



31. März 2021

Längerfristige Weiterentwicklung des Zugangs zu Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3532 KVF-N vom 14. Mai 2019

Zusammenfassung

Der Bundesrat erfüllt mit diesem Bericht das Postulat 19.3532 «Längerfristige Weiterentwicklung des Zugangs zu Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung» der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) vom 14. Mai 2019. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, von der Schweizerischen Post eine längerfristige Planung des Zugangs zu den Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung einzufordern. Es werden verschiedene Themenbereiche im Kontext des Poststellennetzes aufgegriffen und spezifische Fragen zu dessen Entwicklung, zur Einhaltung der seit 1. Januar 2019 geltenden strengerer Erreichbarkeitsvorgaben sowie zur Umsetzung verschiedener in diesem Bereich vom Parlament überwiesener Vorstösse gestellt.

Der Bericht gibt Auskunft über den Stand der Umsetzung der vergangenen Strategie 2017-2020 der Post sowie zu den Kernthemen der neuen Strategie 2021-2024. Schwerpunkt bilden der erfolgte Ausbau der bedienten Zugangspunkte insgesamt sowie das Bekenntnis der Post, die Anzahl Poststellen bei rund 800 zu stabilisieren. Die Poststellen sollen auch in Zukunft ein wichtiger Zugangspunkt für postalische Dienstleistungen sein. Sie sollen nicht nur erhalten, sondern durch Modernisierung und Öffnung für Drittanbieter gestärkt werden und damit zur besseren Auslastung des Poststellennetzes und letztlich zu dessen besserer Finanzierung beitragen. Ein weiteres Kernthema bildet eine erste mehrheitlich positiv ausgefallene Bilanz des erstmals durchgeführten institutionalisierten Planungsdialogs zwischen der Post und den Kantonen.

Der Bericht hält fest, dass die Post das mit der vergangenen Strategie verfolgte Ziel der Erweiterung der Zugangspunkte umsetzen konnte. Der erstmals erfolgte Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Künftig soll der Dialog aber auch über Fragen des Poststellennetzes hinausgehen. Gleichzeitig drängt sich auch die Frage auf, wie das durch Postgesetzgebung und Politik geforderte flächendeckende Netz an Zugangspunkten längerfristig finanzierbar ist. Dazu müssen die im vorliegenden Bericht behandelten Themenbereiche mittelfristig im breiteren Kontext der Grundversorgung der Zukunft diskutiert werden. Einerseits müssen auch alternative Finanzierungsmechanismen des Postnetzes und der Grundversorgung vertieft geprüft werden. Andererseits muss im Zuge der Digitalisierung über eine Modernisierung der Grundversorgungsaufträge nachgedacht werden. Aus Sicht der Post müssen Fragestellungen wie technologie neutrale Vorgaben zur Erfüllung der Grundversorgung, Notwendigkeit einer Grundversorgung im Zahlungsverkehr oder doch zumindest gewisser Dienstleistungen diskutiert werden.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Post und erachtet eine grundsätzliche Diskussion über die Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung und die Rolle der Post als unerlässlich. Er hat daher am 20. Januar 2021 das UVEK beauftragt, bis Ende 2021 gestützt auf die Ergebnisse einer Expertengruppe einen Antrag zum weiteren Vorgehen betreffend künftige Ausgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung zu stellen. Eine der zentralen Fragen dabei wird sein, wie die Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen weiterentwickelt werden soll und wie die Post künftig die Digitalisierung zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags nutzen kann. Je nach Ausgang der Diskussion wird der Bundesrat die entsprechenden Anpassungen der Postgesetzgebung an die Hand nehmen.

Inhalt

1	Ausgangslage	5
1.1	Postulat.....	5
1.2	Grundlage des Berichts.....	5
1.3	Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen	6
2	Einhaltung der ab 1. Januar 2019 geltenden Erreichbarkeitskriterien	6
2.1	Strengere Erreichbarkeitsvorgaben	6
2.2	Einhaltung der neuen Erreichbarkeitsvorgaben durch die Post.....	7
3	Längerfristige Entwicklung und Verteilung des flächendeckenden Netzes an Zugangspunkten	9
3.1	Entwicklungen im Kerngeschäft der Post.....	9
3.2	Stand der Umsetzung der im Herbst 2016 kommunizierten Netzstrategie	10
3.3	Entwicklungen in anderen Dienstleistungsbranchen	11
3.4	Strategie 2021-2024: Stossrichtungen.....	12
4	Umgesetzte und geplante Veränderungen in der Ausgestaltung der Zugangspunkte.....	12
4.1	«Neue Postfilialen»	12
4.2	Neues Agenturmodell.....	12
4.3	Neuerungen in der Organisation im Bereich Postnetz	13
4.4	Ausbau des Hauservice.....	13
4.5	Mögliche Einschränkungen im Dienstleistungsangebot der Agenturen.....	14
4.6	MyPost24-Automaten.....	14
4.7	Anpassungen bei den öffentlichen Briefeinwürfen.....	15
5	Möglichkeiten zur Nutzung von Synergiepotenzialen mit Dienstleistungsanbietern anderer Versorgungsbereiche	16
5.1	Nutzung von Synergiepotenzialen beim Poststellennetz	16
5.2	Nutzung von Synergiepotenzialen auf der «Letzen Meile».....	16
5.3	Nutzung von Synergiepotenzialen in der Citylogistik	17
5.4	Nutzung von Synergiepotenzialen im Bereich «Digital Health»	17
5.5	Nutzung von Synergiepotenzialen in weiteren Innovationsthemen	17
6	Potenziale der Digitalisierung für die Leistungserbringung in der postalischen Grundversorgung	17
6.1	Markteintritte der Post in digitale Geschäftsbereiche.....	17
6.2	Einsatz digitaler Technologien im Kerngeschäft	18
6.3	Digitalisierung im Zahlungsverkehr	19
6.4	Digitale Alternativen zur Quittierung von Einschreiben.....	19
7	Umsetzung der Motionen Maire und Clottu zur Hauszustellung	20
7.1	Auftrag der Motionen	20
7.2	Umsetzung auf Verordnungsstufe.....	20
8	Umsetzung der Motion Candinas.....	21
8.1	Auftrag der Motion	21
8.2	Umsetzung auf Verordnungsstufe.....	21
9	Längerfristige Perspektiven für die Zustellung der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften	21
9.1	Ausgangslage.....	21
9.2	Massnahmenpaket zugunsten der Medien	22
9.2.1	Vorlage des Bundesrates	22
9.2.2	Parlamentarische Beratung	22
10	Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen (Art. 33 Abs. 8 und Art. 44 Abs. 4 VPG).....	22
10.1	Sichtweise der Post.....	22
10.2	Beurteilung durch die Kantone.....	23
11	Möglichkeiten zur Erfüllung der Standesinitiative Jura	23
12	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	24

13 Fazit und Ausblick	24
-----------------------------	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 : Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben im Bereich Zahlungsverkehr	8
Abbildung 2: Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben im Bereich Postdienste	8
Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Schaltergeschäfte in Poststellen und Agenturen, indexiert (2010=100)	9
Abbildung 4: Anzahl Zugangspunkte und Gebiete mit Hauservice 2016-2020; Planung 2024	11
Abbildung 5: Anzahl My Post 24 Automaten (Skala links) und Nutzungsintensität (Skala rechts)	15

1 Ausgangslage

1.1 Postulat

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 19.3532 «Längerfristige Weiterentwicklung des Zugangs zu Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung» der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) vom 14. Mai 2019. Nachdem der Nationalrat das Postulat am 12. September 2019 angenommen hat, ist der Bundesrat nun beauftragt, dem Parlament einen Bericht über die längerfristige Planung der Post zum Zugang zur Grundversorgung zu unterbreiten.

Der Bundesrat wird konkret aufgefordert, seitens der Post eine längerfristige Planung des Zugangs zu Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung einzufordern. Dabei sind insbesondere aufzuzeigen:

- die Einhaltung der ab 1. Januar 2019 geltenden Erreichbarkeitskriterien für die Dienstleistungen der Grundversorgung im postalischen Bereich und im Zahlungsverkehr (vgl. Ziff. 2);
- die längerfristige Entwicklung und Verteilung des flächendeckenden Netzes an Zugangspunkten (vgl. Ziff. 3);
- die geplanten Veränderungen in der Ausgestaltung der Zugangspunkte (vgl. Ziff. 4);
- die Möglichkeiten zur Nutzung von Synergiepotenzialen mit Dienstleistungsanbietern anderer Versorgungsbereiche (vgl. Ziff. 5);
- die Potenziale der Digitalisierung für die Leistungserbringung in der postalischen Grundversorgung (vgl. Ziff. 6);
- die Möglichkeiten zur Erfüllung der vom Parlament überwiesenen Motionen Maire und Clottu (14.4091 und 14.4075) betreffend Hauszustellung (vgl. Ziff. 7) sowie der Standesinitiative 17.314 des Kantons Jura zur Verbesserung des Poststellennetzes (vgl. Ziff. 11);
- die längerfristigen Perspektiven für die Zustellung der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften (vgl. Ziff. 9);
- die Abstimmung der Planungen der Post mit den Planungen der Kantone nach Artikel 33 Absatz 8 der Postverordnung (vgl. Ziff. 10).

1.2 Grundlage des Berichts

Ausgangspunkt für die Erarbeitung des vorliegenden Berichts bilden zum einen umfassende Abklärungen des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) insbesondere zur neuen Strategie der Post für die Jahre 2021-2024. Die Post wurde in mehreren Etappen aufgefordert, zu den durch die Verwaltung aufbereiteten Fragen Auskunft zu geben. Darüber hinaus erhielt die Post die Gelegenheit, generell zu den im Postulat aufgeworfenen Themenbereichen Stellung zu nehmen.

Zum anderen hat das BAKOM die Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) im Zusammenhang mit der Beantwortung des letzten Punktes des Postulates (Art. 33 Abs. 8 Postverordnung vom 29. August 2012 [VPG]¹) eingeladen, eine Beurteilung zum erfolgten Dialog zwischen der Post und den Kantonen abzugeben. Insbesondere wurde die VDK angefragt, ob der Dialog über die Planung und Koordination des Poststellen- und Agenturnetzes auf ihrem Kantonsgebiet regelmässig geführt wurde, die Kantone zufrieden sind mit der Art und Weise, wie der Dialog geführt wurde, und ob die Post auf die Anliegen und Bedürfnisse der einzelnen Kantone hinreichend eingegangen ist bzw. diese gebührend einbezogen und berücksichtigt hat.

¹ SR 783.01

1.3 Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen

Die Postgesetzgebung verpflichtet die Post im Rahmen des Infrastrukturauftrags, die Grundversorgung durch ein flächendeckendes Netz mit bedienten Zugangspunkten und öffentlichen Briefeinwürfen sicherzustellen. Damit soll gewährleistet werden, dass alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz bzw. in angemessener Weise Grundversorgungsdienste in Anspruch nehmen können. Bei der konkreten Ausgestaltung des Postnetzes ist die Post grundsätzlich frei, wobei sie die Vorgaben zum Umfang und zur Erreichbarkeit der Grundversorgungsdienste einzuhalten sowie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen hat.

Die Post muss die Grundversorgung eigenwirtschaftlich erbringen. Der mit der fortschreitenden Digitalisierung einhergehende sukzessive Rückgang des Briefvolumens sowie die Abnahme der Nachfrage bei den Zahlungsverkehrsdiensten in den Poststellen bedroht längerfristig die Sicherstellung der eigenwirtschaftlichen Finanzierung der Grundversorgung. Die sinkenden Briefmengen wirken sich negativ auf die Auslastung und damit die Rentabilität des Poststellennetzes aus. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken und Effizienzverluste aufzufangen, entwickelt die Post ihr Zugangsnetz seit Jahren weiter. Die rechtlichen Vorgaben sowie politische Forderungen setzen der Weiterentwicklung jedoch Grenzen und engen den Spielraum zur Ausgestaltung der Grundversorgung ein. So hat die Post insbesondere in den letzten Jahren den ihr gesetzlich zugestandenen Spielraum im Bereich der Erreichbarkeit nie vollständig ausgeschöpft. Dies hat sich zunehmend negativ auf den Unternehmenserfolg ausgewirkt. Trotz der Weiterentwicklung des Postnetzes, einer fortlaufenden Umsetzung von Effizienzmassnahmen und der Reduktion des Personalbestands um rund 40 % verzeichnete die infrastrukturbeauftragte Konzerngesellschaft PostNetz im vergangenen Jahrzehnt durchgehend defizitäre Ergebnisse. Im Jahr 2020 betrug das Defizit 105 Millionen Franken. Die Gründe dafür lagen insbesondere im rückläufigen Schaltergeschäft (Briefe, Zahlungsverkehr). Das Angebot von Bareinzahlungen auf das Konto Dritter ist besonders unrentabel. Es erfordert eine sichere Infrastruktur zur Aufbewahrung grösserer Bargeldbeträge sowie Massnahmen zur Geldwäschereiprävention und kann deshalb nur in eigenbetrieblenen Poststellen oder im Hausservice angeboten werden.

