
Expertenkommission Grundversorgung Post

Schlussbericht vom 24. Februar 2022



Zusammenfassung

Die aktuelle Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten stammt aus einer Zeit, in welcher es noch wenig digitale Alternativen für die Grundversorgungsdienste gab. In den letzten Jahren hat die Nutzung neuer Technologien den Alltag stark verändert. Die Digitalisierung wird die Gesellschaft in den nächsten Jahren immer weiter durchdringen. Die digitale Kompetenz der Bevölkerung wird sich stetig verbessern und die Kommunikation und der Zahlungsverkehr werden verstärkt digital genutzt.

Vor diesem Hintergrund kommt die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eingesetzte, unabhängige Expertenkommission zum Schluss, dass der aktuelle Grundversorgungsauftrag die veränderten Nutzungsbedürfnisse nicht mehr reflektiert und das heutige Angebot bis im Jahr 2030 nicht mehr zeitgemäss ist. Die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsdiensten muss modernisiert werden. Die Grundversorgung der Zukunft soll sich an den Grundbedürfnissen der Bevölkerung und der Unternehmen, welche vom Markt nicht erfüllt werden, ausrichten. Ein staatlicher Auftrag zur Grundversorgung ist weiterhin gerechtfertigt, weil ein zuverlässiger Zugang zu Logistik, Kommunikations- und Zahlungsverkehrsdiensten ohne staatlichen Eingriff nicht in allen Landesteilen und nicht für alle Bevölkerungsgruppen in geeigneter Weise und ausreichender Qualität sichergestellt wäre. Deshalb bleibt die Grundversorgung auch 2030 eine wichtige Voraussetzung für die soziale Kohäsion der Schweiz. Die fortschreitende Digitalisierung wird analoge Kommunikationsmöglichkeiten und Übermittlungswege zunehmend ersetzen. Physische Dienstleistungen müssen aber weiterhin erbracht werden, um auch vulnerable Gruppen zu erreichen.

Mit Blick auf den wachsenden Druck auf die Finanzierung der Grundversorgung setzen die Empfehlungen der Kommission bei den Grundversorgungsdiensten mit rückläufiger Nachfrage (Zustellung von Briefen und Zeitungen, Zugangsnetz, Bargeldtransaktion am Postschalter) an. Bis 2030 wird die digitale Kommunikation so stark verbreitet und akzeptiert sein, dass im Briefbereich eine Lockerung der Zustellfrequenz (an drei Wochentagen) und Beförderungsgeschwindigkeit (E+3, entspricht heutiger B-Post) angezeigt ist. Zudem soll das Restmonopol aufgehoben werden. Als Reaktion auf die anhaltende Zunahme im Paketbereich soll die Zustellfrequenz beibehalten und die Beförderungsgeschwindigkeit auf E+1 (entspricht heutigem Priority-Paket) vereinheitlicht werden. Für den Zugang zu den Dienstleistungen sollen weiterhin national einheitliche Minimalanforderungen gelten, dabei soll neu die Dienstleistung und nicht die Art und Weise des Zugangs im Zentrum stehen (Technologieneutralität). Für die Erbringung soll auch künftig die Post gesetzlich verpflichtet werden. Medien erfüllen eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion. In 2030 werden Inhalte vorwiegend digital angeboten und genutzt. Eine Weiterführung der Grundversorgung für die tägliche Zustellung gedruckter Zeitungen über 2030 hinaus ist deshalb nicht mehr zeitgemäss.

Weil die physische Komponente des Zahlungsverkehrs an Bedeutung verliert, können die postalische Grundversorgung und die Grundversorgung im Zahlungsverkehr voneinander entkoppelt werden. Jede in der Schweiz ansässige Person soll weiterhin ein Anrecht auf ein Konto mit den grundlegenden Zahlungsverkehrsfunktionen haben. Ebenso sollen Bargeldtransaktionen weiterhin Teil der Grundversorgung bleiben, solange es kein digitales Zahlungsmittel gibt, das vergleichbare Eigenschaften wie Bargeld (Benützung ohne Infrastruktur, Anonymität) aufweist. Dieser Auftrag soll ausgeschrieben werden.

Für die Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlungen muss das Postgesetz revidiert werden. Der Bundesrat sollte rasch einen Grundsatzentscheid zu den Leitlinien der künftigen Grundversorgung treffen und anschliessend eine Revision des Postgesetzes in die Wege leiten. Im Falle der Weiterführung der bisherigen Grundversorgung müssten die ungedeckten Kosten im Zeitraum ab 2030 im Detail erhoben und dem Parlament eine Botschaft über die Abgeltung dieser Kosten unterbreitet werden.

Das Leben in der Schweiz wird zunehmend digital geprägt und Daten werden immer wichtiger. Deshalb regt die Kommission ergänzend an, den Bedarf und die Trägerschaft einer neu zu schaffenden Grundversorgung für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur zu prüfen. Hierfür wäre eine neue gesetzliche Grundlage ausserhalb der Postgesetzgebung zu schaffen.

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 5 |
| 2 | Rechtliche Grundlagen | 5 |
| 2.1 | Verfassungsauftrag | 5 |
| 2.2 | Gesetzlicher Auftrag..... | 6 |
| 3 | Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen | 8 |
| 3.1 | Marktentwicklungen..... | 8 |
| 3.1.1 | Postmarkt | 8 |
| 3.1.2 | Zahlungsverkehrsmarkt..... | 12 |
| 3.2 | Technologische Rahmenbedingungen für digitale Substitution..... | 14 |
| 3.2.1 | Aktueller Ausbaustand der Telekommunikationsinfrastruktur und künftige Entwicklung | 14 |
| 3.2.2 | Digitale Kompetenz | 15 |
| 3.2.3 | Elektronische Identität und elektronische Signatur | 17 |
| 3.2.4 | Arbeitsbedingungen | 18 |
| 3.3 | Gesellschaftliche und räumliche Entwicklungen | 19 |
| 3.3.1 | Demographie und Mobilität | 19 |
| 3.3.2 | Kundenverhalten | 21 |
| 3.3.3 | Grüne Transformation | 22 |
| 4 | Aktuelle Entwicklungen in EU-Staaten und Bestrebungen zur Reform der EU-Postrichtlinie | 23 |
| 5 | Legitimation | 25 |
| 5.1 | Rechtliche Argumente | 25 |
| 5.2 | Motive staatlichen Handelns | 25 |
| 5.3 | Positionierung interessierter Dritter | 26 |
| 6 | Vision einer zukünftigen Grundversorgung | 27 |
| 6.1 | Absehbare Folgen des Festhaltens am Status Quo | 27 |
| 6.2 | Vorschlag für eine modernisierte Grundversorgung 2030 | 29 |
| 6.2.1 | Briefe | 29 |
| 6.2.2 | Pakete | 30 |
| 6.2.3 | Zeitungen und Zeitschriften..... | 31 |
| 6.2.4 | Zahlungsverkehr..... | 31 |
| 6.2.5 | Zugangsnetz..... | 33 |
| 6.2.6 | Digitale Dienste | 33 |
| 6.3 | Auswirkungen..... | 34 |
| 6.3.1 | Finanzielle Auswirkungen | 34 |
| 6.3.2 | Auswirkungen auf die vulnerablen Gruppen | 34 |
| 6.3.3 | Auswirkungen auf Randregionen | 35 |
| 6.3.4 | Auswirkungen auf Arbeitswelt | 35 |
| 6.3.5 | Auswirkungen auf die digitale Schweiz | 36 |
| 6.3.6 | Auswirkungen auf die Umwelt | 36 |
| 7 | Dringlichkeit der Umsetzung | 36 |
| 8 | Mitglieder | 38 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Mengenentwicklung der Post seit 2002 und Prognose bis 2030 (Quelle: Post)..... | 10 |
| Abbildung 2: Geografische Abdeckung mit Hochbreitband Schweiz (Upload >= 1 Mbit/s, Download >= 10 Mbit/s) | 15 |
| Abbildung 3: International Digital Economy and Society Index..... | 16 |
| Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung 2020+, Prognose Veränderung ständige Wohnbevölkerung 2020-2050 | 19 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Heutiger Umfang der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten | 7 |
| Tabelle 2: Wie die Digitalisierung die Strukturen, Prozesse und Erwartungen der Gesellschaft verändert – die wichtigsten Shifts | 22 |
| Tabelle 3: Anpassungen an der postalischen Grundversorgung im europäischen Vergleich | 24 |
| Tabelle 4: Vergleich Grundversorgung Briefe aktuell und Vision 2030..... | 30 |
| Tabelle 5: Vergleich Grundversorgung Pakete aktuell und Vision 2030..... | 31 |
| Tabelle 6: Vergleich Grundversorgung Zeitungen und Zeitschriften aktuell und Vision 2030 | 31 |
| Tabelle 7: Vergleich Grundversorgung Zahlungsverkehr aktuell und Vision 2030 | 32 |
| Tabelle 8: Vergleich Grundversorgung Zugangsnetz aktuell und Vision 2030 | 33 |
| Tabelle 9: Vergleich Grundversorgung digitale Dienste aktuell und Vision 2030 | 34 |

Referenzen

| | |
|-------------------|----|
| Abkürzungen | 39 |
| Literatur | 40 |

Anhangsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Anhang 1: Fragebogen Dritte | 43 |
| Anhang 2: Liste der eingegangenen Stellungnahmen | 46 |
| Anhang 3: Vergleich Grundversorgungsumfang aktuell und Vision 2030 | 47 |

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 20. Januar 2021 entschieden, die Vorlage «Teilrevision des Postorganisationsgesetzes»¹ aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung um ein wesentliches Element zu erweitern. Konkret soll der Eintritt von PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt durch die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post (und damit indirekt des Bundes) an PostFinance flankiert werden. Die Privatisierung von PostFinance bedeutet gleichzeitig deren Herauslösung aus dem Postkonzern. Spätestens im Zeitpunkt der Abgabe der Mehrheit muss die bisherige enge Verflechtung und Zusammenarbeit zwischen PostFinance und den übrigen Konzerngesellschaften bei der Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten entsprechend angepasst werden. Dies wiederum setzt eine Revision der Bestimmungen zur Grundversorgung im Postgesetz vom 17. Dezember 2010² (PG) voraus.

Zur Erarbeitung von Grundlagen für die anstehende politische Diskussion über die Grundversorgung der Zukunft haben das UVEK und die EFV eine unabhängige und interdisziplinäre Expertenkommission eingesetzt. Sie hat sich an zehn Sitzungen intensiv mit den drei Fragen auseinandergesetzt:

- Was beinhaltet die Grundversorgung der Zukunft mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten?
- Wie wird die Erfüllung dieser Grundversorgung sichergestellt?
- Wie wird diese Grundversorgung finanziert?

Vorliegender Bericht fasst die Diskussionen und Ergebnisse zusammen. Einleitend werden in Kapitel 2 die geltenden rechtlichen Grundlagen erläutert. In Kapitel 3 werden die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Grundversorgung dargelegt. Dazu hat sich die Kommission einerseits auf bereits vorhandene Berichte und Studien abgestützt und andererseits von nationalen und internationalen Experten (Swisscom Trust AG, WIK Consult AG, Copenhagen Economics, Postal Innovation Plattform, Weltpostverein) und Behördenvertretern (Bundesamt für Justiz, Fachsekretariat der Wettbewerbskommission, Eidgenössische Postkommission, Schweizerische Nationalbank) relevante Informationen und Marktdaten eingeholt. Zudem hat sie Vertreter der Schweizerischen Post (Post) und von PostFinance angehört. Interessierte Verbände konnten sich ebenfalls schriftlich zu ausgewählten Fragestellungen äussern. Kapitel 4 gibt einen Überblick über die Erfahrungen ausgewählter EU-Länder und die laufende Revision der europäischen Postrichtlinie. In Kapitel 5 leitet die Kommission die Legitimation für eine staatlich garantierte Grundversorgung her und formuliert die Eckpunkte für die künftige Grundversorgung. In Kapitel 6 werden zunächst die absehbaren Folgen eines Festhaltens am Status Quo aufgezeigt. Daran anknüpfend leitet die Kommission schliesslich ihre Empfehlung für die Ausgestaltung der Grundversorgung im Jahr 2030 ab. Die Kommission erachtet den Zeithorizont 2030 als sinnvoll, weil erfahrungsgemäss der politische Prozess bis zur Umsetzung mehrere Jahre dauert und innerhalb von diesem Zeitrahmen die relevanten Entwicklungen einigermaßen abschätzbar sind.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Verfassungsauftrag

Art. 92 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999³ (BV) beinhaltet einen Leistungsauftrag an den Bund. Dieser Verfassungsauftrag ist relativ vage formuliert und räumt dem Bundesgesetzgeber einen grossen Spielraum bei dessen Umsetzung ein.

In der Verfassung wird nicht definiert, was unter Grundversorgung zu verstehen ist. Bei der Festlegung des genauen Inhalts dieses Auftrags sind daher der Stand der Technik, die Bedürfnisse der Gesellschaft und der Wirtschaft sowie der zur Leistungserbringung notwendige Aufwand zu berücksichtigen.

¹ 21.048 Botschaft zur Änderung des Postorganisationsgesetzes und zu einem Bundesbeschluss über die Kapitalisierungszusicherung an die Schweizerische Post vom 30. Juni 2021 (BBI 2021 1668)

² SR 783.0

³ SR 101

Gemäss Art. 92 BV muss die Grundversorgung ausreichend sein. Aus dieser Anforderung ergeben sich zwei Vorgaben: So müssen zum einen alle Arten von Leistungen erbracht werden, die zur Erreichung der Ziele des betreffenden Dienstes notwendig sind. Zum anderen müssen die betreffenden Leistungen für alle Nutzergruppen, d. h. auch für Menschen mit Behinderungen, eine ausreichende Qualität (Zuverlässigkeit, Häufigkeit, Kapazität, Verfügbarkeit etc.) aufweisen. Damit überschneiden sich die Anforderungen von Abs. 2 teilweise mit der Pflicht von Art. 43a Abs. 4 BV, wonach die Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen müssen.

Diese Basisdienste müssen grundsätzlich in allen Landesteilen zugänglich und preiswert sein. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie so kostengünstig wie möglich sein müssen. Die Anbieterinnen müssen die Möglichkeit haben, einen angemessenen Gewinn zu erzielen, damit der Gewinnanreiz als Instrument zur Sicherstellung einer effizienten Leistungserbringung dienen kann. Natürlich wäre es nicht realistisch, für jede technisch mögliche Leistung ein preiswertes, flächendeckendes Angebot zu verlangen. Diese Forderung sollte nur das Basisangebot betreffen, welches eine breite Nachfrage befriedigen soll.

Gemäss Art. 92 Abs. 2 zweiter Satz BV werden die Tarife nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt. Das heisst allerdings nicht, dass die Tarife im ganzen Land gleich sein müssen. Mit dieser Vorschrift soll der regionale Zusammenhalt des Landes gewährleistet werden, indem sichergestellt wird, dass die Preise für die Leistungen der Grundversorgung in den verschiedenen Regionen nicht übermässig voneinander abweichen. Dieses Ziel entspricht auch dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV und der Forderung von Art. 43a BV, dass die Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen müssen.

2.2 Gesetzlicher Auftrag

Um den Auftrag von Art. 92 BV in Bezug auf die Postdienste zu konkretisieren, hat der Gesetzgeber einerseits das PG sowie die Postverordnung vom 29. August 2012⁴ (VPG) verabschiedet. Diese Erlasse bilden den gesetzlichen Rahmen für die gesamte gewerbsmässige Erbringung von Post- und Zahlungsverkehrsdiensten der Grundversorgung durch die Post. Andererseits regelt das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010⁵ über die Organisation der Schweizerischen Post (POG) wie die Post, die insbesondere mit der Sicherstellung der Grundversorgung betraut ist, organisiert ist, und legt deren Ziele fest. Gemäss POG ist die Post eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft.

Das PG bezweckt (Art. 1), der Bevölkerung und Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Postdienste sowie eine ausreichende Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten für alle Bevölkerungsgruppen und in allen Landesteilen zu angemessenen Preisen zu gewährleisten. Ausserdem sollen die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen der Postdienste geschaffen werden. Das PG regelt die beiden Grundversorgungsaufträge separat. Damit kann den verschiedenen Bedürfnissen und Eigenschaften der beiden Märkte – Logistik- bzw. Finanzmarkt – besser Rechnung getragen werden.

⁴ PostCom 2021: S. 39

⁵ PostCom 2021: S. 39

Gemäss PG werden die Postdienste in drei Kategorien unterteilt: reservierter Dienst (Monopol), nicht-reservierter Dienst und Wettbewerbsdienst. Die Grundversorgung umfasst den reservierten und den nicht reservierten Dienst.

| Grundversorgung | | Dienstleistungen ausserhalb Grundversorgung: Post und Private dürfen |
|--|--|---|
| Reservierter Dienst (Monopol): Nur Post (Art. 18 PG) | Nicht-reservierter Dienst: Post muss (Art. 14-17 PG) | |
| Briefe bis 50 g in die Schweiz eingehend | Briefe über 50 g bis 1 kg In- und Ausland | Briefe von 1001 bis 2000 g, Expressbriefe, Kurierdienste, nicht adressierte Sendungen |
| - | Pakete bis 20 kg In- und Ausland | Pakete 20 bis 30 kg |
| | Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung | Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in der Frühzustellung |
| | Zahlungsverkehrsdienste (Führung Zahlungsverkehrskonto, Einzahlungen, Auszahlungen, Überweisungen) | Weitere Dienstleistungen (z. B. Sparkonto, etc.) |

Tabelle 1: Heutiger Umfang der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten

Die Post ist gesetzlich verpflichtet, die im PG und in der VPG festgelegte Grundversorgung zu gewährleisten. Im Bereich Zahlungsverkehr hat der Bundesrat die Erfüllung der Grundversorgung an PostFinance übertragen. Das PG legt fest, welche Postdienste bzw. in welchem Umfang die Post diese sicherstellen muss (Art. 14 PG).

Die im Grundversorgungsauftrag enthaltene Beförderungspflicht soll sicherstellen, dass Postsendungen im Sinne des PG (Art. 2 Abs. b PG) angenommen und zugestellt werden. Damit verbunden ist auch die Verpflichtung der Post, landesweit ein flächendeckendes Netz an Zugangspunkten zu betreiben. Zu diesem Zweck erbringt die Post eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Briefeinwürfen sowie einer flächendeckenden Versorgung mit bedienten Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen). Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen für alle Bevölkerungsteile in angemessener Distanz mit zumutbarem Aufwand erreichbar sein.

Der Verordnungsgeber hat die Dienstleistungen im Einzelnen geregelt, die Vorgaben zum Zugang konkretisiert und weitere Anforderungen zur Qualität (Laufzeit, Frequenz etc.) festgelegt. Die angemessene Distanz hat er in Form von konkreten Erreichbarkeitsvorgaben definiert. Diese sind eingehalten, wenn 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln (ÖV) eine Poststelle oder Agentur innert 20 Minuten erreichen können. In städtischen Gebieten und Agglomerationen muss mindestens ein bedienter Zugangspunkt garantiert sein. Wird die Schwelle von jeweils 15 000 Einwohnerinnen und Einwohner oder Beschäftigten überschritten, so ist ein weiterer Zugangspunkt zu betreiben.

Der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr enthält – anders als bei den Postdiensten - keine Vorgaben über die Art und Weise, wie der Zugang zu den Dienstleistungen gewährt werden muss. Die technologieneutral formulierten Vorgaben ermöglichen es PostFinance, die Dienstleistungen flexibel auszugestalten und die sich ändernden Bedürfnisse der Wirtschaft zu berücksichtigen. So können diese über die herkömmlichen Kanäle des Postnetzes (bedienter Schalter), mit Geldautomaten (unbedient) oder auch mit digitalen Lösungen bereitgestellt werden. Der Spielraum wird begrenzt durch die Vorgabe, dass Bargelddienstleistungen für 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit ÖV innert 20 Minuten erreichbar sind. In Gebieten, in denen nur eine Agentur vorhanden ist, muss die Post die Bareinzahlung am Domizil oder in anderer geeigneter Weise anbieten.

Der Gesetzgeber gibt der Post Grundsätze zur Preisgestaltung für die Dienstleistungen der Grundversorgung vor. Sie muss die Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen festlegen. Dies bedeutet zum einen, dass sie aus Sicht der Kundschaft angemessen sein müssen. Zum anderen müssen sie kostendeckend ausgestaltet sein. Dies ist wichtig vor dem Hintergrund, dass die Post die für die Erbringung

der Grundversorgung notwendige flächendeckende Infrastruktur im Wesentlichen aus ihren eigenen Mitteln bereitstellen muss. Hierfür gewährt das PG einen reservierten Dienst. Zudem sollen die Erträge aus den nicht-reservierten Diensten und aus den Wettbewerbsbereichen die Grundversorgung mitfinanzieren.

