



10.03.2020

Teilrevision der Postverordnung (VPG)

Erläuternder Bericht

Inhalt

1	Ausgangslage.....	2
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	2
2.1	Empfangsbestätigungen	2
2.2	Elektronische Zustellermächtigung	5
2.3	Maxibrief Ausland.....	5
2.4	Hauszustellung.....	6
2.5	Mittagszustellung von abonnierten Tageszeitungen.....	8
2.6	Grundversorgung im Zahlungsverkehr	9
3.1	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	11
3.2	Auswirkungen auf die Post	11
3.3	Auswirkungen auf den Bund	12

1 Ausgangslage

Mit der Vorlage werden die inhaltsgleichen Motionen Maire und Clottu vom 4. respektive 8. Dezember 2014¹ betreffend Ausnahmeregelungen für die Hauszustellung von Postsendungen (Art. 31 Abs. 1, 2 Bst. a und 2^{bis}, Art. 60 Bst. d und Art. 83a Postverordnung vom 29. August 2012 [VPG]²) sowie die Motion Candinas vom 30. September 2016³ betreffend Postzustellung in Gebieten ohne Frühzustellung bis am Mittag (Art. 31a, Art. 53 Abs. 1 und Art. 60 Abs. 2 VPG) umgesetzt.

Darüber hinaus wird die Rechtsgrundlage zur rechtsgültigen Bestätigung des Empfangs von Einschreiben mittels einer elektronisch erteilten Genehmigung (e-Quittierung) geschaffen (Art. 29 Abs. 4^{bis} VPG). Dies gilt auch für die vom Bundesgericht aus beweisrechtlichen Gründen geforderte explizite Regelung, wonach der Empfänger den Empfang rechtsgültig auf einem elektronischen Erfassungsgerät bestätigen kann (Art. 29 Abs. 3^{bis} VPG).

Weiter werden der Geltungsbereich (Art. 43 VPG) und die Ausnahmetatbestände der Grundversorgung im Zahlungsverkehr präzisiert (Art. 45 VPG).

Und schliesslich wird die Gewichtsgrenze für Sendungen ins Ausland von 1 auf 2 kg hinaufgesetzt (Art. 29 Abs. 2 Bst. a und b VPG).

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Empfangsbestätigungen

Art. 18 (Leistungen)

redaktionelle Anpassung (Ersetzen des Begriffs Zustellnachweis durch Empfangsbestätigung; siehe Art. 29 Abs. 3a^{bis})

Art. 29 (Angebote)

Abs. 1 Bst. d

Gemäss Art. 29 Abs. 1 Bst. d VPG ist die Post verpflichtet, im Rahmen der Grundversorgung die Zustellung von Gerichts- und Betreibungsurkunden mit Empfangsbestätigung anzubieten. In dieser Dienstleistung ist auch die Zustellung der Empfangsbestätigung an das Gericht bzw. an das Betreibungsamt enthalten. Die Rücksendung erfolgt gemäss Wunsch der absendenden Behörde entweder mit physischer Post mit Empfangsbestätigung oder mittels elektronischer Datenübermittlung.

Bei den Gerichtsurkunden werden die Daten elektronisch in ein von der Post zur Verfügung gestelltes Formular übertragen. Die Absenderin oder der Absender erhält die Daten zur Empfangsbestätigung elektronisch übermittelt. Diese Daten stellt die Post den Absenderinnen und Absendern auf Wunsch auch in archivfähiger Form zur Verfügung. Alternativ erhält die Absenderin oder der Absender ein Exemplar des ausgedruckten Formulars. Der Empfang von Betreibungsurkunden wird durch die Post gemäss Vorgabe im Schuld- und Betreibungsrecht auf den beiden physischen Originalen der Betrei-

¹ Mo. 14.4075/14.4091 «Die Post. Postsendungen sollen allen zugestellt werden!» (angenommen im Nationalrat am 12.09.2016, im Ständerat am 15.06.2017)

² SR 783.01

³ Mo. 16.3848 «Flächendeckende Postzustellung bis zur Mittagszeit» (angenommen im Nationalrat am 08.03.2018, im Ständerat am 28.11.2018)

bungsurkunde bestätigt. Die zusätzlich erfassten Detailinformationen der Post können von den Absenderinnen und Absendern über die Schnittstellen der Post bezogen und für die weitere Bearbeitung der Betriebsbegehren genutzt werden.

Abs. 1 Bst. d 2. Satzteil

verschoben (vgl. Abs. 3^{bis})

Abs. 3 Bst. a^{bis}

Der Begriff Zustellnachweis wird durch Empfangsbestätigung ersetzt. Bis anhin wurde unter dem Begriff Zustellnachweis die Aushändigung von Postsendungen gegen Unterschrift (mit oder ohne schriftliche Bestätigung zuhanden der Absenderin oder dem Absender) verstanden. Der Begriff Zustellnachweis ist insofern unpräzise, als er dahingehend verstanden werden könnte, wonach der Absender oder die Absenderin den Nachweis erhält, dass die Sendung zugestellt worden ist. Dies könnte beispielsweise auch als erfolgt erachtet werden, wenn mittels elektronischer Sendungsverfolgung bestätigt wird, dass die Sendung zugestellt worden ist. Dies würde aber nicht dem Willen des Verordnungsgebers entsprechen, wonach die Post im Rahmen der Grundversorgung ein Angebot vorsehen muss, bei dem die eine Postsendung nur gegen Unterschrift der empfangenden Person ausgehändigt werden darf. Die blosser Möglichkeit der elektronischen Sendungsverfolgung bzw. eine elektronische Bestätigung, wonach die Sendung zugestellt worden ist, genügt nicht. Neu kommt der Begriff Zustellnachweis in der VPG nicht mehr vor. Dies bedeutet, dass die Post in der Grundversorgung nur die Zustellung mit Empfangsbestätigung vorsehen muss. Angebote mit elektronischer Sendungsverfolgung (z.B. A Post Plus) muss die Post nicht zwingend anbieten.