2 Einhaltung der ab 1. Januar 2019 geltenden Erreichbarkeitskriterien

2.1 Strengere Erreichbarkeitsvorgaben

Per 1. Januar 2019 sind drei neue Bestimmungen zum Zugang zur Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten in Kraft getreten. Eine Änderung betrifft die Harmonisierung der Zeitvorgaben bei den Zahlungsverkehrsdiensten. Neu müssen 90 % der Bevölkerung innerhalb von 20 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln Zugang zu den Barzahlungsdienstleistungen (Bareinzahlungen auf das eigene Konto oder auf das Konto eines Dritten und Bargeldbezüge) haben. Diese Vorgabe galt vor 2019 bereits für Postdienste. Die Zeitvorgabe bei den Zahlungsverkehrsdiensten wird damit von 30 auf 20 Minuten reduziert. In Gebieten, in welchen die Bareinzahlung innerhalb der Zeitvorgabe an einem physischen Standort (z. B. Poststelle) nicht möglich ist, muss die Post diese Dienstleistung am Domizil oder in anderer geeigneter Weise anbieten.

Die zweite Änderung regelt die Regionalität neu, die nun auf kantonaler und nicht mehr auf nationaler Ebene festgelegt wird. Die Post wird zudem verpflichtet, sich mindestens einmal im Jahr mit den Kantonen zu treffen. Ziel dieses Planungsdialogs ist es, die verschiedenen Dienstleistungen und Infrastrukturen in jeder Region zu definieren und zu koordinieren (z. B. über die kantonalen Richtpläne).

Als dritte Änderung bei den Zugangskriterien soll neu auch die Bevölkerungsdichte massgeblich sein. Diese Massnahme sieht vor, dass künftig in städtischen Gebieten und Agglomerationen (nach Definition des Bundesamtes für Statistik) mindestens ein bedienter Zugangspunkt gewährleistet sein muss. So wird festgelegt, dass bei Überschreiten der Schwelle von 15 000 Einwohner oder Beschäftigte ein weiterer bedienter Zugangspunkt betrieben werden muss. Massgeblich ist jeweils die höhere der beiden Grössen (Einwohner oder Beschäftigte). Diese drei Neuerungen bezwecken, das Netz an bedienten Zugangspunkten zu verdichten.

Neu muss die Post im Internet ein interaktives System mit Suchfunktion und Karte zur Verfügung stellen, das umfassende Auskunft über die Standorte der verschiedenen Zugangspunkte sowie deren Angebot und Öffnungszeiten gibt. Dank regelmässiger Aktualisierung des Systems ist die Kundschaft jederzeit aktuell über die Standorte der Zugangspunkte informiert. Für Menschen mit Sehbehinderung muss die Barrierefreiheit gewährleistet sein.

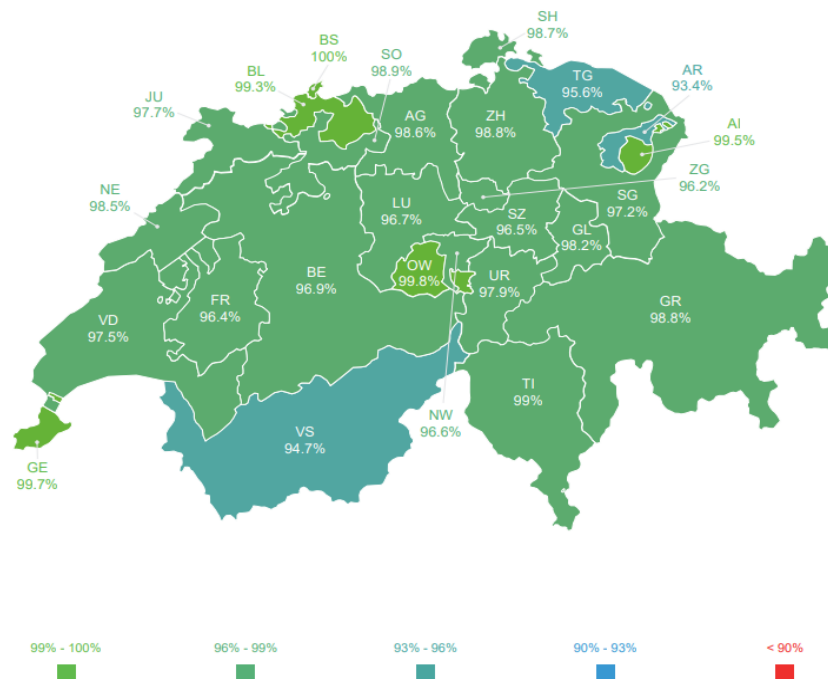
Die Digitalisierung und die Wirtschaftlichkeit haben einen grossen Einfluss auf die Entwicklung des Postnetzes. So können sich Technologien, Kommunikationsmittel und Bezahlmethoden extrem schnell ändern. Um zukünftige Entwicklungen (z. B. Volumen, Mobilität) rechtzeitig zu erkennen, müssen die Erreichbarkeitskriterien regelmässig, d. h. zirka alle drei bis vier Jahre, unter Einbezug der betroffenen Akteure evaluiert werden. Die Evaluationen sollen es ermöglichen, mögliche neue Angebote auf dem Markt zu identifizieren und zu prüfen, ob diese in die Grundversorgung einbezogen werden sollten bzw. ob diese bei der Erreichbarkeit zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der Evaluation soll auch der Planungsdialog zwischen den Kantonen und der Post überprüft werden. Darüber hinaus sollte im Vorfeld einer Evaluation bei Privatpersonen und KMU eine Erhebung zu den Postdiensten durchgeführt werden, denn die Zufriedenheit kann je nach Bedürfnissen eines Unternehmens, einer Privatperson oder eines Kantons variieren. Die Evaluation erfolgt im Rahmen der Verpflichtung in Art. 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG²), wonach der Bundesrat alle vier Jahre die Wirksamkeit des PG zu überprüfen und dem Parlament einen Bericht vorzulegen hat.

2.2 Einhaltung der neuen Erreichbarkeitsvorgaben durch die Post

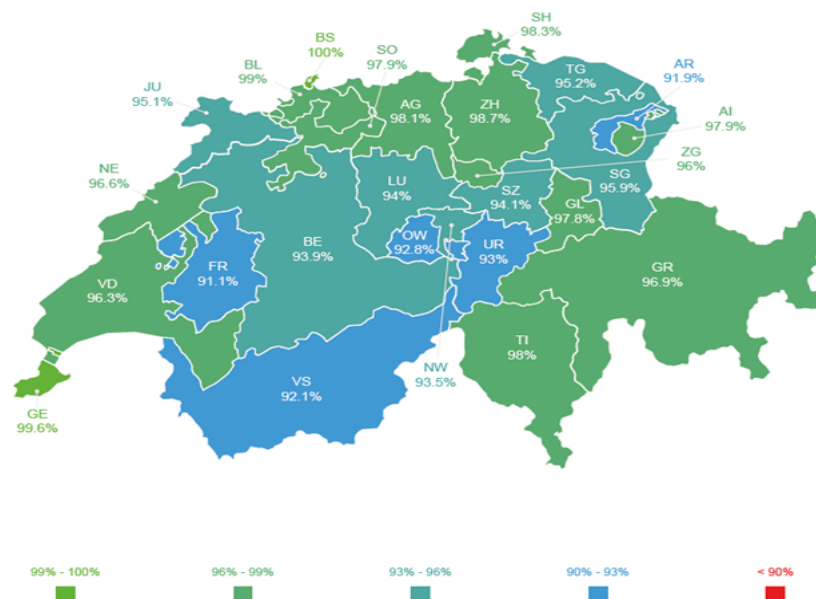
Gemäss den durch das BAKOM im Rahmen der Berichterstattung 2019 der Post durchgeführten Analysen erfüllt die Post den ihr gesetzlich übertragenen Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr vollumfänglich. Trotz der 2019 auferlegten, strengeren Erreichbarkeitsvorgaben waren die Barzahlungsdienste auf nationaler Ebene für 97.8 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von maximal 20 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zugänglich. Betrachtet man die Ergebnisse auf kantonaler Ebene, so wurde der 90 %-Schwellenwert in allen Kantonen überschritten. Während Appenzell Ausserrhoden mit 93.4 % den niedrigsten Prozentsatz (inkl. Hausservice) aufweist, erreichte Basel-Stadt mit einem Prozentsatz von 100 % das beste Ergebnis.

² SR 783.0

Längerfristige Weiterentwicklung des Zugangs zu Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung

**Abbildung 1 :** Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben im Bereich Zahlungsverkehr

Auch die im Bereich der Postdienste seit 2019 geltenden strengeren Erreichbarkeitsvorgaben wurden vollständig erfüllt. So waren auf nationaler Ebene für 96.5 % der ständigen Wohnbevölkerung eine Poststelle oder eine Agentur zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von 20 Minuten erreichbar. Auf kantonaler Ebene zeigen die Ergebnisse für den Kanton Freiburg mit 91.1 % den niedrigsten Prozentsatz, während Basel-Stadt mit 100 % Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben erneut das beste Ergebnis aufweist.

**Abbildung 2:** Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben im Bereich Postdienste

Gemäss dem Bericht der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) erfüllt die Post das neue Dichtekriterium mit Ausnahme von Einsiedeln in allen städtischen Gebieten und Agglomerationen. Dort ist der Schwellenwert von 15 000 Einwohnern oder Beschäftigten überschritten und die Post ist verpflichtet, einen zweiten bedienten Zugangspunkt zu betreiben. In Absprache mit der Gemeinde Einsiedeln plante die Post, diesen im Jahr 2020 zu eröffnen. Die Umsetzung wird sich jedoch verzögern. Der Bezirksrat Einsiedeln hat für den neu zu eröffnenden Zugangspunkt ein bestimmtes Gebiet vorgesehen, weil so ein grösserer Teil der Bevölkerung versorgt werden kann als dies bei einem Standort in einem anderen Gebiet der Fall wäre. Das einzige Geschäft, das derzeit die gewünschte Agentur betreiben könnte, benötigt Renovierungsarbeiten, die länger dauern als erwartet. Die Post hat ohne Erfolg mehrere andere Projekte vorgeschlagen, um die neuen gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Der Bezirksrat Einsiedeln hat sich für die Schaffung dieses zweiten Zugangspunktes in diesem vorselektierten Bezirk ausgesprochen und damit gleichzeitig seine Absicht bekräftigt, die Errichtung und Eröffnung der neuen Filiale auf das Jahr 2021 zu verschieben.

3 Längerfristige Entwicklung und Verteilung des flächendeckenden Netzes an Zugangspunkten

3.1 Entwicklungen im Kerngeschäft der Post

Die Digitalisierung und Änderungen im Kundenverhalten führen dazu, dass klassische Schaltergeschäfte wie die Annahme von Briefen und Barzahlungen vermehrt über alternative Kanäle (z. B. E-Mail und E-Banking) erledigt werden. Die digitale Substitution bewirkte im vergangenen Jahrzehnt gesamthaft einen Rückgang der in Anspruch genommenen Dienstleistungen im Poststellennetz. Im Zeitraum 2010-2020 hat sich die in Poststellen und Agenturen verarbeitete Briefmenge um 44 % reduziert, während die am Schalter abgewickelte Paketmenge um 33 % zugenommen hat. Bei den am Schalter abgewickelten Einzahlungen ist die Anzahl der getätigten Transaktionen um 45 % und das Transaktionsvolumen um 50 % zurückgegangen. Zwischen 2010 und 2019 betrug die jahresdurchschnittliche Veränderung der Schaltergeschäfte bei den Briefen -4.7 %, bei den Paketen +1.3 % und bei den Einzahlungen -4.4 %. Infolge der Covid-19-Pandemie haben sich im Jahr 2020 diese Trends noch verstärkt: Die Veränderung zum Vorjahr betrug bei den Briefen -10 %, bei den Paketen +17 % und bei den Einzahlungen -14 %.