3 Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen

3.1 Marktentwicklungen

3.1.1 Postmarkt

Die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten ist finanziell von grosser Bedeutung für den Postkonzern. In 2020 erwirtschaftete die Post mit Grundversorgungsdiensten rund 3.4 Milliarden Franken oder 47 % des gesamten Konzernumsatzes (7.3 Mrd. Fr.). Der Grundversorgungsauftrag mit Postdiensten hat rund 37 % zum Konzernumsatz (2.7 Mrd. Fr.) beigetragen.⁶

3.1.1.1 Briefe

Die von der Post im Bereich der Grundversorgung beförderten Inlandbriefe bis 2 kg sind seit 2002 von 3 Milliarden (Höchststand) kontinuierlich auf rund 1.7 Milliarden Sendungen in 2020 zurückgegangen (-42 %)⁷. In 2020 betrug der Marktanteil der Post an den in der Schweiz versendeten Briefe 96 %. Damit ist die Post vor Quickmail weiterhin klar die führende Anbieterin im Briefmarkt. Obwohl die alternativen Postunternehmen ihre Marktanteile seit der Teilliberalisierung des Briefmarktes laufend steigern konnten, ist aufgrund des Restmonopols ein Grossteil der Sendungen nach wie vor der Post vorbehalten. In 2020 waren 71 % der von der Post zugestellten Inlandbriefe leichter als 50 g.⁸

Die Pro-Kopf-Briefmenge⁹ ist mit 351 Sendungen (2019) in der Schweiz vergleichsweise hoch (AT: 175; DE: 182; FR: 147, IT: 49)¹⁰. Die Post schätzt, dass die von ihr beförderte Inlandbriefmenge bis 2030 auf 1 Milliarde zurückgehen wird, was einem Rückgang von rund 40 % innert 10 Jahren entsprechen würde. Dies würde bedeuten, dass eine Einwohnerin oder ein Einwohner durchschnittlich noch zwei Briefe pro Woche erhält. Hauptgrund für den Rückgang ist die Substitution von physischen Briefen durch elektronische Kommunikationsmittel. Die Bedeutung der Privatkunden nimmt seit Jahren ab. Heute werden rund 93 % der Briefe von Unternehmen (inkl. Behörden) verschickt. Die innerhalb der Schweiz von Geschäftskunden an Private und Unternehmen versendeten Briefe stellen entsprechend auch die umsatzstärkste Dienstleistung der Grundversorgung dar. 83 % des Umsatzes mit Inlandbriefen werden von grösseren Geschäftskunden, die ihre Sendungen unabhängig vom Poststellennetz aufgeben, generiert. Während Geschäftskundenprodukte profitabel sind, weisen Privatkundenprodukte seit Jahren negative Renditen auf. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass bei den Privatkunden wegen der dezentralen Annahme und dem grösserem Sortieraufwand höhere Kosten anfallen. Doch trotz Briefmengenrückgang sind die Briefe nach wie vor gewinnträchtiger als die Pakete.

3.1.1.2 Pakete

Die von der Post im Bereich der Grundversorgung verarbeitete Paketmenge bis 20 kg hat von 2002 bis 2020 um rund 65 % zugenommen. Im Paketmarkt gibt es mehr Wettbewerb als im Briefmarkt. Trotz der vollständigen Paketmarktöffnung in 2004 lag der umsatzmässige Marktanteil der Post im Bereich der Grundversorgung in 2020 immer noch bei 83 % und ist seit mehreren Jahren konstant.¹¹

Bei der Pro-Kopf-Paketmenge steht die Schweiz mit 25 Sendungen in 2019 im europäischen Mittelfeld (AT: 28; DE: 41; FR: 9, IT: 10)¹². Die Post erwartet, dass sich das starke Wachstum fortsetzen wird.

⁶ PostCom 2021: S. 39

⁷ Post 2021

⁸ PostCom 2021: S. 14

⁹ Darin sind auch der grenzüberschreitende Briefverkehr und von alternativen Anbieterinnen beförderte Briefsendungen enthalten.

¹⁰ Europäische Kommission 2021a

¹¹ PostCom 2021: S. 13

¹² Europäische Kommission 2021a

Eine genaue Prognose ist jedoch schwierig. Die Post geht in einem mittleren Szenario von einem Wachstum von rund 25 % bis 2030 aus. Die Inlandpakete von Geschäftskunden gehören zu den umsatzstärksten Dienstleistungen der Grundversorgung. Die Geschäftskunden tragen rund 90 % zum Umsatz bei.

Der Digitalisierungsschub hat dem e-Commerce in den letzten Jahren starken Auftrieb verliehen. Die Umsätze von Schweizer Onlineshops sind in 2020 um rund 27 % gegenüber dem Vorjahr gewachsen. Für 2021 wird mit einem weiteren Anstieg von ca. 15 % gerechnet.¹³ Dabei wächst der Onlineeinkauf bei inländischen Händlern stärker als jener aus dem Ausland. In 2020 hat sich der Inlandkonsum um 32 % auf 11 Milliarden Franken erhöht, während der Auslandeinkauf um 5 % auf 2.1 Milliarden Franken zugelegt hat¹⁴. Trotz dieser rasanten Entwicklung liegt die Schweiz im internationalen Vergleich bei den e-Commerce-Umsätzen immer noch weit unter dem europäischen Durchschnitt. In 2019 war nur rund 15 % des Gesamtumsatzes im Detailhandel auf Onlinehandel zurückzuführen. In der EU lag dieser Anteil bereits bei 18 % (2020: 20 %) und beim Spitzenreiter Irland sogar bei 34 % (2020: 45 %)¹⁵. Ein Aufholeffekt der Schweiz und somit eine weitere Zunahme der Relevanz des Onlinehandels ist zu erwarten. Das zeigen die Entwicklungen in den letzten Jahren aus Nutzersicht. Online-Einkäufe haben über alle Bevölkerungsgruppen hinweg markant zugenommen. Grosse Unterschiede zeigen sich v. a. zwischen den Altersgruppen und Bildungsniveaus, während die regionalen Unterschiede gering ausfallen.¹⁶

3.1.1.3 Zeitungen und Zeitschriften

Die Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften ist seit Jahren rückläufig (2002-2020: -12 %). In 2020 hat die Post 964 Millionen Exemplare befördert. Der Deckungsbeitrag dieser Dienstleistung ist seit Jahren negativ (2020: -93 Mio. Fr., was einer Rendite von -38 % entspricht). Gemäss Schätzung der Post wird sich das Volumen bis 2030 u. a. getrieben durch die verstärkte Nutzung von Onlinemedien um weitere 36 % verringern. Im Gegensatz zur Frühzustellung¹⁷, bei welcher mehrere Anbieterinnen im Wettbewerb stehen, ist in der Tageszustellung die Post die einzige Anbieterin, welche täglich flächendeckend Zeitungen und Zeitschriften gebündelt mit weiteren Postsendungen zustellt.

¹³ Zumstein et al. 2021

¹⁴ Handelsverband.swiss 2021

¹⁵ Bundesamt für Statistik 2021a. Für die Schweiz liegen keine 2020-er Daten vor.

¹⁶ Bundesamt für Statistik 2021b

¹⁷ Zustellung von Tages- und Wochenzeitungen werktags bis spätestens 6.30 Uhr und von Sonntagszeitungen sonntags bis spätestens 7.30 Uhr

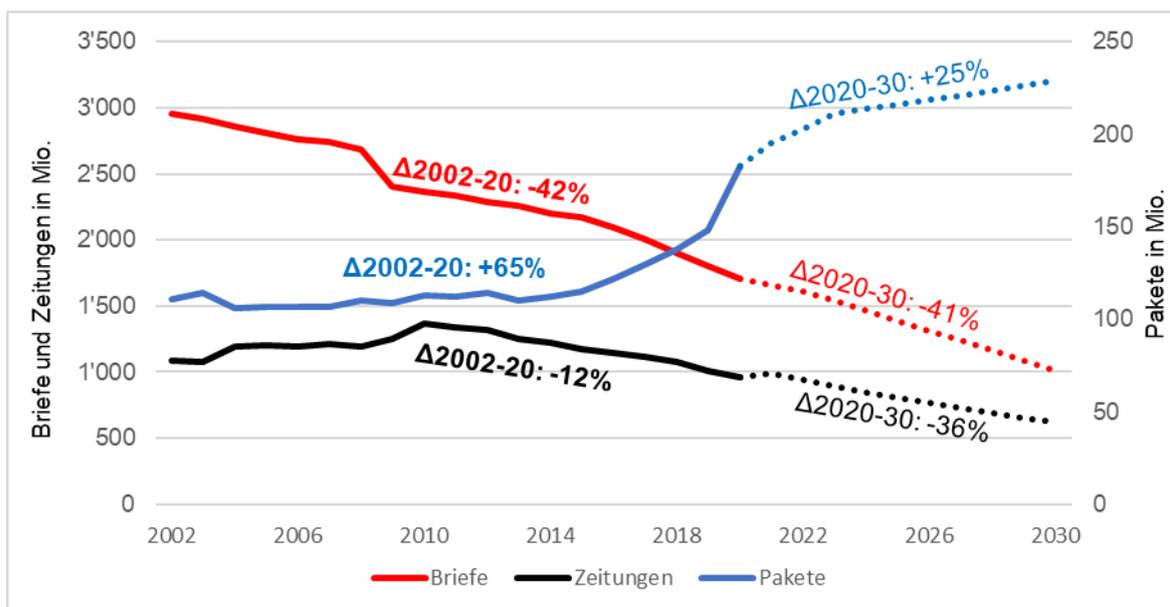


Abbildung 1: Mengenenwicklung der Post seit 2002 und Prognose bis 2030 (Quelle: Post)

3.1.1.4 Zugangspunkte

Die Mengenenwicklung auf Konzernebene spiegelt sich auch im Poststellennetz wieder, wie die Angaben der Post zeigen: Seit 2000 ist die im Netz abgewickelte Briefmenge um 75 % gesunken, während die Paketmenge im selben Zeitraum um rund 25 % gestiegen ist. Die Anzahl der Bareinzahlungen ist um 57 % gesunken. Die relative Bedeutung des Poststellennetzes hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen, da den Kunden zunehmend Alternativen zur Abwicklung von Postgeschäften ausserhalb von Poststellen geboten werden. In 2020 wurden nur noch 27 % der gesamten Briefmenge über das Netz der Post abgewickelt (2005: 41 %). Bei den Paketen war der Rückgang auch aufgrund der steigenden Retouren weniger stark ausgeprägt (2005: 30 %; 2020: 22 %). Bei den Finanzdienstleistungen zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei der Barzahlungsverkehr der Grundversorgung weiterhin nur am Postschalter – und nicht in Agenturen – abgewickelt werden kann.

Privatkunden (inkl. kleinere Unternehmen und Institutionen) haben in 2020 16 % der Briefe am Postschalter (inkl. Agenturen) aufgegeben. Mehr als die Hälfte der Briefe (59 %) wurden an Geschäftskundenschaltern aufgegeben oder abgeholt und 11 % digital angeliefert.

Im europäischen Vergleich betreibt die Post ein sehr dichtes Netz an bedienten Zugangspunkten¹⁸. Der Agenturanteil liegt mit 54 % deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 78 %.

3.1.1.5 Regionale Entwicklungen

Die Grundversorgungsdienste werden über alle Regionen hinweg ähnlich genutzt. Beim Versand und Empfang von Briefen sind kaum regionale Unterschiede in der Nutzungshäufigkeit erkennbar.¹⁹ In allen Sprachregionen ist eine abnehmende Nutzung zu erwarten²⁰. Paketdienste werden in Agglomerationen und in ländlichen Gebieten öfter genutzt als in den Kernstädten²¹. Dies dürfte daran liegen, dass in den Städten mehr stationäre Einkaufsmöglichkeiten in kurzer Distanz erreichbar sind. In der Peripherie werden bestimmte Produkte hingegen vergleichsweise öfter online bestellt. Eine Wachstumstendenz ist aber in der ganzen Schweiz zu erkennen.²² Die Zahl der zugestellten Zeitungen und Zeitschriften

¹⁸ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 39

¹⁹ Demoscope 2017: S. 20, 42-43

²⁰ Link 2020: S. 13

²¹ Demoscope 2017: S. 24

²² Link 2020: S. 43-44

entwickelt sich in allen Regionen rückläufig.²³ Aufgrund der sinkenden Besucherfrequenz reduzierte die Post in den letzten Jahren unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben die Zahl der eigenbetriebenen Poststellen in allen Regionen, insbesondere aber in den ländlichen Gebieten. Gleichzeitig erweiterte sie ihr Netz um alternative Zugangsformen wie Agenturen in Partnerbetrieben, der Hausservice und Paketautomaten.²⁴

3.1.1.6 Innovationen

Der Postmarkt und insbesondere das wachsende Paketsegment befinden sich in einem kompetitiven und sehr innovativen Umfeld. Durch die starke Zunahme beim Onlinehandel gewinnen die Zustellgeschwindigkeit und der Zustellort massiv an Bedeutung. Einerseits optimieren die Postunternehmen interne Prozesse und Abläufe laufend. Andererseits entwickeln sie ihr Angebot weiter.

Am sichtbarsten sind Innovationen auf der letzten Meile, d. h. im Zustellprozess: Es werden sowohl alternative Zustellformen genutzt (z. B. kontaktlose Abholstationen, Lieferung in den Kofferraum oder direkt in die Wohnung, Zustellung durch selbststeuernde Roboter) als auch neue Möglichkeiten der Sendungssteuerung durch den Kunden eingesetzt (z. B. flexible Fixierung von Zustellzeit/-ort, Nachverfolgung von Postsendungen).

Technologische Fortschritte in den Bereichen Artificial Intelligence (AI) und Predictive Analytics helfen den Postunternehmen, die individuellen Bedürfnisse und Besonderheiten einzelner Nutzer immer besser zu verstehen und zu antizipieren. Die Automatisierung der Logistik und Zustellung ermöglicht eine spezifischere und kostengünstigere Versorgung von ländlichen Regionen.

Weiterführende Ausführungen zu den relevanten Marktentwicklungen in der Schweiz und im Ausland finden sich im Bericht des BAKOM zu den Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten vom 22. Januar 2021²⁵.

Erkenntnisse

- Briefe werden verstärkt digital substituiert und verlieren an Bedeutung. Bis 2030 dürften Einwohnerinnen und Einwohner wöchentlich durchschnittlich noch zwei Briefe erhalten.
- Die Paketmengen werden weiter zunehmen. Eine qualitativ hochstehende Versorgung mit Paketdiensten wird zu einem wichtigen Standortfaktor für die Regionen. Der Paketversand wird dank neuen Zustellformen zusätzlich an Attraktivität gewinnen.
- Bis 2030 werden tagesaktuelle Nachrichten überwiegend digital konsumiert werden.
- Poststellen werden immer weniger frequentiert. Gleichzeitig entstehen neue Technologien, welche den Zugang zu den Dienstleistungen auch mobil und ohne persönliche Bedienung vor Ort gewährleisten können.
- Die Bedürfnisse und das Nutzungsverhalten wandeln sich in allen Regionen vergleichbar.
- Die Post generiert mehrheitlich mit grösseren Geschäftskunden Erträge. Privatkunden und KMU spielen als Absender eine untergeordnete Rolle.

²³ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 28

²⁴ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 35-41

²⁵ Bundesamt für Kommunikation 2021

Implikationen

- Die veränderten Nutzungsbedürfnisse sind im aktuellen Grundversorgungsauftrag nicht reflektiert. Das heutige Angebot wird in 2030 nicht mehr zeitgemäss sein.
- Bis 2030 braucht es deshalb eine Anpassung des Grundversorgungsauftrags an die veränderten Bedürfnisse.
- Das grundversorgungsbeauftragte Unternehmen muss mehr Flexibilität in der Leistungserbringung erhalten, damit es adäquat auf die veränderte und dynamische Nachfrage reagieren kann.
- Aktuell ist die Grundversorgung auf die Privatkunden ausgerichtet. Dieser Ansatz steht im Widerspruch zur realen Kundenstruktur, bei welcher die Geschäftskunden eine prominente Rolle spielen. Grössere Geschäftskunden²⁶ sind bei den Briefen und Paketen für 83 bzw. 90 % der Umsätze verantwortlich.

3.1.2 Zahlungsverkehrsmarkt

Jede Waren- und Dienstleistungstransaktion bedingt einen Geldtransfer. Ein sicherer, effizienter und stabiler Zahlungsverkehr ist deshalb von zentraler Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft und damit von erheblichem öffentlichen Interesse. Vereinfacht kann der Zahlungsverkehr in zwei Säulen eingeteilt werden: dem baren und unbaren Zahlungsverkehr. Für beide Zahlungswege sind umfangreiche infrastrukturelle Massnahmen nötig.

Für den baren Zahlungsverkehr muss die Versorgung der Volkswirtschaft mit Bargeld sichergestellt werden. In der Schweiz liegt das Monopol für die Ausgabe von Banknoten bei der Schweizerischen Nationalbank (SNB)²⁷, welche gesetzlich verpflichtet ist, die Versorgung mit Bargeld sicherzustellen²⁸. PostFinance hat im baren Zahlungsverkehr eine wichtige Rolle. Mit der durch die Post bereitgestellten Infrastruktur für die Abwicklung des Barzahlungsverkehrs bietet sie flächendeckend Barzahlungsdienste an und trägt in hohem Masse zur finanziellen und sozialen Inklusion (Einsatz ohne digitale Geräte) in der Schweiz bei. Das im Poststellennetz eingehende Bargeld wird durch PostFinance an die SNB zurückgeführt. Der unbare Zahlungsverkehr bestand in der Vergangenheit hauptsächlich aus Kontoüberweisungen. Heute gehören auch unbare Zahlungsmittel wie Debit- und Kreditkarten oder mobile Bezahl-Apps dazu. Der Zahlungsverkehrsmarkt ist stark dynamisch. Primärer Treiber ist die fortschreitende und zunehmende Durchdringung der Digitalisierung. Technische Innovationen tangieren die Wertschöpfungskette und erschliessen neue Märkte (z. B. in der Logistik). Traditionelle Anbieterinnen im unbaren Zahlungsverkehr sehen sich zunehmend mit neuer Konkurrenz konfrontiert. Auch das Engagement von Big Techs und FinTechs sowie digitalen Projekten traditioneller Banken verändert die Akteurlandschaft. Finanz- und weitere Dienstleistungen verschmelzen zunehmend.

Die disruptiven Entwicklungen im unbaren Zahlungsverkehr erhöhen den Druck auf die klassischen Ertragsfelder und damit auf die Kostenbasis der traditionellen Banken. Die künftige Konkurrenzfähigkeit von klassischen Banken hängt davon ab, wie stark sie ihre Strategie entlang der neuen Stossrichtungen entwickeln können. Aus dem Blickwinkel von PostFinance kommt erschwerend hinzu, dass sie durch das Hypothekar- und Kreditvergabeverbot bei möglichen Ertragsfeldern stärker eingeschränkt ist.

Die Anbieterlandschaft im unbaren Zahlungsverkehr ist international dominiert, wobei in vielen Ländern auch nationale Netzwerke eine wichtige Rolle spielen. Zu erwähnen sind insbesondere die weltweit präsenten Karten-Netzwerke²⁹ Visa und Mastercard. Neben internationalen Anbietern haben sich auch nationale Netzwerke herausgebildet, dies oftmals getrieben von Banken(gruppen). In der Schweiz sind es TWINT³⁰ und die PostFinance-Card. Darüber hinaus setzen v. a. in den Nachbarländern immer

²⁶ Erhebungen der Post zeigen, dass rund die Hälfte der Privatkunden tatsächlich Privatkunden sind. Die andere Hälfte umfassen KMU und andere Institutionen wie bspw. Vereine.

²⁷ Art. 7 Bundesgesetz über die Währung und Zahlungsmittel (WZG), SR 941.10

²⁸ Art. 5 Abs. 2 Bst. b Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (NBG), SR 951.11

²⁹ Engl. Card Scheme

³⁰ Bezahl-App der Schweiz. Die Twint AG gehört den grössten Schweizer Banken: BCV (Banque Cantonale Vaudoise), Credit Suisse, PostFinance, Raiffeisen, UBS, Zürcher Kantonalbank sowie SIX und Worldline.

mehr Menschen auf Neo- oder Smartphone-Banken (z. B. Revolut, N-26 Klarna, Neon), die keine physischen Filialen betreiben und einen niederschweligen Zugang zu ihren Leistungen ermöglichen.³¹

Die zunehmende Durchdringung der Digitalisierung wirkt sich negativ auf die Nachfrage nach klassischen Barzahlungsdiensten aus. Während Ein- und Auszahlungen vom Bargeld am Postschalter seit Jahren stark rückläufig sind, steigt die Nutzung von elektronischen Angeboten kontinuierlich. Von besonderer Bedeutung sind kartengestützte Zahlverfahren, sei es direkt mit der Plastikkarte (Debit oder Kreditkarte) am physischen Point of Sale (POS – Verkaufsort) oder mittels im Hintergrund abgewickelten unbaren Zahlweisen, wie bei zahlreichen Anwendungen im mobilen Bezahlen und bei Internetbezahlverfahren üblich. Treiber für diesen Trend sind Preis, Sicherheitsniveau, Verfügbarkeit und Verbreitung neuer Technologien, innovative Bezahlösungen sowie Änderungen von Verhaltensweisen und Rahmenbedingungen in der Corona-Pandemie. Die Entwicklung wirft Fragen hinsichtlich der Marktmacht weniger Systemanbieter im Kartenbereich und hinsichtlich des Konsumenten- und Datenschutzes auf.

