eigens einsetzte und leitete. Mitglieder dieser Gruppe, die zwischen November 2017 und Februar 2018 zu drei Treffen zusammentraten, waren Vertreter von KEP&Mail (Verband der privaten Postdiensteanbieterinnen), der Post, der Gewerkschaften Syndicom und Transfair sowie Roman Graf als Verfasser der Studie und ein Vertreter der Direktion für Arbeit im SECO. In den Diskussionen liessen sich verschiedene Aspekte vertieft erörtern, darunter Fragen im Zusammenhang mit der Marktsegmentierung, dem Geltungsbereich sowie mit Temporärangestellten und Mitarbeitenden, die auf der Basis der Stückentschädigung entlohnt werden. Bezüglich der Mindeststandards (Arbeitszeit, Ferien und Lohn) kamen die Mitglieder der Expertengruppe zu keinem Konsens.

Neben der Studie Graf-Flückiger verfügte die PostCom über eine gewisse Menge an Zusatzinformationen. Dazu gehörten die Positionen der Mitglieder der Expertengruppe, die Mindestlöhne, die zwischen den Sozialpartnern im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen ausgehandelt wurden. Diese Zusatzinformationen waren insofern besonders wertvoll, als sie den Gesamtüberblick über den Postmarkt abrundeten.

Bezüglich der festzulegenden Mindeststandards im Postsektor ist es wichtig, sich deren Zweck vor Augen zu halten: Es handelt sich um Vorschriften, die Lohndumping verhindern und gleichzeitig den Markteintritt neuer Wettbewerber ermöglichen sollen. Dementsprechend werden sich diese Mindeststandards vom sozialen Existenzminimum unterscheiden, dessen Fixierung hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone liegt.

Gemäss den rechtlichen Abklärungen des Fachsekretariats muss der Entscheid der PostCom, mit dem sie die Mindeststandards festlegt, in Form einer Verordnung erlassen werden. Zuvor hat sie in der zweiten Hälfte 2018 bei den betroffenen Akteuren eine informelle Konsultation zum Verordnungsentwurf durchzuführen. Aus diesem Grund lässt sich diese Verordnung voraussichtlich auf den **1. Januar 2019** in Kraft setzen.

CROWDSHIPPING / INTERNET-PLATTFORMEN

Im Berichtsjahr hat sich die PostCom konkret mit dem Thema Sharing Economy befasst. Im Fokus steht dabei das sogenannte Crowdsourcing, ein Begriff, der sich wörtlich mit «Lieferung durch die Menschenmenge» übersetzen lässt. Das Crowdsourcing ist ein Liefersystem, bei dem man Privatpersonen dazu einlädt, eine Lieferung ganz oder teilweise durchzuführen.

Erstmals wurde ein Unternehmen eingehend geprüft, das für Postdienstleistungen eine Crowdsourcing-Tätigkeit ausführt und sich dazu auf eine Informatikplattform stützt. Dazu ist zu bemerken, dass die Fragestellungen, die solche Unternehmen aufwerfen, neu sind und durch die aktuelle Postgesetzgebung nicht klar geregelt werden.

Aus den Informationen des Unternehmens Z. ging klar hervor, dass es gegenüber ihrer Kundschaft die Gesamtverantwortung für die Wertschöpfungskette trägt. Nach eingehender Prüfung der Sachlage bejahte die PostCom die Meldepflicht des besagten Unternehmens. Damit erhielt dieser Fall Präzedenzcharakter für die Beurteilung der Meldepflicht weiterer Firmen, die basierend auf einer IT-Plattform Postdienstleistungen erbringen. Dementsprechend musste die Firma sich registrieren, was sie auch unverzüglich tat.

Weiter ist jede Firma, die Postdienstleistungen erbringt, verpflichtet, die einschlägigen Arbeitsbedingungen einzuhalten. Gestützt auf die dem Fachsekretariat vorliegenden Angaben war es im konkreten Fall noch verfrüht zu bestätigen, dass das Unternehmen Z. diese Bedingungen erfüllt. In der Schweiz hat die PostCom sich bereits mit einer Anbieterin befasst. Sie hält sie für grundsätzlich meldepflichtig und will, dass sie die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Das Fachsekretariat verfolgt die weiteren Entwicklungen aufmerksam.

WÜRDIGUNG DURCH DIE POSTCOM

Der rasante Wandel des Postmarkts erfordert Leitplanken. Aus diesem Grund kommt der Festlegung der Mindeststandards durch die PostCom grosse Bedeutung zu. Diese Standards sollen am 1. Januar 2019 in Kraft treten und für alle Unternehmen und Arbeitnehmenden gelten, die keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind.

Generell stellt sich bezüglich neuer Logistik- und Liefermodelle und deren Anbieterinnen die Frage, ob sie meldepflichtig sind. Die PostCom bejaht die Meldepflicht solcher Unternehmen und setzt sie durch. Auch wenn die neuen Akteure nicht direkt im physischen Logistikprozess tätig sind, so beeinflussen sie aufgrund ihrer Geschäftsmodelle und ihrer IT-Ausrichtung als Vermittler, Makler oder sonstige Auftraggeber dennoch massgeblich die Arbeitsbedingungen der Personen, welche die postalische Auslieferung von Gütern und Waren erledigen.

POSTMARKT

MARKTENTWICKLUNG

Die schweizerischen Postmärkte bestehen aus dem Briefmarkt bis 2 Kilogramm, dem Paketmarkt bis 30 Kilogramm, den Express- und Kurierdiensten, den Velokurierdiensten, dem Markt der Zeitungen und Zeitschriften sowie den Import- und Exportmärkten. Gesamthaft wurden im Jahr 2017 in diesen Märkten Umsätze in Höhe von 3,828 Mrd. Franken (2016: 3,838 Mrd. Franken) erzielt und 3,573 Mrd. Sendungen

befördert (2016: 3,704 Mrd. Sendungen). Im Vergleich zum Vorjahr lagen die Umsätze mit insgesamt -0,3 % nur moderat tiefer, die Volumina gingen um -3,5 % zurück. Beim Umsatz konnten die Privaten einerseits mehr Marktanteile erwirtschaften, andererseits kamen aber auch vermehrt Meldungen von Firmen aus dem Speditionsbereich, da die Meldepflicht in Zusammenarbeit mit dem Verband SpedlogSwiss präziser gefasst werden konnte.

POSTMARKT		Umsatz 2017 in Mio. CHF
Briefe bis 2 kg (national und grenzüberschreitend) mit Express und Kurier		2 056
davon: Briefe bis 2 kg national mit Express und Kurier		1 599
Pakete bis 30 kg (national und grenzüberschreitend) mit Express und Kurier, Velokurier		1 331
davon Pakete national bis 30 kg (mit Velokurier)		953
davon Velokurier		19
Zeitungen/Zeitschriften (national und grenzüberschreitend)		431
davon: Zeitungen/Zeitschriften national Frühzustellung		122
Vereinfachte Meldepflichtige		10
Total Postmarkt		3 828

Die vereinfacht meldepflichtigen Unternehmen generierten rund 10 Mio. Franken Umsatz. Dieser Umsatzanteil ist in den gesamten Postmarkt einberechnet, wird jedoch nicht in der Segmentaufteilung berücksichtigt.

