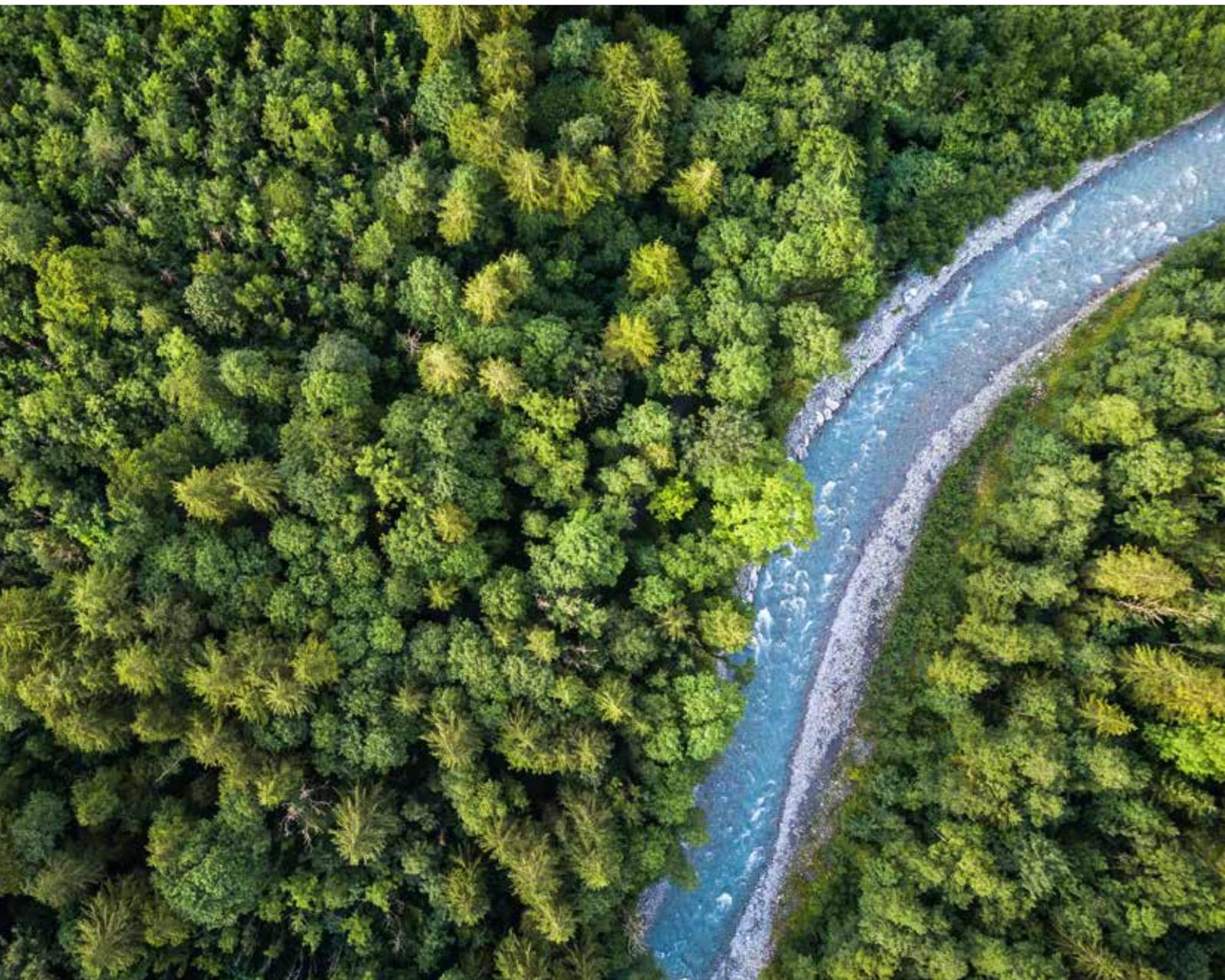


Jahresbericht 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom



Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,



Anne Seydoux-Christe, Präsidentin

Vor etwas mehr als einem Jahrzehnt, im Dezember 2010, verabschiedete das Parlament die neue Postgesetzgebung. Mit dem Postgesetz wurden zwei Hauptziele angestrebt. Zum einen sollte die Grundversorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs sichergestellt und zum anderen die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen der Postdienste geschaffen werden.

Seit Anfang Februar 2021 stehe ich als Nachfolgerin von Géraldine Savary und neue Präsidentin der PostCom auf der regulatorischen Seite. Tagtäglich sehe und erlebe ich in der Praxis, was die Postgesetzgebung bewirkt und wo die Realität unsere gesetzgeberischen Überlegungen relativiert oder gar überholt hat. Betont werden muss dabei, dass der Postsektor sich innert dieser Zeit tiefgreifend gewandelt hat und dass diese Veränderungen sich in den letzten Jahren gar noch beschleunigt haben. Mit dem vorliegenden Jahresbericht nehme ich Sie gerne mit auf eine Tour d'Horizon.

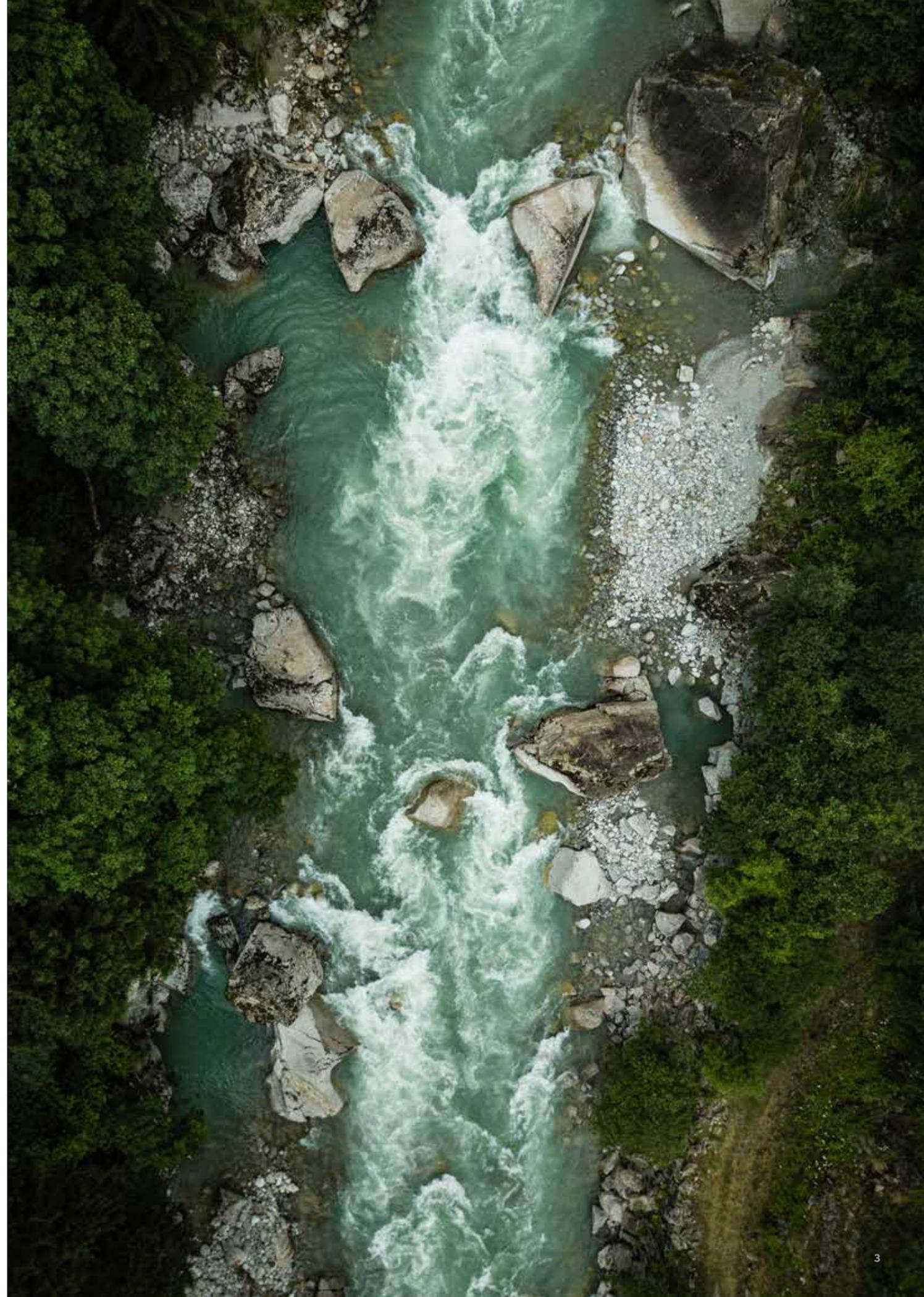
2020 wird uns als Jahr der Corona-Pandemie in Erinnerung bleiben. Sie hatte Auswirkungen auf alle Bereiche, und auch der Postsektor kann sich ihr nicht entziehen. Dies zeigte sich daran, dass bereits bestehende Trends wie der Rückgang bei den Briefmengen und dem Zahlungsverkehr sowie der Boom bei den Paketen noch ausgeprägter spürbar wurden.

Die Corona-Pandemie brachte und bringt die Post an ihre Leistungsgrenzen. Rekordmengen bei den Paketen sind dabei nur ein Aspekt. Ungleich anspruchsvoller ist es, den Betrieb unter Einhaltung der Schutzbestimmungen logistisch am Laufen zu halten. Mit gezielten Anpassungen der Abläufe, Kooperationen mit Kunden und privaten Anbieterinnen sowie aufgrund einer Parforce-Leistung hat die Post dies geschafft. Dafür gebührt allen Beteiligten höchste Anerkennung und Dank.

Die PostCom hat über das ganze Jahr hinweg die Laufzeiten und die Erreichbarkeit der Poststellen und Agenturen in der gesamten Schweiz engmaschig kontrolliert. Gleichzeitig wurde sie von der Post bezüglich der anderen Entwicklungen in der Grundversorgung auf dem Laufenden gehalten. Als Garantin der Grundversorgung erfüllt die Post die gesetzlichen Vorgaben zuverlässig und in hoher Qualität. Dies war auch 2020 der Fall, was beileibe keine Selbstverständlichkeit ist.

Im Sinne des Service public bleibt das Netz der Poststellen und Agenturen ein zentrales Thema. Veränderungen im Kommunikations-, Konsum- und Zahlungsverhalten bei Wirtschaft und Bevölkerung und vor allem die damit verbundenen Auswirkungen auf das Angebot der Post lassen sich nicht ausblenden. Anpassungen sind unausweichlich, müssen aber in jedem Einzelfall im Dialog mit Gemeinden sorgfältig geprüft werden. Es liegt auch im Interesse der Post, ihr Netz an Zugangspunkten und anderen Serviceangeboten sorgsam zu pflegen.

Ebenso hat die PostCom ihre Aufsichtstätigkeit über den Postmarkt im Berichtsjahr aufmerksam fortgeführt. Anfang 2021 waren bei der PostCom erstmals mehr als über 200 Unternehmen entweder ordentlich oder vereinfacht gemeldet. Mithilfe intensiver Marktanalysen und Nachforschungen identifiziert unsere Behörde regelmässig neue

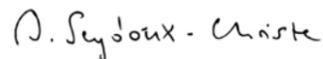


Anbieterinnen. Für die Eigenschaft eines Pakets ist die Beschaffenheit des Inhalts nicht von Belang. So müssen sich beispielsweise Food-Kuriere, die kalte oder warme Gerichte ausliefern, oder Plattformen bei der PostCom anmelden, wenn die Vorgaben des Postgesetzes erfüllt sind. Alle bei der PostCom registrierten Postdienstleisterinnen haben die gesetzlichen Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen einzuhalten.

Begleitend dazu hat die PostCom die Überwachung der Arbeitsbedingungen intensiviert und in zwei Stufen organisiert. In einem ersten Schritt prüfen wir die Angaben registrierter Unternehmen, die im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung bestimmte Informationen über ihre Arbeitsbedingungen zur Verfügung stellen müssen. Auf einer zweiten Ebene kontrollieren wir die Situation in gewissen Firmen gemäss einer Risikoeinschätzung oder wenn wir Hinweise finden, dass mögliche Verstösse vorliegen. Im Berichtsjahr hat unsere Behörde verschiedene Unternehmen sanktioniert, wie dem Kapitel Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren entnommen werden kann.

Angesichts der Veränderungen ist es umso wichtiger, dass der Postmarkt sich nachhaltig, im Einklang mit der Umwelt und mit sozialen Anforderungen, entwickelt. Schon vor Corona wurden Waren immer häufiger online bestellt. Als Folge nimmt der Lieferverkehr in städtische Quartiere, Agglomerationen, aber auch in die Randregionen fortlaufend zu. Zur Bewältigung der steigenden Mengen braucht es neue Ansätze hin zu einer intelligenten und ökologischen Logistik. Diesen Fragen ging die PostCom an ihrem Seminar im August 2020 im Austausch mit Vertretern von Post, privaten Anbietern, Städten sowie Experten nach. Seitens der Städte sowie der Unternehmen sind verschiedene Konzepte und Projekte angedacht oder bereits in Umsetzung.

Die grösste Transformation steht dem Postmarkt und der wichtigsten postalischen Akteurin in unserem Land, der Schweizerischen Post, jedoch erst bevor. Die PostCom ist bereit, diese Transformation für alle Anspruchsgruppen zielführend und nutzbringend zu begleiten.



Anne Seydoux-Christe
Präsidentin

Das Wichtigste auf einen Blick

Als wesentliches Rad der Logistikmaschinerie war der Postsektor durch die Corona-Pandemie besonders betroffen. Die Anstrengungen der Schweizerischen Post und der privaten Anbieterinnen waren unerlässlich und systemrelevant.

Die Schweizerische Post übertraf einmal mehr die gesetzlich vorgegebenen Werte und erfüllte die an sie gestellten Kriterien unter gelockerten regulatorischen Bedingungen.

Das Netz der Poststellen und Agenturen bleibt ein zentrales Thema. Anpassungen sind unausweichlich, müssen aber in jedem Einzelfall im Dialog mit den Gemeinden sorgfältig geprüft werden. Es liegt auch im Interesse der Post, ihr Netz an Zugangspunkten und anderen Serviceangeboten sorgsam zu pflegen.

Gegenwärtig kann die Post die Nettokosten der Grundversorgung noch tragen. Künftig ist jedoch mit weiteren Rückgängen der Erlöse insbesondere aus dem Briefmonopol zu rechnen – zusätzlich beschleunigt durch die Auswirkungen der Digitalisierung infolge der Corona-Pandemie.

Mit einer Gesamtumsatzsteigerung von 3 % profitierte der schweizerische Postsektor von den Marktentwicklungen und insbesondere vom Paketboom.

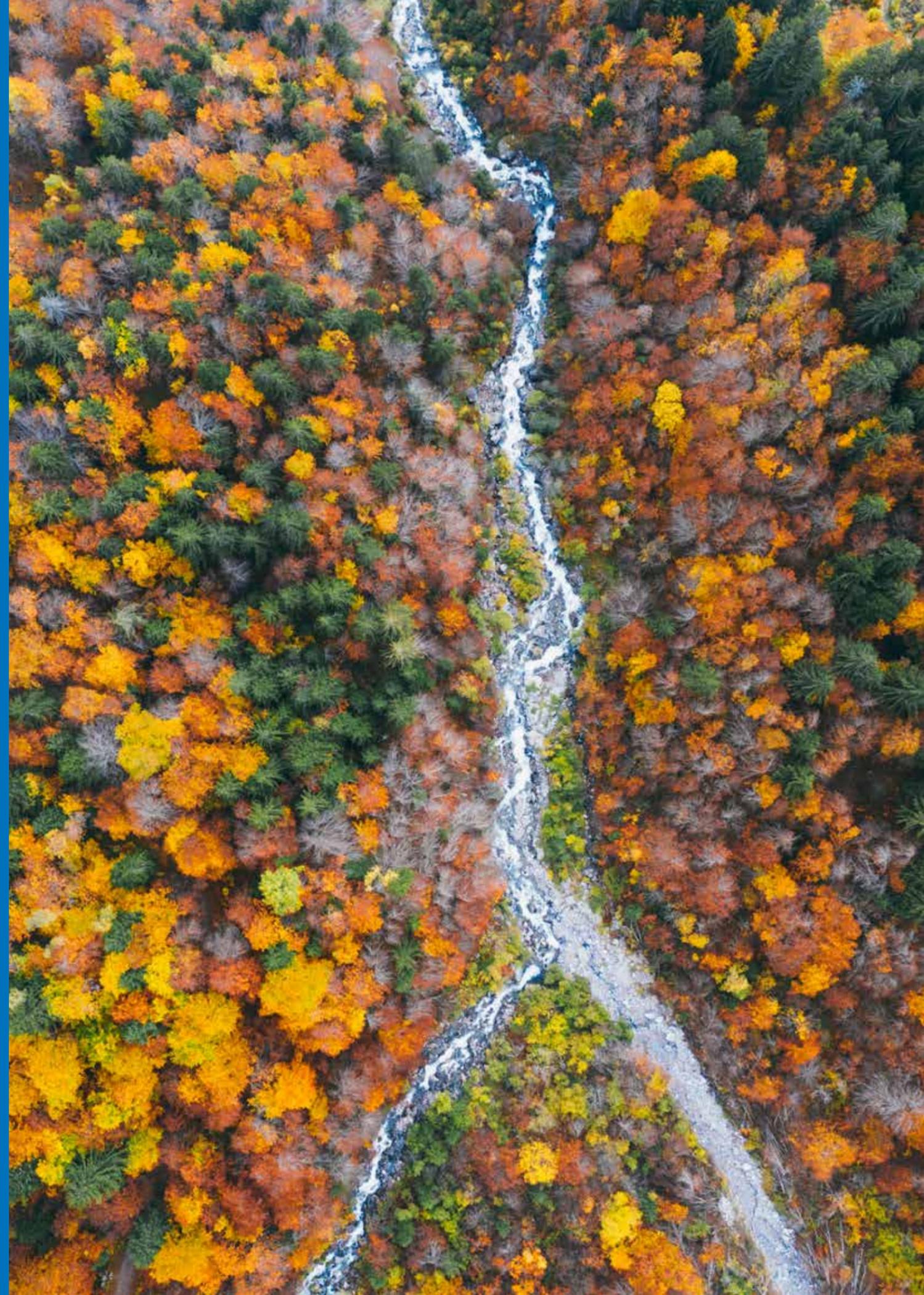
211 grössere und kleinere Postdiensteanbieterinnen sorgen dafür, dass die postalische Versorgung der Schweiz sich weiterhin auf hohem Niveau bewegt.

Seit Anfang 2019 hat die PostCom 22 Postdiensteanbieterinnen vertieft geprüft und in sieben Fällen ein Aufsichtsverfahren eröffnet. Darüber hinaus hat sie im gleichen Zeitraum 50 Unternehmen kontaktiert, um zu prüfen, ob sie der Meldepflicht unterstellt werden sollten. Auf diese Weise will die PostCom eine umfassende Überwachung des Postsektors sicherstellen, damit, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen, ein fairer Wettbewerb gewährleistet ist.

Die PostCom hat eine Folgestudie über die Arbeitsbedingungen im Postmarkt in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse werden in die Revision der Verordnung über Mindeststandards einfließen, die auf Anfang 2023 erstmals anzupassen ist.

Die grösste Transformation steht dem Postmarkt und der wichtigsten postalischen Akteurin in unserem Land, der Schweizerischen Post, erst bevor. Die PostCom ist bereit, diese Transformation für alle Anspruchsgruppen zielführend und nutzbringend zu begleiten.

Seit Februar 2021 präsidiert Anne Seydoux-Christe die PostCom als Nachfolgerin von Géraldine Savary.



Inhaltsverzeichnis

10 Grundversorgung

- Marktsituation
- Qualität
- Erreichbarkeit und Dichtekriterium
- Schliessung und Umwandlung von Poststellen
- Überprüfung der bedienten Zugangspunkte und des Hausservice
- Briefeinwürfe
- Hauszustellung
- Dienstleistungen der Grundversorgung
- Revision der Postverordnung bringt mehrere Änderungen

34 Finanzierung der Grundversorgung

44 Allgemeine Entwicklung der Postmärkte

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

54 Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren

- Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen
- Verfahren betreffend Hausbriefkästen
- Verfahren betreffend Hauszustellung
- Entscheidungspraxis der PostCom in Aufsichtsverfahren
- Bericht der Schlichtungsstelle

62 Über die Postcom

- Auftrag und Tätigkeit
- Abgrenzung zu anderen Aufsichtsbehörden

66 Ausblick

70 Anhang

Grundversorgung

Bedingt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie, standen alle wirtschaftlichen Tätigkeiten im Jahr 2020 weltweit vor enormen Herausforderungen. Der Postsektor als wesentliches Rad der Logistikmaschinerie war besonders betroffen. Die Schweizerische Post musste in diesem schwierigen Umfeld bis an ihre Leistungsgrenzen (und manchmal darüber hinaus) gehen, um die Versorgung mit postalischen Diensten und essenziellen Gütern zu erbringen. Ihre Anstrengungen, ebenso wie jene der privaten Anbieterinnen, waren unerlässlich und systemrelevant.

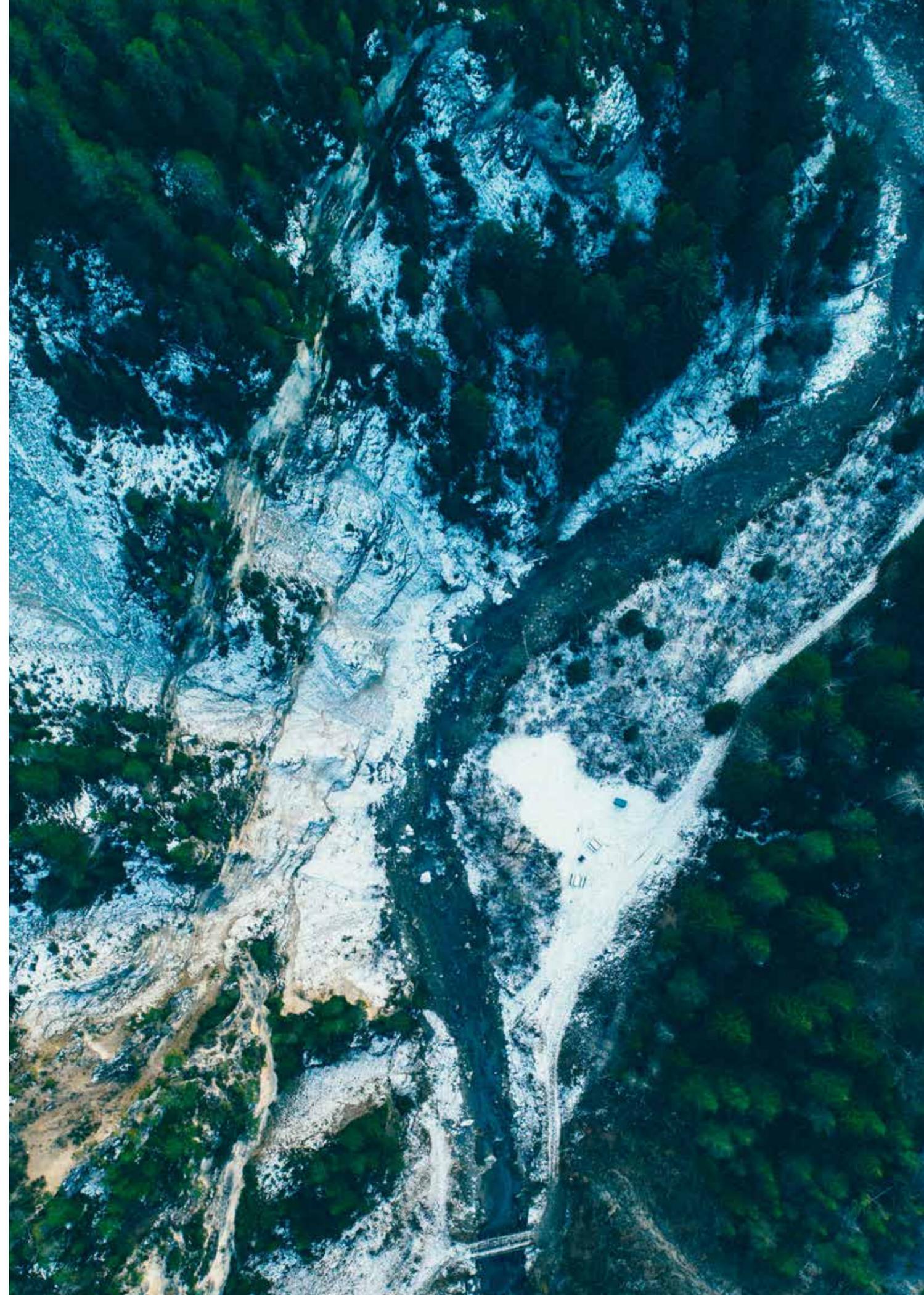
Allen Widrigkeiten zum Trotz erbrachte die Post die Dienstleistungen der Grundversorgung in hoher Qualität. Sie übertraf einmal mehr die gesetzlich vorgegebenen Werte und erfüllte die an sie gestellten Kriterien, wenn auch unter gelockerten regulatorischen Bedingungen.