Bargeld spielt angesichts der hohen Durchdringung von Kontoverbindungen bei der Schweizer Wohnbevölkerung und Unternehmen seit einiger Zeit für grössere bzw. regelmässige Zahlungen (z. B. Miet- oder Salärzahlungen, Stromrechnung, etc.) nur noch eine geringe Rolle. Im Vergleich zur Zahlungsmittelumfrage 2017³² sind die Nutzungsanteile in den letzten Jahren massiv zurückgegangen. Nach wie vor ist Bargeld in der Schweiz jedoch von Bedeutung und wird nicht in allen Bereichen durch digitale Alternativen ersetzt. Bargeld hat hinsichtlich Schutz der Privatsphäre bzw. Wahrung der Anonymität beim Bezahlvorgang wichtige Vorzüge gegenüber bargeldlosen Zahlungsmitteln. Bargeld wird v. a. als Wertaufbewahrungsmittel und für das Bezahlen von kleineren Beträgen am Verkaufspunkt oder in der Gastronomie verwendet. So haben gemäss Zahlungsmittelumfrage 2020³³ rund 97 % der Befragten Bargeld im Portemonnaie oder zuhause für alltägliche Ausgaben. Die abnehmende Nutzung von Bargeld ist in städtischen Gebieten stärker ausgeprägt als in ländlichen Regionen, ist gesamthaft betrachtet jedoch regionsübergreifend feststellbar. Die Verschiebung vom Bargeld hin zu bargeldlosen Zahlungsmitteln zieht sich über alle Bevölkerungsgruppen hinweg, wenn auch in unterschiedlicher Intensität.

Inwieweit Bargeld in der Zukunft noch nachgefragt wird, ist heute schwierig zu beurteilen. Ebenfalls ist offen, ob, wann und in welchem Umfang digitale Zentralbankwährungen etabliert werden können. Die SNB lehnt zurzeit die Einführung einer solchen zumindest für Retailkunden auch aus währungspolitischen Gründen ab. Sie verweist auf die effektiven und effizienten existierenden Zahlungsverkehrssysteme.

Wichtig ist jedoch, dass es für den Zugang zu diesen Zahlungsverkehrssystemen (inkl. Karten und Apps) heute fast immer eines Kontos bedarf. Zwar gibt es die Möglichkeit, ein solches Konto bspw. auf einem Mobiltelefon zu führen (Wallet). Aber auch dieses setzt aus Compliance-Gründen eine Vertragsbeziehung mit einem Finanzdienstleister voraus. Der Zugang zum Zahlungsverkehr kann heute also nicht vollständig vom Zugang zu Kontodienstleistungen getrennt werden.

Die Nutzungssteigerung bei den digitalen Zahlungsverkehrsdiensten führt mittel- und langfristig zu einem geringeren Bedarf an physischen Kontaktstellen und dabei insbesondere an bedienten Schaltern. Die stark rückläufige Inanspruchnahme der Postschalter wirkt sich negativ auf die Rentabilität des Postnetzes bzw. der heute durch PostFinance erbrachten Grundversorgung im Zahlungsverkehr aus. Gleichzeitig erfordert die Weiterentwicklung von Zahlungsverkehrsprodukten für die technologisierte Welt hohe Investitionen. Hier spielen insbesondere Skaleneffekte bei der technischen Infrastruktur sowie Netzwerkeffekte. Zahlungsverkehrsnetzwerke benötigen daher eine gewisse kritische Grösse, um für die Kundschaft attraktiv und betriebswirtschaftlich sinnvoll zu sein.

³¹ Ti&m/Hochschule Luzern 2021

³² Schweizerische Nationalbank 2018

³³ Schweizerische Nationalbank 2021

Mit ihrer breiten Kundenbasis bleibt PostFinance auf absehbare Zeit ein wichtiger Player im Zahlungsverkehr. Das Volumen im baren Zahlungsverkehr sinkt, so dass die Fixkosten für die Leistungsbereitstellung auf immer weniger Transaktionen umgelegt werden müssen, bis letztlich die betriebswirtschaftliche Sinnhaftigkeit nicht mehr gegeben ist. Im Bereich des unbaren Zahlungsverkehrs ist PostFinance zumindest heute gut positioniert. Generell besteht durch die technologischen Entwicklungen jedoch das Risiko, dass der Anteil von PostFinance an der Wertschöpfungskette kleiner wird, was mittelfristig Erträge und strategische Positionierung nachteilig beeinflusst.

Erkenntnisse

- Die Digitalisierung und damit verbundene Innovationen treiben den Strukturwandel im Zahlungsverkehrsmarkt rasch und grundlegend voran.
- Trotz des wachsenden Marktdurchdringungsgrads von Bezahlkarten und anderen innovativen Zahlungsmitteln ist die Aufrechterhaltung von Bargelddienstleistungen aus regional-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Gründen zumindest heute noch erforderlich.
- Mit dem Rückgang der Barzahlungsgeschäfte am Schalter nimmt die Wichtigkeit der physischen Zugangspunkte ab, was sich negativ auf deren Rentabilität auswirkt.
- Die heute bestehende Verpflichtung zu flächendeckenden physischen Dienstleistungen ist mittel- und langfristig nicht mehr eigenwirtschaftlich finanzierbar.

Implikationen

- Barer und unbarer Zahlungsverkehrsdienste interagieren miteinander. Die Inanspruchnahme bzw. Abwicklung von Barzahlungstransaktionen setzt fast immer auch ein Zahlungsverkehrskonto voraus.
- Der Grundversorgungsauftrag ist möglicherweise zu eng gefasst, da er die vielfältigen digitalen Zugangsformen zu wenig miteinbezieht und eine effizientere und bedürfnisgerechtere (kundenorientierte) Erbringungsform nicht ermöglicht.
- Die wachsende Marktmacht weniger Systemanbieter im Kartenbereich wirft Fragen zum Konsumenten- und Datenschutz und allfällig notwendigen flankierenden Massnahmen zum Grundversorgungsauftrag auf.
- Ein Augenmerk ist auf die Auswirkungen der neuen Geschäftsmodelle auf die Sicherheit und Effizienz der Zahlungsverkehrsinfrastruktur zu richten.

3.2 Technologische Rahmenbedingungen für digitale Substitution

Die Digitalisierung ist der zentrale Treiber für das veränderte Nutzungsverhalten in der Bevölkerung und der Wirtschaft. Die Frage, welche Grundversorgungsdienste künftig wie stark in Anspruch genommen werden, hängt stark von den technologischen Rahmenbedingungen ab. Für die digitale Substitution sind drei Faktoren entscheidend: Der Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur, die digitale Kompetenz der Bevölkerung und der Entwicklungsstand von e-Government-Angeboten. Auf der Produktionsseite ermöglicht der technologische Fortschritt neue Arbeitsformen.

3.2.1 Aktueller Ausbaustand der Telekommunikationsinfrastruktur und künftige Entwicklung

Sowohl für die Nutzung der wichtigsten Substitutionskanäle für Briefe (z. B. e-Mail und Messenger Apps) als auch den physischen Zahlungsverkehr (e-Banking) reicht eine Telekommunikationsinfrastruktur mit einer langsamen Übertragungsgeschwindigkeit von weniger als 10 Mbit/s aus. Die Abdeckung mit tiefen Übertragungsbandbreiten ist in der Schweiz heute flächendeckend gewährleistet. In den meisten Regionen sind bereits deutlich höhere Bandbreiten verfügbar. Schätzungsweise rund 57 % der Wohnungen und Geschäfte sind mit den leistungsfähigsten Glasfasertechnologien (FTTH oder FTTB³⁴) erschlossen.³⁵

³⁴ FTTH: Fiber to the home; FTTB: Fiber to the business

³⁵ Das BAKOM betreibt basierend auf freiwilligen Datenlieferungen der Netzbetreiber zusammen mit Swisstopo einen öffentlich zugänglichen Breitbandatlas, der eine Übersicht über die Versorgungssituation der Breitbandnetze gibt. Es ist möglich, die Detailinformation für spezifische Regionen anzuschauen. Die aktuellsten Zahlen stammen vom April 2021. Abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Telekommunikation > Breitbandatlas.

Der Ausbau der Breitbandnetze in der Schweiz ist nach wie vor im Gange. Swisscom beabsichtigt bis Ende 2025 rund 60 % der Wohnungen und Geschäfte mit FTTH zu erschliessen, was gegenüber 2019 praktisch einer Verdoppelung entspricht. Die Swiss Fibre NET AG, die Partnerin von Salt und Sunrise, hat im Januar 2021 angekündigt, dass sie ihr Glasfasernetz bis Ende Jahr um einen Sechstel auf gesamthaft 700 000 Haushalte ausbauen will.

Bei der Mobilfunktechnologie werden zurzeit von den Netzbetreibern in der Schweiz die Netze der 5. Generation (5G) aufgebaut. Eine Basisversion von 5G deckt bereits 82 % der Fläche resp. 96 % der Bevölkerung in der Schweiz ab. Die am weitesten verbreitete Mobilfunktechnologie der 4. Generation deckt über 99 % der Schweiz ab.

Die ländlichen Gebiete in der Schweiz sind vergleichsweise gut abgedeckt. Die Verfügbarkeit mit Datenraten von 30 Mbit/s ist in ruralen Gebieten mit 91.8 % deutlich höher als im europäischen Durchschnitt (59.3 %). Bei der landesweiten Abdeckung mit Glasfasern bis in die Gebäude (FTTH/B) schneidet die Schweiz im europäischen Vergleich mittelmässig ab: 16 von 30 europäischen Ländern weisen eine höhere Abdeckung mit FTTH/B aus als die Schweiz (Stand 2019).

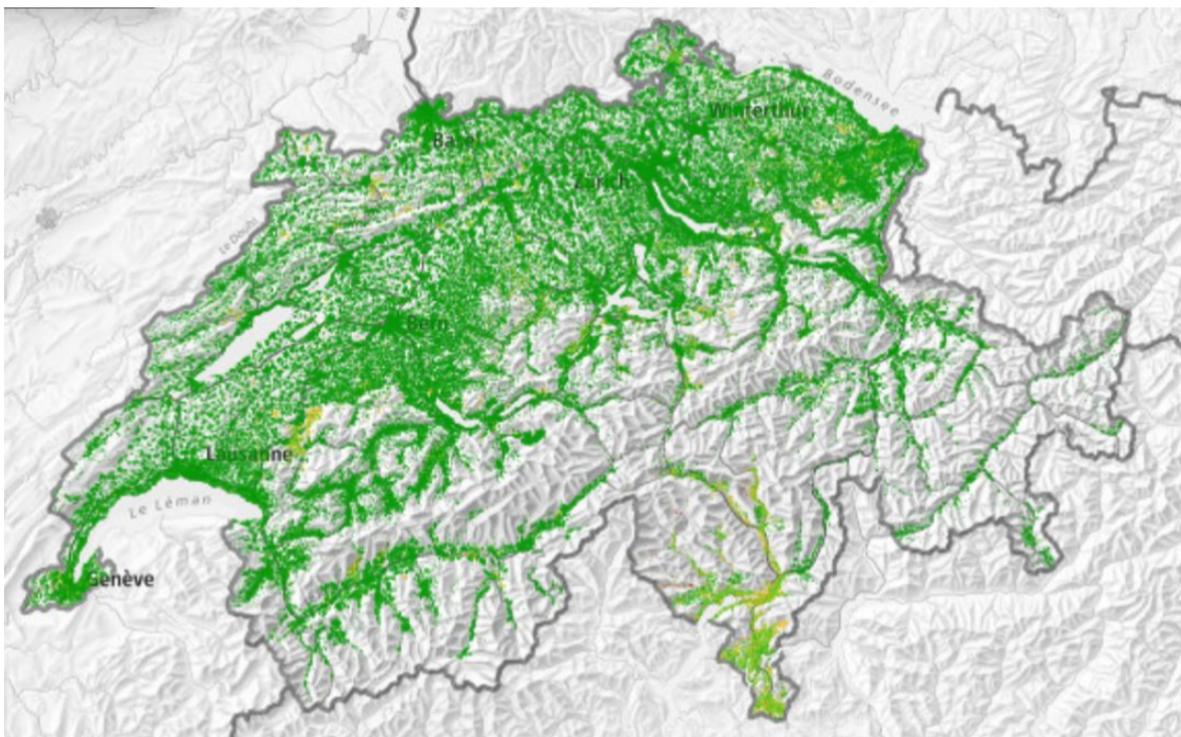


Abbildung 2: Geografische Abdeckung mit Hochbreitband Schweiz (Upload \geq 1 Mbit/s, Download \geq 10 Mbit/s)

Erkenntnisse

- Die Telekominfrastruktur der Schweiz ist stark ausgebaut und wird laufend weiterentwickelt.
- Die Infrastruktur gewährleistet eine flächendeckende Nutzung von digitalen Kommunikations- und Zahlungsmitteln.

Implikationen

- Die Schweiz verfügt für weitere Digitalisierungsschritte über eine gute Infrastruktur.
- Die Versorgung mit Internetzugängen ist für eine (vollständig) digitale Erbringung von Kommunikations- und Zahlungsverkehrsdiensten schon heute ausreichend.

3.2.2 Digitale Kompetenz

Ein weiterer Erfolgsfaktor für die digitale Transformation physischer Vorgänge ist die digitale Kompetenz der Bevölkerung. Im Gesamtranking des International Digital Economy and Society Indexes

(I-DESI)^{36,37} belegt die Schweiz den 5. Rang hinter den USA, Dänemark, Finnland und den Niederlanden.

Bei der Integration digitaler Technologien belegt die Schweiz den ersten Rang. Dies ist auf die besonders gute Verfügbarkeit der neusten Technologien, das hohe Investitionsvolumen in digitale Technologien, die hohe Anzahl sicherer Internetservern und den allgemeinen Wohlstand des Landes zurückzuführen. Bei der Digitalisierung öffentlicher Dienste ist die Schweiz hingegen weit unterdurchschnittlich und belegt den 31. Platz. Dies, weil in der Schweiz die Online-Verfügbarkeit von behördlichen Informationen, online durchgeführte Konsultationen, elektronische Abstimmungen sowie die Verfügbarkeit von Open-Data noch nicht weit fortgeschritten sind. Bei der Konnektivität und der Internetnutzung liegt die Schweiz jeweils auf dem 7. Rang und beim Humankapital auf dem 9. Rang.

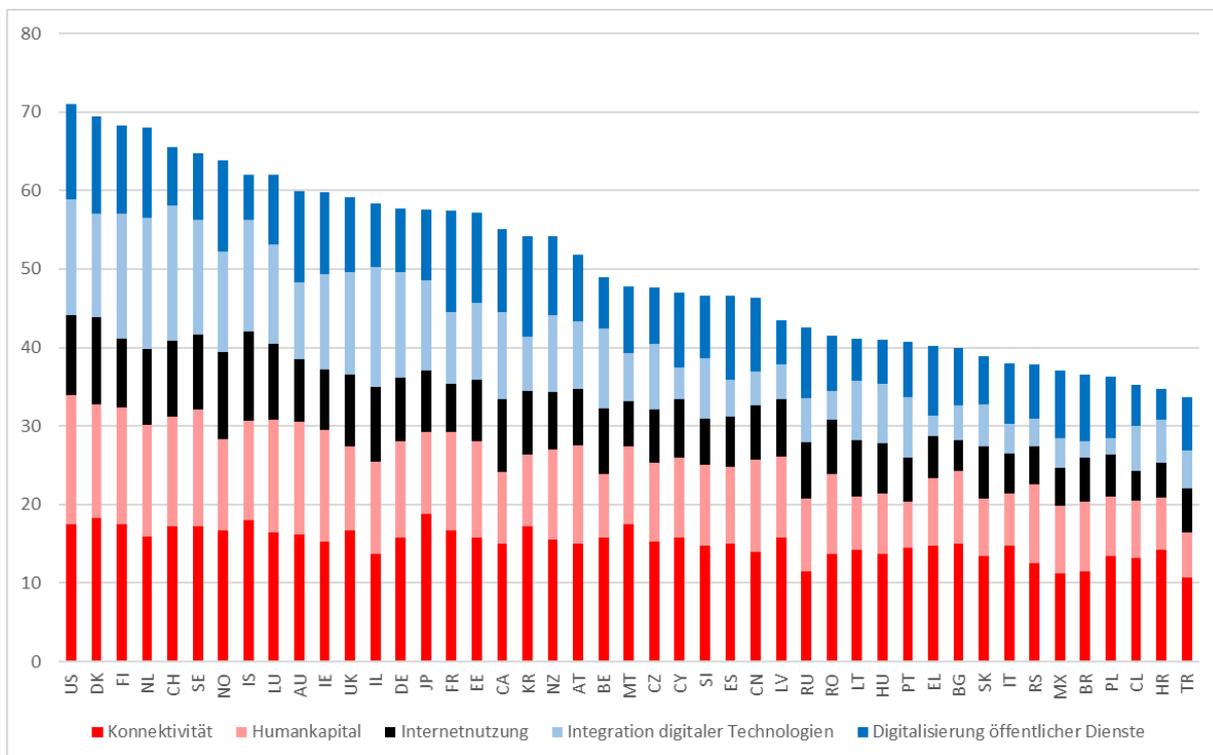


Abbildung 3: International Digital Economy and Society Index

Die fortgeschrittene digitale Durchdringung zeigt sich auch in der flächendeckenden Abdeckung mit Smartphones. Rund 97.2 % der Schweizer Bevölkerung besitzen mindestens ein Gerät³⁸. Man darf deshalb davon ausgehen, dass die Internetnutzung über alle Bevölkerungsgruppen hinweg im Alltag tief verankert ist. Das gilt auch für die ältere Bevölkerung. Eine Studie der Pro Senectute aus dem Jahr 2020³⁹ zeigt, dass 95.9 % der 65- bis 69-Jährigen regelmässig das Internet nutzen. Vom Internet abgeschnittene Offliner sind erst bei Personen ab 85 Jahren eine Tatsache, dies bei einer Lebenserwartung für Schweizer von 81.0 Jahren bzw. 85.1 Jahren für Schweizerinnen⁴⁰. Auch in dieser Altersgruppe sind noch 38.5 % regelmässig online. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der digital affinen Rentnerinnen und Rentner weiter zunehmen wird. Stärker als das Alter prägt die Ausbildung das digi-

³⁶ Der I-DESI vergleicht den Fortschritt der digitalen Transformation in 45 Ländern. Der aktuellste Vergleich basiert auf den Daten von 2018 und misst fünf Dimensionen: Der Ausbau der Breitbandinfrastruktur und deren Qualität (Konnektivität, 25 %), die im Umgang mit digitalen Technologien erforderlichen Kompetenzen in der Bevölkerung und auf dem Arbeitsmarkt (Humankapital, 25 %), die Vielfalt der digitalen Anwendungsbereiche und deren Nutzungsintensität (Internetnutzung, 15 %), der Digitalisierungsgrad von Geschäftsprozessen und der Entwicklungsstand im Onlinehandel (Integration digitaler Technologien, 20 %) sowie der Digitalisierungsfortschritt bei Behörden mit Fokus auf e-Government (Digitalisierung öffentlicher Dienste, 15 %).

³⁷ Europäische Kommission 2021b

³⁸ Comparis 2020: S. 11

³⁹ Pro Senectute 2020

⁴⁰ Bundesamt für Statistik 2021c

tale Verhalten. Von den über 65-Jährigen mit Hochschulabschluss nutzen nur gerade 4 % das Internet nicht. Regionale Unterschiede spielen bei der digitalen Kompetenz eine untergeordnete Rolle.⁴¹

Erkenntnisse

- Die digitale Transformation ist in der Schweiz vergleichsweise weit fortgeschritten.
- Das Internet wird über alle Bevölkerungsgruppen hinweg im Alltag genutzt.
- Auch ältere Menschen sind im Umgang mit digitalen Technologien geübt. Bis 2030 wird sich die Anzahl der Menschen, welche das Internet nicht nutzen, weiter reduzieren.

Implikationen

- Das aktuelle Grundversorgungsangebot ist aus einer Zeit, in welcher die Digitalisierung der Gesellschaft weniger weit fortgeschritten war.
- Bis ins Jahr 2030 wird die digitale Kompetenz der Bevölkerung so stark entwickelt sein, dass der heutige analog ausgerichtete Auftrag den Bedürfnissen der digitalen Schweiz nicht mehr entsprechen wird.

3.2.3 Elektronische Identität und elektronische Signatur

Der Grund, einen Brief physisch zu versenden, liegt oft im Erfordernis einer handgeschriebenen Unterschrift, sei es zwecks Identifikation der Absenderin oder des Absenders oder aufgrund rechtlicher Vorgaben wie bspw. bei der Vertragsunterzeichnung. Für die Anmeldung bei einer Online-Plattform von Behörden oder Unternehmen oder um im Internet Waren oder Dienstleistungen zu beziehen, ist in der Regel eine Identifikation nötig. Dafür existieren heute verschiedene Verfahren mit Benutzername und Passwort.