Nicht nur die Schweiz, sondern auch andere Länder registrieren eine Flut von Kleinpaketen aus China und weiteren asiatischen Ländern. Pro Tag treffen in der Schweiz rund 40'000 solcher Pakete ein. Die Entschädigungen (Endkostenvergütung) für diese Pakete sind zu tief. Der Weltpostverein hat sich der Problematik angenommen.

JÄHRLICHES REPORTING

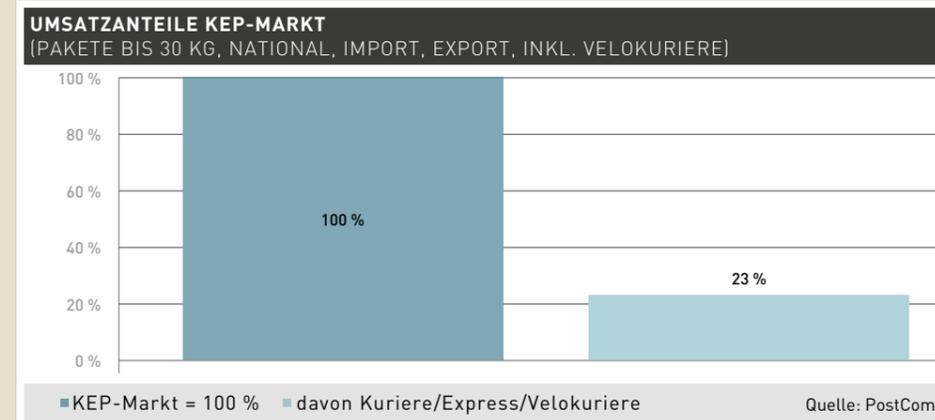
Die Daten zu den diversen Postmarktsegmenten stammen aus den jährlichen Reportings aller im Postmarkt präsenten Firmen, inklusive der Schweizerischen Post. Die PostCom wertete die Daten aus, um ihrer Marktaufsichts- und Marktbeobachtungspflicht nachzukommen.

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

PAKETMARKT

PAKETMARKT, INKL. KURIERDIENSTE UND EXPRESS SOWIE VELOKURIERE

Der gesamte KEP-Markt lässt sich wie folgt darstellen:



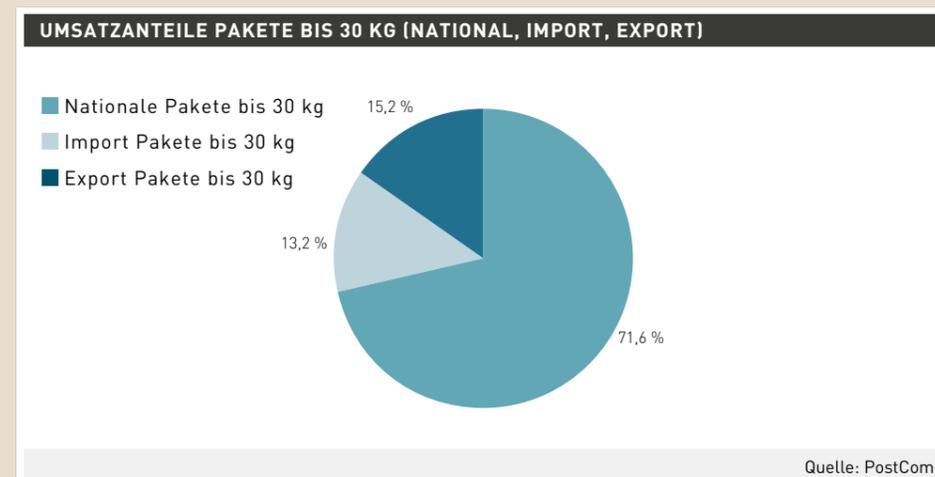
Der Umsatz beträgt 1,331 Mrd. Franken, dies bei einem Volumen von 171 Mio. Stück. Der Umsatz ist um +2.6 %, das Volumen um +7,4 % angestiegen. Anteilsmässig am gesamten KEP-Markt machen die Kurier/Expressdienste und Velokurier 23 % aus (2016: 25,1 %).

WACHSTUMSTREND IM ONLINEBUSINESS

Die Dynamik des Wachstums im E-Commerce hat weiter zugenommen. Die Investitionsbereitschaft ist weiterhin sehr hoch, der Leistungswettbewerb hart. In den nächsten fünf Jahren wird keine Trendwende erwartet. Im Gegenteil: Interaktionsformen via Browser und Mobile-Apps werden in Zukunft durch Chat-basierte Formen erweitert. Als nächstes könnten natürlichsprachige Dialoge folgen, gänzlich automatisierte Einkaufsvorgänge und auch digitale Assistenten. Letztere könnten eines Tages, stellvertretend für die Konsumenten Produktsuche, Preisvergleiche, Anbietersauswahl und andere Aspekte in Einkaufsvorgängen vornehmen. Diese Entwicklung steht auch im E-Commerce am Anfang.

Ausserdem geht die Verlagerung vom stationären Handel zum Onlinehandel weiter. Nach Angaben des Verbandes des Schweizerischen Versandhandels VSV wuchs der Schweizer Onlinehandel im Jahr 2017 um 10 %²⁰. Die Online-Auslandeinkäufe werden weiterhin überproportional wachsen. Seit 2015 hat eine erste Welle an Direktimporten aus China die Schweiz erfasst. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung bis 2020 fortsetzt und zusätzlichen Preisdruck im Markt erzeugen wird.

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



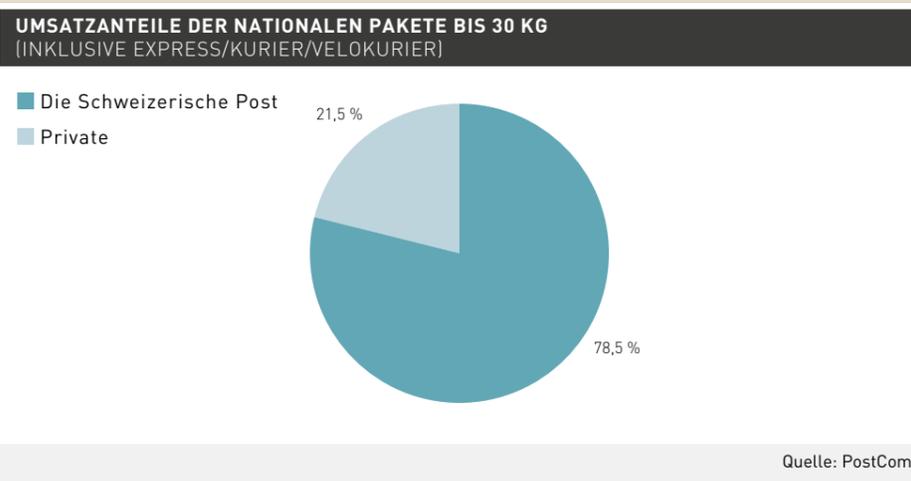
²⁰ MITTEILUNG DES VERBANDES DES SCHWEIZER VERSANDHANDELS UND DER GfK, 20.2.2018

Die privaten Anbieterinnen haben bei Import-Paketen umsatzmässig einen Anteil von 78,3 %, bei Export-Paketen von 79,9 %. Hier hat die Schweizerische Post eine weniger bedeutende Stellung. Im Vergleich zum Vorjahr blieb die Aufteilung bei den relevanten Mitbewerbern nahezu konstant.