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

Grundversorgung postalisch

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

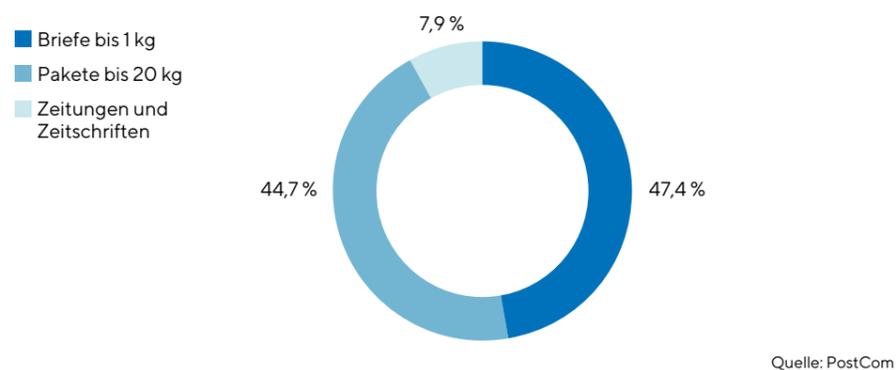
Die Grundversorgung mit Postdiensten umfasst die Annahme, die Beförderung und die Zustellung von Briefen bis 1 kg und Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland sowie von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften. Diese Postsendungen müssen an mindestens fünf Wochentagen, abonnierte Tageszeitungen an sechs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



Marktsituation

Die Segmente der Grundversorgung stellen sich für das Berichtsjahr 2020 wie folgt dar:

Umsatzanteile Grundversorgung (National, Import, Export)



Grundversorgung (Post und Private)

	Umsatz in CHF	Umsatzveränderung zum Vorjahr ¹
Briefe bis 1 kg (national und grenzüberschreitend)	1'570 Mio.	-13,8 %
Pakete bis 20 kg (national und grenzüberschreitend)	1'482 Mio.	32,5 %
Abonnierte Zeitungen/Zeitschriften in der Tageszustellung	263 Mio.	-7,2 %
Grundversorgung total	3'315 Mio.	2,8 %

Bei den Briefen der Grundversorgung ist ein starker Umsatzrückgang festzustellen. Zum einen ist dies eine direkte Folge der Corona-Situation, weil die virtuelle Kommunikation angesichts der sozialen Distanzvorgaben während der Pandemie besonders stark an Bedeutung gewonnen hat. Zum anderen sinkt das Volumen der Briefsendungen schon seit Jahren stetig. Diese Entwicklung wird anhalten, da die digitalisierten Abläufe den zugrundeliegenden Transformationsprozess fortlaufend antreiben.

Der Anteil der Briefe fiel zusätzlich tiefer aus, weil die grenzüberschreitenden schwereren Briefe neu als Kleinwarensendungen dem Bereich Pakete zugeteilt wurden. Kleinwarensendungen sind kleinere Pakete, deren Inhalt zumeist in gepolsterten Umschlägen oder in Plastikhüllen verschweisst verschickt wird. Dementsprechend nahm der Anteil der Pakete auch aufgrund dieser Neueinteilung zu.

Selbst ohne Berücksichtigung dieses Sonderfaktors machte der Paketmarktumsatz der Grundversorgung mit +32,8 % einen veritablen Sprung. Für den Zuwachs massgeblich waren die Online-Bestellungen, die während des Lockdowns, als die stationären Geschäfte geschlossen blieben, enorm anstiegen. Gemäss einer Befragung von Onlinehändlern wird der E-Commerce weiterhin ein nachhaltiges Wachstum generieren².

Der Umsatz der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften der Grundversorgung betrug 263 Mio. Franken und ging damit um -7,2 % zurück. Weitere Rückgänge sind zu erwarten.

Der gesamte Umsatz, der in der Grundversorgung generiert wurde, nahm im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 % zu. Das starke Wachstum bei den Paketen bis 20 kg konnte somit den Rückgang bei den Briefen und den Zeitungen/Zeitschriften kompensieren.

Weitere Einzelheiten werden im Kapitel «Allgemeine Entwicklung der Postmärkte» thematisiert.

Marktanteile der Grundversorgung Inländische adressierte Pakete bis 20 Kilogramm

Von besonderem Interesse aus regulatorischer Sicht ist der Bereich der Pakete mit einem Gewicht bis 20 Kilogramm, da dieses Marktsegment zur postalischen Grundversorgung gehört und sich ein intensiver und innovativer Wettbewerb entwickelt hat. Die Auswertung für 2020 zeigt, dass die Menge an inländischen adressierten Paketen im Bereich bis 20 Kilogramm 210,5 Mio. Sendungen betrug (Vorjahr: 164 Mio. Sendungen). Der erzielte Umsatz belief sich auf 1,227 Mrd. Franken (Vorjahr: 973 Mio. Franken).

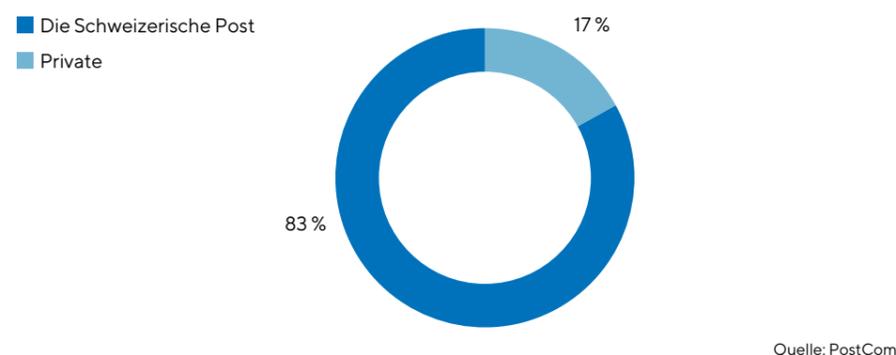
Umsatzanteile der nationalen Pakete 20 kg

	%	Umsatz	Volumen
Die Schweizerische Post	83 %	1'013 Mio.	180,5 Mio.
Private	17 %	214 Mio.	30 Mio.
Total	100 %	1'227 Mio.	210,5 Mio.

Der gesamte Umsatz der nationalen Pakete bis 20 kg erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 26,1 % (2019: 5,7 %), die Menge um 28,4 % (2019: 5,8 %). Sowohl die Post wie auch die privaten Anbieterinnen konnten ihre Umsätze im Gleichschritt stark steigern.

Trotz der vollständigen Paketmarktöffnung im Jahre 2004 bleibt die Schweizerische Post die stärkste Anbieterin im Paketmarkt. Mit nationalen Paketen bis 20 Kilogramm erzielte sie einen Umsatz von 1,013 Mrd. Franken, wobei sie 180,5 Mio. Sendungen beförderte. Umsatzmässig schlug sich dies im Vorjahresvergleich in einer Zunahme von 23,9 % (2019: 4,8 %) nieder, während die Menge um 27,3 % (2019: 6,2 %) gesteigert wurde. Die privaten Anbieterinnen erhöhten ihren Umsatz um 37,8 % (2019: 11 %) von 155 Mio. Franken auf 214 Mio. Franken.

Umsatzanteile der nationalen Pakete bis 20 kg (Grundversorgung)



Bei den inländischen Paketen der Grundversorgung verfügte die Post über einen Marktanteil von 83 %, auf die privaten Anbieterinnen entfielen 17 %. Dieses Verhältnis, das seit mehreren Jahren nahezu konstant ist, hat sich auch während der Pandemie nicht gross verändert.

Ihr grosses Netz an Zugangs- und Distributionspunkten half der Post, von der bedeutenden Zunahme der Paketmengen zu profitieren. Weitere Investitionen in regionale

¹ Infolge von Validierungen betreffend Zuteilung im jährlichen Reporting wurden die Werte 2019 rückwirkend angepasst

² Vgl. Onlinehändlerbefragung 2020, ZHAW School of Management and Law, September 2020

Verteil- und Sortierzentren sind geplant. Ebenso will die Post neue Technologien einsetzen, wodurch die Waren schneller, direkter und umweltschonender zugestellt werden können.

Die Post vermochte die enormen Paketmengen u.a. durch das Sortieren von kleineren Paketen in den Briefzentren, durch das Vorsortieren bei gewissen Grosskunden sowie mit zusätzlichem Personal zu verarbeiten. Die privaten Anbieterinnen bewältigten die Paketflut ebenfalls mit mehr Personal sowie Innovationen und verstärkter Zusammenarbeit.

Inländische Briefe bis 1 Kilogramm

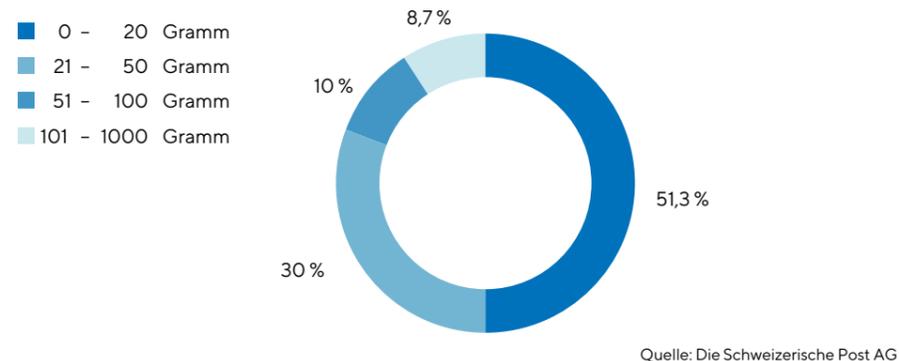
Die Postverordnung legt die Grundversorgung im inländischen Postverkehr bei Briefen auf eine Limite von 1 Kilogramm fest. Bezüglich Sendungs- und Umsatzvolumen ist dies mit Abstand der grösste Teilmarkt der postalischen Grundversorgung. Gemäss den Angaben der Schweizerischen Post und der privaten Anbieterinnen für das Geschäftsjahr 2020 belief sich das Volumen auf 1,785 Mrd. Sendungen (2019: 1,895 Mrd.) und der Umsatz auf 1,403 Mrd. Franken (2019: 1,513 Mrd. Franken). Sowohl mengen- wie auch umsatzmässig war ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Das Volumen reduzierte sich um 5,8 % (2019: 3,8 %) im Vergleich zum Vorjahr, der Umsatz um 7,2 % (2019: 3,6 %).

Inländische Briefe der Post

Die Schweizerische Post beförderte 2020 total 1,706 Mrd. inländische Briefe bis 1 kg³. Stückzahlmässig war dies eine Reduktion um -5,6 % (2019: -4,8 %), der Umsatz ging um -5,1 % zurück (2019: -4,6 %).

Aufteilung nach Gewichtskategorien:

Adressierte inländische Briefe der Schweizerischen Post nach Stückzahl
1,706 Mrd. Stück im Jahr 2020



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

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

Von den 1,706 Mrd. durch die Schweizerische Post beförderten inländischen Briefen bis 1 kg gehören 1,357 Mrd. Sendungen (79,5 %) zum reservierten Dienst, dem Brief-

monopol. Umsatzmässig erzielte die Schweizerische Post 67,2 % im Monopol. 32,8 % generierte sie im für den Wettbewerb geöffneten Teilmarkt.

Erhebung: tägliche Zustellung von Paketen wichtiger als von Briefen

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) beauftragte im September 2019 das LINK- Institut mit einer Befragung zur Zukunft der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in der Schweiz (vgl. www.bakom.admin.ch). Die tägliche Zustellung der einzelnen Postprodukte wurde als unterschiedlich wichtig angesehen. In der Wahrnehmung der Bevölkerung stellen die A-Post-Briefe nach wie vor einen wichtigen Pfeiler der Grundversorgung dar, wobei die Zustelldauer der A-Post-Briefe insgesamt als sehr wichtig bewertet wird. Befragt, welche Sendungen für sie zukünftig wichtiger sind, gewichteten die Umfrageteilnehmer die tägliche Zustellung von Paketen höher als die tägliche Zustellung von Briefen.

Qualität

Corona-Pandemie verursacht weitreichende Auswirkungen

Infolge der Covid-19-Pandemie rief der Bundesrat am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage aus, die er am 19. Juni 2020 wieder aufhob. Seither (d.h. also bis zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts) gilt in der Schweiz die besondere Lage gemäss Epidemieggesetz.

Die Corona-Pandemie stellte die Post vor mehrere, sich kumulierende Herausforderungen. Zum einen musste sie 2020 infolge der Home-Office-Pflicht und den beschränkten stationären Einkaufsmöglichkeiten eine Rekordmenge an Paketen bewältigen. Zum anderen reichte es nicht, Personalressourcen einfach aufzustocken, da der Einsatz der Mitarbeitenden durch verschiedene Schutzmassnahmen eingeeengt und erschwert wurde.

Viele der postalischen Teilprozesse waren starken Einschränkungen oder Anpassungen unterworfen, was unter anderem zu geänderten Zustellzeiten führte. Die Vorgaben zu den Laufzeiten von Briefen und Paketen wurden vorübergehend ausgesetzt. Veränderte Abläufe, grössere Abstände oder die Einhaltung der Hygienebestimmungen verlangsamten die Prozesse. So entschied die Post intern, Kleinwaren und kleinere Pakete zur Sortierung und Zustellung an PostMail zu übergeben. Ebenso veranlasste sie die vorübergehende Schliessung von Poststellen, um deren offene Schalterbereiche umzurüsten. Verschiedene Agenturen konnten zeitweise nicht mehr betrieben werden, da der Agenturpartner aufgrund der Corona-Massnahmen seine Tätigkeit ebenfalls einstellen musste. Zudem wurden die Öffnungszeiten der noch zur Verfügung stehenden Poststellen und Agenturen teilweise eingeschränkt.

Diese Massnahmen und Umstellungen hatten in der Summe zur Folge, dass die Post die Qualitätsvorgaben nicht mehr überall und jederzeit einzuhalten vermochte. Während der ausserordentlichen Lage erlaubte das UVEK der Post, gestützt auf die damals geltende Covid-19-Verordnung⁴, von den gesetzlichen Vorgaben in der Grundversorgung abzuweichen. Die Post wurde verpflichtet, alle Leistungen, insbesondere auch bei der Zustellung, nach «best effort» zu erbringen.

Unterstützt vom Bund als Eigner, einigte sich die Post im April 2020 an einem «Runden Tisch» mit den grössten Paketkunden und den Akteuren der Branche auf verschiedene Massnahmen, um die Paketmengen während der ausserordentlichen Lage zu bewältigen. Zuvor erhielt die Post vom UVEK eine Ermächtigung zur Mengenkon-

³ Infolge von Validierungen betreffend Zuteilung im jährlichen Reporting wurden die Werte 2019 rückwirkend angepasst

⁴ Vgl. SR 818.101.24 - Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) (admin.ch) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/de>

Was ist Force majeure (höhere Gewalt)?

Gemäss der europäischen Brieflaufzeitnorm EN 13850 ist höhere Gewalt ein allgemeiner Grundsatz mit verschiedenen Herangehensweisen in Abhängigkeit vom Verlauf und von den Kenntnissen über dieses Ereignis. Die Norm leitet die Definition für Force majeure-Ereignisse aus den «Unidroit principles of international commercial contracts (2004)»⁷ ab und umschreibt dies wie folgt:

- Das Ereignis darf nicht durch die Post oder einen Subunternehmer verursacht werden, es muss unvorhersehbar und unvermeidbar sein. Zudem muss es sich um ein seltenes Ereignis handeln.
- Eine Nichterfüllung durch eine Partei ist entschuldigt, wenn sie nachweist, dass die Nichterfüllung auf einem ausserhalb ihres Einflussbereichs liegenden Hinderungsgrund beruht und dass von ihr vernünftigerweise nicht erwartet werden konnte, (...) den Hinderungsgrund oder seine Folgen zu vermeiden oder zu überwinden.
- Als Beispiele für höhere Gewalt werden genannt: Naturkatastrophen (welche die Zerstörung z.B. von Gütern und der Infrastruktur und die Verletzung von Menschen zur Folge haben, und die dem Postbetreiber die Erfüllung seiner Pflichten unmöglich machen), Kriegshandlungen oder terroristische Aktivitäten und Generalstreik.
- Nicht als höhere Gewalt wird bezeichnet: Zeiträume im Jahr oder Tage mit einem aussergewöhnlich hohen Sendungs- und/oder Paketvolumen unabhängig von der Einlieferungsstelle. Trotzdem werden in gewissen Ländern bei nationalen Ferien oder in der Weihnachtszeit Vereinfachungen in der Laufzeitmessung zugelassen⁸.

tingentierung bei Paket-Massensendungen für die Dauer einer Woche und durfte unter Gleichbehandlung der betroffenen Grosskunden die Paketverarbeitung an ihrer eigenen Kapazitätsgrenze ausrichten. Ergänzend dazu verstärkte die Post ihre Zusammenarbeit mit Dritten.

Weiter hatte die Post mit grossen Rückstaus bei den zu exportierenden Paketmengen zu kämpfen. Das UVEK genehmigte deshalb, dass die Post für die Dauer der ausserordentlichen Lage internationale Postsendungen nicht mehr entgegennehmen musste, wenn die Ableitung ins Ausland nicht möglich sein würde. Infolgedessen waren auch das Leistungsangebot bei internationalen Postsendungen (Export) und damit die internationalen Laufzeiten nicht mehr einzuhalten.

Diverse Force majeure-Entscheidungen als Folge

Nach dem Übergang von der ausserordentlichen zur besonderen Lage entfielen die in der Covid-19 Verordnung 2 vorgesehenen Massnahmen im Postbereich. Damit kamen auch wieder die Qualitätsvorgaben in der Grundversorgung zur Anwendung. Aufgrund der verschiedenen Herausforderungen für die Post, die Grundversorgung gemäss den rechtlichen Vorgaben zu erbringen, anerkannte die PostCom bei den Laufzeiten über mehrere Zeiträume das Vorliegen eines Ereignisses von höherer Gewalt (Force majeure), gestützt auf Art. 32 Abs. 2 VPG in Verbindung mit der Norm EN 13850:2012:

- 19. Juni - 31. Juli 2020 betreffend Inlandbriefe und -pakete
- Oktober bis Dezember 2020 betreffend Inlandpakete
- Dezember 2020 betreffend Inlandbriefe

Bei der Brieflaufzeitmessung wurden 2020 insgesamt 5,5 Monate – die zweite Hälfte März⁵, April, Mai, Juni, Juli sowie Dezember⁶ - als durch Force majeure beeinträchtigte Zeitspannen anerkannt bzw. von der Messung ausgeschlossen. Bei der Paketlaufzeitmessung wertete die PostCom acht Monate, nämlich März, April, Mai, Juni, Juli, Oktober, November und Dezember, als solche Zeiträume. Die Force majeure-Ereignisse wurden jeweils durch die unabhängigen Messstellen bestätigt.

Die ergangenen Entscheidungen sind im Anhang am Schluss dieses Berichts aufgeführt. Auf die konkreten Ergebnisse wird im nachfolgenden Abschnitt über die Laufzeiten im Detail eingegangen.

Erreichbarkeit und Dichtekriterium

Erreichbarkeitsvorgaben in der Postverordnung

Gemäss Postverordnung muss die Post gewährleisten, dass innerhalb von 20 Minuten 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur erreichen können. Bietet die Post einen Hauservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten (Artikel 33 Absatz 4 VPG).

Aufhebung der Verpflichtung zur Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben

Während der Dauer der ausserordentlichen Lage genehmigte das UVEK die Aufhebung der Verpflichtung zur Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben. Die Post durfte, wo dies aufgrund von fehlendem Personal unumgänglich war, Poststellen schliessen. Der Bundesrat forderte während der ausserordentlichen Lage die Bevölkerung auf, wann immer möglich zuhause zu bleiben. Die Post wurde weiter angewiesen, das Poststellennetz nach «best effort» zu betreiben. Wegen der Pandemie wurden vor Ostern zahlreiche Poststellen geschlossen oder wiesen eingeschränkte Öffnungszeiten auf. Unter anderem blieben am Ostersonntag alle Poststellen zu. Die Post war jedoch bestrebt, die geschlossenen Poststellen sobald als möglich wieder zu öffnen.

In den Kalenderwochen 14 bis 17 (30. März bis 26. April 2020) blieben am meisten Poststellen und Agenturen geschlossen oder eingeschränkt geöffnet. Während dieser Zeit waren bis zu 19 Poststellen und 102 Agenturen vorübergehend geschlossen. Diese hohe Zahl war mehrheitlich auf die verordneten Betriebsschliessungen (u.a. Restaurationsbetriebe, Museen) oder die Schutzkonzepte (zum Beispiel in Gemeindeverwaltungen oder Altersheimen) wegen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Zum Sommer hin flachte die Anzahl solcher Schliessungen wieder ab.

Die kantonalen Werte für die Erreichbarkeit von Poststellen und -agenturen werden mit der Routing-Methode jährlich gemessen und basieren auf den Fahrplandaten des öffentlichen Verkehrs. Um den Fahrplanwechsel zu berücksichtigen und unter Einbezug der Ferien- und Feiertage wurde als «typischer» normaler Tag der Dienstag, 12. Januar 2021 und (beispielsweise nicht der 31. Dezember) als Stichtag ausgewählt.

Zusätzlich zu den Fahrplandaten des öffentlichen Verkehrs wird in Kantonen mit Streusiedlungen und voralpinen Hügellandschaften das Rufbussystem einbezogen, wenn ein solches als Angebot des öffentlichen Verkehrs vorhanden ist. Beim Rufbussystem verkehren die Busse nur bei Bedarf und nicht nach einem bestimmten Fahrplan. In den aufgeführten Resultaten der Erreichbarkeitsberechnung für 2020 ist das Rufbussystem im Kanton Appenzell Innerrhoden berücksichtigt.

⁵ Für die zweite Hälfte März liegen rückwirkend keine validen Daten vor.

⁶ Vgl auch <https://www.post.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2021/trotz-erschweren-arbeitsbedingungen-unter-corona-stellte-die-post-pakete-und-briefe-zu-verlaessig-zu>

⁷ <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-200>

⁸ Vgl. ERGP report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2019, 14. Dezember 2020, Seite 61

Erreichbarkeit der Poststellen und Postagenturen für 2019 und 2020

Werte	Erreichbarkeit ≤ 20 Minuten, wenn Hausservice ≤ 30 Minuten	Erreichbarkeit ≤ 20 Minuten, wenn Hausservice ≤ 30 Minuten
Erreichbarkeit (zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln) in Prozent der Bevölkerung pro Kanton	2019	2020
Zielwert	90 %	90 %
AG	98,07 %	98,16 %
AI ^[1]	97,94 %	97,91 %
AR	91,86 %	92,65 %
BE	93,88 %	93,93 %
BL	98,97 %	98,98 %
BS	99,99 %	99,99 %
FR	91,07 %	92,75 %
GE	99,56 %	99,72 %
GL	97,78 %	97,13 %
GR	96,86 %	96,97 %
JU	95,14 %	95,24 %
LU	94,00 %	94,04 %
NE	96,59 %	96,49 %
NW	93,52 %	94,17 %
OW	92,77 %	94,13 %
SG	95,85 %	95,91 %
SH	98,27 %	98,02 %
SO	97,91 %	98,29 %
SZ	94,07 %	94,22 %
TG	95,22 %	95,40 %
TI	98,01 %	98,55 %
UR	93,03 %	93,28 %
VD	96,31 %	96,77 %
VS	92,06 %	92,91 %
ZG	96,01 %	96,05 %
ZH	98,73 %	98,84 %
National	96,45 %	96,70 %

Post erfüllte die Vorgaben für die Erreichbarkeit

Die PostCom hat die Resultate der Erreichbarkeitsberechnung geprüft. Für das Jahr 2020 erfüllte die Post, trotz der erschwerten Bedingungen durch die Corona-Pandemie, in sämtlichen Kantonen die gesetzlichen Anforderungen mit über 90 % (inkl. Hausservice). Die Kantone mit der höchsten Bevölkerungsdichte wiesen die höchsten Werte aus (Kanton Basel-Stadt, Genf, Zürich). Der tiefste Wert lag im Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 92,65 %. Aufgrund von temporären Schliessungen glitt während der ausserordentlichen Lage der Erreichbarkeitswert im Kanton Freiburg zeitweise unter die 90 % Grenze. Der Jahreswert erfüllte mit 92,75 % die Erreichbarkeitsvorgabe wieder.