Mit der elektronischen Identität (e-ID) und der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) existieren grundsätzlich technologische Lösungen, wenn auch deren Verbreitung in der Schweiz noch gering ist. Auch fehlt es an einer einheitlichen Identifikationsform, welche für alle Anwendungen genutzt werden kann. Deshalb haben Bundesrat und Parlament ein Gesetz für eine vom Bund anerkannte e-ID ausgearbeitet. Der Erlass wurde am 7. März 2021 vom Stimmvolk abgelehnt.

Am 17. Dezember 2021 hat der Bundesrat die Grundsätze für die Ausgestaltung eines künftigen staatlichen Identitätsnachweises festgelegt. Der Bundesrat will mit der Schaffung einer staatlichen e-ID rasch vorangehen. Die staatliche e-ID soll den Nutzerinnen und Nutzern die grösstmögliche Kontrolle über ihre Daten ermöglichen (Self-Sovereign Identity). Der Datenschutz soll u. a. durch das System selber (Privacy by Design), aber auch durch die Minimierung der nötigen Datenflüsse (Prinzip der Datensparsamkeit) sowie eine dezentrale Datenspeicherung gewährleistet werden. Die e-ID soll auf einer staatlich betriebenen Infrastruktur beruhen und könnte öffentlichen und privaten Stellen als Identitätsnachweis für unterschiedliche Anwendungen zur Verfügung stehen. Der Entwurf zum neuen Gesetz zur e-ID soll Mitte 2022 in die Vernehmlassung gehen.⁴²

Bei der Digitalisierung von Geschäftsprozessen liegt die Schweiz im Rückstand. Weniger als 45 % aller Dokumente sind heute vollständig digitalisiert. Gleichzeitig müssen rund 50 % aller Dokumente unterzeichnet werden. Nicht selten ist die Vertragsunterzeichnung das letzte analoge Element eines ansonsten digitalen Prozesses. Die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der elektronischen Identität und Signatur ist hoch reguliert. In der Schweiz (ZertES) und der EU (eIDAS) gelten unterschiedliche Normen, wobei die Regulierung in der EU ausgereifter ist. Swisscom Trust Services deckt als einzige europäische Anbieterin beide Rechtsräume ab. Die QES bietet das höchste Schutzlevel, ist einfach handhabbar und der handschriftlichen Unterschrift gleichgestellt. Ihre Nutzung erfordert eine persönliche Identifikation. Solange es keine anerkannte elektronische Identifikation gibt, muss diese physisch erfolgen. Eine Videoidentifikation ist in der Schweiz nur für Finanzintermediäre zugelassen. Mögliche Anwendungsfelder für die QES sind Banking, Telecom, Gesundheitswesen, Entertainment

⁴¹ Bundesamt für Statistik 2021d

⁴² Bundesrat 2021

und B2B-Anwendungen. Zentrale Erfolgsfaktoren sind die Möglichkeit einer elektronischen Identifikation, eine wachsende Verbreitung der Anwendungsbereiche und der Anzahl Nutzerinnen (Netzwerkeffekte) und Anforderungen bezüglich Transparenz und Korruptionsbekämpfung (Compliance). Heute wird die QES im Monat rund 150 000 mal genutzt, wobei rund die Hälfte im Ausland erfolgt.

Erkenntnisse

- Die Schweiz liegt bei der Digitalisierung von Geschäfts- und Behördenprozessen im Rückstand.
- Die e-ID und QES sind für einen erfolgreichen Übergang von der analogen zur digitalen Kommunikation wichtige Voraussetzungen.
- Die Instrumente sind insbesondere wichtig für die Einführung von e-Government, e-Health und e-Voting.
- Die Weiterentwicklung der herkömmlichen postalischen Grundversorgung ist grundsätzlich aber auch ohne e-ID und QES möglich.
- Die Einführung eines einheitlichen Logins könnte die digitale Vernetzung von Privaten, Unternehmen und Behörden und den Austausch von digitalen Dienstleistungen untereinander beschleunigen.
- Die Post könnte dank ihrer flächendeckenden Reichweite im Bereich der physischen Identifikation zur Verbreitung der Technologie beitragen.

Implikationen

- Der Staat soll dafür sorgen, dass rasch vertrauenswürdige Lösungen entwickelt und eingeführt werden. Insbesondere sollen e-Government-Angebote vorangetrieben werden, damit die Bevölkerung auch digital mit Behörden in Kontakt treten kann.
- Bis 2030 werden die e-ID und QES flächendeckend etabliert sein und genutzt werden. Dies wirkt sich disruptiv auf die Substitution des behördlichen Briefverkehrs aus.
- Die Verwendung eines auf der e-ID basierenden einheitlichen Login für e-Commerce-Plattformen wird die Nutzung dieser Angebote vorantreiben.

3.2.4 Arbeitsbedingungen

Die Digitalisierung hat auch neue Arbeitsstrukturen und Arbeitsformen gefördert. Monotone und repetitive Vorgänge werden zunehmend von Maschinen erledigt, Telearbeit⁴³ wird zur Selbstverständlichkeit, die Arbeitszeit flexibilisiert sich und die Grenzen zwischen Arbeits- und Privatleben verschwinden.⁴⁴ Gleichzeitig haben sich Plattformen und Kommunikationskanäle entwickelt, welche die klassische Aufteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verschwinden lassen. In der Plattformökonomie entstehen u. a. neue atypische Arbeitsverhältnisse, wie bspw. zeitlich begrenzte oder mit kurzfristig schwankendem Arbeitsvolumen verbundene Anstellungen. Auch in der postalischen Logistik nimmt der Anteil neuartiger Arbeitsverhältnisse zu. Anbieter postalischer Dienstleistungen nutzen diese, um flexiblere (z. B. Zustellung an allen Wochentagen oder in der Nacht) und günstigere Dienstleistungen anzubieten.⁴⁵

Erkenntnisse

- Die Digitalisierung führt zu strukturellen Umwälzungen in der Arbeitsorganisation.
- Infolge Automatisierung und neuen Technologien werden Arbeitskräfte mit anderen Qualifikationen benötigt.
- Arbeitsort und Arbeitszeiten werden zunehmend flexibler.
- Die klassische Aufteilung zwischen Arbeitgeberin und Arbeitnehmer wird verwischt.

⁴³ Unter Telearbeit wird das Arbeiten von zuhause oder einem x-beliebigen Ort aus verstanden.

⁴⁴ Zukunftsinstitut 2021

⁴⁵ European Regulators Group for Postal Services 2019: S 7f

Implikationen

- Der Strukturwandel in der Arbeitswelt ist absehbar und kann nicht aufgehalten werden.
- Die Entwicklungen sollen auch im Grundversorgungsauftrag reflektiert werden, um einen möglichst kontrollierten und sozialverträglichen Übergang zu gewährleisten.

3.3 Gesellschaftliche und räumliche Entwicklungen

In den nächsten Jahren wird die räumliche und gesellschaftliche Entwicklung der Schweiz von verschiedenen Faktoren geprägt. Relevante Treiber sind u. a. demographische Veränderungen, die zunehmende Mobilität, die fortschreitende Globalisierung, die Digitalisierung und Individualisierung, aber auch der Klimawandel.⁴⁶ Diese Veränderungen beeinflussen einerseits die Nachfrage nach Post- und Zahlungsverkehrsdiensten und andererseits das Anbieterumfeld und die Dienstleistungen selbst.

3.3.1 Demographie und Mobilität

Die Schweizer Bevölkerung nimmt in den nächsten 30 Jahren insbesondere infolge von Wanderungsbewegungen zu. In 2020 gab es 8.7 Millionen Personen mit ständigem Aufenthalt in der Schweiz. Das Bundesamt für Statistik (BFS) schätzt, dass die Bevölkerung bei anhaltendem Wachstum bis 2030 auf 9.4 Millionen Personen und bis 2050 auf rund 10.4 Millionen Personen ansteigen wird.⁴⁷

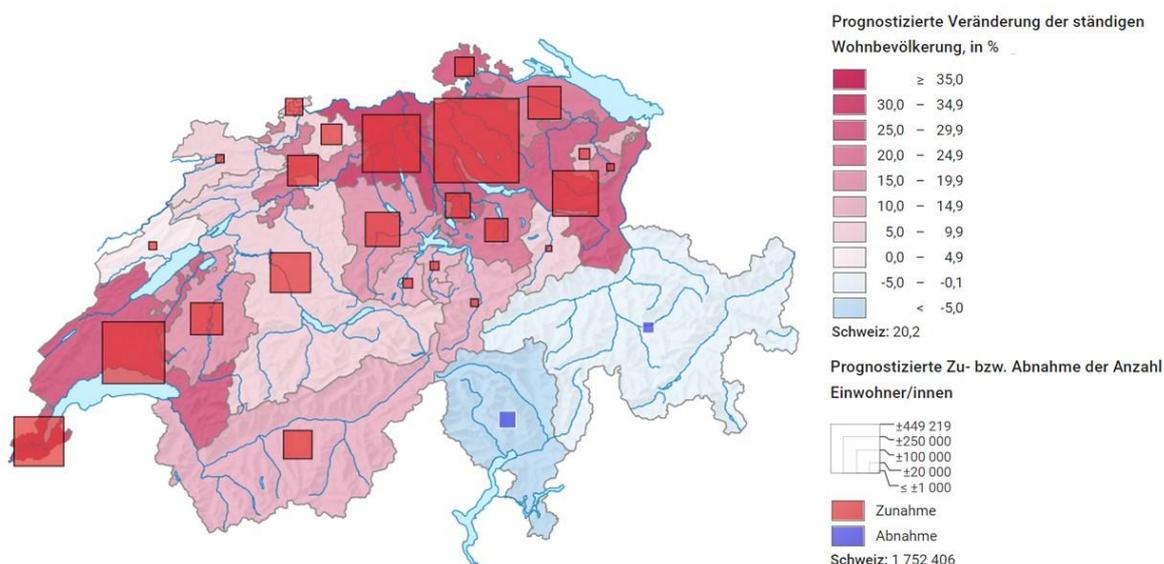


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung 2020+, Prognose Veränderung ständige Wohnbevölkerung 2020-2050⁴⁸

Es wird erwartet, dass die Entwicklungen räumlich unterschiedlich ablaufen. Grossregional setzt sich der Trend zur Urbanisierung fort. Ein starkes Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum wird v. a. in den Agglomerationen erwartet, während es in ländlichen und alpinen Gebieten moderat bis negativ ausfallen könnte (z. B. in GR und TI). Innerhalb der Regionen verlaufen die Entwicklungen gegensätzlich. So wird für urbane Gebiete und regionale Zentren mehrheitlich ein Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum erwartet – in den Alpen häufig entlang von multifunktionalen Talebenen⁴⁹ –, während entlegene Seitentäler von einem weiteren Bevölkerungsrückgang geprägt sein werden. Strukturell gibt es in ländlichen Räumen mehr Unternehmen des primären und sekundären Sektors sowie KMU als Grossunternehmen.

⁴⁶ Rat für Raumordnung 2019

⁴⁷ Bundesamt für Statistik 2020a: S. 10 (Referenzszenario)

⁴⁸ Bundesamt für Statistik 2020b

⁴⁹ Rat für Raumordnung 2019: S. 15

Mit dem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum wird auch die Mobilität verstärkt zunehmen. Die Zentren und Agglomerationen sind durch die starke Belastung der Infrastrukturen und Netzwerke gefordert, während in den ländlichen Gebieten die Bereitstellung und Finanzierung von bedürfnisgerechten ÖV-Angeboten und die Verzahnung von motorisiertem Individualverkehr (MIV) und ÖV-Angeboten im Vordergrund steht. Entwicklungen wie Sharing Economy, flexiblere Arbeits-, Schul- und Öffnungszeiten/-formen, eine zunehmende 24-Stunden-Gesellschaft sowie Automatisierung und Digitalisierung der Mobilität dürften den Verkehr und die Mobilitätsangebote in Zukunft zudem verschiedentlich verändern.⁵⁰

Offen ist der Einfluss der andauernden Corona-Pandemie auf die Pendlerströme. Zurzeit wird vermutet, dass die beschleunigte Verschiebung der Arbeitsplätze von zentralen Büros in die Wohngebiete oder in Subzentren anhalten wird.⁵¹ In der Krise zeichnet sich zudem eine Zunahme von multilokalen Wohnformen ab. Von dieser Entwicklung, welche bereits vor der Pandemie begonnen hat, sind v. a. alpine Tourismusorte betroffen. Arbeitnehmende arbeiten vermehrt und über eine längere Zeitdauer örtlich flexibel (z. B. in Zweit- und Ferienwohnungen).⁵²

Die Entwicklungen zeigen, dass die Alterung der Bevölkerung voranschreitet und sich zwischen 2020 und 2030 stark beschleunigen wird. Gemäss Referenzszenario steigt die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren von 1.6 Millionen (2020) auf 2.7 Millionen (2050) Personen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung steigt im selben Zeitraum von 19 % auf 26 %. Die Alterung fällt regional unterschiedlich aus. Ländliche und periphere Gebiete sind stärker betroffen als urbane Gebiete.

Das Bildungsniveau der Schweizer Bevölkerung wird in den nächsten Jahren markant steigen. Der Anteil der Personen mit Tertiärabschluss⁵³ an der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren wird von 44 % (2019) auf über 55 % (2040) ansteigen. Der Anteil der Personen ohne abgeschlossene nachobligatorische Ausbildung dürfte sich in den nächsten Jahren bei zirka 10 % einpendeln.

Erkenntnisse

- Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum führt in den nächsten Jahren unabhängig von der Nutzungsentwicklung grundsätzlich zu einer Vergrösserung der potenziellen Kundenbasis für postalische Dienstleistungen.
- Gleichzeitig nimmt auch die Mobilität zu. Es findet eine Verzahnung von MIV- und ÖV-Angeboten statt. Die Mobilitätsangebote verändern sich durch die Digitalisierung.
- Die Nutzung neuer Medien und Technologien durch Privatpersonen und Unternehmen wird weiter voranschreiten.
- All diese Entwicklungen sind regional unterschiedlich ausgeprägt.

⁵⁰ Bundesamt für Raumentwicklung 2017

⁵¹ Espacesuisse 2021

⁵² Bürgin et.al. 2021

⁵³ Höhere Berufsbildung und Hochschulen

Implikationen

- Eine dezentrale Grundversorgung bleibt für die Sicherstellung der gesellschaftlichen Kohäsion aufgrund des räumlich akzentuierten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums relevant.
- In urbanen Gebieten ist bei zunehmender Mobilität und Bevölkerungsdichte eine Bündelung von logistischen Infrastrukturen und Dienstleistungen zu erwarten.
- In peripheren ländlichen Gebieten mit schwachem bis negativem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum ist ein integrativer Ansatz für Grundversorgungsinfrastrukturen und -dienste angezeigt, um Synergien bestmöglich zu nutzen. Dafür muss den Gemeinden und Regionen Handlungsspielraum eingeräumt werden.
- Die steigende Mobilitätsbelastung verlangt nach neuen Konzepten für Wirtschafts- und Logistikkreisläufe, wovon auch die Paketlogistik betroffen sein wird.
- Die zunehmende räumliche Trennung von Wohnort, Arbeitsort und weiteren Aufenthaltsorten (z. B. in der Freizeit) verlangt nach neuen und flexiblen Ansätzen in der postalischen Zustellung.
- Die zunehmende Verzahnung von MIV und ÖV sowie neue Mobilitätskonzepte bergen neue Potenziale für die Annahme, den Transport und die Zustellung von Briefen und Paketen.
- In der Planung und bei der Umsetzung der postalischen Grundversorgung müssen die Fähigkeiten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden (z. B. entlang von Bildungsniveaus, Altersgruppen oder vulnerablen Gruppen⁵⁴).

3.3.2 Kundenverhalten

Das Kommunikationsverhalten der Kundinnen und Kunden sowie der Unternehmen ändert sich weiter. Analoge Prozesse werden immer mehr von digitalen Kanälen verdrängt. Die Verbreitung von QR-Codes in der Corona-Pandemie wirkt trendverstärkend. Die Verbreitung der Smartphones und Internet verändert zudem das Einkaufsverhalten. Es wird immer mehr online bestellt. Menschen geben mehr Geld für immaterielle, digitale Güter und Erlebnisse aus. Es gibt einen Trend weg von Besitz hin zu Nutzung. Weil viele Dinge nur noch genutzt und nicht mehr gekauft werden, wandelt sich auch die Rolle der Konsumierenden. Gleichzeitig findet eine Entortung statt. Digitalisierung und smarte Logistik entkoppeln sowohl den Konsum als auch die Produktion und die Distribution von bestimmten Standorten. Die nächsten Technologieschübe werden diese Ortlosigkeit weiter vorantreiben.

Es entsteht eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle und Einkaufsformen. Analoge Angebote werden zunehmend nur noch aus dem Bedürfnis nach sozialen Kontakten nachgefragt werden. Der Alltagskonsum kann in Zukunft zunehmend von Maschine zu Maschine abgewickelt werden. Plattformen verbinden dabei den Menschen und die Technik. Heutige Plattformen wie Uber, Facebook oder Ebay sind auf einige Funktionen bzw. Dienstleistungen beschränkt. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft eine Konsolidierung der Plattformen stattfinden wird. Nachfolgende Tabelle zeigt, wie die Digitalisierung die Strukturen, Prozesse und Erwartungen der Gesellschaft verändert.

⁵⁴ Unter vulnerablen Gruppen werden generell Menschen mit eingeschränktem Zugang und mit besonderen Bedürfnissen verstanden. Die Gründe können bspw. körperliche und physische Einschränkungen oder fehlender Internetzugang (Nonliner) sein.

| Analoge Gesellschaft | Digitale Gesellschaft |
|--|---|
| Produkt, Waren – materiell | Dienstleistungen – immateriell Viele physische Produkte können durch vernetzte Dienstleistungen ersetzt werden. Wie bspw. in der Musik Streaming-Dienste herkömmliche Tonträger ersetzt haben, werden in Zukunft weitere Warenkategorien dematerialisiert werden. |
| Käufer, Besitzer | Nutzer Statt Waren selber zu kaufen, werden sie nur noch genutzt, wann und wo man sie braucht. Der Mobilitätssektor zeigt, wohin die Entwicklung geht. Statt Fahrzeuge wird der Transport von A nach B – losgelöst vom Fortbewegungsmittel – verkauft. |
| Fester Standort, Wohnort, Arbeitsort, Verkaufsort | Entortung Leben, arbeiten und einkaufen entkoppelt sich vom Ort. Die Mobil-Nummer wird wichtiger als die Wohnadresse und die Kommunikationsinfrastruktur wichtiger als die Verkehrsinfrastruktur. |
| Öffnungszeiten, Fristen | Echtzeit Digitale Dienste sind jederzeit und sofort verfügbar, ohne zu warten. |
| Bezahlen mit Geld – Property Rights | Bezahlen mit Daten – Privacy Rights Digitale Dienstleistungen sind überwiegend kostenlos. Bezahlt wird mit persönlichen Daten. |

Tabelle 2: Wie die Digitalisierung die Strukturen, Prozesse und Erwartungen der Gesellschaft verändert – die wichtigsten Shifts

| |
|---|
| <p>Erkenntnisse</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Einkaufsgewohnheiten wandeln sich: Der Konsum und die Dienstleistungen werden zunehmend digitaler, immaterieller und unabhängig von festen Standorten und fixen Öffnungszeiten abgewickelt. – Konsumgüter werden zunehmend gemietet statt gekauft. – Digitale Dienstleistungen werden oft kostenlos angeboten. Die Kundschaft bezahlt mit ihren persönlichen Daten anstelle von Geld. <p>Implikationen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das vermehrte Online-Bestellen wirkt sich auf die Paketlogistik aus, in dem diese – ganz im Gegenteil zur Brieflogistik – bis 2030 stärker beansprucht wird. Die Kundschaft wird immer mobiler und will ihre bestellte Ware überall und sofort erhalten. – Die Logistik wird zunehmend anspruchsvoller, da kurzfristig auf geänderte Lieferorte und -zeitpunkte reagiert werden muss. – Diese Entwicklungen haben auch einen grossen Einfluss auf die Erreichbarkeit der Dienstleistungen der Grundversorgung. Der Zugang muss künftig technologieneutral formuliert sein, um mehr Flexibilität zu gewährleisten. – Dem Schutz der persönlichen Daten muss vermehrt Rechnung getragen werden. |
|---|

3.3.3 Grüne Transformation

Auch die grüne Transformation dürfte das Kundenverhalten langfristig verändern. Insbesondere steigt die Sensibilität für die externen Kosten von postalischen Leistungen, wie z. B. CO₂-Emissionen, die beim Transport von bestellten Waren anfallen, Verpackungsmaterial, unerwünschte Werbesendungen oder auf Papier verschickte Rechnungen und offizielle Mitteilungen der Gemeinden. Ein Indikator für die gestiegene Sensibilität sind die freiwilligen CO₂-Kompensationen von Galaxus-Kundinnen und Kunden. 10 % aller Einkaufenden entrichten eine Klimaabgabe. Das Alter beeinflusst, wer dies tut. Während 13 % der 20-29-Jährigen ihre Bestellungen entschädigen, sind es bei den 60-69-Jährigen 8 %

und bei den über 80-Jährigen nur 5.6 %. Auch der Wohnort hat einen Einfluss. Die Top-Entschädigten wohnen in Kantonen mit grossem urbanen Bevölkerungsanteil (Basel-Stadt, Bern und Zürich).⁵⁵

Die grüne Transformation beeinflusst die Art und Weise, wie Kundinnen und Kunden ihre Pakete transportiert haben wollen und die damit verbundenen Belastungen der Umwelt transparent gemacht werden sollen. Für die Logistikunternehmen steigen die Anforderungen. Es wird bspw. erwartet, dass ihre Fahrzeugflotte möglichst umweltfreundlich mit alternativen Kraftstoffen wie Sonne, Wasser und Wind betrieben wird. Gegenwärtig ist ein klarer Trend Richtung Elektromobilität feststellbar. Die Flotte soll wiederum möglichst effizient ausgestaltet werden. Mit Hilfe von Algorithmen lassen sich die anzufahrenden Ziele möglichst effizient verbinden und Leerfahrten verringern. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Retourenpakete⁵⁶ sowie der Ressourcenknappheit und steigenden Rohstoff- und Energiepreisen wird der Ruf nach der Verwendung von abfallarmen Verpackungssystemen laut. Die digitale Verlagerung könnte die Abfallreduktion forcieren. Gleichzeitig entstehen im Bereich des Recyclings bzw. der Kreislaufwirtschaft neue Bedürfnisse einer Gesellschaft. Unabhängig von der Logistik könnte die grüne Transformation für eine grüne Anlagestrategie bzw. grüne Anlageprodukte sprechen.