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

MARKTANTEILE: NATIONALE PAKETE BIS 30 KILOGRAMM

Die Auswertungen zeigen, dass für das Geschäftsjahr 2017 die Stückmenge für nationale Pakete bis 30 Kilogramm 149 Mio. Sendungen betrug (Vorjahr 139 Mio. Sendungen).



Der Umsatz mit nationalen Paketen bis 30 Kilogramm belief sich auf 953 Mio. Franken gegenüber 912 Mio. Franken im Vorjahr. Diese Angaben betreffen den Marktanteil der Pakete bis 30 Kilogramm sowie alle Pakete der Express- und Kurierdienste und Velokuriere.

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

KURIERDIENSTE UND EXPRESS SOWIE VELOKURIERE

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

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

Für das Geschäftsjahr 2017 werden folgende Umsätze ausgewiesen:

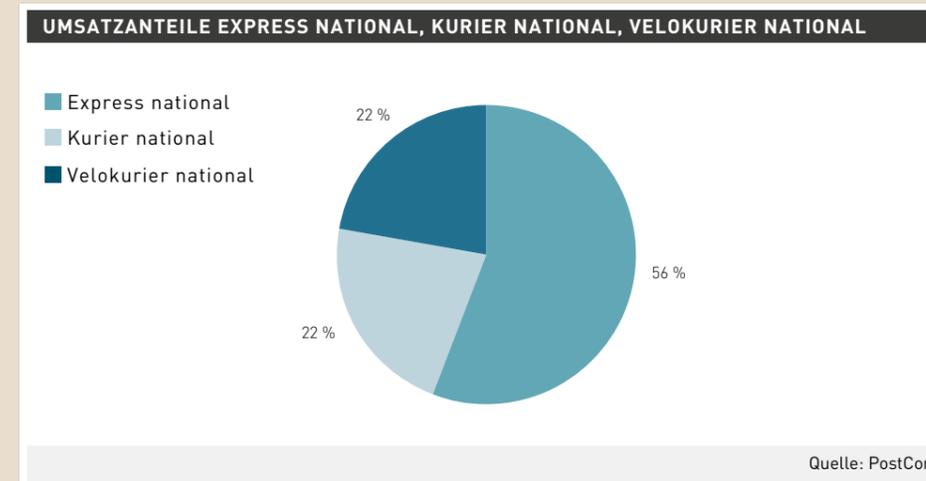
	BEREICH NATIONAL BRIEFE BIS 1 KG UND PAKETE BIS 20 KG (OHNE VELOKURIERE)	BEREICH NATIONAL BRIEFE BIS 2 KG UND PAKETE BIS 30 KG (MIT VELOKURIEREN)	BEREICH INTERNATIONAL IMPORT, EXPORT (BRIEFE BIS 2 KG UND PAKETE BIS 30 KG)
Total Umsatz in CHF	2 432 Mio.	2 552 Mio.	835 Mio.
davon Anteil Express und Kurierdienste	1,7 %	3,4 % (inkl. Velokuriere)	40,9 %

Im nationalen Postmarkt spielen die Express- und Kurierdienste quantitativ eine eher untergeordnete Rolle, da sie im starken Wettbewerb mit den regulären Brief- und Paketzustellungsunternehmen stehen. Die Kunden verzichten im Inland oft auf eine garantierte Zustellzeit. Um ihre Ausgaben zu verringern, nutzten viele Kunden die günstigeren Standardprodukte. Im Vergleich zum Vorjahr konnte sich der gesamte Umsatz im Bereich National - Briefe bis 2 Kilogramm und Pakete bis 30 Kilogramm und Velokuriere – steigern. Der Anteil von Express und Kurier blieb jedoch prozentual gleich (3,4 %).

International profitieren die Kurier- und Expressunternehmen nach wie vor von der grossen Nachfrage nach zeitgenauen Transportleistungen. Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich ist, beträgt der Anteil der Express- und Kurierdienste im internationalen Bereich 40,9 %. Im Vergleich zum Vorjahr resultiert hier eine leichte Abnahme.

NATIONALER EXPRESS-/KURIER-/VELOKURIER-MARKT

Der Umsatz in diesem Markt, der den Bereich Briefe bis 2 kg und Pakete bis 30 kg umfasst, beträgt insgesamt 88 Mio. Franken. Die separat ausgewiesenen Velokuriere realisierten einen Umsatz von 19 Mio. Franken, was einem Anteil von 22 % am nationalen Kurier/Express/Velokuriermarkt entspricht. Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Umsatzanteil der Velokuriere um 9 %.



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

In den Erläuterungen zur Postverordnung werden die Express- und Kuriersendungen beschrieben. Demgemäss umfassen die Express- und Kuriersendungen die adressierten Brief- und Paketsendungen, welche in der Regel schneller, ausserhalb der ordentlichen Zustellung der Post, in separaten Prozessen und zu höheren Preisen

befördert werden. Eine Differenzierung von Express und von Kurierdiensten wurde im schweizerischen Postgesetz nicht gemacht. Auch europaweit sind die Definitionen und Unterteilungen oftmals länderspezifisch. Auf EU-Stufe werden die Daten für Kurier- und Expressdiensten zusammen erhoben²¹.

BEWERTUNG PAKETMARKT

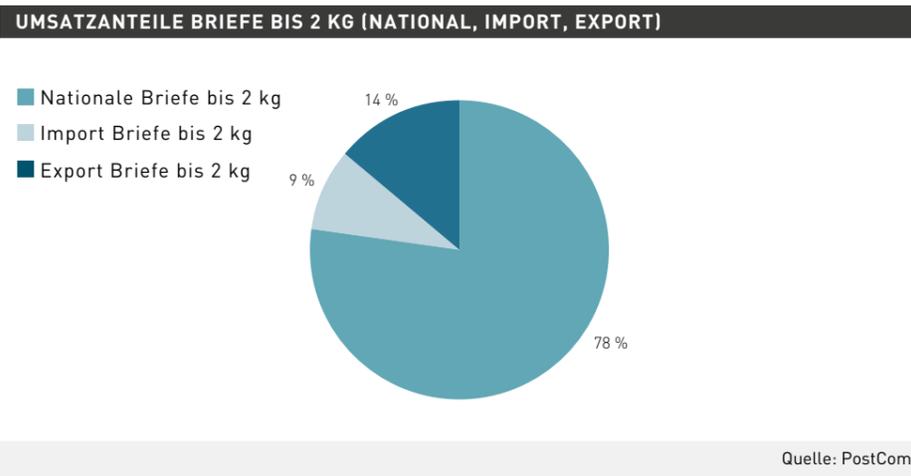
Im Paketmarkt zeigen sich entlang der gesamten Wertschöpfungskette exemplarisch die Auswirkungen des zunehmenden Online-Handels, der technologischen Innovationen sowie der Digitalisierung. In einem intensiver werdenden Wettbewerb mit steigenden Anforderungen suchen die Postdiensteanbieterinnen sich mittels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

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

Innovative Massnahmen im Mobilitätsbereich, unter anderem mit neuen Velokurierdiensten oder City-Logistik-Angeboten gekoppelt, dürften ein wesentlicher Bestandteil von sogenannten Smart Cities²² werden. Diese logische und konsequente Weiterentwicklung der urbanen ökologischen Zustellung wird in Zukunft zunehmen und sich auf weitere stadtnahe Gebiete ausdehnen. Beispiele für diese Entwicklungen sind unter anderem Pilotprojekte, bei welchen in Einkaufszentren bestellte Waren mittels Velokurier zugestellt werden.