Abs. 3^{bis}

Empfangsbestätigungen können in Papierform oder in elektronischer Form erfolgen. Bei der elektronischen Empfangsbestätigung «unterschreibt» die Empfängerin oder der Empfänger auf einem Erfassungsgesamt, welches die Unterschrift in einer Art Scan Prozess erfasst. Die Daten werden elektronisch in ein von der Post zur Verfügung gestelltes Formular übertragen. Die Absenderin oder der Absender erhält ein Exemplar des ausgedruckten Formulars. Alternativ ist auch die elektronische Übermittlung des Ausdrucks (z.B. im Format pdf) möglich.

Die Empfangsbestätigung übernimmt im Rechtsverkehr eine wichtige Beweisfunktion. Bei der Zustellung von Gerichts- und Betriebsurkunden liegt die Beweislast bei der absendenden Behörde. Die Empfangsbestätigung dient als Nachweis der Zustellung und damit der formrichtigen Eröffnung einer Mitteilung, einer Verfügung oder eines Entscheides. Formrichtig im verfahrensrechtlichen Sinne bedeutet einerseits, dass die Sendung gegen Empfangsbestätigung ausgehändigt und andererseits, dass die Sendung an eine gemäss den einschlägigen Verfahrensbestimmungen berechnigte Person übergeben wurde.

Die Gültigkeit der im Rahmen der Postgesetzgebung geregelten Empfangsbestätigung ist von der nach anwendbarem Verfahrensrecht geregelten Zustellung abzugrenzen. Die einschlägigen Verfahrensbestimmungen aus den verschiedenen Rechtsgebieten regeln die Anforderungen an eine Empfangsbestätigung nicht. Insbesondere regeln sie nicht, ob eine eigenhändige Unterschrift im Sinne von Art. 14 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR)⁴ erforderlich ist. Diese Rechtsunsicherheit kann die absendende Behörde in einem allfälligen gerichtlichen Vollstreckungsverfahren in einen Beweisnotstand führen, wenn die Adressaten oder der Adressat behauptet, die Sendung gar nicht erhalten zu haben.

Mit der vorliegenden Neuregelung soll dieser Rechtsunsicherheit entgegengewirkt werden. Es wird zu diesem Zweck explizit festgelegt, wann eine gültige Empfangsbestätigung im postrechtlichen Sinn vorliegt. Die Formulierung soll zum Ausdruck bringen, dass für eine gültige Empfangsbestätigung keine

⁴ SR 220

eigenhändige Unterschrift im Sinne von Art. 14 OR oder eine ihr gleichgestellte Unterschrift erforderlich ist. Eine Bestätigung auf einem elektronischen Gerät gilt grundsätzlich als zulässiges Mittel, um den Empfang einer Sendung zu bestätigen. Entscheidend für die Gültigkeit einer Empfangsbestätigung nach der Postgesetzgebung ist, dass aus der Bestätigung hinreichend hervorgeht, welche Sendung zu welchem Zeitpunkt an welche Person persönlich übergeben wurde. Die Empfangsbestätigung dient damit dem Nachweis, dass die physische Aushändigung einer bestimmten Sendung erfolgte und die Sendung von einer natürlichen Person entgegengenommen wurde.

Die Empfangsbestätigung bezieht sich nur auf die Erfüllung der sich aus dem Beförderungsvertrag zwischen der Post und der Absenderin oder des Absenders ergebenden Verpflichtungen. Die Postbotin oder der Postbote handelt bei der Zustellung nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Post, was nicht unbedingt mit den Verfahrensbestimmungen in den verschiedenen Rechtsgebieten übereinstimmen muss. Die verschiedenen Verfahrenserlasse enthalten unterschiedliche Formulierungen bezüglich den empfangsberechtigten Personen. So gilt nach Art. 138 Abs. 2 der Zivilprozessordnung (ZPO)⁵ und Art. 85 Abs. 3 der Strafprozessordnung (StPO)⁶ die Zustellung als erfolgt, wenn die Sendung von einer im gleichen Haushalt lebenden, mindestens 16 Jahre alten Person entgegengenommen wurde. Nach den geltenden AGB der Post kann dagegen eine gemäss Beförderungsvertrag zulässige Aushändigung an Hausgenossen von zwölf Jahren und älter erfolgen. Die Absenderin oder der Absender muss deshalb die Möglichkeit erhalten, die Aushändigung an Personen unter 16 Jahren zu sperren, ansonsten die Formanforderungen gemäss ZPO und StPO nicht erfüllt werden.

Da die AGB ausschliesslich das Verhältnis zwischen der Absenderin oder dem Absender und der Post regeln, entfaltet die Empfangsbestätigung keine Rechtswirkung ausserhalb des Postbereichs. Die gültige Empfangsbestätigung stellt damit auch nicht die Vermutung der verfahrensrechtlich korrekten Zustellung auf. Die Beweislast bleibt auch bei Vorliegen einer gültigen Empfangsbestätigung bei der Absenderin oder dem Absender. Wie bei der Empfangsbestätigung auf Papier kann von der Adressatin oder dem Adressaten der Sendung im Nachhinein bzw. in einem allfälligen Vollstreckungsverfahren behauptet werden, dass die die Sendung in Empfang genommene Person eine andere Person sei, als diejenige, als die sie sich ausgegeben hat, oder dass die empfangende Person nach den massgeblichen Verfahrensbestimmungen gar nicht dazu berechtigt war.