Es geht in Zukunft nicht nur darum, welche Angebote die Grundversorgung umfasst, sondern auch wie diese zukunftsorientiert gestaltet werden. Sowohl der Einsatz von Mehrwegsystemen als auch eine effizientere Flottenauslastung bzw. die Reduktion von Leerfahrten setzen die Interoperabilität der Logistikplattformen voraus. Die Politik könnte diese entweder über die Definition von Standards fördern, die von allen im Markt aktiven Logistikunternehmen eingehalten werden müssen. Dies könnte bspw. im Rahmen der geltenden Meldepflicht analog der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen geregelt werden.

Erkenntnisse

- Mit dem gesteigerten ökologischen Bewusstsein steigen die Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer an die Logistikunternehmen.
- Die Forderungen nach dem Betrieb einer energieeffizienten Flotte, der Verwendung von ökologischem Verpackungsmaterial oder verstärkten Recycling-Bemühungen sind durchaus begründet und wichtig. Sie können aber nicht im Rahmen der postalischen Grundversorgung geregelt werden.

Implikationen

- Die Versorgung mit Post- und Zahlungsdiensten soll künftig möglichst ökologisch erbracht werden. Die Logistikunternehmen sollen zu einem effizienten Ressourceneinsatz verpflichtet werden. Die Vorgaben gelten für alle Marktteilnehmenden und können bspw. an die Meldepflicht geknüpft werden.
- Für eine ökologische Logistik braucht es die Zusammenarbeit aller Akteure, sei es im Bereich von Mehrwegverpackungssystemen oder bei der Reduktion von Leerfahrten.
- Eine flächendeckende Grundversorgung mit Paketzustellung könnte als Grundlage für Geschäftsmodelle der Kreislaufwirtschaft oder als Bestandteil einer smarten City-Logistik eingesetzt werden.

4 Aktuelle Entwicklungen in EU-Staaten und Bestrebungen zur Reform der EU-Postrichtlinie

Auf EU-Ebene bildet die Postrichtlinie⁵⁷ den Rechtsrahmen für die postalische Grundversorgung. Sie enthält u. a. gemeinsame Vorschriften zur Erbringung von Postdiensten und zur Bereitstellung einer Grundversorgung (sog. Universaldienst), nicht aber zum Zahlungsverkehr. Wie in der Schweiz verzeichneten viele Mitgliedstaaten im vergangenen Jahrzehnt stark rückläufige Briefvolumen, wodurch die Finanzierung der Grundversorgung unter Druck geraten ist. Um die Finanzierung nachhaltig zu sichern, haben politische Entscheidungsträger und Regulierungsbehörden mit kostensenkenden

⁵⁵ Galaxus 2021

⁵⁶ Zalando 2019

⁵⁷ Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG und die Richtlinie 2008/6/EG (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14).

Massnahmen oder staatlichen Abgeltungen reagiert. Nachfolgende Tabelle zeigt eine Auswahl der getroffenen Massnahmen^{58,59}.

| Land | Abgeltung | | Aktuelle Anpassungen |
|-----------------------------|--|-----------------------|---|
| | Mechanismus | % Anteil Brief-ertrag | |
| DE Deutsche Post | Keine Abgeltung | | 2019-heute: Laufende Prüfung des Umfangs mit Fokus: Versorgung in Randregionen, Zustellfrequenz, Teilleistungszugang Pakete |
| FR La Poste | Kompensation für DAWI ⁶⁰ | 2.0 % | Ab 2023: Erhöhung der staatlichen Abgeltung um zusätzlich 500 Millionen Euro pro Jahr und Anpassung der Laufzeit beim Standardbrief von E+2 auf E+3 |
| UK Royal Mail | Staatlich finanziertes Poststellennetz | 1.2 % | 2006: Briefmassensendungen mehrheitlich gestrichen 2011: Übrige Briefmassensendungen gestrichen |
| NO Posten | Kompensation der Nettokosten | 3.2 % | 2016: Streichung Samstagszustellung 2018: Anpassung schnellste Laufzeit von E+1 auf E+2 2019: Reduktion Briefzustellfrequenz von 5 auf 2.5 Tage pro Woche |
| FI Posti | Keine Abgeltung | - | 2011: Anpassung schnellste Laufzeit von E+1 auf E+2 2017: Weitere Reduktion auf E+4, Reduktion der Zustellfrequenz in urbanen Gebieten (mit Frühzustellung von Zeitungen) von 5 auf 3 Tage pro Woche |
| NL PostNL | Keine Abgeltung | - | 2013: Erhöhung der Flexibilität bei Preisbildung 2014: Streichung Montagszustellung 2019: Genehmigung der Fusion von PostNL und Sand (letzte Wettbewerberin im Briefmarkt) |
| IT Poste Italiane | Kompensation der Nettokosten | 3.2% | 2015: Zustellung in Randregionen jeden 2. Tag; Verteuerung Brief E+1, neuer Standardbrief E+4 |
| DK PostNord | Subventionierte Restrukturierung | 6.4% | 2009: Zustellung jeden 2. Tag 2010-2016: Preiserhöhung bei Brief E+1 2016: Brief E+1 gestrichen 2019: Briefzustellung noch 1-Mal wöchentlich |

Tabelle 3: Anpassungen an der postalischen Grundversorgung im europäischen Vergleich

Angesichts der grundlegenden Veränderungen des Marktumfeldes prüft die EU-Kommission derzeit eine Revision der Postrichtlinie. Sie hat deshalb untersucht, ob die Richtlinie ihre Ziele erreicht hat, ihren Zweck nach wie vor erfüllt und dem derzeitigen und künftigen Bedarf der Konsumierenden von Postdienstleistungen entspricht. Die wichtigste Erkenntnis besteht darin, dass die Aufrechterhaltung einer gewissen Form der Grundversorgung für alle EU-Bürgerinnen und –Bürger gerechtfertigt ist. Gleichzeitig werden gewisse Probleme erkannt. So nimmt der Nutzen von Postdienstleistungen für die Gesellschaft ab, während deren Erbringung immer teurer wird. Bestrebungen wie die vollständige Briefmarktöffnung und die Realisierung des Binnenmarkts haben nicht im erwarteten Ausmass zu wirksamem Wettbewerb geführt. Im Briefbereich gibt es in allen Mitgliedstaaten kaum Wettbewerb. Die Marktöffnung hat auch nicht dazu geführt, dass europaweit tätige Anbieter von Briefdiensten aufgetreten wären. Neben den hohen Markteintrittskosten sind v. a. fehlende harmonisierte Vorschriften und fehlende verfahrensrechtliche Zugangsregeln verantwortlich, dass sich kaum Wettbewerb entwickelt

⁵⁸ Obwohl diverse Lockerungen der Grundversorgungsaufträge nicht im Einklang mit der Postrichtlinie sind, hat die Europäische Kommission bislang von einer Sanktion abgesehen.

⁵⁹ Die Länderauswahl berücksichtigt u. a. Länder mit einem hohem (DK, NL, SE) und mittlerem Digitalisierungsstand (AT, DE, FR, UK). Die Schweiz zeichnet sich ebenfalls durch einen mittleren Digitalisierungsgrad aus.

⁶⁰ Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) sind marktbezogene Leistungen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.

hat. Normen werden nicht ausreichend umgesetzt, was zu Rechtsunsicherheit und Interoperabilitätsproblemen führt.⁶¹

Erkenntnisse

- Die in der Schweiz beobachteten Marktentwicklungen decken sich mit den Erfahrungen aus den EU-Mitgliedstaaten. In vielen Ländern sind die Marktentwicklungen bereits weiter fortgeschritten.
- Zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung wurden entweder der Leistungsauftrag angepasst oder es werden die Grundversorgungskosten abgegolten.
- Zum Teil wurde die Mindesthäufigkeit der Postzustellung verringert. Andere Länder haben die Produkte und Dienstleistungen, die unter die Grundversorgung fallen, reduziert oder die Anforderungen an die Dienstleistungsqualität herabgesetzt.
- Die Erwartung in die vollständige Marktöffnung hat sich nicht erfüllt.

Implikationen

- Eine flächendeckende Grundversorgung rechtfertigt sich auch künftig, diese muss aber modernisiert und der Nachfrage angepasst werden.
- Es ist zu klären, welche Produkte und Dienstleistungen und damit zusammenhängende Leistungsmerkmale in der Grundversorgung enthalten sein müssen.
- Der Blick ins Ausland liefert wertvolle Erkenntnisse und Fallbeispiele für die Weiterentwicklung der schweizerischen Grundversorgung. Diese sind bei einer allfälligen Revision zu berücksichtigen.

5 Legitimation

5.1 Rechtliche Argumente

Der Bund trägt die Verantwortung für eine preiswerte und flächendeckende Grundversorgung mit Postdiensten (Art. 92 Abs. 2 BV; vgl. auch Kap. 2.1). Der Bund verfügt über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, wie er seine Verantwortung wahrnimmt. Er muss die Aufgabe nicht selbst erfüllen (Erfüllungsverantwortung), er kann die Grundversorgung auch auf Private übertragen und durch den Erlass geeigneter Rahmenbedingungen auf die Erbringung hinwirken (Gewährleistungsverantwortung). Werden Dienstleistungen in ausreichendem Mass durch den Markt erbracht, so kann sich der Bund auf eine blosse Beobachterrolle zurückziehen.

Eine allgemein akzeptierte Definition der Grundversorgung existiert nicht. Was dazu gehört und was nicht, ist letztlich ein politischer Entscheid. Trotz den aufgezeigten Entwicklungen und Herausforderungen ist mittelfristig nicht absehbar, dass gänzlich auf eine postalische Grundversorgung verzichtet werden kann. Der Grundversorgungsauftrag soll aber an die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse angepasst werden. Dienstleistungen, welche aufgrund der Digitalisierung und des technischen Fortschritts von einem ausreichenden Anteil der Bevölkerung, der Unternehmen und der Behörden nicht mehr aktiv genutzt werden oder für die zumutbare Ausweichmöglichkeiten bestehen, können aus der Grundversorgung genommen werden. Gleichzeitig ist zu klären, ob es künftig neue Themen im Bereich der Kommunikation und Logistik gibt, für welche es aus wirtschaftspolitischen, gesellschaftspolitischen oder regionalpolitischen Gründen einen Grundversorgungsauftrag braucht.

5.2 Motive staatlichen Handelns

In einem marktwirtschaftlichen System sind staatliche Interventionen dann in Betracht zu ziehen, wenn der freie Markt nicht in der Lage ist, die Gesellschaft mit einem bestimmten Gut oder einer bestimmten Dienstleistung optimal zu versorgen. Ein Eingriff ist ökonomisch nur dann gerechtfertigt, wenn damit

⁶¹ Europäische Kommission 2021c

eine bessere Versorgung als ohne Eingriff gewährleistet werden kann. Eine suboptimale Marktversorgung kann durch ein allokatives Marktversagen⁶² begründet sein oder die Marktergebnisse sind aus verteilungspolitischer Sicht unerwünscht.

Vom allokativen Marktversagen sind Situationen zu unterscheiden, in welchen der Marktmechanismus zwar grundsätzlich funktioniert, der Markt aber nicht jene Menge, jene Qualität oder jenen Preis gewährleistet, die aus gesellschaftlicher Sicht erwünscht sind. Der Eingriff ist in diesem Fall verteilungspolitisch im Sinne der regionalen Kohäsion und/oder der sozialen Solidarität begründet.

Der Bund muss gemäss Verfassungsauftrag für eine ausreichende und flächendeckende Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten zu einheitlichen Preisen sorgen (vgl. Kap. 5.1). Die Gleichbehandlung der Bevölkerung bei der Versorgung mit alltäglichen Gütern und Dienstleistungen in allen Regionen ist wichtig für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und bleibt auch im Jahr 2030 ein entscheidender Faktor für den Wohlstand und die Lebensqualität in der Schweiz. Die Mehrsprachigkeit, die geografischen Unterschiede, die Verschiedenheiten der Lebensumstände in dichtbesiedelten Städten, abgelegenen Talsiedlungen und Bergdörfern verlangen vom Gesetzgeber besondere Aufmerksamkeit, damit in allen Landesteilen der zuverlässige Zugang zu Logistik-, Kommunikations- und Zahlungsverkehrsdiensten für die ganze Bevölkerung sichergestellt ist.

Ein allokatives Marktversagen, welches eine Grundversorgung rechtfertigen würde, liegt zwar weder bei den postalischen Logistikdienstleistungen noch im Bereich des Zahlungsverkehrs vor. Dennoch ist ein staatlicher Auftrag zur Grundversorgung weiterhin gerechtfertigt, weil ein zuverlässiger Zugang zu Logistik, Kommunikations- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen ohne staatlichen Eingriff nicht in allen Landesteilen in geeigneter Weise und ausreichender Qualität sichergestellt wäre. Es ist fraglich, ob private Unternehmen an einem Angebot in Randregionen zu gleichwertigen Bedingungen wie in urbanen Räumen interessiert wären. Das braucht es aber für die regionale Kohäsion unserer Gesellschaft. Die fortschreitende Digitalisierung wird analoge Kommunikationsmöglichkeiten und Übermittlungswege zunehmend ersetzen. Physische Dienstleistungen müssen aber weiterhin erbracht werden, um auch vulnerable Gruppen (Menschen mit eingeschränkter Mobilität sowie körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen) zu erreichen und damit die soziale Solidarität zu gewährleisten.

Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen kommt die Expertenkommission zum Schluss, dass sich die Grundversorgung der Zukunft an den Grundbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft, die vom Markt nicht erfüllt werden, ausrichten soll. In diesem Sinne orientiert sich die Kommission für die Grundversorgung der Zukunft an folgender Definition:

Die Grundversorgung garantiert für alle Bevölkerungsgruppen und Unternehmen aus sämtlichen Landesteilen in geeigneter Weise und in ausreichender Qualität zuverlässig einen Zugang zu Logistik-, Kommunikations- und Zahlungsverkehrsdiensten des alltäglichen Bedarfs zu angemessenen und einheitlichen Preisen.

5.3 Positionierung interessierter Dritter

Die Expertenkommission hat verschiedene Stellen, welche von einer Anpassung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten betroffen sein könnten, zur Grundversorgung der Zukunft befragt. Zu diesem Zweck hat die Expertenkommission am 17. August 2021 einen Fragebogen verschickt. Es sind rund 20 Rückmeldungen eingegangen. Das Ergebnis zeigt, dass sich die Positionen der Stakeholder in zwei Grundrichtungen unterteilen lassen.⁶³

Für das Beibehalten der Grundversorgung in der heutigen Form sprechen sich insbesondere die Gewerkschaften, Pro Senectute, der Städte- und Gemeindeverband, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete sowie der Konsumentenschutz aus. Diese sind auch der Ansicht, dass

⁶² Bei einem allokativen Marktversagen führt der Marktmechanismus zu keiner Wohlfahrtsmaximierung, d. h. zu keiner Maximierung der Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente. Die Ursachen von Marktversagen sind Marktmacht, Externalitäten, Nicht-Private Güter oder Informationsasymmetrien.

⁶³ Der Fragebogen und eine Liste der teilgenommenen Akteure finden sich im Anhang.

die Grundversorgung weiterhin von der Schweizerischen Post erbracht werden und nicht öffentlich ausgeschrieben werden soll. Falls eine Ausschreibung in Betracht gezogen werden sollte, dürfte dies nur für die Zahlungsverkehrsdienste geschehen. Gleichzeitig wird grossen Wert auf eine weiterhin möglichst eigenfinanzierte Grundversorgung gelegt.

Die Banken- und Wirtschaftsverbände sowie private Post- und Logistikunternehmen sprechen sich demgegenüber klar für eine Anpassung der Grundversorgung aus und befürworten, diese den Marktmechanismen auszusetzen. Die postalische Grundversorgung soll in eingeschränktem Masse ausgeschrieben und abgegolten werden. Dies sei auch regional möglich und müsse nicht schweizweit von einer Anbieterin erbracht werden. Für die Zahlungsverkehrsdienstleistungen wird ein Grundversorgungsauftrag mehrheitlich als nicht mehr gerechtfertigt angesehen.

Die hier lediglich grob zusammengefassten Erkenntnisse aus der Umfrage zeigen die Herausforderungen des politischen Spannungsfelds in diesem Thema auf. Die Kommission hat die verschiedenen Perspektiven in ihren Überlegungen und Diskussionen für eine künftige Ausgestaltung der Grundversorgung mitberücksichtigt.

6 Vision einer zukünftigen Grundversorgung

6.1 Absehbare Folgen des Festhaltens am Status Quo

Bis im Jahr 2030 werden der demographische Wandel, die Entwicklungen im Bereich der Mobilität, der technologische Fortschritt und die digitale Kompetenz der Bevölkerung dazu führen, dass das heutige Grundversorgungsangebot nicht mehr den Grundbedürfnissen der Gesellschaft und Wirtschaft entspricht. Bereits heute besteht eine Diskrepanz zwischen den Grundbedürfnissen und dem Grundversorgungsauftrag.

Im Kommunikationsbereich liegt der Fokus aktuell auf dem physischen Briefangebot. Die Briefkommunikation zwischen Privaten hat bereits heute den Bodensatz erreicht. Der Anteil liegt unter 10 % des Gesamtvolumens⁶⁴. Das Briefvolumen umfasst insbesondere B2X- und G2X-Sendungen. Die bereits starke digitale Kompetenz (vgl. Kap. 3.2.2) wird sich weiter verbessern und sowohl die geschäftliche als auch private Korrespondenz wird in sämtlichen Regionen noch stärker digitalisiert werden.

Die Kommission geht davon aus, dass die Ziele der e-Government Strategie Schweiz 2020-2023⁶⁵ bis 2030 umgesetzt sind und die erwartete Substitutionswirkung auf Unternehmen und Haushalte eingetreten ist. Der Trend wird durch eine weitverbreitete Nutzung der QES und der erfolgreichen Einführung einer national anerkannten e-ID zusätzlich verstärkt. Der Erhalt der heutigen Grundversorgung würde sich dementsprechend in erster Linie an Personen mit eingeschränktem Zugang zu digitalen Kanälen ausrichten. Die Mehrheit der Sendungen dürfte keine zeitkritischen Inhalte enthalten. Bedingt durch die wegbrechenden Mengen steigen die Stückkosten so stark an, dass auch unter Berücksichtigung der von der Post bereits angekündigten und allfälligen weiteren Preiserhöhungen keine Kostendeckung mehr möglich wäre. Bei einem Volumentrückgang im Inlandversand um 40 %, wie von der Post prognostiziert, nimmt die durchschnittliche wöchentliche Sendemenge pro Einwohnerin und Einwohner stark ab (vgl. Kap. 3.1.1.1). Entsprechend würde der Ertragsrückgang aus dem Briefgeschäft ohne Anpassung des Grundversorgungsauftrags dazu führen, dass die Briefzustellung bis 2030 ein defizitäres Ergebnis im niedrigen dreistelligen Millionenbereich aufweist.