Auf nationaler Ebene resultiert ein Jahreswert von 96,70 % inkl. Hausservice. Im Vorjahr lag der Jahreswert bei 96,45 %. Dieser nationale Wert ist aktuell leicht höher als im Vorjahr. Dies lässt den Schluss zu, dass - obwohl eine Reduktion bei den Poststellen festzustellen ist - eine Kompensation einerseits durch den Ausbau der Postagenturen, andererseits auch durch den Einbezug der aktuellen Fahrplandaten und der Berücksichtigung der ständigen Wohnbevölkerung in den bevölkerungsreichen Orten stattfand.

Dichtekriterium

In städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik muss mindestens ein bedienter Zugangspunkt gewährleistet sein. Wird die Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder Beschäftigten überschritten, so ist ein weiterer bedienter Zugangspunkt zu betreiben (Artikel 33 Absatz 5bis, VPG).

Die Post hat die Berechnung der Anzahl Zugangspunkte nach dem Dichtekriterium für das Jahr 2020 ausgewiesen: In 82 von insgesamt 83 Agglomerationen und städtischen Gebieten erfüllt die Post die neuen Anforderungen. Die einzige Ausnahme ist Einsiedeln. Dort muss die Post einen zweiten Zugangspunkt gewährleisten. In Absprache mit dem Bezirksrat Einsiedeln plante sie einen Zugangspunkt. Dieser konnte jedoch 2020 nicht eröffnet werden. Trotz Zeitverzögerung wird unverändert an der geplanten Lösung festgehalten. Gemäss der Prüfung der PostCom schaffte die Post, von dieser Ausnahme abgesehen, die gesetzlichen Vorgaben.

Raumplanungsregionen

Die Post bestätigte, dass für das Jahr 2020 in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden war. Sie erfüllt damit die bis anhin geltende Vorgabe nach Artikel 33 Absatz 2 der Postverordnung.

Regelmässiger Planungsdialog mit allen Kantonen

Die Post führt gemäss Art. 33 Absatz 8 der Postverordnung mit allen Kantonen regelmässig, normalerweise einmal pro Jahr, einen Planungsdialog. Ziel dieses Planungsdialogs ist eine Abstimmung und Koordination von unterschiedlichen Versorgungsdienstleistungen und -infrastrukturen (z. B. über die kantonalen Richtpläne). Zu den inhaltlichen Elementen des Planungsdialogs gehören namentlich die jeweiligen Erreichbarkeitswerte, besondere Bedürfnisse in postalischer Hinsicht sowie neue regionale Entwicklungen. Die Kantone stellen die Koordination und Kommunikation mit ihren Gemeinden in geeigneter Form sicher. Der Planungshorizont, der im Dialog diskutiert wird, umfasst mindestens vier Jahre. Gemäss den Informationen, die der PostCom vorliegen, wurde dieser Planungsdialog durchgeführt.

Interaktive Karte im Internet

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

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

Resultate Brieflaufzeitmessung 2020

Gemäss Postverordnung müssen 97% aller inländischen Einzelbriefe der Grundversorgung am darauffolgenden Tag bzw. innerhalb von drei Tagen nach Aufgabe zugestellt werden⁹. Infolge der eingangs erwähnten Force majeure-Ereignisse wurden 6,5 Monate als relevante Zeitdauer bestimmt (Januar, Februar, erste Hälfte März, August, September, Oktober, November). Für diese Zeitdauer liegen folgende Resultate vor:

Briefe Inland

Produkt	2015	2016	2017	2017	2019	2020 (6,5 Monate)
A-Post (E+1) ¹⁰	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,6 %	98,0 %	98,0 %
B-Post (E+3)	98,9 %	98,9 %	99,0 %	99,0 %	99,3 %	99,2 %

Unter Einbezug der Force majeure-Ereignisse übertraf die Post mit den Werten von 98,0% für die A-Post-Briefe und 99,2% für die B-Post-Briefe die Vorgabe von 97% ein weiteres Mal. Im Vergleich zu Vorjahr verharrten die Resultate nahezu auf gleich hohem Niveau.

Resultate Paketlaufzeitmessung 2020

Gemäss Postverordnung müssen 95% aller inländischen Pakete der Grundversorgung am darauffolgenden Tag bzw. innerhalb von drei Tagen nach Aufgabe zugestellt werden¹¹. Für die Paketlaufzeitmessung wurden infolge der Force majeure-Ereignisse vier Monate als relevante Zeitdauer bestimmt (Januar, Februar, August, September). Für diese Periode liegen folgende Resultate vor:

Paket Inland

Produkt	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (4 Mt.)
PostPac Priority (E+1)	97,5 %	98,1 %	96,0 %	97,2 %	95,3 %	95,4 %
PostPac Economy (E+2)	97,5 %	97,2 %	97,5 %	97,7 %	95,9 %	95,5 %

Berücksichtigt man die Force majeure-Ereignisse, übertraf die Post mit den Werten von 95,4 % für die Priority-Pakete und 95,5% für Economy-Pakete die Vorgabe von 95%.

Monatliches Monitoring der Laufzeiten

Während der Pandemie informierte die Post monatlich über die aktuelle Situation und die Zustellqualität. Durch diese zeitnahe Information konnte die PostCom die Situation in der Grundversorgung und den Verlauf der Qualitätsindikatoren besser einschätzen.

Ohne Ausklammerung der Monate mit Force majeure-Ereignissen resultierte für die A-Post-Briefe eine pünktliche Zustellung in 97,1 % der Fälle, während die B-Post-Briefe zu 99,1 % rechtzeitig eintrafen. Diese Resultate beziehen sich auf eine Zeitdauer von 11,5 Monaten des Jahres 2020¹². Sie liegen damit ebenfalls über dem vorgegebenen Wert der Postverordnung von 97%.

Bei der Paketlaufzeitmessung ergab sich, ohne Ausklammerung der Monate mit Force majeure-Ereignissen, für die Priority-Pakete eine Pünktlichkeit von 90,1 %. Bei den Economy-Paketen lag dieser Wert bei 89,9 %. Diese Resultate beziehen sich auf die volle Zeitdauer von 12 Monaten und liegen unter dem vorgegebenen Wert der Postverordnung von 95%.

Methode zur Messung der Laufzeiten für Briefe und Pakete

Die Postverordnung gibt vor, dass die Methode zur Messung der Laufzeiten wissenschaftlich anerkannt und von einer unabhängigen Fachstelle zertifiziert sein muss. Zusätzlich muss sie auf internationalen Qualitätsstandards beruhen und den Stand der Technik berücksichtigen¹³.

Die angewandte Messmethode der Brieflaufzeiten erfüllt diese Anforderungen. Sie ist zertifiziert und stützt sich auf internationale Normen (Norm EN13850 für die A-Post-Briefe und EN14508 für die B-Post-Briefe). Die geografische Schichtung der über 80'000 Testbriefe der Laufzeitmessung, welche während 52 Wochen schweizweit versandt werden, erfolgt gemäss Norm.

Auch die Messmethode der Paketlaufzeiten erfüllt die Anforderungen der Postverordnung. Sie unterscheidet sich jedoch grundlegend von der Messmethodik für die Briefe, insbesondere da in Europa keine internationalen Qualitätsstandards für die Paketlaufzeitmessung vorgegeben sind.

Die aktuelle Messmethode der Pakete wurde während einer längeren Vorlaufzeit geprüft und konnte 2020 implementiert werden. Auch diese Methode ist zertifiziert. Sie basiert auf der Vollerhebung der Einzelsendungen der Pakete. Betreffend Force majeure lehnt sich die Messmethode wie erwähnt an die Norm EN13850 an.

Vergleich mit Europa

Während der Pandemie hat die Gruppe der europäischen Post-Regulatoren (ERGP), welche die EU berät, verschiedene Umfragen zur Situation auf dem Postmarkt sowie zu den Konsequenzen von Covid-19 und Force majeure durchgeführt¹⁴. Auch die PostCom hat an diesen Umfragen teilgenommen.

Basierend auf diesen Erhebungen stellten die ERGP-Regulatoren fest, dass die Mehrheit der europäischen Länder insbesondere in Bezug auf die Zustellmöglichkeiten und -zeiten im März und April 2020 eine Änderung bei der Bereitstellung der Grundversorgung aufgrund des Covid-19-Ausbruchs meldete.

Auf höhere Gewalt beriefen sich in den ersten sechs Monaten seit Beginn der Pandemie mindestens sieben Länder, nämlich Belgien, Dänemark, Island, Norwegen, Österreich, Spanien und die Schweiz. Aus weiteren zehn Ländern¹⁵ wurde bekannt, dass einige Grundversorgungsverpflichtungen (in Bezug auf Qualitätsstandards oder Zustellhäufigkeit) in gewissen Zeiträumen während der Pandemie nicht erfüllt wurden.

Folgende Änderungen oder Unterbrechungen wurden genannt:

- Unterbrechung der Zustellung von internationaler Post, unter anderem ausgelöst durch den Mangel an Frachtkapazitäten bei Passagierflügen
- Schliessung von Poststellen oder reduzierte Öffnungszeiten
- reduzierte Qualität der Dienstleistungen
- reduzierte Häufigkeit der Zustellung
- Zustellung von eingeschriebenen Sendungen in Briefkästen ohne Unterschrift des Empfängers.

Gewisse Länder nannten folgende Anpassungen, die etablierte Postunternehmen (Universaldienstleister) während der Pandemie vornahmen:

- die Erhöhung der Gewichtsgrenze von 2 Kilogramm auf 4 Kilogramm für Pakete, die in den Briefkasten des Empfängers geliefert werden (Norwegen)

⁹ Art. 29 Abs. 1 Bst. a VPG

¹⁰ E = Einlieferstag

¹¹ Art. 29 Abs. 1 Bst. A VPG

¹² Es liegen keine validen Resultate für die zweite Hälfte des Monats März vor.

¹³ Art. 32 Abs. 2 VPG

¹⁴ ERGP, Report on the consequences of COVID-19 on the postal sector, 27.11.2020

¹⁵ Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Malta, Schweden, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Zypern

- die Möglichkeit der kostenlosen Umleitung der Zustellung an einen anderen Ort im Falle der Zustellung in Quarantänegebieten (Tschechien)
- keine Zustellung von amtlichen Dokumenten oder Paketen für Personen, die unter medizinischer Quarantäne stehen (Ungarn)
- die vorübergehende Aussetzung einiger Universaldienste (Redirection und Mailminder) (Irland)
- die Zustellung am Samstag (Italien, Grossbritannien)
- den kostenlosen digitalen Empfang von Briefsendungen (Liechtenstein)
- die vorübergehende Aussetzung des Expressdienstes (Serbien)
- den kurzen Einsatz der österreichischen Armee in zwei Sortierzentren nach Ausbruch von Covid-19 unter Postangestellten.

Internationale Postdienste

Der Ausbruch und die rasche globale Ausbreitung von Covid-19 stellte den internationalen Postdienst vor grosse Herausforderungen. Weltweit sorgte die Schliessung von Grenzen und internationalen Flughäfen für Störungen bei der Beförderung von Postsendungen. Gemäss Angaben der Regulierungsbehörden sahen sich die Universaldienstleister aufgrund der vollständigen oder teilweisen Einstellung des internationalen Flugverkehrs vor allem in Übersee mit enormen Verzögerungen bei der Lieferung von Artikeln konfrontiert. Der Lufttransport von grenzüberschreitenden Sendungen war durch die Aussetzung von Flügen nahezu verunmöglicht, während es in der Postlogistikette zu grossen Rückstaus kam. Die von den Behörden zur Eindämmung der Pandemie verhängten Gesundheits- und Sicherheitsmassnahmen führten zu Einschränkungen und zur Verlangsamung der Zollverfahren, des Strassentransports und des täglichen Betriebs der betroffenen Dienstleister.

Den widrigen Umständen zum Trotz setzten die öffentlichen und privaten Postdienstleister alle Hebel in Bewegung, um den Postverkehr aufrechtzuerhalten und die infolge der Ausgangssperren oder Home Office-Pflicht wachsende Nachfrage des Marktes zu befriedigen.

Die Postströme normalisierten sich im August/September 2020. Überseeische Ziele wurden durch die allmähliche Wiederherstellung des Flugverkehrs leichter erreichbar.

Schliessung und Umwandlung von Poststellen

Im Berichtsjahr gab die PostCom 24 Empfehlungen ab. Zusätzlich beschloss sie, auf zwei Wiedererwägungsgesuche von Gemeinden nicht einzutreten. Diese beiden Eingaben sind nicht bei den 13 Fällen aufgeführt, die vor die Kommission gebracht wurden, weil sie sich nicht gegen Entscheideröffnungen der Post richteten. In einem Fall ging es um das Wiedererwägungsgesuch einer Gemeinde, die mit der Post eine einvernehmliche Lösung gefunden hatte (Beschluss 13/2020 vom 7. Mai 2020 in Sachen Poststelle Muotathal SZ). Die PostCom tritt auf Eingaben von Gemeinden, die mit der Post eine solche Lösung getroffen und eine sogenannte Dialogbestätigung unterzeichnet haben, nicht ein. Im zweiten Fall verlangte eine Gemeinde, dass die PostCom zwei Empfehlungen in Wiedererwägung ziehen solle, was jedoch nicht möglich ist (Beschluss 14/2020 vom 23. Juni 2020 in Sachen Wiedererwägungsgesuch der Gemeinde Milvignes).

Empfehlungen der PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Post	108	101	115	127	104	134	83	83
- Vor die Kommission gebrachte Fälle	6	7	11	30	19	22	34	13
Im Berichtsjahr behandelt	5	4	12	20	24	18	18	24
Ergebnis:								
- Zustimmungsempfehlung	5	3	10	16	19	17	18	21
- Ablehnende Empfehlung	-	-	2	2	1	1	-	3
- Rückweisung zu weiteren Abklärungen	-	1	-	2	4	-	-	-
- Andere Erledigungsarten ¹	-	-	1	1	-	2	1	-
Hängige Eingaben an die PostCom	1	4	2	13	11	12	27	16

¹ Abschreibungen, bspw., weil die Post und die Gemeinde nach Anrufung der PostCom eine einvernehmliche Lösung gefunden haben.

Nach Art. 34 Abs. 5 VPG ist die PostCom gehalten, innerhalb von sechs Monaten seit Eingang der Eingabe einer Gemeinde eine Empfehlung abzugeben. Die PostCom und ihr Fachsekretariat können diese Ordnungsfrist zurzeit nicht einhalten. Grund für die Verzögerung ist die hohe Zahl von Eingaben im Jahr 2019. In der Folge hat das Fachsekretariat Ressourcen intern verlagert und konnte so im Berichtsjahr 2020 die Anzahl der abgegebenen Empfehlungen um rund ein Drittel steigern.

Die PostCom ist sich bewusst, dass länger hängige Verfahren für die Post finanzielle Konsequenzen mit sich bringen können. Umgekehrt ist die PostCom gehalten, die Eingaben der Gemeinden und die Entscheide der Post sorgfältig zu prüfen, was zeitaufwendig ist.

Mehr Hausservice-Ersatzlösungen

In früheren Jahren kam der Hausservice primär als gute Lösung für kleinere Gemeinden, insbesondere für sogenannte Streusiedlungen, zur Anwendung. Heute führt die Post den Hausservice zunehmend auch in grösseren Gemeinden als Ersatzlösung für eine Poststelle ein, wenn sie keinen Agenturpartner findet. Als Folge dieser neuen Ausrichtung hat die Anzahl von Ersatzlösungen mit Hausservice bei den der PostCom zur Beurteilung vorgelegten Fällen deutlich zugenommen.

Angesichts dieser Entwicklung hat die PostCom im Berichtsjahr damit begonnen, Kriterien zu erarbeiten, unter welchen Voraussetzungen sie der Schliessung einer Poststelle mit Hausservice als Ersatzlösung zustimmen kann (Empfehlung 25/2020 vom 10. Dezember 2020 in Sachen Poststelle Forel, Lavaux, VD). Bei ihren Praxisüberlegungen stützt sie sich auf die Pflicht zur Berücksichtigung der «regionalen Gegebenheiten» nach Art. 34 Abs. 5 lit. c VPG. Neben den bisherigen Kriterien wie der Grösse einer Gemeinde (Anzahl Einwohnende und Arbeitsplätze) sowie der Distanz und Reisezeit zu anderen bedienten Zugangspunkten etc. unterscheidet die PostCom neu auch zwischen Gemeinden, in denen es noch eine Infrastruktur für Güter des täglichen Bedarfs gibt, und solchen, in denen keine Einkaufsmöglichkeiten vor Ort mehr vorhanden sind. Müssen die Einwohnerinnen und Einwohner auch grösserer Gemeinden für den Einkauf alltäglicher Güter in eine andere Gemeinde reisen, wird es in der Regel mit den regionalen Gegebenheiten übereinstimmen, wenn die Post keinen bedienten Zugangspunkt mehr anbietet.

Weitere Empfehlungen aus der Praxis

- Viele Gemeindebehörden befürchten, dass, wenn sie mit der Post für die Realisierung einer Agenturlösung zusammenarbeiten, sie nicht mehr berechtigt seien, die

PostCom gegen die Schliessung der Poststelle anzurufen. Das ist nicht der Fall. Die PostCom geht in konstanter Praxis davon aus, dass Gemeindebehörden sich mit der Post im Sinne eines Plan B auf eine bestimmte Agenturlösung einigen können, ohne damit ihr Recht auf Anrufung der PostCom zu verwirken.

In zwei Fällen aus dem Kanton Tessin war die Stadt Bellinzona selber die designierte Agenturpartnerin. Sie unterzeichnete eine Absichtserklärung, dass sie im jeweiligen Quartierschalter ihrer Verwaltung eine Postagentur führen werde. Zugleich gelangte sie an die PostCom mit dem Ansuchen, den Schliessungsentscheid der Post und die jeweilige Ersatzlösung abzulehnen. Die PostCom hielt in der Empfehlung 4/2020 vom 7. Mai 2020 in Sachen Poststelle Claro und der Empfehlung 5/2020 vom 7. Mai 2020 in Sachen Poststelle Camorino fest, dass die Unterzeichnung dieser Absichtserklärungen einer Anrufung der PostCom nicht entgegenstehe. Nur wenn eine Gemeindebehörde eine sogenannte Dialogbestätigung unterzeichnet hat, mit welcher sie explizit auf die Anrufung der PostCom verzichtet, tritt diese nicht auf die Eingabe der Gemeindebehörde ein (Beschluss 13/2020 vom 7. Mai 2020 in Sachen Poststelle Muotathal; Wiedererwägung).

- Das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG ist keine privatwirtschaftliche Vertragsverhandlung, sondern im öffentlichen Recht des Bundes geregelt. Die Post ist nicht frei, die Gemeinden nach Belieben unterschiedlich zu behandeln. Ebenso ist sie zu einem transparenten und korrekten Vorgehen verpflichtet. Allenfalls trifft sie die Pflicht, gegenüber den Gemeindebehörden für das Verfahren relevante Fakten transparent zu machen (Empfehlung 23/2020 vom 8. Oktober 2020 in Sachen Poststelle Bossonnens).
- Nach Art. 34 Abs. 4 VPG kann die PostCom die betroffenen Parteien zu einer Schlichtungsverhandlung einladen. In der Praxis haben bisher ausschliesslich Gemeindebehörden die Anordnung einer solchen Verhandlung verlangt. Eine Schlichtungsverhandlung hat zum Ziel, eine einvernehmliche Lösung zwischen den Parteien zu vermitteln. Das ist nicht möglich, wenn beide Parteien an der Position festhalten, die sie schon im vorangehenden und gescheiterten Dialogverfahren eingenommen haben. Deshalb verlangt die PostCom, dass die Gemeindebehörde einen Vorschlag macht, wie sie der Post allenfalls entgegenkommen würde. Zeigt sich eine Gemeindebehörde dazu nicht bereit, ist eine Anhörung durch eine Vertretung der PostCom immer noch möglich (Empfehlung 8/2020 vom 7. Mai 2020 in Sachen Poststelle Rickenbach LU). Im Übrigen ist der Entscheid über die Durchführung einer Schlichtungsverhandlung oder einer Anhörung kein Präjudiz für die Empfehlung der PostCom (Empfehlung 23/2020 vom 8. Oktober 2020 in Sachen Poststelle Bossonnens).

Behindertengerechter Zugang zu Poststellen und Postagenturen

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

Auf Nachfrage hat die Post bestätigt, dass bei Neubauten von Poststellen die gesetzlichen Anforderungen für den Zugang für Menschen mit Behinderungen erfüllt sind (vgl. dazu auch den nachfolgenden Abschnitt «Überprüfung der bedienten Zugangspunkte und des Hausservice»). Es könne jedoch auch vorkommen, dass sie bei der Suche nach einem Agenturpartner lediglich einen Interessenten vor Ort habe. Dann komme es zu einem Vertragsabschluss, auch wenn dessen Lokalität die Voraussetzungen nach Behindertengleichstellungsgesetz BehiG nur teilweise oder nicht erfüllt.

Im Berichtsjahr befasste sich die PostCom in zwei Fällen mit diesen Fragen. Im ersten Fall empfahl sie der Post, die Poststelle erst in eine Agentur umzuwandeln, wenn dort der Zugang für Menschen mit Bewegungsbehinderungen gewährleistet ist (Empfehlung 4/2020 vom 7. Mai 2020 in Sachen Poststelle Claro). Im zweiten Fall, der die Poststelle Fribourg 2 Bourg betraf, legte die PostCom der Post nahe, auf die Umwandlung zu verzichten, weil die designierte Agentur für Personen mit Bewegungsbehinderungen nicht zugänglich ist. Die PostCom ging davon aus, dass in der Altstadt von Fribourg ein Agenturpartner gefunden werden kann, dessen Lokal frei zugänglich ist. Nach ihrer Ansicht hat die Post die regionalen Gegebenheiten nicht genügend berücksichtigt (Empfehlung 20/2020 vom 27. August 2020 in Sachen Poststelle Fribourg 2 Bourg).

Die PostCom hat der Post deshalb empfohlen, bei PostNetz an zentraler Stelle eine Instanz zu bestimmen, welche für alle neuen Postagenturen deren Zugänglichkeit für Menschen mit Bewegungsbehinderungen prüft.

Vorabklärungen der Post bei Gemeinden

Im Berichtsjahr erfuhr die PostCom, dass die Post teils schon vor der Abgabe einer Empfehlung bei den betreffenden Gemeinden Vorabklärungen für die Umsetzung ihres Entscheids durchführt. Die Post gibt an, solche Schritte auf eigenes Risiko vorzunehmen und will daran festhalten. Aus Sicht der PostCom laufen diese Vorabklärungen zwar der «friedensstiftenden» Funktion des Schlichtungsverfahrens nach Art. 34 VPG, nicht aber dem Wortlaut von Art. 34 Abs. 8 VPG zuwider. Nach dieser Bestimmung darf die Post eine Poststelle oder Postagentur vor der Eröffnung der Empfehlung der PostCom weder schliessen noch verlegen. Die Post hat bestätigt, sich weiterhin an diese Vorgabe halten zu wollen.

Überprüfung der bedienten Zugangspunkte und des Hausservice

Seit dem Inkrafttreten der revidierten Postgesetzgebung im Jahre 2012 werden Poststellen und Postagenturen als bediente Zugangspunkte bezeichnet. Ende 2020 bestand ein Netz von 902 eigenbetriebenen Poststellen und 1'185 Postagenturen, d.h. insgesamt verfügt die Post über ein Netz von 2'087 bedienten Zugangspunkten. Wie schon in den Vorjahren ging die Anzahl der Poststellen stärker zurück, als die Anzahl der Agenturen zunahm. Gemäss der neuen Strategie der Post, der «Post von morgen», wird bis ins Jahr 2024 eine Stabilisierung mit 800 Poststellen angestrebt.

Im Vergleich 2019 ist insgesamt eine Abnahme von 30 bedienten Zugangspunkten festzustellen. Diese Abnahme ist leicht höher als in den Vorjahren. Mehrheitlich wurden die Poststellen in Postagenturen umgewandelt. Ein Hausservice als Ersatzlösung wurde nach den Angaben der Post gewählt, wenn keine Postagentur realisiert werden konnte.

Bediente Zugangspunkte, Stichtag 31.12.2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Poststellen	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981	902
Postagenturen	569	660	735	849	968	1'061	1'136	1'185
Total Poststellen und Postagenturen	2'231	2'222	2'199	2'172	2'157	2'139	2'117	2'087
Differenz zum Vorjahr	-23	-9	-23	-27	-15	-18	-22	-30

Die Anzahl der Gebiete mit Hausservice ist auf 1'797 Gebiete gestiegen. Dies ergibt ein Plus von 22 Gebieten im Vergleich zum Vorjahr (1'775 Gebiete). Der Anteil der Haushalte in der Schweiz, welche einen Hausservice erhalten, hat ebenfalls leicht zugenommen und beträgt 9,5 %.