Mit der vorliegenden Neuregelung soll aber verhindert werden, dass bereits die Gültigkeit der Empfangsbestätigung als solche bestritten wird, etwa, weil behauptet wird, dass eine Unterschrift auf einem elektronischen Gerät nicht genügt, um den Empfang einer eingeschriebenen Sendung rechtsgültig zu bestätigen. Ob die Zustellung im verfahrensrechtlichen Sinne als erwiesen gilt, wird auch weiterhin durch die Gerichte im Rahmen der Beweiswürdigung zu beurteilen sein. Liegt eine nach der vorliegenden Bestimmung gültige Empfangsbestätigung vor, kann diese jedoch als gewichtiges Indiz in der Beweiskette dienen.

Art. 30 Abs. 2

redaktionelle Anpassung (Ersetzen des Begriffs Zustellnachweis durch Empfangsbestätigung; siehe Art. 29 Abs. 3a^{bis})

⁵ SR 272

⁶ SR 312.0

2.2 Elektronische Zustellermächtigung

Abs. 4^{bis}

Die Grundversorgung umfasst mindestens ein Angebot mit Empfangsbestätigung. Sendungen mit Empfangsbestätigung haben im heutigen Postverkehr eine bedeutende Rolle und erfüllen in rechtlicher Hinsicht eine wichtige Beweisfunktion. Um dem Technologiewandel und der Digitalisierung Rechnung zu tragen, soll sowohl der Post als auch den Empfängerinnen und Empfängern mehr Flexibilität bei der Zustellung von eingeschriebenen Sendungen gewährt werden. Die Post soll die physischen Dienstleistungen durch elektronische Alternativen ergänzen können. Sie kann Angebote vorsehen, die es den Empfängerinnen und Empfängern ermöglichen, sich Sendungen mit Empfangsbestätigung auch bei Abwesenheit zustellen zu lassen. Beispielsweise indem der Post zum Voraus auf elektronische Weise die Ermächtigung erteilt wird, die Sendung in den Hausbriefkasten oder das Postfach (nur für Briefe) zuzustellen oder zu deponieren. Die elektronische Ermächtigung ersetzt die physische Bestätigung auf Papier bzw. die Unterschrift auf einem elektronischen Erfassungsgerät. Anders als bei der Empfangsbestätigung nach Abs. 3 Bst. a^{bis} handelt es sich bei der elektronischen Zustellermächtigung um eine Dienstleistung der Post zugunsten der Empfängerinnen und Empfänger. Sie stellt eine alternative Möglichkeit der Empfangsbestätigung dar und ist nicht Bestandteil der durch die Post zwingend zu erbringenden Grundversorgung.

Die bei der elektronischen Empfangsbestätigung nach Abs. 9 von der Post zu treffenden technischen und organisatorischen Massnahmen gelten sinngemäss. Die Post muss die Dienstleistung überdies so ausgestalten, dass die Wahlmöglichkeit der Empfängerinnen und Empfänger für jede einzelne Sendung gewährleistet ist. Diese müssen im Einzelfall entscheiden können, ob sie weiterhin eine Zustellung durch Aushändigung gegen Unterschrift wünschen, oder ob sie sich die Sendung durch elektronische Ermächtigung direkt in das Brief- oder Postfach zustellen lassen möchten und damit gleichzeitig dessen Empfang bestätigen. Die Post muss Absenderinnen und Absendern, welche in Erfüllung öffentlicher Aufgaben handeln, die Möglichkeit geben, die elektronische Zustellermächtigung für den Versand ihrer eigenen Einschreiben von vornherein und generell auszuschliessen. Zu diesen Absenderinnen und Absendern gehören namentlich Verwaltungsbehörden (zentrale, dezentrale oder verselbstständigte Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen oder Gemeinden), gerichtliche Behörden sowie wie weitere Stellen, die mit staatlichen Aufgaben betraut sind (z.B. Schweizerische Erhebungsstelle für die Radio- und Fernsehgebühr). Sie sollen aufgrund der hohen Bedeutung ihrer Sendungen im Rechtsverkehr sicherstellen können, dass ihre Sendungen nur gegen Unterschrift (elektronisch oder auf Papier) ausgehändigt werden. Für die Zustellung von Gerichts- und Betreuungsurkunden muss die Dienstleistung ausgeschlossen sein. Diese müssen zwingend mittels Empfangsbestätigung inklusive Übermittlung der Empfangsbestätigung an die Absenderin oder den Absender gemäss Abs. 1 Bst. d zugestellt werden.

2.3 Maxibrief Ausland

Abs. 2 Bst. a und b

Der Weltpostvertrag (UPU) regelt die Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Postverkehr. Wird auf dem herkömmlichen Postweg ein Paket in die Schweiz verschickt, geschieht dies durch den Austausch mit anderen nationalen Postgesellschaften unter dem Weltpostvertrag (Völkerrecht). Die Schweizerische Post ist verpflichtet, alle Sendungen, die unter den Bestimmungen des Weltpostvertrags transportiert werden, der Empfängerin oder dem Empfänger zuzustellen (sog. Beförderungs- bzw. Zustellpflicht).

Im grenzüberschreitenden Postverkehr ist die Post verpflichtet, den sog. Maxibrief (bis 2 kg, Summe aus Länge, Breite und Höhe maximal 90 cm, keine Ausdehnung über 60 cm) anzubieten. Obwohl gemäss geltendem Art. 29 Abs. 2 Bst. a und b die Grundversorgung im grenzüberschreitenden Postverkehr nur die Beförderung von Briefen bis 1 kg vorsieht, bietet die Post bereits heute in Übereinstimmung mit den Vorgaben ein solches Produkt an. Mit Anpassung des Briefprodukts für Sendungen ins Ausland wird die VPG redaktionell mit den völkerrechtlichen Vorgaben und der Praxis der Post in Einklang gebracht.