Im Gegensatz zum Briefmarkt wächst der Paketmarkt getrieben vom e-Commerce seit Jahren. Das Wachstum beruht insbesondere auf B2C-Sendungen und Retouren. Während der Covid-Krise ist das Pro-Kopf-Volumen in der Schweiz stark angestiegen (2020: +23 %⁶⁶). Diese Entwicklung wird sich bis 2030 und darüber hinaus fortsetzen. Die Kundschaft erwartet eine schnelle und zuverlässige Zustel-

⁶⁴ WIK-Consult 2021

⁶⁵ E-Government Schweiz 2020

⁶⁶ Post 2021

lung bestellter Ware und die Flexibilisierung des Zustellortes wird wichtiger. Personen mit eingeschränkter Mobilität und in Regionen mit einer tiefen Dichte an Einkaufsmöglichkeiten Lebende/Wohnende profitieren besonders stark vom Onlinehandel.

Für KMU in ländlichen Regionen wird eine gute Anbindung an die Paketzustellung immer wichtiger. Ohne eine zeitnahe Versandmöglichkeit für ihre Produkte erleiden sie gegenüber urbanen Anbieterinnen einen Wettbewerbsnachteil. Dank der hohen Nachfrage und dem vorhandenen Wettbewerbsdruck übersteigt die aktuelle Versorgung im Paketbereich die gesetzlichen Anforderungen an die Laufzeiten. Die Post bietet heute schon Zusatzdienste auf freiwilliger Basis an, die klar über dem gesetzlichen Minimalangebot liegen. Der aktuelle Grundversorgungsumfang wird auch 2030 als Basisangebot genügen. Trotz des hohen Margendrucks werden die Dienstleistungen kostendeckend erbracht werden können. Für 2030 wird im Paketgeschäft ein positives Ergebnis im tiefen dreistelligen Millionenbereich erwartet.

Die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen als Teil der Grundversorgung wird mit der wichtigen staats- und demokratiepolitischen Funktion der Medien begründet. Jüngst wurde die Zustellpflicht durch die Festlegung eines Zustellzeitpunkts verschärft. Das Angebot richtet sich insbesondere an Personen mit erschwertem Zugang zu digitalen Kanälen in Regionen ohne Frühzustellung. Die Abonnentenzahlen sind seit Jahren stark rückläufig und die Zeitungszustellung im Tageskanal ist seit Jahren defizitär. Die Digitalisierung hat das Mediennutzungsverhalten in den letzten Jahren verändert. Zwar bleiben die Medien für die politische Meinungsbildung in der Demokratie weiterhin wichtig. In 2030 wird das Informationsbedürfnis der Bevölkerung jedoch verbreitet durch digitale Medienangebote erfüllt werden. Die Zustellung gedruckter Zeitungen wird durch digitale Angebote substituiert. Die Post rechnet bis 2030 mit einem Volumenrückgang um weitere 36 % (vgl. Kap. 3.1.1.3). Wie bei den Briefen wird sich die Ertragslage im Zeitungsgeschäft bis 2030 signifikant verschlechtern und das bereits bestehende Defizit (2020: -93 Mio. Fr.)⁶⁷ dürfte bis 2030 auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag anwachsen. Eine Weiterführung der Grundversorgung über 2030 hinaus würde unverhältnismässig hohe Kosten verursachen und wäre aus Sicht der Kommission nicht mehr zeitgemäss.

Die Post hat sich dazu bekannt, weiterhin rund 800 Poststellen zu betreiben. Die Schweiz leistet sich damit im europäischen Vergleich eines der dichtesten Netze mit eigenbetriebenen bedienten Filialen⁶⁸. Die Kundschaft nutzt die Poststellen vorrangig für die Abwicklung von Paket- und Zahlungsgeschäften. Es werden immer weniger Zahlungen am Postschalter getätigt und Paketgeschäfte können auch über andere Kanäle abgewickelt werden (z. B. MyPost24-Automaten, Abholpunkte in Supermärkten). Während sich die Kundenfrequenz dank der Umwandlung von Poststellen in Agenturen über die letzten Jahre positiv entwickelte, dürfte die Anzahl der in Poststellen getätigten Geschäfte weiter abnehmen. Das Betriebsergebnis von PostNetz ist seit Jahren defizitär (2020: -105 Mio.Fr.)⁶⁹

Zwar stellt die starke Präsenz der Post in den Regionen einen Wettbewerbsvorteil dar und die Poststellen könnten künftig vielfältig genutzt werden (z. B. als regionale Dienstleistungszentren). Gleichzeitig entstehen laufend neue flexiblere oder mobile Zugangsformen, die im Vergleich zu einer Poststelle günstiger erbracht werden können. Die Kommission spricht sich weiterhin für einen flächendeckenden Zugang aus. Bestehende Strukturen sollen aber nicht bewahrt werden, nur damit sie weiterhin existieren. Statt den räumlich starren Zugangspunkten sollen die Dienstleistungen in den Fokus rücken. Bei der Ausgestaltung von Zugangspunkten sollen mobile und innovative Lösungen stärker mitberücksichtigt werden können.

Die in Poststellen angebotenen Zahlungsdienste können mit Ausnahme der Bareinzahlung ohne bestehende Kundenbeziehung auch bei einer Retailbank durchgeführt werden. Getrieben durch die wachsende Akzeptanz des unbaren Zahlungsverkehrs wird sich der Rückgang von am Postschalter getätigten Transaktionen über die nächsten Jahre weiter fortsetzen und verstärken. Die Grundversor-

⁶⁷ Post 2022

⁶⁸ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 39

⁶⁹ Post 2021

gung im baren Zahlungsverkehr ist gemäss Post bereits heute defizitär. Zwar wird Bargeld als anonymes und infrastrukturunabhängiges Zahlungsmittel relevant bleiben, jedoch ist eine funktionale Verschiebung vom primären Transaktions- hinzu einem Wertaufbewahrungsmittel absehbar. Für die Kommission ist es aus den genannten Gründen fraglich, ob die historisch gewachsene Verknüpfung zwischen Zahlungsverkehr und postalischer Grundversorgung mittelfristig die einzige Option für eine zeitgemässe Versorgung für das anonymisierte Bezahlen darstellt.

Die digital getriebenen Marktentwicklungen werden dazu führen, dass die Grundversorgung in ihrer heutigen Ausgestaltung bis 2030 nicht mehr kostendeckend erbracht werden kann. In 2020 betrug das Ergebnis der Grundversorgung mit Postdiensten 178 Millionen Franken und mit Zahlungsdiensten 3 Millionen Franken⁷⁰. Die Kommission schätzt, dass sich das Ergebnis der Grundversorgung mit Postdiensten bis 2030 verschlechtert.

Eine Ergebnisplanung der Post aus dem Jahr 2021⁷¹ schätzt, dass das Konzernergebnis⁷² ohne Anpassung des Grundversorgungsauftrags von aktuell 272 Millionen auf 157 Millionen Franken in 2024 und bis 2030 auf ein Defizit von 71 Millionen Franken fallen wird. Die zentralen Treiber sind markante erwartete Ertragseinbrüche im Briefbereich sowie im Geschäftsbereich PostNetz. Die ebenfalls erwarteten Ertragszuwächse im Paketmarkt reichen nicht aus, um die Ertragslage zu stabilisieren. Bleiben Anpassungen am gesetzlichen Auftrag aus, müsste die postalische Grundversorgung bereits in wenigen Jahren durch staatliche Abgeltungen finanziert werden. Der Bund könnte der Post bspw. die Mehrkosten, welche durch die Pflicht zur Erbringung der Grundversorgung anfallen (sog. Nettokosten⁷³), entschädigen. 2020 betrug die Nettokosten der Grundversorgung 271 Millionen Franken. Werden keine Massnahmen ergriffen, nehmen die Nettokosten bis ins Jahr 2030 zu.⁷⁴

Aus Sicht der Kommission sollte die Grundversorgung 2030 ein flächendeckendes Angebot garantieren, das auf eine digitale Gesellschaft ausgerichtet ist. Die Weiterführung des geltenden Grundversorgungsauftrags würde zu einem überdimensionierten analogen Angebot führen, das staatlich in der Grössenordnung der anfallenden Nettokosten von weit über 300 Millionen Franken abgegolten werden müsste. Die betriebswirtschaftlichen Kosten einer solchen Postpolitik wären gemessen an der unzureichenden Nachfrage nicht mehr verhältnismässig.

In den hier angeführten Schätzungen sind die im Rahmen der Strategie «Post von Morgen»⁷⁵ geplanten Wachstums- und Effizienzmassnahmen der Post nicht mitberücksichtigt.

6.2 Vorschlag für eine modernisierte Grundversorgung 2030

Im Lichte der dargelegten Entwicklungen empfiehlt die Kommission eine Modernisierung der Grundversorgung, so dass die angebotenen Leistungen den in 2030 erwarteten Bedürfnissen der Bevölkerung und Wirtschaft entsprechen. Die vorgeschlagenen Massnahmen setzen deshalb bei Grundversorgungsdiensten mit einer sinkenden Nachfrageentwicklung an, wie der Zustellung von Briefen und Zeitungen, der Ausgestaltung des Netzes an Zugangspunkten und den Bargeldtransaktionen am Postschalter. Mit den vorgeschlagenen Lockerungen lassen sich zudem betriebswirtschaftliche Kosten einsparen und die Grundversorgung kann weiterhin gesamthaft kostendeckend erbracht werden.

6.2.1 Briefe

Auch in 2030 wird es noch Briefsendungen geben, wenn auch auf einem deutlich tieferen Niveau. Sowohl die Bevölkerung als auch die Unternehmen werden vermehrt digitale Kanäle nutzen. Damit

⁷⁰ PostCom 2021: S. 39

⁷¹ Die Post hat den Basisplan 2019 aktualisiert (vgl. hierzu BAKOM 2021, S. 61-62). Konkret wurden die Annahmen über die Mengen- und Zinsentwicklung in den Geschäftsbereichen an den aktuellen Kenntnisstand angepasst. Der Effekt beläuft sich auf -296 Millionen Franken beim Betriebsertrag und -178 Millionen Franken beim Betriebsergebnis. Der Basisplan berücksichtigt auch die neue Konzernstrategie «Post von Morgen» und exogene Makrotrends nicht.

⁷² Der Kommission liegen keine Zahlen auf Stufe Grundversorgung vor.

⁷³ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 53-57

⁷⁴ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 55

⁷⁵ Post 2020

verbunden ist eine steigende Akzeptanz für eine langsamere Zustellung an weniger Wochentagen. Entsprechend schlägt die Kommission vor, die Frequenz bei der Briefzustellung zu reduzieren. Die Zustellung soll flächendeckend an mindestens 3 Wochentagen in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen an das in der Anschrift angegebene Wohn- oder Geschäftsdomizil zu distanzunabhängigen Preisen erfolgen. Es soll nur noch eine gesetzlich vorgegebene Beförderungsgeschwindigkeit E+3 (heutige B-Post) geben. Das Pflichtangebot soll neu durch digitale oder hybride Dienstleistungen ergänzt werden. Die Vorgaben sollen so ausgestaltet sein, dass das Angebot flexibel an die sich laufend verändernden Gegebenheiten angepasst werden kann.

Angesichts der kontinuierlich sinkenden Volumen ist es für private Unternehmen nicht lukrativ, eine eigene Infrastruktur zur Briefverarbeitung aufzubauen. Deshalb soll die Grundversorgung mit Briefen auch künftig gesetzlich an die Post übertragen werden. Der Wert des Restmonopols im Briefmarkt (2020: rund 60 Mio. Fr.) ist stark rückläufig und für die Finanzierung der Grundversorgung zunehmend vernachlässigbar. Für einen wettbewerbsfreundlichen Übergang des Briefmarktes schlägt die Kommission vor, das Restmonopol flankierend zur Lockerung der Anforderungen abzuschaffen.

| Umfang aktuell | Vision 2030 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Briefen bis 1 kg ins In- und Ausland - an mind. 5 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - A-Brief (E+1), B-Brief (E+3) | <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Briefen bis 1 kg ins In- und Ausland - an mind. 3 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - Beförderungsgeschwindigkeit E+3 - ergänzt durch digitale oder hybride Dienstleistungen - technologieneutraler Zugang für Briefaufgabe |

Tabelle 4: Vergleich Grundversorgung Briefe aktuell und Vision 2030

6.2.2 Pakete

Die starke Zunahme im Paketbereich wird weiter anhalten. Neue Aufgabe- und Zustellformen, aber auch Zusatzdienstleistungen wie Sendungsnachverfolgung und –umleitung werden immer wichtiger werden. Dennoch wird die Domizilzustellung auch in 2030 noch wichtig sein. Nach Ansicht der Kommission soll die Grundversorgung in 2030 die Pflicht zur Annahme, Beförderung und Zustellung von Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland umfassen. Die Zustellung soll weiterhin an mindestens fünf Wochentagen in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen an das in der Anschrift angegebene Wohn- oder Geschäftsdomizil zu distanzunabhängigen Preisen erfolgen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen bei der Flexibilisierung des Arbeitsortes und dem anhaltenden Rückzug des stationären Handels aus der Fläche ist eine Erhöhung der Zustellfrequenz auf 6 Wochentage zu prüfen. Die Beförderungsgeschwindigkeit soll gesetzlich E+1 (heutiges Priority-Paket) betragen. Der Zugang für die Aufgabe und Abholung von Paketen soll technologieneutral definiert werden, d. h. die Art und Weise des Zugangs wird offengelassen.

Die Kommission empfiehlt zudem, die im Markt tätigen Unternehmen zur Einhaltung von ökologischen Standards zu verpflichten. Diese Pflicht könnte analog der geltenden Regelung für die branchenüblichen Arbeitsbedingungen an die Meldepflicht geknüpft werden. Damit wäre gewährleistet, dass die Vorgaben für alle Marktteilnehmenden gleichermassen gelten. Weiter regt die Kommission eine Regelung über die Verwendung von umweltschonenden Verpackungen für Pakete und deren Entsorgung an. Ob die Postgesetzgebung der richtige Ort für entsprechende Vorgaben ist, wäre zu klären.

Die Paketzustellung soll auch künftig gesetzlich der Post übertragen werden. Vor dem Hintergrund des stark entwickelten Marktes und der Vielzahl möglicher Leistungserbringer hat die Kommission auch andere Lösungsansätze diskutiert, sich aber bewusst dagegen entschieden, die Paketzustellung vollständig dem freien Markt zu überlassen. Aus Sicht der Kommission garantiert der Wettbewerb keine flächendeckende Versorgung zu gleichen Bedingungen. Zudem soll die Systemführerschaft über die logistische Landesversorgung beim Bund verbleiben. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um in

Zukunft für die periphere Versorgung mit bspw. Medikamenten oder als singulärer Vertriebskanal in der smarten City-Logistik auf die Postinfrastruktur zugreifen zu können. Auch eine räumliche Begrenzung des Grundversorgungsauftrags auf ländliche Regionen lehnt die Kommission ab. Dagegen sprechen stark ansteigende Kosten durch den Wegfall von Synergien und Quersubventionsmöglichkeiten, aber auch neue Herausforderungen bei der regionalen Interoperabilität. Eine Ausschreibung des Auftrags hat die Kommission ebenfalls verworfen. Die flächendeckende Verpflichtung zur Overnight-Zustellung ist für private Unternehmen kaum attraktiv, weshalb sich die Post bis auf Weiteres als einziges Unternehmen bewerben bzw. eignen dürfte. Der mit einer Ausschreibung verbundene Aufwand rechtfertigt sich nicht. Die getrennte Ausschreibung der Paketzustellung würde zudem die Synergien mit der abnehmend rentablen Briefzustellung schmälern und dadurch die finanzielle Stabilität der Grundversorgung gefährden. Diese Nachteile überwiegen die Vorteile, dass der Wettbewerb weniger stark verzerrt würde und stärkere Anreize für eine effiziente Leistungserbringung gesetzt würden.

| Umfang aktuell | Vision 2030 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland - an mind. 5 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - Priority-Paket (E+1), Economy-Paket (E+3) | <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland - an mind. 5 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - Beförderungsgeschwindigkeit E+1 - technologieneutraler Zugang für Paketaufgabe |

Tabelle 5: Vergleich Grundversorgung Pakete aktuell und Vision 2030

6.2.3 Zeitungen und Zeitschriften

Das Informationsbedürfnis der Bevölkerung bleibt unverändert hoch. Medien erfüllen auch in Zukunft eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion. Jedoch werden sich das Medienangebot ebenso wie dessen Konsum bis 2030 stark verändern. Zukünftig werden Inhalte vorwiegend online angeboten und genutzt werden. Insbesondere tagesaktuelle Nachrichten werden in 2030 überwiegend digital konsumiert werden. Die tägliche Zustellung von gedruckten Tages- und Wochenzeitungen stellt dann ein Auslaufmodell dar. Entsprechend wird auch die Verpflichtung zur Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften im Rahmen der Grundversorgung ab 2030 hinfällig. Es ist zwar davon auszugehen, dass Hintergrundinformationen weiterhin physisch bereitgestellt und nachgefragt werden (z. B. Wochenzeitungen und -zeitschriften). Ebenfalls wird erwartet, dass auch in Zukunft ein Bedürfnis nach anonym konsumierbaren Informationen (offline) besteht. Ein Grundversorgungsauftrag rechtfertigt sich jedoch nicht mehr.

| Umfang aktuell | Vision 2030 |
|--|-------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an 6 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - in Gebieten ohne Frühzustellung bis 12.30 Uhr - zu distanzunabhängigen und in grösseren Agglomerationen üblichen Preisen | -- |

Tabelle 6: Vergleich Grundversorgung Zeitungen und Zeitschriften aktuell und Vision 2030

6.2.4 Zahlungsverkehr

Im Zahlungsverkehr erachtet die Kommission es auch nach 2030 noch als opportun, dass jede in der Schweiz wohnhafte Person ein Anrecht auf ein Konto mit grundlegenden Zahlungsverkehrsfunktionen hat. Beim unbaren Zahlungsverkehr liegt für den überwiegenden Teil der Bevölkerung und der Unternehmen kein Marktversagen vor. Das aktuell im Grundversorgungsauftrag enthaltene Recht auf die Eröffnung eines Zahlungsverkehrskontos wird heute von den Banken standardmässig angeboten. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben setzt ein Konto voraus. Die Kommission empfiehlt deshalb, an dem Recht auf ein Basiskonto im Grundversorgungsauftrag festzuhalten. Da der unbare Zahlungsverkehr

immer wichtiger wird, soll der Anspruch um Dienstleistungen im unbaren Zahlungsverkehr (z. B. Debitkarte, mobile Bezahl-Apps ohne Kreditfunktion) ergänzt werden.

Auch Bargeldtransaktionen setzen den Zugang zu einem Konto voraus. Um sicherzustellen, dass jeder Person der Zugang rechtmässig gewährt wird, braucht es eine Kontrahierungspflicht. Die Kontoeröffnung dürfte wie heute nur unter bestimmten Voraussetzungen verweigert werden (bspw. bei einem Konflikt mit finanzmarktrechtlichen Bestimmungen). Hierbei ist die Frage zu klären, wem ein solcher Kontrahierungszwang auferlegt und wie der mit der Verpflichtung verbundene Aufwand abgegolten werden soll. Solange PostFinance mehrheitlich in Staatseigentum steht, ist es naheliegend, PostFinance zu verpflichten, ein solches Basiskonto anzubieten. Spätestens im Falle einer Privatisierung von PostFinance wäre dies nicht mehr opportun. In diesem Falle empfiehlt die Kommission, die Pflicht zum Angebot eines Basiskontos in die Ausschreibung der Grundversorgung aufzunehmen. Die Mehrkosten eines solchen Auftrags wären abzugelten.

Ebenfalls als notwendig erachtet die Kommission ebenfalls einen Grundversorgungsauftrag für die Barzahlungsdienste, solange es kein digitales Substitut zu physischen Zahlungsmitteln gibt. Für das Bargeld braucht es bis auf Weiteres eine ausreichende Anzahl physischer Zugangspunkte. Dennoch soll der Zugang technologieneutraler definiert werden als heute. Damit wird der sinkenden Nutzungsfrequenz Rechnung getragen und die Kosten für die Leistungserbringung werden minimiert.

Die Kommission kann keine zwingende Verknüpfung zwischen einer Grundversorgungspflicht mit barem Zahlungsverkehr und dem Geschäft mit Postdiensten erkennen. Die Verpflichtung zum baren Zahlungsverkehr könnte ohne weiteres an eine andere Bank mit eigenem Filialnetz übertragen oder von einem Gemeinschaftswerk erbracht werden. Die Kommission empfiehlt deshalb eine Entkoppelung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr von der postalischen Grundversorgung. Der modernisierte Zahlungsverkehrsauftrag soll öffentlich ausgeschrieben werden und die Mehrkosten, die bei der Leistungserbringung anfallen, sollen abgegolten werden.

Schliesslich muss die Grundversorgung berücksichtigen, dass der Zahlungsverkehr einer hohen Innovationsgeschwindigkeit unterliegt und Skaleneffekte bestehen. Erfolgreiche Initiativen können nicht von einzelnen Marktteilnehmern eingeführt werden. Es bedarf branchenweite Anstrengungen auf nationaler Ebene, wie z. B. die Etablierung eines nationalen Zahlungsverkehrssystems (National Payment Scheme [NPS]). Trotz der wirtschaftspolitischen Relevanz solcher Initiativen sieht die Kommission davon ab, die Aufnahme eines NPS in die Grundversorgung zu empfehlen. Sie hält es jedoch für zielführend, dass sich PostFinance bzw. ein allfällig anderer Träger des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr aktiv in die speditive Umsetzung einer solchen Initiative einbringt, um die zukünftige Relevanz der Grundversorgung im bargeldlosen Zahlungsverkehr für Konsumenten und Unternehmen sicherzustellen.

| Umfang aktuell | Vision 2030 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Eröffnung und Führung eines Zahlungsverkehrskontos mit Anschluss an den Interbanken-Zahlungsverkehr für natürliche und juristische Personen mit Sitz in der Schweiz - Einzahlung - Auszahlung - Barüberweisung auf Konto Dritter, unabhängig vom Bestehen einer Kontobeziehung | <ul style="list-style-type: none"> - Anrecht auf Basiskonto wie heute, erweitert um Zugang zu marktüblichen und dem Stand der Technik entsprechenden unbaren Zahlungsverkehrsprodukten - Barzahlungsdienstleistungen wie heute (Einzahlung, Auszahlung, Barüberweisung), solange es keine gleichwertige digitale Alternative zu Bargeld gibt. Die Zugangskriterien wären jedoch zu reduzieren. |

Tabelle 7: Vergleich Grundversorgung Zahlungsverkehr aktuell und Vision 2030

6.2.5 Zugangsnetz

Die Verpflichtung zum Betrieb eines dezentralen Zugangsnetzes soll differenziert werden. Weiterhin sollen national einheitliche Minimalanforderungen für logistische Zugangspunkte gelten. Diese sollen aber inskünftig auch die regionale Wirtschaftsstruktur berücksichtigen. Der heutige Infrastrukturauftrag zum Betrieb eines physischen Netzes aus Poststellen und Agenturen wird im Jahr 2030 klar überholt sein. In Zukunft soll die Dienstleistung und nicht die Art und Weise des Zugangs zu der Dienstleistung im Zentrum stehen. Neben physischen Zugangspunkten sollen konsequent auch digitale Substitute und innovative Lösungen mitberücksichtigt werden. Die Kommission geht davon aus, dass der technologische Fortschritt in den nächsten Jahren neue Formen hervorbringen wird (z. B. Aufgabe und Zustellung von Paketen in den Kofferraum von Privatfahrzeugen oder per Drohne) und die Lebensgewohnheiten sich ändern werden, so dass eine Definition des Zugangs über rein physische Kriterien nicht mehr zeitgemäss wäre. Es soll offengelassen werden, ob der Zugang stationär oder mobil bzw. bedient oder unbedient gewährt wird. Technologieneutrale Vorgaben würden es ermöglichen, den Zugang für Private und Unternehmen zu postalischen Dienstleistungen über integrale (z. B. Agenturen), mobile (Hausservice) und andere innovative Lösungen zu garantieren. Zusätzlich eröffnet eine Ausschreibung im Bereich des Zahlungsverkehrs der Post mehr Spielraum bei der Gestaltung von Poststellen.

| Umfang aktuell | Vision 2030 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Betrieb eines landesweiten Netzes an Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen; Briefwürfe) - Zugang ist gewährleistet, wenn 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit ÖV eine Poststelle oder Agentur innert 20 Minuten erreichen können. - in städtischen Gebieten und Agglomerationen muss mindestens ein bedienter Zugangspunkt garantiert sein. Wird die Schwelle von 15 000 Beschäftigten oder Einwohnern überschritten, so ist ein weiterer Zugangspunkt zu betreiben. | <ul style="list-style-type: none"> - Weiterhin national einheitliche, aber technologieneutrale Vorgaben, die sich auf die Dienstleistung und nicht auf den Zugangstyp beziehen - Spielraum für regionale Eigenheiten und Anforderungen |

Tabelle 8: Vergleich Grundversorgung Zugangsnetz aktuell und Vision 2030

6.2.6 Digitale Dienste

Der Digitalisierungstrend wird in den nächsten Jahren anhalten und die Gesellschaft weiter durchdringen. Nicht nur die digitale Kompetenz der Bevölkerung wird sich kontinuierlich verbessern, auch die Dienstleistungen werden zunehmend digital werden. Aus Sicht der Grundversorgung – gerade mit Blick auf den Aufstieg von Plattformen und ihrer Rolle in der digitalen Infrastruktur (Suchen, Speichern, Übermitteln, Bezahlen) – stellt sich die Frage, ob es in einer zunehmend digitalen Gesellschaft neue Angebote für einen digitalen Service Public braucht. Dazu könnten neben der e-ID, dem elektronischen Patientendossier⁷⁶ und dem digitalen Signieren auch die Verwaltung von breit verwendeten digitalen Währungen für Menschen und Maschinen sowie die Sammlung von anonymisierten Daten über die Netzwerke einer Gesellschaft gehören. Lösungen für die digitale Infrastruktur der Zukunft über die Grundversorgung anzubieten, empfiehlt sich dort, wo privatwirtschaftliche Akteure Leistungen nicht oder in unzureichender Qualität anbieten. Mängel könnten etwa in Bezug auf Datensicherheit oder den Schutz der Privatsphäre bestehen. Zudem könnte sich die Schweiz und allgemein Europa immer mehr an Abhängigkeiten zu den USA und China stören – gerade in der Abwicklung des Zahlungsverkehrs.

Die Post agiert heute schon als eine Art Plattform, welche Lieferanten und Kundschaft zusammenführt und an der Schnittstelle zwischen der physischen und digitalen Welt agiert. Durch das hohe Vertrauen und den Schutz der Privatsphäre verfügt die Post über gute Voraussetzungen, um der Bevölkerung, Wirtschaft und öffentlichen Hand digitale Dienstleistungen mit einem direkten Bezug zum klassischen

⁷⁶ Oder langfristig ein digitaler Zwilling, der als digitale Kopie rund um die Uhr mit Daten gefüttert wird.

Postgeschäft anzubieten (z. B. e-Health, e-Voting). Auch wenn sich die Post aufgrund ihrer historischen Entwicklung für eine allfällige Grundversorgung für die Aufbewahrung und Übermittlung von Daten eignen würde, kommen für diesen Auftrag auch andere staatsnahe Unternehmen oder der Staat selbst infrage. Versteht man die Post als Plattform ist das Sammeln und Auswerten von Daten eine entscheidende Zukunftsaufgabe. Die Postplattform hat sehr viele Daten, um Trends in der Logistik, der Wirtschaft, der Stadtentwicklung oder der psychischen Gesundheit nachvollziehen zu können.

Die Kommission regt an, den Bedarf und die Trägerschaft einer neu zu schaffenden Grundversorgung für eine vertrauensbasierte digitale Infrastruktur sorgfältig zu prüfen. Für den Fall, dass der Bedarf für einen neuen Grundversorgungszweig vorliegt, wäre eine neue gesetzliche Grundlage ausserhalb der bestehenden Postgesetzgebung zu schaffen. Weiter wäre zu diskutieren, wer den Aufbau dieser digitalen Infrastruktur finanzieren soll. Soweit es sich um eine öffentliche Aufgabe handelt, soll der Bund im Sinne einer Anschubfinanzierung finanzieren.

| Umfang aktuell | Vision 2030 |
|----------------|---|
| -- | - Bedarf und Trägerschaft einer (neuen) Grundversorgung für vertrauensbasierte digitale Infrastruktur zu prüfen |

Tabelle 9: Vergleich Grundversorgung digitale Dienste aktuell und Vision 2030

6.3 Auswirkungen

6.3.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Briefzustellung stellt aktuell den grössten Prozesskostenblock innerhalb der postalischen Grundversorgung dar. Mit einer langsameren Laufzeit und einer reduzierten Zustellfrequenz können die Zustellrouten effizienter organisiert werden. Gemäss einer Schätzung der Post aus dem Jahr 2019, welche die Post zuhanden des Eigners erstellt hat und in einem Bericht des BAKOM bereits veröffentlicht wurde⁷⁷, könnte der EBIT der Post durch die Reduktion der Zustellfrequenz von Briefen auf drei Wochentage jährlich um rund 150 Millionen Franken erhöht werden. Eine Erhöhung der Laufzeit beim A-Brief auf E+2 hätte 2030 eine jährliche, positive EBIT-Wirkung von rund 90 Millionen Franken. Dementsprechend dürfte die EBIT-Wirkung der vorgeschlagenen Erhöhung auf E+3 höher als 100 Millionen Franken ausfallen. Durch die Umwandlung von 500 weiteren Poststellen in Agenturen könnte der EBIT jährlich um zusätzliche 65 Millionen Franken erhöht werden. Im vergangenen Jahr betrug das Defizit bei der Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften 93 Millionen Franken. Überschlagsmässig lässt sich schlussfolgern, dass das Konzernergebnis der Post durch die genannten Lockerungen der Vorgaben um einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag entlastet werden könnte. Durch die Ausschreibung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr würde die Post im kostenintensiven Bereich der Versorgung mit Barzahlungen entlastet. Sei es, weil der Grundversorgungsauftrag von einem anderen Unternehmen ausgeführt wird und die Kosten damit bei PostFinance vollständig wegfallen oder aber weil PostFinance weiterhin den Auftrag erbringt und ihre Mehrkosten der Leistungserbringung staatlich abgegolten werden. Mit den empfohlenen Massnahmen könnte die Grundversorgung finanziell stabilisiert werden. So könnte die Post die Grundversorgung eher ohne Quersubventionierung aus reinen Wettbewerbsdiensten eigenfinanzieren.

6.3.2 Auswirkungen auf die vulnerablen Gruppen

Unter vulnerablen Gruppen werden generell Menschen mit eingeschränktem Zugang und mit besonderen Bedürfnissen verstanden. Die Gründe können z. B. körperliche und physische Einschränkungen oder fehlender Internetzugang (Nonliner) sein. Während in einer analog geprägten Welt der räumliche Faktor für die Hindernisse verantwortlich ist, sind in der digitalen Welt insbesondere das Alter und die Bildung für Einschränkungen ausschlaggebend. Wie in Kapitel 3.2.2 aufgezeigt, nimmt die digitale Kompetenz bis ins Jahr 2030 weiter zu. Für Menschen mit einem erschwerten Zugang zur digitalen Welt bleibt ein reduziertes, aber zuverlässiges Angebot durch die Grundversorgung weiterhin gewährleistet. Mit der Schaffung von Dienstleistungszentren und dem Ausbau mobiler Zugangsformen (z. B.

⁷⁷ Bundesamt für Kommunikation 2021: S. 68

Hauservice) erhalten insbesondere auch ältere Menschen neue Zugangsmöglichkeiten. Die Möglichkeiten zur Teilnahme an der Gesellschaft werden erhöht.

6.3.3 Auswirkungen auf Randregionen

Die postalische Grundversorgung leistet weiterhin einen Beitrag zur räumlichen Kohäsion. Gleichzeitig soll soweit wie möglich der freie Markt spielen. Um beiden Grundsätzen nachzukommen, braucht es sowohl national einheitliche Standards hinsichtlich Anforderungen, Umfang und Qualität der Grundversorgung als auch einen regionalen und nutzerorientierten Handlungsspielraum für deren Umsetzung.

Physische Dienstleistungen wie die Annahme, Beförderung und Zustellung von Briefen oder Zeitungen und die Versorgung im Barzahlungsverkehr werden überwiegend digital und damit raumunabhängig funktionieren. Sie verlieren ihre standortprägende Eigenschaft. Die Modernisierung der Grundversorgung in diesen Bereichen entspricht sowohl in urbanen wie ruralen Gebieten der künftigen Nachfrage. Voraussetzung ist, dass die digitale Infrastruktur auch in Randregionen entsprechend ausgebaut ist und keine Standortnachteile gegenüber urbanen Gebieten bestehen.

In den Bereichen Kommunikation und Zahlungsverkehr ersetzen digitale Angebote bisherige physische Angebote, welche für die Bevölkerung und Wirtschaft standortprägend sind. Die digitale Nutzung unterscheidet sich weniger in den Regionen als entlang von Altersgruppen und Bildungsniveaus. Es braucht deshalb niederschwellige, einfache und für alle zugängliche digitale Lösungen, die den Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen und deren Fähigkeiten entsprechen. Zudem wird in allen Bereichen weiterhin ein minimales physisches Angebot für diejenigen Bevölkerungsgruppen, welche bewusst oder unbewusst keinen Zugang zur digitalen Welt haben, empfohlen (vgl. auch Kap. 6.3.2).

Mit der Fortführung der Grundversorgung im Paketbereich können die Randregionen dank national einheitlichen Vorgaben ihre Attraktivität als Wirtschafts- und Lebensräume wahren. Die Kommission geht davon aus, dass private Anbieterinnen nicht flächendeckend und/oder mit gleicher Qualität und/oder zu einheitlichen Preisen anbieten werden. Im Hinblick auf diese Entwicklungen müssen zwei Funktionen weiterhin aufrechterhalten werden: Es braucht auch weiterhin physische Kontaktpunkte und logistische Knotenpunkte für die regionale Annahme, Bündelung und Verteilung (Brief- und Paketpost, ggf. auch Medikamente etc.). Technologieneutrale Vorgaben zur Gestaltung dieser Kontaktpunkte schaffen Flexibilität in der Umsetzung. Dadurch können regionale Eigenheiten berücksichtigt und Potenziale genutzt werden.

Um die postalische Grundversorgung in diese Richtung weiterentwickeln zu können, braucht es einen begleitenden politischen Diskurs über den heutigen und zukünftigen Stellenwert der Grundversorgung in Regionen sowie deren Ausgestaltung und Verantwortlichkeiten. Für Gemeinden, Regionen und Kantone werden idealerweise Anreize geschaffen, um integrative regionale Strategien für die Grundversorgung zu erarbeiten und umzusetzen. Dafür können bestehende politische Instrumente genutzt werden (z. B. entsprechende Themenschwerpunkte im Rahmen der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung) oder entsprechende Vorgaben in der Raumplanungsgesetzgebung eingeführt werden.

6.3.4 Auswirkungen auf Arbeitswelt

Aufgrund der rückläufigen Briefvolumen werden in Zukunft immer weniger Arbeitsstunden in der Briefzustellung anfallen. Teilweise können betroffene Beschäftigte im wachsenden Paketbereich beschäftigt werden, jedoch ist gesamthaft mit einem Beschäftigungsrückgang zu rechnen. Diese strukturelle Entwicklung wird unabhängig von der künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung stattfinden. Auch die Flexibilisierung bei den Poststellen kann zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Mit einer rechtzeitigen Angleichung der Grundversorgung an die nachgefragte Menge könnten die Auswirkungen der Transformation auf den Arbeitsmarkt besser kontrolliert und begleitet werden.

Die Digitalisierung bringt es mit sich, dass vermehrt gutqualifizierte Arbeitskräfte gebraucht werden. Die Post braucht für die Rekrutierung von Fachkräften im Bereich der Entwicklung und Anwendung neuer Technologien (Drohnen, Automatisierung, Blockchain, KI, etc.) eine ausgezeichnete Arbeitgebermarke. Dank der Weiterentwicklung des e-Commerce steigt auch der Bedarf an Mitarbeitenden

bei der physischen Abwicklung der Paketpost. Die Post wird ein lokaler Arbeitgeber bleiben. Sie soll sich auch in der Ausbildung engagieren. In der Ausbreitung von Telearbeit sieht die Kommission eine Chance für Fachkräfte mit Wohnsitz in Randregionen.

Der Kommission ist sich bewusst, dass von den beschriebenen Umwälzungen viele Menschen betroffen sein werden. Es ist deshalb wichtig, dass der Wandel sozialverträglich gestaltet wird.

6.3.5 Auswirkungen auf die digitale Schweiz

Die Modernisierung der Grundversorgung leistet einen wichtigen Beitrag zur digitalen Transformation. Eine flächendeckende, qualitativ hochstehende Infrastruktur und signifikante Fortschritte bei der digitalen Identifikation (QES, e-ID, e-Gov, e-Voting) sind zentrale Voraussetzungen für die Umsetzung der Massnahmen. Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, wird die verstärkte digitale Ausrichtung der Grundversorgung auch die Digitalisierung in anderen Bereichen vorantreiben. Digitale Kommunikationskanäle werden im Vergleich zur Briefpost noch attraktiver und eine Herausnahme der Zeitungszustellung begünstigt die digitale Mediennutzung. Die weiterhin starke Versorgung mit Paketdiensten ermöglicht auch den KMU in Randregionen einen logistischen Anschluss für den Onlinevertrieb ihrer Produkte. Das Netz an Zugangspunkten bleibt in einer modernisierten Form bestehen und eignet sich als Plattform für Angebote an der Schnittstelle zwischen der digitalen und physischen Welt (z. B. Assistenz bei der Nutzung digitaler Technologien).

6.3.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Kommission hat sich auch mit ökologischen Fragen auseinandergesetzt. Die Modernisierung der Grundversorgung im Sinne des vorliegenden Berichts trägt auch zur Erreichung der Strategie «Nachhaltige Entwicklung 2030» des Bundesrates bei⁷⁸. Eine Verminderung der Zustelltage reduziert die Treibhausgasemissionen, die in der Briefzustellung entstehen und die induzierte Verlagerung der Kommunikation und des Medienkonsums in digitale Kanäle verringert den Papierverbrauch. Zwar dürften die Emissionen bei der Paketzustellung tendenziell steigen, jedoch besteht auch hier ökologisches Potenzial. Studien zeigen, dass durch e-Commerce auf der letzten Meile weniger Emissionen entstehen, als wenn die Kundschaft die Waren im stationären Handel einkauft⁷⁹. Zudem bildet die flächendeckende Paketzustellung eine ideale Grundlage für Geschäftsmodelle der Kreislaufwirtschaft oder könnte als Bestandteil einer smarten City-Logistik zur Verminderung des Verkehrs in Städten eingesetzt werden. Ergänzend spricht sich die Kommission dafür aus, dass in der Paketzustellung künftig vermehrt auf wiederverwendbare Verpackung gesetzt werden sollte. Auch die technologieneutrale Formulierung der Erreichbarkeitsvorgaben für Zugangspunkte trägt zur nachhaltigen Entwicklung bei. Durch die Umwandlung von Poststellen in Agenturen oder die Integration in regionale Dienstleistungszentren kann der Ressourcenverbrauch gesenkt werden. Mobile Lösungen (wie der Hausservice) haben den Vorteil, dass sie sehr gezielt eingesetzt werden können und bei Nichtinanspruchnahme keine Ressourcen verbrauchen.

7 Dringlichkeit der Umsetzung

Die Empfehlungen zur zukünftigen Grundversorgung (Kap. 6.2) sind auf den Zeithorizont 2030 ausgerichtet. Für die Umsetzung dieser Empfehlungen ist eine Revision des PG notwendig, was einige Zeit beanspruchen dürfte. Die letzte Revision der Postgesetzgebung dauerte von den Vorarbeiten bis zum Inkrafttreten rund 10 Jahre. Die Kommission empfiehlt deshalb, dass der Bundesrat bald einen Grundsatzenscheid darüber trifft, welches die Leitlinien der künftigen Grundversorgung sein sollen und anschliessend eine Revision des PG in die Wege leitet. Bei einem Verzicht auf eine Revision des PG, d. h. der Weiterführung der bisherigen Grundversorgung, müssten die ungedeckten Kosten im Zeitraum ab 2030 (die in diesem Bericht nur grob geschätzt worden sind) im Detail erhoben und dem Parlament eine Botschaft über die Abgeltung dieser Kosten unterbreitet werden.

Für die Umsetzung ist ein weiteres Element wichtig: Die vorgeschlagene Reform der Grundversorgung wird das Unternehmen Post stark beanspruchen. In allen Bereichen der Post müssen Strukturen

⁷⁸ Bundesamt für Raumentwicklung 2021

⁷⁹ U. a. Oliver Wyman 2021: S. 60f

und Abläufe angepasst werden, zudem sollten die Veränderungen bei den Mitarbeitenden sozialpartnerschaftlich angegangen werden und schliesslich sind auch Auswirkungen auf die aktuelle Unternehmensstrategie möglich.

Die Post und ihre Mitarbeitenden sind deshalb darauf angewiesen, dass die politischen Vorgaben über die künftige Grundversorgung rechtzeitig erfolgen. Konkret empfiehlt die Kommission, dass der Bundesrat im Jahre 2022 einen Grundsatzentscheid über den Inhalt der künftigen Grundversorgung fällt und dann das Gesetzgebungsverfahren in die Wege leitet. Damit können die parlamentarischen Entscheide im Zeitraum 2025/2026 erfolgen, so dass die Post genügend Zeit hat, um die notwendigen Anpassungen sorgfältig und sozialverträglich umzusetzen. Die Kommission empfiehlt überdies mit Nachdruck, die Neuausrichtung so auszugestalten, dass die Post weiterhin einen genügenden unternehmerischen Handlungsspielraum behalten kann. Dies wird insbesondere durch die Empfehlung der Technologieneutralität erreicht.

Auch nach 2030 sind technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen zu erwarten, die heute nur teilweise eingeschätzt werden können. Dies bedeutet, dass die Grundversorgung nicht mehr für Jahrzehnte unverändert bleiben kann, sondern sich rasch an neue gesellschaftliche Bedürfnisse anpassen und möglichst flexibel ausgestaltet werden muss.

Die Kommission empfiehlt deshalb, mit folgenden Elementen die flexible Anpassung der Grundversorgung zu ermöglichen:

- Ein jährliches Monitoring des BAKOM soll die Leistungen der Grundversorgung, ihre Nutzung und die sich ändernden Bedürfnisse der Bevölkerung erheben.
- Alle 5 Jahre wird das Monitoring systematisch ausgewertet und beurteilt. Auf dieser Grundlage sollte der Bundesrat darüber entscheiden, ob Anpassungen in der Grundversorgung notwendig sind und ob neue Elemente aufgenommen werden sollen. Die konkrete Umsetzung dieser Anpassungen sollte durch eine Revision der VPG erfolgen. Voraussetzung dafür ist, dass das PG sich auf die grundlegenden Elemente beschränkt und auf Detailregelungen verzichtet. Die Ergebnisse des Monitorings und die geplanten Anpassungen der VPG sollten jedoch in den parlamentarischen Kommissionen diskutiert werden.
- Die Auswirkungen von neuen Formen der Grundversorgung, insbesondere im digitalen Bereich, sind oft mit Unsicherheiten verbunden. Die Kommission empfiehlt deshalb, im neuen PG die Möglichkeit zu verankern, Pilotversuche mit neuen Grundversorgungselementen in den Regionen zu ermöglichen. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, neue und innovative Formen vorerst in einer Region oder einem Kanton versuchsweise zu testen, bevor sie landesweit eingeführt werden.

Für ein zügiges Vorgehen spricht auch die vom Bundesrat am 30. Juni 2021 zuhanden des Parlaments verabschiedete Botschaft zur Änderung des POG. Darin schlägt er dem Parlament drei wesentliche Anpassungen vor. Unabhängig vom Entscheid über eine allfällige Privatisierung von PostFinance soll in einem ersten Schritt das Kredit- und Hypothekenverbots aufgehoben werden. PostFinance soll es künftig erlaubt sein, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu gewähren. In einer späteren Phase soll PostFinance aus dem Postkonzern herausgelöst und vollständig privatisiert werden. Dies soll durch einen Beschluss des Parlaments (ohne Referendum) möglich werden. Aus Sicht der Kommission ist es zentral, dass die Grundversorgungsaufträge festgelegt werden (Revision PG), bevor über eine Teil- oder Vollprivatisierung von PostFinance entschieden wird. Vor einer allfälligen Privatisierung müssen die beiden Grundversorgungsaufträge festgelegt und allfällige Anpassungen durch eine Revision des PG umgesetzt worden sein. Der Bund stellt mittels Kapitalisierungszusicherung übergangsweise sicher, dass PostFinance die finanzmarktrechtlichen Eigenmittelanforderungen (Notfallkapital) erfüllen kann (Too-big-to-fail-Gesetzgebung) und damit die systemrelevanten Zahlungsdienste und die Grundversorgung auch bei drohendem Konkurs aufrechterhalten werden können. Das Parlament hat die Beratung des Geschäfts sistiert und auf die Revision des PG verwiesen.

8 Mitglieder

Christine Egerszegi, Präsidentin, ehemalige Ständerätin des Kantons Aargau

Alenka Bonnard, Co-Geschäftsleiterin und Mitgründerin des staatslabors

Joël Luc Cachelin, Wissensfabrik

Katia Delbiaggio, Dozentin für Volkswirtschaft an der Hochschule Luzern

Karin Frick, Leiterin Research und Mitglied der Geschäftsleitung Gottlieb Duttweiler Institut (GDI)

Clémence Grisel Rapin, ordentliche Professorin für Verwaltungsrecht, Universität Fribourg

Erik Hofmann, Direktor des Instituts für Supply Chain Management der Universität St. Gallen

Esther Schlumpf, Projektleiterin Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis

Oliver Wünsch, Experte für Finanzmärkte und Zentralbankenwesen, Partner Oliver Wyman Zürich

Hans Werder, ehemaliger Generalsekretär UVEK

Abkürzungen

| | |
|-----------------|---|
| AG | Aktiengesellschaft |
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| B2X | Business to Everyone B2B: Business to Business; B2C: Business to Customer; B2G: Business to Government |
| BAKOM | Bundesamt für Kommunikation |
| BBI | Bundesblatt |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BV | Bundesverfassung |
| CEO | Chief Executive Officer |
| CO ₂ | Kohlenstoffdioxid |
| E+1 | Beförderungsgeschwindigkeit, Zustellung am nächsten Arbeitstag |
| E+3 | Beförderungsgeschwindigkeit; Zustellung am dritten auf den Abgabetag folgenden Werktag |
| EBIT | Earnings Before Interest and Taxes (Gewinn vor Zinsen und Steuern) |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| e-ID | Elektronische Identität |
| eIDAS | electronic IDentification, Authentication and trust Services |
| FTTB/H | Fiber to the business/home |
| G2X | Government to Everyone (Business, Customer, Government) |
| GDI | Gottlieb Duttweiler Institut |
| I-DESI | International Digital Economy and Society Index |
| KI | Künstliche Intelligenz |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| Mbit/s | Übertragungsgeschwindigkeit; Megabit pro Sekunde |
| MIV | Motorisierter Individualverkehr |
| ÖV | Öffentlicher Verkehr |
| PG | Postgesetz |
| POG | Postorganisationsgesetz |
| POS | Point of Sale |
| PostCom | Eidgenössische Postkommission |
| QES | Qualifizierte elektronische Signatur |
| QR | Quick Response |
| RKGK | Regierungskonferenz der Gebirgskantone |
| ROR | Rat für Raumordnung |
| SNB | Schweizerische Nationalbank |
| SR | Systematische Rechtssammlung |
| SSI | Self Sovereign Identity |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VPG | Postverordnung |
| ZertES | Bundesgesetz über die elektronische Signatur |

Literatur

Bundesamt für Kommunikation (2021): Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation > Bericht Grundversorgung Post (19.01.2021)

Bundesamt für Raumentwicklung (2017): Zukunft Mobilität Schweiz – UVEK-Orientierungsrahmen 2040. Kann abgerufen werden unter: www.are.admin.ch > Medien und Publikationen > Publikationen > Mobilität (29.11.2021)

Bundesamt für Raumentwicklung (2021): Strategie Nachhaltige Strategie 2030. Kann abgerufen werden unter: www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Strategie und Berichterstattung > Strategie Nachhaltige Entwicklung (24.01.2022)

Bundesamt für Statistik (2020a): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz und der Kantone 2020-2050. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Zukünftige Entwicklung > Szenarien für die Schweiz und die Kantone 2020 – 2050 > Weitere Resultate (29.11.2021)

Bundesamt für Statistik (2020b): Referenzszenario der Entwicklung der Ständigen Wohnbevölkerung, 2020-2050. Kann abgerufen werden unter: www.atlas.bfs.admin.ch > Statistischer Atlas der Schweiz > 01 – Bevölkerung > Bevölkerungsstand und –entwicklung > Zukünftige Entwicklung (Referenzszenario) > 2020-2050 (19.01.2022)

Bundesamt für Statistik (2021a): E-Commerce. Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft > Gesamtindikatoren > Unternehmen > e-Commerce (19.01.2022)

Bundesamt für Statistik (2021b): E-Commerce von Einzelpersonen in der Schweiz, nach unterschiedlichen soziodemographischen Merkmalen. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft > Gesamtindikatoren > Haushalte und Bevölkerung > e-Commerce und E-Banking (19.01.2022)

Bundesamt für Statistik (2021c): Lebenserwartung bei Geburt. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Geburten und Todesfälle > Lebenserwartung bei Geburt (Stand 19.01.2021)

Bundesamt für Statistik (2021d): Digitale Kompetenzen. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft > Gesamtindikatoren > Haushalte und Bevölkerung > Digitale Kompetenzen (26.01.2022)

Bundesrat (2021): Bundesrat trifft Richtungsentscheid zur E ID, Medienmitteilung vom 17. Dezember 2021. Abrufbar unter www.ejpd.ch > Aktuell > Medienmitteilungen (19.01.2022)

Bürgin R., H. Mayer, A. Kashev, S. Haug (2021): Digital multilocality: New modes of working between center and periphery in Switzerland. Journal of Rural Studies, 88, S. 83-96.

Comparis (2020): Smartphone Studie 2020. Kann abgerufen werden unter: www.comparis.ch > Weitere Services > Download Center > Smartphone-Report 2020 (19.01.2022)

Demoscope (2017): Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation > Schlussbericht Postversorgung 09.11.2017 (19.01.2022)

E-Government Schweiz (2020): E-Government-Strategie Schweiz, Kann abgerufen werden unter: www.egovernment.ch > Umsetzung > E-Government-Strategie Schweiz (Stand: 19.01.2021)

Espacesuisse (2021): «Post Corona» Ein Kurzbericht zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Siedlungsentwicklung in der Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.espacesuisse.ch > Publikationen > Spezialpublikationen (19.01.2022)

Europäische Kommission (2021a): Postal data from 2012 to 2017. Brüssel. Kann abgerufen werden unter: www.ec.europa.eu/growth/index_en > Sectors > Postal services > Postal statistics > Statistics database (Stand: 03.12.2021)

Europäische Kommission (2021b): International Digital and Economic Index 2020. Final Report. Kann abgerufen werden unter: digital-strategy.ec.europa.eu > Library > I-DESI 2020: How digital is Europe compared to other major world economies?

Europäische Kommission (2021c): Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2020/239/EG und 2008/6/EG. Kann abgerufen werden unter: www.eur-lex.europa.eu > Erweiterte Suche > Themenbereich > Bildung und Kommunikation > Kommunikationssystem > Post- und Fernmeldewesen > Postdienst (19.01.2022)

European Regulators Group for Postal Services (2019): Developments in the postal sector and implications for regulation. Kann abgerufen werden unter: www.ec.europa.eu/growth/index_de > Branchen > Postal services > The European Regulators Group for Postal Services > ERGP documents (19.01.2022)

Galaxus (2021): Digitec-Galaxus-Community investiert 1.3 Mio. Franken in den Klimaschutz, Medienmitteilung vom 07.06.2021. Kann abgerufen werden unter: www.galaxus.ch > Über uns > Presse (Stand 06.01.2022)

Handelsverband.swiss (2021): Schweizer Online-Konsum wächst 2020 um 27.2%, Medienmitteilung vom 10.3.2021. Kann abgerufen werden unter: www.handelsverband.swiss > Neuigkeiten

Link (2020): Grundversorgung der Zukunft, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation > Ergebnisbericht Grundversorgung der Zukunft (Stand:19.01.2022)

Oliver Wymann (2021): Is e-Commerce good for Europe? Economic and environmental impact study. Kann abgerufen werden unter: www.oliverwymann.de > Unsere Expertise > Publikationen (26.01.2022).

Post (2020): Die «Post von morgen» bringt eine Neuausrichtung und setzt auf traditionelle Stärken, Medienmitteilung vom 14.05.2020. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen (19.01.2022)

Post (2021): Kennzahlen 2020. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienkonferenzen > 2021 > Jahresbericht 2020 > Downloads (26.01.2022)

Post (2022): Zeitungen in der Grundversorgung. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Porträt > Politik > Preisgestaltung > Zeitungen in der Grundversorgung (26.01.2022)

PostCom (2021): Jahresbericht 2020. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Jahresberichte (19.01.2022)

Pro Senectute (2020): Digitale Senioren 2020. Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien durch Personen ab 65 Jahren in der Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.prosenectute.ch > Dienstleistungen > Publikationen > Studien (29.11.2021)

Rat für Raumordnung (2019): Megatrends und Raumentwicklung Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.aren.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Koordinationsorgane und Zusammenarbeit > Rat für Raumordnung ROR (29.11.2021)

Schweizerische Nationalbank (2018): Zahlungsmittelumfrage 2017. Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.snb.ch > Zahlungsverkehr > Zahlungsmittelumfragen.

Schweizerische Nationalbank (2021): Zahlungsmittelumfrage 2020. Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.snb.ch > Zahlungsverkehr > Zahlungsmittelumfragen.

Ti&m, Hochschule Luzern (2021): Trendstudie Banken 2021. Kann abgerufen werden unter: www.ti8m.com > Insights > Downloads > ti&m Trendstudie Banken 2021 (19.01.2022)

WIK Consult (2021): "User needs in the Postal Sector" Entwicklungen im Ausland und Schlussfolgerungen für die Schweiz. Präsentation zuhanden der Expertenkommission vom 9. September 2021.

Zalando (2019): Zalando testet Mehrwegpackungen für Lieferungen, Medienmitteilung vom 18.09.2019. Abrufbar unter: www.zalando.ch > Über uns > Newsroom > News & Storys (Stand 19.01.2022)

Zukunftsinstitut (2021): 12 Megatrends – Die grossen Treiber des Wandels. Kann abgerufen werden unter: www.zukunftsinstitut.de > Megatrends > 12 Megatrends – Die grossen Treiber des Wandels (Stand 19.01.2022)

Zumstein, D., C. Oswald und C. Brauer (2021): Onlinehändlerbefragung 2021 – Erkenntnisse zum E-Commerce-Boom in der Schweiz und Österreich, zhaw School of Management and Law.

Anhang 1: Fragebogen Dritte

Frage 1a: Das aktuelle Postgesetz enthält den Grundsatz, dass eine flächendeckende, für alle zugängliche und finanzierbare Grundversorgung in guter Qualität garantiert werden muss. Das Versorgungsniveau soll hoch sein. Welche Ziele muss die künftige Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten erfüllen?

Bemerkungen:

Frage 1b: Welche konkreten Grundversorgungsdienste müssen in 2030 erbracht werden?

Postdienste

| Transport | Annahme | Zustellung |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> A-Brief Inland <input type="checkbox"/> B-Brief Inland <input type="checkbox"/> A-Paket Inland <input type="checkbox"/> B-Paket Inland <input type="checkbox"/> Brief mit Zustellnachweis <input type="checkbox"/> Brief Export <input type="checkbox"/> Paket Export <input type="checkbox"/> abonnierte Zeitungen und Zeitschriften <input type="checkbox"/> Brief digital <input type="checkbox"/> sicherer und vertrauenswürdiger digitaler Kommunikationskanal (digitales Postgeheimnis) | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Briefeinwurf <input type="checkbox"/> physischer Zugangspunkt (Filiale, Automat) <input type="checkbox"/> Digitaler Briefkasten | <p>Briefe aus dem Inland und aus Import</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Domizil <input type="checkbox"/> Abholstelle (Filiale, Automat) <input type="checkbox"/> Digitaler Briefkasten <p>Pakete aus dem Inland und aus Import</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Domizil <input type="checkbox"/> Abholstelle (Filiale, Automat) <p>Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften aus dem Inland</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Domizil |
| Zahlungsverkehr | Weitere Dienstleistungen | Weitere Ergänzungen |
| <p>Produkt</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Zahlungsverkehrskonto <input type="checkbox"/> Barein- und –auszahlung (ohne Kundenbeziehung) <input type="checkbox"/> Ein- und Auszahlung (mit Kundenbeziehung) <input type="checkbox"/> Überweisung vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten <input type="checkbox"/> Bargeldbezug am Automaten | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> flächendeckendes Angebot physisch-digitaler Schnittstellen zwischen Behörden/Unternehmen und Bevölkerung (z.B. Identifikation, Digital enabling, Telemedizin) <input type="checkbox"/> e-Health <input type="checkbox"/> e-Voting <input type="checkbox"/> e-Gov | <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |

Frage 2: Die Kostenstruktur der Grundversorgung ist regional verschieden. Bei einem einheitlichen flächendeckenden Auftrag wird das Angebot zwischen städtischen Gebieten und Randregionen quersubventioniert. Gibt es Grundversorgungsbereiche, in denen regionale Unterschiede eher zumutbar wären? In welchen Bereichen ist ein einheitliches Angebot unverzichtbar? Sollte die aktuelle Umverteilung zwischen Zentrum und Peripherie künftig weiter verstärkt werden?

Bemerkungen:

Frage 3: Welche Aufgabe erfüllt das dezentrale Poststellennetz in Zukunft? Nach welchen Prioritäten/Kriterien soll ein Umbau des heutigen Zugangsnetzes angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten bei der Eigenfinanzierung des heutigen Postnetzes erfolgen? Wie sind dabei die Bedürfnisse der Unternehmen im Verhältnis zu denjenigen der Bevölkerung zu gewichten, wenn die finanziellen Mittel beschränkt sind?

Bemerkungen:

Frage 4a: Aktuell ist die Schweizerische Post gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten sicherzustellen. Gibt es Dienstleistungen oder Produkte innerhalb des Grundversorgungsauftrags, die künftig öffentlich ausgeschrieben werden könnten? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht?

Bemerkungen:

Frage 4b: Könnte die Grundversorgung in Zukunft auch kooperativ, d.h. unter Einbindung subsidiärer Strukturen (z.B. Kantone, Gemeinden, private Anbieterinnen oder Banken), erbracht werden? Falls ja, in welchen Bereichen? Wie könnten solche Ansätze konkret aussehen resp. welche Grundsätze sollten gelten? Welche Synergiepotenziale könnten besser genutzt werden?

Bemerkungen:

Frage 5: Das geltende Postgesetz regelt, dass die Grundversorgung mit den Umsatzerlösen der Post und der Postkonzerngesellschaften finanziert wird. Wie wichtig ist es, dass die Grundversorgung auch in Zukunft eigenwirtschaftlich erbracht wird? Gibt es geeignetere Modelle für eine nachhaltige Finanzierung der künftigen Grundversorgung? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht?

Bemerkungen:

Anhang 2: Liste der eingegangenen Stellungnahmen

- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
- Gewerkschaft Syndicom
- Schweizerischer Städteverband (SSV)
- Handelsverband.swiss
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)
- Pro Senectute
- Raiffeisen Schweiz
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)
- Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)
- Planzer Transport AG
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
- Schweizer Verband der Postagenturen
- Personalverband transfair
- Verband Schweizer Regionalbanken (VSRB)
- Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
- economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen
- Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
- Verein AsylLex
- Verband KEP & Mail
- Quickmail AG

Anhang 3: Vergleich Grundversorgungsumfang aktuell und Vision 2030

| Bereich | Umfang aktuell | Vision 2030 |
|------------------------|---|--|
| Briefe | <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Briefen bis 1 kg ins In- und Ausland - an mind. 5 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - A-Brief (E+1), B-Brief (E+3) | <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Briefen bis 1 kg ins In- und Ausland - an mind. 3 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - Beförderungsgeschwindigkeit E+3 - ergänzt durch digitale oder hybride Dienstleistungen - technologieneutraler Zugang für Briefaufgabe |
| Pakete | <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland - an mind. 5 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - Priority-Paket (E+1), Economy-Paket (E+3) | <ul style="list-style-type: none"> - Annahme, Beförderung, Zustellung von Paketen bis 20 kg ins In- und Ausland - an mind. 5 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - distanzunabhängige Preise - Beförderungsgeschwindigkeit E+1 - technologieneutraler Zugang für Paketaufgabe |
| Zeitungen | <ul style="list-style-type: none"> - Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an 6 Wochentagen - in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen - in Gebieten ohne Frühzustellung bis 12.30 Uhr - zu distanzunabhängigen und in grösseren Agglomerationen üblichen Preisen. | -- |
| Zahlungsverkehr | <ul style="list-style-type: none"> - Eröffnung und Führung eines Zahlungsverkehrskontos mit Anschluss an den Interbanken-Zahlungsverkehr für natürliche und juristische Personen mit Sitz in der Schweiz - Einzahlung - Auszahlung - Barüberweisung auf Konto Dritter, unabhängig vom Bestehen einer Kontobeziehung | <ul style="list-style-type: none"> - Anrecht auf Basiskonto wie heute, erweitert um Zugang zu marktüblichen und dem Stand der Technik entsprechenden unbaren Zahlungsverkehrsprodukten - Barzahlungsdienstleistungen wie heute (Einzahlung, Auszahlung, Barüberweisung), solange es keine gleichwertige digitale Alternative zu Bargeld gibt. Die Zugangskriterien wären jedoch zu reduzieren. |

| | | |
|--------------------------------|---|--|
| <p>Zugangsnetz</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Betrieb eines landesweiten Netzes an Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen; Briefeinwürfe) - Zugang ist gewährleistet, wenn 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit ÖV eine Poststelle oder Agentur innert 20 Minuten erreichen können. - in städtischen Gebieten und Agglomerationen muss mindestens ein bedienter Zugangspunkt garantiert sein. Wird die Schwelle von 15 000 Beschäftigten oder Einwohnern überschritten, so ist ein weiterer Zugangspunkt zu betreiben. | <ul style="list-style-type: none"> - Weiterhin national einheitliche, aber technologieneutrale Vorgaben, die sich auf die Dienstleistung und nicht auf den Zugangstyp beziehen - Spielraum für regionale Eigenheiten und Anforderungen |
| <p>Digitale Dienste</p> | <p>--</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Bedarf und Trägerschaft einer (neuen) Grundversorgung für vertrauensbasierte digitale Infrastruktur zu prüfen |