Beim Hausservice betritt die Post mit dem Wechsel vom analogen Steckschild im Briefkasten zu einer Online-Lösung zudem Neuland. Aus Sicht der Post bietet die neue digitale Zugriffsmethode den Kundinnen und Kunden verschiedene Vorteile. Diese können den Service nun nicht nur von zuhause aus, sondern auch von unterwegs nutzen. Zudem ist von aussen nicht mehr sichtbar, wenn die Kunden ein Dokument zur Abholung in ihren Briefkasten gelegt haben. Die Kundschaft kann mit wenigen Klicks die gewünschten Leistungen auswählen und den Postboten noch am selben Tag nach Hause kommen lassen, wenn die Bestellung vor 7:30 Uhr aufgegeben wird, oder am nächsten Zustelltag (Montag bis Freitag). Aus Sicht der Post werden dadurch unnötige Fahrten während der Zustelltouren vermieden, was wiederum den CO₂-Ausstoss reduziert. Unter dem Strich sollen die Ressourcen dank dieser Lösung gezielter eingesetzt und die Kosten verringert werden. Gegen diese neue Lösung wurde von verschiedener Seite Kritik laut, und die Diskussionen dauern an.

Personen, die keinen Zugang zum Online-Homeservice haben, können zudem einen kostenlosen Bestellmarker erwerben (97% Flächendeckung in der Schweiz).

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

Hausservice	2019	2020	Veränderung
Anzahl Gebiete mit Hausservice	1'775	1'797	22
Anzahl Haushalte in Gebieten mit Hausservice	380'925	413'195	32'270
davon Anzahl Haushalte ohne Hausservice in Gebieten mit Hausservice*	2'288**	2'565	277
Anzahl Haushalte total (national)	4'288'429	4'355'741	67'312
% Anteil Anzahl Haushalte mit Hausservice national	8,9 %	9,5 %	0,6 %

* Diese Haushalte ausserhalb des Zustellperimeters haben keine Hauszustellung und können auch keinen Hausservice beanspruchen.
 ** Der Wert von 2019 wurde angepasst, da bei den nicht adressierbaren Briefkastenanlagen kein Hausservice mehr erfolgt.

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

Öffnungszeiten der Poststellen und Agenturen

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

Öffnungszeiten von Poststellen und Postagenturen (Stichtag 1. Dezember 2020) in %

Dauer der Öffnungszeiten	Poststellen	Postagenturen
täglich bis 2 Stunden	0 %	0 %
täglich 2 bis 4 Stunden	2 %	4 %
täglich 4 bis 6 Stunden	7 %	7 %
täglich 6 bis 8 Stunden	52 %	12 %
täglich 8 Stunden und mehr	38 %	77 %

(mit Rundungsdifferenzen)

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

Nur bei 2 % der Poststellen liegt die Öffnungszeit unter vier Stunden. Der grösste Teil der Poststellen und der Postagenturen ist täglich mehr als 6 Stunden geöffnet. Wie in den vergangenen Jahren sind auch 2020 die Poststellen anteilmässig am häufigsten täglich 6 bis 8 Stunden offen (52 %). Umgekehrt können in über drei Viertel der Postagenturen während mehr als 8 Stunden pro Tag Postgeschäfte getätigt werden (77 %).

Absolut betrachtet, nimmt bei einem stetig wachsenden Anteil der Postagenturen derjenige Anteil zu, welche über eine tägliche Öffnungszeit von 8 Stunden und mehr verfügt. Per 1. Dezember 2020 (Stichtag) waren es 906 Postagenturen, die täglich 8 Stunden und mehr geöffnet hatten. Im Vorjahr gab es 867 Postagenturen mit langer Öffnungszeit. Durch die kontinuierliche Umwandlung in Agenturen profitieren Kunden vermehrt von solchen längeren Öffnungszeiten.

Die Öffnungszeiten aller Poststellen und Postagenturen sind online auf der Website der Post unter folgendem Link abrufbar: www.places.post.ch.

Kundenfrequenzen in Poststellen und Agenturen

Durchschnittliche Kundenfrequenz pro Tag in Poststellen und Postagenturen

Poststellentyp	2019	2020	Veränderung
Poststellen	410	381	-29
Postagenturen	35	38	3

Im Durchschnitt wurde eine Poststelle mit täglich 381 Kunden deutlich weniger besucht als im Vorjahr. Der massive Rückgang ist mehrheitlich auf die Corona-Pandemie zurückzuführen, beispielsweise infolge der temporären Schliessungen und weil die Bevölkerung während der Dauer der ausserordentlichen Lage weniger Poststellenbesuche tätigte.

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

Zugang zu Onlinediensten der Post

Seit 2004 sind die Internetangebote der Bundesbehörden (Bund, Kantone, Gemeinden und alle weiteren öffentlichen Organisationen) wie auch der Post für alle Menschen

mit Behinderungen zugänglich zu machen. Die Post setzt den barrierefreien Internetzugang seit 2008 konsequent um.

Blinde Menschen können sich Inhalte per Sprachausgabe vorlesen lassen. Für Menschen mit Sehschwäche sind Vergrößerungen aller Texte und Bilder möglich. Körperlich behinderte Menschen haben die Möglichkeit, mit nur einer Taste durch die Website zu navigieren. Dank Untertiteln bei audiovisuellen Medien (oder teilweise mit Videos in Gebärdensprache) können hörbehinderte Personen alle Toneinspielungen verfolgen. Von diesen Verbesserungen können auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen profitieren.

Briefeinwürfe

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

Die Post hat der PostCom bestätigt, dass in allen Ortschaften mindestens ein öffentlicher Briefeinwurf besteht. Jedoch gibt es Ausnahmen in 132 Ortschaften. Dort ist kein öffentlicher Briefeinwurf vorhanden. Im Vergleich zum vergangenen Jahr ist dies eine Ortschaft mehr. Von den 132 Ortschaften ohne Briefeinwurf hatten 38 noch nie eine solche Serviceleistung der Post. Die restlichen Briefeinwürfe wurden in den vergangenen Jahren nach Absprache mit den Gemeinden aufgehoben.

Die Post bietet auf ihrer Post-App eine interaktive, kartenbasierte Standortsuche für Briefeinwürfe an. Mit dieser App oder dem Internetportal der Post lässt sich der nächstgelegene Briefeinwurf rasch finden. Praktische Angaben, wie beispielsweise die Leerungszeit, ermöglichen es, den geeignetsten Briefeinwurf in der jeweiligen Umgebung zu lokalisieren.

Öffentliche Briefeinwürfe

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl öffentlicher Briefeinwürfe	15'002	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	14'451

Die Zahl der öffentlichen Briefeinwürfe geht langsam, aber kontinuierlich zurück. Per Ende 2020 bediente die Post 14'451 öffentliche Briefeinwürfe. Im Vergleich zum Vorjahr sind dies 44 Briefeinwürfe weniger. Als Hauptgrund für die Aufhebung führt die Post deren geringe Nutzung an. Die Aufhebung erfolgt immer mit dem Einverständnis der betroffenen Gemeinde. Infolge der Umwandlung von Poststellen in Postagenturen wurden im vergangenen Jahr 189 Briefeinwürfe entfernt, dafür aber 159 neue Briefeinwürfe in Betrieb genommen.

Auch in Europa ist mehrheitlich eine kontinuierliche Abnahme der öffentlichen, d.h. von den etablierten Postdienstunternehmen betriebenen Briefeinwürfe, zu verzeichnen¹⁶. Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Jahren weiter fortsetzen. Insbesondere da sich, beschleunigt durch die Corona-Pandemie, der Informationsaustausch noch stärker vom physischen in den digitalen Bereich verlagern wird.

Verluste von Postsendungen und Reklamationen zur Grundversorgung

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

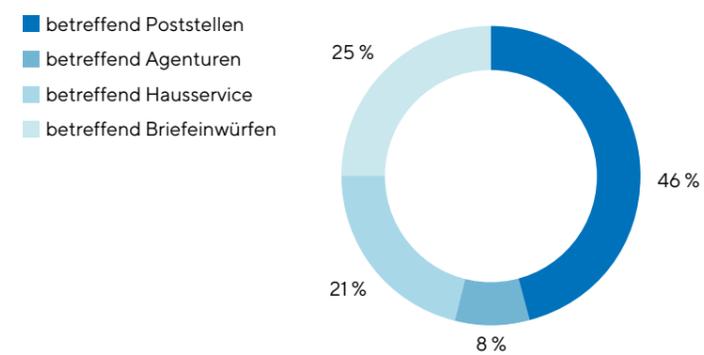
In Anlehnung an die europäische Beschwerdenorm¹⁷ wurde ein regulatorischer Ausweis mit den Reklamationen und Verlusten, welche die Grundversorgung betreffen, erstellt. Neben den Beschwerden zur Grundversorgung werden auch sämtliche restlichen Reklamationen, die auf alle übrigen Bereiche zurückzuführen sind, ausgewiesen.

Bezüglich der Grundversorgung reklamierten die Kunden – gleich wie im Vorjahr – am häufigsten wegen verloren gegangenen Sendungen im Bereich der Priority- und Economy-Pakete. Die Zunahme der Reklamationen bei den Paketen geht einher mit der enorm gestiegenen Menge. Die Post weist darauf hin, dass trotz der Corona-Auflagen des BAG für den Verarbeitungsprozess die Reklamationen in Relation zum Paketvolumen nicht gestiegen sind. Das Verständnis der Kundinnen und Kunden bezüglich der speziellen Länge hat jedoch im zweiten Halbjahr deutlich abgenommen. Bei den adressierten Briefen waren die Reklamationen gesamthaft rückläufig, was zu einem grossen Teil mit der geringeren Menge dieser Sendungen zu erklären ist. Bei den A-Post-Briefen betrafen die meisten Reklamationen die verloren gegangenen Sendungen sowie deren falsche Zustellung.

Insgesamt gingen während des Jahres 2020 bei der Post 362'425 Kundenreklamationen ein. Pro 1'000 Briefe erhielt die Post 0,026 Reklamationen, bei den Paketen betrug der Anteil der Beschwerden 0,8 Reklamationen pro 1'000 Pakete. Der grösste Anteil der Reklamationen geht nach wie vor auf mündlichem Wege direkt ein (am Telefon oder beim Schalter).

Besonders während der ausserordentlichen Lage im Frühling und den damit verbundenen gestiegenen Paketmengen im Onlinehandel haben die Kundenreaktionen stark zugenommen. Trotz erhöhtem Personaleinsatz seitens der Post hat sich dabei die Durchlaufzeit zur Beantwortung der Kundenreklamationen verlängert. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Reklamationen stieg auf 7,4 Tage (2019: 6,3 Tage).

Anteil Reklamationen im Zusammenhang mit den regulatorisch relevanten Zugangspunkten der Post



Bezüglich der regulatorisch relevanten Zugangspunkte gingen 6'751 Reklamationen bei der Post ein (Vorjahr 5'027). Nahezu die Hälfte davon betraf die Poststellen (46%). Sie sind hauptsächlich auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Insbesondere haben sich die Kunden vermehrt betreffend verschiedener Themen und Fragestellungen (zum Beispiel zu den Öffnungszeiten und dem Schutzkonzept in den Poststellen und Agenturen) gemeldet.

Auch beim Hausservice sind bedeutend mehr Kundenreaktionen eingegangen, dies zumeist infolge des Wechsels vom Steckschild zur erwähnten digitalen Anwendung, um den Service anzufordern. Gemäss der Post war dies darauf zurückzuführen, dass die Kundinnen und Kunden Probleme bekundeten, die neue digitale Lösung zu be-

16 ERGP 20(23) Report on core indicators for monitoring the European postal market, 22.12.2020, Seite 69

17 EN14012 (Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden)

dienen oder nicht davon wussten. Als weitere Gründe wurden die Pandemie und die Überlastung der Zustellboten durch die stark gestiegene Paketmenge genannt.

Hauszustellung

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

Per Ende 2020 gab es schweizweit 1'783'250 ganzjährig bewohnte Häuser. Nach Angaben der Post wurde zu diesem Zeitpunkt bei 2'159 Häusern keine reguläre Hauszustellung erbracht. Als Ersatzlösung wurde die Zustellung in Postfächer oder Briefkastenanlagen, die Zustellung in Briefkästen ausserhalb des Grundstücks oder die Einschränkung der Zustellfrequenz (d.h. weniger als sechsmal pro Woche) vereinbart.

Hauszustellung

	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl ganzjährig bewohnte Häuser	1'729'439	1'743'006	1'757'8420	1'770'713	1'783'250
Veränderung zum Vorjahr in %	0,8 %	0,8 %	0,9 %	0,7 %	0,7 %
Anzahl ganzjährig bewohnte Häuser mit Ersatzlösungen*	1'133	1'277	1'524	1'983	2'159
Veränderung zum Vorjahr in %	12,7 %	12,7 %	19,3 %	30,1 %	8,9 %

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

Die Anzahl der ganzjährig bewohnten Häuser mit Ersatzlösungen steigt jährlich weiterhin stärker an (8,9%) als die Anzahl der ganzjährig bewohnten Häuser (0,7%). Die Ersatzlösungen bewegen sich indes im Promillebereich, wenn man sie mit der Anzahl aller ganzjährig bewohnten Häuser vergleicht.

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

Neue Vorgaben

Die Post ist nach Art. 14 PG verpflichtet, in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen die Hauszustellung zu erbringen. Per 1. Januar 2021 passte der Bundesrat die Vorgaben zur Hauszustellung in der Postverordnung im Nachgang zu zwei überwiesenen parlamentarischen Motionen (Maire, 14.4091 und Clottu, 14.4075) an. Im Berichtsjahr galten jedoch im Hinblick auf die Verpflichtung der Post zur Hauszustellung noch die folgenden Regeln in Art. 31 Abs. 1 der Postverordnung:

- die Post war nur zur Hauszustellung verpflichtet, wenn das betreffende Haus zu einer Siedlung mit mindestens fünf ganzjährig bewohnten Häusern auf einer maximalen Fläche von einer Hektare gehörte,
- oder wenn die Wegzeit (Hin- und Rückfahrt) für die Bedienung eines ganzjährig bewohnten Hauses von einer solchen Siedlung aus insgesamt nicht mehr als zwei Minuten betrug.

Seit 1. Januar 2021 gelten die folgenden Vorgaben in Bezug auf die Verpflichtung zur Hauszustellung:

- die Post ist grundsätzlich zur Hauszustellung von Postsendungen in alle ganzjährig bewohnten Häuser verpflichtet, also auch ausserhalb von Siedlungen (Art. 31 Abs. 1 VPG)
- Die Ausnahmen von der Verpflichtung in Art. 31 Abs. 2 VPG sind nahezu gleichgeblieben. Die Post ist nicht zur Hauszustellung verpflichtet, wenn
 - a) unverhältnismässige Schwierigkeiten, wie schlechte Strassenverhältnisse, oder die Gefährdung des Zustellpersonals bzw. Dritter in Kauf zu nehmen wäre,
 - b) zwischen dem Empfänger und der Post ein anderer Zustellort (z.B. Postfach) oder eine andere Zustellform vereinbart wurde oder
 - c) die Vorgaben für die Briefkästen und Briefkastenanlagen nicht eingehalten werden.
- Eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Hauszustellung besteht, wenn die Hauszustellung mit unverhältnismässigen Kosten und mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre (Art. 31 Abs. 2bis VPG)
- Ebenso wurde eine Ausnahme im Sinne einer Übergangsbestimmung für bestehende Ersatzlösungen aufgenommen. Wurde eine solche vor dem 1. Januar 2021 getroffen, gilt das bisherige Recht, mithin die oben geschilderte Regel in Bezug auf die Siedlungsdefinition und die Wegzeit (Art. 83a VPG).

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

Die PostCom behält die Hauszustellung als einen wichtigen Teil der Grundversorgung im Auge, da Häuser ohne Hauszustellung auch nicht vom Hausservice als Ersatzlösung für Poststellen oder Agenturen profitieren können. Letzterer wird vielfach ersatzweise für eine geschlossene Poststelle oder Agentur angeboten und ermöglicht so die Annahme von Postsendungen und die Erbringung von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs am Domizil der Postkunden («Postschalter an der Haustür»). Der Hausservice wird von der Post nur in bestimmten Gebieten erbracht – ein Anspruch darauf besteht grundsätzlich nicht.

Dienstleistungen der Grundversorgung

Die Post bestimmt im Rahmen der Vorgaben der Postverordnung, welche ihrer Dienstleistungen unter die Grundversorgung fallen. Sie unterbreitet die Zuweisungen zur Grundversorgung jährlich der PostCom, welche die entsprechende Liste prüft und genehmigt.

Die Zuweisung der Dienstleistungen zur Grundversorgung dient als Basis für die Zuordnung der Kosten und Umsatzerlöse und damit für den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots.

Die Post nahm 2020 namentlich formelle und redaktionelle Anpassungen vor, die sich nicht auf den Umfang der Grundversorgung auswirkten.

Die PostCom genehmigte die Zuweisungen zur Grundversorgung 2020 mit Entscheid vom 3. Februar 2020. Die Liste der Grundversorgung ist auf der Website der PostCom abrufbar.

Revision der Postverordnung bringt mehrere Änderungen

Der Bundesrat beschloss am 18. September 2020 verschiedene Anpassungen in der Postverordnung. Diese sind grösstenteils am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Sie betreffen unter anderem die nachfolgenden Punkte.

Angebote in der Grundversorgung

Empfangsbestätigung

- Terminologie: Der Begriff «Zustellnachweis» wird ersetzt durch «Empfangsbestätigung».
- Die Unterschrift auf einem elektronischen Erfassungsgerät wird für alle Empfangsbestätigungen der Unterschrift auf Papier gleichgestellt (Art. 29 Abs. 3bis VPG).
- Art. 29 Abs. 3bis VPG regelt neu, wann eine Sendung mit Empfangsbestätigung als empfangen gilt. In Bezug auf die empfangsberechtigten Personen verweist die Bestimmung auf die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post. Absender haben jedoch die Möglichkeit, die Aushändigung an Personen unter 16 Jahren zu sperren.

Elektronische Zustellermächtigung (Art. 29 Abs. 4bis)

Im neuen Art. 29 Abs. 4bis VPG wird eine rechtliche Grundlage für die elektronische Zustellermächtigung aufgenommen. Damit wird die bereits bestehende Praxis der Post rechtlich abgesichert. Sie funktioniert wie folgt: Der Empfänger kann bei einem vorangekündigten Einschreiben elektronisch die Post ermächtigen, den Brief direkt in den Briefkasten bzw. ins Postfach zuzustellen. Die Ermächtigung ersetzt die Unterschrift auf Papier oder dem Unterschriftspad. Absender, die in Erfüllung öffentlicher Aufgaben handeln, haben die Möglichkeit, diese Art der Zustellung auszuschliessen. Ausgeschlossen ist die elektronische Zustellermächtigung auch bei Gerichts- und Betreibungsurkunden.

Definition Briefe ins Ausland («Maxibrief»)

Die Grundversorgung für Briefe ins Ausland wird neu definiert und damit an das Regelwerk des Weltpostvereins (UPU) angepasst. Dies betrifft sowohl Gewichtsgrenze als auch Format (Art. 29 Abs. 2 und 2bis VPG).

Neue Regelung bei der Verpflichtung zur Hauszustellung

Die neue Regelung bezüglich Hauszustellung ist Folge der überwiesenen Motionen Maire und Clottu (die ausführlichen Erläuterungen dazu finden sich im vorangehenden Abschnitt zur Hauszustellung).

Mittagszustellung von abonnierten Tageszeitungen

Neu wird die Post verpflichtet, abonnierte Tageszeitungen in Gebieten ohne Frühzustellung bis spätestens 12:30 zuzustellen (Art. 31a Abs. 1 VPG). Diese Vorgabe ist eine Folge der Motion Candinas (16.3848). Die für die Einhaltung dieser Auflage notwendige Laufzeitmessungsmethode wird erstmals für das Jahr 2022 eingesetzt werden können, womit erste Kontrollergebnisse im März 2023 vorliegen werden. Der erwähnte Zustellschluss gilt jedoch nicht, wenn die Zeitungen vom Herausgeber zu spät übergeben worden sind, oder Ereignisse die fristgerechte Zustellung verhindern, für welche weder die Post noch die Herausgeber verantwortlich sind (Art. 31a Abs. 2 Bst. a und b). Die Zustellzeit muss jährlich und schweizweit zu 95 % eingehalten werden (Art. 31a Abs. 3).

Die PostCom genehmigt die Messmethode und Messinstrumente (Art. 31a Abs. 5 VPG). Die jährliche Prüfung der Resultate und die Veröffentlichung der Ergebnisse erfolgt analog zur Überprüfung der bestehenden Qualitätsvorgaben für Postdienste durch die PostCom (Art. 53 VPG).

Finanzierung der Grundversorgung

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

Nettokosten

Die Schweizerische Post ist verpflichtet, die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen. Sie hat dabei die Möglichkeit, die ihr durch die Grundversorgungsverpflichtung entstandenen Kosten (die sogenannten Nettokosten) mit Transferzahlungen zwischen den Konzerngesellschaften umzuverteilen («Nettokostenausgleich»).

Gemäss der Gesetzgebung kann die Post sämtliche Dienstleistungen zur Finanzierung der Grundversorgung beiziehen. Die PostCom genehmigt jährlich die Berechnung der Nettokosten und den Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleich.

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

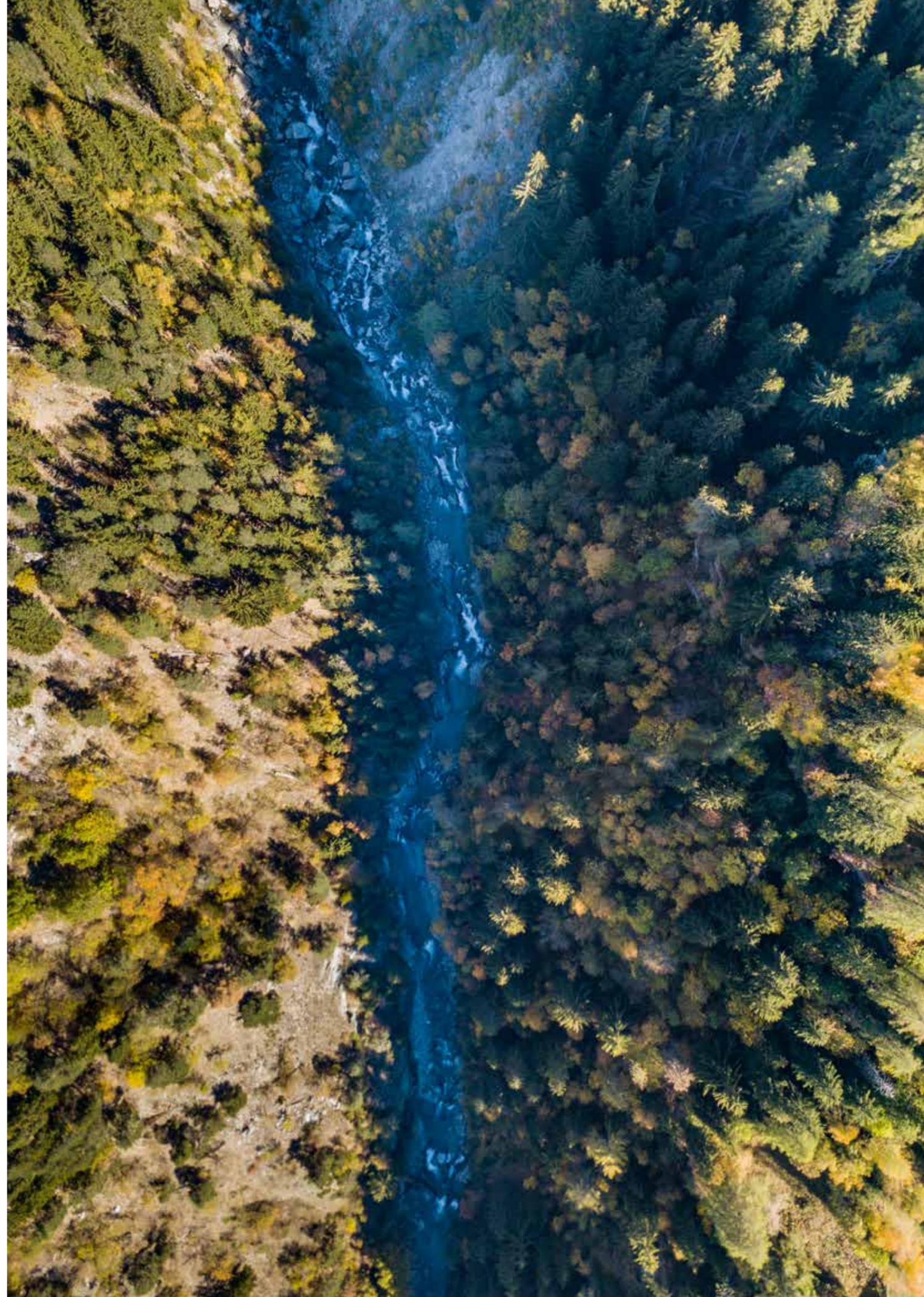
Quersubventionierungsverbot im Einzelfall

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

Aufgrund von Art. 19 Abs. 3 PG kann die PostCom auf Anzeige hin oder von Amtes wegen die Post verpflichten, einen entsprechenden Nachweis zu erbringen. Von dieser Möglichkeit hat die PostCom in den Jahren 2018 bis 2020 Gebrauch gemacht. Die detaillierte Vorgehensweise wird im Abschnitt «Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes im Einzelfall» erläutert.

Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung

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



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

Die PostCom genehmigte bereits 2013 die Berechnungsmethode (Verfügung 1/2013 vom 7. Februar 2013) und das hypothetische Szenario ohne die Verpflichtung der Grundversorgung (Verfügung 7/2013 vom 4. September 2013). Im Jahr 2016 stimmte die PostCom einer Aktualisierung des hypothetischen Szenarios zur Berechnung der Nettokosten zu (Verfügung 10/2016 der PostCom vom 12. Mai 2016). Gegenwärtig wird von Seiten der Post eine Überarbeitung des hypothetischen Szenarios angestrebt.

Berechnung der Nettokosten

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

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis dieser Berechnung auf.

Mio. Franken	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Entgangene Erlöse	576	577	546	499	452	428	343	188
+ Vermiedene proportionale Kosten	335	343	327	291	262	244	174	31
+ Vermiedene Strukturkosten	649	627	590	554	515	455	450	388
Ergebnis	409	392	371	346	325	271	281	231

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die Nettokosten beliefen sich 2020 auf 231 Mio. Franken. Das sind 50 Mio. Franken weniger als im Vorjahr.

Da die Veränderungen beim Schaltergeschäft im hypothetischen Poststellennetz statisch vorgegeben sind, wirkte sich das Ist-Ergebnis von 2020 aufgrund der Entwicklungen wegen Corona stark auf die entgangenen Erlöse aus. Auch bei den gesunkenen vermiedenen proportionalen Kosten wirkt sich der deutlich zurückgegangene Umsatz im Ist-Netz aus. Die Reduktion bei den vermiedenen Strukturkosten ist auf fortlaufende Optimierungsmassnahmen zurückzuführen.

Für den Rückgang der Nettokosten verantwortlich ist zusätzlich der Einmaleffekt des Jahres 2019 (mit den durchgeführten Reorganisationskosten bei der Poststellenorganisation).

Auch die über die Jahre andauernde Verkleinerung des realen Poststellennetzes und somit die Angleichung zum hypothetischen Postnetz führten zu tieferen Nettokosten. Seit 2013 ist eine jährliche Abnahme der Nettokosten von durchschnittlich -8 % festzustellen.

Nach der Beurteilung des gemäss Art. 57 VPG von der Post beauftragten Revisionsunternehmens (siehe Abschnitt «Ergebnis der unabhängigen Prüfung») wurde die

Berechnung der Nettokosten für das Jahr 2020 in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit der VPG erstellt.

Finanzierung der Grundversorgung

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

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

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

Voraussetzung für solche Transferzahlungen ist indes, dass

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

Ergebnis reservierte Dienste

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis des reservierten Dienstes für 2014 bis 2020 zum Vergleich auf.

Ergebnis reservierter Dienst (Briefe bis 50 g)	Reservierter Dienst						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mio. Franken							
Erlöse	1213	1225	1161	1153	1106	1046	994
Kosten	1097	1118	1115	1057	966*	935	912
Ergebnis	116	107	46	96	139	112	82
Enthaltene Kosten aus Nettokostenausgleich	80	106	81	96	96*	96	90
Nettokosten der Post	392	371	346	325	271	281	231

* Wert rückwirkend angepasst

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Aus den Zahlen in den vorstehenden Tabellen lässt sich erkennen, dass der reservierte Dienst kostendeckend ist. Zwar gehen die Erlöse seit Jahren zurück, da diese Entwicklung jedoch durch entsprechende Kosteneinsparungen aufgefangen werden konnte, verbleibt unter dem Strich ein positives Ergebnis. Das Ergebnis nach Durchführung des Nettokostenausgleichs beträgt 82 Mio. Franken. Dieser Betrag enthält die Belastung im Rahmen des Nettokostenausgleichs in Höhe von 90 Mio. Franken. und ist kleiner als die gesamten Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung mit

Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (231 Mio. Franken). Er entspricht damit den Vorgaben der Postverordnung.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Beträge und die Verteilung des Nettokostenausgleichs für das Jahr 2020 auf. Ein positiver Wert zeigt eine Ausgleichszahlung, ein Minuswert eine Ausgleichsgutschrift.

Nettokostenausgleich

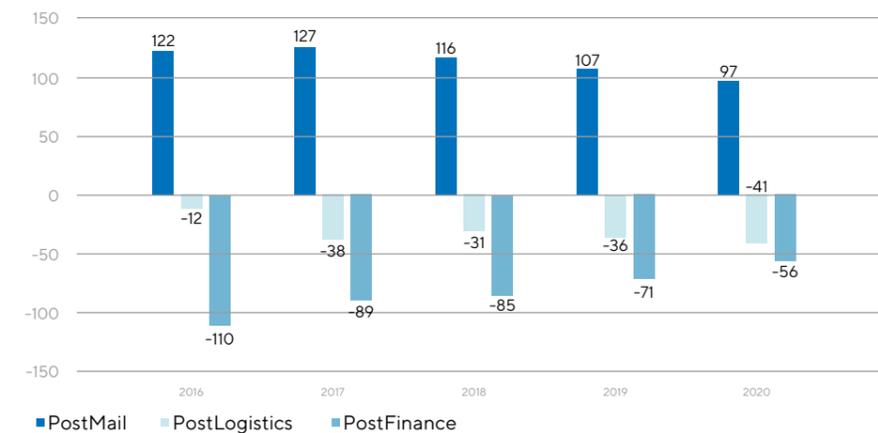
Mio. Franken	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Nettokostenausgleich*	97	-41	-56
	Post CH AG		PostFinance
Nettokostenausgleich summiert	56		-56

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

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Die Post nutzte 2020 die Möglichkeit der Postverordnung (Art. 51 Abs. 1 VPG), die Nettokosten des Vorjahres auszugleichen und den einzelnen Dienstleistungen und Produkten zuzuordnen. 2019 beliefen sich die Nettokosten gemäss der durch die PostCom am 7. Mai 2020 genehmigten Berechnung auf 281 Mio. Franken. Von diesem Betrag wurden 2020 insgesamt 97 Mio. Franken zwischen den Segmenten ausgeglichen. Dieser Betrag wurde gesamthaft dem Bereich PostMail belastet. Gutgeschrieben wurde ein Anteil in Höhe von 41 Mio. Franken dem Bereich PostLogistics sowie ein Anteil in Höhe von 56 Mio. Franken dem Bereich PostFinance¹⁸.

Nettokostenausgleich im Mehrjahresvergleich



Unter Berücksichtigung von Art. 51 VPG kann die Post die Nettokosten der Grundversorgung den Bereichen frei zuordnen. Dabei wird der Bereich PostMail im Rahmen des Nettokostenausgleichs jeweils mit einem relativ stabilen Anteil der Nettokosten belastet. Die Bereiche PostLogistics und PostFinance sind dagegen jeweils Empfänger von Nettokostengutschriften.

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

Vergleich Nettokosten / Nettokostenausgleich

Mio. Franken	Postdienste	Finanzdienstleistungen
Nettokostenausgleich*	56	-56
Anteilige Nettokosten	173	58

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

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Verwendung der Förderbeiträge für die Zustellung der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften

Für das Jahr 2020 genehmigte der Bundesrat für die Lokal- und Regionalpresse eine Zustellermässigung von 30 Millionen Franken (27 Rappen je Exemplar) und für die Mitgliedschafts- und Stiftungspreise von 20 Millionen Franken (18 Rappen pro Exemplar). Die Post gab diese Förderbeiträge weiter. Die Vorgaben von Art. 51 Abs. 2 Bst. a VPG betreffend Nettokostenausgleich wurden eingehalten.

Jährlicher Nachweis: Einhaltung des Quersubventionierungsverbots 2020

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

Für das Jahr 2020 hat die Post in ihrer regulatorischen Berichterstattung folgende Ergebnisse ausgewiesen:

Ergebnisse der Dienstleistungen der Grundversorgung und des Konzerns

Mio. Franken	Dienstleistungen der Grundversorgung			Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung			Total Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung	Total Konzern
	Postdienste	Zahlungsverkehr	Total	Postdienste	Zahlungsverkehr	Personenverkehr		
Erlöse	2687	701	3388	2205	839	809	3853	7241
Kosten	2510	698	3208	2195	1101	922	4218	7426
Ergebnis vor Nettokostenausgleich	178	3	180	10	-262	-114	-365	-185
Nettokostenausgleich	56	-56	0	0	0	0	0	0
Ergebnis nach Nettokostenausgleich	122	59	180	10	-262	-114	-365	-185

Quelle: Die Schweizerische Post AG

Dem regulatorischen Ergebnis der beiden Grundversorgungsaufträge von zusammen 180 Mio. Franken steht ein regulatorisches Ergebnis des Konzerns von -185 Mio. Franken gegenüber. Entsprechend fällt das Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung mit -365 Mio. Franken negativ aus, wovon der grösste Betrag (-262 Mio. Franken) auf den Zahlungsverkehr entfällt.

Die Post kann, wie bereits in den Jahren 2018 und 2019, den jährlichen Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG für das Jahr 2020 nicht erbringen. Der jährliche Nachweis nach Art. 55 Abs. 3 VPG stellt die Ergebnisse der beiden Grundversorgungsaufträge dem Konzernergebnis gegenüber. Durch diese Gegenüberstellung wird ein allfälliger Mittelabfluss aus der Grundversorgung in die Bereiche ausserhalb der Grundversorgung abgebildet. Ein solcher Mittelabfluss ist aber nur dann verboten, wenn es sich um Erträge aus dem reservierten Dienst handelt¹⁹. Die Nichterbringung des jährlichen Nachweises nach Art. 55 Abs. 3 VPG ist deswegen kein hinreichender Beleg, sondern lediglich ein Indikator für das mögliche Vorliegen einer verbotenen Quersubventionierung im Einzelfall.

18
Weitere Ausführungen zur Kostenumverteilung: «Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten», Bericht des BAKOM, 22.1.2021, Seite 55

19
Vgl. Art. 19 PG

Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes im Einzelfall

Für den Nachweis einer verbotenen Quersubventionierung im Einzelfall²⁰ müssen zwei Kriterien kumulativ erfüllt sein:

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

Nur wenn beide Kriterien erfüllt sind (Vorhandensein eines Ziels und einer Quelle der Quersubvention), liegt eine verbotene Quersubventionierung im Einzelfall vor. Infolgedessen muss der Nachweis im Einzelfall erbracht werden²¹. Dieser Nachweis wird von der Post seit 2019 erbracht.

Berechnung der inkrementellen Kosten ausserhalb der Grundversorgung für 2020 (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VPG)

Die Hauptursache für das negative Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung von -365 Mio. Franken liegt bei PostFinance. Bei PostFinance wirkten sich insbesondere die durch Corona-bedingte tiefen Mengen (u.a. Schaltereinzahlungen) und die geringen Zinserlöse infolge der anhaltenden Tiefzinssituation auf das Ergebnis aus. Ein weiterer wichtiger Faktor waren die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten. Bei PostAuto kam es infolge der Pandemie und den Corona-Massnahmen zu erheblichen Ertragsausfällen. Bei PostNetz wurden unrentable Drittprodukte als Haupttreiber des Defizits genannt.

Auch in Zukunft erwartet die Post – insbesondere infolge des schwierigen Marktumfeldes der PostFinance – ein negatives Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung.

Aus regulatorischer Sicht sind die unrentablen Drittprodukte bei PostNetz genauer zu prüfen. Die Analysen der Kostenstruktur dieser Drittprodukte ergab, dass auf Ebene von einzelnen Produktgruppen und Einzelprodukten eine Unterdeckung der inkrementellen Kosten vorliegt.

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

Bezüglich der Drittprodukte hat die Post darauf hingewiesen, dass dieses Sortiment bei PostNetz laufend überprüft wird. Die 2019 eingeleitete Sortimentsbereinigung wirkt sich positiv auf das Ergebnis aus. Sie wird weiter fortgeführt.

Berechnung der Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst für 2020 (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG)

Die Stand-alone-Kosten sind diejenigen Kosten, welche der Post unter der Annahme entstehen würden, dass sie ausschliesslich die Dienstleistungen des reservierten Dienstes anbieten würde. Um die Stand-alone-Kosten zu berechnen, wurde ein hypothetisches Szenario («Stand-alone-Szenario») unter der Annahme erstellt, dass die Post nur die Dienstleistungen des reservierten Dienstes anbieten würde. Die Methodik und Herleitung des Stand-alone-Szenarios kommt seit 2019 zur Anwendung.

Die Post wies für das Jahr 2020 Stand-alone-Kosten in Höhe von 1'348 Mio. Franken aus (2019: 1'357 Mio. Franken).

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

Vergleich Stand-alone-Kosten zu Erlös des reservierten Dienstes

Mio. Franken	2019	2020
Erlös des reservierten Dienstes	1'046	994
Stand-alone-Kosten (ohne Nettokostenausgleich)	1'357	1'348
Differenz (ohne Nettokostenausgleich)	-311	-354
Nettokostenausgleich	-96	-90
Stand-alone-Kosten (mit Nettokostenausgleich)	1'454	1'437
Differenz (mit Nettokostenausgleich)	-407	-443

Dem Erlös des reservierten Dienstes von 994 Mio. Franken stehen Stand-alone-Kosten von 1'348 Mio. Franken gegenüber. Die Differenz beträgt 354 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung der im Rahmen der Nettokostenausgleichs verrechneten Nettokosten resultiert sogar eine Differenz von 443 Mio. Franken. Da die Stand-alone-Kosten den Erlös des reservierten Dienstes übersteigen, liegt 2020 keine verbotene Quersubventionierung gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG vor.

Zusammenfassung:

- Die Post konnte für das Jahr 2020 den jährlichen Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG nicht erbringen.
- Jedoch konnte keine verbotene Quersubventionierung im Einzelfall im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PG und Art. 48 Abs. 1 VPG festgestellt werden. Zwar decken gewisse unrentable Drittprodukte ausserhalb der Grundversorgung bei PostNetz ihre inkrementellen Kosten nicht. Demzufolge existiert ein mögliches Ziel für eine Quersubventionierung. Da die Stand-alone-Kosten des reservierten Dienstes jedoch dessen Erlöse übersteigen, fehlt es an einer Quelle für eine verbotene Quersubventionierung.
- Die Post erbrachte somit den Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes im Einzelfall mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst gemäss Art. 55 Abs. 5 VPG.

Die PostCom konnte infolgedessen keine verbotene Quersubventionierung für das Jahr 2020 feststellen.

Ergebnis der unabhängigen Prüfung

Gemäss Art. 57 VPG beauftragt die Post nach Art. 7 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005 ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen mit einer unabhängigen Prüfung. Seit 2019 hat die Post das Unternehmen Ernst & Young AG (EY) mit dieser unabhängigen Prüfung beauftragt. Das Revisionsunternehmen prüft zuhanden der PostCom:

- die Berechnung der Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung,
- die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleich (inklusive Zustellermässigung),
- die Einhaltung der Vorgaben zum Rechnungswesen,
- die Zuordnung der Kosten und Umsatzerlöse der verschiedenen Dienste auf der Grundlage der Universaldienstliste,
- den jährlichen Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst.

20
Vgl. Art. 48 Abs. 1 VPG

21
Vgl. www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen, Verfügung 20/2019, 5. Dezember 2019

Für das Rechnungsjahr 2020 wurden Post CH AG, PostFinance AG, Post Immobilien AG und Post Immobilien Management und Services AG geprüft.

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

Genehmigung

Die PostCom hat den Bericht des beauftragten Revisionsunternehmens zur Kenntnis genommen. Auf Basis des positiven Gesamturteils des Revisionsunternehmens und der vertieften Abklärung der Faktoren, die für das Zustandekommen des negativen Ergebnisses ausserhalb der Grundversorgung verantwortlich waren, hat die PostCom die Berechnung der Nettokosten, den Nachweis über die Einhaltung der Vorgaben zum Nettokostenausgleich sowie den Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots für das Jahr 2020 mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst genehmigt.

Laufende Diskussion zur Finanzierung

Die Grundversorgung und deren Finanzierung wird politisch breit diskutiert. Gegenwärtig prüft der Bundesrat eine Privatisierung von PostFinance.

Die Privatisierung von PostFinance würde gleichzeitig deren Herauslösung aus dem Postkonzern bedeuten. Die heute bestehende enge Verflechtung und Zusammenarbeit zwischen PostFinance und den übrigen Konzerngesellschaften bei der Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen wäre entsprechend anzupassen. Dies setzt eine Revision der Bestimmungen zur Grundversorgung im Postgesetz (PG) voraus. Der Bundesrat hat deshalb das UVEK beauftragt, im Laufe dieses Jahres in Absprache mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD (Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV) konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu erarbeiten²². Das UVEK und die EFV haben dazu eine Expertenkommission, welche die Grundlagen für weitere politische Diskussionen über die Grundversorgung der Zukunft erarbeitet, einberufen²³.

Aus regulatorischer Sicht ist festzuhalten, dass die Nettokosten der Grundversorgung von der Post zurzeit noch getragen werden können. Künftig ist jedoch mit weiteren Rückgängen der Erlöse insbesondere aus dem Briefmonopol (Briefe bis 50 Gramm) – zusätzlich beschleunigt durch den Digitalisierungseffekt infolge der Corona-Pandemie – zu rechnen.

22
Weiter Informationen unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82038.html>

23
Vgl. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-82725.html>

Allgemeine Entwicklung der Postmärkte

2020 hat sich die in den letzten Jahren beobachtete Dynamik im Postmarkt, insbesondere auch als Folge der Coronavirus-Pandemie, beschleunigt. Der Aufschwung des Online-Shoppings hat zu einem massiven Wachstum des Paketvolumens geführt. Hingegen hat sich der Abwärtstrend im Briefmarkt weiter verstärkt. Mit einer Umsatzsteigerung von 3 % profitierte der gesamte schweizerische Postsektor unter dem Strich aber von den jüngsten Marktentwicklungen.

Meldepflicht

Per Mai 2021 waren insgesamt 211 Unternehmen bei der PostCom als Postdiensteanbieterinnen registriert. Im Vergleich zum Vorjahr war somit ein klarer Anstieg von 18 neu gemeldeten Firmen zu verzeichnen. Von den Anbieterinnen sind 53 (+1) ordentlich und 158 (+17) vereinfacht meldepflichtig. Die Listen sind auf der PostCom-Website abrufbar und werden fortlaufend aktualisiert.

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

In einigen Fällen sind die Neuregistrierungen Interventionen der PostCom geschuldet. Das Sekretariat der PostCom überprüft den Postmarkt fortlaufend nach nicht registrierten Unternehmen und fordert sie auf, ihrer Meldepflicht nachzukommen. Seit 2019 wurden mehr als 50 Unternehmen kontaktiert und von ihnen Angaben angefordert, um überprüfen zu können, ob die angebotenen Dienstleistungen unter die Meldepflicht gemäss Postgesetz fallen. Parallel dazu führte die PostCom Verwaltungsstrafverfahren gegen die Verantwortlichen solcher Firmen wegen Verletzung der Meldepflicht oder aufgrund der verspäteten Registrierung.

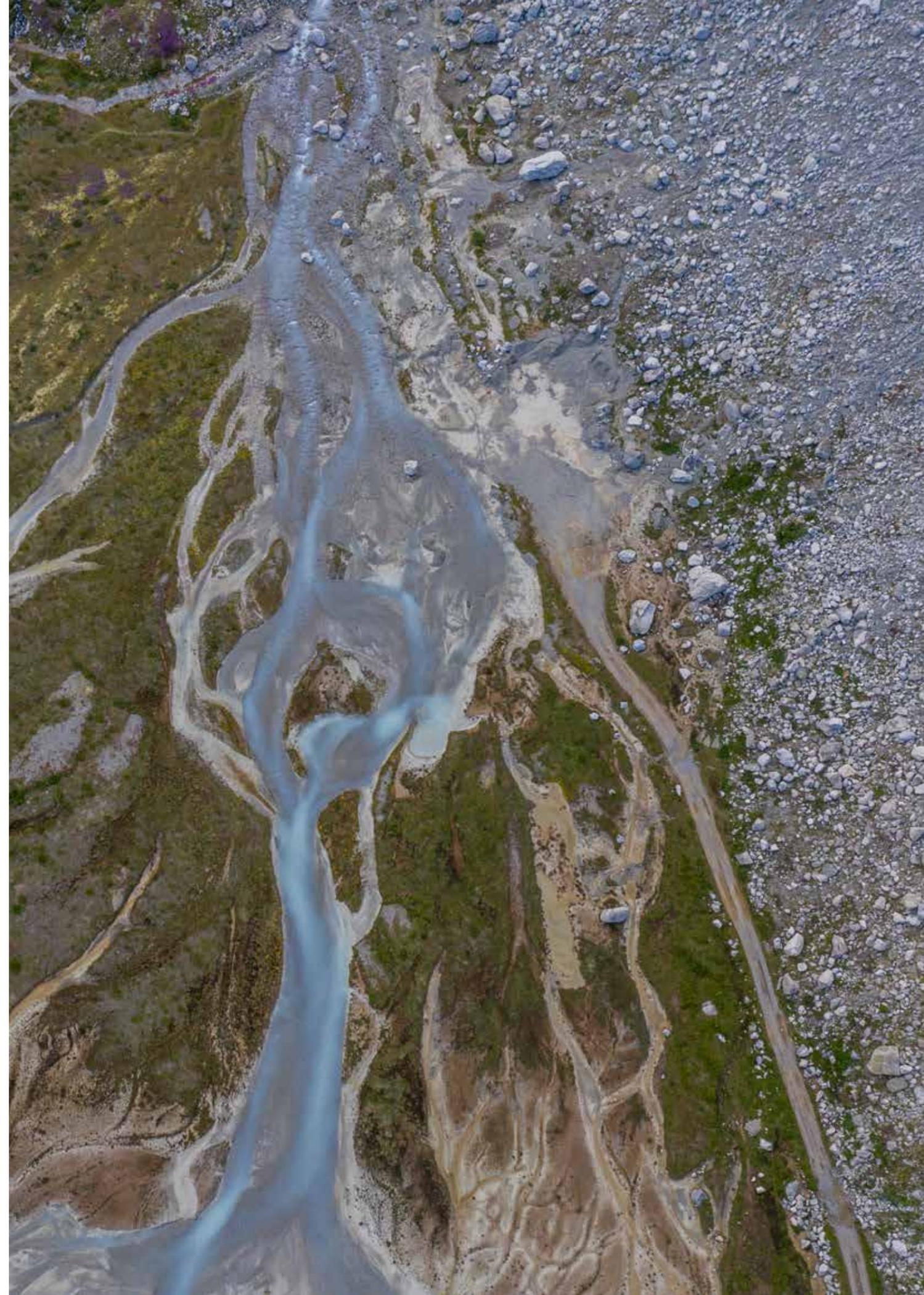
Um die Identifikation von Postaktivitäten und die Abgrenzung der verschiedenen Dienste zu erleichtern, hat die PostCom im Juni 2020 auf ihrer Website eine neue Version ihres Leitfadens veröffentlicht.

Aufsichtsabgaben

Artikel 30 des Postgesetzes verpflichtet die PostCom, für ihre Verfügungen und Dienstleistungen kostendeckende Verwaltungsgebühren zu erheben. Zudem erhebt sie von den ordentlich meldepflichtigen Unternehmen jährlich eine Abgabe für die Aufsichtskosten, die sich nach den Aufwendungen richtet, welche die PostCom im vorangehenden Jahr hatte. Einzelheiten dazu regeln die Artikel 78 bis 80 der Postverordnung. Ist eine Postdiensteanbieterin mit der Rechnung für die Aufsichtsabgabe nicht einverstanden, erlässt die PostCom eine anfechtbare Verfügung.

Nachweis der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen

Alle meldepflichtigen Unternehmen müssen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Die PostCom kontrolliert, ob die besagten Firmen dieser Pflicht



nachkommen. Ordentlich meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten müssen im Rahmen des jährlichen Reportings bestätigen, dass sie einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen haben oder dass sie die Mindestanforderungen gemäss Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste (VMAP, SR 783.016.2) erfüllen. Hat eine Anbieterin mit ihrem Personal einen GAV abgeschlossen, gelten die branchenüblichen Arbeitsbedingungen als erfüllt. Zudem müssen Postdiensteanbieterinnen ihre Subunternehmen mittels einer Vereinbarung schriftlich verpflichten, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten, falls deren Umsatz mit Postdiensten mehr als 50 % des Gesamtumsatzes beträgt.