2.4 Hauszustellung

Art. 31

Das Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG)⁷ hält in Art. 14 Abs. 3 fest, dass die Post zur Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen verpflichtet ist. Als Hauszustellung gilt die Zustellung von Postsendungen an das in der Anschrift genannte Domizil. In welchen Fällen ein Haus nicht zu einer Siedlung im Sinne des PG zählt und die Post somit nicht zur Hauszustellung verpflichtet ist, wird in Art. 31 VPG geregelt. Besteht keine Verpflichtung zur Hauszustellung, muss die Post eine Ersatzlösung anbieten. Ganzjährig bewohnt ist dahingehend zu verstehen, dass Ferien- und Wochenendhäuser nicht unter die Bestimmung fallen. Hingegen gelten auch Häuser, in denen sich wegen üblicher Abwesenheiten wie Ferien, Krankheit etc. über eine gewisse Zeit keine Menschen aufhalten, als ganzjährig bewohnt.

Personen, deren Anspruch auf Hauszustellung durch die Post in Frage gestellt wird, können bei der PostCom eine anfechtbare Verfügung über die Hauszustellung verlangen (Art. 22 Abs. 1 und 2 Bst. e PG). Die PostCom wird wie bisher die Kriterien von Art. 31 Abs. 1, 2 und 2^{bis} VPG in jedem Verfahren einzelfallbezogen prüfen.

Abs. 1

Abs. 1 hält den Grundsatz fest, dass die Post künftig in alle ganzjährig bewohnten Häuser Postsendungen zuzustellen hat, ausser es liegt eine der Ausnahmen gemäss *Abs. 2*, *Abs. 2^{bis}* oder *Art. 83a* vor. Die Aufzählung ist abschliessend zu verstehen.

Abs. 2 Bst a-c

Nach *Buchstabe a* ist die Post auch weiterhin nicht zur Hauszustellung verpflichtet, wenn unverhältnismässige Schwierigkeiten wie schlechte Strassenverhältnisse oder die Gefährdung des Zustellpersonals in Kauf genommen werden müssten. Neu wird auch die Gefährdung von Drittpersonen in den Ausnahmekatalog aufgenommen. Eine Gefährdung von Dritten liegt beispielsweise dann vor, wenn das Befahren eines Weges zu einem Haus einen Steinschlag auslösen und eine(n) darunterliegende(n) Strasse (Weg) treffen könnte und so zu einer potentiellen Gefahr für Personen, welche sich auf der Strasse/dem Weg aufhalten, werden kann.

Die beiden Ausnahmeregelungen in *Buchstabe b* und *c* werden von der bisherigen Zustellregelung unverändert übernommen. Insbesondere soll die Post auch weiterhin die Möglichkeit haben, mit Empfängerinnen und Empfängern eine einvernehmliche Lösung über den Zustellort oder die Zustellform zu finden. Auch bei Nichteinhalten der Vorgaben zu den Briefkästen oder Briefkastenanlagen soll es der Post weiterhin erlaubt sein, die Hauszustellung vorübergehend einzustellen respektive mittels Ersatzlösung zu erbringen.

Abs. 2^{bis}

Absatz 2^{bis} soll es der Post ermöglichen, die Postsendungen mittels Ersatzlösung zuzustellen, wenn mit der Hauszustellung im Einzelfall unverhältnismässige Kosten oder Aufwände verbunden wären. Diese Ausnahme soll nur für diejenigen Häuser gelten, welche sich gemäss Art. 31 Abs. 1 VPG in der Fassung vom 29. August 2012 ausserhalb des Siedlungsbegriffs oder der 2-Minuten-Regelung befinden. Damit soll der Post in Extremfällen ein gewisser Spielraum für Kosteneinsparungen gewährt werden.

Von einer entsprechenden Unverhältnismässigkeit ist unter Umständen dann auszugehen, wenn die Zustellung nur zu Fuss oder nicht mehr mit posteigenen Zustellmitteln möglich ist, sondern dafür Berg-

⁷ SR 783.0

bahnen, Schwebbahnen, Schiffe oder andere Beförderungsmittel Dritter beansprucht werden müssen. Ebenfalls als unverhältnismässig gilt die Zustellung, wenn das eingesetzte Fahrzeug durch die Beschaffenheit des Geländes übermässig abgenutzt würde. Die Post beurteilt die konkreten Fälle im Einzelfall. In die Beurteilung muss die Post jeweils auch die eingesparte Wegzeit, die Anzahl der betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die Sendungsmengen miteinbeziehen, welche an den entsprechenden Orten anfallen. Handelt es sich um durchschnittliche oder überdurchschnittliche Sendevolumen, ist tendenziell an der Hauszustellung festzuhalten. In Gebieten mit Hausservice soll die Post bei ihrer Entscheidung beachten, dass bei einer Einstellung der Hauszustellung die betroffenen Personen auch einem schlechteren Zugang zu den Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ausgesetzt würden.

Abs. 3

Die Bestimmung, wonach die Post in Fällen nach Abs. 1 eine Ersatzlösung anbieten muss, bleibt unverändert bestehen. Die Post soll bei der Wahl der Ersatzlösung berücksichtigen, dass wenn die lokalen Verhältnisse es zulassen, sie den betroffenen Personen jeweils auch einen alternativen Zustellort beim nächstgelegenen Zustellpunkt oder am Durchgangsweg des Postboten vorschlagen kann. Auch soll die Post Verhältnisse in die Abwägung der Ersatzlösung einbeziehen, welche bei den betroffenen Personen aus gesundheitlichen Gründen zu unzumutbarer Härte führen könnte.

Art. 60 Bst. d

Es handelt sich hier um eine formale Anpassung anlässlich der Änderungen in Art. 31 VPG.