BRIEFMARKT

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



Der gesamte Umsatz betrug 2,056 Mrd. Franken, bei einem Volumen von total 2,359 Mrd. Stück. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Umsatz mit -1,4 % weniger stark zurückgegangen (2016: -5,7 %). Das Volumen reduzierte sich mit -3,6 % stärker als im Vorjahr (2016: -2,9 %). Auch bei der Post ging der Umsatz mit -2,4 % weniger stark zurück als das Volumen (-4,3 %). Ein Grossteil der Privaten konnte ihre Marktanteile halten und weiter ausbauen.

Der Umsatzanteil der Import-Briefe am Gesamtmarkt bis 2 kg betrug 179 Mio. Franken. Die privaten Anbieterinnen haben einen Anteil von 21 % (2016: 20 %).

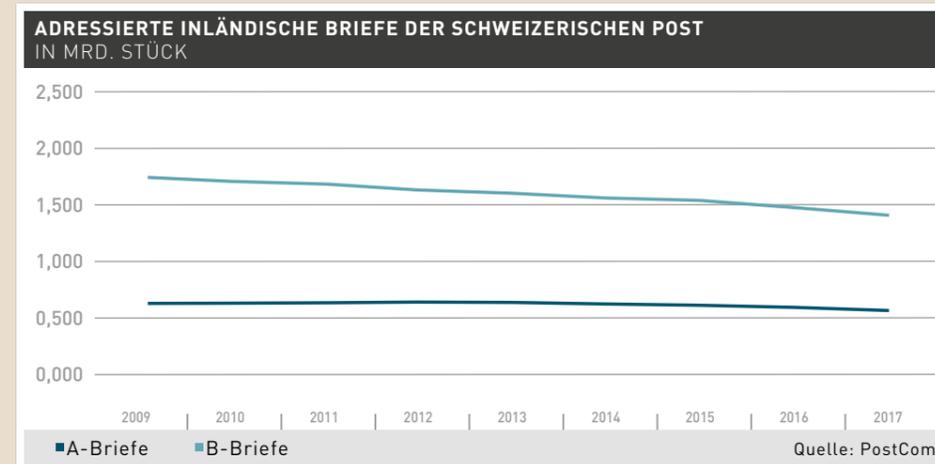
Der Umsatzanteil der Export-Briefe an diesem Markt belief sich auf 278 Mio. Franken, davon beanspruchen die privaten Anbieterinnen 40 % (2016: 37%).

MARKTANTEILE BEI DEN ADRESSIERTEN INLÄNDISCHEN BRIEFEN BIS 2 KILOGRAMM

Im Geschäftsjahr 2017 betrug das Volumen des gesamten nationalen Briefmarkts bis zwei Kilogramm 2,039 Mrd. Sendungen und der Umsatz 1,599 Mrd. Franken. Nach wie vor verfügt die Schweizerische Post im geöffneten Teilmarkt der inländischen Briefe durch ihr hohes Sendevolumen über einen marktbeherrschenden Anteil von 98,2 %.

Das Volumen der adressierten inländischen Briefe der Post war auch im Jahr 2017 rückläufig. Verzeichnet wurde eine Abnahme von insgesamt -4,2 % (2016: -3,8 %). Während die Menge der A-Briefe seit 2009 im Mehrjahresvergleich relativ konstant blieb, nahm die Anzahl der B-Briefe stärker ab.

Auch der Umsatz der adressierten inländischen Briefe der Post war rückläufig und betrug 1,576 Mrd. Franken im Jahr 2017. Dieser Rückgang fiel mit -2,2 % moderater aus als beim Volumen (-4,2 %).



BEWERTUNG BRIEFMARKT

Die Schweiz ist im Vergleich mit dem Ausland nach wie vor Spitzenreiterin bezüglich der Pro-Kopf-Briefmenge. Gestützt auf die Zahlen des Bundesamtes für Statistik (Stand Ende 2017) und das Sendevolumen der Post für adressierte Briefe bis 2 kg (Inland, Import, Export) erhielt jeder Einwohner der Schweiz von der Post im Jahr 2017 durchschnittlich 278 adressierte Briefe. Das sind pro Einwohner 13 Briefe weniger als im Vorjahr (-4,3 %). Nach wie vor ermöglicht es diese hohe Menge der Post, trotz Marktsättigung wesentliche Skalen- und Verbundeffekte zu realisieren.

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

²¹ DEFINITION GEMÄSS EUROPEAN COMMISSION, GLOSSARY OF POSTAL STATISTICS, REVISION 2017, SEITE 8

²² SMART CITY SCHWEIZ; VGL.: HTTP://WWW.SMARTCITY-SCHWEIZ.CH/DE/SMART-CITY/

Der Briefmarkt in der Schweiz hat sich im Vergleich zu anderen Ländern dennoch bislang als relativ resistent erwiesen. Für die Zukunft hängt jedoch viel von der öffentlichen Hand ab. Solange diese selbst ihren Schriftverkehr noch zum grossen Teil in Papierform abwickelt und teilweise auch die Schriftform bei Informationspflichten der Wirtschaft vorgibt, dürfte es keinen drastischen Einbruch der physischen Sendungsmengen in der Schweiz geben.

Seit 2013 ist der europäische Briefmarkt vollständig geöffnet. In der Schweiz sind – seit der Herabsetzung der Monopolgrenze auf 50 Gramm – mittlerweile 21,5 % des Volumens und 25,4 % des Umsatzes im nationalen Briefmarkt bis 1 kg für den Wettbewerb offen. Die privaten Anbieter können in der Schweiz nach wie vor erst einen kleinen Wettbewerbsanteil für sich beanspruchen. Der Anteil der Privaten wächst jedoch jährlich.

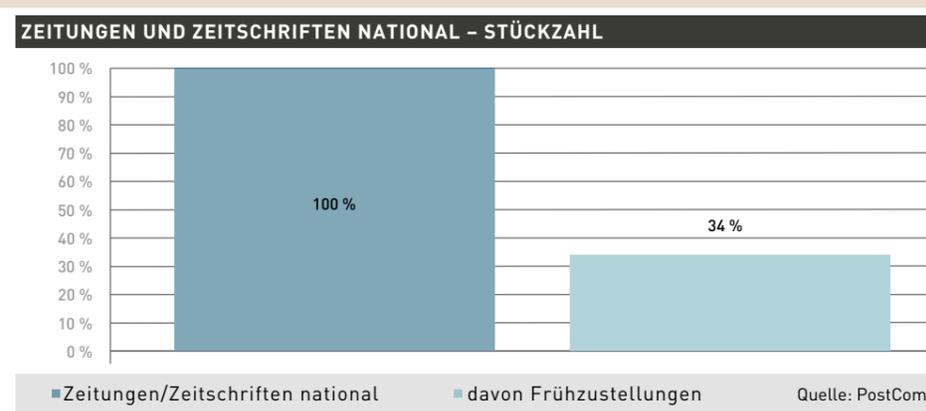
Speziell zu erwähnen ist schliesslich, dass die Wettbewerbskommission (Weko) der Post vorwirft, ihre marktbeherrschende Stellung bei Massenbriefsendungen zu missbrauchen. Die Post hat den Weko-Entscheid vom Dezember 2017 an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen.

ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

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

Im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften betrug der Umsatz 431 Mio. Franken. Die Sendungsmenge belief sich auf insgesamt 1,043 Mrd. (inklusive Import und Export). Marktführerin in diesem Teilsegment sind die Schweizerische Post sowie deren Konzerngesellschaft Presto. Im Vergleich zum Vorjahr sanken Umsatz (-3,3 %) und Volumen (- 4,8 %).

In der folgenden Aufteilung nach Stückzahl wird die Frühzustellung im nationalen Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt separat ausgewiesen:



Die Sendungsmenge des nationalen Zeitungs- und Zeitschriftenmarktes beträgt insgesamt 1,016 Mrd. Stück. Mehr als ein Drittel aller abonnierten Zeitungen und Zeitschriften werden in der Schweiz früh zugestellt.

Gemäss den Erhebungen des Bundesamts für Statistik nimmt die Anzahl der Zeitungen in der Schweiz seit Jahrzehnten stetig ab. Hingegen wird durch die fortschreitende Digitalisierung die orts- und zeitungsbundene Verfügbarkeit von Wissen ständig transformiert. In der Schweiz informieren sich bereits 41% der Bevölkerung hauptsächlich über Newssites oder Social Media²³.

Die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) wies in ihrem Positionspapier darauf hin, dass das Mediensystem Schweiz – Angebote, Verlagshäuser, Plattformen – schon immer geprägt war durch die Kleinräumigkeit mit starken sprachregionalen und kulturellen Ausprägungen. Als Folge der Digitalisierung ist davon auszugehen, dass sich zusätzlich unterschiedliche Erwartungen und Ansprüche an Medienleistungen verstärken werden²⁴. Die Medien- und Kommunikationslandschaft sollte als ein Ganzes betrachtet werden. Die EMEK empfiehlt der Medienbranche, ihr Profil gegenüber Blogs, Corporate Publishing, Content Marketing, Native Advertising und anderen alternativen Angeboten zu schärfen und ihre publizistischen Leistungen und die damit verbundenen berufsethischen Kodizes wirksam zu verteidigen.

INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

Die PostCom hat als Ad-hoc-Beobachterin im Jahre 2017 zu den Arbeiten der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden (ERGP) beigetragen. Der Präsident nimmt mit dem Leiter Fachsekretariat jeweils an den internationalen Konferenzen teil, während die Mitglieder des Fachsekretariats in Spezialausschüssen tätig sind.

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

²³ QUALITÄT DER MEDIEN, JAHRBUCH 2017, FÖG/ UNIVERSITÄT ZÜRICH, SCHWABE

²⁴ ZUKUNFT DER MEDIEN- UND KOMMUNIKATIONSORDNUNG SCHWEIZ: TRENDS, SZENARIEN, EMPFEHLUNGEN, BAKOM, 30.10.2017



VERFAHREN UND AUF SICHTSRECHTLICHE ANZEIGEN

BEHANDLUNG VON AUF SICHTSRECHTLICHEN ANZEIGEN

Im Berichtsjahr hat das Fachsekretariat der PostCom insgesamt 32 Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern (sogenannte «Bürgerbriefe») erhalten, die Reklamationen gegenüber der Post vorbrachten (2016: 40). Sie betrafen unter anderem die Zustellpraxis der Post bei Paketen, Beanstandungen im Zusammenhang mit Poststellen und Postagenturen, Probleme bei Nachsendeaufträgen und verlorengegangene oder zu spät zugestellte Sendungen. Angesichts der geringen Anzahl können die Beanstandungen jedoch nicht als repräsentativ betrachtet werden. Hinzu kamen nochmals so viele Zusendungen, die entweder diverse Anfragen enthielten oder zuständigkeitshalber an das BAKOM, die Post oder den Preisüberwacher weitergeleitet wurden.

In Bezug auf die übrigen Anbieterinnen von Postdiensten ist 2017 ein Bürgerbrief eingegangen (2016: 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.

VERFAHREN BETREFFEND HAUSBRIEFKÄSTEN

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

ANZAHL VERFAHREN

2017 gingen 87 Eingaben und Anfragen betreffend den Briefkastenstandort ein (2016: 45). Manche Streitigkeiten konnten nach Erläuterung der Rechtslage oder nach nochmaligem Gespräch der Antragsteller mit der Post gütlich beigelegt werden. In 42 Fällen (2016: 27) wurde ein Verwaltungsverfahren eröffnet. Nach einer starken Zunahme der Gesuche zwischen 2013 und 2015 und einem Rückgang 2016 nahmen diese im Berichtsjahr wieder stark zu. Die Hälfte der Verfahren 2017, nämlich 21, wurde im vierten Quartal eröffnet.

Die PostCom hat 2017 in 16 Verfahren Verfügungen über den Briefkastenstandort erlassen (2016: 33). In 13 Fällen wies die PostCom die Anträge der Gesuchsteller ab,

in zwei Fällen hiess sie diese gut. Ein Verfahren endete mit einer Teilguthessung. In 12 Fällen (2016: 16) wurde das Verfahren vor der PostCom als gegenstandslos abgeschlossen, entweder weil die Parteien eine einvernehmliche Lösung fanden oder die Gesuchsteller ihre Anträge zurückzogen. Keine der 2017 ergangenen Verfügungen in Hausbriefkastenfällen wurde vor Bundesverwaltungsgericht angefochten.

Das Bundesverwaltungsgericht wies im Berichtsjahr eine Beschwerde gegen die Verfügung 19/2016 der PostCom vom 23. Juni 2016 ab (Urteil A-5165/2016 vom 23. Januar 2017).

AUS DER PRAXIS

Grossmehrheitlich betrafen die Verfügungen der PostCom Ein- oder Zweifamilienhäuser. In den meisten Fällen kam die PostCom zum Schluss, dass die Post zurecht die Versetzung des Briefkastens an die Grundstücksgrenze forderte, und wies die Gesuche der betroffenen Liegenschaftseigentümer ab. Ein Gesuch wurde von der PostCom gutgeheissen, weil die PostCom die betroffene Liegenschaft als Geschäftshaus wertete, bei dem der Hausbriefkasten im Bereich des Hauseingangs aufgestellt werden kann (Verfügung Nr. 8/2017 vom 4. Mai 2017). Eine weitere Guthessung erfolgte in einem Fall, in dem aufgrund der besonderen Umstände der Hausbriefkasten nicht direkt an der Grundstücksgrenze aufgestellt werden konnte.

In zwei Fällen setzte sich die PostCom erstmals mit der Anwendbarkeit des Ausnahmetatbestands bei Liegenschaften unter Denkmalschutz auseinander. Art. 75 Abs. 1 Bst. b VPG setzt voraus, dass bei einer behördlich als schutzwürdig bezeichneten Baute ein Briefkasten am regulären Standort zu einer Beeinträchtigung der Ästhetik führen würde. Die Ausnahmebestimmung verlangt somit einerseits eine unter Denkmalschutz gestellte Liegenschaft, andererseits aber auch eine Beeinträchtigung der Ästhetik. Die PostCom weist darauf hin, dass die Beeinträchtigung eine gewisse Relevanz aufweisen muss. Als typisches Beispiel für die Anwendung von Art. 75 Abs. 1 Bst. b VPG kann ein Altstadtgebiet gelten, in dem ein Anbringen von Briefkästen im Aussenraum ohne gewichtige Störung des Ortsbildes nicht möglich ist und die Zustellung deshalb in Briefkästen in den Hauseingängen erfolgt (vgl. Verfügungen Nr. 22 und 23/2017 vom 7. Dezember 2017).

Im Mai 2017 wies die PostCom die Post CH AG im Rahmen vorsorglicher Massnahmen an, die Hauszustellung für 63 Haushalte in der Stadt Neuenburg unverzüglich wieder aufzunehmen. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass vor der rechtlichen Überprüfung der Briefkastenstandorte durch die PostCom die Abwägung zwischen den Interessen der Parteien es gebiete, den bisherigen tatsächlichen Zustand während des Verfahrens weiterzuführen. Die Post unterzog sich in der Folge den Anträgen der Gesuchstellerin und akzeptierte die bisherigen, ordnungskonformen Briefkastenanlagen bei den Hauptzugängen zu den Mehrfamilienhäusern.

Im Urteil A-5165/2016 vom 23. Januar 2017 äusserte sich das Bundesverwaltungsgericht namentlich zum allgemein benutzten Zugang zu einer Liegenschaft. Zudem lehnte es Einwände ab, die von der Gesuchstellerin gestützt auf das Gleichbehandlungsgebot, auf den Vertrauensschutz, das Wohnheitsrecht und das Verhältnismässigkeitsprinzip vorgebracht worden waren. Darüber hinaus bestätigte das Bundesverwaltungsgericht die unter altem Recht entwickelte Rechtsprechung zum Mehraufwand, der bei Zustellung in einen nicht regelkonformen Hausbriefkasten anfällt. Dieser Mehraufwand ist nicht nur im konkreten Einzelfall in Betracht zu ziehen. Vielmehr kann er aufgrund der landesweiten Grundversorgungsverpflichtung auf sämtliche Postkunden in der ganzen Schweiz in vergleichbarer Situation hochgerechnet werden.

VERFAHREN BETREFFEND HAUSZUSTELLUNG

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

Bei Streitigkeiten über die Hauszustellung zwischen der Post und Empfängerinnen und Empfängern von Postsendungen hat die PostCom 2017 sieben Verfahren eingeleitet (2016: 3) und 5 Entscheide erlassen (2016: 1). In drei Fällen wies die PostCom die Gesuche um Hauszustellung ab (Verfügung Nr. 13/2017 vom 28. Juni 2017 sowie Verfügungen Nrn. 20 und 21/2017 vom 5. Oktober 2017). In zwei Fällen hiess sie die Gesuche gut (Verfügungen Nr. 19/2017 vom 5. Oktober 2017 und Nr. 24/2017 vom 7. Dezember 2017). Zwei Verfahren konnten zufolge Einigung zwischen den Parteien über die Ersatzlösung für die Hauszustellung abgeschlossen werden. In einem Verfahren ordnete die PostCom im Rahmen von vorsorglichen Massnahmen die Wiederaufnahme der Hauszustellung an. Keine der 2017 ergangenen Verfügungen wurde vor Bundesverwaltungsgericht angefochten.

AUS DER PRAXIS

- In der Verfügung Nr. 13/2017 vom 28. Juni 2017 hat die PostCom das Gesuch um Fortführung der Hauszustellung zu einem Haus abgewiesen, das 2,1 km von einer Siedlung entfernt ist. Zudem hat es die Verhältnismässigkeit der von der Post vorgeschlagenen Ersatzlösung – ein Postfach in Ortskern dieser Siedlung – als verhältnismässig befunden. Dieser Entscheid erfolgte, nachdem das Bundesverwaltungsgericht bezüglich eines Hauses in der Nähe die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung abgelehnt und die Ersatzlösung der Post für rechtmässig befunden hatte (Urteil A-6195/2015 vom 17. März 2017).
- In zwei Entscheiden hat die PostCom die Einstellung der Hauszustellung durch die Post nach einem Eigentümerwechsel geschützt und festgehalten, dass die den Bewohnern vorgeschlagenen Ersatzlösungen bei Häusern an der Zustelltour ordnungskonform sind (vgl. Verfügungen Nrn. 20 und 21/2017 vom 5. Oktober 2017).
- In der Verfügung Nr. 19/2017 vom 5. Oktober 2017, die sieben ganzjährig bewohnte Häuser im Kanton Jura betraf, hat sich die PostCom mit dem Siedlungsbegriff nach Art. 14 Abs. 3 PG auseinandergesetzt. Nach dessen Auslegung kam sie zum Schluss, dass der Wortlaut von Art. 31 Abs. 1 VPG mit der Siedlungsdefinition (Bst. a) und der Zweiminutenregel (Bst. b) von einer ziemlich hohen Siedlungsdichte ausgeht, die in Art. 14 Abs. 3 PG so nicht vorgesehen ist. Im vorliegenden Einzelfall befand die PostCom, dass eines der sieben Häuser zu einer ganzjährigen bewohnten Siedlung gehört, deren lockere Bebauung zwar nicht dem Siedlungsbegriff von Art. 31 Abs. 1 VPG entspricht, in die jedoch gestützt auf Art. 14 Abs. 3 PG eine Zustellverpflichtung der Post besteht. Bei den übrigen sechs Häusern, bei denen kein Anspruch auf Hauszustellung besteht, verlangte die PostCom eine angemessene Ersatzlösung.
- In einem Entscheid hat sie die Pflicht der Post zur Erbringung der Hauszustellung bejaht, da die Wegzeit ab dem Siedlungsrand bis zum betreffenden Haus hin und zurück mit einem Motorfahrzeug in zwei Minuten zurückgelegt werden kann und die Wegzeit unabhängig vom von der Post im konkreten Fall eingesetzten Fahrzeug nach objektiven Kriterien zu messen ist (vgl. Verfügung Nr. 24/2017 vom 7. Dezember 2017)
- In einem Verfahren, das noch hängig ist, stellte die Post die Hauszustellung ein, obwohl die PostCom zuvor auf Antrag mehrerer Parteien ein Verfahren eingeleitet hatte. Die Post begründete die Einstellung der Hauszustellung mit der Gefährdung des Postpersonals, zumal es auf der Strasse zum Zustellort mehrere Monate zuvor zu einem Hangrutsch gekommen war. Die PostCom

verneinte das Vorliegen einer direkten Gefährdung und ordnete am 2. Juni 2017 im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme die umgehende Wiederaufnahme der Hauszustellung an.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Jahr 2017 zwei Entscheide betreffend die Hauszustellung gefällt:

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

SCHLICHTUNGSSTELLE

Die Schlichtungsstelle wurde geschaffen, um in zivilrechtlichen Streitigkeiten zu vermitteln und so die Zivilgerichte zu entlasten. Der Begriff „Zugang zur Justiz“ hat eine breitere Bedeutung erlangt und gilt auch für den aussergerichtlichen Rechtsschutz. Hier kommt die Schlichtungsstelle zum Zuge. Sie dient dazu, dass die Kundinnen und Kunden ihre Rechte im Alltag geltend machen können. Sie ebnet niederschwellig den Zugang zum Recht, baut Barrieren ab und bietet die Möglichkeit, bei Konflikten das Ungleichgewicht und Informationsgefälle, das zwischen Kundschaft und Anbieterinnen strukturell bedingt besteht, auszugleichen. Der Schlüsselbegriff ist der Dialog. An Stelle einer einseitigen Informationskommunikation, die oft aus allgemeinen Aussagen, Standardsätzen oder Textbausteinen besteht und auf Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) verweist, tritt das individuelle Gespräch.

Im Berichtsjahr konnten sämtliche Konflikte aussergerichtlich gelöst werden, was zeigt, dass der vom Gesetzgeber gewählte Ansatz zur gütlichen Lösungsfindung sich bewährt. Einen grossen Teil der Arbeit machen die telefonischen oder E-Mail-Anfragen aus. Im Jahre 2017 wurden insgesamt rund 1'500 Kontakte (Anfragen, Anliegen, Gesuche) bearbeitet, wobei Information und Beratung anteilmässig deutlich zugenommen haben.

Statistisch nicht erfasst sind die Eingaben und Anfragen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Schlichtungsstelle fallen. Sie werden geprüft und z.B. an die PostCom (Standort Briefkasten), an den Bankenombudsman (Differenzen mit der PostFinance AG) oder an die Ombudscm (Streitigkeit mit einem Fernmeldedienst- oder Mehrwertdienstanbieter) oder an eine andere zuständige Beschwerde-, Vermittlungs- und Beratungsstelle weitergeleitet.

Lässt man die erfolgsneutralen Geschäftsbehandlungen (Information und Beratung) ausser Betracht, so bewegen sich die effektiven „Fälle“ in der Grössenordnung des Vorjahres. Dies gilt auch für die Erfolgsquote. Ein Fall ist derzeit noch pendent, weil er zusätzlicher Abklärungen bedarf.

Der ausführliche Bericht ist auf der Website www.ombud-postcom.ch abrufbar.

STATISTIK	
A. Gesuche im Berichtsjahr	
Telefonische und E-Mail-Kommunikationen vom 01.01. bis 31.12.2017	
Total	1486
B. Fälle im Berichtsjahr	
Total Falleröffnungen vom 01. Januar bis 31. Dezember 2017	68
C. Beschwerdegründe und Forderungen	
Pro Fall können mehrere Gründe und Forderungen zusammenfallen, z.B. Verlust oder Verspätung und Schadenersatz.	
Verlust Sendung	25
Ersatz des Folgeschadens	2
Verspätung	2
Verweigerte Zustellung	12
Ersatz des direkten Schadens	21
andere Gründe	24
D. Sprachen	
Deutsch	49
Französisch	15
Italienisch	4
E. Ausgang der Verfahren	
Vergleich	36
Anerkennung	17
Rückzug infolge Behebung des Problems oder Aussichtslosigkeit	14
Kein Vergleich/pendent	1



ÜBER DIE POSTCOM

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

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

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

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



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

AUFTRAG UND TÄTIGKEIT

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

Die PostCom erfüllt vor allem folgende Aufgaben:

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

ABGRENZUNG ZU ANDEREN AUFSICHTSBEHÖRDEN

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

Der Bund steuert seine verselbstständigten Einheiten auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Die strategischen Ziele des Bundesrates sind damit ein zentrales Instrument in der 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.



RECHTSSETZUNGSVERFAHREN

Die geltende Postgesetzgebung ist seit Oktober 2012 in Kraft. In den vergangenen fünf Jahren hat die PostCom ihre Erfahrungen mit dem Vollzug des Postgesetzes und der Postverordnung VPG gesammelt, analysiert und teilweise auch schon in Berichten und Stellungnahmen zuhanden des Bundesrates und anderen Ämtern festgehalten.

Im Hinblick darauf, dass der Bundesrat voraussichtlich bis im Sommer 2018 die Eckwerte zur Postgesetzgebung festlegen wird, hat die PostCom eine umfassende Übersicht über den Rechtssetzungsbedarf erstellt, der aus ihrer Sicht besteht. Nach Sachgebieten geordnet, hat sie dazu entsprechende Vorschläge erarbeitet.

KOMPETENZABGRENZUNG ZWISCHEN DEN BEHÖRDEN

Die klare Zuweisung zusammenhängender Aufgabengebiete ist nach wie vor aktuell und soll nach Ansicht der PostCom einer Lösung zugeführt werden.

Empfehlung: Den verschiedenen Behörden sind Aufgabengebiete und alle damit verbundenen Kompetenzen zu übertragen, so dass jede Behörde in ihrem Zuständigkeitsbereich die Gesamtverantwortung trägt und eine Gesamtschau vornehmen kann. Die Regulierungsaufgaben des BAKOM im Bereich Zahlungsverkehr wären sinnvollerweise der PostCom zu übertragen, was auch die Prozessabläufe vereinfachen würde.

Mögliche Aufgabenzuweisung:

- Die Vorbereitung der Gesetzgebung wird mit allen dazugehörenden Funktionen und Aufgaben dem UVEK (BAKOM) zugewiesen (policy development and evaluation). Zusätzlich erfüllt das BAKOM die Aufgaben in Zusammenhang mit der Presseförderung.
- Die operative Kontrolle/Aufsicht über die Grundversorgung und die Regulierungstätigkeit werden zusammen mit allen daraus resultierenden Aufgaben der PostCom zugewiesen (policy implementation).
- Die Wahrnehmung der Eignerfunktion liegt beim Finanzdepartement (Eidg. Finanzverwaltung).

GRUNDVERSORGUNG

VORGABEN FÜR DIE ENTWICKLUNG DES POSTSTELLENNETZES

Die Vorgaben der Postverordnung VPG im Sinne nationaler Durchschnittswerte sind kein griffiges Kriterium für die Entwicklung des Poststellennetzes. Gleich verhält es sich mit der Anforderung, dass pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle zu betreiben sei. Es sind neue Vorgaben zu entwickeln.

Empfehlung: Das Fehlen wirkungsvoller Vorgaben hat es der Post ermöglicht, lange fallweise vorzugehen und alleine über die für den Service public wichtige Frage der Netzentwicklung zu entscheiden. Der Wunsch nach neuen Vorgaben wurde inzwischen aufgenommen. Der vom UVEK einberufene runde Tisch wird begrüsst.

QUALITÄTSSICHERUNGSSYSTEM FÜR POSTAGENTUREN

Das Postagenturennetz wird laufend ausgebaut und gewinnt weiterhin an Bedeutung (2017: 1189 Poststellen und 968 Agenturen). Deshalb ist eine Professionalisierung des Betriebs der Postagenturen angezeigt.

Empfehlung: Aufgrund der fortschreitenden Umwandlung von Poststellen in Agenturen erachtet die PostCom eine rechtliche Regelung für Postagenturen erforderlich. Die Post soll zur Einführung eines Qualitätssicherungssystems für Postagenturen verpflichtet werden.

DIENSTLEISTUNGEN DES ZAHLUNGSVERKEHRS:

ABLIEFERUNG VON BAREINNAHMEN

Die Möglichkeit für Bareinzahlungen an der Haustüre in Ortschaften, die nur über Postagenturen bedient werden, bietet die Post nur den Privatkunden und nicht den Geschäftskunden an. Hier besteht eine Lücke.

Empfehlung: Die Post soll verpflichtet werden, für KMU Möglichkeiten zur Ablieferung von Bareinnahmen zu schaffen, wo Poststellen fehlen.

UMWANDLUNG VON POSTSTELLEN - VERFAHREN NACH ART. 34 VPG ALS SCHLICHTUNGSVERFAHREN

Das Verfahren vor der PostCom ist nicht ein Rechtsmittelverfahren, sondern ein Schlichtungsverfahren. Dieser Umstand sollte im Wortlaut der Verordnung zum Ausdruck kommen.

Empfehlung: Art. 34 Abs. 4 VPG wird entsprechend ergänzt: «Die PostCom sucht zwischen der Post und den betroffenen Gemeinden zu schlichten. Sie kann die betroffenen Stellen zu einer Verhandlung einladen.»

ERWEITERUNG DES SPIELRAUMS DER POSTCOM FÜR DIE BEHANDLUNG VON EINGABEN GEGEN POSTSTELLENSCHLISSUNGEN

Auf der operativen Ebene hat es sich bei der Behandlung von Poststellendossiers als Nachteil erwiesen, dass der PostCom die Kompetenz fehlt, Dossiers zwecks Abklärung einer bestimmten Lösung an die Post zurückzuweisen, bevor sie eine Empfehlung an die Post abgibt.

Empfehlung: Der PostCom ist die Kompetenz zu erteilen, in Verfahren nach Art. 34 VPG Dossiers vor der Abgabe einer Empfehlung zwecks Prüfung einer bestimmten Lösung an die Post zurückzuweisen.

VERFAHREN HAUSSERVICE

Der Hausservice hat an Bedeutung stark zugenommen. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts liegen Änderungen im Hausservice jedoch im alleinigen Ermessen der Post. Die Postverordnung enthält keine entsprechenden Regelungen.

Empfehlung: Sind Anpassungen am Hausservice geplant, sollten hinsichtlich des Einbezugs der Gemeinden die gleichen Regelungen gelten, wie sie für die Verlegung oder Schliessung von Poststellen oder Postagenturen zur Anwendungen kommen. Das heisst, dass die Post mit den betroffenen Gemeinden den Dialog aufnehmen muss und die Gemeinden das Recht erhalten, die PostCom anzurufen.

VERHÄLTNISSMÄSSIGKEITSPRINZIP BEI DER HAUSZUSTELLUNG IN DÜNNBESIEDELTEN GEBIETEN

Die wörtliche Interpretation von Art. 31 Abs. 1 VPG und die darauf gestützte rechtlich festgelegte Berechtigung für die Hauszustellung führt zu einer einschneidenden Änderung der Zustellpraxis in dünnbesiedelten Gebieten, wenn dabei das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht gebührend berücksichtigt wird.

Empfehlung: Aus der Entstehungsgeschichte des Postgesetzes und der VPG ist der Schluss zulässig, dass diese Änderung so nicht gewollt war, sondern dass die damalige Praxis weitergeführt werden sollte. Art. 31 VPG ist entsprechend zu formulieren.

GESAMTSCHAU BEI ERSATZLÖSUNGEN FÜR DIE HAUSZUSTELLUNG

Gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann die PostCom keine Ersatzlösungen nach Art. 31 Abs. 3 VPG anordnen. Der enge Sachzusammenhang und die Wichtigkeit der Frage für die Betroffenen legen nahe, dass die PostCom Ersatzlösungen anordnen kann.

Empfehlung: Die PostCom soll in Verfahren bezüglich Hauszustellung auch die von der Post angebotenen Ersatzlösungen auf deren Angemessenheit hin überprüfen und allenfalls Alternativen anordnen können.

ANSPRUCH AUF HAUSZUSTELLUNG IN GEBIETEN MIT HAUSSERVICE

In Gebieten mit Hausservice werden Personen ohne Hauszustellung durch Schliessung der Poststelle oder der Postagentur besonders stark betroffen. Dies, weil sie nicht nur bezüglich Hauszustellung, sondern auch hinsichtlich Bezug von anderen Postdienstleistungen in einem bedienten Zugangspunkt gänzlich von der Postversorgung ausgeschlossen sind. Weitere Probleme ergeben sich bei der Abholung der Post, wenn kein öffentlicher Zugangspunkt mit Postfächern mehr existiert. Teilweise müssen extrem lange Fahrzeiten in Kauf genommen werden.

Empfehlung: Die PostCom empfiehlt, auf Einschränkungen des Service public, die einzelne Personen derart hart treffen, zu verzichten: Die Post sollte deshalb in allen Gebieten, in denen sie eine Poststelle schliesst und einen Hausservice einführt, bei allen Haushalten die Hauszustellung gewährleisten.

AUFSICHT

KONTROLLKOMPETENZEN POSTCOM BEZÜGLICH ANGABEN DER MELDEPFLICHTIGEN

In der Praxis erscheinen der PostCom die Angaben der meldepflichtigen Unternehmen in einigen Fällen nicht plausibel. Sie kann diese aber nicht vertieft prüfen, da ihr die Instrumente für effektive Kontrollen fehlen.

Empfehlung: Die PostCom sollte die Kompetenz erhalten, von den Meldepflichtigen auf Stichprobenbasis Revisionsbestätigungen zum Umsatz und Sendevolumen einzuverlangen.

MELDEPFLICHT

Viele Unternehmen missverstehen die geltende Postgesetzgebung dahingehend, als sie annehmen, dass nur traditionelle Postdiensteanbieterinnen diesen Vorschriften unterworfen seien. Solche Firmen, die auch postalische Leistungen anbieten, registrieren sich deshalb nicht oder zögern ihre Anmeldung hinaus.

Empfehlung: Der Begriff der Postdiensteanbieterinnen ist näher zu präzisieren, damit alle auf diesem Markt vertretenen Akteure gleich behandelt werden. Die Meldepflichtigen werden per Gesetz verpflichtet, die gesamte Paketmenge selber zu melden und dafür die Aufsichtsabgabe zu bezahlen.

WETTBEWERBSBEHINDERUNGEN

Es fehlt ein Verbot von Koppelungsrabatten (Abhängigkeit des Preises eines Produkts ausserhalb des Monopols vom Kauf eines Produkts innerhalb des Monopols). Zusätzlich sollten die gewährten Rabatte der PostCom bekanntgegeben werden.

Zudem sind diese Probleme anzugehen:

- das Fehlen von Durchsetzungsmechanismen für den Zugang zu Teilleistungen,
- die faktisch zu hohen Preise für die Gewährung des Zugangs zu Postfachanlagen und den Austausch von Adressdaten und
- das Fehlen eines wirksamen Systems für die Gewährung des Zugangs zu nicht frei zugänglichen Briefkästen für alle Marktteilnehmer.

Alle diese Wettbewerbsbeeinträchtigungen wirken sich zum Nachteil der Konkurrenten der Post aus.

Empfehlung: Das Fehlen von rechtlichen Vorgaben für die Rabattierung durch die Post kann zu Wettbewerbsvorteilen führen. Aus verschiedenen Gründen existieren weiter (faktische) Zugangshindernisse, die den vom Gesetzgeber gewünschten Wettbewerb beeinträchtigen. Die PostCom ist nach wie vor der Ansicht, dass die rechtlichen Grundlagen zur Gewährleistung eines wirkungsvollen Wettbewerbs dringend anzupassen sind.

Hinweis: Der Bundesrat stimmte einer diesbezüglichen Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen zu (17.3011), der Ständerat lehnte sie jedoch in der Folge ab.