Mindeststandards der PostCom

Ihrem Auftrag gemäss Art. 61 Abs. 3 VPG folgend hat die PostCom gemäss der vorstehend erwähnten Verordnung vom 30. August 2018 die Mindeststandards für die Postbranche festgelegt. Diese gelten seit dem 1. Januar 2019 und sollen erstmals auf den 1. Januar 2023 angepasst werden. Die Mindeststandards schreiben einen Mindestlohn von brutto Fr. 18.27 pro Stunde und eine wöchentliche Höchst Arbeitszeit von 44 Stunden vor. 2021 wird die PostCom mittels einer weiteren Marktstudie die branchenüblichen Arbeitsbedingungen erneut erheben.

Überwachung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen

Der PostCom obliegt die Aufsicht darüber, dass die Postdiensteanbieterinnen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Diese Aufsichtsfunktion nimmt die PostCom insbesondere dadurch wahr, indem sie jedes Jahr die Arbeitsbedingungen bei ausgewählten Unternehmen vertieft kontrolliert. Die Prüfungen ergänzen die Angaben, welche die ordentlich meldepflichtigen Unternehmen im Rahmen des Jahresreportings einreichen. Die zu kontrollierenden Firmen wählt die PostCom anhand spezifischer Kriterien sowie aufgrund einer Risikobewertung und der Überprüfung der Geschäftsmodelle aus. Seit Anfang 2019 hat die PostCom 22 Unternehmen vertieft geprüft und in sieben Fällen ein Aufsichtsverfahren eingeleitet.

Die solcherart kontrollierten Anbieterinnen müssen den Nachweis erbringen, dass sie einen GAV abgeschlossen haben oder die durch die PostCom erlassenen Mindeststandards erfüllen. Arbeiten solche Anbieterinnen mit Subunternehmern zusammen, die mehr als die Hälfte ihres Umsatzes mit postalischen Dienstleistungen erbringen, fordert die PostCom zusätzlich schriftliche Unterlagen ein, mit denen die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen nachgewiesen wird.

Die 2020 durchgeführten Kontrollen haben Hinweise zutage gefördert, dass mehrere Firmen die Mindestvorgaben nicht einhalten. Verstösse wurden insbesondere hinsichtlich der mit den Arbeitnehmern vereinbarten Wochenarbeitszeit (die höchstens 44 Stunden betragen darf), des Stundenlohns (mindestens Fr. 18.27) und weiterer arbeitsrechtlicher Verpflichtungen festgestellt (z.B. Kompensationen für Nachtarbeit, Erfassung der Arbeitszeiten). In Fällen, wo die kontrollierte Anbieterin nicht nachzuweisen vermag, dass sie die gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen einhält, kann die PostCom gemäss den Artikeln 24 und 25 PG unter Berücksichtigung der Schwere des Verstosses und der finanziellen Lage des Unternehmens Massnahmen und Sanktionen verfügen.

Postmarkt

Marktentwicklung

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

Die Geschäftsmodelle der einzelnen Postdiensteanbieterinnen unterscheiden sich teils beträchtlich. Einige Unternehmen sind sehr diversifiziert und bieten eine grosse Auswahl an logistischen Dienstleistungen an. Andere Firmen wiederum, wie zum Beispiel die Velokuriere oder die Frühzusteller von Zeitungen, besetzen mit ihrem Angebot eine spezifische Nische.

Zudem gibt es Firmen, für die Postdienste eine Nebentätigkeit sind. Dies ist insbesondere der Fall für jene Unternehmen, die ihren Kunden eine grosse Palette an Logistikdienstleistungen zur Verfügung stellen. Mehr als 99 % der Umsätze in der schweizerischen Postbranche werden durch die ordentlich meldepflichtigen Unternehmen erzielt.

Postmarkt 2020: markant höhere Umsätze

2020 belief sich der Gesamtumsatz des Postmarkts auf 4,2 Milliarden Franken, dies bei einem Volumen von 3,1 Milliarden Sendungen. Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Umsatz auf dem Postmarkt um 3 %. Eine solche Zunahme wurde seit mehreren Jahren nicht mehr verzeichnet. Hingegen fiel die Anzahl Sendungen mit einem Rückgang von -4,5 % einmal mehr klar tiefer aus. Diese negative Entwicklung ist auf die bedeutend geringeren Volumina bei den Briefen, Zeitungen und Zeitschriften zurückzuführen. Das Wachstum des Postumsatzes beruhte vor allem auf der aussergewöhnlichen Dynamik des Paketpostsegments im Berichtsjahr. Im Gegensatz zu den Vorjahren wurde der gesamte Postumsatz durch die Steigerung bei den inländischen Postsendungen (+7 %) angekurbelt, während der grenzüberschreitende Bereich um 16 % schrumpfte. Diese deutliche Trendumkehr ist wahrscheinlich eine Folge der Corona-Pandemie.

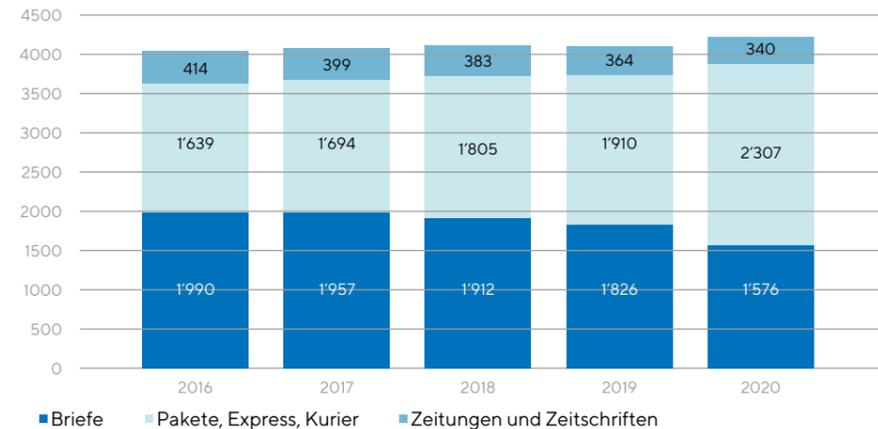
Aufgrund der starken Nachfrage bei den Paketen verzeichnete der Postsektor in den letzten fünf Jahren ein Umsatzwachstum von durchschnittlich 1,1 % pro Jahr. Bezogen auf das Volumen beträgt der durchschnittliche jährliche Rückgang im Gesamtmarkt hingegen -3,9 %.

Der Briefmarkt ist von Jahr zu Jahr rückläufig. Im Jahr 2020 fiel sein Anteil am Gesamtumsatz des Schweizer Postmarktes mit 37 % signifikant geringer aus, nachdem er fünf Jahre zuvor noch bei über 50 % gelegen hatte. In Bezug auf das Volumen sind die Veränderungen weniger dramatisch, da Pakete - einschliesslich Express- und Kurierdiensten - im Jahr 2020 rund 9,8 % des Geschäfts ausmachten, verglichen mit 4,9 % im Jahr 2015.

Während der Schweizer Postmarkt im Vergleich zu Europa bisher weniger dynamisch war, deuten die neuesten verfügbaren Daten darauf hin, dass die Schweiz nun

Wachstumsraten nahe dem internationalen Trend aufweist. Zwischen 2015 und 2019 verzeichneten die 31 Länder, die durch die Gruppe der europäischen Regulatoren (ERGP) in der Postal Indicators-Studie erfasst werden, eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1,9 % bei den Postumsätzen und einen Rückgang von -3,6 % bei den Volumina²⁴, dies verglichen mit einer Zunahme von 1,1 % bzw. einer Verringerung von 3,9 % in der Schweiz. Bislang sank das Briefvolumen auf dem Schweizer Postmarkt eher langsam. Die neuen Daten deuten nun jedoch auf einen deutlicheren Rückgang hin. Allerdings muss man die Veröffentlichung der europäischen Zahlen für das Jahr 2020 abwarten, bevor sich zu diesem Punkt endgültige Schlüsse ziehen lassen können.

Entwicklung des Jahresumsatzes auf dem Schweizerischen Postmarkt, 2016-2020, in Millionen Franken



Paket-, Express und Kurierdienstmarkt (KEP-Markt)

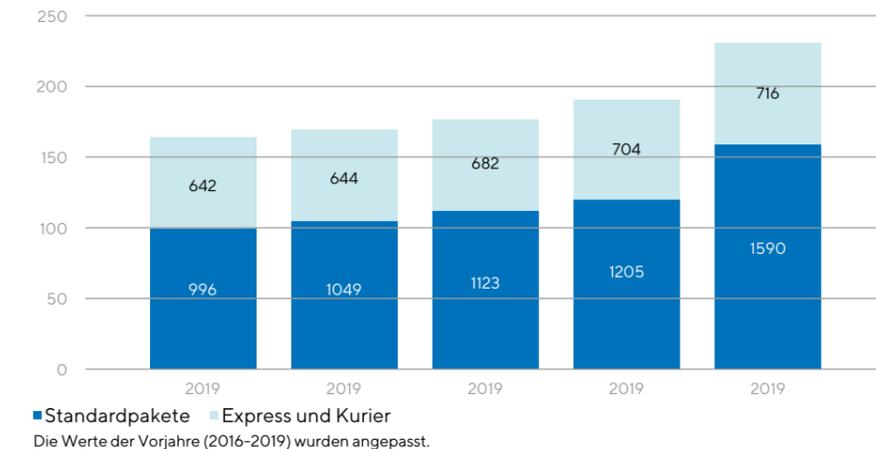
Der KEP-Markt (bestehend aus den Märkten für Pakete, Express- und Kurierdienste) umfasst standardmässig verschickte Pakete sowie die Sendungen, die allgemein schneller bzw. innerhalb einer bestimmten und garantierten Frist zugestellt (Express) oder die direkt (das heisst ohne vorherige Lagerung und Sortierung)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

Der KEP-Markt weist seit mehreren Jahren eine grosse, durch den wachsenden E-Commerce ausgelöste Dynamik auf. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie und der Hygienemassnahmen ist der E-Commerce 2020 im Vergleich zu den früheren Jahren klar überdurchschnittlich gewachsen. Der Gesamtumsatz des KEP-Marktes erreichte 2,3 Mrd. Franken bei einem Volumen von 300 Millionen Sendungen. Die jährliche Wachstumsrate des Umsatzes lag bei fast 21 %, für das Volumen sogar bei 42 %. Bei den Mengen muss der sehr klare Anstieg allerdings relativiert werden. Aufgrund methodischer Anpassungen eines Unternehmens bei der Sendungserfassung lassen sich die Auswirkungen noch nicht genau quantifizieren. Ohne diese Anpassungen dürfte der Anstieg zwischen 25 % und 30 % liegen.

Besonders ausgeprägt war das Umsatzwachstum im inländischen KEP-Segment mit einem Plus von 29 %. Die grenzüberschreitenden Import- und Exportsendungen nahmen um 6 % bzw. 9 % zu, was dem Trend der letzten Jahre nahekommt. In den vorangegangenen fünf Jahren betrug diese Raten im Durchschnitt etwa 8 % für Importsendungen und 5 % für Exportsendungen. Was die Volumina betrifft, so muss der sehr deutliche Anstieg, den die von den Unternehmen gemeldeten Daten nahelegen, aufgrund der von einigen Akteuren vorgenommenen methodischen Anpassungen

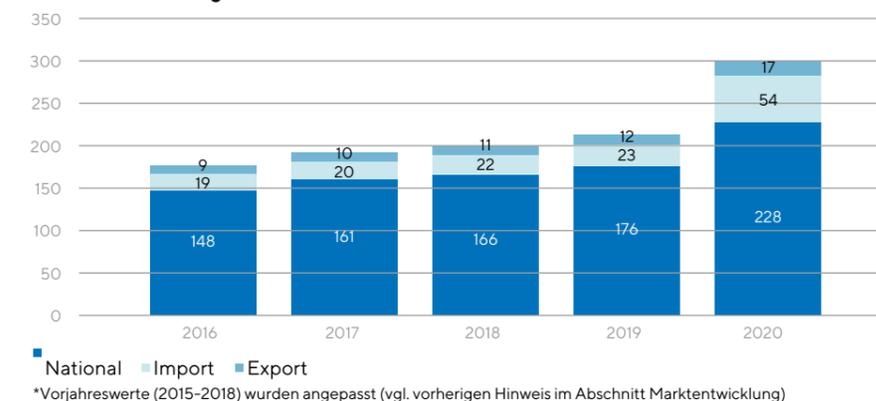
ebenfalls relativiert werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich Volumen und Umsatz regelmässig unterschiedlich und sogar widersprüchlich entwickeln. Dies kann auf Preisänderungen der Dienstleister, auf die Qualität der nachgefragten Leistungen (Express-/Standardleistungen) und auf Änderungen des durchschnittlichen Gewichts und der Grösse der Sendungen zurückzuführen sein.

Entwicklung des Umsatzes bei den Standardpaketen und den Express- und Kuriersendungen 2016*-2020, in Millionen Franken



Ein genauerer Blick auf den KEP-Markt zeigt, dass die positive Entwicklung in diesem Segment vor allem durch Standardpakete ausgelöst wurde. Entgegen einiger Prognosen der letzten Jahre haben sich die extrem kurzfristigen oder abendlichen Lieferungen bisher nicht in der erwarteten Grössenordnung gesteigert. 2020 stieg das Volumen der Express- und Kuriersendungen jedoch um 21 %, während im Vorjahr noch ein Rückgang von -0,7 % zu verzeichnen war. Dieser Anstieg ist sowohl auf die wachsende Aktivität der bereits auf dem Markt vertretenen Unternehmen als auch auf neue Marktteilnehmer zurückzuführen, wie z. B. die Anbieter von Kurierdiensten für die Lieferung von Mahlzeiten. Die jährliche Studie des Verbandes des Schweizerischen Versandhandels (VSV ASVAD) kommt ausserdem zum Ergebnis, dass der Anteil der Pakete, die am Abend oder am gleichen Tag zugestellt werden, von 4 % im Jahr 2019 auf 5 % im Jahr 2020 gestiegen ist²⁵. Kurierdienste, die sich auf die Zustellung von Frischprodukten (Fertiggerichte, Einzelhandel) spezialisiert haben, könnten in Zukunft noch stärker zum Wachstum des Express- und Kuriersegments beitragen.

Entwicklung der Volumen der KEP-Sendungen 2016-2020, in Millionen Sendungen



Die inländischen Sendungen stellen bezüglich Umsatz und Stückzahlen das grösste Segment des KEP-Marktes dar. In diesem Bereich setzte sich das Wachstum 2020 bei der Anzahl Sendungen mit + 29,7 % wie auch beim Umsatz mit + 29,4 % fort. Dies entspricht

24 ERGP PL II (20) 23 Report on Postal Core Indicators, Seiten 41 und 50

25 VSV ASVAD, Schweizerische Post, GfK, Onlinehandelsmarkt Schweiz 2020, 10. März 2021, https://handelsverband.swiss/wp-content/uploads/2021/03/Onlinehandelsmarkt-Schweiz-2020_Version-Medien.pdf

einer Verdreifachung der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der letzten fünf Jahre, die sowohl für die Anzahl Sendungen als auch den Umsatz 11 % betrug.

In den letzten Jahren haben verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass das Wachstum des KEP-Marktes in der Schweiz weniger ausgeprägt war als in anderen europäischen Märkten. Die jüngsten Zahlen der ERGP deuten nun auf eine grössere Dynamik in der Schweiz hin, denn das durchschnittliche Umsatzwachstum, gemessen über den Zeitraum 2015-2019, lag in Europa bei 5,5 %, während es in unserem Land 8,9 % ausmachte. Nimmt man die Anzahl der KEP-Sendungen pro Kopf als Massstab, so zeigt sich, dass die Schweiz mit 35 Sendungen pro Kopf über dem europäischen Durchschnitt liegt (16 im Jahr 2019)²⁶. Einige Länder wie Deutschland (41 Sendungen) haben noch höhere Pro-Kopf-Mengen. Auch hier ist die Veröffentlichung der europäischen Zahlen für 2020 abzuwarten, um die Auswirkungen der Pandemie auf andere Postmärkte vergleichen zu können.

Marktanteile allgemein stabil

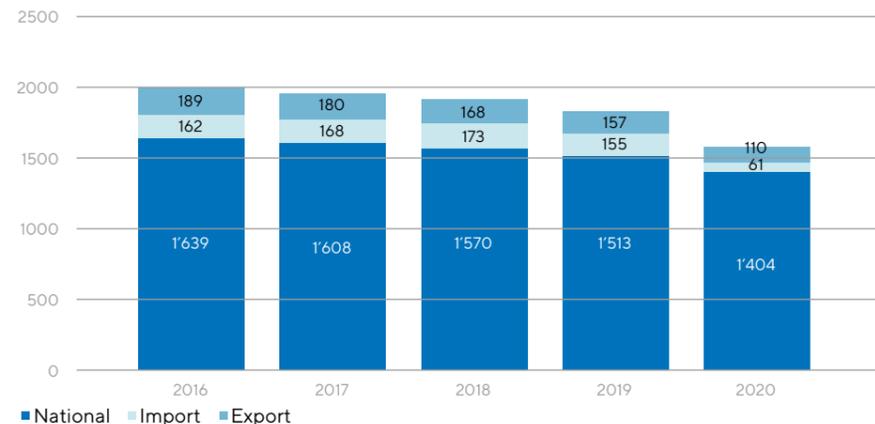
Punkto Umsatz ist die Post CH AG im KEP-Markt mit einem Marktanteil von 58 % die grösste Anbieterin (+5 % im Vergleich zum Vorjahr)²⁷. Dies verdankt die Post vor allem ihrer starken und ziemlich stabilen Stellung im nationalen KEP-Markt mit einem Marktanteil von 78 % (-2 % gegenüber 2019). Im grenzüberschreitenden Verkehr weisen die privaten Anbieterinnen zusammen aber den höchsten Marktanteil aus. Beim Import sind es 69 % und beim Export gar 85 %²⁸. Daraus lässt sich folgern, dass die privaten Anbieterinnen stärker vom Wachstum im grenzüberschreitenden digitalen Handel profitieren konnten. Die Post CH AG, DHL Express, UPS und DPD bleiben die grössten Anbieterinnen auf dem KEP-Markt.

Briefmarkt

Der Briefmarkt umfasst Korrespondenz- sowie leichte Warensendungen bis zu einem Gewicht von 2 kg, die Briefformat aufweisen und höchstens zwei Zentimeter dick sind.

2020 betrug der Gesamtumsatz des Briefmarktes 1,6 Milliarden Franken und wies ein Volumen von 2 Milliarden Sendungen auf. Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich der Umsatz bei den Briefen um -13,7 % und damit deutlich stärker als im Durchschnitt über die letzten fünf Jahre (-5,7 %). Das Sendungsvolumen ging ebenfalls beträchtlich zurück, nämlich um -8,7 %.

Entwicklung des Umsatzes bei den nationalen und grenzüberschreitenden Briefen 2016–2020, in Millionen Franken



Die von den Postdienstleistern erhobenen Daten zeigen einen sehr markanten Rückgang der grenzüberschreitenden Briefpost. Diese Abnahme der Anzahl Briefe ist ebenfalls grösstenteils die Folge von Anpassungen, die einige Unternehmen in Bezug auf grenzüberschreitende Sendungen vorgenommen haben. Sie ist daher nicht repräsentativ für die tatsächliche Entwicklung des Briefmarktes im Jahr 2020. Obwohl der negative Trend wahrscheinlich weniger ausgeprägt ist, als die Daten vermuten lassen, ist der Rückgang in allen betrachteten Segmenten dennoch signifikant. Die nationalen Briefe verzeichneten mit einem geringeren Umsatz von -7 % eine markant stärkere Reduktion als im Vorjahr (-3,6 %).

In den vergangenen Jahren vermochte die höhere Anzahl von Kleinwarensendungen den Briefbereich noch etwas zu stützen. Diese Dynamik scheint nun jedoch manifest an Intensität verloren zu haben. Die durch den VSV ASVAD veröffentlichten Daten über die Anzahl Kleinpakete aus dem Ausland bestätigen diesen Eindruck. Volumemässig sind diese Sendungen von 31 Millionen Einheiten im Jahr 2019 auf 30 Millionen im Berichtsjahr zurückgegangen, was einer Verringerung von -2 % entspricht.

Im europäischen Vergleich hatte sich der Schweizer Briefmarkt bislang eher widerstandsfähig gezeigt. Von 2015 bis 2019 betrug der von allen im ERGP vertretenen europäischen Ländern rapportierte Rückgang bei den Briefen (einschliesslich Zeitungen und Zeitschriften) jährlich im Durchschnitt -2,6 % beim Umsatz und -5,3 % bei den Mengen. Die Schweiz verzeichnete in dieser Hinsicht Werte von -5,7 % beziehungsweise -5,3 %. Betrachtet man die Volumen, entspricht der in der Schweiz festgestellte Rückgang seit 2020 den in den vergangenen Jahren verzeichneten europäischen Durchschnittswerten. Bei den Umsätzen fällt der Rückgang für die Schweiz klar grösser als die internationalen Werte aus. Ein Grund könnte darin liegen, dass mehrere europäische Postdiensteanbieterinnen ihre Tarife für inländische Briefe angehoben haben²⁹, während in der Schweiz die Tarife für inländische Einzelsendungen seit Jahren nicht mehr erhöht worden sind.

Briefe pro Einwohner: Schweiz weiterhin auf Rang 1

2020 erhielt jeder Einwohner der Schweiz durchschnittlich 227 Briefe. Zählt man Zeitungen und Zeitschriften hinzu, steht dieser Wert bei 319 Einheiten. Damit liegt die Schweiz im europäischen Vergleich noch immer an der Spitze, selbst wenn das Volumen der Briefsendungen in den vergangenen Jahren stetig abgenommen hat.

Hauptgrund für den Rückgang ist die Substitution von physischen Briefen durch elektronische Kommunikationsmittel. Zum einen verändert die Bevölkerung ihr Kommunikationsverhalten, zum anderen setzen die grossen Versender, wie Banken, Versicherungen, Krankenkassen und Behörden, mehr und mehr auf digitale, kostengünstigere Informations- und Zustellungs Kanäle. Mittels Lösungen für die elektronische Rechnungsstellung, Online-Banking und elektronischen Schaltern substituieren sie fortlaufend die papiergestützte Korrespondenz.

Entwicklung der Marktanteile

Mit einem umsatzmässigen Marktanteil von 96 % ist die Post CH AG vor Quickmail AG weiterhin klar die führende Anbieterin im Briefmarkt. Im nationalen Verkehr ist der Marktanteil der Post 2020 im Vergleich zum Vorjahr von 96,6 % auf 96,4 % (-0,2 %) sehr leicht zurückgegangen.

Während der europäische Briefmarkt vollständig liberalisiert ist, hat die Schweiz ein Monopol für Briefe bis 50g. Damit sind etwa 24 % des Volumens und 31 % des Umsatzes im nationalen Briefmarkt bis 2 kg für den Wettbewerb offen. Die privaten Anbieter

26 ERGP, PL II (20) 23 Report on core indicators, S. 48. Insbesondere infolge des Brexit sind die europäischen Daten für das Jahr 2020 mit jenen des Vorjahres nur teilweise vergleichbar.

27 Der höhere Marktanteil von POST CH AG ist teilweise auf statistische Anpassungen des Unternehmens zurückzuführen.

28 Infolge von statistischen Anpassungen, die POST CH AG vorgenommen hat, ist der Vergleich der grenzüberschreitenden KEP-Marktanteile zu den Vorjahren nicht möglich.

29 ERGP, PL II (20) 23 Report on core indicators, S. 19

können in der Schweiz nach wie vor erst einen kleinen Marktanteil für sich beanspruchen. Der Anteil der Privaten wächst jedoch jährlich.

Europa: Ehemals staatliche Postunternehmen beherrschen weiterhin den Briefmarkt

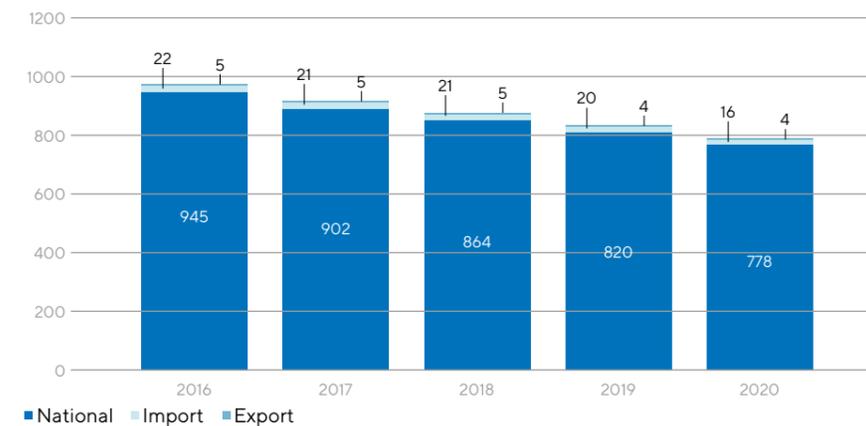
In allen europäischen Ländern ist zu beobachten, dass historisch etablierte Postunternehmen ihren jeweiligen Briefmarkt auch heute noch dominieren und einen entsprechend hohen Marktanteil erfolgreich verteidigen. Von den 19 Ländern, die 2019 gegenüber der ERGP rapportierten, weisen nur Griechenland und Rumänien Marktanteile unter 80 % aus (einschliesslich Zeitungen und Zeitschriften). In acht Ländern konnten die ehemals staatlichen Postdienstleister zwischen 2015 und 2019 ihren Marktanteil in Bezug auf die zugestellten Mengen hingegen ausbauen³⁰.