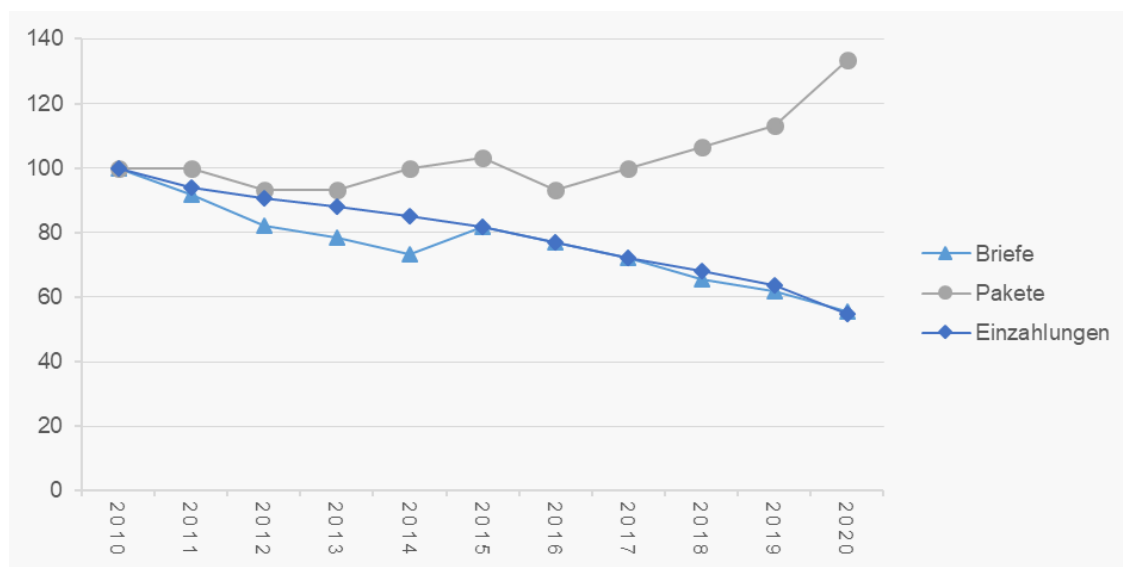


Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Schaltergeschäfte in Poststellen und Agenturen, indexiert (2010=100)

3.2 Stand der Umsetzung der im Herbst 2016 kommunizierten Netzstrategie

Die Post reagierte in der vergangenen Strategieperiode 2016-2020 auf die Auswirkungen der Digitalisierung mit einem Umbau des Postnetzes und ersetzte zunehmend Poststellen durch Agenturen. Zwischen 2016 und 2020 sank die Anzahl Poststellen um fast einen Drittel von 1323 auf 904, während die Anzahl Agenturen kontinuierlich von 849 auf 1194 ausgebaut wurde. Während die Agenturen im Jahr 2016 zwei Fünftel der bedienten Zugangspunkte ausmachten, lag deren Anteil 2020 bei 57 %. Seit 2019 zählt das Postnetz mehr Agenturen als Poststellen. Gleichzeitig setzte die Post den Hausservice verstärkt ein. Trotz des durchgeführten Netzbbaus blieben sowohl die Filialdichte als auch der Anteil der Poststellen weit über dem europäischen Durchschnitt. Die Netzdichte ist in der Schweiz sowohl gemessen an der Einwohnerzahl als auch an der durchschnittlichen Fläche überdurchschnittlich hoch. Der Agenturanteil von 57 % ist demgegenüber klar unterdurchschnittlich³.

Die Post hatte 2016 kommuniziert, dass sie die Gesamtzahl der bedienten und unbedienten Zugangspunkte bis Ende 2020 ausbauen will. Konkret plante sie deren Erhöhung von 3800 auf 4200. Ende 2020 umfasste das Postnetz 4742 bediente und unbediente Zugangspunkte. Damit hat die Post die geplante Aufstockung um 500 Zugangspunkte übertroffen. Während die Anzahl der Zugangspunkte insgesamt ausgebaut wurde, hat sich die diejenige der Poststellen und Agenturen zwischen 2016 und 2020 leicht rückläufig entwickelt (2016: 2172; 2020: 2098)⁴.

Das Inkrafttreten der neuen Vorgaben zur Erreichbarkeit am 1. Januar 2019 hat sich auf den Netzbauplan der Post ausgewirkt. In den Kantonen Appenzell-Innerrhoden- und Ausserrhoden, in Ob- und Nidwalden lag die Erreichbarkeit vor 2019 unter 90 %. Dies hat zu verschiedenen Korrekturen bei den beschlossenen Umwandlungen geführt. In Obwalden wurde eine neue Agentur eröffnet (Wilen bei Sarnen). In allen vier Kantonen wurde der Hausservice erheblich ausgeweitet.

Die Post verfolgt die Entwicklung der Erreichbarkeit laufend und prüft, mit welchen Massnahmen sie die Erreichbarkeit weiterhin sicherstellen kann. Für 2021 ist eine Ausweitung des Hausservice in acht Ortschaften des Kantons Fribourg zur Stärkung der Erreichbarkeit vorgesehen. Sonst sind keine weiteren Massnahmen geplant, da in allen Kantonen Werte über 90 % erreicht werden.

Der im Oktober 2016 kommunizierte Umbau des Postnetzes war von der Post so geplant, dass er bis Ende 2020 abgeschlossen gewesen wäre. Nicht alle angekündigten Massnahmen konnten indessen bisher umgesetzt werden. Per Ende Oktober 2020 waren insgesamt 918 Poststellen in Betrieb. Bei 37 der von einer geplanten Umwandlung betroffenen Poststellen wurde eine Lösung gefunden und das Datum zur Umsetzung festgelegt. In 19 weiteren Fällen wurde bereits ein Entscheid zur Umwandlung eröffnet oder die Post wartet noch auf die Empfehlung der PostCom. Mit den übrigen betroffenen Gemeinden steht die Post in einem Dialogverfahren bzw. mit den betroffenen Gemeinden und Kantonen im direkten Gespräch. Geplante Massnahmen werden zwischen der Post und den Volkswirtschaftsdirektionen der Kantone laufend abgestimmt.

Dank dem Ersatz kleinerer Poststellen mit einer tiefen Kundenfrequenz durch Agenturen oder Hausservice konnte die Auslastung der verbleibenden Poststellen über die vergangenen Jahre kontinuierlich gesteigert werden. Während eine Poststelle 2016 im Durchschnitt von 360 Kundinnen und Kunden pro Tag besucht wurde, lag die Kundenfrequenz 2019 bei 410. Bedingt durch die Covid-19 Pandemie sank die Kundenfrequenz 2020 auf 381. Bei den Agenturen erhöhte sich die durchschnittliche Anzahl der Kundenbesuche zwischen 2016 und 2020 von 29 auf 38 pro Tag.

³ Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten, Bericht des BAKOM vom 22. Januar 2021, S. 35f

⁴ Jahresbericht 2019 der PostCom, S. 24

Die Anzahl der Gebiete mit Hausservice wurde leicht ausgebaut. Wurde der Hausservice 2016 in 1710 Gebieten angeboten, waren es 2020 deren 1797. Ende 2020 konnte der Hausservice schweizweit von 410 630 Haushalten in Anspruch genommen werden – dies entspricht 9.4 % aller schweizerischen Haushalte.

Die geplante Netzentwicklung für die kommenden vier Jahre hat die Post im Rahmen der neuen Strategie 2021-2024 kommuniziert. Gemäss heutigem Stand geht die Post davon aus, dass im Jahr 2024 rund 790-800 Poststellen, 1280-1300 Agenturen und 1800-1850 Hausservice betrieben werden (vgl. Ziff. 3.4).

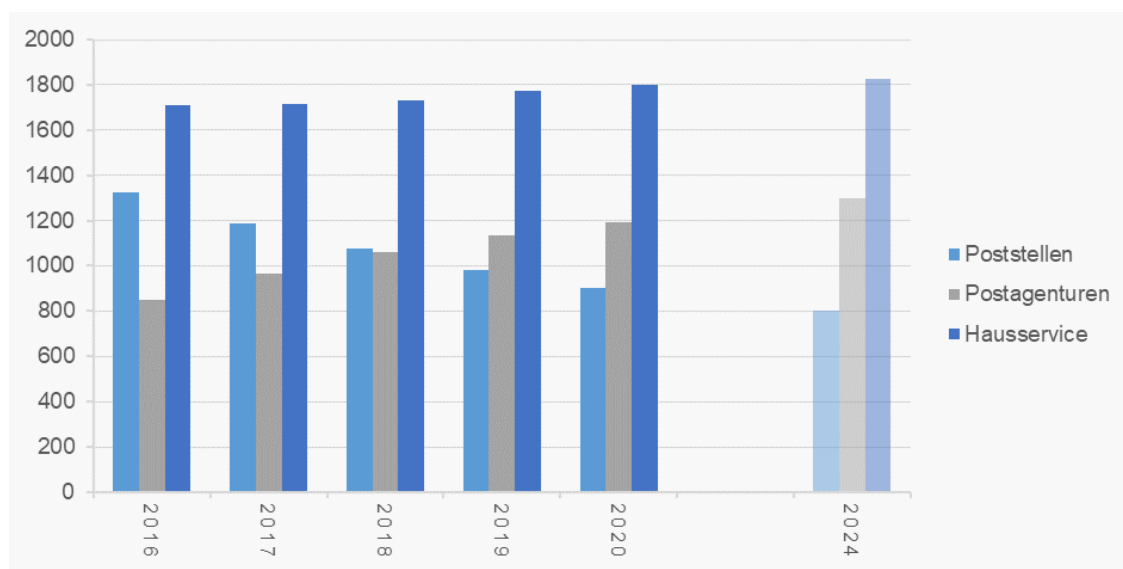


Abbildung 4: Anzahl Zugangspunkte und Gebiete mit Hausservice 2016-2020; Planung 2024

3.3 Entwicklungen in anderen Dienstleistungsbranchen

Ein Vergleich mit der Bankenbranche zeigt, dass der digitale Wandel dort zu einer Reduktion der physischen Zugangspunkte führt. Seit 2009 sank die Anzahl der bedienten Bankfilialen in der Schweiz von gesamthaft 3458 auf 2799 im Jahr 2019. Dies entspricht einem Rückgang um 19 %. Den stärksten Rückbau realisierten die Banken mit grossem Filialnetz: Die Raiffeisen reduzierte die Anzahl Filialen im betrachteten Zeitraum um 26 %, bei den Kantonalbanken betrug der Rückgang 19 %. Stabiler blieb das Filialnetz bei den Grossbanken (-16 %), welche bereits 2009 ein vergleichsweise kleines Filialnetz betrieben sowie bei Regionalbanken und Sparkassen (-8 %) mit einem regional begrenzten Einzugsgebiet⁵. Im gleichen Zeitraum reduzierte die Post die Anzahl ihrer physischen Zugangspunkte (Poststellen, Agenturen) von 2308 auf 2117 (-10 %) ⁶. Die Schweizerische Bundesbahnen AG (SBB) reduzierten ihre Schalterzahl zwischen 2011 und 2019 von 254 auf 191 (-25 %).