Art. 83a

Per 31. Dezember 2019 hat die Post 1'983 Häuser oder 0.11 % aller ganzjährig bewohnter Häuser mittels einer Ersatzlösung bedient. Die Post soll nicht verpflichtet werden, in diesen Fällen die Hauszustellung wiederaufzunehmen, auch wenn keine der Ausnahmebestimmungen nach *Art. 31 Abs. 2 Bst. a-c* oder *Art. 31 Abs. 2^{bis}* greifen würde. Aus diesem Grund hält die vorliegende Bestimmung fest, dass die Post nicht zur Hauszustellung verpflichtet ist, wenn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmung bereits eine Ersatzlösung nach *Art. 31 Abs. 3* besteht. Dies gilt solange, als es sich bei der Empfängerin oder dem Empfänger um diejenige Partei handelt, welche mit der Post die Ersatzlösung einvernehmlich abgeschlossen hat. Sobald es zu einem Wechsel der Empfängerin oder dem Empfänger kommt, muss die Post eine neue Ersatzlösung aushandeln. Die Ersatzlösung ist nicht an ein Haus geknüpft, sondern ist eine Abmachung zwischen der Post mit der jeweiligen Empfängerin oder dem jeweiligen Empfänger. Aus diesem Grund muss bei neuen Empfängern auch die Ersatzlösung neu verhandelt werden. Die übrigen Ausnahmen, welche zu einer Ersatzlösung bei der Zustellung führen, sind hingegen an das Haus und nicht an die Empfängerin oder den Empfänger geknüpft, weshalb diese auch bei einem Eigentümer- oder Mieterwechsel weiterbestehen können.

Die Post soll ausserdem massvoll vorgehen, wenn sich die Umstände einer Hausbewohnerin oder eines Hausbewohners mit Ersatzlösung massgeblich ändern, so dass die praktizierte Ersatzlösung nicht mehr länger zumutbar wäre. In einem solchen Fall muss die Post nicht zwingend die Hauszustellung wiederaufnehmen. Sie soll jedoch überprüfen, ob es eine geeignetere zumutbare Ersatzlösung gäbe, die den veränderten Umständen besser gerecht würde. Eine Ersatzlösung, bei welcher die Postsendungen in ein Postfach im nächstgelegenen Dorf zugestellt wird, könnte beispielweise durch eine Zustellung an der nächstgelegenen Weggabelung, welche der Postbote auf seiner Tour passiert, ersetzt werden. Denkbar wäre auch eine reduzierte Zustellfrequenz am Domizil. Damit soll in extremen Härtefällen eine Überprüfung der Ersatzlösung möglich sein, auch wenn diese grundsätzlich rechtmässig wäre.

2.5 Mittagszustellung von abonnierten Tageszeitungen

Art. 31bis

Abs. 1

Abs. 1 hält den Grundsatz fest, wonach in Gebieten, in welchen die abonnierten Tageszeitungen nicht in der Frühzustellung, sondern mit der regulären Briefpost im Tageskanal verteilt werden, diese bis spätestens 12:30 Uhr zugestellt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Nachrichten des Tages die Leser und Leserinnen innerhalb eines zeitlich sinnvollen Rahmens erreichen. Die Regelung basiert auf Art. 14 PG und definiert eine Qualitätsanforderung bei der Zustellung von abonnierten Tageszeitungen. Berücksichtigt werden alle abonnierten Tageszeitungen. Ausgenommen sind aber die nicht abonnierten Tageszeitungen in der Grossauflage. Hingegen erfolgt keine Einschränkung auf das hauptsächliche Verteilgebiet einer Zeitung.

Die Post muss die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung bis spätestens um 12.30 Uhr erbringen. Darunter sind Gebiete zu verstehen, in denen keine Frühzustellungsorganisation tätig ist und es somit gänzlich an diesem Angebot fehlt. Demgegenüber gilt die Bestimmung nicht, wenn das Angebot der Frühzustellung in einem Gebiet zwar grundsätzlich vorhanden wäre, der Herausgeber einer Tageszeitung jedoch freiwillig darauf verzichtet, seine Publikation in der Frühzustellung zu befördern. Wie dabei ein Gebiet definiert werden soll, ist in der Methode abzubilden. Sinnvollerweise ist an der für die Zustellung gängigen Aufteilung anzuknüpfen.

Abs. 2

Abs. 2 listet diejenigen Fälle auf, welche nicht in die Messung einfließen. Dies ist einerseits dann der Fall, wenn Exemplare von abonnierten Tageszeitungen von der Herausgeberin oder dem Herausgeber verspätet bei der Post angeliefert werden. Bei den verschiedenen Verarbeitungsschritten der Zeitungsproduktion bis hin zur Zustellung beim Abonnenten bestehen kaum zeitliche Reserven. Beim Verleger oder in der Druckerei entstandene Verzögerungen dürfen der Post nicht nachteilig angelastet werden. Zudem werden auch Verspätungen aufgrund von Ereignissen, auf welche weder die Post noch die Verlage einen Einfluss haben, ausgeschlossen (z. B. Naturkatastrophen).

Abs. 3

Abs. 3 der Bestimmung definiert die Mindestanforderung bezüglich Qualität, welche die Post zu erreichen und gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde auszuweisen hat. So muss die Mittagszustellung von abonnierten Tageszeitungen nach Abs. 1 jährlich schweizweit in mindestens 95 % der Fälle gewährleistet sein. Verschiedene Faktoren können sich auf die Erfüllung der Anforderung nach Abs. 1 auswirken. Deshalb wird der Post mit der Mindestanforderung ein kleiner Spielraum eingeräumt. So schwanken beispielsweise die Sendemengen, welche zusammen mit den Tageszeitungen zugestellt werden oder es werden Touren aus unterschiedlichen Gründen vorübergehend zusammengelegt. Auch die unterschiedlichen Wetterbedingungen können die rechtzeitige Zustellung beeinflussen. Eine Vorgabe, wonach die Post die Dienstleistung in 100 % der Fälle gewährleisten muss, wäre daher unrealistisch. Vielmehr steht der Wert von 95 % auch im Einklang mit den bereits geltenden Qualitätsvorgaben für Briefe und Pakete (vgl. Art. 32 VPG).

Abs. 4 und 5

Die Messung der Qualitätsvorgabe für die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen soll einerseits genau sein und andererseits mit verhältnismässigem Aufwand vorgenommen werden können. Die Methode zur Qualitätsmessung ist von einer unabhängigen und anerkannten Fachstelle zertifizieren zu lassen. Die Eidgenössische Postkommission (PostCom) genehmigt die Methode und Änderungen daran. Die Kosten der Messung übernimmt die Post.

Da sich diese Qualitätsvorgabe von den Laufzeitmessungen bei Briefen und Paketen deutlich unterscheidet, hat die Post im Rahmen eines Pilotprojekts eine neue Messmethode entwickelt und erfolgreich getestet. Die PostCom hat bei der Genehmigung der Messmethode die positiven Erfahrungen

mit dieser Methode zu berücksichtigen. Die Methode basiert auf der Zählung durch den Postboten. Dieser hat die Anzahl Zeitungsexemplare, welche er mit auf die Tour nimmt, und die Anzahl, welche er nach 12.30 Uhr zustellt auszuweisen. Die Erhebung erfolgt in Form von einer Stichprobe in jedem relevanten Botenbezirk. Berücksichtigt werden alle abonnierten Tageszeitungen. Der Qualitätswert stellt das Verhältnis der nach 12:30 Uhr zugestellten und der zuzustellenden Zeitungsexemplare dar.

Art. 53 Abs. 1

Der bestehende Abs. 1 der Bestimmung wird dahingehend ergänzt, dass die Post neben den Laufzeiten nach Art. 32 und der Erreichbarkeit nach Art. 33 auch für die Vorgabe nach Art. 31a eine unabhängige Fachstelle mit der jährlichen Messung beauftragen muss. Abs. 2 und 3 bleiben unverändert.

Art. 60 Abs. 2

Art. 60 wird mit einem Abs. 2 ergänzt. Dieser hält fest, dass die Post der PostCom jährlich bis 31. März einen Bericht über die Einhaltung der Qualitätsvorgaben zur Zustellung von abonnierten Tageszeitungen nach Art. 31a einzureichen hat. Im Rahmen des Genehmigungsprozesses der Messmethode nach Art. 31a Abs. 5 definiert die PostCom zusammen mit der Post, welche Angaben diese in der Berichterstattung auszuweisen hat. Da die Methode nach Inkrafttreten der Bestimmung noch genehmigt werden muss, hat die Post den Nachweis über Art. 31a erstmals für das Berichtsjahr 2021 zu erbringen. Für das Jahr 2020 ist somit noch kein entsprechender Bericht bei der PostCom einzureichen.

2.6 Grundversorgung im Zahlungsverkehr

Art. 43 Abs. 1^{bis} (Angebote)

Die Grundversorgung umfasst mindestens ein Angebot für die in Art. 43 Abs. 1 Bst. a-e aufgeführten Dienstleistungen. Darin enthalten ist ein Konto zur Annahme von Gutschriften und der Durchführung von Lastschriften. Damit soll sichergestellt werden, dass der in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung ein Angebot an Basisdienstleistungen im Zahlungsverkehr zur Verfügung steht.

Der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr ist technologieutral formuliert. Daraus kann kein Anspruch auf eine bestimmte Zugangsform zu den Dienstleistungen abgeleitet werden. So sind insbesondere elektronische Angebote wie «E-Finance» nicht zwingender Bestandteil der Grundversorgung. Die Erbringung entsprechender Dienstleistungen kann seitens PostFinance jedoch freiwillig erfolgen. Ob, für wen und wie Dienstleistungen ausserhalb des Grundversorgungsauftrags von PostFinance erbracht werden, liegt im unternehmerischen Ermessen von PostFinance und wird im Rahmen der vertraglichen Beziehungen zu ihren Kundinnen und Kunden festgelegt.

Die Post gewährleistet innerhalb der Schweiz eine flächendeckende, ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Der Hauptzweck der Errichtung einer Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdiensten besteht darin, den in der Schweiz ansässigen Privat- und Geschäftskunden die Möglichkeit zu bieten, auf eine möglichst einfache Art und Weise Rechnungen zu begleichen. Das Basisangebot soll die Voraussetzungen schaffen, welche für die Befriedigung des Bedarfs an persönlichen und wirtschaftlichen Gütern benötigt werden.

Bei juristischen Personen bedeutet dies, dass die Grundversorgung den üblicherweise mit einer Geschäftstätigkeit verbundenen Bedarf abdecken soll. Demgegenüber kann aus dem Grundversorgungsauftrag nicht der Anspruch abgeleitet werden, dass die Dienstleistung als eigentliche Grundlage einer geschäftlichen Tätigkeit bzw. eines Geschäftsmodells dient und damit eine berufsmässige Tätigkeit überhaupt erst ermöglicht. Vom Grundversorgungsauftrag nicht erfasst sind demnach namentlich gewerbsmässige Tätigkeiten, welche die Abwicklung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen von Dritten bezwecken.

Der Adressatenkreis des Grundversorgungsangebots beschränkt sich bei den juristischen Personen auf solche, welche sowohl den Sitz als auch die Geschäftsniederlassung in der Schweiz haben. Von

der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdiensten profitieren sollen nur natürliche und juristische Personen mit einem hinreichenden Bezug zur Schweiz. Die Geschäftsniederlassung umfasst die Haupt- und Zweigniederlassung. Die Geschäftsniederlassung ist derjenige Ort, an welchem eine juristische Person effektiv tätig ist. Dies setzt voraus, dass von dem Ort eine betriebliche Aktivität ausgeht, welche einen operativen Bezug zur Schweiz schafft. Als Hauptniederlassung gilt der Ort, an welchem sich die Geschäftsleitung hauptsächlich aufhält oder sie ihren festen Standort hat und von wo aus das Tagesgeschäft des Unternehmens geführt wird. Dabei ist die physische Präsenz des Unternehmens-trägers massgebend und nicht der statutarische Sitz. Bei den Zweigniederlassungen handelt es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung um ein örtlich vom Hauptunternehmen getrennter, rechtlich aber abhängiger Geschäftsbetrieb mit gewisser wirtschaftlicher Selbständigkeit. Auch hier wird vorausgesetzt, dass eine gewisse betriebliche Aktivität stattfindet.

Der Grundversorgungsauftrag beschränkt sich auf inländische Zahlungsverkehrsdienste in Schweizer Franken, die innerhalb der Schweiz abgewickelt und keinen Bezug zum Ausland haben. Der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr mit Überweisungen in Schweizer Franken oder in einer Fremdwährung ist nicht in der Grundversorgung enthalten.

Art. 45 Abs. 1 (Ausnahmen)

Bst. a

In gewissen Fällen werden die Dienstleistungen von PostFinance von Personen ins Auge gefasst, mit denen Banken aus Sicherheits- und Reputationsüberlegungen üblicherweise keine Geschäftsbeziehungen eingehen. Bestimmte Tätigkeiten bringen ein erhöhtes Risiko mit sich, so zum Beispiel die Geld- und Wertübertragung (Money Transmitting) oder die Vermögensherkunft von Kundinnen und Kunden aus risikobehafteten Ländern. Die Einhaltung der Sorgfaltspflichten gemäss der Geldwäschereigesetzgebung führt bei diesen Kundinnen und Kunden zu einem erheblichen Mehraufwand. Der Grund liegt im Beispiel von Money Transmitting darin, dass bei dieser Geschäftstätigkeit teilweise hohe Sammel- und Bareinzahlungen getätigt werden. Oftmals bleiben diese Gelder nur für sehr kurze Zeit auf den Konten und werden danach weitertransferiert. Solche Kundinnen und Kunden benötigen das Konto bei PostFinance überwiegend dazu, ihr Geschäftsmodell betreiben zu können. In diesen Fällen sind besondere Massnahmen nötig, um insbesondere die Geldwäschereirisiken zu verringern. In den Fällen, in welchen PostFinance ein unverhältnismässig hoher Aufwand entsteht, um die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetzgebung und der diesbezüglichen gemäss Praxis der FINMA aufgestellten Kriterien zu erfüllen, hat PostFinance das Recht, die Kundenbeziehung zu verweigern oder zu beenden. Die Praxis der Gerichte hat gezeigt, dass die geltenden Bestimmungen zu wenig präzise sind und insbesondere zu wenig klar regeln, wann PostFinance berechtigt ist, Kundinnen und Kunden im Bereich der Grundversorgung von der Nutzung einer Dienstleistung auszuschliessen (Ausnahme von der Kontrahierungspflicht). Die geltenden Ausnahmebestimmungen bzw. die dazugehörenden Erläuterungen werden zu diesem Zweck redaktionell überarbeitet und ergänzt.

Zur Bestimmung eines unverhältnismässigen Aufwands kann der normalerweise bei einer Standard-Kundin bzw. eines Standard-Kunden (Retail Banking) mit der Einhaltung der Sorgfaltspflichten verbundene Aufwand als Referenzgrösse herangezogen werden. Ein entsprechend «üblicher» und bei allen Kundinnen und Kunden anfallender Aufwand wird namentlich durch die Identifizierung der Kundin oder des Kunden, die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person und die standardisierte Prüfung des Transaktionsverhaltens verursacht. Entsteht bei Eingehen oder der Weiterführung einer Geschäftsbeziehung ein im Vergleich zur Standard-Kundin bzw. zum Standard-Kunden unübliche grosser Aufwand, so ist dieser unverhältnismässig und nicht mehr vertretbar. Ein lediglich geringfügiger Mehraufwand reicht nicht aus. Als Richtgrössen für die Beurteilung können u. a. der ungefähre Aufwand in Stunden für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten pro Monat bzw. pro Jahr dienen, die Auslastung der für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten aufzuwendenden personellen Ressourcen sowie auch die damit verbundenen Kosten.

Bst. b

Der Grundversorgungsauftrag hat einerseits die Funktion, den flächendeckenden Zugang an grundlegenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen innerhalb der Schweiz sicherzustellen. Der Sinn und Zweck liegt darin, den in der Schweiz wohnhaften Personen zu ermöglichen, Rechnungen und andere Schulden durch Überweisung von Geld an eine Drittperson zu ermöglichen, Bargeldhinterlegung auf einem schweizerischen Konto (Bareinzahlung) sowie Bargeld zu beziehen (Art. 43 VPG). Damit hat der Grundversorgungsauftrag zum einen die Funktion, Geld zugunsten von Dritten zu verschieben und zum anderen, Bargeld auf das eigene Zahlungsverkehrskonto einzubezahlen und damit sicher auf einem eigenen Konto zu hinterlegen. Nicht im Grundversorgungsauftrag enthalten ist jedoch die reine Verschiebung von Vermögenswerten, welche es Dritten ermöglichen soll, Vermögenswerte an weitere Dritte zu verschieben. Ebenfalls nicht enthalten ist der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr sowie die Abwicklung von Eigenüberweisungen wie beispielsweise Überweisungen zwischen Sitzgesellschaften mit derselben wirtschaftlich berechtigten Person.

Die in Art. 43 Abs. 1 Bst. a VPG verankerte Pflicht von PostFinance, ein Konto anzubieten, darf nicht dazu führen, dass PostFinance damit als Netzwerk dienen muss, um ein gewisses Geschäftsmodell zu betreiben. Eine solche uneingeschränkte Kontrahierungspflicht widerspricht dem Sinn und Zweck der Grundversorgung. Insbesondere darf die Pflicht zur Erbringung der Grundversorgung nicht dazu benützt werden, widerrechtliche Geschäftspraktiken zu betreiben. Entsprechende Praktiken könnten sich zum Nachteil von PostFinance auswirken.

Bereits eine erhöhte abstrakte Gefahr eines Rechts- oder Reputationsschaden ist ausreichend, um eine Einschränkung des Grundversorgungsauftrags zu rechtfertigen. Eine rechtskräftige Verurteilung der Kundin oder des Kunden wird nicht vorausgesetzt. Ein Rechts- oder Reputationsschaden droht bereits dann, wenn ein gerichtliches Verfahren (straf- oder zivilrechtlich) eröffnet wird, namentlich gegen die Kontoinhaberin oder den Kontoinhaber oder mit diesen in Verbindung stehenden Personen. Letzteres ist der Fall, wenn ein Organ der Kontoinhaberin oder des Kontoinhabers oder eines davon beherrschten Unternehmens in das Verfahren involviert ist. Ein Rechtsschaden liegt vor, wenn PostFinance ein wirtschaftlicher Nachteil entsteht. Ein solcher kann namentlich dadurch entstehen, wenn PostFinance aufgrund von betrügerischen Aktivitäten einer Kundin oder eines Kunden zivilrechtlich belangt wird. Drohen derartige finanziellen Risiken bei Eingehen oder Fortbestand der vertraglichen Beziehung, greift der Ausnahmetatbestand und PostFinance hat die Möglichkeit, die Vertragsbeziehung abzulehnen bzw. einseitig zu beenden. Nebst dem vermögensrechtlichen Schaden bewirkt die Publizität eines Straf- oder Zivilverfahrens erhebliche Reputationsschäden, was hohe Kosten zur Folge haben kann. Auch eine allfällige Einstellung des Verfahrens vermag einen Reputationsschaden nicht vollständig aufzuwiegen resp. wiedergutzumachen. Erfolgt jedoch ein Freispruch, darf PostFinance eine erneute Aufnahme einer vertraglichen Beziehung nicht mehr mit dieser Begründung ablehnen.

3. Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Insbesondere die Anpassungen im Bereich der Hauszustellung wie auch der Mittagszustellung von Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung stellen für die Bevölkerung und die Wirtschaft eine deutliche Verbesserung gegenüber den geltenden Regelungen dar.

3.2 Auswirkungen auf die Post

Die Post erbringt heute vielerorts Hauszustellung, obwohl sie gemäss geltender Regelung dazu nicht verpflichtet wäre. Würde sie die Hauszustellung auf das Niveau der geltenden gesetzlichen Verpflichtung reduzieren, so könnte sie ihre Kosten um rund 30 Millionen Franken senken. Mit der neuen Definition der Hauszustellung entfällt dieses Kostensparpotential.

Die Zustellung von Zeitungen bis spätestens um 12.30 Uhr an alle Haushalte, wenn in einem Gebiet keine Frühzustellung angeboten wird, ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. Die Post hat das Anliegen bereits umgesetzt. Gemäss Berechnung der Post betragen die Kosten dafür im Jahr 2017 rund 3.5 Millionen Franken. In jedem weiteren Jahr wird das Konzernergebnis um zusätzlich 0.5 Millionen Franken gemindert, weil Optimierungspotenziale zur Reduktion der Infrastruktur, die aufgrund des Mengenrückgangs ohne diese Auflage hätten realisiert werden können, verloren gehen. Zudem wird die Frühzustellung als Folge der rückläufigen Zeitungsauflagen in zunehmend weniger Gebieten angeboten, so dass die neue Regelung von Jahr zu Jahr mehr Gebiete betrifft. Im Jahr 2030 beträgt die Ergebnisminderung gemäss Post rund 10 Millionen Franken. Die Regulierung des Zustellschlusses verhindert zudem weitergehende prozessübergreifende Optimierungen zwischen Sortierung und Zustellung, die ein umfangreiches Einsparpotential umfassen würden (Schätzung Post: rund 20 Mio. Fr.).

Die Anpassung im Bereich der Grundversorgung im Zahlungsverkehr bringt der Post mehr Rechtssicherheit.

3.3 Auswirkungen auf den Bund

Als Alleineigentümerin der Post ist der Bund sowohl an einer nachhaltigen langfristigen Finanzierung der Grundversorgung als auch an einer stabilen wirtschaftlichen Lage der Post interessiert. Das geänderte Kundenverhalten und die fortschreitende Digitalisierung führen zu einem kontinuierlichen Rückgang der Nachfrage nach den traditionellen physischen Dienstleistungen der Grundversorgung im Brief- und Zahlungsverkehr. Die Auslastung des europaweit einzigartig dichten Zustell- und Postnetzes nimmt ab. Die damit einhergehenden Ertragseinbussen kann die Post aufgrund der regulatorischen Vorgaben nicht über eine Anpassung der Grundversorgung kompensieren. Die Vorlage entspricht einem Ausbau der bereits heute vergleichsweise sehr guten Grundversorgung. Gleichzeitig beschränken die neuen Anforderungen die Flexibilität in der operativen Leistungserstellung der Post. Dies und die damit verbundene finanzielle Belastung führen dazu, dass der Spielraum zur eigenwirtschaftlichen Finanzierung der Grundversorgung durch die Post verringert wird. Die zusätzlichen Kosten sind zwar verhältnismässig, die nicht realisierbaren Kostenoptimierungspotenziale jedoch umfangreich, beides trägt dazu bei, dass die mittel- und langfristige Sicherung der Grundversorgungsfinanzierung gefährdet sein wird.