Zeitungen und Zeitschriften

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

2020 betrug der Gesamtumsatz des Zeitungs- und Zeitschriftensektors 341 Millionen Franken, 6,4 % weniger als im Vorjahr. Das Volumen der Sendungen erreichte 799 Millionen Stück, ein Rückgang von 5,5 %. Besonders deutlich war der Rückgang bei den grenzüberschreitenden Sendungen mit einem Volumenrückgang von 17 % bei den Importen und 14 % bei den Exporten. Im Gegensatz zu den Vorjahren war der Umsatzrückgang in der Frühzustellung mit einem Umsatzrückgang von 3,5 % im Berichtsjahr unterdurchschnittlich, während sich die Volumina in diesem Segment im Einklang mit dem Markt bewegen (-5,5 %). Grund für den beträchtlichen Mengen- und Umsatzrückgang ist, dass sich die Leserschaft zunehmend digitalen Informationskanälen zuwendet.

Entwicklung der Volumen Zeitungen und Zeitschriften 2016-2020, in Millionen Stück



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

Internationale Beziehungen

Die PostCom hat als Ad-hoc-Beobachterin im Jahre 2020 an den Sitzungen und Workshops der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden (ERGP) teilgenommen. Auf der Homepage der ERGP sind europaweiten Datenerhebungsberichte zu postalischen Themen abrufbar. Die mittelfristige Strategie und das Arbeitsprogramm der ERGP für 2021 sind ebenfalls einsehbar. Die Dokumente können unter folgendem Link abgerufen werden: https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en.

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

30
ERGP, PL II (20) 23 Report on core indicators,
S. 37

Aufsichtsrechtliche Anzeigen und Verfahren

Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen

Im Berichtsjahr hat das Fachsekretariat der PostCom insgesamt 33 Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern (sogenannte «Bürgerbriefe») erhalten, die Reklamationen gegenüber der Post vorbrachten (2019: 27). Hinzu kamen rund 50 Zusendungen mit diversen Anfragen (ohne Zusendungen betreffend Hausbriefkästen, vgl. Abschnitt weiter unten).

Die Vorbringen betrafen unter anderem Fehlzustellungen, verlorene oder zu spät zugestellte Sendungen, die Deponierung von Paketen und Beanstandungen im Zusammenhang mit Poststellen. Angesichts der geringen Anzahl können die Beanstandungen jedoch nicht als repräsentativ betrachtet werden.

Ein bedeutendes Thema waren im Berichtsjahr auch die durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie verursachten Einschränkungen, Zustellprobleme und Verspätungen. Die Anweisung an das Zustellpersonal, Postsendungen kontaktlos zuzustellen, führte in Einzelfällen zu Umsetzungsproblemen. Die Paketzustellung, auch in vorangehenden Jahren immer wieder Anlass von Beanstandungen, war angesichts der massiven Zunahme des Volumens vermehrt Gegenstand von Beschwerden. Die massiven Einschränkungen im Postverkehr mit dem Ausland (Import und Export) brachten zudem Unmutsäusserungen mit sich. Von der Seite der Absender gab es Beschwerden wegen Einschränkungen namentlich bei der Beförderung von Sperrgutsendungen. Andererseits wurde insbesondere im Frühling 2020 dem Postpersonal viel Verständnis entgegengebracht, das einen enormen Einsatz leistete und dadurch einen bedeutenden Beitrag zur Bewältigung der Pandemie erbrachte. Insgesamt ist die Zunahme der bei der PostCom eingegangenen Beanstandungen angesichts der disruptiven Umstände im Postbereich als geringfügig zu werten.

In Bezug auf die übrigen Anbieterinnen von Postdiensten gingen 2020 vier Bürgerbriefe ein (2019: 1).

Die Anzeigen werden geprüft und beantwortet. Bei Bedarf wird eine Stellungnahme der verantwortlichen Postdiensteanbieterin eingeholt. Ergibt die Abklärung, dass rechtliche Vorgaben im Zuständigkeitsbereich der PostCom verletzt wurden, kann die PostCom ein Aufsichtsverfahren einleiten und gegebenenfalls Massnahmen oder Verwaltungsanktionen anordnen. Solche Anordnungen in Bezug auf die postalische Grundversorgung wurden im Berichtsjahr keine erteilt.



Verfahren betreffend Hausbriefkästen

Die PostCom erlässt bei Streitigkeiten über Hausbriefkästen oder Briefkastenanlagen eine anfechtbare Verfügung. Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVG, SR. 172.021).

Anzahl Verfahren

2020 gingen rund zwei Dutzend Eingaben und Anfragen zu Hausbriefkästen ein (2019: 28). Meist konnten sie nach Erläuterung der Rechtslage oder nach nochmaligem Gespräch der Antragsteller mit der Post erledigt oder gütlich beigelegt werden. In zwei Fällen wurde ein Verwaltungsverfahren eingeleitet (2019: 4).

Die PostCom schloss im Berichtsjahr zwei Verfahren mit einem materiellen Entscheid ab (2019: 14). Sie wies ein Gesuch ab und hiess eines gut (2019: 12 Abweisungen, zwei Gutheissungen). Zufolge Vergleichs oder Rückzugs wurde kein Verfahren abgeschlossen (2019: 4).

Rechtslage nach Art. 73-76 VPG

Die Hausbriefkästen bzw. Briefkastenanlagen müssen bestimmten Vorgaben, die in der Postverordnung festgelegt sind, entsprechen. Sie müssen frei zugänglich sein und in der Regel an der Grundstücksgrenze beim allgemein benutzten Zugang zum Haus aufgestellt werden. Bei Mehrfamilien- und Geschäftshäusern können die Briefkastenanlagen im Bereich der Hauszugänge platziert werden, sofern der Zugang von der Strasse her möglich ist. Ausnahmen von diesen Standorten sieht die Postverordnung vor, wenn den Bewohnern aus gesundheitlichen Gründen der ordentliche Briefkastenstandort nicht zugemutet werden kann oder wenn bei unter Denkmalschutz stehenden Liegenschaften der ordentliche Briefkastenstandort zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Ästhetik führen würde. Entspricht der Standort oder die Ausgestaltung (Mindestmasse) nicht den Vorgaben der Postverordnung, kann die Post nach Vorankündigung die Hauszustellung einstellen.

Die Verfügungen werden auf der Homepage der PostCom in anonymisierter Form veröffentlicht (<https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen>). Im Berichtsjahr hat die PostCom zwei Verfügungen über den Briefkastenstandort erlassen (Verfügung 1/2020 vom 30. Januar 2020 sowie Verfügung 07/2020 vom 23. Juni 2020). Im ersten Fall hat die PostCom entschieden, dass der Gesuchsteller den Briefkasten seines Einfamilienhauses an der Grundstücksgrenze aufzustellen habe, obwohl er geltend gemacht hatte, er erhalte auch die Geschäftskorrespondenz an seine Privatadresse. Die PostCom hat in Bestätigung ihrer bisherigen Praxis festgehalten, dass eine Liegenschaft mehrheitlich als Geschäftsliegenschaft genutzt werden müsse, um als Geschäftshaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG zu gelten. Der zweite Entscheid betraf die Briefkastenanlage eines denkmalgeschützten Mehrfamilienhauses in der Stadt Luzern, die keine Ablagefächer für Pakete und lediglich Brieffächer aufweist. Die PostCom hat in diesem Fall gestützt auf die Unentgeltlichkeit der Hauszustellung gemäss Art. 14 Abs. 3 PG und der Ersatzlösung gemäss Art. 31 Abs. 3 VPG entschieden, dass die Post die Pakete nicht zustellen kann und diese nach Avisierung von den Empfängern auf der Poststelle abgeholt werden müssen. Sie darf indessen für diese Teilersatzlösung keine jährlich wiederkehrende Gebühr erheben.

Verfahren betreffend Hauszustellung

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

Bei Streitigkeiten über die Hauszustellung zwischen der Post und Empfängerinnen und Empfängern von Postsendungen hat die PostCom 2020 kein neues Verfahren eingeleitet. (2019: 0). Im Berichtsjahr hat sie keinen Entscheid betreffend die Hauszustellung gefällt (2019: 2).

Entscheidpraxis der PostCom in Aufsichtsverfahren

Feststellung der Meldepflicht (Art. 4 Abs. 1 PG)

Mit Entscheid 11/2020 vom 10. Dezember 2020 hat die PostCom festgestellt, dass Uber Portier B.V. mit Sitz in Amsterdam, für den von ihr angebotenen Essenslieferdienst Uber Eats meldepflichtig nach Art. 4 Abs. 1 PG ist. Der Entscheid ist mit Beschwerde am Bundesverwaltungsgericht angefochten und nicht rechtskräftig. Die Verfügung der PostCom ist auf der Homepage der PostCom publiziert (www.postcom.admin.ch/Dokumentation/Verfuegungen).

Nichteinhaltung der Arbeitsbedingungen (Art. 4 Abs. 3 Bst. b PG)

Mit Entscheid Nr. 2/2020 vom 30. Januar 2020 hat die PostCom aufsichtsrechtliche Aufsichtsmaßnahmen nach Art. 24 Abs. 2 PG gegen die Firma Epsilon wegen Verletzung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste erlassen. Das Instruktionsverfahren ergab, dass die massgebenden Stundenlöhne mehrerer Mitarbeiter unter dem Mindestlohn von Fr. 18.27 gemäss Art. 2 Abs. 1 der Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste vom 30. August 2018 (VMAP; SR 783.016.2) lagen. Die verfügten Massnahmen umfassen die Nachzahlung der Lohndifferenz, die Veröffentlichung des Verstosses auf der Homepage der PostCom sowie eine Verwaltungsanktion nach Art. 25 PG im Betrag von 180'000 Franken. Der Entscheid ist rechtskräftig und auf der Homepage der PostCom publiziert (www.postcom.admin.ch/Dokumentation/Verfuegungen).

Das Fachsekretariat hat am 16. Dezember 2019 ein Aufsichtsverfahren gegen eine der vereinfachten Meldepflicht unterstehende Anbieterin von Postdiensten wegen Nichteinhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen nach Art. 4 Abs. 3 Bst. b PG eröffnet. Die Sachverhaltsabklärung ergab, dass die Firma die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Mai 2019 nicht eingehalten hatte. Die Firma hat keinen Branchen-GAV abgeschlossen, weshalb die Einhaltung der Arbeitsbedingungen anhand der Mindeststandards gemäss Art. 2 der Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste vom 30. August 2018 (VMAP; SR 783.016.2) überprüft wurden. Sowohl der Mindestlohn von Fr. 18.27 pro Stunde als auch die höchstzulässige Normalarbeitszeit von 44 h pro Woche wurden nicht respektiert. Mit Entscheid 12/2020 vom 10. Dezember 2020 wurde die Anbieterin von der PostCom zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angewiesen, ab Januar 2019 Lohnnachzahlungen zu leisten, und mit einer Verwaltungsanktion in der Höhe von Fr. 6'500.- belegt. Der Entscheid ist rechtskräftig und in anonymisierter Form auf der Homepage der PostCom publiziert (www.postcom.admin.ch/Dokumentation/Verfuegungen).

Verletzung von Auskunftspflichten (Art. 23 Abs. 2 PG)

Das Fachsekretariat eröffnete am 10. Juli 2019 ein Aufsichtsverfahren gegen die Firma United Parcel Service (Schweiz) AG (nachfolgend: UPS) wegen Nichteinhaltung der

Auskunftspflichten nach Art. 23 Abs. 2 PG. Die von UPS im Rahmen des Verfahrens übermittelten Angaben zeigten, dass die Firma ihre Auskunftspflicht in den Jahren 2016 - 2019 nicht eingehalten hatte, nachdem sie einen Teil der Geschäftsvolumina im Rahmen des jährlichen Reportings an die PostCom nicht rapportiert hatte. Die zu tiefen Angaben hatten zur Folge, dass Aufsichtsabgaben von UPS nach Art. 30 PG für die Jahre 2015 - 2017 auf der Grundlage unvollständiger Mengen- und Umsatzdaten berechnet worden waren und die in Rechnung gestellten Beträge wesentlich tiefer waren als diejenigen, die sich unter Berücksichtigung des tatsächlichen postalischen Geschäfts der Anbieterin ergeben hätten. Mit Entscheid 6/2020 vom 23. Juni 2020 verfügte die PostCom die Nachzahlung der korrigierten Aufsichtsabgabe (Geschäftsgeheimnis), die Veröffentlichung der Rechtsverletzung auf der Homepage der PostCom sowie eine Verwaltungssanktion in Höhe von 104'000 Franken. Der Entscheid ist unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse der Anbieterin auf der Homepage der PostCom publiziert (www.postcom.admin.ch/Dokumentation/Verfügungen).

Bemessung der Verwaltungssanktionen nach Art. 25 PG

Die PostCom berücksichtigt in Anwendung von Art. 25 Abs. 3 PG bei der Sanktionsbemessung insbesondere die Schwere des Verstosses und die finanziellen Verhältnisse der Anbieterin. Sie geht dabei unter Zuhilfenahme der folgenden Bemessungskriterien vor: Als erstes berechnet sie die Sanktionsobergrenze (10% des durchschnittlichen postalischen Umsatzes in den letzten drei Geschäftsjahren). Dann errechnet sie einen Basisbetrag für die Sanktion aufgrund der Schwere des Gesetzesverstosses und passt diesen nach den folgenden Bemessungskriterien an: Dauer des Gesetzesverstosses, erschwerende bzw. sanktionsmindernde Umstände und finanzielle Situation des Unternehmens. Zur Beurteilung der Schwere des Verstosses werden die Art des Gesetzesverstosses sowie weitere Umstände, wie etwa die Störung des Postmarktes, die Bedeutung des Verstosses oder die durch den Verstoss erzielten Ersparnisse oder Mehreinnahmen berücksichtigt. Je nach Art des Verstosses (z.B. Nichteinhaltung der Arbeitsbedingungen, Verletzung von Auskunftspflichten, etc.) können unterschiedliche Kriterien den Ausschlag geben.

Verwaltungsstrafverfahren

Der Eidgenössischen Postkommission PostCom obliegt gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. k PG die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen gemäss Art. 31 Abs. 1 Bst. a und b PG. So ahndet sie gemäss Buchstabe a die Verletzung der Meldepflicht nach Art. 4 Abs. 1 PG und bestraft mit Busse diejenigen Anbieterinnen von gewerbsmässigen Postdiensten im eigenen Namen, welche diese Tätigkeit nicht bei der PostCom melden. Zudem werden nach Buchstabe b Anbieterinnen sanktioniert, die unbefugt Postsendungen im Bereich des reservierten Dienstes der Schweizerischen Post nach Art. 18 Abs. 1 PG versenden, mithin das ausschliessliche Recht der Post, Briefe bis 50 Gramm zu befördern (Briefmonopol), verletzen.

Im Berichtsjahr wurden 14 Strafbescheide wegen Verletzung der Meldepflicht erlassen. In 13 Fällen wurden die Strafbescheide von den Betroffenen akzeptiert und die Entscheide sind in Rechtskraft erwachsen. Der Bussenrahmen reichte dabei von 200 bis 3'000 Franken.

In einem Fall wurde Einsprache erhoben. Diese Angelegenheit wie auch fünf weitere Verwaltungsstrafverfahren wurden gestützt auf Art. 52 StGB (Opportunität) zufolge Geringfügigkeit von Schuld und Tatfolgen eingestellt (Art. 2 und 62 VStrR).

Schliesslich wurde eine verwaltungsstrafrechtliche Untersuchung mangels nachweisbarer Täterschaft eingestellt.

Im Zusammenhang mit der Verletzung des Briefmonopols wurden keine Widerhandlungen geahndet.

Entscheidpraxis zur Verletzung der Meldepflicht

Das Fachsekretariat führte im Februar 2020 eine Einvernahme von zwei anwaltlich vertretenen Personen durch. Die beiden Angeschuldigten waren als Organe einer meldepflichtigen Anbieterin für die Verletzung der Meldepflicht verantwortlich und wurden am 10. Dezember 2020 von der PostCom mit Strafbescheiden zu Bussen von je Fr. 500.- verurteilt.

Die PostCom verurteilte am 27. August 2020 im ordentlichen Verfahren den Geschäftsführer einer meldepflichtigen Firma wegen Verletzung der Meldepflicht während vier Jahren zu einer Busse von Fr. 3'000.

Die PostCom stellte im November 2020 ein gegen unbekannt eröffnetes Verfahren wegen Verdachts auf Verletzung der Meldepflicht ein, da die Firma im Postmarkt nicht mehr aktiv und im Handelsregister gelöscht worden ist.

Die rechtskräftigen Strafbescheide werden auf der Website der PostCom unter dem Link <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/strafbescheide> anonymisiert veröffentlicht.

Bericht der Schlichtungsstelle

Die unabhängige und neutrale Schlichtungsstelle (www.ombud-postcom.ch) hat sich auch im Jahre 2020 als erfolgreiche Vermittlerin in Konfliktfällen zwischen Kunden³¹ und Anbieterinnen von Postdienstleistungen erwiesen. Trotz des boomenden E-Commerce mit den Rekord-Paketmengen stieg die Anzahl diesbezüglicher Beanstandungen nicht wesentlich an.

In einigen Konfliktfällen ging es um verlorene oder beschädigte Pakete. Hier stand die Klärung der Fragen zur angemessenen Verpackung, zu den zulässigen Inhalten oder zur Haftung der Anbieterinnen zur Diskussion. Hinzu kamen die coronabedingten Änderungen: Artikel 7b der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Verordnung 2 COVID-19; SR 818.101.24) liess zeitweise eine Übergangslösung bezüglich der Signierung von Sendungen durch das Zustellpersonal der Anbieterinnen zu. Ferner durfte die Post CH AG mit Zustimmung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die gesetzlich vorgesehenen Vorgaben für die Beförderungs- und Zustellzeiten von Briefen und Paketen sowie die Vorgaben zu Erreichbarkeit und Zugang zu ihren Filialen temporär aussetzen und nach „best effort“ handeln. Dafür hatten die meisten Kunden Verständnis, bei anderen führte es zu gewissen Missstimmungen.

Ein sich wiederholendes Thema ist die Enttäuschung der Kunden, dass sich die Anbieterinnen auf Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) berufen. Es ist den Kunden nach wie vor nicht bekannt, dass es die AGB bei jeder Sendung gibt. Es wäre dienlich und würde etliche Fälle verhindern, wenn die Anbieterinnen ihre AGB prominent publizieren würden.

Zuständigkeit und Verfahren

Die Schlichtungsverfahren werden auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben des Postgesetzes und der Postverordnung durchgeführt. Einzelheiten des Verfahrens sind

zudem im Verfahrensreglement geregelt. Alle Grundlagen sind auf der Internetseite der Schlichtungsstelle veröffentlicht. Das Vorgehen ist genau beschrieben. Ein einfacher Fragebogen, der die Voraussetzungen eines Gesuchs enthält, führt zur Gesuchsberechtigung und zum Gesuchsformular, das auf deutsch, französisch oder italienisch online ausgefüllt und eingereicht werden kann.

Nach der Praxis der Schlichtungsstelle sind nicht nur die Absender einer verlorenen oder beschädigten Paketsendung berechtigt, den zivilrechtlichen Anspruch gegenüber einer Anbieterin geltend zu machen. Dieses Recht wird auch dem Empfänger zugestanden, der beweist, dass er die bestellte Ware bereits bezahlt hat.

Die Schlichtung ist ein freiwilliges Verfahren. Die Anbieterin muss sich jedoch auf ein vom Kunden eingeleitetes Schlichtungsverfahren einlassen. Mit einer Ausnahme haben sich die Anbieterinnen im Geschäftsjahr 2020 ohne weiteres an den Schlichtungsverfahren beteiligt.

Der Grossteil der Gesuche wird online eingereicht. Einige Anfragen und Beanstandungen erfolgen telefonisch. Reichen die Ausführungen der Kunden für eine verbindliche Rechtsauskunft nicht aus, weil zunächst der Sachverhalt mit einer Anbieterin geklärt werden muss, eröffnet die Schlichtungsstelle einen „Fall“, und es wird ein schriftliches Verfahren durchgeführt.

Im Geschäftsjahr 2020 konnten coronabedingt nur drei Schlichtungsverhandlungen stattfinden. Dies ist bedauerlich, werden doch am Tisch im gemeinsamen Gespräch sehr viele Missverständnisse geklärt und Emotionen aufgefangen. Dies gilt erst recht, wenn beide Seiten sehen, dass am anderen Ende des Tisches eine sympathische Person sitzt und nicht ein Querulant oder ein anonymes Grossbetrieb.

Einige Problemschwerpunkte im Jahre 2020

Anschrift Hausbriefkasten: Damit ein Kunde als „zustellbar“ im Adresssystem der Post CH AG hinterlegt werden kann, muss sein Hausbriefkasten korrekt und gut lesbar mit seinem Namen oder der Firma angeschrieben sein. Fehlt der Name eines Kunden am Hausbriefkasten und möchte er trotzdem Sendungen empfangen, hat er die Möglichkeit, eine c/o Adressierung eines angeschriebenen Bewohners zu benutzen. Fehlt dieser c/o-Zusatz hat die Post CH AG keine Möglichkeit, die Sendung zuzustellen. Sie wird folglich an den Absender retourniert. Die Post CH AG handelt in diesen Fällen korrekt.

Verlust von eingeschriebenen Sendungen: Der Verlust oder die verspätete Zustellung von eingeschriebenen Sendungen führt immer wieder zu hohen Folgeschäden und damit zu Frustrationen bei den Kunden. Die AGB der Anbieterin schliessen eine Entschädigung für Folgeschäden aus. Beim Verlust eines Passes oder eines Visums werden die direkten Kosten für einen neuen Pass oder ein neues Visum erstattet, nicht aber die Kosten für einen deswegen verpassten Flug.

Wie im letztjährigen Bericht erläutert, sind die finanziellen Folgen vor allem bei Verlusten von Kündigungsschreiben von Miet- oder Arbeitsverträgen und Krankenkassenpolice, die empfangsbedürftig sind, erheblich. In besonderen Fällen ist die Anbieterin aus Kulanz und ohne Präjudiz bereit, die in den AGB vorgesehene maximale Haftungsmitel von 500 Franken zu bezahlen. Dieses Entgegenkommen wird geschätzt, obwohl der Folgeschaden nicht gedeckt ist. Umgekehrt kann und darf ein Kunde nicht automatisch eine Entschädigung von 500 Franken erwarten, wenn ein eingeschriebener Brief verloren geht und der Inhalt nicht wertvoll war und zu keinem weiteren Schaden geführt hat.

Bei Verlust einer internationalen Paketsendung gelten zwei unterschiedliche maximale Haftungsmitel: Für Pakete im Import beträgt sie maximal 250 Franken, für Pakete im Export maximal 1000 Franken. Massgebend ist der Nachweis des Wertes mittels eines Zolldokumentes, eines Frachtbriefs oder einer Aufgabequittung. Wurde ein Paket abgabenfrei verzollt, kann der deklarierte Wert des Paketinhalts 62.65 Franken nicht überstiegen haben, weil ansonsten entsprechende Zollabgaben und -gebühren erhoben worden wären. Es lohnt sich somit, den wahren Warenwert zu deklarieren.

Statistik

Einen grossen Teil der Arbeit machen die telefonischen oder E-Mail-Anfragen aus. Im Jahre 2020 wurden insgesamt rund 2'300 Kontakte (Briefe, E-Mail- und Telefonverkehr) bearbeitet. Statistisch nicht erfasst sind die Eingaben und Anfragen, welche nicht in den Zuständigkeitsbereich der Schlichtungsstelle fallen. Sie werden geprüft und an die zuständigen Stellen weitergeleitet.

83 Fälle konnten erfolgreich geschlichtet werden. Zwei Konfliktfälle sind noch pendent. In fünf Fällen kam keine Einigung zustande. Gemäss Informationsstand der Leiterin der Schlichtungsstelle wurde in keinem Fall ein Gerichtsverfahren eingeleitet.