⁵ Geschäftsstellenstatistik der Schweizerischen Nationalbank. Abrufbar unter: data.snb.ch > Datenbestände > Ergänzende Daten zur Bankenstatistik > Bankenstatistik > Struktur > Geschäftsstellen (Stand: 6.1.2021)

⁶ Kennzahlen zur Jahresberichterstattung 2019 (xls). Abrufbar unter: https://geschaeftsbericht.post.ch/19/ar/de/downloads_de/ (Stand: 6.1.2021)

3.4 Strategie 2021-2024: Stossrichtungen

Die Post hat am 14. Mai 2020 die Strategie für die Periode 2021-2024 unter dem Titel «Die Post von morgen» und damit auch ihre Pläne für das Postnetz ab 2021 vorgestellt. Die Post plant keine weiteren markanten Änderungen beim Poststellennetz. Anpassungen über die noch umzusetzenden Massnahmen hinaus würden nur punktuell vorgenommen. Die Post bekennt sich dazu, die Anzahl der Poststellen auf dem heute geplanten Niveau zu stabilisieren (vgl. Ziff. 3.2). Vor dem Hintergrund schwindender Briefmengen bzw. der Verschiebung zu den Paketen und der Verpflichtung zur eigenwirtschaftlichen Erbringung der Grundversorgung fokussiert die Post auf die Weiterentwicklung ihrer traditionellen Kernkompetenzen. Die Neuausrichtung betrifft auch die Ausgestaltung des Netzes an Zugangspunkten ab 2021. Die verbleibenden Poststellen sollen nicht nur erhalten, sondern gestärkt werden. Ein zentraler Pfeiler ist die Öffnung des Poststellennetzes für andere Anbieterinnen und Dienstleistungen. Die Post möchte so die längerfristige Relevanz des Netzes für die Bevölkerung, Behörden und Firmen sicherstellen und zusätzliche Ertragsfelder schaffen (siehe Ziff. 5 unten).

Der Bundesrat hat am 18. Dezember 2020 die strategischen Ziele für die Post von 2021-2024⁷ verabschiedet. Darin hält er fest, dass er für die nächsten vier Jahre eine Stabilisierung bei rund 800 Poststellen erwarte, soweit dies betriebswirtschaftlich vertretbar sei. Im Zusammenhang einer allfälligen Öffnung des Poststellennetzes für Dritte erwartet der Bundesrat von der Post, dass sie Dritten die Zusammenarbeit diskriminierungsfrei anbietet und ein transparentes Auswahlverfahren vornimmt.

4 Umgesetzte und geplante Veränderungen in der Ausgestaltung der Zugangspunkte

4.1 «Neue Postfilialen»

Die «Filialen der Zukunft» sind ein Pfeiler des Postnetzes der Zukunft. Mit einem neuen Einrichtungskonzept will die Post ihre Filialen ansprechender ausgestalten. Zum neuen Konzept gehören neben optischen Umgestaltungen auch ein erweitertes Angebot. Neu befindet sich im Eingangsbereich eine Beratungstheke, an welcher sich die Kundschaft z. B. über digitale Angebote der Post informieren kann. Kundinnen und Kunden haben auch die Möglichkeit, frankierte Pakete selber in eine Box zu werfen oder Rechnungen am Automaten zu begleichen. Der Besuch in der Filiale soll den Kundinnen und Kunden ein «Einkaufserlebnis» bieten. Im Gegenzug zum Ausbau des postspezifischen Angebots wird das erweiterte Angebot mit postfremden Artikeln reduziert, dies vor dem Hintergrund der tendenziell abnehmenden Laufkundschaft und der Abnahme der klassischen Postschaltergeschäfte. Die noch verbleibenden Produkte in den Poststellen sind alle «postnah» bzw. haben alle zumindest einen Papeterie-Bezug. Insgesamt zielt das Konzept der Post darauf ab, möglichst auf breiter Ebene den verschiedenen Bedürfnissen der Kundschaft gerecht zu werden. Diejenigen Kundinnen und Kunden, die Selbstbedienungsformate (z. B. für Paketretoure) bevorzugen, sollen ihre Angelegenheiten so effizient wie möglich abwickeln können. Mit geeigneten Automatenlösungen ist dazu kein Personal nötig. Dieses soll bei komplexeren Dienstleistungen wie z. B. Beratungen eingesetzt werden können. Die Post betont, dass sie mit einer Mischung aus bedienten und unbedienten Dienstleistungsformaten den individuellen Bedürfnissen gerecht werden kann.

4.2 Neues Agenturmodell

In der jüngsten Vergangenheit wurde von verschiedenen Seiten die Servicequalität in den Agenturen bemängelt. Als Reaktion setzt die Post seit 2017 auf ein neues Agenturkonzept mit ausschliesslich bedienten Agenturdienstleistungen. Anpassungen im Angebot sind hingegen nicht vorgesehen. Für die Kundschaft soll das neue Modell dank einer Vollbedienung eine Qualitätssteigerung bringen. Für die

⁷ www.uvek.admin.ch > Das UVEK > Bundesnahe Betriebe > Die Schweizerische Post > Strategische Ziele (Stand: 6.1.2021)

Agenturpartner bietet das Modell vereinfachte Prozesse, da eine direkte Anbindung an das Postsystem möglich wird. Die Postgeschäfte können zudem in unmittelbarer Nähe zur eigenen Kasse vorgenommen werden und der manuelle Aufwand werde deutlich verringert.

Damit einher geht ein neues Vergütungssystem mit einem Fixteil (Infrastruktur, Schulung und Qualität), einem variablen Teil (Umsatzvergütung und Stückentschädigung) und einem Zuschlag, womit allfällige ortsspezifische Gegebenheiten abgegolten werden. Damit soll eine individuelle, auf die Bedingungen des entsprechenden Agenturpartners abgestimmte Vergütung sichergestellt werden.

Neue Agenturen werden seit Anfang 2020 mit dem neuen Agenturmodell ausgerüstet. Bei schon bestehenden Agenturen werden natürliche Wechsel wie Partnerwechsel oder Umbauten genutzt, um das neue Agenturmodell zu etablieren. Per 31. Oktober 2020 bestehen noch 856 Agenturen mit Selbstbedienung und bereits 335 bediente Agenturen. Bis im Jahr 2023 sollen alle Agenturpartner mit dem neuen Modell ausgestattet werden. Das bedeutet pro Jahr rund 300 Umgestaltungen.

4.3 Neuerungen in der Organisation im Bereich Postnetz

Die Post hat per 1. Mai 2019 die Teamorganisation in den Poststellen umstrukturiert und neu organisiert. Dabei wurde sowohl die bisherige Teamstruktur als auch die Führungsstruktur angepasst. Die Mitarbeitenden werden filialübergreifend in Teams zusammengefasst. Die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in mehreren Filialen und sind für die Zugangspunkte in ihrem jeweiligen Gebiet verantwortlich.

Der Fokus der neuen Teamorganisation liegt in der filialübergreifenden Zusammenarbeit. Die Neuerung wurde insbesondere vor dem Hintergrund eingeführt, dass die Kundinnen und Kunden die verschiedenen Zugangspunkte flexibel und auf die jeweilige Situation abgestimmt nutzen können. Laut Post soll die gesamtheitliche filialübergreifende Perspektive der Mitarbeitenden der Kundschaft eine umfassende Beratung und eine optimale Nutzung der vorhandenen Dienstleistungen und Zugangspunkte ermöglichen. Die Post führt an, dass die Neuerungen gut angelaufen seien und die Rückmeldungen der Führungskräfte und der Mitarbeitenden mehrheitlich positiv ausfallen würden. Für die Kundschaft hingegen sollen die Neuerungen nicht direkt spürbar sein.

Die Post will diese Neuerungen in der Strategieperiode 2021-2024 beibehalten. Die Post versicherte anlässlich der Einführung der Neuorganisation, dass sich die neue Aufbaustruktur nicht auf die Anzahl Poststellen auswirke. Laut Auskunft der Post sei diese Zusicherung eingehalten worden. Zu möglichen mittelbaren Auswirkungen auf die Kundschaft konnte die Post derzeit noch keine Angaben machen. Allfällige Rückmeldungen würden im Rahmen der allgemeinen jährlichen Kundenumfragen evaluiert.

4.4 Ausbau des Hauservice

Die Post plant, den Hauservice bis 2024 auszuweiten. Laut Post hänge die Ausweitung indirekt mit den revidierten Erreichbarkeitsvorgaben zusammen. Während nach altem Recht für Barzahlungsdienstleistungen eine Erreichbarkeitsvorgabe von 30 Minuten galt, müssen neu Zugangspunkte sowohl für Post- als auch Zahlungsverkehrsdienste innerhalb 20 Minuten erreichbar sein. Bietet die Post jedoch in einem Gebiet einen Hauservice an, so gilt weiterhin die Vorgabe von 30 Minuten. Dies soll insbesondere in voralpinen Streusiedlungen die Erreichbarkeit stärken.

Als Hauservice gilt die Annahme von Briefen und Paketen bei der Absenderin oder dem Absender. Davon ausgenommen ist die Aufgabe von Massendungen. Die Post bietet an der Haustür auch Zahlungsverkehrsdienste an. Der Hauservice ist ein freiwilliges Angebot der Post. Ein Anspruch darauf besteht nicht.

Der Hauservice eignet sich insbesondere für Streusiedlungen, bei denen die Post gemäss VPG zur Hauszustellung verpflichtet ist. Die Hauszustellung setzt voraus, dass diese Häuser ganzjährig bewohnt sind. Die Post etabliert den Hauservice als Alternative zu einer Poststelle oder Agentur. Sie soll dann als Ersatz eines bedienten Zugangspunktes dienen, wenn nach einer Poststellenschliessung

keine Agentur realisierbar ist oder wenn im Dialog festgestellt wird, dass die Gemeinde den Hauservice einer Agentur vorzieht. Die Post erachtet den Einsatz und die Ausweitung des Hauservice als ökonomisch langfristig sinnvolle Massnahme. Der Grund liegt darin, dass beim Hauservice nur zusätzliche Kosten anfallen, wenn er auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Dies ist bei den Schaltern in den Poststellen bzw. Agenturen nicht der Fall. Dort fallen die Kosten unabhängig von der Benutzung an. Der Hauservice federt daher die finanziellen Folgen des Briefvolumenrückgangs etwas ab.

Der Ausbau des Hauservice steht in Einklang mit der Nachfrage bzw. tatsächlichen Nutzung der Bevölkerung. Nach Erfahrungen der Post geniesst der Hauservice in denjenigen Gebieten, in denen er angeboten wird, bei der Bevölkerung grosse Akzeptanz. Die tatsächliche Nutzung hängt nach Angaben der Post stark von den örtlichen Gegebenheiten (Verkehrslage, Topografie, geografische Lage) sowie von den Gewohnheiten der Bevölkerung ab.

4.5 Mögliche Einschränkungen im Dienstleistungsangebot der Agenturen

Von Seiten der Bevölkerung und Politik wurde verschiedentlich Kritik am teils eingeschränkten Dienstleistungsangebot in den Agenturen geäussert. So wurde in der Vergangenheit insbesondere bemängelt, dass Bareinzahlungen in Agenturen nicht möglich seien. Die Post kann jedoch nicht überall mit entsprechenden Massnahmen zu einer Verbesserung der Situation beitragen. Aus Gründen der Geldwäschereigesetzgebung ist es insbesondere nicht möglich, in den Agenturen die Bareinzahlung anzubieten. Vor diesem Hintergrund schränkte die KVF-S die Motion der KVF-N vom 14. Februar 2017⁸ zur Änderung der Erreichbarkeitskriterien dahingehend ein, dass Bareinzahlungen in Agenturen nicht angeboten werden müssen. Die Motion ist mit Inkrafttreten der neuen Erreichbarkeitsvorgaben als erfüllt erachtet und abgeschrieben worden.

Wie auch bei den Poststellen sind manche Angebote nicht flächendeckend in allen Agenturen vorhanden. Gemäss Angaben der Post sind Ausnahmen u. a. auf ein eingeschränktes Platzangebot vor Ort zurückzuführen. So würden manche Geschäftskundenprodukte wie z. B. die Aufgabe von Massensendungen nicht in jeder Poststelle bzw. Agentur angeboten. Dies könne dann der Fall sein, wenn in der gleichen Ortschaft andere Aufgabemöglichkeiten bestehen, was insbesondere in Städten der Fall sein kann. In anderen Fällen drängten sich Einschränkungen wegen beschränkten Kapazitäten zur Verarbeitung von grossen Mengen auf. Derzeit könnten in 1090 von den aktuell 1193 Agenturen (Stand: 2. November 2020) Massensendungen aufgegeben werden. Von den 103 Ausnahmen befinden sich laut Post 27 in Ortschaften mit mehreren Zugangspunkten und weitere 47 in einer Distanz von unter 5 km zur nächstgelegenen Poststelle. Bei bestehender Nachfrage offeriert die Post individuelle Lösungen für Geschäftskunden oder bietet ergänzende Annahmepunkte ausschliesslich für Geschäftskunden an (sog. Geschäftskundenstellen) an.

4.6 MyPost24-Automaten

Die Möglichkeit, Pakete an Automaten anzunehmen und aufzugeben, wird nicht von der Grundversorgung erfasst und ist in der Postgesetzgebung nicht reguliert. Die Post erbringt diese Dienstleistung im freien Wettbewerb mit anderen Anbieterinnen. Wie diese kann sie anhand unternehmerischer Kriterien entscheiden, wo sie eine Dienstleistung anbietet. Die Post betreibt Paketautomaten dort, wo sie ein entsprechendes Kundenbedürfnis und ein hinreichend grosses Marktpotential erkennt, um die Dienstleistung rentabel zu erbringen. Laut Post stützt sie sich bei der Standortwahl auf Verkehrsstatistiken der eigenen Zugangspunkte sowie auf öffentlich zugängliche Geoinformationen wie z. B. Verkehrsströme, Bevölkerungsdaten oder Arbeitsplätze. Über Bewegungsdaten einzelner Personen verfügt die Post nicht. Die Post erachtet den vermehrten Einsatz von Automaten als Unterstützungsmassnahme bei der Bewältigung grosser Paketmengen. Automaten bieten Kundinnen und Kunden die Möglichkeit, sich Sendungen zustellen zu lassen, die beim ersten Botengang nicht zugestellt werden konnten.

⁸ 17.3012 «Postgesetzgebung»

Die Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der My Post24-Automaten sowie die durchschnittlich pro Automat und Jahr getätigten Transaktionen von 2016-2020. In diesem Zeitraum hat die Post die Anzahl Automaten kontinuierlich von 80 auf 183 ausgebaut. Das Angebot wurde zunehmend intensiver genutzt. Die Anzahl der durchschnittlich pro Automat getätigten Transaktionen stieg von 1031 auf 10 098 und verzehnfachte sich damit nahezu. Bis 2019 nutzte die Kundschaft die Technologie primär für die Abholung zugestellter Pakete. Während der Covid-19-Pandemie stagnierte die Anzahl der Abholungen. Demgegenüber hat sich die Anzahl der aufgegebenen Pakete mehr als verdoppelt. Damit wurden erstmals häufiger Pakete aufgegeben als abgeholt. Diese Entwicklung dürfte damit zusammenhängen, dass Kundinnen und Kunden als Folge der Covid-19-Massnahmen vergleichsweise öfter während der regulären Paketzustellung zuhause waren und die Pakete direkt am Domizil empfangen konnten. Ein weiterer Grund könnte darin liegen, dass Ware vermehrt online bestellt und teilweise retourniert wurde.

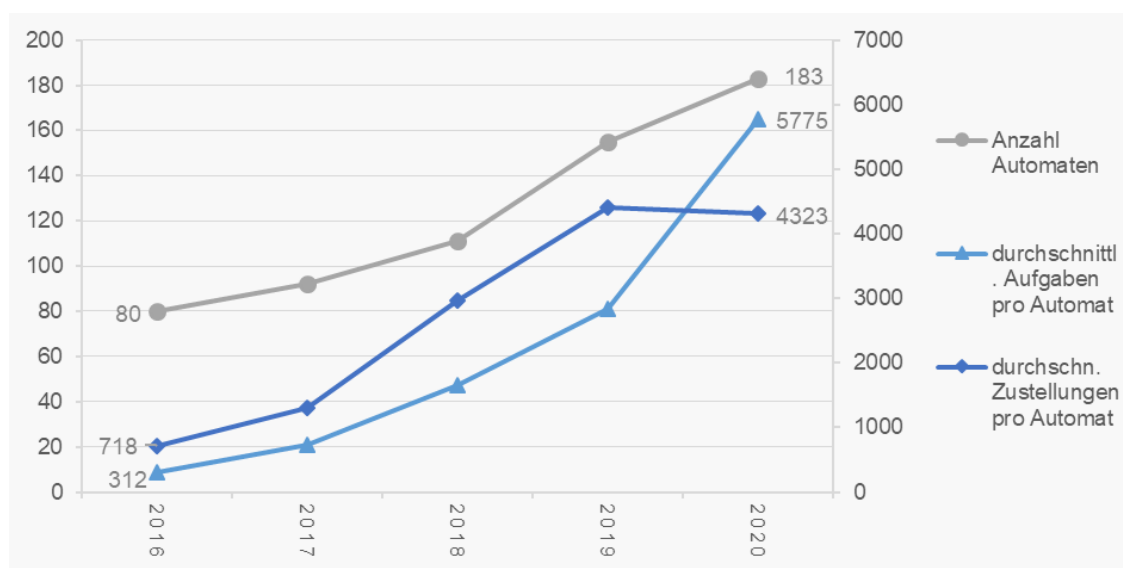


Abbildung 5: Anzahl My Post 24 Automaten (Skala links) und Nutzungsintensität (Skala rechts)

4.7 Anpassungen bei den öffentlichen Briefeinwürfen

Die Post plant in der laufenden Strategieperiode, die Anzahl der Briefeinwürfe grundsätzlich stabil zu halten. Es wird wie in früheren Jahren aber lokal zu Anpassungen kommen. Bis 2024 soll sich der Rückgang der Briefeinwürfe insgesamt im niedrigen einstelligen Prozentbereich bewegen.

Die Post hat im Jahr 2013 15 002 öffentliche Briefeinwürfe bedient, 2019 deren 14 495. Dies entspricht einem Rückgang von 3 % oder rund 0,5 % pro Jahr, während die Anzahl der von Privatkunden verschickten Briefe im gleichen Zeitraum um 39 % gesunken ist. Laut Auskunft der Post sind in den allermeisten Fällen bauliche Veränderungen an Standorten oder eine ausserordentlich tiefe Nutzung der Briefeinwürfe der Grund für die Demontage gewesen. Die Post geht davon aus, dass sich die tatsächliche Nutzung der Briefeinwürfe mit dem fortschreitenden Mengenrückgang bei den Briefen noch weiter verringern wird. Auch im Ausland ist eine kontinuierliche Abnahme der öffentlichen Briefeinwürfe zu verzeichnen.

Die Post bestimmt die Standorte der öffentlichen Briefeinwürfe nach verschiedenen Kriterien. Einfließen in den jeweiligen Entscheid lässt sie insbesondere die tatsächliche Nutzung, die geografische Lage, die Dichte an Briefeinwürfen sowie die regulatorische Vorgabe, wonach öffentliche Briefeinwürfe in ausreichender Zahl, mindestens aber einer pro Ortschaft bereitzustellen sind.

5 Möglichkeiten zur Nutzung von Synergiepotenzialen mit Dienstleistungsanbietern anderer Versorgungsbereiche

5.1 Nutzung von Synergiepotenzialen beim Poststellennetz

Für die Strategieperiode 2021-2024 strebt die Post an, das Poststellennetz durch eine Öffnung für Dienstleistungen Dritter besser zu nutzen. Dank der Öffnung sollen Synergien im Dienstleistungssektor gebündelt und die Bedeutung des Postnetzes gestärkt werden. Durch die örtliche Konzentration soll den Kundinnen und Kunden ein breiteres Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt werden. Die Poststelle kann für Kundinnen und Kunden in diesen Fällen zu einer Art multifunktionalem Dienstleistungszentrum werden. Eine Öffnung ermöglicht es der Post, ihre Funktion als Zugangs- und Servicepunkt im postalischen Bereich auf weitere Dienstleistungsbereiche auszuweiten.

Die Post wird insbesondere die Zusammenarbeit mit Dienstleistungsanbieterinnen, die ihr eigenes physisches Netz abbauen oder ein Netz auf- bzw. ausbauen möchten, prüfen. Als sinnvoll erachtet sie insbesondere die Nutzung des Poststellennetzes zur Förderung und Vermittlung von digitalen Dienstleistungen. In Branchen, die sich stark im digitalen Wandel befinden, besteht ein Interesse, den Kundinnen und Kunden die digitalen Lösungen durch geschultes Personal näher zu bringen und ihnen zu zeigen, wie sie diese nutzen können.

Ein solches Bedürfnis besteht insbesondere im Versicherungsbereich. Die Post betont dabei, dass beim neuen Geschäftsmodell keine Kundinnen und Kunden angeworben werden sollen.

Mittel- und langfristig werden digitale Lösungen auch im Gesundheitsbereich eine stärkere Bedeutung einnehmen. So werden Patientendossiers bereits heute vermehrt digitalisiert. Die Post führt jedoch an, dass ein mögliches Potenzial zur Zusammenarbeit in diesem Bereich auch von den gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängig sein werde.

Laut Post wird gegenwärtig eine Zusammenarbeit mit den folgenden Branchen in Betracht gezogen und geprüft: Gesundheit, Krankenversicherungen, Versicherungen, Banken und Behördendienstleistungen.

Die Post vertreibt bereits heute Angebote von Dritten wie Behördendienstleistungen und Dienstleistungen aus der Telekom- und Versicherungsbranche. Anders als bisher möchte die Post jedoch neu gemeinsam mit den jeweiligen Partnerinnen ein neues Geschäftsfeld entwickeln (Poststelle als Servicepunkt) und einen Markt – der in der Schweiz so noch nicht existiert – aufbauen. Angestrebt wird jeweils eine längerfristige Zusammenarbeit.

Die Netzöffnung soll in erster Linie der Kundschaft der Post einen Mehrwert bieten, soll daneben aber auch Bedürfnisse von möglichen Partnerinnen aufnehmen. Für Letztere können Poststellen als eine physische Anlaufstelle dienen, in denen für eine vertiefte Beratung Kontakte mit den Partnerinnen vermittelt oder allenfalls digitale Hilfsmittel (z. B. Monitor) für die Kontaktaufnahme vor Ort bereitgestellt werden.

Auch geografisch sollen mögliche Dienstleistungen sowohl mit den Bedürfnissen der Kundschaft der Post als auch derjenigen der Drittanbieterinnen abgestimmt werden. Eine flächendeckende Öffnung sei laut Post nicht das Ziel. Die Öffnung soll zu einer Bündelung und punktuellen Erweiterung von Dienstleistungen führen. Das bereits stark reduzierte Produkteangebot in den Poststellen soll hingegen nicht ausgedehnt werden.

5.2 Nutzung von Synergiepotenzialen auf der «Letzen Meile»

Die Post möchte ihr dichtes Poststellennetz und die sich aus der Grundversorgung ergebende regelmässige und flächendeckende Versorgung der Schweizer Haushalte besser für Synergien nutzen. So bietet sie insbesondere massgeschneiderte Abhollösungen für andere Unternehmen wie beispielsweise die Swisscom, Nespresso oder TEXAID an.

5.3 Nutzung von Synergiepotenzialen in der Citylogistik

Die Post testet laufend neue Ideen in der Citylogistik und wirkt in verschiedenen Initiativen wie beispielsweise Cargo Sous Terrain, SmartCity Hub, etc. mit. Ziel ist es, mit anderen Logistikanbieterinnen zusammenzuarbeiten, um möglichst effiziente und ressourcenschonende Lösungen für den innerstädtischen Lieferverkehr zu erreichen. Geprüft würden insbesondere Alternativen zu den jetzigen Diesellieferwagen (z. B. E-Fahrzeuge und elektrische Kleinfahrzeuge wie bei der Briefpost) sowie partnerschaftliche Kooperationen zwischen Logistikern, Paketdienstleisterinnen, Städten und Händlern. Hier steht insbesondere die Nutzung gemeinsamer Umschlagsflächen in Städten (Hub-Sharing) oder bei der Zustellung auf der «Letzten Meile» im Vordergrund.

5.4 Nutzung von Synergiepotenzialen im Bereich «Digital Health»

Der Geschäftsbereich «Digital Health» der Post erbringt vielseitige Dienstleistungen für stationäre und ambulante Leistungserbringer. Insbesondere bietet die Post den sicheren digitalen Transport von schützenswerten Daten an. Ziel ist der Aufbau und Betrieb einer sicheren und gesetzeskonformen digitalen Infrastruktur für das Elektronische Patientendossier (EPD). Die Post möchte andere Dienstleisterinnen bei der Digitalisierung der Kernprozesse unterstützen und dazu beitragen, diese durch digital unterstützte Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten. Für die Post ist es denkbar, ihr Logistikpotenzial noch stärker zu nutzen und sämtliche Infrastruktur- und Serviceleistungen in der medizinischen Lieferkette, einschliesslich Lager- und Transportlogistik, zu erbringen.

5.5 Nutzung von Synergiepotenzialen in weiteren Innovationsthemen

Weitere Synergiepotenziale werden durch die Zusammenarbeit der Post mit anderen bundesnahen Unternehmen in verschiedenen Innovationsprojekten genutzt. Beispielsweise mit der SBB im Bereich multimodale Mobilität/Mobilitätsplattform oder mit der Swisscom in den Bereichen «Internet der Dinge (IoT)» und Blockchain. Die Post, SBB und Swisscom sind zudem Gründungspartner und Mitglieder im Vorstand des Vereins Smart City Hub (2018 gegründet) mit dem Ziel, Smart City Projekte gemeinsam mit verschiedenen Schweizer Städten (15 Städte im Verein) umzusetzen.

6 Potenziale der Digitalisierung für die Leistungserbringung in der postalischen Grundversorgung

6.1 Markteintritte der Post in digitale Geschäftsbereiche

Die Digitalisierung hat starke Auswirkungen auf die Postbranche. Während die Transformation zu digitalen Kommunikationskanälen die Nachfrage im Briefmarkt drückt, führt der wachsende Onlinehandel zu immer höheren Paketvolumen. Physische und digitale Bedürfnisse verschmelzen zunehmend. Die Post reagiert unter anderem mit Markteintritten in digitale Märkte. Das Angebot von digitalen Substituten für Briefe, Zeitungen, Werbung oder Zahlungsdienste nimmt kontinuierlich zu. Als Antwort auf die wachsende Konkurrenz durch neue Technologien entwickelt die Post ein eigenes Angebot in den neuen Märkten. Eine in diesem Zusammenhang wichtige organisatorische Änderung ist die per 1. Januar 2021 erfolgte Bündelung der Logistik- und Kommunikationskompetenzen in den Bereichen «Logistik-Services» und «Kommunikations-Services». Im Geschäftsbereich «Logistik-Services», in dem neu die Brief- und Paket-Logistikleistungen gebündelt sind, soll mit zusätzlichen Dienstleistungen die Rolle der Post im Onlinehandel und auf der «Letzten Meile» ausgebaut und gestärkt werden. Für Unternehmen aus dem Onlinehandel bietet die Post integrale Logistik-Lösungen inklusive Aufbau und Vermarktung, Bestellabwicklung, Bezahlung und Debitorenmanagement, Logistik und Kundenbetreuung an. Im neuen Geschäftsbereich «Kommunikations-Services» steht die Bereitstellung von Dienstleistungen für die sichere und vertrauenswürdige Übermittlung digitaler Informationen und sensibler Daten im Vordergrund. Als weiteres, bereits fortgeschrittenes Projekt der Post wird die Software-Entwicklung für eine digitale Stimmabgabe (sog. E-Voting) bei Wahlen und Abstimmungen in der neuen Konzerngesellschaft weiterverfolgt. Die Post entwickelt ein neues, vollständig verifizierbares E-Voting-System. Dieses System soll den Kantonen für den Versuchsbetrieb gestützt auf die revidierten Rechtsgrundlagen des Bundes zur Verfügung stehen. Eine entsprechende Vernehmlassung soll 2021 durchgeführt werden. Ebenfalls entwickelt die Post Angebote im Gesundheitsbereich, darunter E-Health-Plattformen und elektronische Patientendossiers. Zwar bezweckt die Post mit den geplanten

Markteintritt eine Nutzung digitaler Potenziale, jedoch sind die erläuterten Dienstleistungen nicht Teil der Grundversorgung.

6.2 Einsatz digitaler Technologien im Kerngeschäft

Die Potenziale der Digitalisierung werden von der Post auch für eine effizientere Organisation und Abwicklung der Leistungserbringung im physischen Kerngeschäft genutzt. Registrierte Kunden können auf ihrem Account per App oder im Webbrowser die Zustellung von Sendungen nachverfolgen und steuern, ihre Post umleiten sowie Vollmachten und Adressänderungen verwalten. Zudem wird die Post ab Herbst 2021 den sog. «Home Button» für Gebiete mit Hausservice einführen. Die vom Postboten an der Haustür angebotenen Dienste wie z. B. Postabholung oder Bareinzahlungen können dann per Knopfdruck bestellt werden. Dieses Angebot soll schrittweise bei 400 000 Haushalten eingeführt werden.

Weiter werden physische Prozesse in der Annahme oder Zustellung von Postsendungen mittels digitaler Technologien automatisiert. Seit 2013 betreibt die Post Paketautomaten, welche von Kundinnen und Kunden mit einem Online-Account bei der Post rund um die Uhr für die Aufgabe und Abholung von Sendungen genutzt werden können (vgl. Ziff. 4.6). Das Netz bestand per Anfang 2019 aus 155 Automaten. Die Post will das Angebot in der Strategieperiode 2021-2024 auf mindestens 300 Automaten ausbauen.

Auch auf der letzten Meile der Zustellung prüft die Post den Einsatz von neuen Technologien:

- Zwischen September 2016 und Januar 2018 testete die Post in verschiedenen Städten den Einsatz von selbstfahrenden Lieferrobotern für die Warenzustellung auf der letzten Meile. Im Fokus der Tests standen technische und gesellschaftliche Aspekte sowie die Einbindung der Technologie in bestehende Logistikketten. Die Roboterfahrten wurden aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Strassenverkehr bisher ausschliesslich unter Begleitung einer Aufsichtsperson durchgeführt. Die Post zieht nach Abschluss der Testreihe eine positive Bilanz. Bei der Bevölkerung seien die Roboter mehrheitlich wohlwollend aufgenommen worden. Bis in der Schweiz die gesetzlichen Grundlagen Testfahrten ohne Begleitperson auf öffentlichem Grund ermöglichen, prüft die Post die Anwendung innerhalb von Gebäuden.
- Zudem führt die Post seit 2017 Pilotversuche im Transport von Laborproben per Drohne durch. Die ferngesteuerten Drohnen der Post ermöglichen eine besonders schnelle Zustellung und waren bisher in Lugano, Zürich und Bern im Einsatz. Der Testbetrieb wurde infolge zweier Abstürze 2019 und während der Covid-19-Krise im Frühling 2020 vorübergehend unterbrochen. Derzeit werden die Testflüge in Lugano und Zürich fortgesetzt.

Zwar verfolgt die Post beide Technologien weiter, jedoch wird eine vollständig automatisierte Zustellung bis auf weiteres nur in spezifischen Anwendungsfällen eingesetzt.

Die vorhandenen Potenziale der Digitalisierung können gemäss Post aufgrund der vorwiegend physisch definierten Grundversorgungsaufträge nur sehr beschränkt ausgeschöpft werden. Der gesetzliche Auftrag zur Grundversorgung beinhaltet nebst dem Beförderungsauftrag auch einen Infrastrukturauftrag. Letzterer besteht in der Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen und öffentliche Briefeinwürfe) zu betreiben, welche die Grundversorgungsdienstleistungen anbieten. Bei den Postdiensten umfasst die Grundversorgung die Annahme, den Transport, die Sortierung sowie die Zustellung. Die gesamte Wertschöpfungskette ist mit einer physischen Leistungserbringung verbunden. Welche Dienstleistungen im Einzelnen von der Grundversorgung umfasst sind, hat der Bundesrat auf Verordnungsstufe detailliert geregelt. Es sind dies insbesondere Vorgaben zum Sortiment, zur Erreichbarkeit und zur Zustellung. Das Sortiment wird anhand von Formaten und Laufzeiten für Briefe und Pakete festgesetzt. Die bedienten Zugangspunkte (Poststellen, Agenturen) müssen für vorgegebene Anteile der Wohnbevölkerung innert einer bestimmten Zeit erreichbar sein. Die Zustellung von Postsendungen muss flächendeckend und in vorgegebener Frequenz erfolgen. Aufgrund der geltenden Vorgaben ist die Post in der Erbringung der Grundversorgung an traditionelle Technologien gebunden. Zwar helfen vereinzelte Massnahmen wie der Home-Button oder Prozessautomatisierungen dabei, die Abläufe der Post effizienter zu gestalten und damit Kosten

zu reduzieren. Das mit diesen Massnahmen verbundene Einsparpotenzial sei jedoch vergleichsweise gering. Die Umsatzrückgänge in den traditionellen Geschäftsfeldern aufgrund des veränderten Kundenverhaltens können gemäss Post damit jedoch nicht ansatzweise aufgefangen werden.

Die Post macht ausserdem geltend, dass sie sich nicht nur am rechtlichen Rahmen orientieren könne, sondern auch politische Forderungen und Reaktionen berücksichtigen müsse. Zwar nehme die Bedeutung der täglichen Postzustellung für die Bevölkerung tendenziell ab oder immer mehr Empfängerinnen und Empfänger in abgelegenen Gebieten stünden dank Internetanschluss einer Ersatzlösung für die Hauszustellung aufgeschlossener gegenüber. Aufgrund möglicher politischer Reaktionen könne die Post aber nicht vollumfänglich von der wachsenden Akzeptanz digitaler Substitutionskanäle profitieren. Vor diesem Hintergrund erachtet die Post den rechtlichen Rahmen für die Digitalisierung der Grundversorgung als ausgeschöpft. Damit die Potenziale der Digitalisierung vollständig genutzt werden könnten, wären aus Sicht der Post Anpassungen in der Postgesetzgebung nötig.

6.3 Digitalisierung im Zahlungsverkehr

Die Grundversorgung im Zahlungsverkehr ist im Postgesetz grundsätzlich technologieneutral formuliert. Auf Verordnungsstufe wurde die Technologieneutralität jedoch durch die Vorgabe der physischen Erreichbarkeit wieder aufgehoben. PostFinance bietet fast alle im Grundversorgungsauftrag enthaltenen Leistungen auch in digitaler Form an. Auf der Onlinebanking-Plattform «E-Finance» können Kundinnen und Kunden neue Konten eröffnen, Kontotransaktionen einsehen, Rechnungen bezahlen und Geldüberweisungen tätigen. Gegenwärtig werden noch mehr Bareinzahlungen als elektronische Transaktionen getätigt, jedoch findet seit längerer Zeit eine Substitution durch elektronische Zahlungen statt. Während Bareinzahlungen und papierbasierte Zahlungsaufträge kontinuierlich abnehmen, wächst die Anzahl elektronischer Überweisungen stetig. Gleichzeitig drängen vermehrt Fintechs sowie grosse Technologieunternehmen in den Markt mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen vor.

Auch ausserhalb der Grundversorgung baut PostFinance ihr digitales Angebot aus. Postfinance war massgeblich an der Entwicklung des bargeldlosen Zahlungssystems Twint beteiligt. Die Smartphone-App ermöglicht sowohl eine bargeldlose Bezahlung im Detail- und Onlinehandel, der Gastronomie oder an Automaten als auch bargeldlose Überweisungen an Privatpersonen. Die bargeldlose Zahlung per App gewinnt bei der Kundschaft zunehmend Akzeptanz. Als Folge der Covid-19-Pandemie ist mit weiterem Wachstum zu rechnen.

Per 30. Juni 2020 wurde in der Schweiz die Rechnung mit QR Code eingeführt. Diese soll schrittweise bis Ende September 2022 die heutigen Einzahlungsscheine ablösen.

6.4 Digitale Alternativen zur Quittierung von Einschreiben

Ferner hat der Bundesrat im Rahmen der am 18. September 2020 beschlossenen Teilrevision der VPG die rechtliche Grundlage geschaffen, dass Empfängerinnen und Empfänger von Einschreiben sich diese auf Wunsch mittels elektronisch erteilter Genehmigung direkt ins Brief- oder Postfach zu stellen lassen können (sog. E-Quittierung). Eine Bestätigung anlässlich der Zustellung ist nicht mehr erforderlich. Die Verordnungsänderung ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Die zunehmende Mobilität der Kundschaft hat in der Vergangenheit zu immer tieferen Zustellquoten bei der Erstzustellung geführt. Es ist zu erwarten, dass sich diese Tendenz in Zukunft verstärkt. Eine Abholeinladung wird nicht mehr als zeitgemäss erachtet. Die Neuerungen ermöglichen es der Post, auf ein zunehmendes Bedürfnis ihrer Kundinnen und Kunden nach flexiblen und digital mobilen Empfangsmöglichkeiten auch im Grundversorgungsbereich zu reagieren. Die Dienstleistung ist freiwillig und dient als Alternative zur herkömmlichen Zustellung von Einschreiben.

7 Umsetzung der Motionen Maire und Clottu zur Hauszustellung

7.1 Auftrag der Motionen

Die inhaltsgleichen Motionen Maire und Clottu vom 4. respektive 8. Dezember 2014⁹ beauftragen den Bundesrat, die VPG so anzupassen, dass die in Art. 14 Abs. 3 in fine PG vorgesehenen Ausnahmen nicht mehr dazu führen, dass die Einwohnerschaft von ganzjährig bewohnten Siedlungen von jeglicher Zustellung ausgeschlossen wird. Hintergrund der Motionen war die Befürchtung, dass zukünftig Anwohner von abgelegenen Siedlungen von jeglicher Zustellung ausgeschlossen werden könnten.

Nach der altrechtlichen Verordnungsbestimmung zur Hauszustellung war die Post zur Hauszustellung verpflichtet, wenn das betreffende Haus zu einer Siedlung, bestehend aus mindestens fünf ganzjährig bewohnten Häusern auf einer maximalen Fläche von einer Hektare, gehörte; oder wenn die Wegzeit für die Bedienung eines ganzjährig bewohnten Hauses einer solchen Siedlung insgesamt nicht mehr als zwei Minuten betrug. Ausnahmsweise war die Post nicht zur Hauszustellung verpflichtet, wenn unverhältnismässige Schwierigkeiten wie schlechte Strassenverhältnisse oder die Gefährdung des Zustellpersonals in Kauf zu nehmen gewesen wären (Art. 31 Abs. 1 und 2 VPG).

Die Motionäre verlangten, die Regelung dahingehend anzupassen, dass Anwohnerinnen und Anwohner von ganzjährig bewohnten Siedlungen nicht von jeglicher Zustellung ausgeschlossen werden können. Ihre Befürchtung war, dass ganze Gebiete, die als wenig rentabel beurteilt werden, langfristig von den Dienstleistungen der Post ausgeschlossen werden könnten.

7.2 Umsetzung auf Verordnungsstufe

Die Anliegen der Motionen wurden im Rahmen der Revision der VPG, die der Bundesrat am 18. September 2020 verabschiedete, umgesetzt. Die Neuerungen sind per 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Bei Erarbeitung der Revisionsvorlage wurden verschiedene Umsetzungsvarianten in Betracht gezogen und deren jeweiligen Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. So wurde auch die Variante einer Art «Vollversorgung» geprüft. Dies hätte bedeutet, dass ausnahmslos in jedes ganzjährig bewohnte Haus hätte zugestellt werden müssen. Die Umsetzung hätte zu erheblichen finanziellen und organisatorischen Auswirkungen bei der Zustellung geführt. Nebst der Anpassung des Siedlungsbegriffs wurde auch eine Erhöhung der maximalen Wegzeit von zwei Minuten in Erwägung gezogen. Beide Varianten wären trotz gesetzlicher Verankerung politisch nicht durchsetzbar gewesen. Bereits den nach altem Recht vorhandenen Spielraum hatte die Post aufgrund des politischen Druckes nicht vollständig genutzt. Beide Varianten wurden deshalb verworfen.

Die am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Anpassung schränkt den Handlungsspielraum der Post ein. Die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung knüpft nicht mehr an einer ganzjährig bewohnten Siedlung an, sondern am einzelnen ganzjährig bewohnten Haus. Neu gilt der Grundsatz, dass die Post verpflichtet ist, Postsendungen in alle ganzjährig bewohnten Häuser zuzustellen. Auf die Hauszustellung darf die Post nur dann verzichten, wenn unverhältnismässige Schwierigkeiten wie schlechte Strassenverhältnisse oder die Gefährdung des Zustellpersonals in Kauf genommen werden müssten. Diese Ausnahmen galten schon vor Umsetzung der besagten Motionen. Weiterhin nicht zur Hauszustellung verpflichtet ist die Post, wenn zwischen der Empfängerin oder dem Empfänger und der Post ein anderer Zustellort oder eine andere Zustellform vereinbart wurden oder wenn die Vorgaben für die Standorte von Briefkästen und Briefkastenanlagen nicht eingehalten werden. Neu in den Ausnahmekatalog aufgenommen wurde die Gefährdung von Drittpersonen.

⁹ Mo. 14.4075/14.4091 «Die Post. Sendungen sollen allen zugestellt werden!»

8 Umsetzung der Motion Candinas

8.1 Auftrag der Motion

Mit der Motion Candinas vom 30. September 2016¹⁰ wurde der Bundesrat aufgefordert, die rechtlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass die Post grundsätzlich bis mindestens 12.30 Uhr an alle Haushalte zugestellt werden muss, wenn in einer Region keine Frühzustellung angeboten wird. Die Forderung bezieht sich auf die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen. Diese sollen flächendeckend bis zur Mittagszeit zugestellt werden, wenn keine Frühzustellung angeboten wird.

Der Bundesrat zeigte grundsätzlich Verständnis für das Anliegen. Eine zeitlich starre Regelung des Zustellschlusses als Vorgabe in die Verordnung aufzunehmen, erachtete er aber als zu einschränkend und beantragte deshalb die Ablehnung der Motion. Er verwies dabei auch auf die operative Verantwortung der Post und auf mögliche negative personelle und finanzielle Auswirkungen. Das Parlament erachtete die Motion indessen als geeignet, um dem Anliegen eines starken Service Public Ausdruck zu verleihen und den Willen zu bekräftigen, diesen auch zukünftig sicherzustellen.

Die Motion wurde in der Folge im Zuge einer Revision der VPG umgesetzt. Die entsprechenden Anpassungen sind per 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

8.2 Umsetzung auf Verordnungsstufe

Die Post muss neu die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung bis spätestens um 12:30 Uhr erbringen. Mit Gebieten ohne Frühzustellung sind Gebiete gemeint, in denen keine Frühzustellorganisation tätig ist. Die Vorgabe zur Zustellung bis am Mittag muss in den entsprechenden Gebieten in mindestens 95 % der Fälle erfüllt werden. Dieser Wert muss jährlich schweizweit eingehalten werden.

Die PostCom hat im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion auch die Qualitätsprüfung der Grundversorgung sicherzustellen (Art. 22 Abs. 2 Bst. g PG). Die Pflicht der Zustellung bis 12:30 Uhr gehört zu den Qualitätsvorgaben und wird entsprechend durch die PostCom kontrolliert. Die Post hat die Einhaltung der Vorgabe in ihrer jährlichen Berichterstattung an die PostCom in geeigneter Weise auszuweisen. Die PostCom genehmigt die Messmethode zur Einhaltung der Vorgabe (Art. 33 Abs. 7 VPG).

9 Längerfristige Perspektiven für die Zustellung der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften

9.1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurde im Rahmen verschiedener politischer Vorstösse eine verstärkte Unterstützung der Printmedien gefordert. Im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsentwurf zu einem neuen Bundesgesetz über elektronische Medien (BGeM) wurde eine Vielzahl von Vorschlägen diskutiert, wie der Printpresse im Strukturwandel und bei der digitalen Transformation am besten geholfen werden kann. In der Politik herrscht weitgehend Einigkeit, dass ein Ausbau der indirekten Presseförderung erforderlich ist.

Die parlamentarische Initiative Engler vom 13. Dezember 2018¹¹ fordert die Erweiterung der indirekten Presseförderung. Nach geltendem Recht werden einerseits die abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse in der Tageszustellung der Post unterstützt. Die Initiative fordert, die indirekte Förderung auf alle abonnierten Tags-, Wochen- und Sonntagszeitungen auszudehnen und zwar in der Tages- und Frühzustellung. Der dafür nötige Subventionsbeitrag soll auf zehn

¹⁰ 16.3848 «Flächendeckende Postzustellung bis zur Mittagszeit».

¹¹ 18.479 «Unterstützung für die Presse in der digitalen Transformation»

Jahre befristet und über den Staatshaushalt finanziert werden. Damit soll die digitale Transformation unterstützt werden.

9.2 Massnahmenpaket zugunsten der Medien

9.2.1 Vorlage des Bundesrates

Am 29. April 2020 hat der Bundesrat die Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien (20.038) verabschiedet. Die darin beantragten Massnahmen bezweckten die Verbesserung der Rahmenbedingungen der Medien, um die digitale Transformation der Branche zu unterstützen. Dies beinhaltete unter anderem den Ausbau der indirekten Presseförderung. Der Bundesrat schlug vor, die Auflagenobergrenze sowie das Kopfblattkriterium aufzuheben. Es sollten auch Zeitungen mit einer Auflage von über 40 000 Exemplaren oder in einem Kopfblattverbund mit einer Gesamtauflage von durchschnittlich mehr als 100 000 Exemplaren profitieren. Mit Aufstockung der Mittel von 30 auf 50 Millionen Franken pro Jahr wäre zudem die Zustellermässigung pro Exemplar gegenüber dem bisherigen Beitragsniveau zu erhöhen. Der bundesrätliche Entwurf sah nicht vor, die indirekte Presseförderung auf die Früh- und Sonntagszustellung auszudehnen, auch wenn eine vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingesetzte Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Zeitungsverlage, der Frühzustellorganisationen und der Post in ihrem Bericht¹² zum Schluss gekommen war, dass eine Ausweitung grundsätzlich möglich sei. Der Bundesrat begründete die Nichtaufnahme in die Vorlage mit dem Mittelaufwand von rund 60 Millionen Franken, den eine Ausweitung zur Folge hätte.

9.2.2 Parlamentarische Beratung

Der Ständerat beriet das Geschäft in der Sommersession 2020 und nahm am bundesrätlichen Entwurf verschiedene Änderungen vor. So weitete er die indirekte Presseförderung auf die Frühzustellung aus. Zudem sprach er sich dafür aus, das Modell zur Berechnung der Frühzustellung degressiv auszugestalten. Hinter dem degressiven Modell steht die Idee, dass auflagenschwächere Titel von einer höheren Zustellermässigung profitieren sollen.

Nach dem Willen des Ständerates soll weiter eine zweiwöchentliche Erscheinungshäufigkeit genügen. Die Vorlage des Bundesrats hielt noch am Kriterium gemäss geltenden Recht fest, wonach eine Zeitung oder Zeitschrift mindestens einmal wöchentlich erscheinen muss, um dem Aspekt der Tagesaktualität gerecht zu werden.

Der Nationalrat hat das Geschäft in der Frühjahrsession 2021 beraten und ist dem Ständerat mit einer Differenz gefolgt. Der Nationalrat lehnt es ab, die Zulassungskriterien künftig auf Gesetzesstufe zu regeln.

10 Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen (Art. 33 Abs. 8 und Art. 44 Abs. 4 VPG)

10.1 Sichtweise der Post

Im Rahmen der Berichterstattung an die PostCom und das BAKOM im 1. Quartal 2020 hat die Post dargelegt, dass der Planungsdialog mit allen 26 Kantonen stattgefunden hat. Diese Gespräche verliefen konstruktiv und konzentrierten sich auf die Dienstleistungen im Bereich Post- und Zahlungsverkehr. In diesem Dialog geht es vor allem um die Zugangskriterien, postalische Bedürfnisse und die notwendigen und geplanten Entwicklungen in den verschiedenen kantonalen Gebieten. Die Post ist der Meinung, dass das Interesse der Kantone an diesen Gesprächen sehr hoch war, weil die gewünschten Themen und Kritikpunkte direkt angesprochen werden konnten.

¹² Einbezug der Früh- und Sonntagszustellung in die indirekte Presseförderung, Bericht der Arbeitsgruppe Frühzustellung vom 25. Mai 2020

10.2 Beurteilung durch die Kantone

Die Kantone ihrerseits sind der Ansicht, dass der Planungsdialog von der Post gut etabliert wurde und dass in der Regel transparente, konstruktive und effiziente Diskussionen über das Postnetz stattgefunden haben. Die Kantone sind schriftlich über die Anpassungen in ihren Gemeinden informiert worden. Hingegen ist aus ihrer Sicht die Rückmeldung über die Ergebnisse der Gespräche mit den Gemeinden verbesserungswürdig. Gemäss VPG stellen die Kantone eine regelmässige Kommunikation mit den Gemeinden über das Postnetz sichern. In diesem Zusammenhang möchten die Kantone nicht einfache Informationslieferanten sein, sondern stärker in die Vorentscheidungsphase der Planung des Postnetzes einbezogen werden.

Diejenigen Gemeinden, die von der Schliessung ihrer Poststelle oder von deren Umwandlung in eine Agentur betroffen sind, bewerten den Dialog mit der Post eher kritisch. In einigen Fällen waren diese Gespräche intensiv und endeten nicht immer so, wie sie es sich gewünscht hätten. Es ist jedoch anzumerken, dass in vielen Fällen eine grundsätzliche Einigung erzielt wurde.

Die Bedürfnisse und Anliegen wurden von der Post im Allgemeinen gut berücksichtigt. Die Strategie 2021-2024 der Post, die auf eine Stabilisierung der Anzahl der Poststellen und Agenturen abzielt, wurde von den Kantonen positiv aufgenommen. Nach Ansicht der Kantone ist es wichtig, die Grundversorgung im Bereich der Post- und Zahlungsdienste weiterzuentwickeln und langfristig zu gewährleisten.

Der Planungsdialog mit der Post ist somit nach Ansicht der Kantone insgesamt positiv verlaufen. Der Dialog soll aber nicht auf Fragen zum Postnetz beschränkt bleiben, sondern auf Themen wie die Digitalisierung und die Dezentralisierung von Arbeitsplätzen erweitert werden. Zudem möchten die Kantone in gewisse Entscheidungen hinsichtlich strategischer Aktivitäten der Post einbezogen werden.

11 Möglichkeiten zur Erfüllung der Standesinitiative Jura

Als Reaktion auf die von der Post im Herbst 2016 kommunizierten Massnahmen im Bereich Postnetz hat der Kanton Jura am 4. Juli 2017 eine Standesinitiative¹³ eingereicht. Darin fordert der Kanton folgende Massnahmen zur Verbesserung des Poststellennetzes und zur Stärkung der Gemeindebehörden:

- Die PostCom soll bei einer Schliessung oder Verlegung einer Poststelle einen anfechtbaren Beschluss fassen können;
- Bürgerinnen und Bürger sollen bei der PostCom eine Eingabe gegen die Schliessung einer Poststelle oder Agentur einreichen können;
- Die Angemessenheit der gesetzlich verankerten Erreichbarkeitsvorgaben soll in der Bundesversammlung diskutiert werden;
- Das Angebot sowie die Qualität in den Agenturen sollen per Gesetz erhöht und sowohl das Ausbildungsniveau als auch die Arbeitsbedingungen des Agenturpersonals verbessert werden;
- Bei Poststellenschliessungen soll die Post zu regionalen Ausgleichsmassnahmen verpflichtet werden.

Der Standesinitiative wurde Folge gegeben. Nun ist die KVF-S mit der Ausarbeitung einer Gesetzesänderung beauftragt. An der Sitzung vom 31. August 2020 hat sich die Kommission von der Postspitze über die am 14. Mai 2020 veröffentlichte Strategie für die Jahre 2021-2024 (vgl. auch Ziff. 3.4)

¹³ 17.314 «Verbesserung des Poststellennetzes und Stärkung der Rolle der Gemeindebehörden bei der geografischen Verteilung der Postämter».

informieren lassen. Die Kommission begrüsst insbesondere, dass rund 800 Poststellen bestehen bleiben sollen. Sie will sich im zweiten Quartal 2021 von der Post über die Umsetzung der neuen Strategie informieren lassen. Erst nach dieser Information soll über die Standesinitiative weiter beraten werden. Deshalb hat der Ständerat auf Antrag der Kommission in der Frühjahrssession die auslaufende Frist um zwei Jahre verlängert¹⁴.

12 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie und insbesondere die vom Bundesrat per Notrecht verordneten Massnahmen während der ausserordentlichen Lage zwischen dem 16. März und 11. Mai 2020 (sog. Lockdown) bewirkten eine Akzentuierung der bestehenden Trends im Postbereich. Während die Paketvolumen bedingt durch eine vermehrte Nutzung von Angeboten des Onlinehandels stark anwuchsen, verzeichnete die Post einen verstärkten Mengenrückgang im Briefgeschäft sowie bei der Kundenfrequenz im Poststellennetz und beim Zahlungsverkehr am Schalter. In den ersten beiden Wochen der ausserordentlichen Lage hat die Kundenfrequenz im Poststellennetz je nach Poststelle um 20-40 % abgenommen. Bis Ende Oktober 2020 lagen sowohl die Kundengeschäfte als auch die Einzahlungen am Schalter in den Filialen kumuliert 13 % unter dem Vorjahreswert.

Als Reaktion auf die Covid-Krise nahm die Post in ihrem Filialnetz verschiedene Sicherheitsvorkehrungen vor. Vereinzelt mussten während der ausserordentlichen Lage auch Öffnungszeiten angepasst und vorübergehende Schliessungen umgesetzt werden. Bei den Poststellen führten krankheitsbedingte Absenzen sowie Schutzmassnahmen für Mitarbeitende aus einer Risikogruppe zu erhöhten Personalausfällen. Auch mussten Agenturen geschlossen werden, weil sie entweder in Lokalisationen untergebracht waren, welche den Betrieb auf behördliche Anordnung einstellten, oder weil sie sich in Altersheimen und anderen Gesundheitseinrichtungen befanden. Vor diesem Hintergrund hat das UVEK gestützt auf die Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020¹⁵ die kantonalen Erreichbarkeitsvorgaben vorübergehend ausgesetzt. Trotz der schwierigen Umstände blieb das Netz an Zugangspunkten grösstenteils im üblichen, gesetzlich vorgesehenen Umfang aufrechterhalten. Nur im Kanton Fribourg konnten die Erreichbarkeitsvorgaben zeitweise nicht eingehalten werden.

Nach Ablauf der ausserordentlichen Lage normalisierte sich der Netzbetrieb während den Sommermonaten weitgehend. Inwiefern die Pandemie die Gewohnheiten bezüglich postalischer Zugangspunkte in Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig beeinflussen wird, ist derzeit kaum abschätzbar und wird erst zu einem späteren Zeitpunkt analysiert werden können.

Die Pandemie hat auch gezeigt, dass die Post systemrelevante Dienstleistungen für die Bevölkerung und die Volkswirtschaft erbringt und entsprechend zu den kritischen Infrastrukturen zählt¹⁶. Dies manifestierte sich insbesondere während der Schliessung von Läden, die Waren des nicht-täglichen Gebrauchs verkaufen und bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (briefliche Stimmabgabe). Deshalb ist es wichtig, dass bei den weiteren Diskussionen zum Grundversorgungsauftrag auch die Resilienz der von der Post erbrachten Dienstleistungen berücksichtigt wird.

13 Fazit und Ausblick

Der Bundesrat hält zusammenfassend fest, dass die Post das mit der vergangenen Strategie verfolgte Ziel der Erweiterung der Zugangspunkte umsetzen konnte. Die Erreichbarkeit hatte die Post sowohl in der Vergangenheit als auch seit Inkrafttreten der strengeren Vorgaben am 1. Januar 2019 mehr als

¹⁴ Medienmitteilung der KVF-S vom 12. Januar 2021

¹⁵ SR 818.101.24

¹⁶ Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018 – 2022, BBI 2018 512.

erfüllt und den gesetzlichen Handlungsspielraum nicht vollumfänglich genutzt. Dies ist insbesondere auch im Kontext der politischen Forderungen zu begrüssen.

Eine positive Zwischenbilanz zieht der Bundesrat auch bezüglich des erstmals umgesetzten Planungsdialogs. In vielen Fällen konnten bei der Suche nach alternativen Lösungen Anliegen der lokalen Stakeholder einbezogen und schliesslich eine Einigung erzielt werden. Es besteht jedoch noch punktuell Verbesserungspotenzial. So sollen die spezifischen lokalen Bedürfnisse noch stärker in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, wobei dem Bundesrat bewusst ist, dass die Post im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben über einen unternehmerischen Spielraum verfügen muss und bei den im Einzelfall zu treffenden Lösungen auch wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen können. Dieser Handlungsspielraum ist insbesondere vor dem Hintergrund der durch die Post eigenwirtschaftlich zu erbringenden Grundversorgung unerlässlich.

Der Bundesrat ist – in Übereinstimmung mit der VDK – der Auffassung, dass der Dialog mit der Post mittelfristig auch über Fragen des Poststellennetzes hinaus erfolgen muss. Bei strategischen Themen wie beispielsweise der digitalen Transformation der Dienstleistungen bzw. einer möglichen digitalen Ausgestaltung der Grundversorgung sollen die Stakeholder frühzeitig in geeigneter Weise miteinbezogen werden.

Gleichzeitig drängt sich auch die Frage auf, wie das durch Postgesetzgebung und Politik geforderte flächendeckende Netz an Zugangspunkten längerfristig finanzierbar ist. In der Strategieperiode 2021-2024 fokussiert die Post stark auf die Öffnung des Poststellennetzes. Mit dieser Strategie soll die Auslastung und damit die Finanzierung des Poststellennetzes verbessert werden. Bevor längerfristige Strategien zum Poststellennetz festgelegt werden können, muss nach Ansicht der Post abgewartet werden, wie sich die aktuelle Strategie in der Praxis umsetzen lässt und wie sich die bessere Auslastung des Postnetzes auswirkt.

Mittelfristig müssen die im vorliegenden Bericht behandelten Themenbereiche im breiteren Kontext der Grundversorgung der Zukunft diskutiert werden. Insbesondere wenn das Ziel der Optimierung des Poststellennetzes nicht erreicht werden kann, sind auch alternative Finanzierungsmechanismen des Poststellennetzes und der Grundversorgung generell in Betracht zu ziehen.

Die Post hat in ihrer Stellungnahme an das BAKOM zur aktuellen Gesetzesevaluation erklärt, dass die Konzernstrategie 2021-2024 keine kurzfristigen Anpassungen der Postgesetzgebung im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten sowie deren Finanzierung erfordert. Gleichzeitig hat sie Bezug auf die Weiterentwicklung des Service public im Zuge der Digitalisierung und die Modernisierung der Grundversorgungsaufträge genommen und gefordert, dass die Postgesetzgebung mittelfristig weiterentwickelt wird.

Aus Sicht der Post sollten Fragestellungen wie technologie neutrale Vorgaben zur Erfüllung der Grundversorgung, Notwendigkeit einer Grundversorgung im Zahlungsverkehr oder doch zumindest gewisser Dienstleistungen wie insbesondere Bareinzahlungen auf das Konto eines Dritten etc. diskutiert werden. Neuere Mobilitätsentwicklungen der Bevölkerung und der Digitalisierung sollen mit Blick auf künftige Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben beobachtet werden. Bereits die Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung hat in ihrem Bericht zur Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten¹⁷ darauf hingewiesen, dass neuere Entwicklungen im Bereich der Mobilität wie bspw. das Nationale Personenverkehrsmodell (NPVM) des UVEK mit Blick auf künftige Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben weiterzuverfolgen sind.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung des Service public müsse auch die Frage einbezogen werden, welche Rolle der Post bei der Erbringung von digitalen Dienstleistungen zukommen

¹⁷ Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten, Bericht und Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung vom 1. Mai 2018, S. 13.

soll. All diese Fragen stehen in engem Zusammenhang mit der zukünftigen Verteilung und Ausgestaltung des Poststellennetzes.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Post und erachtet eine grundsätzliche Diskussion über die Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung und die Rolle der Post als unerlässlich. Er hat daher am 20. Januar 2021 das UVEK beauftragt, bis Ende 2021 gestützt auf die Ergebnisse einer Expertengruppe einen Antrag zum weiteren Vorgehen betreffend künftige Ausgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung zu stellen. Eine der zentralen Fragen wird dabei sein, wie die Post zukünftig die Digitalisierung zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags soll nutzen können. Je nach Ausgang der Diskussion müssten weitere punktuelle oder umfangreichere Anpassungen in der Postgesetzgebung an die Hand genommen werden.

Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BGeM	Bundesgesetz über elektronische Medien
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EPD	Elektronisches Patientendossier
IoT	Internet of things / Internet der Dinge
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
KVf-S	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
NPVM	Nationale Personenverkehrsmodelle
PG	Postgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
SBB	Schweizerische Bundesbahnen AG
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren
VPG	Postverordnung