Statistik

A. Gesuche im Berichtsjahr		
Telefonische und E-Mail-Kommunikationen vom 01.01. bis 31.12.2020		
Total		2300
B. Fälle im Berichtsjahr		
Total Falleröffnungen vom 01. Januar bis 31. Dezember 2020		90
C. Beschwerdegründe und Forderungen der 90 Fälle		
Pro Fall können mehrere Gründe und Forderungen zusammenfallen, z. B. Verlust oder Verspätung und Schadenersatz.		
Verlust Sendung	27	Ersatz des Folgeschadens 6
Verspätung	8	Verweigerte Zustellung 19
Ersatz des direkten Schadens	40	andere Gründe 23
D. Sprachen der 90 Fälle		
Deutsch	73	
Französisch	17	
Italienisch	0	
E. Ausgang der Verfahren bei den 90 Fällen		
Vergleich		29
Anerkennung		37
Rückzug infolge Behebung des Problems oder Aussichtslosigkeit		17
Kein Vergleich/pendent		7

Über die PostCom

Die PostCom ist eine unabhängige Behörde. Sie beaufsichtigt den schweizerischen Postmarkt, wacht über die Qualität der postalischen Grundversorgung und setzt sich für eine nachhaltige Entwicklung des Postmarktes ein. Die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt sie gemäss den Vorgaben der Postgesetzgebung. Bei Verfahren prüft sie jeden Fall individuell und entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag sowie auf der Grundlage der von ihr entwickelten Praxis. Weiter informiert die PostCom die Bevölkerung über ihre Tätigkeit und schlägt dem Bundesrat konkrete Massnahmen vor, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Sie ist dem Departement UVEK einzig administrativ angegliedert.

Anne Seydoux-Christe neu an der Spitze der PostCom

An seiner Sitzung vom 13. Januar 2021 hat der Bundesrat die ehemalige Ständerätin Anne Seydoux-Christe zur neuen Präsidentin der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) gewählt. Sie hat ihr Amt auf den 1. Februar 2021 angetreten und folgt auf Géraldine Savary, die aufgrund einer neuen beruflichen Tätigkeit auf Ende Januar zurückgetreten ist.

Anne Seydoux-Christe gehörte dem Stadtparlament von Delémont und dem Parlament des Kantons Jura an, bevor sie von 2007 bis 2019 als Ständerätin den Kanton Jura vertrat. Die Juristin präsidierte im Ständerat die Geschäftsprüfungskommission sowie die Kommission für Rechtsfragen und war Mitglied weiterer Kommissionen. Ihre breiten politischen Erfahrungen vorab auf Bundesebene sowie ihr Verständnis für kantonale wie auch regionale Anliegen an den Service public und ihr juristischer Hintergrund qualifizieren Anne Seydoux-Christe für das Präsidium der PostCom.

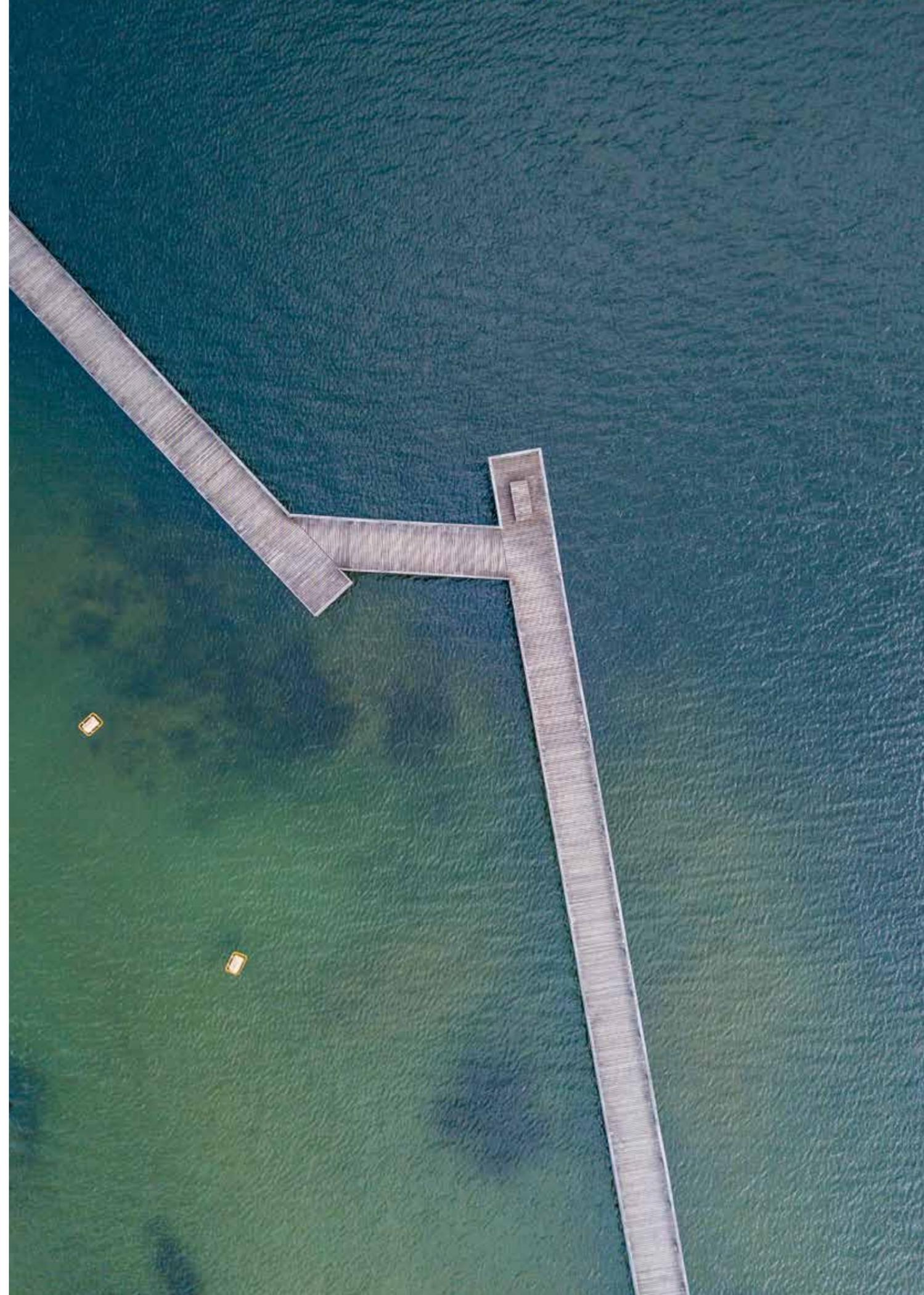


Die PostCom (obere Reihe von links): Anne Seydoux-Christe, Georges Champoud, Robert Göx, Clemens Poltera, (und untere Reihe von links) Micol Morganti Perucchi, Valérie Défago Gaudin, Patrick Salamin und Michel Noguét (Leiter Fachsekretariat).

Das Gremium setzt sich damit neu aus den folgenden sieben vom Bundesrat gewählten Kommissionsmitgliedern zusammen:

Anne Seydoux-Christe, lic. en droit (Präsidentin)

Georges Champoud (Vizepräsident) hat eine lange Praktikerkarriere vom Postangestellten bis ins Kader der Schweizerischen Post durchlaufen und war dort zuletzt



Stabschef der Konzernleitung in Bern. In seinen letzten Berufsjahren leitete er als CEO den privaten Postanbieter DPD.

Valérie Défago Gaudin, Dr. iur. (Mitglied), ist ordentliche Professorin und Inhaberin des Lehrstuhls für Verwaltungsrecht an der Rechtsfakultät der Universität Neuenburg, wo sie Verwaltungsrecht und Raumentwicklungsrecht unterrichtet. Anwaltspatent 1998, Doktorat 2005 an der Uni Genf. Von 2005 bis 2015 war sie als Rechtsanwältin tätig.

Robert F. Göx, Dr.rer.pol. (Mitglied), ist Professor (Ordinarius) mit einem Lehrstuhl für Managerial Accounting an der Universität Zürich. Zuvor war er an der Universität Fribourg als Professor für Unternehmensrechnung und Controlling tätig und funktionierte unter anderem auch als Vizepräsident des Senats. Daneben wirkt er in diversen internationalen Fachgremien mit und nimmt Mandate als Experte wahr.

Micol Morganti Perucchi, lic.iur. (Mitglied), ist Rechtsanwältin und Notarin und arbeitet in einer Anwalts- und Notariatskanzlei in Lugano. Zu ihren beruflichen Schwerpunkten in der Rechtspflege gehört das Verwaltungsrecht. Zuvor war sie als Gerichtsschreiberin am Tessiner Verwaltungsgericht tätig.

Clemens Poltera (Mitglied) ist Wirtschaftsprüfer und Fachexperte für Rechnungslegung und Controlling.

Patrick Salamin, lic. Sciences Politiques, Genf und lic. oec. HSG, St. Gallen (Mitglied), arbeitete ab 2003 bis Juli 2013 für die Schweizerische Post. Von 2007 bis Juli 2013 war er Mitglied der Konzernleitung und Leiter der Division Poststellen und Verkauf. Heute ist er als Unternehmensberater und Verwaltungsrat tätig.

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

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

Auftrag und Tätigkeit

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

Die PostCom erfüllt vor allem folgende Aufgaben:

- Sie beaufsichtigt die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung, insbesondere auch, was die Verfahren bezüglich der Standorte von Briefkästen sowie die Hauszustellung anbelangt.
- Sie macht Empfehlungen im Falle von geplanten Schliessungen und Verlegungen bedienter Zugangspunkte (Poststellen und -agenturen).
- Sie stellt die Qualitätsprüfung der Grundversorgung mit Postdiensten sicher.
- Sie überwacht die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes und den Ausweis der Nettokosten.
- Sie berichtet an den Bundesrat und an das Parlament. Sie schlägt dem Bundesrat gegebenenfalls geeignete Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung vor.
- Sie registriert die Anbieterinnen von postalischen Dienstleistungen.

- Sie überwacht, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten und ob Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag geführt werden.
- Sie entscheidet bei Streitigkeiten über den Zugang zu Postfachanlagen und über das Bearbeiten von Adressdaten.
- Sie überwacht die Einhaltung der Informations- und Auskunftspflichten.
- Sie verfolgt und beurteilt Übertretungen.
- Sie beobachtet die Entwicklungen des Postmarktes im Hinblick auf eine vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Versorgung aller Landesteile. Dazu steht sie in ständigem Austausch mit allen Akteuren des Postmarkts.
- Sie beantwortet Bürgerbriefe und orientiert die Öffentlichkeit sowie alle übrigen Anspruchsgruppen mit einem Jahresbericht über ihre Tätigkeit.

Abgrenzung zu anderen Aufsichtsbehörden

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

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

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

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

Der Preisüberwacher wiederum ist für die Preise ausserhalb des Monopols zuständig. Bei Anpassungen von Preisen im Monopol wird er angehört und gibt eine Empfehlung ab. Die finanzmarktrechtliche Aufsicht über die PostFinance AG wird durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) wahrgenommen.

Ausblick

Welche Schlussfolgerungen gilt es für den Postsektor zu ziehen? Und vor allem: Welche Perspektiven sind für ihn absehbar?

Pandemie zeigt Stärken und Schwächen auf

Wenn die noch immer anhaltende Gesundheitskrise etwas gezeigt hat, dann eines: Ein funktionierender Postmarkt ist unverzichtbar. Seit über einem Jahr stellen die Postdiensteanbieterinnen unter Beweis, wie wichtig sie sind - für uns als Einzelpersonen und Gemeinschaft, und natürlich für die Wirtschaft. Wenn es um den Transport von Alltags-, Gebrauchs- oder auch medizinischen Gütern geht, stellen sie und ihre Mitarbeitenden unverzichtbare Infrastrukturen und Dienstleistungen bereit. Ohne ihren Postsektor wäre es für die Schweiz ungleich schwerer gewesen, die Phasen, in denen das öffentliche Leben weitgehend stillgelegt werden musste, zu überstehen und die Versorgung zu gewährleisten.

Der reibungslose Ablauf der Postaktivitäten in der Schweiz ist stark von einem ungehinderten grenzüberschreitenden Postverkehr abhängig. Als Land, das dank Exporten prosperiert und vielerlei Importe benötigt, ist die Schweiz auf möglichst reibungslos funktionierende Liefer- und Transportketten angewiesen. Zeitweilig war es infolge der eingestellten Flugverbindungen nicht mehr möglich, Sendungen ins Ausland zu verschicken. Umgekehrt erschwerten die unregelmässigen Sendungsströme aus dem Ausland die Planung und Steuerung der postalischen Prozesse massiv.

Wie in den einzelnen Kapiteln unseres Jahresberichts im Detail ausgeführt, hat der inländische Postsektor dem grossen Druck standgehalten und auch im internationalen Vergleich gut abgeschnitten. Obwohl es zwischendurch zu erheblichen Verzögerungen bei der Zustellung von Sendungen kam, zeigte die Überwachung der wichtigsten Qualitätsindikatoren durch die PostCom, dass der Schweizer Postsektor widerstandsfähig ist. Dennoch: Nicht alles lief perfekt. Wenn die Schweiz die Gesundheitskrise einmal hinter sich oder zumindest besser im Griff hat, müssen kritische Situationen aufgearbeitet und mögliche Verbesserungen identifiziert werden.

Langfristige Trends beschleunigen sich

Nach wie vor prägen langfristige Trends den Postsektor. Diese haben sich 2020 weiter verstärkt. Der Rückgang des physischen Briefvolumens, das massive Wachstum bei den Paketen und eine Beschleunigung der Digitalisierung der von den Postunternehmen angebotenen Dienstleistungen machen sich je länger, je stärker bemerkbar. Während die Schweiz bis vor kurzem eine der Ausnahmen in Europa zu sein schien, bei der sich der Rückgang des Briefaufkommens relativ in Grenzen hielt, hat die Gesundheitskrise diesen Schwund deutlich beschleunigt. Dasselbe gilt für postalische Leistungen, die auch online erbracht werden können: Die Pandemie und die damit verbundenen Beschränkungen des öffentlichen Lebens verändern das Kundenverhalten unwiederbringlich. Alle diese Faktoren erhöhen den Druck auf den Universaldienst und dessen Finanzierung weiter.



Die Post und die privaten Anbieterinnen müssen sich fortlaufend neu ausrichten und auf gesellschaftliche Trends wie Nachhaltigkeit oder Mobilität Antworten finden. Innovative Lösungen für die letzte Meile – sei es in Form der Transportmittel oder der gemeinsamen Nutzung von Leistungen und Einrichtungen – liegen in der Verantwortung der Postbranche. In urbanen Räumen tüfteln die Städte an Verkehrskonzepten, die neue Rahmenbedingungen schaffen könnten.

Aufsichtsbereich ausdehnen?

Der liberalisierte Paketmarkt ruft je länger, je mehr Akteure auf den Plan, die postalische Leistungen auf eine andere Art und Weise erbringen, als etablierte Unternehmen dies bisher getan haben. Was unverändert gilt: Auch diese neuen Player sind verpflichtet, sich bei der PostCom zu registrieren.

Anpassungen haben in den letzten Jahren nicht nur die angebotenen Produkte und Postdienstleistungen erfahren. Auch bezüglich der Struktur des Marktes selbst sind Verschiebungen sichtbar, die Auswirkungen auf die Aufsichtsmöglichkeiten mit sich bringen. Die Zunahme der Zahl der Akteure auf dem Postmarkt geht einher mit einer Diversifizierung der Organisationsformen und insbesondere einem zunehmenden Trend zum Outsourcing.

Auf dem Postmarkt sind heute geschätzt fünfmal mehr Subunternehmen tätig als vereinfacht und ordentlich gemeldete Anbieterinnen. Firmen, die ausschliesslich als Subunternehmen tätig sind, gelten nach heutiger Gesetzgebung nicht als meldepflichtig, da sie nicht in eigenem Namen handeln. Die PostCom kann sie daher nicht direkt beaufsichtigen. Die Überwachung solcher Firmen lässt sich einzig indirekt bewerkstelligen. Erzielt ein Subunternehmer mehr als 50 Prozent seines jährlichen Umsatzes mit Postdiensten, so muss die beauftragende Postdienstleisterin mit dieser Firma schriftlich vereinbaren, dass sie die im Postbereich geltenden branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhält. Daher ist die Frage, ob die Kompetenz der PostCom zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen allenfalls auch auf solche Firmen ausgeweitet werden sollte, von Neuem zu erörtern.

Arbeitsbedingungen unter Druck

Die Entwicklung des E-Commerce sowie das Angebot von kostenlosen Lieferungen und Rücksendungen machen den Paketmarkt immer kompetitiver. Postalische Leistungen in diesem Bereich sind sehr personalintensiv. Der Druck auf die Margen der Unternehmen und damit auch auf die Arbeitsbedingungen verstärkt sich zusehends. Entsprechend steigt die Gefahr von Lohndumping. Anfang 2021 hat die PostCom eine Folgestudie über die Arbeitsbedingungen im Postmarkt in Auftrag gegeben und dazu einen beratenden Expertenausschuss eingesetzt, in dem auch die Sozialpartner vertreten sind. Die Ergebnisse dieser Studie werden in die bereits erwähnte Revision der Verordnung über Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen im Postdienstleistungssektor (VMAP) einfließen.

PostCom denkt über Gesetzesanpassungen nach

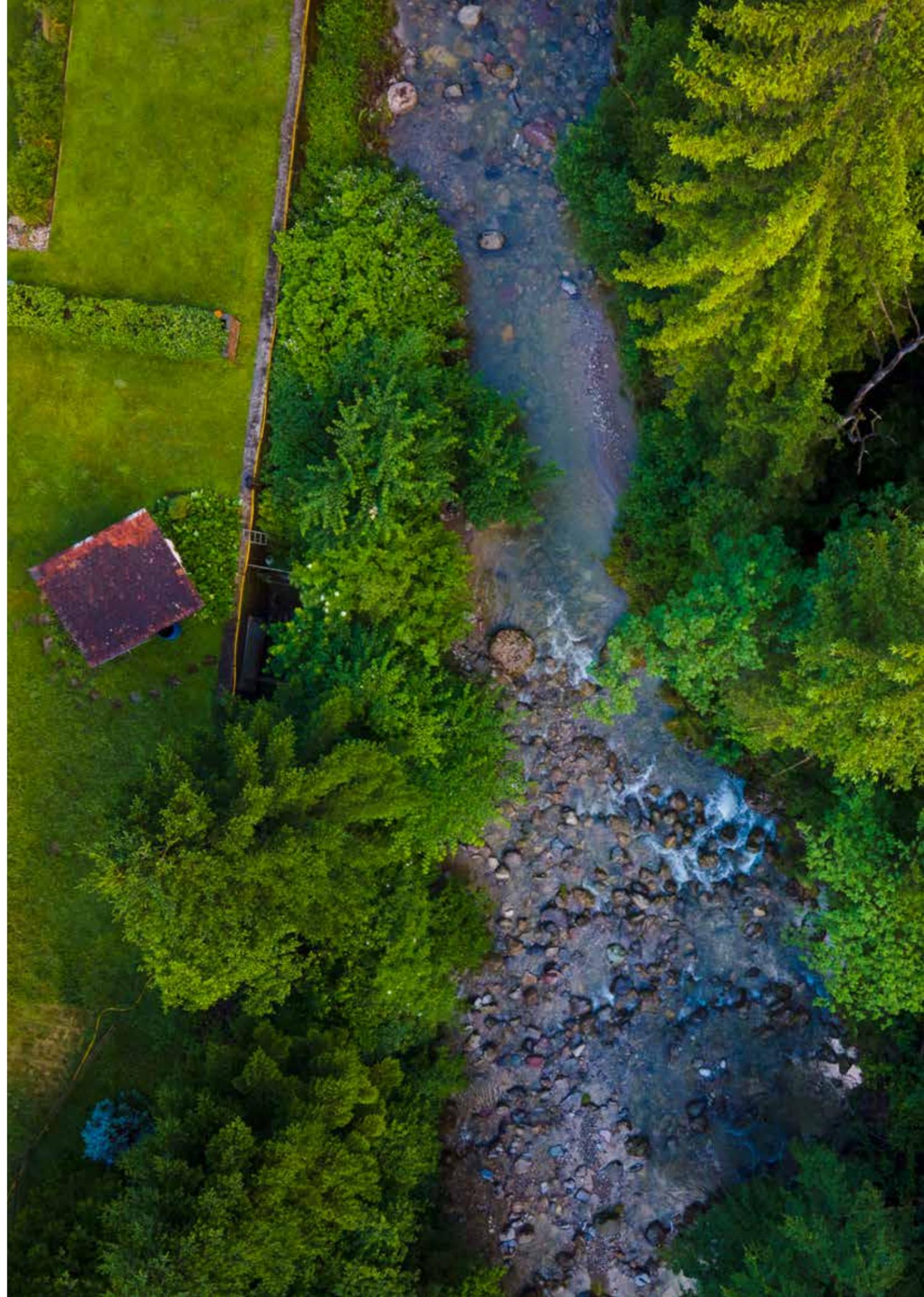
Ungeachtet aller Veränderungen lässt sich festhalten, dass die aktuelle Postgesetzgebung mehrheitlich nach wie vor zu genügen vermag. Dennoch bereitet die PostCom derzeit Vorschläge für Gesetzesänderungen vor, die ihrer Meinung nach notwendig sind, um den Herausforderungen von morgen gerecht zu werden. Sie tut dies im Einklang mit den strategischen Zielen, die sie sich gesetzt hat. Sprich, sie agiert als Fachinstanz für die Politik, die Wirtschaft und die Bevölkerung und stellt mit ihrer Expertise sicher, dass ein qualitativ hochwertiger postalischer Universaldienst erbracht wird und der Postmarkt sich nachhaltig entwickelt.

Anhang

Ergangene Entscheide zur Einschränkung in der Grundversorgung während der Corona-Pandemie 2020

Stand 8.04.2021

Datum	Behörde	Umfang des Entscheids	Geltungsdauer	Rechtliche Grundlage
24.03.2020	UVEK	Export-Sendungen: - Post kann die Annahme von Sendungen ablehnen, wenn die Ableitung ins Ausland nicht möglich ist. - Feststellung, dass Leistungsangebot und Laufzeiten nicht mehr eingehalten werden können.	Ab 24.03.20 für die Dauer der ausserordentlichen Lage (19.06.)	Art. 7b Covid-19 Vo2
		A-Brief Einzelsendung Inland: - Aufhebung der Verpflichtung E+1 (Art. 29 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VPG) → Zustellung nach «best effort» - Aussetzung der Laufzeitvorgabe von 97% (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VPG).	Dauer der ausserordentlichen Lage (16.03.2020 – 19.06.2020)	
30.03.2020	UVEK	Erreichbarkeit/Poststellen: - Aufhebung der Verpflichtung zur Einhaltung der Erreichbarkeits- und Zugangsvorgaben (Art. 33 Abs. 4 und Art. 44 Abs. 1 VPG) → Betrieb nach best effort. - Eigenbetriebene Poststellen dürfen, wo nötig, geschlossen werden.	Ab 30.03.2020 für die Dauer der ausserordentlichen Lage (19.06.)	Art. 7b Covid-19 Vo2
		Laufzeiten/Leistungsangebot Inland: - Aussetzung der Laufzeitvorgaben → Leistungserbringung nach best effort: • B1-Brief (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VPG) • Pakete ECO & PRI (Art. 32 Abs. 1 Bst. b VPG). - Aussetzung Laufzeiten bei den Zeitungen (AZ, AZA und AZB) → Leistungserbringung nach «best effort»	Dauer der ausserordentlichen Lage (16.03.2020 – 19.06.2020) Für A-Brief Kanton TI ab 13.03.	Art. 7b Covid-19 Vo2
06.04.2020	UVEK	Pakete Massensendungen: - Ermächtigung zur Mengenkotierung bei Paket-Massensendungen (temporäre Aufhebung von Art. 29 Abs. 1 Bst b VPG). → Ausrichtung an der Kapazitätsgrenze der Paketverarbeitung und unter Gleichbehandlung der betroffenen Grosskunden. - Auftrag zum Runden Tisch mit anderen Akteuren	06. – 11.04.2020	Art. 7b Covid-19 Vo2
18.06.2020 – 23.06.2020	PostCom	Force Majeure betreffend Inlandbriefe und -pakete → Aussetzung Laufzeitmessung gem. Art. 32 Abs. 1 Bst. a und b PG	19. – 30.06.2020 Juli 2020	Art. 32 Abs. 2 VPG in Verbindung mit der Norm EN 13850:2012
10.12.2020	PostCom	Force Majeure betreffend Inlandpakete → Aussetzung Laufzeitmessung gem. Art. 32 Abs. 1 Bst. b PG	Okt. – Dez. 2020	Dito
09.02.2021	PostCom	Force Majeure betreffend Inlandbriefe → Aussetzung Laufzeitmessung gem. Art. 32 Abs. 1 Bst. a PG	Dezember 2020	Dito





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom