



12. Juni 2024

---

# **Bericht zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungs- verkehrsdiensten**

---



## Zusammenfassung

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2023 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, (1) in Absprache mit dem EFD (EFV) Anpassungen bei der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu prüfen sowie (2) den Bedarf einer digitalen Grundversorgung inkl. der Rollen von Bund und bundesnahen Unternehmen abzuklären. Der vorliegende Bericht hält die Ergebnisse zuhanden des Bundesrates fest.

Die Digitalisierung verändert den Post- und Zahlungsverkehrsmarkt nachhaltig. Es werden neue Dienstleistungen entwickelt und die Bedürfnisse und Gewohnheiten von Gesellschaft und Unternehmen sowie der Konsum verändern sich. Immer mehr Dienstleistungen werden ohne Inanspruchnahme des Poststellennetzes genutzt. Zudem beeinflussen der Rückgang der Briefmengen und der Wettbewerb im Paketmarkt die Finanzierung der Grundversorgung. Damit die Grundversorgung auch in Zukunft gesellschaftlich und wirtschaftlich relevant, nachhaltig und finanziell tragfähig bleibt, ist eine Weiterentwicklung unerlässlich.

Um auf die mengenbedingten Ertragsrückgänge und wachsenden Paketmengen betriebswirtschaftlich angemessen reagieren zu können, benötigt die Post mehr Spielraum bei der Art und Weise, wie sie die Dienstleistungen zugänglich macht. Künftig soll nicht mehr eine bestimmte Form der Leistungserbringung im Zentrum stehen, sondern der Zugang zu den Dienstleistungen (Formneutralität) und damit der Nutzen für die Kundschaft. Trotz Flexibilisierung bleiben bediente Zugangspunkte weiterhin wichtig und die Post wird auch in Zukunft eine flächendeckende Versorgung garantieren müssen. Bei den Briefen wird auf den A-Brief verzichtet und stattdessen ein neuer Standard-Brief E+2 eingeführt. Gleichzeitig wird die Zustellfrequenz auf 3 Wochentage verkürzt. Bei den Paketen soll die Grundversorgung künftig nur noch die Zustellung von Paketen am Folgetag (E+1) umfassen. Bei der Zustellung sollen die Vorgaben zur Einhaltung der Laufzeiten von Briefen und Paketen auf 90 % vereinheitlicht und es soll zum Siedlungsbegriff zurückgekehrt werden. An der Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften wird festgehalten, hingegen soll der Zustellschluss bis 12.30 Uhr aufgehoben werden.

Im Zahlungsverkehr ist die Digitalisierung noch stärker ausgeprägt als bei den Postdiensten und die Anzahl Schaltergeschäfte ist massiv gesunken. Die künftige Grundversorgung soll weiterhin ein Zahlungsverkehrskonto, die Einzahlung, Auszahlung und die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten (unabhängig vom Bestehen einer Kontobeziehung) umfassen. Zur Stärkung der finanziellen Inklusion soll der Anspruch um ein Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion und die Möglichkeit zum Internet-Zahlungsverkehr ergänzt werden.

Die Anpassungen ermöglichen es der Post, einerseits Mehrerträge zu generieren und andererseits die Kosten der Leistungserbringung zu senken. Insgesamt erwartet die Post eine Ergebniswirkung von rund 105 Millionen Franken pro Jahr (ohne kostenseitige Auswirkungen beim Zugangsnetz). Die Aufhebung des Zustellschlusses wirkt sich zudem auf die Arbeitsbedingungen aus, indem das Angebot an Vollzeitstellen ausgebaut werden kann.

Die Umsetzung der dargelegten Vorschläge für eine modernisierte postalische Grundversorgung erfordert eine umfassende Revision der Postgesetzgebung. Es soll zeitnah eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet werden.

Der Bericht kommt weiter zum Schluss, dass für Dienstleistungen wie E-Health keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Sicherstellung durch den Bund gegeben ist. Angesichts der noch laufenden E-Voting Versuchsphase kann derzeit nicht abschliessend beurteilt werden, ob ein Bedarf einer gesetzlichen Sicherstellung durch den Bund und damit einer nationalen Regelung besteht. Zudem wäre vorgängig zu prüfen, ob sich der Erlass auf eine hinreichende Verfassungsgrundlage abstützen könnte oder ob zuerst eine Revision der Bundesverfassung erforderlich wäre.

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Auftrag Bundesrat .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Problemstellung und Handlungsbedarf.....</b>	<b>8</b>
2.1	Entwicklungen auf dem Post- und Zahlungsverkehrsmarkt.....	8
2.1.1	Briefmarkt in der Schweiz (Volumen).....	8
2.1.2	Briefmarkt (Umsatz) .....	11
2.1.3	Paketmarkt (Volumen).....	12
2.1.4	Paketmarkt (Umsatz).....	13
2.1.5	Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften (Volumen) .....	14
2.1.6	Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften (Umsatz) .....	15
2.1.7	Zahlungsverkehr.....	15
2.2	Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft – heute und in Zukunft .....	18
2.3	Finanzierungssituation der Grundversorgung.....	19
2.3.1	Finanzielle Entwicklung auf Ebene des Postkonzerns.....	19
2.3.2	Ergebnisentwicklung in der Grundversorgung .....	24
2.3.3	Nettokosten der Grundversorgung.....	28
2.3.4	Auswirkungen auf den Wettbewerb .....	31
2.3.5	Bedeutung des Restmonopols .....	31
2.3.6	Zielkonflikte der Postpolitik.....	32
2.4	Handlungsbedarf aus finanzieller Sicht.....	33
<b>3</b>	<b>Staatliche Verantwortung im Bereich der postalischen Grundversorgung.....</b>	<b>34</b>
3.1	Verfassungsauftrag .....	34
3.2	Begriff des Postwesens bzw. der Postdienste .....	35
3.3	Grundversorgungspolitik .....	35
3.3.1	Versorgungsziele.....	36
3.3.2	Marktziele .....	36
3.4	Notwendigkeit eines gesetzlichen Grundversorgungsauftrags.....	36
<b>4</b>	<b>Vorschläge für die künftige Grundversorgung.....</b>	<b>38</b>
4.1	Eckwerte .....	38
4.1.1	Eigenwirtschaftlichkeit.....	38
4.1.2	Relevanz .....	38
4.1.3	Fokus auf die Dienstleistung (Outputorientierung).....	39
4.2	Ausgestaltung des Zugangs.....	39
4.3	Umfang der Grundversorgung .....	40
4.3.1	Briefe .....	40
4.3.2	Pakete .....	42
4.3.3	Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften .....	42
4.3.4	Zahlungsverkehr.....	43
4.3.5	Exkurs: Bargeldversorgung .....	44
4.3.6	Verworfen Alternative Zahlungsverkehr .....	45
4.4	Zusammenfassung der künftigen Grundversorgung.....	46
4.5	Trägerschaft .....	46
<b>5</b>	<b>Umsetzung in der Gesetzgebung .....</b>	<b>48</b>
<b>6</b>	<b>Digitale Grundversorgung.....</b>	<b>48</b>
6.1	Einleitung .....	48
6.2	E-Voting .....	49
6.2.1	Rechtsgrundlagen .....	49
6.2.2	Estland: Vorbild für E-Voting .....	49

6.2.3	Aktueller Stand .....	49
6.2.4	Notwendigkeit einer gesetzlichen Sicherstellung durch den Bund .....	50
6.3	Elektronisches Patientendossier (EPD) .....	51
6.3.1	Rechtsgrundlagen .....	51
6.3.2	Funktionsweise des EPD und aktuelle Rolle der Post .....	51
6.3.3	Aktueller Stand .....	52
6.3.4	Notwendigkeit einer gesetzlichen Sicherstellung durch den Bund .....	52
6.4	Digitale Befähigung (Digital Enabling).....	52
<b>7</b>	<b>Fazit und weiterer Prozess.....</b>	<b>53</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der Briefe bis 50 g an den von der Post zugestellten Briefen, in %.....	8
Abbildung 2: In der Schweiz zugestellte Briefe, in Mio. Sendungen.....	10
Abbildung 3: Umsatz im inländischen Briefmarkt, in Mio. Franken.....	11
Abbildung 4: Inländisches Paketvolumen, in Mio. Sendungen.....	13
Abbildung 5: Mit inländischen Paketen erzielte Umsätze, in Mio. Franken.....	14
Abbildung 6: Im Inland zugestellte Zeitungen und Zeitschriften nach Zustellkanal, in Mio. Exemplaren .....	14
Abbildung 7: Mit der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften im Inland erzielte Umsätze, in Mio. Franken.....	15
Abbildung 8: Privat- und Geschäftskonten in der Grundversorgung, in Tsd.....	16
Abbildung 9: Überweisungen, in Tsd. Transaktionen.....	16
Abbildung 10: Bareinzahlungen, in Mio. Transaktionen.....	17
Abbildung 11: Bargeldbezüge, in Mio. Transaktionen.....	17
Abbildung 12: Betriebsertrag des Konzerns, in Mrd. Franken.....	20
Abbildung 13: Betriebsertrag ausgewählter Geschäftsbereiche, in Mrd. Franken.....	20
Abbildung 14: Betriebsgewinn (EBIT) des Konzerns, in Mio. Franken.....	21
Abbildung 15: Betriebsgewinn (EBIT) ausgewählter Geschäftsbereiche, in Mio. Franken.....	21
Abbildung 16: Profitabilität des Konzerns gemessen an der EBIT-Marge, in %.....	22
Abbildung 17: Ausschüttung von Dividenden und Kapitalreserven, in Mio. Franken.....	23
Abbildung 18: Profitabilität ausgewählter Geschäftsbereiche gemessen an der EBIT-Marge, in %.....	23
Abbildung 19: Regulatorisches Ergebnis in der Grundversorgung (Postdienste und Zahlungsverkehr), in Mio. Franken.....	24
Abbildung 20: Regulatorisches Ergebnis Briefe bis 50 g, in Mio. Franken.....	25
Abbildung 21: Regulatorisches Ergebnis mit Postdiensten in der Grundversorgung, in Mio. Franken.....	25
Abbildung 22: Regulatorisches Ergebnis des Zahlungsverkehrs in der Grundversorgung, in Mio. Franken.....	26
Abbildung 23: Regulatorisches Ergebnis in der Tageszustellung von Zeitungen und Zeitschriften, in Mio. Franken.....	26
Abbildung 24: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Einzelsendungen, indexierte Werte (2015 = 100) .....	27
Abbildung 25: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Massensendungen (ohne Zeitungen), indexierte Werte (2015 = 100).....	27
Abbildung 26: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Paketen, indexierte Werte (2015 = 100).....	28
Abbildung 27: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Briefen, indexierte Werte (2015 = 100).....	28
Abbildung 28: Nettokosten der Grundversorgung, in Mio. Franken.....	30
Abbildung 29: Nettokosten nach Art des Grundversorgungsauftrags, in Mio. Franken.....	30
Abbildung 30: Zielkonflikte der Postpolitik.....	32

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Heutiger Umfang der Grundversorgung bei den Briefen.....	8
Tabelle 2: Marktanteile bei inländischen Briefen, in % der zugestellten Sendungen .....	9
Tabelle 3: Zugestellte Briefe pro Einwohner in der Schweiz, ohne Zeitungen .....	9
Tabelle 4: Marktanteile in Prozent des Umsatzes auf dem inländischen Briefmarkt.....	11
Tabelle 5: Heutiger Umfang der Grundversorgung bei den Paketen.....	12
Tabelle 6: Anteil Pakete innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung, in % des gesamten Marktvolumens .....	12
Tabelle 7: Marktanteile im inländischen Paketmarkt, in % des Volumens.....	12
Tabelle 8: Auf dem Schweizer Markt vertriebenen Zeitungen und Zeitschriften, Anzahl Titel oder Exemplare .....	15
Tabelle 9: Übersicht Grundversorgung heute und morgen.....	46

## 1 Ausgangslage und Auftrag Bundesrat

Der fortschreitende digitale Wandel hat die Gewohnheiten der Menschen in den letzten Jahren nachhaltig geprägt. Die Entwicklungen auf dem Post- und Zahlungsverkehrsmarkt sind hinlänglich bekannt. Das Aufkommen der elektronischen Kommunikationskanäle hat das klassische Postgeschäft grundlegend verändert. Während die Briefmengen und die klassischen Schaltergeschäfte stark rückläufig sind, wächst der Paketmarkt durch den Aufschwung des E-Commerce kontinuierlich. Auch im Zahlungsverkehr ist eine anhaltende Verschiebung von klassischen Zahlungsmethoden hin zu bargeldlosen Transaktionen erkennbar. Bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen wirken sich diese Veränderungen zunehmend negativ auf die Finanzierungssituation der Grundversorgung und die Schweizerische Post als Grundversorgungserbringerin aus. Damit die Grundversorgung auch in Zukunft gesellschaftlich und wirtschaftlich relevant, nachhaltig und finanziell tragfähig bleibt, muss sie weiterentwickelt und mit den gewandelten Bedürfnissen in Einklang gebracht werden. Vor dem Hintergrund der starken Dynamik im Post- und Zahlungsverkehrsmarkt ist die Grundversorgung anpassungsfähig auszugestalten. Ein gewisser Gestaltungsspielraum bei der Leistungsbereitstellung ist nötig, damit sich die Grundversorgung entlang der technischen Möglichkeiten und tatsächlichen Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft entwickeln kann. Weiter stellt sich die Frage, ob die fortschreitende Digitalisierung das Verständnis des Service Public verändert und es in einer zunehmend digitalen Gesellschaft in weiteren Lebensbereichen wie etwa im Gesundheitsbereich oder bei der vertraulichen digitalen Kommunikation eine staatliche Sicherstellung von Basisdienstleistungen und -infrastrukturen braucht, dies unter der Voraussetzung, dass hierfür eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes besteht.

Mit diesen Fragestellungen hat sich zuletzt die Expertenkommission Grundversorgung Post in ihrem Bericht vom 24. Februar 2022 auseinandergesetzt<sup>1</sup> und konkrete Empfehlungen für eine Anpassung der Grundversorgung vorgeschlagen. Zuvor hatte sich bereits das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) mit verschiedenen Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung der postalischen Grundversorgung befasst.<sup>2</sup>

Auf Grundlage dieser Auslegeordnung hat der Bundesrat am 22. Juni 2022 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, (1) in Absprache mit dem EFD (EFV) Anpassungen bei der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zu prüfen sowie (2) den Bedarf einer digitalen Grundversorgung inkl. der Rollen von Bund und bundesnahen Unternehmen abzuklären.<sup>3</sup> Der vorliegende Bericht hält die Ergebnisse zuhanden des Bundesrates fest. Die Vertiefungsarbeiten knüpfen an die bestehenden Grundlagen an und setzen sich mit den bisher von verschiedenen Akteuren erarbeiteten Handlungsoptionen auseinander. Ziel des vorliegenden Berichts ist es, Stossrichtung und Grobkonzept für die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für eine Revision der Postgesetzgebung festzulegen.

Der Bericht besteht thematisch aus zwei Teilen. Der erste Teil setzt sich mit den aktuellen Herausforderungen und ihrer Bedeutung für eine Weiterentwicklung der bestehenden Grundversorgungsaufträge in den Bereichen Postdienste und Zahlungsverkehr auseinander (Kap. 0 und 3). Gestützt auf die Ergebnisse dieser Analyse zeigt der Bericht ein grobes Regelungskonzept für eine Revision der Postgesetzgebung auf (Kap. 4 und 5). Der zweite Teil befasst sich mit der Frage, ob ein Bedarf nach einer digitalen Grundversorgung besteht (Kap. 6). Abschliessend wird das weitere Vorgehen skizziert (Kap. 7).

---

<sup>1</sup> Expertenkommission 2022

<sup>2</sup> Bundesamt für Kommunikation 2021

<sup>3</sup> Bundesrat 2022a

## 2 Problemstellung und Handlungsbedarf

### 2.1 Entwicklungen auf dem Post- und Zahlungsverkehrsmarkt

#### 2.1.1 Briefmarkt in der Schweiz (Volumen)

Der Briefmarkt ist in drei Kategorien unterteilt: reservierter Dienst (Monopol), nicht-reservierter Dienst und Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung. Die Grundversorgung umfasst den reservierten und nicht-reservierten Dienst.

Grundversorgung		Dienstleistungen ausserhalb Grundversorgung: Post und Private dürfen
Reservierter Dienst (Monopol): Nur Post (Art. 18 PG)	Nicht-reservierter Dienst: Post muss, Private dürfen (Art. 14-17 PG)	
Briefe bis 50 g in die Schweiz eingehend	Briefe über 50 g bis 1 kg In- und Ausland	Briefe 1 bis 2 kg, Expressbriefe, Kurierdienste, nicht-adressierte Sendungen

Tabelle 1: Heutiger Umfang der Grundversorgung bei den Briefen

Gemäss Postgesetzgebung ist die Post verpflichtet, Briefe der Grundversorgung in einer vorgegebenen Frist zuzustellen (A-Post: E+1<sup>4</sup>, B-Post: E+3<sup>5</sup>). Die Laufzeiten müssen zu mindestens 97 % eingehalten werden.

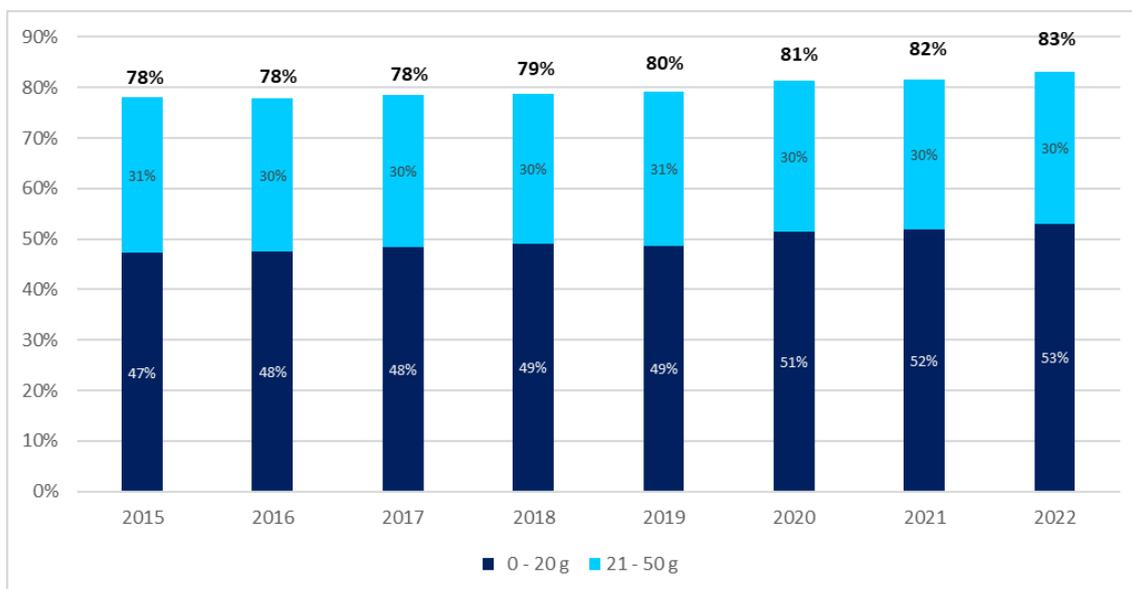


Abbildung 1: Anteil der Briefe bis 50 g an den von der Post zugestellten Briefen, in %  
(Quelle: PostCom)

2022 betrug der Anteil der Briefe bis 50 g 83 % des Gesamtvolumens der von der Post zugestellten Briefe (2021: 82 %). Gemessen am Gesamtvolumen der von der Post beförderten Briefsendungen hat der Anteil der Briefe zwischen 0 bis 20 g seit 2015 jedes Jahr zugenommen, und zwar von 47 % in 2015 auf 53 % in 2022 (+6 Prozentpunkte in 8 Jahren). Der Anteil der Briefe zwischen 21 und 50 g ist mit 31 % in 2015 und 30 % in 2020 relativ stabil geblieben. Obwohl das Gesamtvolumen der in der Schweiz beförderten Briefe jedes Jahr sinkt, macht der reservierte Dienst weiterhin einen grossen Teil davon aus.

Die Post hat per 1. Januar 2024<sup>6</sup> weitere Preiserhöhungen angekündigt, um einen Teil der durch die Teuerung verursachten Mehrkosten zu decken. Diese Massnahme wirkt jedoch nur kurzfristig und ver-

<sup>4</sup> Zustellung am nächsten Werktag

<sup>5</sup> Zustellung am dritten auf den Abgabetag folgenden Werktag

<sup>6</sup> Die Schweizerische Post 2023a

mag die Folgen des rückläufigen Briefvolumens langfristig nicht auszugleichen. Behörden und Unternehmen möchten auf digitale Kommunikationswege umsteigen, die kostengünstiger und schneller sind als die traditionelle Briefpost. Der Kanton Bern z.B. stellt der Bevölkerung in Zusammenarbeit mit der Post seit April 2023 einen neuen einfachen und sicheren Dienst namens BE-ePost zur Verfügung. In diesem digitalen Briefkasten können die Nutzerinnen und Nutzer Dokumente der Kantonsverwaltung einfach und sicher empfangen, speichern und bearbeiten<sup>7</sup>. Einige Kantone haben die Möglichkeit des E-Voting wieder eingeführt (vgl. Kap. 6.2) und die elektronische Signatur wird schrittweise umgesetzt. Die fortschreitende Digitalisierung wirkt sich auch auf die Anzahl der von der Post zugestellten Briefe aus, die aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft weiter sinken wird.

	2015	2017	2019	2020	2021	2022
<b>Post</b>	94.6%	98.2%	95.3%	94.9%	94.8%	95.4%
<b>Andere Anbieterinnen</b>	5.4%	1.8%	4.7%	5.1%	5.2%	4.6%

**Tabelle 2: Marktanteile bei inländischen Briefen, in % der zugestellten Sendungen**

(Quelle: PostCom)

Die Anteile der Post und der privaten Postdienstanbieterinnen am inländischen Briefvolumen sind im geöffneten Teilbereich seit 2019 relativ stabil geblieben. In den letzten vier Jahren haben sich die Marktanteile kaum verändert. Quickmail ist seit vielen Jahren die grösste private Anbieterin auf dem Schweizer Briefmarkt. Allerdings ist der Wettbewerb im schrumpfenden Markt hart. Im Juli 2023 hat die Post ihre Absicht angekündigt, Quickmail zu übernehmen, wozu die Zustimmung der Wettbewerbskommission (WEKO) erforderlich ist.<sup>8</sup> Die WEKO hat am 19. Januar 2024 die Übernahme von Quickmail durch die Post untersagt.<sup>9</sup> Am 1. Februar 2024 hat das Logistikunternehmen Planzer mitgeteilt, dass es Quickmail übernimmt.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Briefe pro Einwohner</b>	300	291	278	278	250	227	220	209

**Tabelle 3: Zugestellte Briefe pro Einwohner in der Schweiz, ohne Zeitungen**

(Quelle: PostCom)

Das Volumen der in der Schweiz zugestellten Briefe geht seit mehreren Jahren zurück. Der Rückgang bedeutet nicht, dass die Personen weniger miteinander kommunizieren, sondern dass sie dazu andere Mittel nutzen. Das Briefvolumen ist zwischen 2021 und 2022 um 3.6 % zurückgegangen. Im Jahr zuvor war die Anzahl der Briefe etwas weniger stark zurückgegangen (-2.6 %), während der Rückgang zwischen 2019 und 2020 deutlich stärker war (-5.8 %). 2022 wurden pro Einwohner 209 Briefe<sup>10</sup> versandt. Innerhalb von acht Jahren ist die Anzahl Briefe pro Einwohner praktisch um ein Drittel zurückgegangen. Angesichts der stetigen Abnahme der Briefpost verbunden mit der steigenden Anzahl Haushalte in der Schweiz stehen die Post und die privaten Anbieterinnen vor der grossen logistischen Herausforderung, die Kosten für das Annehmen, Sortieren, Transportieren und Zustellen einzudämmen.

Im Vergleich mit den anderen europäischen Ländern bleibt die Schweiz das Land mit der höchsten Anzahl an zugestellten Briefen pro Kopf. Der Rückgang der Briefpost ist hauptsächlich auf eine Umstellung bei Grossunternehmen wie Banken und Versicherungen zurückzuführen, die den Kundinnen und Kunden Informationen und Rechnungen elektronisch übermitteln, um Verwaltungskosten einzusparen. Die Schweizer Behörden sind noch sehr klassisch aufgestellt und versenden Dokumente weitgehend per Post an die Bevölkerung, obwohl auch hier ein Wunsch nach Veränderung spürbar ist. Es wird erwartet, dass das Briefaufkommen in der Schweiz deutlich sinken wird, insbesondere wenn die Behörden ihre Kommunikationswege weiter anpassen.

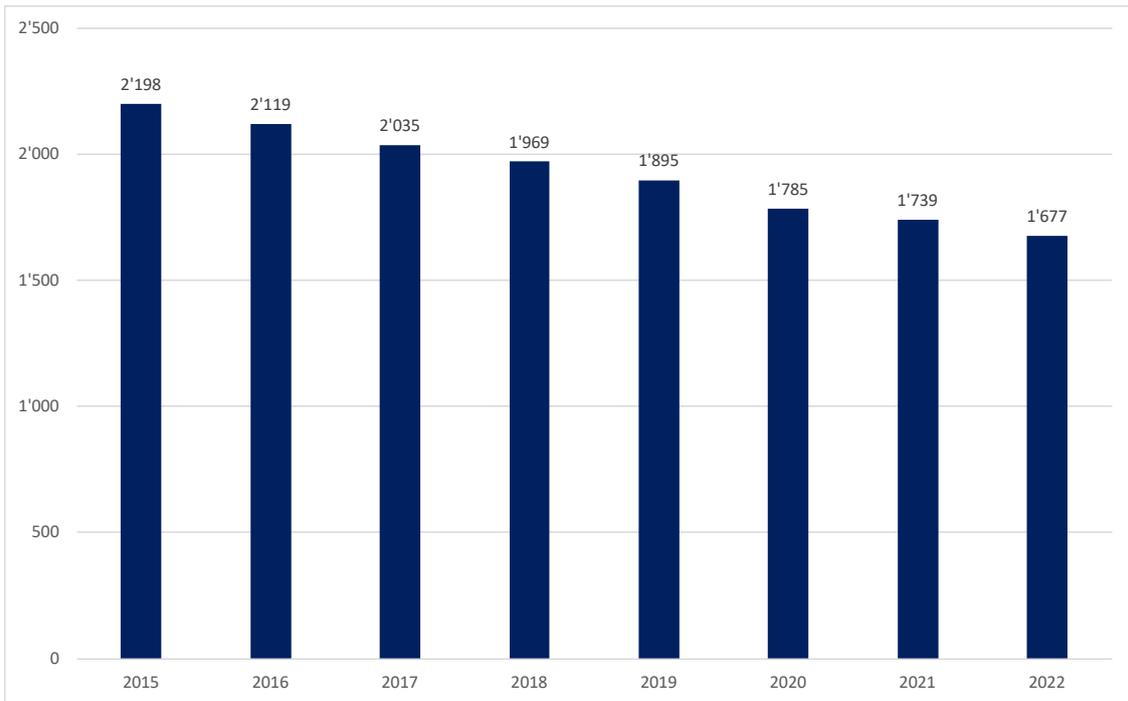
<sup>7</sup> Kanton Bern 2023

<sup>8</sup> Die Schweizerische Post 2023b

<sup>9</sup> WEKO 2024

<sup>10</sup> PostCom 2022: 55

In der EU variiert die Anzahl Briefe pro Einwohner je nach Land erheblich. 2021 blieb die Anzahl Briefe pro Einwohner in Luxemburg (179), Deutschland (166), Österreich (135) und Belgien (121) relativ hoch. Dagegen wurden in Rumänien und Dänemark (18), Litauen (11), Lettland (11) und Bulgarien (3) nur sehr wenige Briefe pro Einwohner zugestellt.<sup>11</sup>



**Abbildung 2: In der Schweiz zugestellte Briefe, in Mio. Sendungen**

(Quelle: PostCom)

Die Digitalisierung hat die Gewohnheiten der Menschen verändert. Nachrichten werden zunehmend elektronisch verschickt. Dies ermöglicht eine Übermittlung in Echtzeit und ist im Gegensatz zur klassischen Briefpost für die Konsumentinnen und Konsumenten kostenlos. Der Wunsch eines Teils der Bevölkerung, die Dokumente weiterhin in Papierform zu erhalten, bestrafen einige Unternehmen, in dem dafür Gebühren erhoben werden. Wegen der tieferen Kosten und der höheren Geschwindigkeit bevorzugen viele Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger es, Rechnungen und Dokumente via E-Bill, E-Mail oder firmeneigenem Internet-Login zu versenden beziehungsweise zu erhalten.

Seit dem 1. Juli 2020 halten QR-Rechnungen schrittweise Einzug in unseren Alltag. Die Rechnungen mit dem QR-Code haben die Zahlungsgewohnheiten in der Schweiz revolutioniert. Der QR-Code verringert das Risiko von Eingabefehlern und macht das Bezahlen für die Nutzenden einfacher. Seit Oktober 2022 werden die alten roten Einzahlungsscheine in den Poststellen nicht mehr akzeptiert und können auch nicht mehr für Online-Zahlungen verwendet werden. QR-Rechnungen erleichtern die digitale Bezahlung und fördern Zahlungen per E-Banking. Etwa vier Fünftel<sup>12</sup> der im Rahmen der Umfrage 2022 der Schweizerischen Nationalbank (SNB) befragten Personen verwenden den QR-Code für ihre Zahlungen.

<sup>11</sup> Copenhagen Economics 2022: 40

<sup>12</sup> Schweizerische Nationalbank 2023: 39

### 2.1.2 Briefmarkt (Umsatz)

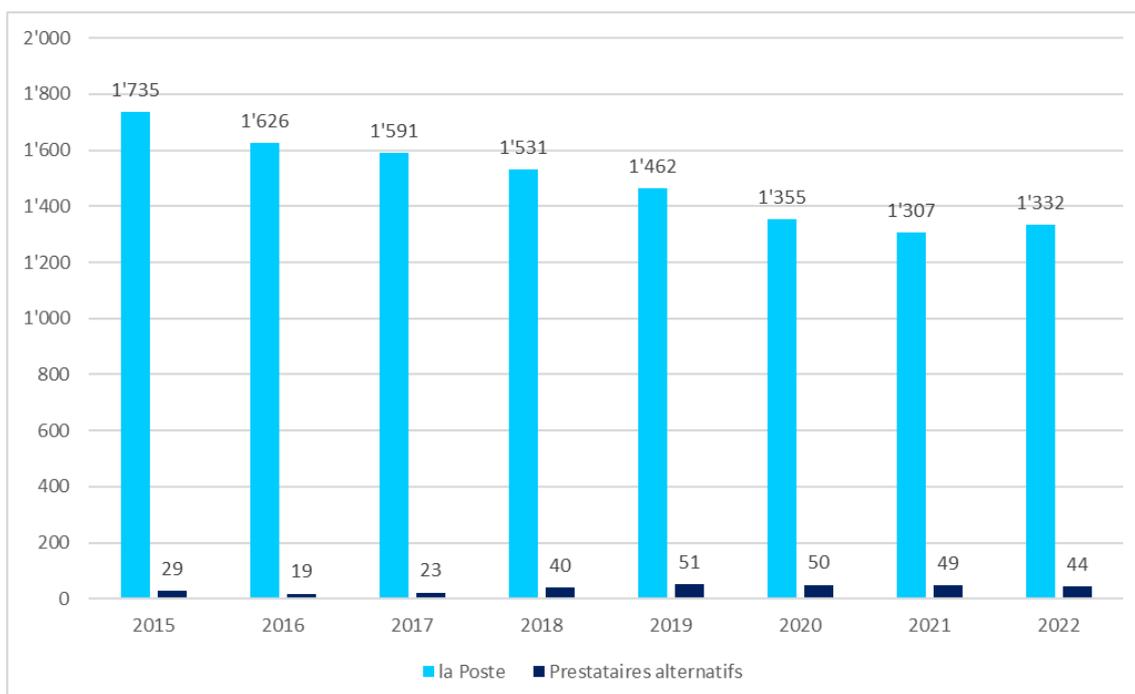
Da das Volumen der in der Schweiz zugestellten Briefe jedes Jahr abnimmt, sinkt auch der Umsatz in diesem Bereich.

	2015	2017	2019	2020	2021	2022
<b>Post</b>	98.3%	98.6%	96.6%	96.4%	96.4%	96.8%
<b>Andere Anbieterinnen</b>	1.7%	1.4%	3.4%	3.6%	3.6%	3.2%

**Tabelle 4: Marktanteile in Prozent des Umsatzes auf dem inländischen Briefmarkt**

(Quelle: PostCom)

2022 beliefen sich die Umsatzanteile der Post im inländischen Briefmarkt auf 96.8 %. Die restlichen 3.2 % verteilten sich auf die privaten Anbieterinnen. Die prozentualen Umsatzanteile der Post aus dem reservierten Dienst betragen 2022 14 %<sup>13</sup> (2021: 13.9 %). Der Preis für Inlandbriefe stieg im Januar 2022 zum ersten Mal seit 18 Jahren, so dass die Post trotz des Volumentrügens höhere Umsätze erzielte<sup>14</sup>. Der Umsatzanteil aus dem Monopol ist seit 2015 relativ stabil geblieben und schwankte zwischen 15 % und 13.9 %.



**Abbildung 3: Umsatz im inländischen Briefmarkt, in Mio. Franken**

(Quelle: PostCom)

2022 nahm der Gesamtumsatz im inländischen Briefmarkt gegenüber dem Vorjahr um 1.5 % zu (2021: -3.5 %, 2020: -7.2 %). Betrachtet man den Anteil der Post, so führte die Erhöhung der Briefpreise trotz rückläufigem Sendungsvolumen zu einem Umsatzwachstum von 1.9 %. Im gleichen Zeitraum verzeichneten die anderen Anbieterinnen einen Umsatzeinbruch von 10.9 %. Vor der Preiserhöhung war die Post von der sinkenden Zahl der zugestellten Briefe stärker betroffen. 2021 verbuchte die Post einen Umsatzrückgang von 3.5 % (2020: -7.4 %), während sich der Rückgang bei den privaten Anbieterinnen in 2021 auf 2.1 % und in 2020 auf 1.7 % belief. Da die Post deutlich mehr Briefe zustellt als ihre Konkurrentinnen, ist sie vom Volumentrügens stärker betroffen. Massensendungen lassen sich leichter digitalisieren und werden den Empfängerinnen und Empfängern per E-Mail, E-Bill oder Internet-Login zugestellt, während spezifische und personalisierte Sendungen oft schwerer sind und daher langsamer verarbeitet werden.

<sup>13</sup> Die Schweizerische Post 2022a: 6

<sup>14</sup> Die Schweizerische Post 2021a

### 2.1.3 Paketmarkt (Volumen)

Der seit 2004 vollständig geöffnete Paketmarkt umfasst die Dienstleistungen der Grundversorgung und diejenigen ausserhalb der Grundversorgung.

<b>Grundversorgung</b>	<b>Dienstleistungen ausserhalb Grundversorgung:</b>
<b>Nicht-reservierter Dienst: Post muss, Private dürfen Art. 14-17 PG)</b>	<b>Post und Private dürfen</b>
Pakete bis 20 kg In- und Ausland	Pakete 20 bis 30 kg

**Tabelle 5: Heutiger Umfang der Grundversorgung bei den Paketen**

Express- und Kurierpostsendungen sind nicht Teil des Angebots der Grundversorgung.

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Pakete bis 20 kg</b>	97.4%	97.4%	96.6%	96.8%	96.6%
<b>Pakete 20 bis 30 kg</b>	2.6%	2.6%	3.4%	3.2%	3.4%

**Tabelle 6: Anteil Pakete innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung, in % des gesamten Marktvolumens**

(Quelle: PostCom)

Die Pakete innerhalb der Grundversorgung machen seit Jahren über 96 % des gesamten Paketvolumens aus. Andere Anbieterinnen drängen zunehmend mit eigenen Angeboten in diesen einträglichen Sektor. 2022 entfielen von den 233.2 Millionen schweizweit zugestellten Sendungen nur 8 Millionen auf Pakete mit einem Gewicht von mehr als 20 kg (2021: 7.6 Mio.). Die jährliche Zuwachsrate von 2019 bis 2022 betrug rund 22 %, da 2019 nur 4.4 Millionen Pakete mit einem Gewicht von mehr als 20 kg zugestellt wurden und somit deutlich weniger als in den drei darauffolgenden Jahren.

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Post</b>	84.9%	85.3%	84.9%	84.1%	82.2%
<b>Andere Anbieterinnen</b>	15.1%	14.7%	15.1%	15.9%	17.8%

**Tabelle 7: Marktanteile im inländischen Paketmarkt, in % des Volumens**

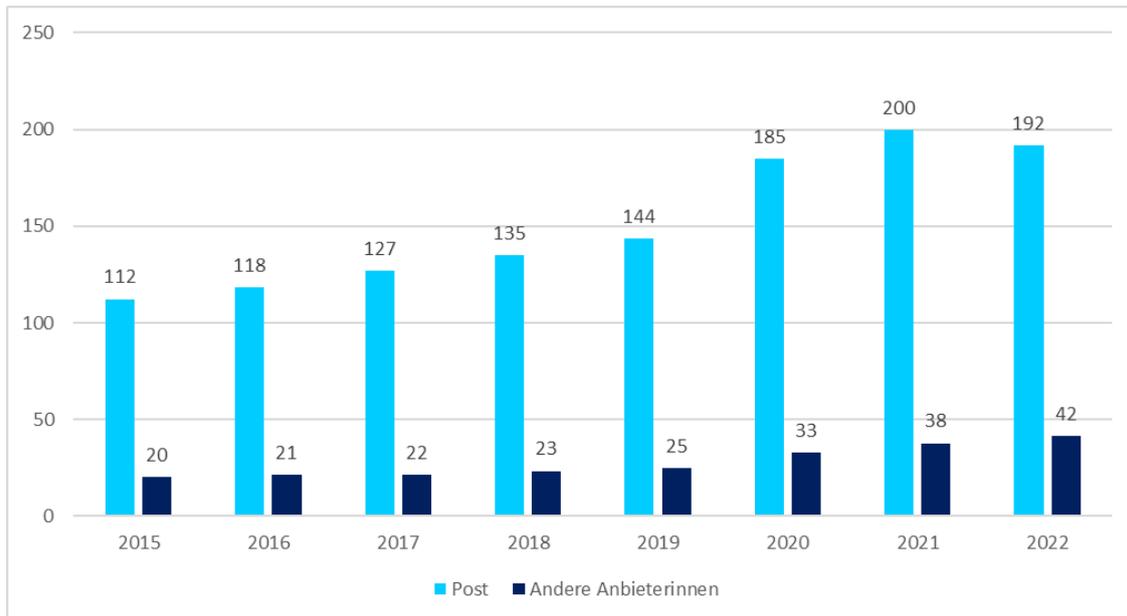
(Quelle: PostCom)

Mit einem Marktanteil von 82.2 % in 2022 bleibt die Post die grösste Paketzustellerin in der Schweiz (2021: 84.1 %). Um das ständig wachsende Paketvolumen zu verarbeiten, investiert die Post regelmässig in neue Sortierzentren. Zum einen hat sie einen Teil ihrer Briefzentren in Härkingen umgebaut, um einen Teil der Räumlichkeiten für die Sortierung von Paketen zu nutzen.<sup>15</sup> In den Jahren 2020-2022 hat die Post rund 414 Millionen Franken in ihre Logistikinfrastruktur investiert, um langfristig wettbewerbsfähig zu bleiben<sup>16</sup>. Mit der Fusion von PostMail und PostLogistics Anfang 2021 sollen Kompetenzen gebündelt und Kostensynergien herbeigeführt werden. Bis 2030 plant die Post zusätzliche Investitionen im Umfang von 1.2 Milliarden Franken, um gegenüber der Konkurrenz in der Qualität nicht nachzulassen, ihre Marktanteile zu halten und die Mengenverarbeitung in der Grundversorgung zu gewährleisten.

Die privaten Anbieterinnen besitzen zwar mit 17.8 % der in der Schweiz 2022 zugestellten Pakete einen kleineren Anteil, gewinnen aber im Paketmarkt zunehmend an Bedeutung.

<sup>15</sup> Die Schweizerische Post 2021b: 27

<sup>16</sup> Die Schweizerische Post 2022a: 48



**Abbildung 4: Inländisches Paketvolumen, in Mio. Sendungen**

(Quelle: PostCom)

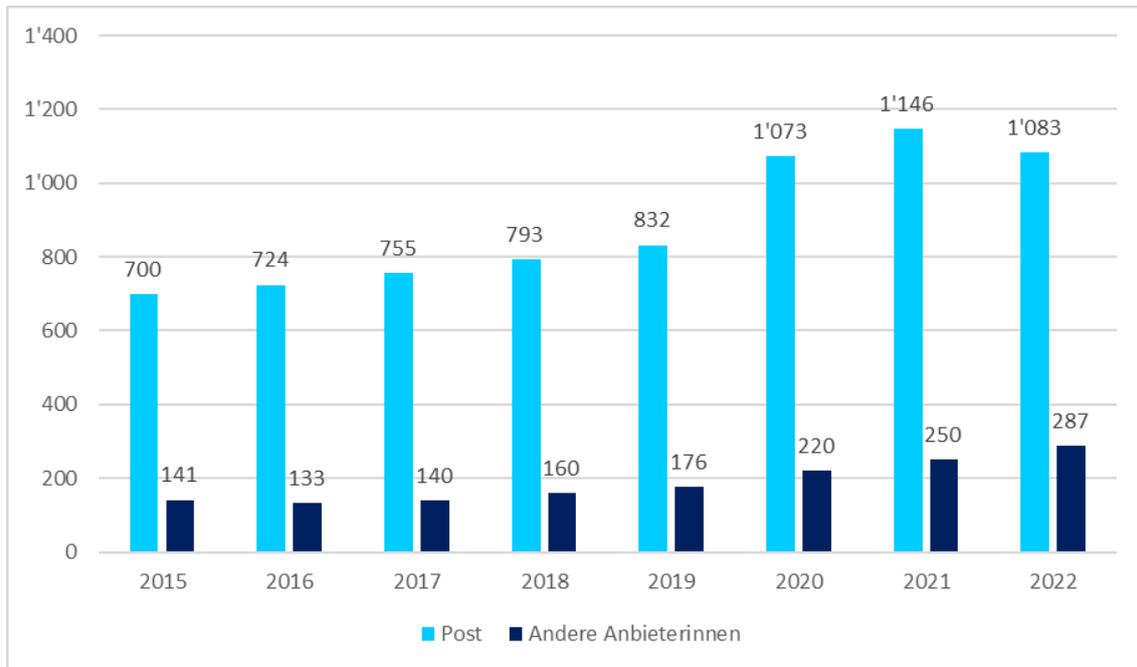
Das Gesamtvolumen der Inlandpakete nimmt jedes Jahr weiter zu. Von 169 Millionen Sendungen in 2019 stieg es auf knapp 238 Millionen in 2021. Dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 18.8 % im gleichen Zeitraum. Dieser sehr starke Anstieg im Paketmarkt wurde durch die Corona-Pandemie nochmals beschleunigt. 2022 verzeichnete der Paketbereich allerdings erstmals seit zehn Jahren einen Rückgang (-3.9 % weniger von der Post beförderte Inlandsendungen im Vergleich zum Vorjahr<sup>17</sup>). Hauptgründe für das sinkende Paketvolumen sind die Teuerung, welche die Haushaltsbudgets stark belastet, der Krieg in der Ukraine und die damit verbundenen Lieferengpässe bei bestimmten Produkten sowie die Aufhebung der Corona-Massnahmen. Trotz des Rückgangs wird 2022 in der Schweiz vor allem dank des Onlinehandels (+30 %) ein grösseres Paketvolumen zugestellt als 2019 vor der Pandemie. Langfristig ist mit einem wachsenden Paketvolumen zu rechnen.

#### 2.1.4 Paketmarkt (Umsatz)

Seit der Liberalisierung in 2004 verzeichnet der Paketmarkt einen starken Aufschwung. Insbesondere aufgrund der Qualitätsanforderungen, der Erwartungen der Kundinnen und Kunden an die Zustellfristen sowie des Preisdrucks herrscht ein äusserst lebhafter Wettbewerb. Auf dem inländischen Markt belief sich der Umsatz 2022 auf 1.37 Milliarden Franken (2021: 1.396 Mrd. Fr.). Der Umsatzrückgang ist vor allem auf die Inflation zurückzuführen, die sich auf die Haushaltsbudgets auswirkte und dazu führte, dass die Haushalte ihre Ausgaben einschränkten und weniger online bestellten, was wiederum zu einer Abnahme der zugestellten Pakete führte. Steigende Benzin- und Energiepreise, wachsende Kosten für den Einkauf von Betriebs- und Baumaterial für die Sortierzentren sowie höhere Löhne der Angestellten haben die Zustellung verteuert. Dennoch konnte die Post dank der Zusammenlegung der Tätigkeiten von PostMail und PostLogistics per 1. Januar 2021 Kostensynergien erzielen. Dies reichte jedoch nicht aus, um die Auswirkungen des sinkenden Paketvolumens wettzumachen. In den Briefsortierzentren der Post werden auch Kleinwarensendungen verarbeitet, womit die Post ihre Effizienz steigern kann. Der Abwärtstrend setzt sich jedoch gemäss Post fort: Das Ergebnis für das erste Quartal 2023 zeigt im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum eine Abnahme der zugestellten Pakete um 3.6 %<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Die Schweizerische Post 2022a: 37

<sup>18</sup> Die Schweizerische Post 2023c

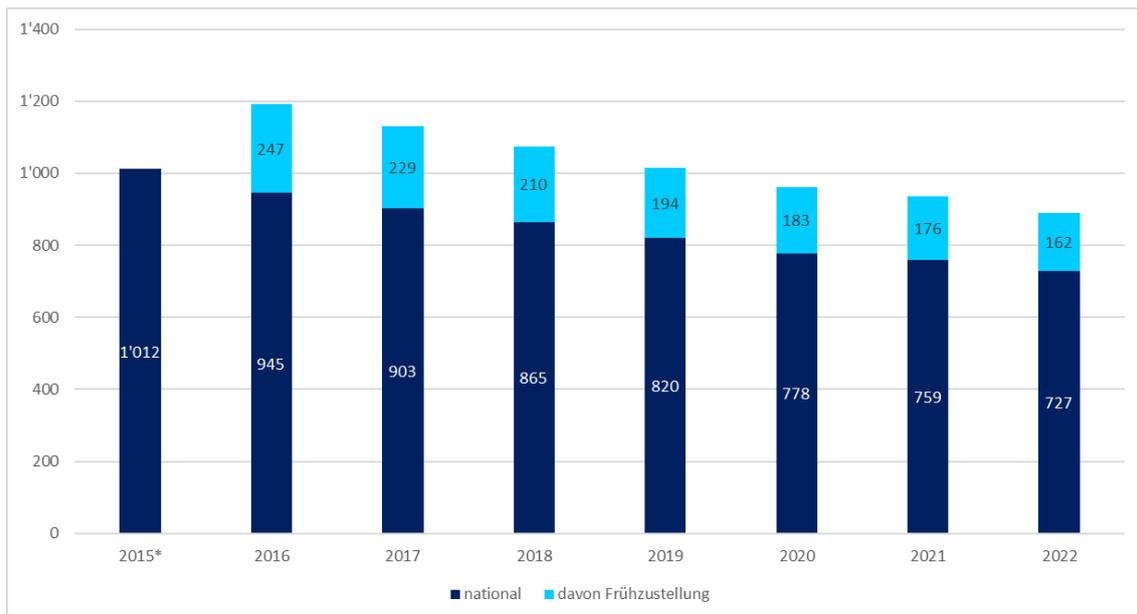


**Abbildung 5: Mit inländischen Paketen erzielte Umsätze, in Mio. Franken**

(Quelle: PostCom)

### 2.1.5 Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften (Volumen)

Die Grundversorgung umfasst die Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften, nicht aber die Früh- und Sonntagszustellung. In Regionen ohne Frühzustellung hat die Post die Tageszeitungen bis spätestens 12.30 Uhr zuzustellen. Diese seit dem 1. Januar 2021 geltende Vorgabe muss zu mindestens 95 % erfüllt werden. Bis dahin existierte keine Vorgabe zum Zustellzeitpunkt.



\*keine Daten für die Frühzustellung verfügbar

**Abbildung 6: Im Inland zugestellte Zeitungen und Zeitschriften nach Zustellkanal, in Mio. Exemplaren**

(Quelle: PostCom)

Die Zahl der in der Schweiz zugestellten Zeitungen und Zeitschriften ist unabhängig vom Zustellkanal seit Jahren rückläufig. In den letzten vier Jahren sank die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate um -3.9 % bei der Tageszustellung und um -5.8 % bei der Frühzustellung.

Die Anzahl Titel sank zwischen 2019 und 2020 um 7.8 %, bevor sie in den letzten beiden Jahren wieder leicht anstieg. Die Auflagenzahl nimmt seit 2019 kontinuierlich ab, wobei die jährliche Wachstumsrate in den letzten vier Jahren durchschnittlich -6 % betrug. Der Auflagschwund war von 2019 auf 2020 besonders ausgeprägt (-12 %), während von 2021 auf 2022 wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen war (+1.3 %).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Titel</b>	291	284	301	300	267	246	249	251
<b>Auflage</b>	7'298'427	7'170'740	6'983'858	6'321'870	5'801'596	5'100'335	4'756'036	4'816'901

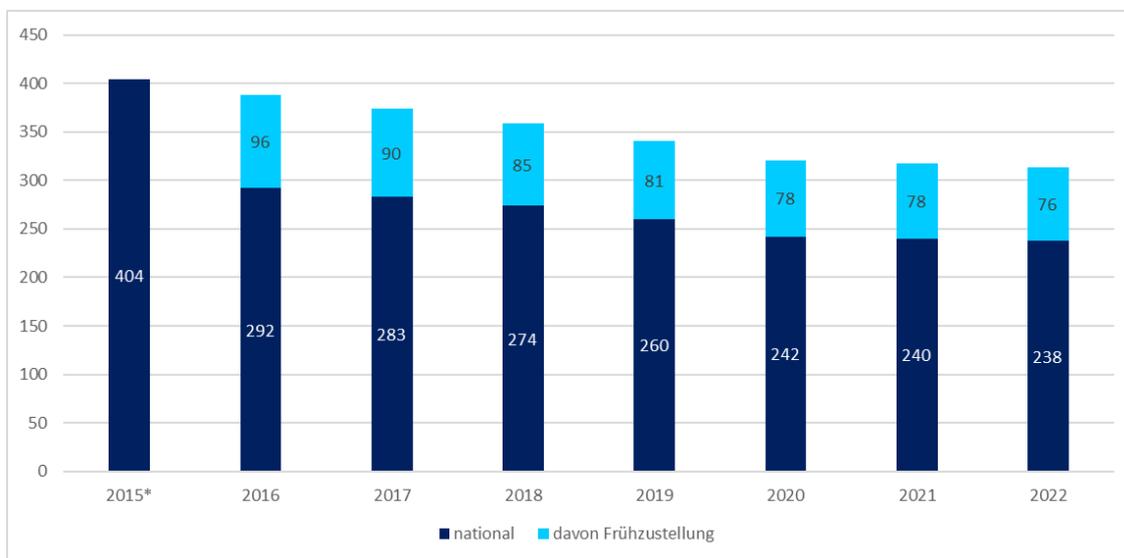
**Tabelle 8: Im Inland vertriebene Zeitungen und Zeitschriften, Anzahl Titel oder Exemplare**

(Quelle: Verband Schweizer Medien)

Die verschiedenen Sprachregionen sind von den sinkenden Titel- und Auflagenzahlen nicht im gleichen Umfang betroffen. 2022 zählte die Deutschschweiz 213 Titel gegenüber 224 in 2019, womit die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in dieser Region in den letzten vier Jahren -3.6 % betrug. In der Romandie existierten 2022 29 Titel, 2019 waren es noch 33. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate verzeichnete über vier Jahre einen Rückgang von -19.6 %. 2022 gab es im Tessin 9 Titel (2019: 10), was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von -11.8 % entspricht.

### 2.1.6 Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften (Umsatz)

Auf dem Markt für Zeitungen und Zeitschriften ist der Umsatz proportional zum Auflagevolumen geschrumpft.



\*keine Daten für die Frühzustellung verfügbar

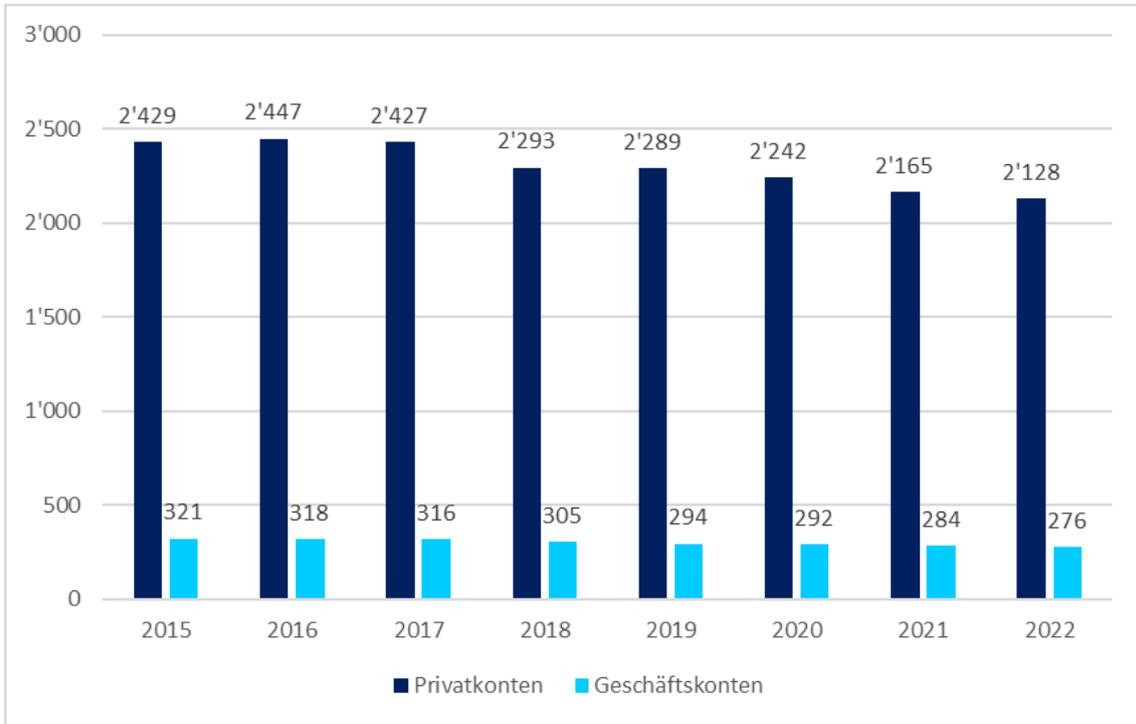
**Abbildung 7: Mit der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften im Inland erzielte Umsätze, in Mio. Franken**

(Quelle: PostCom)

Zwischen 2019 und 2022 sank der Umsatz von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung um 2.8 %. Bei der Frühzustellung fiel der Rückgang mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von -2.3 % etwas schwächer aus. Zwischen 2020 und 2021 nahm der Umsatz bei der Frühzustellung nur um 0.2 %, in der darauffolgenden Periode um 3 % ab. Im Folgejahr ging der Umsatz bei der Tageszustellung weniger stark zurück (-1.5 %) als bei der Frühzustellung.

### 2.1.7 Zahlungsverkehr

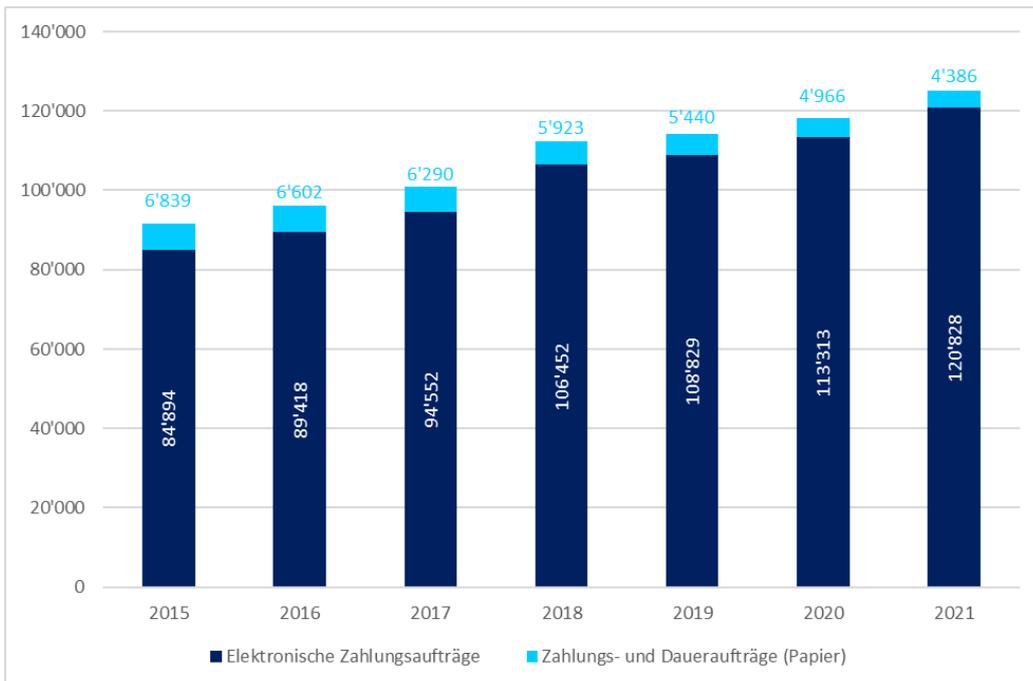
Die Grundversorgung im Zahlungsverkehr umfasst die Kontoeröffnung und -führung für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung in der Schweiz sowie die damit zusammenhängenden inländischen Dienstleistungen – Überweisung, Einzahlung und Auszahlung – in Schweizer Franken.



**Abbildung 8: Privat- und Geschäftskonten in der Grundversorgung, in Tsd.**

(Quelle: Post)

Die Anzahl der Konten bei PostFinance im Bereich der Grundversorgung sinkt seit 2015 stetig. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der letzten acht Jahre beträgt -1.9 % für Privatkonten und -2.1 % für Geschäftskonten. Gründe dafür sind unter anderem die Einführung von Kontoführungsgebühren und Gebühren für neue Bankpakete, Negativzinsen auf Kundenguthaben bis September 2022 sowie die Auflösung inaktiver Konten bei PostFinance und die begrenzte Akzeptanz der Post-Card, die sich seit 2022 durch die Partnerschaft mit Debit MasterCard verbessert hat.



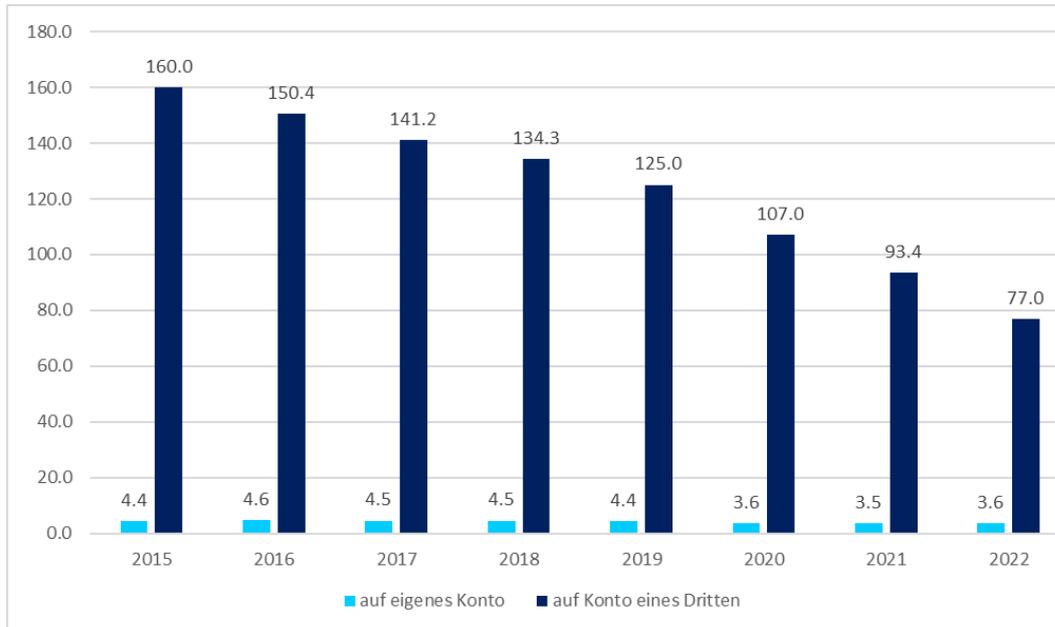
Keine Vergleichbarkeit in 2022 aufgrund einer Änderung der Berechnungsmethode

**Abbildung 9: Überweisungen, in Tsd. Transaktionen**

(Quelle: Post)

Seit 2015 ist eine starke Zunahme der elektronischen Zahlungsvorgänge festzustellen, während Transaktionen in Papierform wie Zahlungsaufträge oder Barzahlungen rückläufig sind. Von 2021 bis 2022

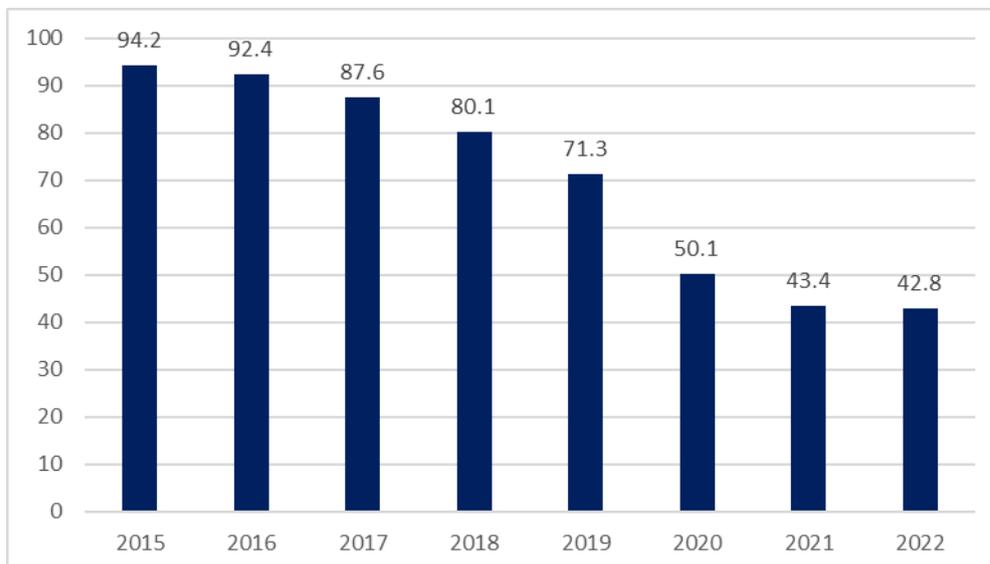
sanken die Bargeldtransaktionen um 20 %, während die über E-Finance abgewickelten Transaktionen um 2 % zulegten. Diese Trendwende wurde durch die Pandemie noch verstärkt. Die Präferenz für elektronische Zahlungen blieb nach der Aufhebung der Pandemiemaßnahmen bestehen und spiegelte eine nachhaltige Verhaltensänderung der Bevölkerung wider. Generell haben die direkt an den physischen Zugangspunkten der Post getätigten Bargeldtransaktionen innerhalb von zehn Jahren um mehr als die Hälfte abgenommen.



**Abbildung 10: Bareinzahlungen, in Mio. Transaktionen**

(Quelle: Post)

Die Anzahl Einzahlungen auf das eigene Konto am Postschalter, einschliesslich Hausservice, entwickelte sich bis 2016 positiv. Seither ist eine leichte Abnahme der Anzahl Transaktionen spürbar. Die 2020 ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie führten zu einem starken Rückgang der Bareinzahlungen auf das eigene Konto. Die Aufhebung der Massnahmen 2022 führte nicht wieder zu einem Anstieg der Bareinzahlungen. Einzahlungen auf das Konto eines Dritten können mit oder ohne Kontobeziehung mit PostFinance getätigt werden. Nach einer Schätzung der Post werden etwa zwei Drittel dieser Einzahlungen von Personen ohne eigenes Konto bei PostFinance ausgeführt. Die Anzahl Bareinzahlungen auf das Konto eines Dritten nimmt seit zehn Jahren stetig ab.



**Abbildung 11: Bargeldbezüge, in Mio. Transaktionen**

(Quelle: Post)

2020 nahm die Anzahl der im Umlauf befindlichen Banknoten in der Schweiz zu. In Anbetracht der rückläufigen Barzahlungen bedeutet dies, dass Bargeld hauptsächlich als Wertaufbewahrungsmittel genutzt wird. 2022 gaben 70 % der Befragten an, zu Hause oder in einem Schliessfach Bargeld aufzubewahren (2020: 70 %) <sup>19</sup>. Als Hauptmotive für die Bargeldhaltung werden die unmittelbare Verfügbarkeit bei Bedarf sowie in geringerem Mass die Vorsorge für Krisensituationen genannt. Die Anzahl der Bargeldbezüge an Geldautomaten geht seit mehreren Jahren zurück. Der stärkste Einbruch in den letzten zehn Jahren wurde während der Pandemie verzeichnet. 2022 nahmen die Bargeldbezüge nicht wieder zu, sondern gingen um 1.4 % zurück, wenn auch weniger stark als in den Jahren zuvor.

## 2.2 Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft – heute und in Zukunft

Generell beträgt die Netzabdeckung in der Schweiz 99 % der Schweizer Bevölkerung. Die Smartphones bieten mit ständig verbesserter Technologie und Funktionen überall und jederzeit Zugang zum Internet. Dass 83 % der Bevölkerung 2021 mindestens einmal täglich ausserhalb des Wohnortes hauptsächlich für Arbeit und Freizeit unterwegs war, verdeutlicht, wie wichtig Mobilität in der Schweiz ist. Die Verschiebung von Festnetz- zu Mobilfunk-Abonnementen zeigt auch, dass der Zugang zu mobilen Daten unterwegs eine wichtige Rolle spielt.

Bei den neuen Technologien gewinnt die Mobilkommunikation seit 20 Jahren an Bedeutung. Mobiltelefone sind in der Schweiz aus dem Alltag nicht wegzudenken. Ende 2020 besaßen 97.2 % der Schweizer Bevölkerung ein Smartphone <sup>20</sup>. 2021 nutzten 96 % der Personen im Alter von 15 bis 88 Jahren das Internet <sup>21</sup>. 53 % der über 75-jährigen Nutzerinnen und Nutzer surfen täglich im Internet (76 % in der Altersgruppe 65-74). Das Alter bleibt bei der Häufigkeit der Internetnutzung ein wesentlicher Faktor. Sehr viele junge Menschen und Kinder besitzen ein Smartphone und wissen, wie man im Internet surft. Daraus ist zu schliessen, dass die Bevölkerung, einschliesslich älterer Menschen, im Laufe der Jahre immer besser mit der digitalen Technologie zurechtkommen wird. In 2020 wurde das Internet von 89 % der Befragten aller Altersgruppen regelmässig (mehrmals pro Tag) genutzt <sup>22</sup>. Der häufigste Verwendungszweck war die Kommunikation (E-Mail, Instant Messaging und Informationen), gefolgt vom Surfen im Internet (Waren und Dienstleistungen bestellen, online verfügbare Inhalte ansehen und anhören).

Die von der Bevölkerung genutzten Zahlungsmittel variieren je nach Akzeptanz des Empfängers (Unternehmen und Verkaufspunkte), aber auch danach, ob es sich um eine wiederkehrende oder einmalige Zahlung, hohe ausserordentliche Ausgaben oder kleine Gelegenheitskäufe handelt <sup>23</sup>. Digitale Zahlungen werden zunehmend gegenüber Barzahlungen bevorzugt. Die Pandemie hat diesen Trend beschleunigt.

2022 bevorzugten die Unternehmen Zahlungen auf Rechnung, Banküberweisungen und Barzahlungen <sup>24</sup>, auch wenn letztere nach der Pandemie nicht mehr von allen akzeptiert werden. Die Erhebung der SNB ergab, dass E-Banking vor allem für wiederkehrende Zahlungen (z.B. Miete, Versicherungen) genutzt wird. Das meistgenutzte und auch am häufigsten akzeptierte Zahlungsmittel für einmalige Ausgaben blieb gemessen an der Anzahl Transaktionen auch 2022 Bargeld (36 % <sup>25</sup>). Danach folgt die Debitkarte mit einem Besitzanteil von 93 % der Bevölkerung in 2022 (33 % Nutzung bei Zahlungen), deren kontaktlose Option sehr beliebt ist. Die Kreditkarte wurde 2022 nur von 76 % der Bevölkerung genutzt (13 % der Transaktionen), dies nicht zuletzt, weil für die jüngere Generation (15- bis 34-jährige) die Zugangsbedingungen zu anspruchsvoll sind. Differenziert man aber zwischen Barzahlungen und bargeldlosen Zahlungen, wird Bargeld deutlich weniger bevorzugt.

<sup>19</sup> Schweizerische Nationalbank 2023: 12

<sup>20</sup> Geschäftsstelle CHANCE5G 2022

<sup>21</sup> Bundesamt für Statistik 2021b

<sup>22</sup> [www.suchtschweiz.ch](http://www.suchtschweiz.ch) > Zahlen und Fakten > Online-Aktivitäten (12.09.2023)

<sup>23</sup> Schweizerische Nationalbank 2023

<sup>24</sup> Schweizerische Nationalbank 2022: 4

<sup>25</sup> Schweizerische Nationalbank 2023: 5

Im Bereich der neuen Technologien sind die Bezahl-Apps seit 2020 auf Erfolgskurs. 2022 besaßen 68 %<sup>26</sup> der Bevölkerung mindestens eine Bezahl-App, mit der 11 % der Transaktionen getätigt wurden (2020: 5 %). In der jungen Bevölkerung ist diese Zahlungsart viel stärker verbreitet. Bezahl-Apps ersetzen sowohl bare als auch bargeldlose Zahlungen. Die im September 2016 eingeführte Bezahl-App TWINT<sup>27</sup> hat aufgrund der einfachen Handhabung rasch überzeugt. Sporadische kleinere Ausgaben in Läden werden immer häufiger mit Apps wie TWINT und kontaktlosen Debitkarten statt mit Bargeld beglichen. Zahlungen auf Rechnung werden mehrheitlich via E-Banking, Dauerauftrag oder E-Bill abgewickelt. 2022 griffen 3.2 Millionen Menschen bei gelegentlichen Ausgaben auf Bezahl-Apps zurück. Zwischen 2019 und 2022 verdoppelte sich die Nutzung des Mobile Banking in der Schweiz, wobei 42 % der Bankgeschäfte via Smartphone abgewickelt wurden.

Beim Zahlungsverkehr wird vor allem die Benutzerfreundlichkeit des kontaktlosen Bezahls für gelegentliche Ausgaben geschätzt. Nur 2 %<sup>28</sup> der Bevölkerung mit einer Debitkarte hatten keinen Zugang zu dieser Option oder hatten sie deaktiviert. Die Bevölkerung erhält indirekte Anreize, um bargeldlose Zahlungsmittel zu verwenden. Diese erleichtern die Rückverfolgbarkeit der Zahlungen, verringern das Risiko von Ladendiebstählen und reduzieren den Verwaltungsaufwand der Unternehmen für die Kassenbuchführung. Da Bargeldbezüge<sup>29</sup> abnehmen, werden defekte Bankomaten und Postomaten nicht mehr systematisch ersetzt. Damit stehen der Bevölkerung weniger Zugangspunkte zur Verfügung. Die Möglichkeit, mit Bargeld zu bezahlen, sinkt von Jahr zu Jahr und die eingeschränkten Öffnungszeiten der Poststellen sind der Nutzung von Bargeld nicht förderlich. Zudem ist der Bargeldbezug für die Konsumentin und den Konsumenten kostenpflichtig, während für die Bezahl-Apps<sup>30</sup> und die Karten die Verkaufsstellen zur Kasse gebeten werden.

Grundsätzlich stehen Schweizerinnen und Schweizer den innovativen Zahlungstechnologien aufgeschlossen gegenüber. Ein Teil der Bevölkerung möchte jedoch den Zugang zu Bargeld bewahren und engagiert sich dafür, das Recht, über Bargeld zu verfügen und die Möglichkeit, in bar zu bezahlen, in der Verfassung zu verankern. Die Volksinitiative zur Förderung des Zugangs zu Bargeld «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» ist zustande gekommen. Die freie Wahl zwischen baren und bargeldlosen Zahlungsmitteln ist für die Bevölkerung wichtig. Um diese Wahlfreiheit sicherzustellen, ist es notwendig, dass die verschiedenen Zahlungsmittel möglichst flächendeckend akzeptiert werden und der Zahlungsverkehr in der Schweiz reibungslos funktioniert. Darauf zielt ebenfalls die Volksinitiative «Wer mit Bargeld bezahlen will, muss mit Bargeld bezahlen können!» ab, für die die Sammelfrist bis zum 21. September 2024 läuft.

## 2.3 Finanzierungssituation der Grundversorgung

### 2.3.1 Finanzielle Entwicklung auf Ebene des Postkonzerns

Der Betriebsertrag der Post ist seit 2015 um rund 1.4 Milliarden Franken oder 17 % gesunken<sup>31</sup>. Zum Rückgang trug einerseits die Veräusserung der Tochtergesellschaft Swiss Post Solutions<sup>32</sup> bei. Andererseits verzeichneten wichtige Geschäftsbereiche wie PostFinance, PostNetz und PostMail deutliche Ertragsrückgänge, die durch das Wachstum von PostLogistics nicht kompensiert werden konnten. Per Anfang 2021 hat die Post die Bereiche PostMail und PostLogistics im neuen Segment Logistik-Services zusammengeführt. Seither werden die mit Briefen und Pakete erzielten Erträge im Geschäftsbericht nicht mehr separat ausgewiesen.

<sup>26</sup> Schweizerische Nationalbank 2023: 13

<sup>27</sup> [www.twint.ch](http://www.twint.ch) > Unternehmen > Über uns (13.10.2023)

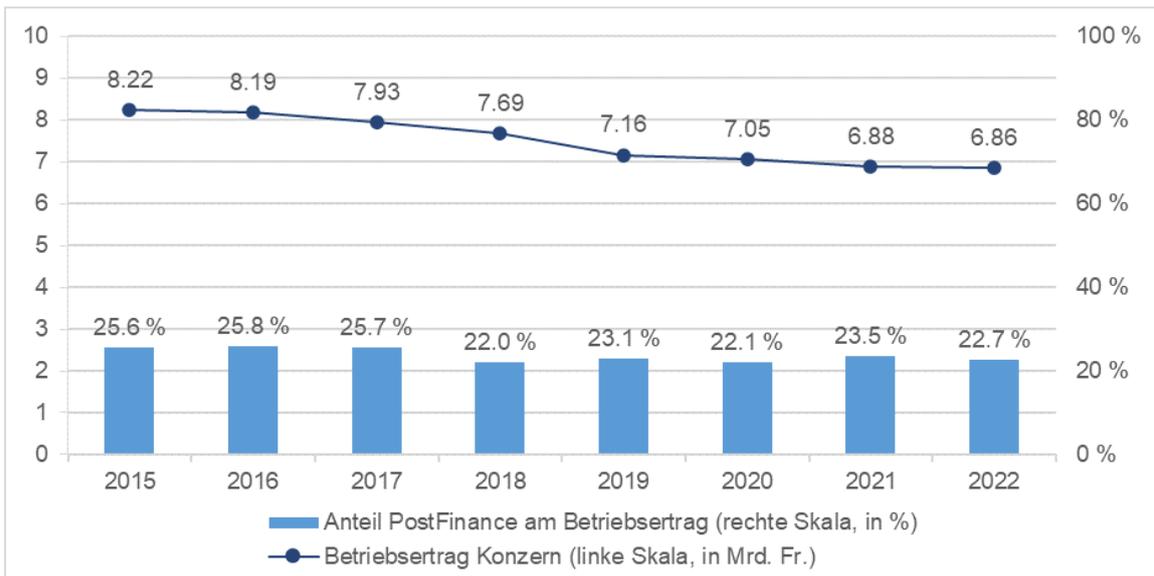
<sup>28</sup> Schweizerische Nationalbank 2023: 35

<sup>29</sup> Le Temps 2023a

<sup>30</sup> Le Temps 2023b

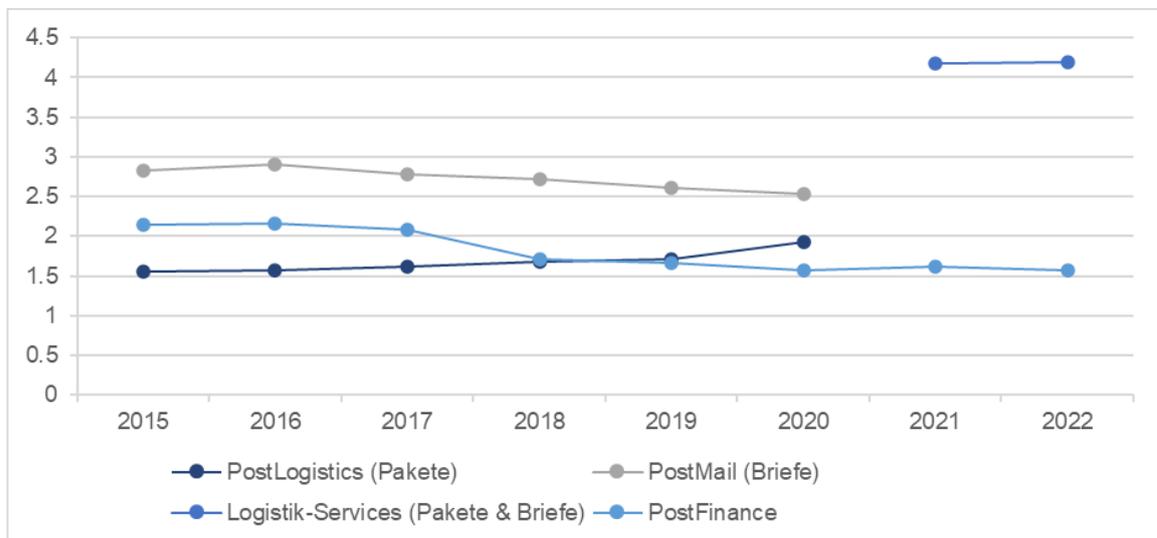
<sup>31</sup> Die in diesem Unterkapitel erwähnten und in den Grafiken dargestellten Zahlen wurden den Finanzberichten der Post entnommen. Es handelt sich um nicht normalisierte Werte. Die Betriebserträge und Betriebsergebnisse der Segmente werden vor der konzerninternen Verrechnung von Management- und Lizenzgebühren sowie Nettokostenausgleich ausgewiesen.

<sup>32</sup> Die Post hat den Verkauf von Swiss Post Solutions im Dezember 2021 beschlossen und per März 2022 vollzogen. 2021 erzielte das Segment einen Betriebsertrag von 570 Millionen Franken, von Januar bis März 2022 waren es 162 Millionen Franken.



**Abbildung 12: Betriebsertrag des Konzerns, in Mrd. Franken**

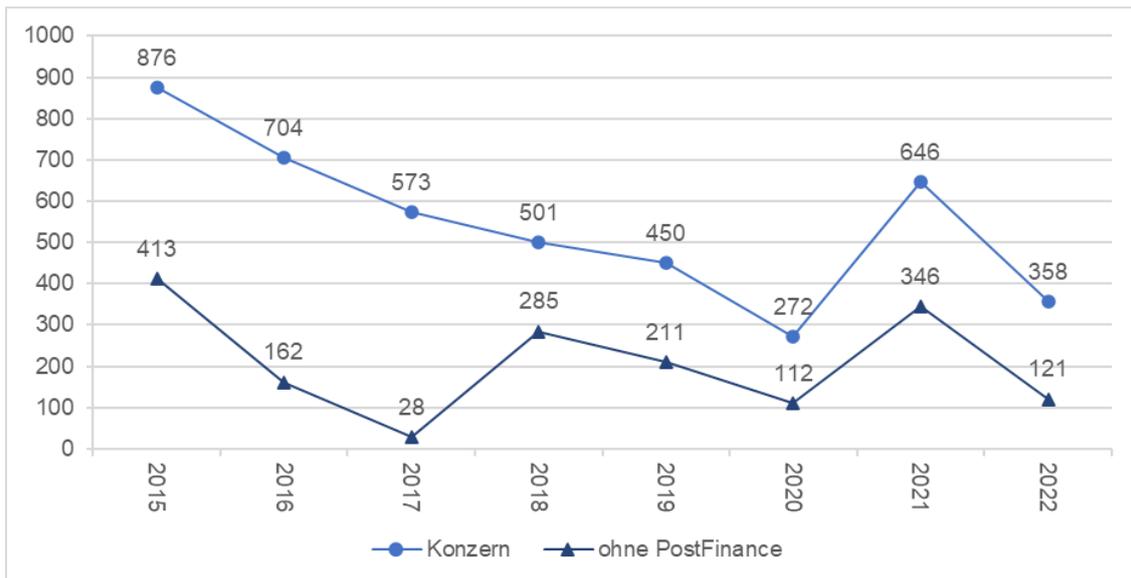
(Quelle: Post)



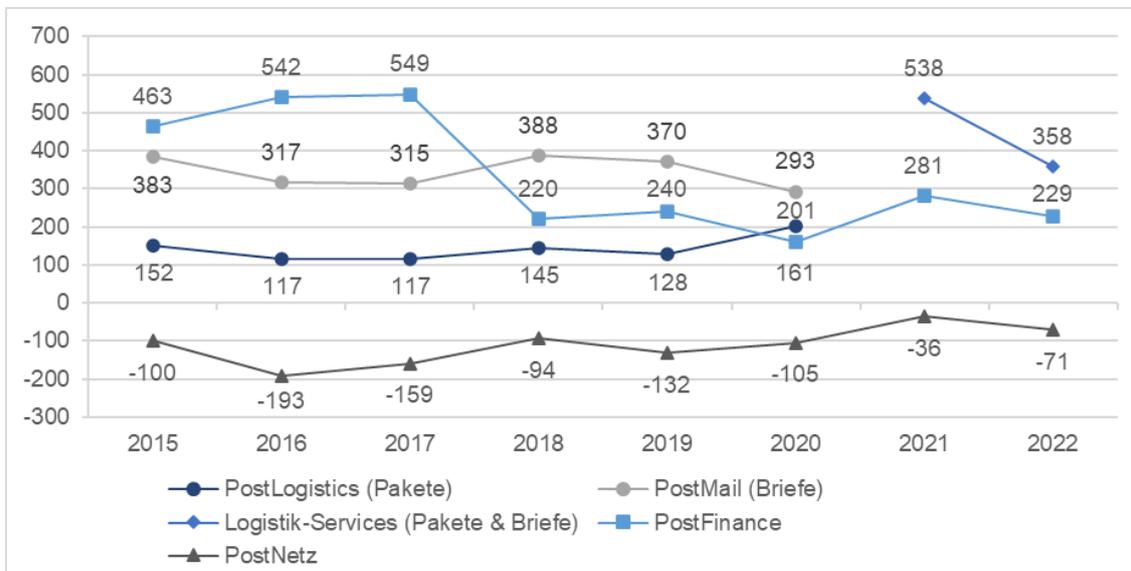
**Abbildung 13: Betriebsertrag ausgewählter Geschäftsbereiche, in Mrd. Franken**

(Quelle: Post)

Die Post hat den Betriebsaufwand mit Massnahmen zur Effizienzsteigerung deutlich reduziert. Der Ertragsrückgang konnte dadurch allerdings nur teilweise aufwandseitig kompensiert werden. Der operative Gewinn vor Zins- und Steuerzahlungen (EBIT) hat sich seit 2015 in der Folge mehr als halbiert (-59 %). Dazu trug insbesondere der Rückgang des Betriebsgewinnes von PostFinance um 234 Millionen Franken (-51 %) bei. In den restlichen Geschäftsbereichen des Konzerns brach der Betriebsgewinn noch stärker ein (-71 %).



**Abbildung 14: Betriebsgewinn (EBIT) des Konzerns<sup>33</sup>, in Mio. Franken**  
(Quelle: Post)



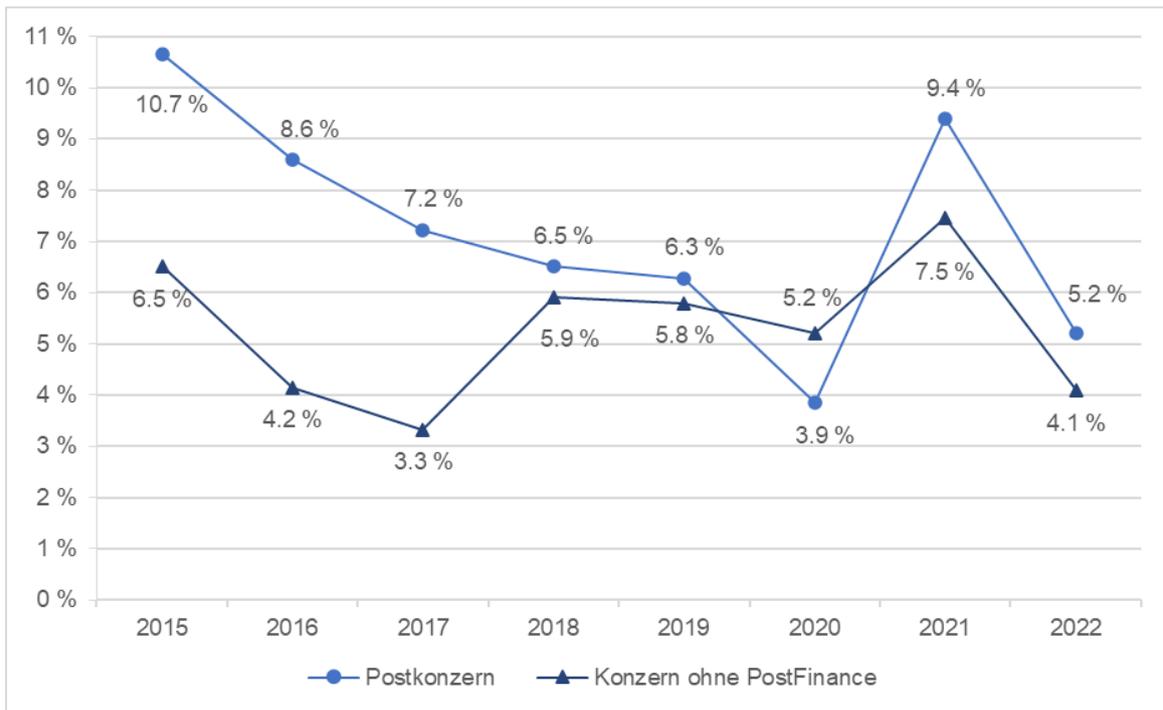
**Abbildung 15: Betriebsgewinn (EBIT) ausgewählter Geschäftsbereiche, in Mio. Franken**  
(Quelle: Post)

2022 ist der Betriebsertrag der Post zurückgegangen. Die negative Entwicklung des Brief- und Paketvolumens im Geschäftsbereich Logistik-Services und der Kostenanstieg in diesem Segment aufgrund der steigenden Benzin- und Energiepreise sowie die höheren Kosten für die Renovation beziehungsweise den Bau der Sortierzentren belasten das Konzernergebnis. Die Erhöhung der Briefpreise im Januar 2022 konnte den Rückgang des Briefvolumens nicht ausgleichen. Die Logistikmärkte waren mit zahlreichen neuen Herausforderungen konfrontiert, die sich auf den Betriebsertrag auswirkten. Die Teuerung sowie der Rückgang bei den Briefen, Werbesendungen, abonnierten Zeitungen und Paketen schmälerten das Ergebnis des Segments Logistik-Services. Zum ersten Mal seit zehn Jahren<sup>34</sup> hat das Paketvolumen abgenommen. Dies ist auf eine gedämpfte Konsumentenstimmung zurückzuführen, die bedingt war durch die Inflation und Lieferengpässe bei bestimmten Produkten, aber auch durch die Aufhebung der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung, wodurch die Bevölkerung wieder physisch einkaufen konnte.

<sup>33</sup> Im Jahr 2021 wirkte sich die Auflösung einer Rückstellung für Personalgutscheine für Rentnerinnen und Rentner positiv auf das Ergebnis aus. Ohne Berücksichtigung dieses Sondereffekts belief sich der Betriebsgewinn des Konzerns auf 515 Millionen Franken.

<sup>34</sup> Die Schweizerische Post 2022b

Der Rückgang des Ergebnisses von PostFinance erklärt sich hauptsächlich aus den sinkenden Zinserträgen und dem volatilen Finanzmarktumfeld. Die von der SNB beschlossene Rückkehr zu positiven Leitzinsen wirkte sich unmittelbar negativ auf den Betriebsertrag von PostFinance aus. Langfristig dürfte die Zinswende jedoch zu einer deutlichen Zunahme der Zinserträge des Finanzinstituts führen.



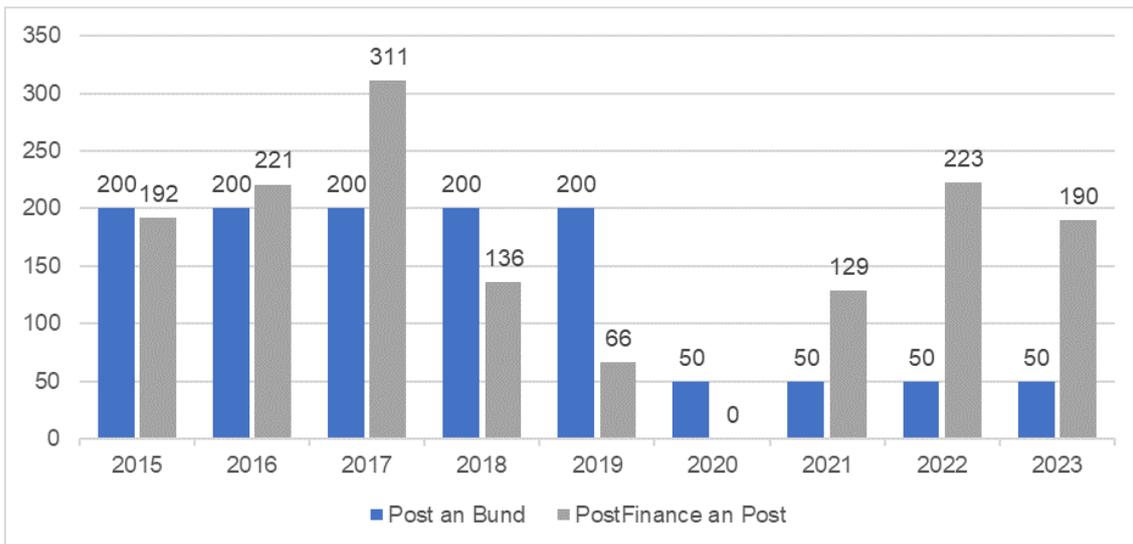
**Abbildung 16: Profitabilität des Konzerns gemessen an der EBIT-Marge, in %**

(Quelle: Post)

Die Profitabilität der Post hat in der vergangenen Dekade stark abgenommen. Die EBIT-Marge<sup>35</sup> des Gesamtkonzerns hat sich seit 2015 halbiert. Die Post erzielt mit jedem eingenommenen Franken durchschnittlich noch einen Gewinn von 5 statt 11 Rappen. Faktoren wie die Pandemie, die Teuerung, die Negativzinsphase sowie die Aufgabe beziehungsweise der Aufbau von Geschäftsbereichen erschweren die Interpretation der finanziellen Kennzahlen. Diverse Effekte überlagern die strukturellen Trends.

Die Tätigkeitsbereiche der Post sind unterschiedlich profitabel (vgl. Ziff. 2.3.4 und 2.3.5). Das Segment PostNetz, das aufgrund politischer Vorgaben ein dichtes Filialnetz betreibt, ist stark defizitär. PostFinance ist zwar gemessen an den für Banken üblichen Kennzahlen nicht sonderlich profitabel und trägt seit 2018 nicht mehr zur Steigerung des Unternehmenswertes des Konzerns bei. Dennoch weist PostFinance trotz dem sehr schwierigen Marktumfeld mit 14.6 % die höchste EBIT-Marge aller Geschäftsbereiche der Post auf. Dies unterstreicht die starke finanzielle Abhängigkeit der Post von ihrer Konzerngesellschaft. In den letzten Jahren hat die Post im Rahmen der Gewinnverwendung zwischen 50 und 200 Millionen Franken pro Jahr an den Bund als Eigner ausgeschüttet (kumuliert 2015 bis 2023: 1.2 Mrd. Fr.). Im gleichen Zeitraum schüttete PostFinance insgesamt knapp 1.5 Milliarden Franken an die Post aus. Die Dividendenfähigkeit des Konzerns hängt massgeblich vom Geschäftsgang von PostFinance ab. Demgegenüber ist ein Grossteil des Eigenkapitals des Konzerns bei PostFinance gebunden und rund 80 % von dessen Bilanzsumme entfallen auf die Kundengelder der Bank. Zudem hat der Postkonzern seit 2019 PostFinance in mehreren Schritten verlustabsorbierendes Fremdkapital im Umfang von insgesamt 442 Millionen Franken zur Verfügung gestellt.

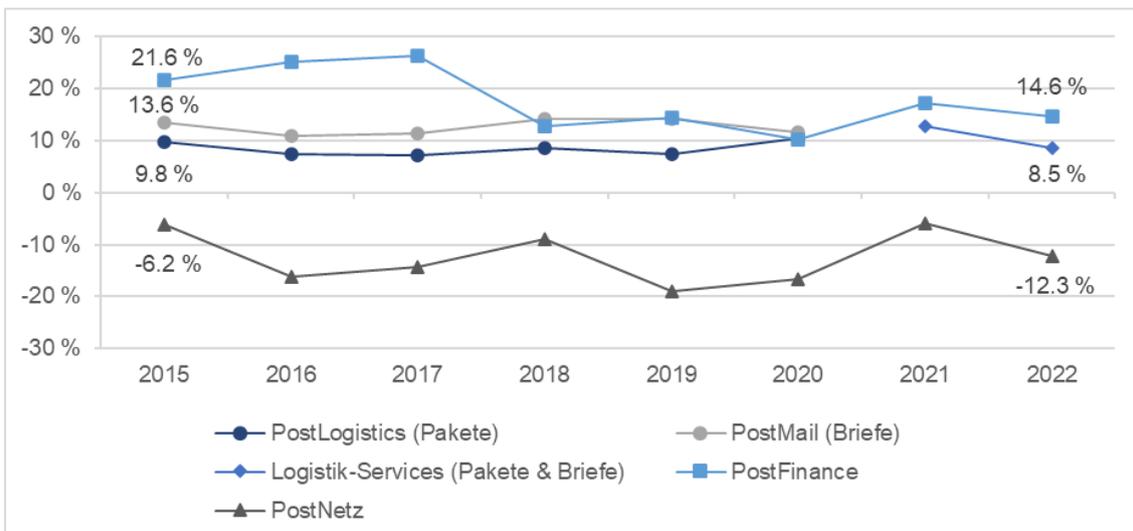
<sup>35</sup> Die EBIT-Marge entspricht dem Verhältnis des Betriebsgewinnes (EBIT), also dem operativen Gewinn vor Abzug von Steuern und Zinsen, zum erzielten Betriebsertrag.



**Abbildung 17: Ausschüttung von Dividenden und Kapitalreserven, in Mio. Franken**

(Quelle: Post)

Unter Ausklammerung von PostFinance ist die Profitabilität der Post relativ konstant geblieben. Betrachtet man den restlichen Konzern als Einheit, schwankte die EBIT-Marge zwischen 3 und 8 %. Der Bereich Logistik-Services, in dem seit 2021 die Logistikkompetenzen gebündelt sind, ist mit einer Marge von 8.5 % nach PostFinance das profitabelste Segment des Konzerns. Die Kombination aus sinkenden Brief- und wachsenden Paketmengen drückt im Kerngeschäft auf die EBIT-Marge. Mit Briefsendungen erzielt die Post traditionell höhere Margen als mit Paketen. Um den Gewinn zu halten, muss Logistik-Services den Ertrag steigern.



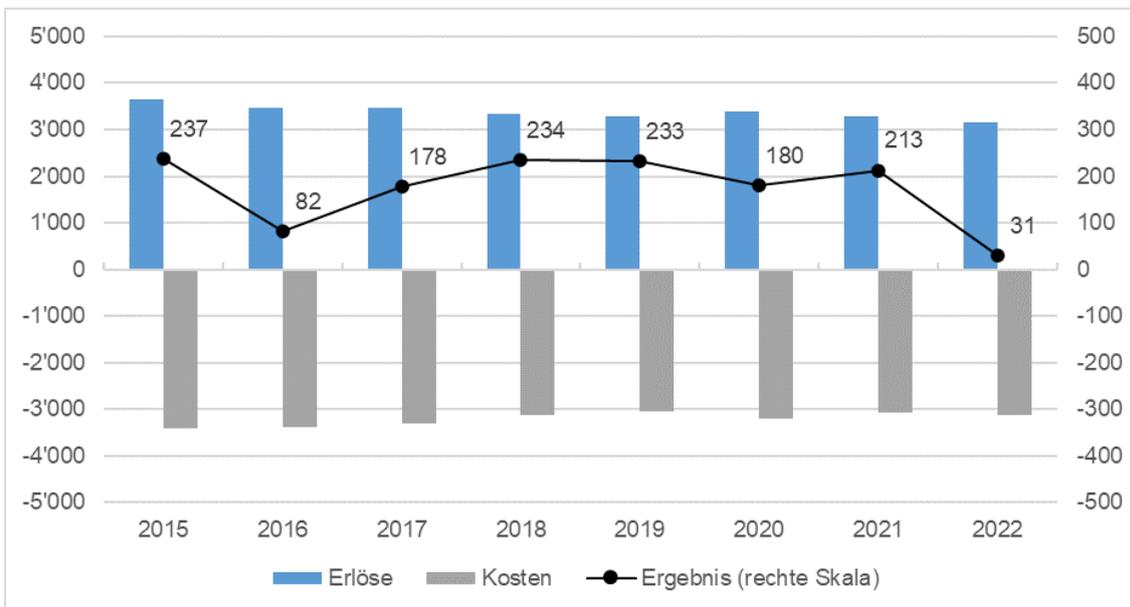
**Abbildung 18: Profitabilität ausgewählter Geschäftsbereiche gemessen an der EBIT-Marge, in %**

(Quelle: Post)

In den Bereichen Mobilitäts-Services (insbesondere PostAuto) und PostNetz ist eine Steigerung der Profitabilität nur beschränkt möglich. Im abteilungsberechtigten regionalen Personenverkehr darf kein Gewinn eingeplant werden. Im Segment PostNetz geht es vorab darum, die aus dem Betrieb der nicht kostendeckenden Zugangspunkte resultierenden Verluste zu begrenzen. Der 2021 im Rahmen der neuen Strategie geschaffene Geschäftsbereich Kommunikations-Services befindet sich noch in der Aufbauphase. Mit einem Betriebsverlust von 72 Millionen Franken war der Bereich 2022 noch ähnlich defizitär wie PostNetz.

### 2.3.2 Ergebnisentwicklung in der Grundversorgung

Die Grundversorgung umfasst sowohl Postdienste (Briefe, Pakete, Zeitungen) als auch Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Die Post erzielte 2022 rund 45 % der Erlöse innerhalb der Grundversorgung<sup>36</sup>. Im Paket- und Briefbereich belief sich der Erlös auf 2.7 Milliarden Franken und im Zahlungsverkehr auf 480 Millionen Franken. Seit 2015 sind die Erlöse innerhalb der Grundversorgung von 3.6 auf 3.2 Milliarden Franken zurückgegangen.<sup>37</sup> Da die Kosten im Gleichschritt mit den Erlösen sanken, blieb das Ergebnis in der Grundversorgung positiv und schwankte bis 2021 um einen Mittelwert von 190 Millionen Franken<sup>38</sup>. Die finanzielle Situation verschlechterte sich 2022 abrupt und das Ergebnis in der Grundversorgung brach auf 31 Millionen Franken ein. Massgeblich dafür war die Teuerung, die sich verdreifachte. Gleichzeitig ging die Nachfrage zurück. Das Paketvolumen sank nach dem starken Wachstum während der Pandemie-Jahre 2020 und 2021 wieder.



**Abbildung 19: Regulatorisches Ergebnis in der Grundversorgung (Postdienste und Zahlungsverkehr), in Mio. Franken**

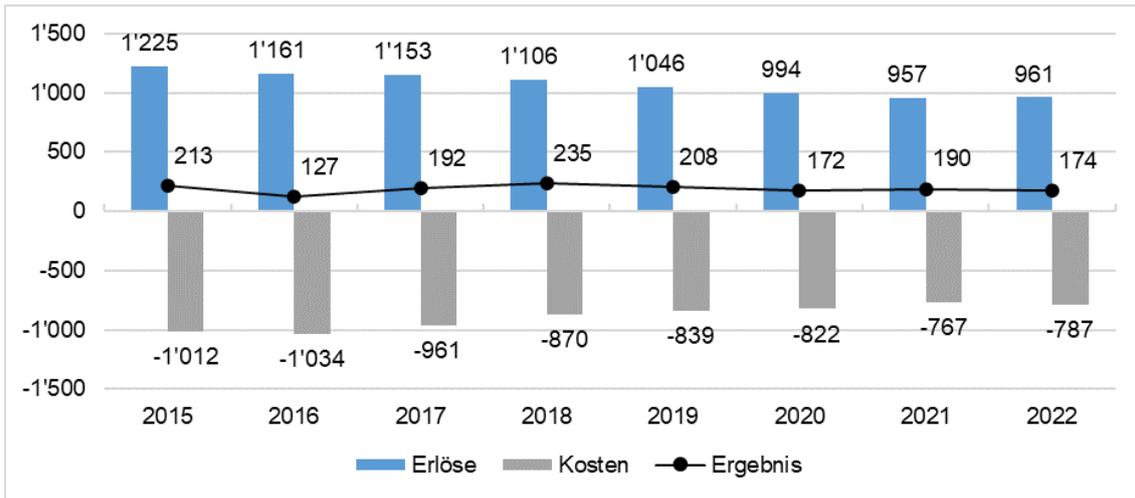
(Quelle: PostCom)

Im Bereich der postalischen Grundversorgung schrieb die Post seit 2015 ausnahmslos schwarze Zahlen. Die Profitabilität der einzelnen Grundversorgungsdienste weist wie die verschiedenen Segmente des Konzerns grosse Unterschiede auf.

<sup>36</sup> Die ausgewiesenen Zahlen sind der regulatorischen Rechnung der Post entnommen. Die regulatorischen Kosten und Ergebnisse berücksichtigen auch die (kalkulatorischen) Kapitalkosten.

<sup>37</sup> PostCom 2022

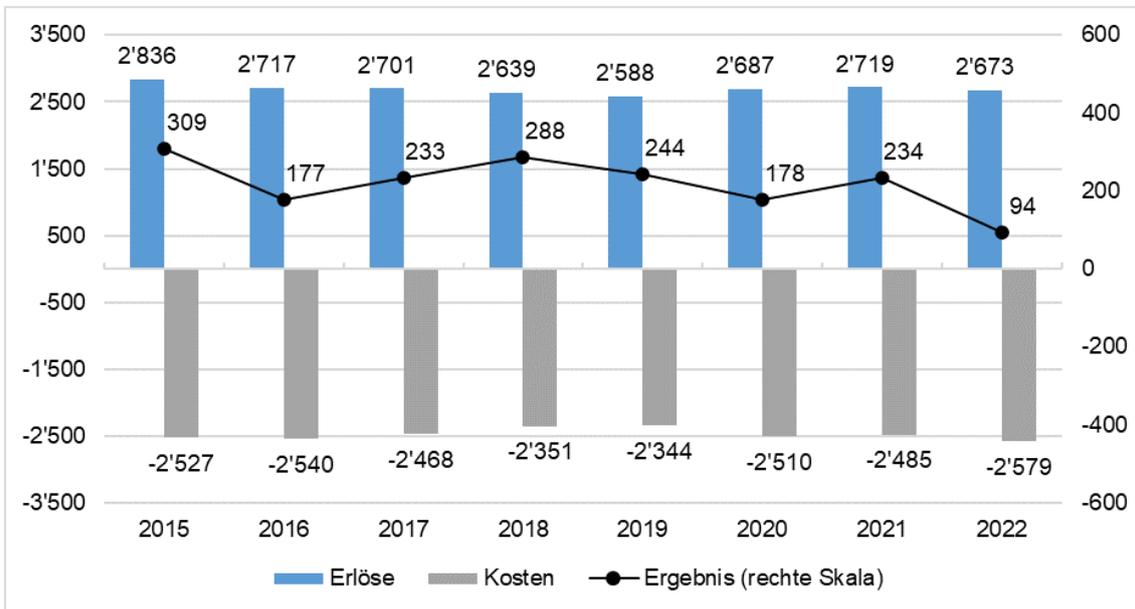
<sup>38</sup> Der negative Ausreisser in 2016 ist auf die Übergabe der Produktverantwortung für den Einzelversand von Briefen und Paketen vom damaligen Segment Poststellen und Verkauf (heute: PostNetz) an die Bereiche PostMail und PostLogistics (heute vereint in Logistik-Services) zurückzuführen.



**Abbildung 20: Regulatorisches Ergebnis Briefe bis 50 g, in Mio. Franken**

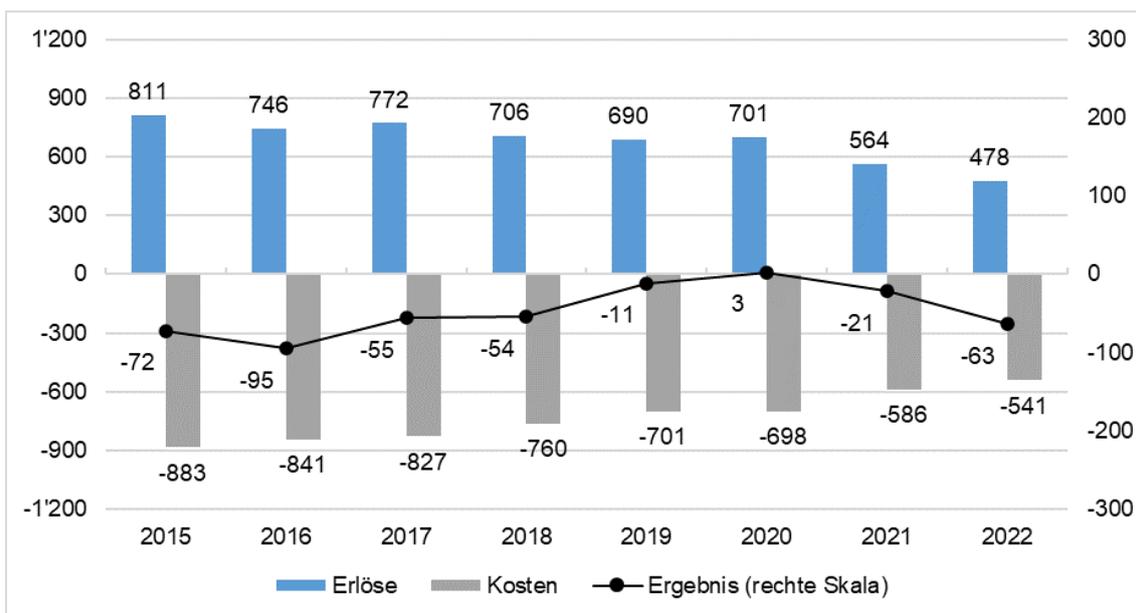
(Quelle: PostCom)

Eine Stütze war und sind die Briefe bis 50 g. Trotz der stetig abnehmenden Menge resultierte in den vergangenen Jahren innerhalb des Restmonopols ein relativ konstantes Ergebnis von durchschnittlich knapp 190 Millionen Franken. Damit leisten die Briefe bis 50 g weiterhin einen wichtigen Finanzierungsbeitrag. Im Bereich des Zahlungsverkehrs verzeichnet die Post hingegen ein Defizit.



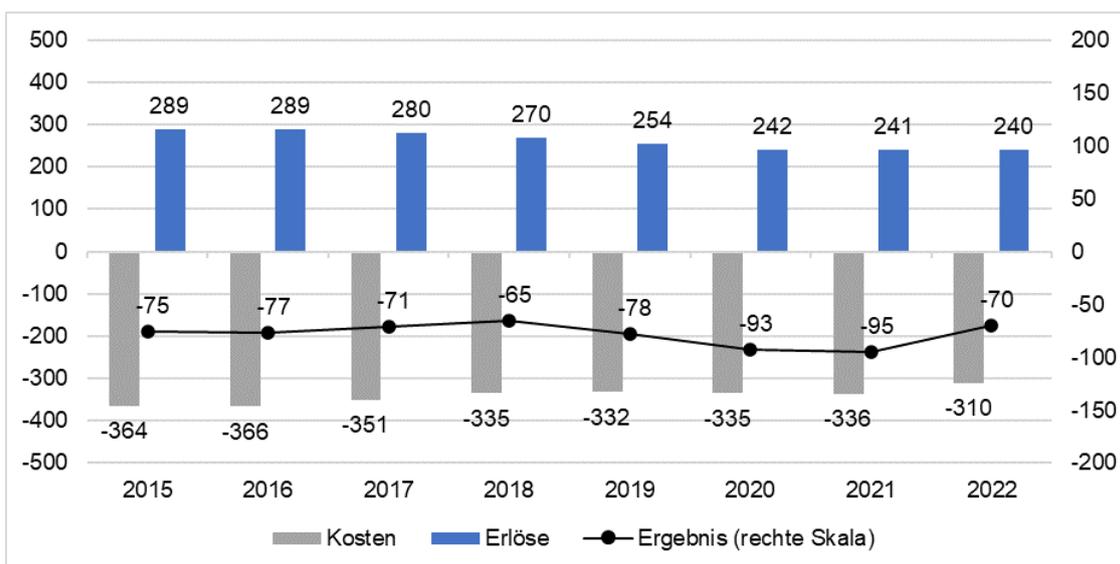
**Abbildung 21: Regulatorisches Ergebnis mit Postdiensten in der Grundversorgung, in Mio. Franken**

(Quelle: PostCom)



**Abbildung 22: Regulatorisches Ergebnis des Zahlungsverkehrs in der Grundversorgung, in Mio. Franken**  
(Quelle: PostCom)

Eine starke finanzielle Belastung stellt die Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an sechs Wochentagen dar. Die Zeitungsrechnung schloss in den letzten acht Jahren mit einem jährlichen Defizit zwischen 65 und 95 Millionen Franken ab. Der Grund dafür ist, dass die Zustellpreise nicht kostendeckend sind. Dadurch unterstützt die Post die Presse ergänzend zur durch den Bund finanzierten indirekten Presseförderung (jährlich 50 Mio. Fr.) mit weiteren namhaften Beträgen.



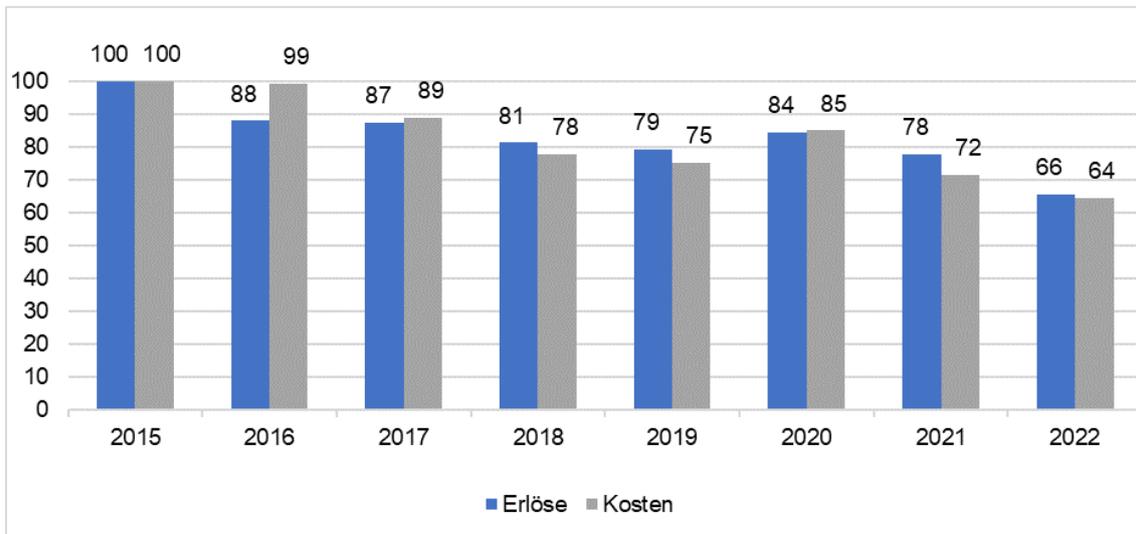
**Abbildung 23: Regulatorisches Ergebnis in der Tageszustellung von Zeitungen und Zeitschriften, in Mio. Franken**  
(Quelle: PostCom)

Die Post erwirtschaftet bei den Briefen und Paketen einen Grossteil des Umsatzes mit Massensendungen für Geschäftskunden. 2022 entfielen lediglich rund 12 % der Erlöse, die mit Postdiensten der Grundversorgung erzielt wurden, auf Einzelsendungen<sup>39</sup>. Mit Massensendungen erzielt die Post traditionell höhere Margen als mit Einzelsendungen<sup>40</sup>. Daran hat sich im Grundsatz seit 2015 wenig geändert. Die Unterschiede in der Profitabilität haben sich allerdings verringert. Dies ist einerseits darauf

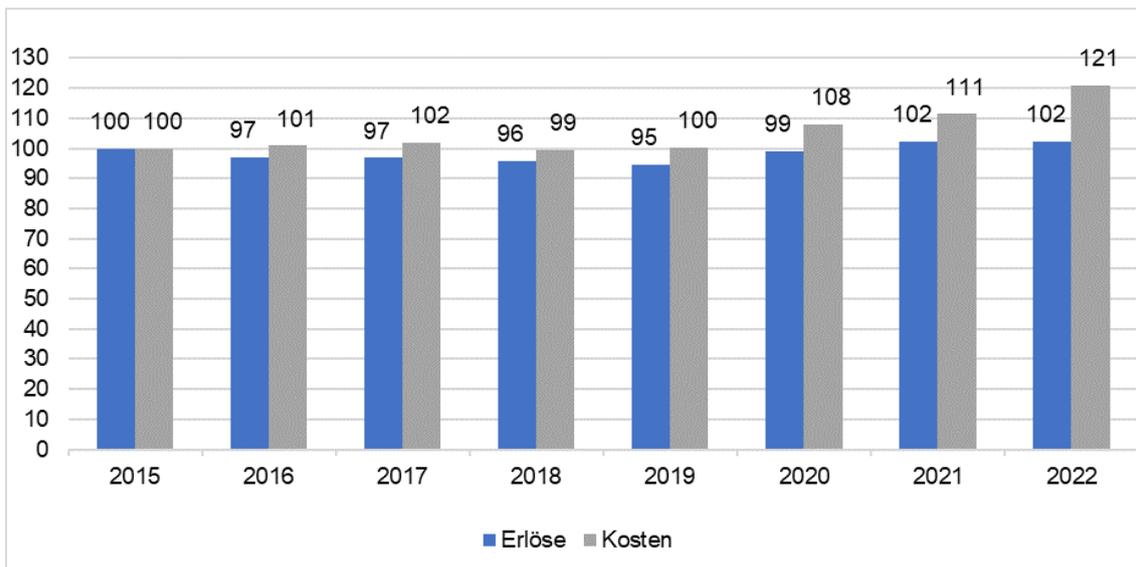
<sup>39</sup> Als Massensendungen gelten diejenigen Sendungen, für die dem Absender gestützt auf einen schriftlichen Vertrag Rechnung gestellt wird. Die Post hingegen ordnet der Einfachheit halber Massensendungen den Geschäftskunden und Einzelsendungen den Privatkunden zu.

<sup>40</sup> In den Abbildungen 24 bis 27 werden indexierte Werte dargestellt. Daraus lässt sich ablesen, wie sich die Kosten und Erlöse relativ zum Basisjahr 2015 entwickelt haben. Da es sich nicht um absolute Werte handelt, können keine Rückschlüsse auf die Profitabilität gezogen werden.

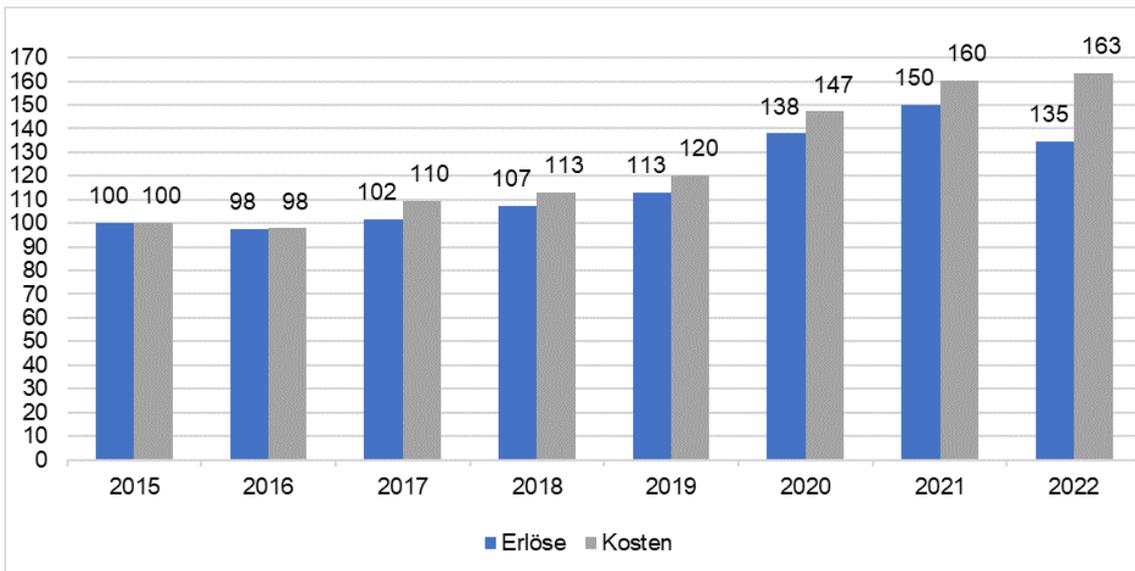
zurückzuführen, dass beim Einzelversand von Briefen das Defizit deutlich reduziert werden konnte. Andererseits ist bei den Massensendungen ein gegenläufiger Trend sichtbar. Vor allem ab 2020 sind die Kosten in diesem Bereich deutlich stärker gestiegen als die Erlöse. In absoluten Zahlen hat sich das Ergebnis seit 2015 markant verschlechtert. Hauptursache ist der massive Kostenanstieg aufgrund des Kapazitätsausbaus im Bereich der Pakete.



**Abbildung 24: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Einzelsendungen, indexierte Werte (2015 = 100)**  
(Quelle: PostCom)

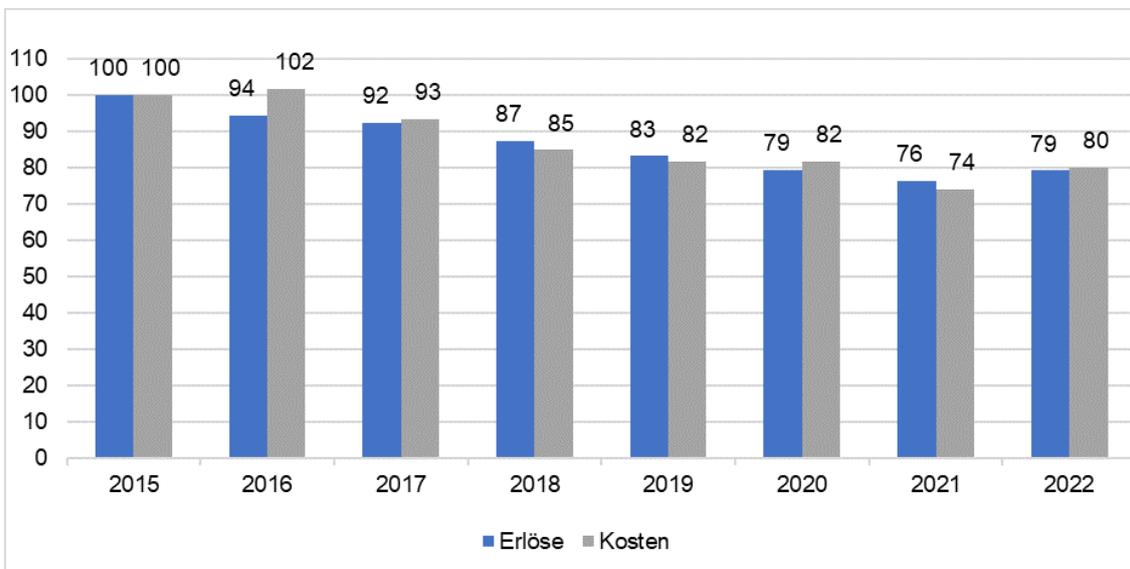


**Abbildung 25: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Massensendungen (ohne Zeitungen), indexierte Werte (2015 = 100)**  
(Quelle: PostCom)



**Abbildung 26: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Paketen, indexierte Werte (2015 = 100)**

(Quelle: PostCom)



**Abbildung 27: Erlöse und Kosten (regulatorisch) mit Briefen, indexierte Werte (2015 = 100)**

(Quelle: PostCom)

Die Post war trotz des sinkenden Ergebnisses immer in der Lage, die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen. Allerdings beeinträchtigt der stetige Rückgang des Briefvolumens nach Angaben der Post das Ergebnis des Monopols, das immer weniger zur Finanzierung der Grundversorgung beitragen und die Kosten der Grundversorgung schon bald nicht mehr decken kann<sup>41</sup>.

### 2.3.3 Nettokosten der Grundversorgung

Der Grundversorgungsauftrag der Post umfasst auch defizitäre Dienstleistungen. Diese werden ausserhalb des Restmonopols in liberalisierten Märkten erbracht. Die Post steht dabei grundsätzlich in Konkurrenz mit anderen Postdienstleisterinnen und Finanzdienstleisterinnen, die ihre Geschäftstätigkeit auf rentable Dienstleistungen beschränken können.

<sup>41</sup> Die Schweizerische Post 2022a: 6

Das Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG)<sup>42</sup> verpflichtet die Post, die Preise in der Grundversorgung distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen. Dies führt zu einer impliziten Querfinanzierung. In peripheren Regionen der Schweiz werden die Postdienste gemessen an einem hypothetischen Marktpreis zu günstig angeboten. In Ballungszentren, in denen etwa die Zustellung eines Briefes oder Paketes deutlich geringere Kosten verursacht, erzielt die Post hingegen relativ hohe Margen.

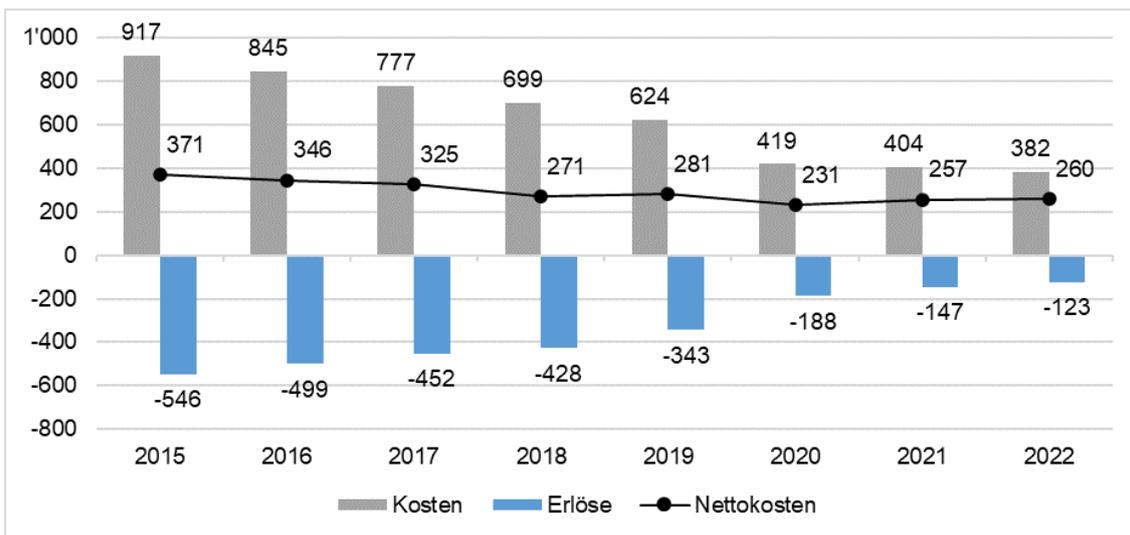
Andere Postdienstanbieterinnen und Finanzinstitute können frei wählen, in welchen Gebieten sie ihre Dienstleistungen anbieten, und sich auf kommerziell attraktive Gebiete fokussieren. Aufgrund der Vorgabe zu distanzunabhängigen Preisen muss die Post gerade in den betriebswirtschaftlich interessantesten Regionen ausreichend hohe Gewinnmargen einkalkulieren, um die kostenintensive Infrastruktur sowie die Zustellung von Sendungen in der Peripherie querfinanzieren zu können. Diese gesetzliche Vorgabe an die Preisgestaltung erleichtert es der Konkurrenz, preislich gegen die Post zu bestehen.

Die finanzielle Belastung durch die Grundversorgung lässt sich annäherungsweise mit dem Konzept der Nettokosten bestimmen. Dabei wird zunächst das Ergebnis geschätzt, das die Post erzielen würde, wenn sie die Grundversorgung nicht erbringen müsste. Dieses basiert auf einem hypothetischen Szenario, in dem die Post beispielsweise ihr Filialnetz nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien dimensionieren könnte. Das hypothetische Ergebnis ohne Grundversorgungsauftrag wird anschliessend mit dem Ist-Ergebnis verglichen. Die Differenz entspricht den Nettokosten der Grundversorgung. Die Berechnungsmethode berücksichtigt, dass bei der Post infolge der Grundversorgungs Verpflichtung nicht nur Mehrkosten, sondern auch gewisse zusätzliche Erlöse anfallen. Letztere müssen von den Kosten der Grundversorgung abgezogen werden. Andernfalls würde die ökonomische Belastung durch die Grundversorgung überzeichnet.

Die von der Post ausgewiesenen Nettokosten haben zwischen 2015 und 2020 deutlich abgenommen (2015: 371 Mio. Fr., 2020: 231 Mio. Fr). Dies ist massgeblich auf die Umwandlung von rund 500 eigenbetriebenen Poststellen in Agenturen zurückzuführen. Seit 2021 scheint die wirtschaftliche Belastung durch die Grundversorgung wieder zuzunehmen. Die Anzahl der Poststellen wurde entsprechend den politischen Vorgaben bei rund 800 stabilisiert. 2022 wurden Nettokosten im Umfang von 260 Millionen Franken ausgewiesen. Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren. Das Konzept der Nettokosten ist international anerkannt, aus ökonomischer Sicht schlüssig und stellt in der Praxis die bestmögliche Schätzmethode dar. Das Ergebnis der Berechnung beruht jedoch auf zahlreichen Annahmen, die von der PostCom genehmigt werden, aber nicht zwingend zutreffen müssen. Es handelt sich bei den Nettokosten zudem nicht um ein echtes Defizit, sondern um eine Schätzung der Betriebsgewinne, welche die Post aufgrund der Grundversorgungsaufträge nicht realisieren kann.

---

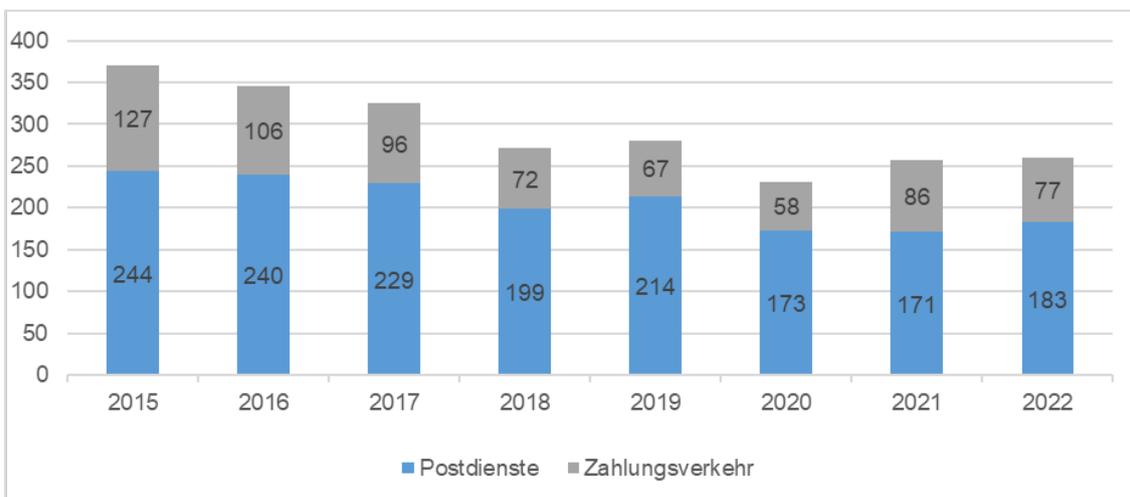
<sup>42</sup> SR 783.0



**Abbildung 28: Nettokosten der Grundversorgung, in Mio. Franken**

(Quelle: PostCom)

Der Anteil des Zahlungsverkehrs an den gesamten Nettokosten der Grundversorgung schwankte in den vergangenen Jahren zwischen einem Viertel und einem Drittel. Den grössten Kostenblock in der Grundversorgung stellen die Postdienste dar. Rund zwei Drittel der Nettokosten werden durch die gesetzlichen und politischen Vorgaben an das Poststellennetz verursacht, etwa ein Drittel entfällt auf die Vorgaben bei der Zustellung von Briefen, Paketen und Zeitungen.



**Abbildung 29: Nettokosten nach Art des Grundversorgungsauftrags, in Mio. Franken**

(Quelle: PostCom)

Das Angebot der Post geht hinsichtlich des Umfangs und der Qualität teilweise deutlich über die rechtlichen Vorgaben hinaus. Einerseits erfolgt diese Übererfüllung des Grundversorgungsauftrags aus betriebswirtschaftlichen Motiven. Die Post reagiert damit auf die Kundenbedürfnisse und den Wettbewerbsdruck. Diese freiwillige Form der Übererfüllung dient der Gewinnerzielung und verursacht demnach keine Nettokosten. Andererseits reizt die Post den gesetzlichen Rahmen in manchen Bereichen nicht aus, da sie politische Gegenreaktionen befürchtet. Diese Art der Übererfüllung verursacht Nettokosten.

Die Post könnte mit einer Reduktion von heute 773 auf rund 300 eigenbetriebene Poststellen die aktuellen rechtlichen Vorgaben weiterhin erfüllen. Mit dieser Massnahme könnte das Ergebnis im Netz bis 2030 um schätzungsweise 100 Millionen Franken pro Jahr verbessert werden. Damit würde die Post weiterhin die gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Der gesetzliche Handlungsspielraum nützt der Post nur dann, wenn sie ihn auch tatsächlich nutzen kann, ohne mit politischen Gegenreaktionen – wie in der

Vergangenheit mehrfach geschehen – rechnen zu müssen. Das hypothetische Beispiel<sup>43</sup> zeigt, dass nicht nur gesetzliche Vorgaben Nettokosten verursachen, sondern auch strategische Ziele des Eigners und politische Erwartungen. Dies führt zu einer unfreiwilligen Übererfüllung des Grundversorgungsauftrags durch die Post.

### 2.3.4 Auswirkungen auf den Wettbewerb

Um die nachteiligen Effekte der Grundversorgungspflicht zu korrigieren, hat die Post das exklusive Recht, Briefe bis 50 g zuzustellen (Restmonopol). Zudem hat die Post einen grösseren Spielraum als ihre Konkurrenz, defizitäre Produkte durch rentable Produkte zu querfinanzieren. Wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen ein Produkt A permanent zu nicht kostendeckenden Preisen anbietet, zugleich aber mit einem Produkt B dauerhaft eine hohe Gewinnmarge erzielt, kann dies auf eine unzulässige Quersubventionierung hinweisen<sup>44</sup>. Die Postgesetzgebung bietet der Post diesbezüglich einen gewissen Schutz vor behördlichen Sanktionen. Der Post ist es beispielsweise explizit erlaubt, innerhalb der Grundversorgung die vergleichsweise unrentablen Einzelsendungen mit den Erlösen der rentablen Massensendungen zu verbilligen. Das Angleichen der Renditen verschiedener Produkte mittels Querfinanzierung ermöglicht es der Post, die Last der Grundversorgung auf jene Geschäftsbereiche zu verteilen, die sie am besten tragen können.

Gleichzeitig könnte die Post damit auch ihre Konkurrentinnen mit Dumping-Preisen aus dem Markt drängen. Um dies zu verhindern, wird der Spielraum der Post bei der Kostenumverteilung mit diversen Restriktionen eingeschränkt. So dürfen die mit Briefen bis 50 g erwirtschafteten Mittel nicht zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung verwendet werden (Quersubventionierungsverbot). Eine Querfinanzierung innerhalb der Grundversorgung ist demgegenüber zulässig. Die Post darf beispielsweise die Erlöse aus dem Restmonopol dazu verwenden, um ihr Angebot im liberalisierten Paketmarkt zu verbilligen, sofern es sich um Produkte der Grundversorgung handelt. Das führt nicht zwingend zu einer Marktverzerrung. Falls mit der Ausgleichszahlung lediglich der durch die Grundversorgung verursachte Nachteil im Paketbereich kompensiert wird, sorgt dies für gleich lange Spiesse. Verschiedentlich wird jedoch kritisiert, dass die heutige Postgesetzgebung es grundsätzlich ermöglicht, dass sich die Post mit einer Überkompensation<sup>45</sup> der Kosten eines Geschäftsbereiches in liberalisierten Märkten einen Konkurrenzvorteil verschaffe<sup>46</sup>. Zwar schränkt das Quersubventionierungsverbot die Post bei der Preissetzung ein. Der in einem bestimmten Jahr mit Briefen bis 50 g (Restmonopol) erwirtschaftete Gewinn beziehungsweise Free Cashflow darf in den Folgejahren allerdings für Investitionen in Bereichen ausserhalb der Grundversorgung verwendet werden. Dies stellt keine Verletzung des Quersubventionierungsverbots dar.

### 2.3.5 Bedeutung des Restmonopols

Wegen des Rückgangs des Briefvolumens verliert das Restmonopol als Finanzierungsquelle der Grundversorgung zunehmend an Bedeutung. Gemäss Schätzung der Post wird der ökonomische Wert<sup>47</sup> des Restmonopols bis 2030 auf 43 Millionen Franken schrumpfen (2022: 60 Mio. Fr.). Mit der fortschreitenden Digitalisierung wird er irgendwann ein vernachlässigbares Niveau erreichen. Da Monopole in der Regel mit volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten und Wettbewerbsverzerrungen einhergehen, wäre eine Aufhebung des Restmonopols grundsätzlich zu begrüssen.

In der EU ist die erhoffte Wettbewerbsintensivierung nach der vollständigen Marktöffnung ab 2013 allerdings weitgehend ausgeblieben. Die Mehrzahl der etablierten Anbieterinnen konnte bei den Briefen ihre starke Stellung verteidigen. Angesichts beträchtlicher Anfangsinvestitionen, z.B. in Sortieranlagen

<sup>43</sup> Das hypothetische Beispiel entspricht nicht den unternehmensstrategischen Erwägungen der Post. Es handelt sich dabei um regulierungsökonomische Informationen, die die Post auf Anfrage zur Verfügung gestellt hat.

<sup>44</sup> Eine Preisstrategie, bei der ein Unternehmen sehr tiefe Preise setzt, um Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen oder Marktzutrittschranken zu errichten, kann als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung interpretiert werden.

<sup>45</sup> Eine Überkompensation liegt vor, wenn in einem Geschäftsbereich die finanzielle Entlastung im Rahmen der konzerninternen Kostenumverteilung die Nettokosten der Grundversorgung in diesem Bereich übersteigen.

<sup>46</sup> Eidgenössische Finanzkontrolle 2022

<sup>47</sup> Der ökonomische Wert des Monopols entspricht der geschätzten Verschlechterung des Betriebsgewinnes der Post infolge einer Aufhebung des Restmonopols.

und den Aufbau der Zustellflotte, ist der Eintritt in den schrumpfenden Briefmarkt kommerziell nicht attraktiv. In der Schweiz kommt hinzu, dass die Post bei inländischen Paketen über einen im internationalen Vergleich hohen Marktanteil von rund 80 % verfügt. Die daraus resultierenden Dichte- und Verbundvorteile der Post, beispielsweise bei der gemischten Zustellung von Briefen und Paketen, erschweren potenziellen Konkurrenten den Eintritt in den Briefmarkt zusätzlich.

Eine vollständige Liberalisierung hätte folglich vermutlich nur punktuelle Auswirkungen. Möglicherweise würden Geschäftskunden und die Bevölkerung städtischer Gebiete von einer Aufhebung des Restmonopols profitieren. In diesen Segmenten sind Markteintritte denkbar, die zu innovativen Angeboten und niedrigeren Preisen führen könnten. Sendungen in periphere Regionen dürften hingegen weiterhin an die Post übergeben werden, da die Zustellung logistisch anspruchsvoll und für private Postdienstanbieterinnen betriebswirtschaftlich wenig attraktiv ist. Eine Aufhebung des Restmonopols könnte indessen indirekt den Wettbewerb im wachsenden Paketmarkt beleben (vgl. Ziff. 2.3.4). Das wäre indessen nur dann der Fall, wenn es wider Erwarten zu Markteintritten in den Briefmarkt käme.

Zentral für das «System Post» ist das Prinzip der Querfinanzierung (vgl. Ziff. 2.3.3). Die Postgesetzgebung erlaubt es der Post, mit Produkten der Grundversorgung eine hohe Umsatzrendite zu erzielen, ohne dass sie wettbewerbsrechtliche Sanktionen befürchten muss. Die Marktmacht der Post bliebe nach einer Aufhebung des gesetzlichen Monopols für Briefe bis 50 g erheblich. Entsprechend dürften die positiven Effekte auf die Marktdynamik überschaubar ausfallen. Falls dem nicht so wäre, würde sich der Spielraum der Post bei der Querfinanzierung defizitärer Produkte in der Grundversorgung eingengen.

### 2.3.6 Zielkonflikte der Postpolitik

Die Postpolitik verfolgt drei Ziele: Erstens soll für alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten gewährleistet sein. Zweitens soll die Post diese aus eigener Kraft finanzieren. Drittens sollen die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb im Postmarkt geschaffen werden. An diesen Grundsätzen soll auch weiterhin festgehalten werden, was zu Zielkonflikten führt. Unter den gegebenen Umständen erscheint es unrealistisch, dass die Post den Grundversorgungsauftrag im heutigen Umfang längerfristig eigenwirtschaftlich erbringen kann. Entsprechend muss eines der Ziele umdefiniert werden bzw. nur zwei der drei Ziele können in der heutigen Form beibehalten werden. Die folgende Abbildung veranschaulicht den Zielkonflikt:

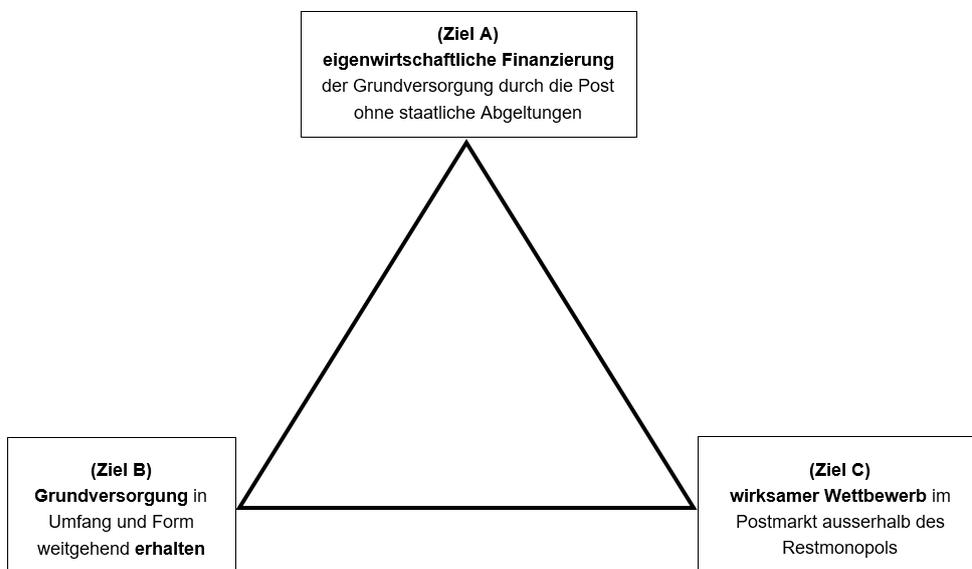


Abbildung 30: Zielkonflikte der Postpolitik

Grundsätzlich hat der Gesetzgeber die Wahl zwischen drei Lösungsvarianten, wobei er an die Grundversorgungsaufträge nach Art. 92 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV)<sup>48</sup> gebunden ist:

- **Abgeltung der Grundversorgung (Neudefinition von Ziel A):** Die Post muss die Grundversorgung nicht mehr aus eigener Kraft finanzieren. Die Nettokosten werden vollumfänglich oder teilweise durch die öffentliche Hand abgegolten. Denkbar ist auch ein Fonds zur Finanzierung der Grundversorgung, der aus Beiträgen aller Postdienstanbieterinnen oder Finanzdienstleisterinnen geöffnet wird. Damit könnte die heutige Grundversorgung in Umfang und Form weitgehend aufrechterhalten werden, solange dies politisch erwünscht ist.
- **Modernisierung des Grundversorgungsauftrags (Neudefinition von Ziel B):** In der Grundversorgung könnte beispielsweise der Fokus neu auf die Verfügbarkeit der Dienstleistungen und nicht mehr auf die Form der Erbringung gelegt werden. Zudem könnten aufgrund der abnehmenden Bedeutung des Briefes die Vorgaben an die Laufzeit gelockert und eine digitale Alternative in die Grundversorgung aufgenommen werden. Damit liesse sich die finanzielle Belastung der Grundversorgung auf ein Niveau reduzieren, das für die Post längerfristig tragbar ist. Eine Abgeltung der Nettokosten wäre nicht nötig.
- **Festhalten am Status quo (Neudefinition von Ziel C):** Vordergründig kann zwar am Status quo, d.h. die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung im heutigen Umfang durch die Post, festgehalten werden. Dies würde die Post jedoch vor enorme Herausforderungen stellen. Um die gesetzlichen Vorgaben des Gesetzgebers zu erfüllen, wäre das Unternehmen möglicherweise gezwungen, beträchtliche strategische und/oder wettbewerbsrechtliche Risiken einzugehen.

Die Variante «Abgeltung der Grundversorgung» wurde geprüft und verworfen. Die Erfahrungen anderer Länder mit Fondslösungen zeigen, dass mit für die Postdienstanbieterinnen wirtschaftlich tragbaren Beiträgen eine Finanzierung der Grundversorgung nicht sichergestellt werden kann<sup>49</sup>. Entsprechend wäre zusätzlich eine finanzielle Abgeltung durch die öffentliche Hand nötig. Dies ist aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen. Eine Fondslösung im Bereich Zahlungsverkehr dürfte zwar für die Finanzinstitute wirtschaftlich tragbar sein, wird aber aus anderen Gründen abgelehnt (vgl. Ziff. 4.3.6). Die Option «Festhalten am Status quo» wird ebenfalls nicht weiterverfolgt. Die Post würde zu einem Grundversorgungsangebot verpflichtet, das zunehmend nicht mehr dem Bedürfnis von Bevölkerung und Unternehmen entspricht. Mittel- bis langfristig geriete das Unternehmen unweigerlich in eine finanzielle Schieflage. Um dies zu verhindern und um eine zeitgemässe Grundversorgung zu gewährleisten, wird die Variante «Modernisierung des Grundversorgungsauftrags» weiterverfolgt. Die Stossrichtung und Eckwerte werden in den folgenden Kapiteln konkretisiert.

## 2.4 Handlungsbedarf aus finanzieller Sicht

Die Vor- und Nachteile des Grundversorgungsauftrages geraten zunehmend aus dem Gleichgewicht. Der Mengenrückgang bei den Briefen, Zeitungen und Barzahlungen führt zu steigenden Stückkosten. Darauf kann die Post kostenseitig aufgrund regulatorischer Vorgaben und politischer Erwartungen betriebswirtschaftlich nicht optimal reagieren. Massnahmen wie die Umwandlung von Poststellen in Agenturen, die gemischte Zustellung von Briefen und Paketen oder die Möglichkeit von Barzahlungen im Hausservice können diesen Effekt nur teilweise kompensieren. Die durch die Grundversorgung verursachte ökonomische Belastung dürfte in den kommenden Jahren zunehmen. Die Post geht davon aus, dass die Nettokosten im Jahr 2030 rund 450 Millionen Franken<sup>50</sup> betragen werden (2022: 260 Mio. Fr.). Der ökonomische Wert des Monopols wird sich demgegenüber gemäss der Post voraussichtlich reduzieren (vgl. Ziff. 2.3.5). Ohne unternehmerischen Spielraum bei der Erfüllung der beiden Grundversorgungsaufträge ist die Eigenwirtschaftlichkeit gefährdet.

Der Post ist es seit 2018 nicht mehr gelungen, einen positiven Unternehmensmehrwert zu generieren. Sie hat zwar stets Betriebsgewinne erzielt, diese reichten jedoch nicht aus, um die (kalkulatorischen)

---

<sup>48</sup> SR 101

<sup>49</sup> Bundesamt für Kommunikation 2021: 69

<sup>50</sup> Der erwartete Anstieg der Nettokosten ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich das existierende Poststellennetz aus Sicht der Post zunehmend stärker von dem hypothetischen Filialnetz unterscheidet, das ein rein gewinnorientiertes Unternehmen ohne Grundversorgungsauftrag aufrechterhalten würde.

Fremd- und Eigenkapitalkosten vollständig zu decken. Einerseits fiel der Betriebsgewinn aufgrund der mengenbedingten Rückgänge und regulatorischen Vorgaben (z.B. Grundversorgung, Kredit- und Hypothekervergabeverbot für PostFinance) tiefer aus. Andererseits erhöhten sich die Kapitalkosten (z.B. höhere Eigenmittelvorgaben an PostFinance als systemrelevante Bank, Investitionen in den Aufbau neuer Sortierzentren). Entsprechend resultierte für den Bund als Eigner der Post keine marktgerechte Kapitalrendite. Für die öffentliche Hand hat dies finanzielle Konsequenzen. Angesichts der grossen wirtschaftlichen Herausforderungen und der anstehenden strategischen Anpassungen inklusive höherem Investitionsbedarf verzichtete der Bund ab 2020 vorübergehend auf den grössten Teil der bisherigen Dividende. Für die Jahre 2020 bis 2025 wurde die (erwartete) Gewinnausschüttung der Post an den Bund von zuvor jährlich 200 auf 50 Millionen Franken reduziert (vgl. Abb. 17). Kumuliert resultieren dadurch für den Bund voraussichtlich Mindereinnahmen im Umfang von 900 Millionen Franken.

Damit die Post die Grundversorgung auch künftig eigenwirtschaftlich finanzieren kann, muss das Unternehmen Gewinne erwirtschaften können. Gemäss der aktuellen Finanzplanung der Post dürfte dies mittelfristig möglich sein. 2030 wird auf Konzernebene ein EBIT in Höhe von rund 1 Milliarde Franken erwartet. Aus mehreren Gründen besteht dennoch regulatorischer Handlungsbedarf:

- Erstens sind die Gewinnaussichten stark von PostFinance getrieben. Es wird erwartet, dass PostFinance über die Hälfte des Betriebsgewinnes des Konzerns (650 Mio. Fr.) erwirtschaften wird. Ohne Berücksichtigung von PostFinance rechnet die Post im 2030 mit einem EBIT zwischen 350 und 400 Millionen Franken. Das Ergebnis von PostFinance hängt stark von der Situation an den Finanzmärkten ab und ist deshalb schwierig vorhersehbar. Als systemrelevante Bank muss PostFinance strenge regulatorische Eigenmittelvorgaben erfüllen. Dadurch wird Kapital gebunden, was zusätzliche Kosten verursacht. Zudem ist PostFinance der Eintritt in den Hypothekarmarkt rechtlich verwehrt. Dies führt in der Summe zu beträchtlichen Unsicherheiten. Noch 2021 war die Post beispielsweise davon ausgegangen, dass PostFinance im Jahr 2030 einen Betriebsgewinn von rund 200 Millionen Franken erzielen dürfte. Nur ein Jahr später erhöhte die Post im Rahmen der aktualisierten Finanzplanung aufgrund der Zinswende die EBIT-Erwartung für PostFinance auf 650 Millionen Franken.
- Zweitens unternimmt die Post den Versuch einer tiefgreifenden Transformation des Konzerns, während der Druck im logistischen Kerngeschäft zunimmt. Die Strategie «Post von morgen» sieht ein starkes Ertragswachstum vor. Ob es der Post damit gelingen wird, auch den Betriebsgewinn nachhaltig zu steigern, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. In einem vom Bund beauftragten Bericht<sup>51</sup> werden die Elemente der Wachstumsstrategie der Post zwar insgesamt als grundsätzlich nachvollziehbar bezeichnet. Akquisitionen und der Aufbau neuer Geschäftsfelder sind jedoch stets mit Chancen und Risiken verbunden. Die Post erwirtschaftet bereits heute über 86 % des Umsatzes ausserhalb des Restmonopols<sup>52</sup>. Im Paketmarkt ist die Post mit einem kompetitiven Umfeld konfrontiert. Die Substitution der Briefe durch elektronische Alternativen könnte sich zudem beschleunigen, sobald die Behörden ihre Dienstleistungen vermehrt digital anbieten.
- Drittens hat der Bund als Eigner ein Interesse an einer wirtschaftlich stabilen und finanziell unabhängigen Post, welche die Grundversorgung nachhaltig und zukunftsfähig gewährleistet. Angemessene Gewinne sind nötig, um Reserven bilden und Investitionen zur Weiterführung und Transformation des Geschäfts, inklusive der Grundversorgung, aus eigener Kraft finanzieren zu können. Eine Voraussetzung dafür ist ein unternehmerischer Handlungsspielraum, um auf die mengenbedingten Ertragsrückgänge und wachsenden Aufwände, insbesondere in Zusammenhang mit der Grundversorgung, betriebswirtschaftlich reagieren zu können. Eine finanziell nicht nachhaltig aufgestellte Post bedeutet für den Bund und letztendlich die Steuerzahlenden ein erhebliches finanzielles Risiko.

### **3 Staatliche Verantwortung im Bereich der postalischen Grundversorgung**

#### **3.1 Verfassungsauftrag**

Gemäss Art. 92 Abs. 2 BV hat der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Dieser Leistungsauftrag ist auf politischer Ebene

---

<sup>51</sup> Roland Berger 2023: 47

<sup>52</sup> Die Schweizerische Post 2022a: 6

näher zu definieren. Der Verfassungsgeber überlässt es dem Gesetzgeber, Inhalt und Umfang der Grundversorgung zu bestimmen, und erlaubt ihm dabei auch, bestimmte Regelungskompetenzen dem Bundesrat zu übertragen.<sup>53</sup> Beim an den Bund übertragenen Auftrag handelt es sich um eine Gewährleistungsverantwortung («sorgt für»). Der Staat hat dafür zu sorgen, dass die demokratisch bestimmten Leistungen tatsächlich erbracht werden, sei es durch ihn selbst, ein öffentliches Unternehmen oder Private, und zwar nach den in der Verfassungsbestimmung genannten Grundsätzen. Mit der Grundversorgung soll sichergestellt werden, dass gewisse Basisdienstleistungen kontinuierlich und in guter Qualität bereitgestellt sowie flächendeckend in allen Landesteilen und für alle Bevölkerungsgruppen nach den gleichen Grundsätzen und zu erschwinglichen Preisen erbracht werden. Die Vorstellung, was von der Grundversorgung umfasst sein soll («ausreichend»), wandelt sich im Laufe der Zeit. Der Verfassungsauftrag ist offen genug formuliert, dass der Gesetzgeber Inhalt und Form der Erbringung der Grundversorgung an sich ändernde Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft sowie an Stand der Technik anpassen kann oder aus Verhältnismässigkeitsgründen sogar muss. Die im Rahmen der Grundversorgung zu verfolgenden öffentlichen Interessen sind im Rahmen der Gesetzgebung demnach immer wieder auf ihre Relevanz zu überprüfen.<sup>54</sup>

### 3.2 Begriff des Postwesens bzw. der Postdienste

Zum Postwesen gehören die allgemeinen Postdienstleistungen einschliesslich des Postzahlungsverkehrs sowie die regelmässige Personenbeförderung. Das PG definiert den Postdienst als Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen von Postsendungen. Eine Legaldefinition findet sich auch für den Begriff der Postsendungen, auf welche die Postdienste gemäss Art. 2 Bst. a PG verweisen. Postsendungen sind «adressierte Sendungen in der endgültigen Form, in der sie von einer Anbieterin von Postdiensten übernommen werden, namentlich von Briefen, Paketen sowie Zeitungen und Zeitschriften» (Art. 2 Abs. 2 Bst. b PG). Nicht näher definiert wird der Begriff des Zahlungsverkehrs. Der Gesetzgeber hat den zulässigen Tätigkeitsbereich der Post in Art. 3 des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post vom 17. Dezember 2010 (Postorganisationsgesetz, POG)<sup>55</sup> umschrieben. Demnach darf die Post zusätzlich zu den klassischen Postdiensten gemäss Art. 2 Bst. a PG auch mit diesen zusammenhängenden Dienstleistungen erbringen. Damit soll es der Post ermöglicht werden, unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung und mit Blick auf die vollständige Marktöffnung, ihre bisherigen Aktivitäten sinnvoll und angemessen zu erweitern. Dabei muss sie sich an die verfassungsrechtlichen Grenzen halten. Nicht zulässig ist die Beteiligung des Bundes allein zu Anlagezwecken (Art. 62 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den öffentlichen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005, FHG<sup>56</sup>). Die Bedingung, dass alle Dienstleistungen der Post im Zusammenhang mit ihrem Kerngeschäft stehen müssen, stellt die gesetzmässige Anbindung ihrer Tätigkeiten sicher.<sup>57</sup>

Der Begriff des Postwesens ist damit in einem gewissen Umfang wandelbar. Welche Dienste der Begriff des Postwesens umfasst, hat sich seit der ersten Fassung der Bundesverfassung von 1848 mehrmals geändert. Dieser stetige Veränderungsprozess wird auch in Zukunft anhalten.<sup>58</sup> Unberührt davon ist aber der Kern des Begriffs des Postwesens: dieser umfasst den öffentlichen Transport von Briefen, Paketen, Geld und Personen.<sup>59</sup>

### 3.3 Grundversorgungspolitik

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Grundversorgung die Sicherstellung von grundlegenden Post- und Zahlungsverkehrsdiensten. Den der Grundversorgung inhärenten Prinzipien wie Kontinuität, Zugang, Abdeckung, Qualität und Preise (vgl. Ziff. 3.1) liegen Regulierungsziele wie soziale Inklusion und regio-

<sup>53</sup> Vgl. Ehrenzeller 2014: Rz. 1760–1770

<sup>54</sup> Hettich/Schöller 2021: 25

<sup>55</sup> SR 783.1

<sup>56</sup> SR 611.0

<sup>57</sup> Bundesrat 2009: 5289

<sup>58</sup> Hettich/Schöller 2021: 15

<sup>59</sup> Vgl. Markus Kern 2015: Rz. 5

nale Kohäsion sowie die Verwirklichung der in einer demokratischen Gesellschaft unabdingbaren verfassungsmässig gewährleisteten Kommunikationsgrundrechte zu Grunde.<sup>60</sup> Grundversorgung wird demnach als Mittel zur Erreichung gewisser sozialer und staatspolitischer Ziele beziehungsweise zur Bereitstellung gewisser von der Gesellschaft als vorteilhaft eingeschätzter Leistungen verstanden (sog. meritorische Güter). Nebst der Festlegung der Dienstleistungen beinhaltet die Rolle des Staates auch die Überwachung der Zielvorgaben, die Regulierung und gegebenenfalls die Finanzierung der Leistungen.<sup>61</sup>

### **3.3.1 Versorgungsziele**

Aus regionalpolitischer Sicht muss die Grundversorgung gewährleisten, dass Bevölkerung und Unternehmen in strukturschwachen oder entlegenen Gebieten von qualitativ hochstehenden und preiswerten Basisdienstleistungen gleichermaßen profitieren können wie die in Städten oder Agglomerationen lebenden Menschen und ansässigen Unternehmen. Die Postgesetzgebung schreibt der Post vor, die Preise der Grundversorgungsdienste distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen. Damit verteilt sich nicht nur die postalische Wertschöpfung, sondern auch das Angebot an damit zusammenhängenden Arbeitsplätzen dezentral. Die postalische Grundversorgung leistet so einen Beitrag zur Lebensqualität und fördert ebenfalls die Standortqualität und -attraktivität.

### **3.3.2 Marktziele**

Das PG soll die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen der Postdienste schaffen (Art. 1 Abs. 3 Bst. b PG). Ein funktionsfähiger Markt bedingt gleiche Marktbedingungen für alle Marktteilnehmenden. Dies kann insbesondere durch die Sicherstellung gewisser Standards bei den Arbeitsbedingungen erreicht werden. Alle im Postmarkt tätigen Unternehmen unterstehen derselben Marktordnung. Vom Grundsatz der gleichen Rechte und Pflichten wird nur dort abgewichen, wo es für die Erbringung der Grundversorgung zwingend notwendig ist. Als flankierende Massnahme zur Öffnung des Postmarktes unterliegen alle Postdienstanbieterinnen der Verhandlungspflicht über einen Gesamtarbeitsvertrag und sind verpflichtet, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzuhalten.

### **3.4 Notwendigkeit eines gesetzlichen Grundversorgungsauftrags**

Oberste Zielsetzung der Grundversorgungspolitik ist eine flächendeckende, finanzierbare und zuverlässige Grundversorgung in guter Qualität. Dieser stehen die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit und der Subsidiarität staatlichen Handelns gegenüber.<sup>62</sup> Dies bedeutet, dass der Staat nur jene Dienstleistungen bereitstellen bzw. bereitstellen lassen darf, die der freie Markt nicht ohnehin für alle Bevölkerungsgruppen und Regionen des Landes nach den gleichen Grundsätzen, in der benötigten Menge, der gewünschten Qualität und zu angemessenen Preisen hervorbringt. Wird das politisch definierte Grundversorgungsniveau durch den Markt nicht gewährleistet, kann dies zu unerwünschten Auswirkungen für die Allgemeinheit und letztlich für die Volkswirtschaft führen. Die Grundversorgung stellt eines der wichtigsten öffentlichen Interessen dar, die einen staatlichen Eingriff in den Markt rechtfertigen können. Entscheidend ist, ob es ausgehend vom politisch gewünschten Versorgungsniveau beziehungsweise von den gesetzlich zu definierenden Vorgaben zur Grundversorgung für gewisse Teile der Schweiz oder der Bevölkerung ohne staatlichen Auftrag potentiell zu einer Unterversorgung kommen würde.

Im Paketmarkt spielt der Wettbewerb grundsätzlich. Es ist jedoch zu befürchten, dass ohne Grundversorgungsauftrag nicht alle Gebiete von den gleichen oder zumindest nicht von gleich zuverlässigen und preiswerten Dienstleistungen profitieren könnten. Das Risiko eines regionalen Gefälles im Versorgungsgrad wäre hoch und würde dem verfassungsmässigen Prinzip einer gleichmässigen Versorgung zuwiderlaufen. Gerade auch die KMU in peripheren Regionen sind auf eine gute Anbindung bei der Paketzustellung und flächendeckend zeitnahe Zustellungsmöglichkeiten angewiesen, um wettbewerbsfähig zu sein.

---

<sup>60</sup> Vgl. Ehrenzeller 2014: Rz. 1767

<sup>61</sup> Bundesrat 2004: 11

<sup>62</sup> Art. 5 Abs. 2 BV

Im Zahlungsverkehr ist die Durchdringung der Digitalisierung noch stärker ausgeprägt als bei den Postdiensten. Durch den starken Rückgang der am Postschalter abgewickelten Bargeldtransaktionen verliert die physische Komponente zunehmend an Bedeutung und die Wichtigkeit von physischen Zugangspunkten nimmt stetig ab. Gewisse Bevölkerungsgruppen, insbesondere ältere Menschen, digital nicht affine Personen oder Personen ohne Zugang zur digitalen Welt, nutzen weiterhin physische Dienstleistungen. Eine wichtige Rolle spielen Bargelddienste sodann auch für Unternehmen und insbesondere KMU. So sind sie darauf angewiesen, Bargeld (Noten, Münzen) beziehen und abführen zu können. Damit sind Teile der Bevölkerung sowie der Wirtschaft auch künftig auf Bargelddienste angewiesen. Die Post nimmt eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung der Infrastruktur für die Bargeldversorgung und den Bargeldrückschub sowie bei der Abwicklung des Barzahlungsverkehrs (Ein- und Auszahlungen, Überweisungen) ein und trägt mit dem Netz an Zugangspunkten (u.a. Poststellennetz) zur flächendeckenden Bargeldversorgung und finanziellen Inklusion in der Schweiz bei. Bargelddienstleistungen stiften nicht nur einen individuellen Nutzen (z.B. einfache Nutzbarkeit, Unabhängigkeit von digitalen Zahlungsmitteln), sondern erfüllen auch wichtige Funktionen für Wirtschaft und Gesellschaft, die bargeldlose Alternativen (Debit- und Kreditkarten, Bezahl-Apps, etc.) bislang nicht vollständig ersetzen können.<sup>63</sup> So ermöglicht Bargeld der Allgemeinheit den Zugang zu Zentralbankgeld, stärkt die Krisenresilienz gegenüber Ausfällen der elektronischen Zahlungssysteme, wahrt die Privatsphäre und ermöglicht es auch Personen ohne Bankkonto respektive ohne Zugang zu bargeldlosen Zahlungsmitteln, am Wirtschaftsleben teilzunehmen (finanzielle Inklusion). Es ist davon auszugehen, dass Bargeld für gewisse Zwecke wichtig bleibt und Bargeldtransaktionen insbesondere auch aus Gründen der Krisenresilienz auch in Zukunft einem kollektiven Bedürfnis entsprechen werden.<sup>64</sup>

Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs werden heute weitgehend vom Markt erbracht. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es aufgrund der Marktsituation und der Tatsache, dass Bargeld in der Schweiz ein akzeptiertes Zahlungsmittel und der Bargeldzugang – trotz des Rückgangs der Bargeldbezugsstellen – gewährleistet ist, überhaupt einer aktiven staatlichen Sicherstellung von Zahlungsverkehrsdiensten mittels eines Grundversorgungsauftrags bedarf.

Im baren Zahlungsverkehr liegt zwar bislang kein klassisches ökonomisches Marktversagen vor. Ohne Grundversorgungsauftrag würden jedoch nicht alle der politisch gewünschten Bargelddienste durch den Markt erbracht. So ist heute nur die Post bzw. PostFinance verpflichtet, Anweisungen zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten (Begleichen von Rechnungen) auszuführen und die flächendeckende Erreichbarkeit dieser Leistung sicherzustellen. Sie muss insbesondere auch Zahlungsaufträge von Laufkunden abwickeln, d.h. von Personen, die über kein Konto bei der PostFinance verfügen. Die Banken bieten diese Möglichkeit wegen den strengen Vorschriften aus der Geldwäschereigesetzgebung und den damit verbundenen hohen Kosten für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten sowie den erheblichen Infrastrukturkosten nicht mehr an.

Im unbaren Zahlungsverkehr gibt es ebenfalls Bereiche, in denen der Markt nicht das erwünschte Ergebnis bereitstellt. Es gibt Personen oder Personengruppen, denen aus verschiedenartigen Gründen (Arbeitslosigkeit, kein geregelttes Einkommen, ausländerrechtlicher Status, fehlendes Domizil (Sans-Papiers), etc.) ein Konto verweigert wird, weshalb es weiterhin einen gesetzlichen Kontrahierungszwang für die Eröffnung eines Zahlungsverkehrskontos braucht. Die Aufrechterhaltung eines unbaren und baren Grundversorgungsauftrags ist auch wegen der engen Verknüpfung zwischen barem und unbarem Zahlungsverkehr nötig. So setzt die Anweisung von Bargeld auf das Konto eines Dritten ein Konto der empfangenden Person voraus. Auch Bargeldbezüge und Bareinzahlungen sind nur über ein bestehendes Konto möglich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auch nach 2030 eine flächendeckende, finanzierbare und zuverlässige Versorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten in guter Qualität garantiert sein muss. Sowohl bei den Postdiensten als auch beim Zahlungsverkehr wäre ohne Grundversorgungsauftrag ein unbefriedigendes Marktergebnis zuungunsten von nachfrageschwachen Regionen beziehungsweise einzelnen Bevölkerungsgruppen sehr wahrscheinlich. Deshalb ist auch nach 2030

---

<sup>63</sup> Bundesrat 2018: 32

<sup>64</sup> Schweizerische Nationalbank 2023: 12

ein staatlicher Grundversorgungsauftrag mit klar definierten Vorgaben zu Umfang, Zugänglichkeit, Qualität und Preisen erforderlich. Eine ersatzlose Aufhebung der Grundversorgungsaufträge wäre mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 92 Abs. 2 BV zumindest aus heutiger Sicht nicht zu vereinbaren. Der verfassungsrechtliche Rahmen lässt es jedoch zu, die Vorgaben entlang den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den technischen Möglichkeiten weiterzuentwickeln. In diesem Sinne sind verschiedene Erbringungsformen verfassungskonform, solange die mit der Grundversorgung angestrebten Ziele verwirklicht werden (vgl. Ziff. 3.2).

## **4 Vorschläge für die künftige Grundversorgung**

### **4.1 Eckwerte**

#### **4.1.1 Eigenwirtschaftlichkeit**

Das Modell einer eigenfinanzierten Grundversorgung hat sich bewährt. Die Post soll die gesetzlich definierte Grundversorgung auch künftig mit eigenen finanziellen Mitteln erbringen. Um den steigenden Kosten in der Logistik insbesondere aufgrund der geringen Auslastung infolge der Mengenrückgänge (Briefe, Zeitungen, Schaltergeschäfte) beziehungsweise der stark wachsenden Paketmengen zu begegnen, sind neue Modelle und Massnahmen gefragt. Die Post investiert seit Jahren viel, um die Effizienz in der Zustelllogistik zu steigern und die Kosten in der Zustellung zu minimieren. Sie hat Strategien entwickelt, um das Netz an Zugangspunkten betriebswirtschaftlich stärker auf die Mengenveränderungen auszurichten und besser auszulasten. Diese Massnahmen tragen dazu bei, die Prozesse zu optimieren und damit die Kosteneffizienz zu steigern.

Die Fixkosten des Poststellennetzes bleiben jedoch trotz Ausschöpfung der Effizienzpotentiale hoch und können bei unveränderten rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Erwartungen (vgl. Ziff. 2.3.3 und 2.3.5) kaum weiter reduziert werden. Um die Eigenwirtschaftlichkeit auch nach 2030 aufrechterhalten zu können, braucht die Post mehr unternehmerische Flexibilität bei der Erbringung der Grundversorgungsdienste. Bisher hat der Ergebnisbeitrag der Briefe bis 50 g einen massgeblichen Beitrag an die Finanzierung der Grundversorgung geleistet. Wegen der zunehmenden elektronischen Substitution und entsprechender Mengenrückgänge hat das Restmonopol an Relevanz eingebüsst (vgl. Ziff. 2.3.5). Trotzdem soll daran festgehalten werden, da sonst die Post in den kommerziell besonders attraktiven Segmenten des Briefmarktes Marktanteile verlieren könnte. Dies würde die Finanzierung der Grundversorgung erschweren. Angesichts des unsicheren finanziellen Ausblicks (vgl. Ziff. 2.4) sollte dieses Risiko nicht in Kauf genommen werden.

#### **4.1.2 Relevanz**

Auch in einem zunehmend digitaler werdenden Umfeld spielen Post- und Zahlungsverkehrsdienste eine wichtige Rolle. Die künftige Grundversorgung soll die beobachteten Nachfrageentwicklungen und die effektiven Bedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung an eine genügende Grundversorgung reflektieren. Dies setzt voraus, dass die Grundversorgung modernisiert und mit den gewandelten Bedürfnissen von Bevölkerung und Unternehmen (vgl. Ziff. 2.1 und 2.2) in Einklang gebracht wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die tatsächliche Nachfrage und die Bedürfnisse deutlich von den Erwartungen aus Wirtschaft, Bevölkerung und Politik abweichen können. Die Bedürfnisse können sehr unterschiedlich ausfallen und hängen von geografischen, demografischen und weiteren Faktoren ab. Diese müssen bei der künftigen Gestaltung der Grundversorgung mitberücksichtigt werden.

Soll die Grundversorgung auch künftig eigenwirtschaftlich erbracht werden, müssen auch Verhältnismässigkeitsüberlegungen einfließen (vgl. Ziff. 2.4 und 4.5). Dienstleistungen sollten nur dann im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden, wenn sie noch für einen signifikanten Anteil der Bevölkerung und damit gesamtgesellschaftlich eine wichtige Rolle spielen. Die Einstufung einer Dienstleistung als politisch gewünscht bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass diese für immer auf die gleiche Art und Weise zugänglich gemacht werden muss. Dies würde unter anderem mit sich bringen, dass eine teure Infrastruktur aufrechterhalten werden müsste, die nicht mehr den tatsächlichen Gewohnheiten und Bedürfnissen des überwiegenden Teils der Bevölkerung und Unternehmen entspricht und deren Betrieb durch die abnehmende Nutzung immer defizitärer würde. Bei gleichbleibenden Vorgaben ohne Flexibilität müssten konsequenterweise andere Finanzierungsmechanismen wie z.B. staatliche Abgeltungen

ins Auge gefasst werden. Letztlich würde damit eine für die Mehrheit nicht mehr relevante Grundversorgung auf Kosten der Allgemeinheit künstlich aufrechterhalten. Um dies zu verhindern, müssen die Dienstleistungen nachfragegerecht weiterentwickelt werden können. Technologien, Bedürfnisse der Bevölkerung und Unternehmen, aber auch die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen wandeln sich laufend. Bei Inkrafttreten einer revidierten Postgesetzgebung werden sich die beschriebenen Veränderungen (vgl. Ziff. 2.1) weiter akzentuiert haben. Vor diesem Hintergrund ist auf eine möglichst vorausschauende und anpassungsfähige Ausgestaltung zu achten.

#### **4.1.3 Fokus auf die Dienstleistung (Outputorientierung)**

Wie vorangehend ausgeführt, hat in den letzten Jahren insbesondere die Digitalisierung das Nutzungsverhalten und die Art der Inanspruchnahme von Dienstleistungen verändert. Der Umgang mit dem technologischen Wandel ist für die Rechtsetzung eine grosse Herausforderung. Klassischerweise hinken die Anpassungen des Rechtssystems dem technologischen Fortschritt hinterher. Um diesen Systemnachteil auszugleichen, ist man um technologieneutrale Normen bemüht, die auch im dynamischen technologischen Umfeld die Wirksamkeit des Rechts gewährleisten sollen. Technologische Entwicklungen können zu Werteveränderungen beitragen, die eine zeitgemässe Auslegung der Norm, deren Veränderung oder gar ein Paradigmenwechsel erfordern.<sup>65</sup> Angesichts der Dynamik technologischer Veränderungen und der Komplexität gesellschaftlicher Verhältnisse lassen sich nicht alle möglichen Probleme antizipieren. Dies gilt verstärkt in Bereichen, die in besonderem Ausmass dem technologischen Wandel ausgesetzt sind. Damit das Recht diese Entwicklungen nicht hemmt, sollen die Vorgaben möglichst neutral formuliert sein.

Insbesondere im durch disruptive Entwicklungen geprägten Postmarkt haben sich die Erwartungen an Postdienste in den letzten Jahren stark gewandelt. Die Digitalisierung dringt in immer mehr Lebensbereiche der Bevölkerung und Wirtschaft ein. Die heutigen Vorgaben zur Erreichbarkeit der Postdienste, wonach 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder eine Postagentur innerhalb von 20 Minuten müssen erreichen können (Art. 33 Abs. 4 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG)<sup>66</sup>), sind ausschliesslich physisch definiert und an eine bestimmte Infrastruktur (Poststelle oder Agentur) geknüpft.

Zwar ist im Zahlungsverkehr der geltende Grundversorgungsauftrag bereits heute technologieneutral formuliert. Das PG gibt der Post lediglich vor, dass die Barzahlungsdienste für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein müssen (Art. 32 PG). Der Gesetzgeber wollte damit PostFinance eine flexible und kostendeckende Ausgestaltung ermöglichen. Mit den auf Verordnungsstufe erlassenen Erreichbarkeitsvorgaben wurde die Technologieneutralität jedoch insofern relativiert, als die Erfüllung an das Betreiben einer bestimmten Infrastruktur geknüpft und damit massgeblich physisch geprägt wurde.

In Zukunft soll ausschlaggebend sein, dass die Dienstleistungen auf geeignete Weise zur Verfügung gestellt werden und für alle Bevölkerungsgruppen mit angemessenem Aufwand erreichbar sind. Dabei soll es keine Rolle spielen, ob die Dienstleistungen in posteigenen Räumlichkeiten, in Partnerfilialen oder an einem mobilen Zugangspunkt erbracht werden.

## **4.2 Ausgestaltung des Zugangs**

Wie vorstehend ausgeführt, ist die Post durch die Erreichbarkeitskriterien heute gezwungen, ein sehr kostenintensives Netz an bedienten Zugangspunkten zu betreiben, das den Bedürfnissen einer dynamischen und mobilen Gesellschaft immer weniger gerecht wird. Immer mehr Dienstleistungen der Post werden von der Kundschaft ohne Einbezug des Poststellennetzes konsumiert. So wurden nach Angaben der Post 2022 nur 8 % aller Briefe im Poststellennetz frankiert und nur 6 % aller Zahlungsverkehrstransaktionen am Postschalter ausgeführt. Mit der sinkenden Nachfrage steigen die durchschnittlichen

---

<sup>65</sup> Hoffmann-Riem 2016: 698

<sup>66</sup> SR 783.01

Kosten der einzelnen Dienstleistungen. Die infrastrukture gebundenen Vorgaben verhindern eine angemessene Reaktion auf den Nachfragerückgang. Kommt hinzu, dass die Post die Vorgaben zur Erreichbarkeit heute übererfüllt (vgl. dazu Ziff. 2.3.3).

Soll die Grundversorgung auch künftig ohne staatliche Abgeltungen angeboten werden können, braucht es zwingend Kostenreduktionen. Dazu sind gewisse Transformationen bei der Form des Zugangs unumgänglich. Im Zentrum soll künftig nicht mehr eine bestimmte Form der Erbringung stehen, sondern der Zugang zu einer Dienstleistung (Formneutralität) und damit der Nutzen für die Kundinnen und Kunden. So sollen insbesondere auch mobile, unbediente bzw. automatisierte Formate (Hauservice bzw. Bareinzahlung am Domizil, Geldautomaten, My Post 24-Automaten) miteinbezogen werden können.

Mit Wegfall der infrastrukture gebundenen Vorgaben zur Erreichbarkeit bekommt die Post mehr Spielraum, die Dienstleistungen entlang dem tatsächlichen Kundenverhalten und somit kostengünstiger bereitzustellen. Trotz der Flexibilisierung bei der Zugangsform werden bediente Zugangspunkte auch in Zukunft wichtig bleiben. So müssen z.B. Bareinzahlungen auf das Konto eines Dritten immer über einen bedienten Zugangspunkt abgewickelt werden, anders als heute aber nicht mehr zwingend über den Schalter einer Poststelle. Mit formneutralen Vorgaben würde beispielsweise ein Ausbau des Barzahlungsangebots an der Haustür ermöglicht. Dabei werden die von der Grundversorgung erfassten Barzahlungsdienste vom Postboten im Rahmen seiner ordentlichen Zustelltour von Briefen, Paketen und Zeitungen erbracht, was zu Kostensynergien führt.

Um die flächendeckende Versorgung mit Dienstleistungen zu garantieren, werden verschiedene Ansätze in Erwägung gezogen:

- Zeitvorgabe (aktuell 90 % der Bevölkerung 20 Min. zu Fuss oder mit öffentlichem Verkehr (öV) bzw. mit Hauservice 30 Min.) durch Kilometervorgabe ersetzen: Diese Regelung würde den Vorteil bieten, dass die Abhängigkeit zu den Fahrplänen des öV, die von der Post nur beschränkt beeinflusst werden kann, wegfallen würde.<sup>67</sup> Gleichzeitig könnte bei der Erreichbarkeit der motorisierte Individualverkehr miteinbezogen werden.
- Alternativ könnte die Erreichbarkeit auch pro Gebiet (z.B. Gemeinde, Verwaltungskreis, Bezirk, etc.) berechnet werden. Damit würde die Messung der Erreichbarkeit vereinfacht und die Einhaltung der Erreichbarkeitsvorgaben in Streusiedlungen erleichtert. Für die Definition müsste unter anderem berücksichtigt werden, dass die Schweiz 2136 Gemeinden (Stand 1. Januar 2023) in sehr unterschiedlichen Grössen aufweist. Zu prüfen wäre auch, ob der bereits etablierte Planungsdialog zwischen der Post und der Kantone auszubauen wäre.
- Zeitvorgabe von 20 Minuten auf 30 oder 45 Minuten erhöhen: Im Verbund mit den formneutralen Vorgaben zum Zugang wäre dies insofern eine Neuerung, als sich die Zeitvorgabe nicht mehr auf eine bestimmte Infrastruktur (Poststellen, Agenturen) bezieht, sondern auf die innerhalb der Zeitvorgabe zu erreichende Dienstleistung.

Je nach Ansatz wird zu überlegen sein, ob unterschiedliche Erreichbarkeitsvorgaben für die Post- und Zahlungsverkehrsdienste sinnvoll sind. Im Zahlungsverkehr sind die Möglichkeiten der digitalen Abwicklung und deren tatsächliche Inanspruchnahme noch stärker ausgeprägt als bei den Postdiensten, was eine differenzierte Ausgestaltung des Zugangsnetzes rechtfertigen kann. Zudem soll für Barzahlungsdienste am Domizil aus Sicherheitsüberlegungen eine gesetzliche Betragsobergrenze verankert werden. Es wird zu klären sein, ob und inwieweit bei der Flexibilisierung der Zugangsform den der Post bei der Feinverteilung von Bargeld auferlegten Pflichten Rechnung zu tragen ist.

## 4.3 Umfang der Grundversorgung

### 4.3.1 Briefe

Das Briefgeschäft wird in den nächsten Jahren weiter schrumpfen und sich von einem Massen- zu einem Nischengeschäft entwickeln (vgl. Ziff. 2.1.1). Dies wird nicht von heute auf morgen geschehen,

<sup>67</sup> So hatte die Post jüngst im Appenzellerland Probleme mit der Einhaltung der Erreichbarkeitskriterien, nur weil sich der Busfahrplan geändert hatte.

weshalb es nach wie vor eine Grundversorgungspflicht für den physischen Brief braucht. Die Post geht davon aus, dass die Briefmenge bis 2030 um weitere 34 % zurückgehen wird. Unter Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums fällt der Rückgang mit 39 % noch deutlicher aus. Die Pro-Kopf-Menge wird bis in 2030 voraussichtlich auf nur noch 115 Briefe zurückgehen (2021: 220 Briefe). Nach Schätzung der Post wird bis 2030 eine Person im Schnitt weniger als jeden zweiten Tag einen Brief erhalten (entspricht Niveau von 1929).

Aufgrund der stark rückläufigen Nachfrage ist eine Anpassung des Leistungsumfangs unumgänglich. Angesichts des stetigen Rückgangs der Menge der verschickten Briefe dürfte die A-Post bis 2030 stark an Bedeutung verloren haben. Deshalb soll die A- und B-Post in der heutigen Form aus der Grundversorgung gestrichen und ein Standard-Brief E+2 eingeführt werden. Zugleich soll die wöchentliche Zustellfrequenz von aktuell 5 auf 3 Wochentage herabgesetzt werden.

Diese Anpassungen dürften für die überwiegende Mehrheit der Privatpersonen und Unternehmen kaum spürbar sein. Der Digitalisierungsprozess findet auch in den Randregionen statt, weshalb eine flächendeckende Lockerung der Vorgaben verantwortbar ist.<sup>68</sup>

Die Zusammenführung der A- und B-Briefe zu einem neuen Standard-Brief E+2 würde sich in der Zustellung auswirken. Auf einem Teil der gemischten Touren (gemeinsame Zustellung von Briefen und Paketen) würden Standard-Briefe künftig nur noch jeden zweiten Tag zugestellt. Damit reduzierte sich die Anzahl der Stopps. Gleichzeitig müsste die Post in zusätzliche Sortierkapazitäten investieren. Die Reduktion der Wegkosten würde jedoch die Mehrkosten in der Sortierung übersteigen. Die Post geht davon aus, dass die Einführung des Standard-Briefes E+2 in 2030 zu einer positiven Ergebniswirkung von 28 Millionen Franken führen würde. Die Post würde ausserhalb der Grundversorgung weiterhin täglich prioritäre Briefe zustellen.

Mit weiter sinkenden Briefmengen steigen insbesondere die mit der Zustellung verbundenen fixen Stückkosten. Damit die Kosten nicht noch mehr aus dem Ruder laufen, sollen die Qualitätsvorgaben bei den Laufzeiten von heute 97 % auf 90 % gesenkt werden. Dies verschafft der Post mehr Spielraum für gemischte Zustell Touren für Briefe und Pakete. Die Nutzung dieser Verbundvorteile ermöglicht eine effizientere und damit kostengünstigere Zustellung. Die Vorgabe der Laufzeiteinhaltung betrifft nur die Einzelsendungen (gemäss Auskunft der Post weniger als 10 % der Gesamtmenge). Die Senkung auf 90 % würde der Post entlang der gesamten Prozesskette (Annahme, Transport, Sortierung, Zustellung) zusätzliches operatives Optimierungspotenzial verschaffen. Es könnte insbesondere auch der Aufwand für situationsbedingte Rettungsmassnahmen (z.B. in Peak-Wochen oder bei Ausnahmesituationen aufgrund von Krankheit, Verkehrsbehinderungen oder technischen Störungen) gesenkt werden. Dies würde sich positiv auf das Ergebnis der Post auswirken (vgl. Ziff. 2.3).

Seit 1. Januar 2021 ist die Post verpflichtet, in alle ganzjährig bewohnten Häuser Postsendungen zuzustellen. Bis dahin galt der Grundsatz zur Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen. Eine Rückkehr zu dem Siedlungsbegriff ist mit grossem Einsparpotential verbunden. Als Hauszustellung gilt die Zustellung von Postsendungen an das in der Anschrift genannte Domizil. Besteht keine Verpflichtung zur Hauszustellung, muss die Post eine Ersatzlösung (z.B. alternativer Zustellpunkt) anbieten. Die Möglichkeit, für Haushalte ausserhalb von Siedlungen alternative Zustellpunkte an der Route des Zustellboten anzufahren, würde gemäss Post in 2030 eine Ergebniswirkung von jährlich 34 Millionen Franken bringen. Angesichts der Tatsache, dass von der Anpassung rund 60 000 von insgesamt 1 808 190 ganzjährig bewohnten Häusern in der Schweiz (3.3 %) betroffen sind, ist das Einsparpotential hoch.

Die Auswirkungen eines Verzichts auf den A-Brief in der Grundversorgung dürften für die überwiegende Mehrheit nicht einschneidend sein und könnten durch einen digitalen Brief aufgefangen werden. Die Post bietet bereits heute ein solches Produkt ausserhalb der Grundversorgung an.<sup>69</sup> Dabei kann die Sendung über eine Plattform elektronisch eingereicht werden und wird in Echtzeit digital (E+0)

<sup>68</sup> Expertenkommission 2022: 19f

<sup>69</sup> Die Schweizerische Post 2023d

oder, falls die Empfängerin oder der Empfänger keine elektronische Zustellung wünscht, spätestens zwei Tage nach Einlieferung über den physischen Kanal zugestellt. Sofern sich erweist, dass ein solches digitales Angebot neben den bestehenden elektronischen Übermittlungsplattformen<sup>70</sup> einem anderweitig nicht abgedeckten Bedürfnis entspricht, soll es künftig Bestandteil der Grundversorgung sein und der Bevölkerung sowie den Unternehmen in der Schweiz zu gleichen Bedingungen Verfügung gestellt werden. Es stellen sich dadurch neuartige und komplexe technische und regulatorische Fragen. Zudem könnte eine Aufnahme des digitalen Briefversands durch die Post in die Grundversorgung andere Anbieterinnen von elektronischen Zustellplattformen benachteiligen.

Bevor über eine Aufnahme in die Grundversorgung entschieden werden kann, ist neben der Bedarfsabklärung insbesondere auch zu prüfen, ob die geltenden rechtlichen Grundlagen für ein digitales Angebot der Post ausreichen.

#### **4.3.2 Pakete**

Im Gegensatz zum Briefmarkt profitiert der Paketmarkt von der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und dem starken Wachstum des Online-Handels (vgl. Ziff. 2.1.3). Es ist absehbar, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird, wenn auch noch unklar, in welchem Ausmass und in welcher Geschwindigkeit. Die Post schätzt, dass die Paketmenge bis 2030 im Vergleich zu 2021 um 40 % auf rund 281 Millionen Sendungen pro Jahr ansteigen wird, was pro Einwohner und Jahr rund 30 Pakete entspricht (2021: 23 Pakete). Dies, obwohl die Menge bereits in den Pandemie-Jahren stark angestiegen ist (2019-2021: +35 %). Mit dieser Entwicklung verbunden sind auch sich ändernde Erwartungen der Kundschaft. Die Gesellschaft wird bis 2030 noch mobiler werden und ihren Lebensalltag noch individueller gestalten wollen als heute. Die Kundschaft erwartet eine schnelle und zuverlässige Zustellung der bestellten Ware. Digitale Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich Zeitpunkt und Empfangsort von Sendungen werden immer wichtiger. Die Empfängerinnen und Empfänger wollen den Zustellprozess – d.h. von der Bestellung bis zur letzten Meile – einsehen und selbst steuern können.

Diesen Bedürfnissen soll Rechnung getragen werden, indem künftig der schnelle Paketversand (Priority, E+1) den Kern der Grundversorgung bildet. Nicht-prioritäre Paketsendungen (Economy, E+3) sollen nicht mehr in der Grundversorgung enthalten sein. Die Zustellung soll weiterhin an 5 Wochentagen erfolgen. Die Laufzeitvorgabe soll von 95 % auf 90 % (analog Briefe) gesenkt werden. Dies ermöglicht der Post mehr Flexibilität in Peak-Wochen und weiteren Ausnahmesituationen. Die Post geht davon aus, dass die Senkung und Vereinheitlichung der Laufzeitvorgabe auf 90 % für Briefe und Pakete in 2030 insgesamt zu einer positiven Ergebniswirkung von 12 Millionen Franken führen würde.

Die Ergebniswirkung eines Standard-Paketkanals E+1 liegt gemäss Aussage der Post bei 20 Millionen Franken in 2030. Die Post stellt heute schon die meisten Pakete am nächsten Werktag zu und zwar unabhängig davon, ob das Paket prioritär oder nicht-prioritär aufgegeben wurde. Der Grund liegt in den hohen Kosten für eine Zwischenlagerung. Damit käme die Abschaffung der nicht-prioritären Pakete in der Grundversorgung einer impliziten Preiserhöhung gleich. Da die Kundschaft kaum Ausweichmöglichkeiten hat, wäre nicht mit einem grossen Mengenrückgang zu rechnen. Es käme aber zu einer Mengenverschiebung von den nicht-prioritären zu den prioritären Paketen. Die Post würde für gewisse Kundengruppen ausserhalb der Grundversorgung weiterhin eine nichtprioritäre Paketzustellung anbieten, um die Auslastung ihrer Produktion zu glätten.

#### **4.3.3 Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften**

Medien werden auch in Zukunft eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion erfüllen. In 2030 wird die tagesaktuelle Information vermutlich noch stärker als heute über elektronische Kanäle anstelle von Printmedien nachgefragt werden. Solange die flächendeckende Versorgung mit gedruckten Tages- und Wochenzeitungen als staatspolitisch essentiell für die Meinungsbildung erachtet wird, soll die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen in der Grundversorgung verbleiben.

<sup>70</sup> Zu den bestehenden Angeboten gehören unter anderem IncaMail (Produkt der Post) und PrivaSphere.

Um hingegen die Kosten auf einem verhältnismässigen Niveau zu halten, ist der Zustellschluss 12.30 Uhr für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in Gebieten ohne Frühzustellung aufzuheben. Zeitungen und Zeitschriften werden heute gemeinsam mit den Briefen zugestellt, künftig wäre auch die Mitnahme bei Pakettouren denkbar. Aktuell sind gemäss Post rund 15-20 % aller Touren vom Zustellschluss betroffen. Mit rückläufigen Zeitungsmengen verliert die Frühzustellung für die Frühzustellorganisationen zunehmend an Attraktivität. Die Folge ist eine Abnahme der Gebietsabdeckung. Für die Post bedeutet dies, dass die Anzahl der Gebiete, in denen der Zustellschluss gilt, in den kommenden Jahren zunehmen wird und damit ein faktischer Zustellschluss bis 12.30 Uhr als Folge der gemischten Zustellung für alle Postsendungen (Briefe, Zeitungen und Pakete) gilt. Die Vorgabe schränkt die Post bereits heute operativ ein.

Die Aufhebung des Zustellschlusses erlaubt der Post eine flexiblere Gestaltung der Touren und es werden weniger Touren benötigt. Da an einer täglichen Zustellung an sechs Wochentagen festgehalten wird, kann sie insbesondere die Wege innerhalb der Touren optimieren und auch längere Touren planen. Die Ergebniswirkung der eingesparten Wegzeiten schätzt die Post auf 4 Millionen Franken in 2030. Zusätzlich zu den Wegzeiten reduzieren sich aufgrund der längeren Touren auch die Overheadkosten jährlich um 3.5 Millionen Franken. Auch Engpässe in der Sortierung, die jährlich wiederkehrende Investitionen in den Kapazitätsausbau in Höhe von 5 Millionen Franken zur Folge haben, gehen auf den Zustellschluss zurück. Und nicht zuletzt macht der Zustellschluss separate Fahrten für die Leerung von Briefeinwürfen bis 15.00 Uhr nötig. Damit verbunden ist ein Einsparpotenzial von jährlich 1 Million Franken. Das tatsächliche Einsparpotenzial hängt von verschiedensten Faktoren ab (insb. Entwicklung der Gebiete mit Frühzustellung). Die Post schätzt die Ergebniswirkung aus dem Wegfall des Zustellschlusses insgesamt auf 13.5 Millionen Franken in 2030.

Gemäss Schätzung der Post wird das Zeitungsrechnungsdefizit ohne Anpassung in 2030 rund 65 Millionen Franken betragen, weil die Zustellpreise gemäss Post nicht kostendeckend sind (vgl. Ziff. 2.3.2). Die Post muss die Zustellpreise für abonnierten Zeitungen und Zeitschriften distanzunabhängig festlegen. Zudem müssen die Preise den in den grösseren Agglomerationen üblichen Preisen entsprechen (Art. 16 Abs. 3 Satz 2 PG). Die Agglomerationsvorgabe verhindert kostendeckende Preise und ist deshalb abzuschaffen.

Der Zustellschluss wirkt sich auch auf die Arbeitsbedingungen aus und gefährdet das Vollzeitmodell in der Zustellung, weil die Touren bis 12.30 Uhr abgeschlossen sein müssen. Ohne den Zustellschluss könnte die Post attraktivere Arbeitsbedingungen anbieten. Angesichts der Tatsache, dass rund 46 % der Mitarbeitenden in der Zustellung 50 Jahre alt oder älter sind, wäre dies aus Sicht der Post zu befürworten.

Der Bund gewährt seit Jahren eine Zustellermässigung pro Exemplar für die Tageszustellung von Zeitungen und Zeitschriften der Regional- und Lokalpresse sowie der Mitgliedschafts- und Stiftungspressen. Er leistet dafür jährlich einen Beitrag von 50 Millionen Franken. Die indirekte Presseförderung knüpft an die Grundversorgungspflicht der Post an. Würde die Tageszustellung aus der Grundversorgung gestrichen, wäre das heutige Fördermodell anzupassen.

#### **4.3.4 Zahlungsverkehr**

Wie in Ziffer 3.3.1 ausgeführt, soll sowohl im baren als auch im unbaren Zahlungsverkehr ein Grundversorgungsauftrag für natürliche und juristische Personen erhalten bleiben. Im baren Zahlungsverkehr soll der Grundversorgungsauftrag wie heute die Bareinzahlung, die Barauszahlung sowie die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten, letzteres unabhängig vom Bestehen einer Kontobeziehung mit PostFinance, enthalten.

Mit dem Wegfall der infrastrukture gebundenen Vorgaben an die Erreichbarkeit wird beispielsweise ein flächendeckender Einsatz der bereits gut etablierten Bareinzahlung am Domizil ermöglicht. Diese wird vom Postboten im Rahmen seiner ordentlichen Zustelltour von Briefen, Paketen und Zeitungen erbracht, was zu Kostensynergien führt. Die Nutzerinnen und Nutzer müssen die gewünschten Dienst-

leistungen vorgängig bestellen, damit der Postbote die Zustelltour planen kann. Obwohl das Einsparpotenzial der Verbundeffekte unter anderem abhängig von den Brief- und Paketmengen ist, dürfte es dennoch eine rentablere Erbringung als die Abwicklung über den Schalter sein.

Indessen würde eine Ausweitung der Bareinzahlung am Domizil neue Herausforderungen mit sich bringen. So müssten zahlreiche Prozesse neu gedacht und allenfalls Infrastrukturen zur Bargeldversorgung angepasst werden. Zudem würden Sicherheitsfragen deutlich relevanter, sobald auch in dicht besiedelten Stadtzentren Bargeld an der Haustür angenommen wird, und nicht mehr nur in dünn besiedelten ländlichen Gebieten. Aus diesen Gründen ist es zum jetzigen Zeitpunkt schwer einzuschätzen, welche zusätzlichen Kosten bei einem Ausbau des Barzahlungsangebots an der Haustür entstehen würden.

Im unbaren Zahlungsverkehr umfasst der Grundversorgungsauftrag heute den Anspruch auf die Kontoeröffnung und -führung (sog. Guthabenkonto). Damit in einem zunehmend digital geprägten Alltag mit tendenziell abnehmenden physischen Zugangspunkten vulnerable Personengruppen den Anschluss nicht verlieren und am Wirtschaftsleben teilhaben können, ist die heute geltende Kontrahierungspflicht um den digitalen Zugang zur Abwicklung von Kontotransaktionen (Internet-Zahlungsverkehr) und einem unbaren Zahlungsmittel mit Online-Bezahlfunktion (z.B. Debitkarte oder Bezahl-App) zu erweitern. Heute ist es zudem bereits möglich, mit der Debitkarte Rechnungen in Agenturen und damit an einem bedienten Zugangspunkt zu begleichen. Dies kommt denjenigen Menschen entgegen, die nach wie vor bediente Zugangspunkte bevorzugen oder keinen Zugang zu einer digitalen Infrastruktur beziehungsweise einem mobilen Endgerät haben.

#### 4.3.5 Exkurs: Bargeldversorgung

Die Grundversorgung im Zahlungsverkehr weist Schnittstellen zur Bargeldversorgung auf. Die konkrete Ausgestaltung der Vorgaben zum Zugang zu Barzahlungsdiensten kann daher nicht ohne Beachtung der Auswirkungen auf die Bargeldakzeptanz in der Schweiz stattfinden. Ein weitgehendes Verschwinden von Bargeld wäre mit gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nachteilen verbunden und sollte deshalb vermieden werden, zumindest solange keine gleichwertige bargeldlose Alternative zur Verfügung steht.<sup>71</sup> Die Gewährleistung der Bargeldversorgung ist Aufgabe der SNB (Art. 5 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank, NBG<sup>72</sup>). Diese Gewährleistungsverpflichtung besteht darin, dass die SNB ein geeignetes Distributionsnetz zu unterhalten hat, das Schwankungen im Bargeldverkehr (z.B. aufgrund der Nachfrage in der Wirtschaft) aufzufangen vermag.<sup>73</sup>

Die Bargeldversorgung findet über die beiden Kassenstellen der SNB an den Sitzen in Bern und Zürich statt. Die Feinverteilung ist eine Verbundleistung<sup>74</sup>. Sie erfolgt über Finanzmarktteilnehmende, die bei der SNB Sichtguthaben führen (systemrelevante Banken, Bargeldverarbeiter, etc.) sowie über 13 Agenturen, die im Auftrag der SNB durch die Kantonalbanken geführt werden, weiter zu den Endkunden (Haushalte, Unternehmen). Bei der Münzversorgung wird die SNB im Rahmen der Feinverteilung von den öffentlichen Kassen des Bundes (Post, SBB) unterstützt (Art. 5 der Münzverordnung, MünzV<sup>75</sup>). Die Post und die SBB müssen somit Münzen entgegennehmen beziehungsweise diese wechseln.

Da sich die Banken zusehends aus dem Bargeldgeschäft zurückziehen (Schliessung von Schaltern, Abbau von Geldautomaten), wird die Feinverteilung von Bargeld als Verbundleistung erschwert. Vor diesem Hintergrund könnte die Bedeutung des Grundversorgungsauftrags im Verhältnis zu anderen Kanälen zunehmen, indem die Feinverteilung von Bargeld darüber sichergestellt wird. Dies wiederum wäre aber mit grösseren Kosten bei Post beziehungsweise PostFinance verbunden (z.B. Transport,

---

<sup>71</sup> Bundesrat 2022d: Ziff. 7

<sup>72</sup> SR 951.11

<sup>73</sup> Bundesrat 2002: 6184, Ziff. 2.1.5.3.2

<sup>74</sup> SNB Kurzporträt 2023: 22

<sup>75</sup> SR 941.101

Logistik, Versicherung) und könnte die Transformation des Zugangsnetzes der Post behindern. Die mit den Bargelddiensten zusammenhängenden und im Trend steigenden Kosten muss Post beziehungsweise PostFinance bislang selber tragen, d.h. insbesondere aus anderen Unternehmensbereichen querfinanzieren und teilweise auf die Nutzenden überwälzen. Ob die Post beziehungsweise PostFinance die in der Tendenz steigenden Kosten weiterhin übernehmen soll und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen, ist vertieft zu prüfen.

#### 4.3.6 Verworfen Alternative Zahlungsverkehr

Als Variante wurde die Einführung eines Rechts auf ein Basiskonto, das von allen systemrelevanten Banken angeboten wird, geprüft. Der Grundversorgungsauftrag im unbaren Zahlungsverkehr würde nicht mehr alleine der Post beziehungsweise PostFinance übertragen, auch die UBS, die Zürcher Kantonalbank und Raiffeisen müssten allen Bevölkerungsgruppen ein Zahlungsverkehrskonto inklusive Debitkarte und Internet-Zahlungsverkehr anbieten. Selbst wenn die genannten Banken für das Basiskonto kostendeckende Gebühren erheben dürften, käme die Verpflichtung privater Unternehmen einem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit gleich. Dieser könnte rechtlich möglicherweise mit der «Too big to fail»-Problematik (TBTF) gerechtfertigt werden<sup>76</sup>.

Aus ökonomischer Sicht ist es allerdings nicht ratsam, zwei verschiedene wirtschaftspolitische Ziele mit einem Instrument zu verfolgen. Vorliegend wäre dies der Fall: Einerseits soll mit dem Basiskonto die finanzielle Inklusion sichergestellt werden, andererseits würde damit die TBTF-Problematik adressiert. Um Zielkonflikte zu vermeiden, sollte der Staat auf verschiedene Instrumente zurückgreifen, um die genannten Ziele zu erreichen. Dies ist gegenwärtig der Fall: Die finanzielle Inklusion stellt die Post beziehungsweise PostFinance mit der Erfüllung des Grundversorgungsauftrages im Zahlungsverkehr sicher. Die TBTF-Problematik wird mit einer eigens dafür geschaffenen Regulierung, die u.a. höhere Kapital- und Liquiditätsanforderungen an systemrelevante Banken stellt, angegangen.

Auch praktische Gründe sprechen gegen diese Variante. Die Einschätzung der SNB, ob ein Institut als systemrelevant gilt, kann sich im Zeitverlauf ändern. Verlöre eine Bank den entsprechenden Status, könnte sie ihre Kundenbeziehungen mit den Inhabern des Basiskontos beenden. Die heutige Lösung mit der Post als Aufgabenträgerin sorgt aus Sicht der Konsumenten für Transparenz und Kontinuität. Gerade für den nicht digital-affinen Teil der Bevölkerung dürften zudem bediente Zugangspunkte eine grosse Rolle spielen. Die Post kann dem mit ihrem dichten Zugangsnetz sowie den Dienstleistungen am Domizil Rechnung tragen. Überdies wäre bei der Verpflichtung aller systemrelevanten Banken ein beträchtlicher gesetzgeberischer und regulatorischer Aufwand zu erwarten, um sicherzustellen, dass die privaten Finanzinstitute das Basiskonto zu angemessenen Konditionen anbieten. Als Eigner der Post kontrolliert der Bund indirekt auch PostFinance. Die Daseinsberechtigung dieser Konstellation ergibt sich aus der Rolle von PostFinance als Aufgabenträgerin in der Grundversorgung. Da der bare Zahlungsverkehr auch künftig zum Grundversorgungsauftrag gehören und weiterhin von der Post beziehungsweise PostFinance erfüllt werden soll, ist es nicht zweckmässig, private Finanzinstitute zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags für den unbaren Zahlungsverkehr zu verpflichten. Für die Sicherstellung der finanziellen Inklusion wäre dieser Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit nicht erforderlich und folglich nicht verhältnismässig. Aus diesen Gründen erweist sich auch die Alternative, die Verpflichtung auf alle Banken oder zumindest Kantonalbanken zu übertragen, als nicht angemessen. Die Variante eines Basiskontos (vgl. Ziff. 4.5) wird deshalb nicht weiterverfolgt.

---

<sup>76</sup> Als TBTF gelten Banken, deren Insolvenz aufgrund ihrer Grösse oder Vernetztheit verheerende volkswirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen könnte. Gerät ein solches Institut in Not, sieht sich der Staat zum Handeln gezwungen. Deshalb können TBTF-Banken einen Teil ihres Geschäftsrisikos auf die Allgemeinheit abwälzen. Dies entspricht aus ökonomischer Sicht einer negativen Externalität. Die Verpflichtung von TBTF-Banken, allen Bevölkerungsgruppen ein Zahlungsverkehrskonto anbieten zu müssen, könnte demnach als indirekte Kompensation gerechtfertigt werden.

#### 4.4 Zusammenfassung der künftigen Grundversorgung

Bereich	Umfang heute	Umfang morgen
<b>Zugang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrieb eines landesweiten Netzes an Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen, Briefeinwürfe)</li> <li>- Zugang zu Poststelle und Agentur bzw. Barzahlungsdiensten für 90 % der Wohnbevölkerung jedes Kantons in 20 Minuten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicherstellung des Zugangs zu den Dienstleistungen</li> <li>- Regelungsansatz noch zu präzisieren</li> </ul>
<b>Briefe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A-Brief (E+1)</li> <li>- B-Brief (E+3)</li> <li>- Zustellung an mind. 5 Wochentagen</li> <li>- Laufzeitvorgabe 97 %</li> <li>- Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Häuser</li> <li>- Monopol auf Briefen bis 50 g</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Standard-Brief (E+2)</li> <li>- digitaler Brief (E+0) noch zu prüfen</li> <li>- Zustellung an mind. 3 Wochentagen</li> <li>- Laufzeitvorgabe 90 %</li> <li>- Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen</li> <li>- Monopol auf Briefen bis 50 g</li> </ul>
<b>Pakete</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priority-Paket (E+1)</li> <li>- Economy-Paket (E+3)</li> <li>- Zustellung an mind. 5 Wochentagen</li> <li>- Laufzeitvorgabe 95 %</li> <li>- Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Häuser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Priority-Paket (E+1)</li> <li>- Zustellung an mind. 5 Wochentagen</li> <li>- Laufzeitvorgabe 90 %</li> <li>- Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen</li> </ul>
<b>Zeitungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an 6 Wochentagen</li> <li>- Zustellung in Gebieten ohne Frühzustellung bis 12.30 Uhr</li> <li>- Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Häuser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an 6 Wochentagen</li> <li>- Zustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen</li> </ul>
<b>Zahlungsverkehr</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahlungsverkehrskonto (Kontoeröffnung/-führung)</li> <li>- Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Zahlungsverkehrskonto auf das Konto eines Dritten</li> <li>- Bareinzahlung auf das eigene Konto</li> <li>- Bargeldbezug vom eigenen Konto</li> <li>- Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten, unabhängig vom Bestehen einer Kontobeziehung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahlungsverkehrskonto, erweitert mit einem unbaren Zahlungsmittel mit Online-Bezahlfunktion und Möglichkeit für den digitalen Zahlungsverkehr</li> <li>- Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Zahlungsverkehrskonto auf das Konto eines Dritten</li> <li>- Bareinzahlung auf das eigene Konto</li> <li>- Bargeldbezug vom eigenen Konto</li> <li>- Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten, unabhängig vom Bestehen einer Kontobeziehung</li> </ul>

Tabelle 9: Übersicht Grundversorgung heute und morgen

#### 4.5 Trägerschaft

Die in Art. 92 Abs. 2 BV verankerte Gewährleistungspflicht überlässt es dem Gesetzgeber, wie er seine Verantwortung wahrnimmt. Der Bund kann die Dienste direkt durch ein staatliches Monopol oder ein staatliches Unternehmen erbringen, einem oder mehreren Anbieterinnen eine Konzession dafür übertragen oder er kann die Grundversorgung durch ein reines Marktmodell erbringen (lassen), sofern dieses eine ausreichende Versorgung gewährleistet.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Hettich/Schölller 2022: 24, Rz 37

Die Banken sind in der Schweiz gut und breit aufgestellt. Die Dienstleistungen der Grundversorgung im Zahlungsverkehr können grundsätzlich auch von anderen Banken erbracht werden. Die Expertenkommission ist deshalb zum Schluss gekommen, dass die Grundversorgung im Zahlungsverkehr öffentlich ausgeschrieben und nötigenfalls staatlich abgegolten werden kann.<sup>78</sup>

Für die Aufrechterhaltung von Barzahlungsdiensten sind weiterhin bediente Zugangspunkte erforderlich. Heute können Barzahlungsdienste für Laufkundschaft (d.h. ohne Bestehen einer Kontobeziehung) entweder in der Poststelle oder am Domizil abgewickelt werden. Der Auftrag von PostFinance zur Sicherstellung der landesweiten Grundversorgung mit Barzahlungsdiensten kann heute nur auf effiziente Weise erfüllt werden, weil sie über die physischen (insb. Schalter) und mobilen Zugangspunkte (insb. Domizil) der Post abgewickelt werden können.

Im aktuellen System bestehen enge operative und finanzielle Verflechtungen zwischen der Post und PostFinance. PostFinance betreibt kein eigenes physisches Netz mit Zugangspunkten (Schalter), sondern wickelt ihre Zahlungstransaktionen über das Poststellennetz ab und leistet der Post dafür eine Entschädigung. Keiner anderen Bank steht ein vergleichbar dichtes Filialnetz zur Verfügung. Die Post hat mit der Bareinzahlung am Domizil zusätzlich die Möglichkeit, Barzahlungsdienste unabhängig von stationären Zugangspunkten zu erbringen. Die Banken haben ihre stationären Filialnetze in den vergangenen Jahren kontinuierlich abgebaut.<sup>79</sup> Für die Abwicklung der Barzahlungsdienste müssten sie ihre Filialnetze massiv ausbauen, weil ihnen die Möglichkeit, Barzahlungsdienste am Domizil anzubieten, nicht zur Verfügung steht.

Eine Ausschreibung ist nur dann sinnvoll, wenn ein Markt funktioniert und eine ausreichende Beteiligung am Ausschreibungswettbewerb zu erwarten ist. Die durch die Expertenkommission durchgeführte Konsultation verschiedener Stakeholder hat ergeben, dass sich lediglich ein Unternehmen grundsätzlich vorstellen könnte, die Grundversorgung zu übernehmen, sofern die Bareinzahlung auf Konti von Dritten nicht mehr Bestandteil wäre. Diese Dienstleistung soll aber weiterhin angeboten werden.

Beim unbaren Zahlungsverkehr bestehen weniger Interdependenzen zwischen der Erbringung der Dienstleistung und dem Poststellennetz. In Betracht kommen daher grundsätzlich auch alternative Lösungen wie die Auslagerung auf andere Banken. Diese könnte mittels Ausschreibung und anschließender Vergabe eines Leistungsauftrags oder direkt per gesetzlichen Leistungsauftrag erfolgen. Bei letzterem wäre eine vergleichbare Lösung wie das Basiskonto in der EU<sup>80</sup> denkbar (vgl. Ziff. 4.3.6).

Solange der Barzahlungsverkehr noch Teil der postalischen Grundversorgung ist, erweist sich die Übertragung des unbaren Zahlungsverkehrs auf Dritte jedoch als wenig sinnvoll. Eine Auslagerung wäre mit erheblichem administrativem Aufwand und zeitlicher Verzögerung verbunden. Die Vergabearbeiten könnten erst mit Inkrafttreten der entsprechenden neuen Gesetzgebung an die Hand genommen werden.

Die Übertragung auf Dritte ausserhalb des Postkonzerns würde zusätzliche Überwachungs- und Steuerungsinstrumente bedingen und bei den beauftragten Unternehmen und Behörden würde grosser Zusatzaufwand anfallen. Bei einer Ausschreibung wäre kaum mit Teilnehmenden zu rechnen. Fraglich wäre, ob andere Banken überhaupt direkt, d.h. ohne Ausschreibung, verpflichtet werden könnten. Es ist davon auszugehen, dass ihr Aufwand staatlich abgegolten werden müsste. Eine Bezifferung des Aufwands dürfte sich als schwierig erweisen. Angesichts des Missverhältnisses zwischen Aufwand und Nutzen wäre die Verpflichtung von Dritten ineffizient und ein staatlicher Eingriff erscheint nicht gerechtfertigt.

---

<sup>78</sup> Expertenkommission 2022: 31

<sup>79</sup> Bundesrat 2021a: 11

<sup>80</sup> Richtlinie 2014/92/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen: Der Anspruch auf ein Basiskonto soll sicherstellen, dass jede rechtmässig in der EU ansässige Person grundlegende Transaktionen des täglichen Lebens wie Geldeinzahlungen, Geldabhebungen und Empfang und Beauftragung von Zahlungen (wie Lastschriften und Kartenzahlungen) abwickeln kann. Das Konto sollte auch eine Zahlungskarte umfassen, die für Bargeldabhebungen an Automaten und Einkäufe in Geschäften und online genutzt werden kann. Sofern verfügbar, sollte auch der Zugang zu Online-Bankdiensten im Leistungsumfang enthalten sein.

Bei den Postdiensten muss grundsätzlich zwischen Brief- und Paketbereich unterschieden werden. Beim Briefmarkt (inkl. Zeitungen und Zeitschriften) handelt es sich um einen schrumpfenden und damit unattraktiven Markt, weshalb eine Ausschreibung nicht sinnvoll ist. Bei den Paketen spielt der Wettbewerb zumindest in den Städten und Agglomerationen. Grundsätzlich denkbar wären regionale Grundversorgungsaufträge. Hier ist jedoch einzuwenden, dass Ausschreibungen einen hohen administrativen Aufwand verursachen. Die Schweiz ist zu kleinräumig und eignet sich im Postbereich kaum für die regionale Vergabe von Grundversorgungsaufträgen. So würden insbesondere Verbund- und Skaleneffekte mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Leistungsbereitstellung verloren gehen.

## **5 Umsetzung in der Gesetzgebung**

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 BV). Bei der Beurteilung der Wichtigkeit sind der Bedarf an demokratischer Legitimation und die rechtsstaatliche Voraussehbarkeit wegleitend. Die Ausgestaltung der Grundversorgung hat weitreichende Auswirkungen für Bevölkerung und Unternehmen. Die hohe politische Sensibilität stellt hohe Anforderungen an die demokratische Legitimation der Ausgestaltung der Grundversorgung. Demnach sind grundsätzlichen Anforderungen, was eine angemessene postalische Grundversorgung zu leisten hat, im PG zu regeln. Fundamentale Anpassungen am Inhalt und Umfang der Grundversorgung bedürfen folglich einer Gesetzesrevision.

Der Bundesrat konkretisiert die Vorgaben auf Verordnungsstufe. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die technologischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in ständigem Wandel begriffen sind. Die jüngsten disruptiven Veränderungen zeigen, dass sie sich sehr rasch vollziehen können. Der Regulierungsrahmen muss diesem stark dynamisch geprägten Marktumfeld gerecht werden. Mit formneutralen Vorgaben soll der Post die Möglichkeit gegeben werden, innerhalb des gesetzlichen Rahmens auf Entwicklungen flexibel und rasch reagieren zu können.

Ferner wird wie bisher periodisch zu überprüfen sein, ob die Vorgaben noch angemessen sind. Angesichts der starken Dynamik im Postmarkt ist es wahrscheinlich, dass sich trotz gleichbleibenden Grundsätzen, was die Grundversorgung im Kern zu leisten hat, auch nach Inkrafttreten der revidierten Postgesetzgebung punktueller Anpassungsbedarf bei den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe ergeben wird. Driften Vorgaben und Nachfrage auseinander, müssen erstere mit zeitlich vernünftigem Aufwand angepasst werden. Um den schnelllebigen Entwicklungen im Postmarkt Rechnung zu tragen, soll neu im PG eine Delegationsnorm aufgenommen werden, die den Bundesrat beauftragt, periodisch gewisse Nachführungen des Inhalts der Grundversorgung an die gesellschaftlichen Bedürfnisse vorzunehmen.

## **6 Digitale Grundversorgung**

### **6.1 Einleitung**

Die Digitalisierung und die daraus resultierend stark veränderten Bedürfnisse führen dazu, dass der heutige physische Grundversorgungsauftrag der Post im Brief- und Paketbereich sowie im Zahlungsverkehrsbereich wie vorangehend eingehend erläutert modernisiert werden muss. Darüber hinaus stellt sich im Rahmen einer umfassenden Digitalpolitik die Frage nach der jeweiligen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes und anschliessend nach der Notwendigkeit einer digitalen Grundversorgung, wobei u.a. zu klären wäre, in welchen Bereichen es künftig aus volkswirtschaftlicher Sicht eine digitale Grundversorgung braucht, wie die Grundversorgungsdienstleistungen zu definieren sind und wer für die Erbringung (per Leistungsvereinbarung oder per Gesetz) beauftragt werden muss. Die Beantwortung dieser Fragen muss im Rahmen einer umfassenden Digitalpolitik erfolgen. Nachfolgend wird deshalb auf diejenigen Bereiche fokussiert, in denen die Post als Dienstleistungsunternehmen für Kommunikation, Logistik und Zahlungsverkehr bereits tätig ist, d.h. E-Voting (Ziff. 6.2) und Elektronisches Patientendossier (Ziff. 6.3). Zudem wird die Idee der Post, den Staat bei der digitalen Befähigung der Bevölkerung unterstützen, diskutiert (Ziff. 6.4).

Die Post agiert heute als eine Art Plattform, welche die Lieferanten von Waren mit Kundinnen und Kunden zusammenführt und dabei an der Schnittstelle zwischen digitaler und physischer Welt operiert.

Aufgrund ihres Stellenwerts und Vertrauens in der Bevölkerung verfügt die Post grundsätzlich über gute Voraussetzungen, um digitale Dienstleistungen mit einem direkten Bezug zum klassischen Postgeschäft anzubieten. Es soll deshalb geprüft werden, ob für Dienstleistungen wie E-Health und E-Voting ein Grundversorgungsbedarf besteht und gegebenenfalls, wo eine Regelung zu erlassen wäre.

## 6.2 E-Voting

In der Schweiz waren 2022 rund 5.5 Millionen Menschen berechtigt, an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen. Auf nationaler Ebene fanden 3 Urnengänge über 11 Vorlagen statt. Der logistische Aufwand für die Abstimmungen ist riesig. Die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) könnte den Aufwand verringern und die Ausübung der politischen Rechte vereinfachen. Bund und Kantone sammeln seit 2004 Erfahrungen mit E-Voting. Gemäss Studien ist das Bedürfnis nach elektronischem Wählen und Abstimmen unter den von der Bevölkerung am meisten nachgefragten elektronischen Behördenleistungen<sup>81</sup>. Deshalb soll die Möglichkeit einer elektronischen Stimmabgabe als Ergänzung zur brieflichen und persönlichen Stimmabgabe gefördert werden. Angesichts der nationalen Tragweite stellt sich die Frage, ob die elektronische Stimmabgabe eine Grundversorgungsdienstleistung darstellen und ob die Post mit deren Erbringung beauftragt werden sollte.

### 6.2.1 Rechtsgrundlagen

Die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten regelt der Bund. In kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen sind die Kantone verantwortlich (Art. 39 BV). Für die Durchführung der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen sowie den Erlass der dazu erforderlichen Anordnungen sind die Kantone zuständig. Die Grundlage für die Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe findet sich in Art. 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR)<sup>82</sup>. Die Umsetzung wurde in Art. 27a-27q der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR<sup>83</sup>) festgelegt. Dementsprechend kann der Bundesrat im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zulassen.

### 6.2.2 Estland: Vorbild für E-Voting

In Sachen E-Voting nimmt Estland eine klare Vorreiterrolle ein. Seit 2005 hat das Land ein flächendeckendes E-Voting-System aufgebaut, das die Stimmabgabe am privaten Computer ermöglicht. Die stimmberechtigten Estinnen und Esten erhalten einen Personalausweis mit digitaler ID-Funktion, mit dem die Identität überprüft und verifiziert wird. Erfolgsfaktoren für die Etablierung des elektronischen Stimmkanals sind die Anzahl Einwohner (nur 1.3 Millionen Menschen) kombiniert mit einer tiefen Bevölkerungsdichte. E-Voting erspart den Menschen den weiten Weg zum nächsten Wahllokal. Weiter gibt es in Estland eine hohe Affinität zum Internet. Das Vertrauen in neue Technologien ist hoch, ebenso wie die digitale Durchdringung. So nutzen heute bis zu einem Drittel der Stimmberechtigten in Estland den elektronischen Stimmkanal.

### 6.2.3 Aktueller Stand

Anfang 2019 standen den Kantonen zwei E-Voting-Systeme zur Auswahl, die die bundesrechtlichen Anforderungen erfüllten. Es handelte sich dabei um das System des Kantons Genf (ab 2004) sowie jenes der Post (ab 2016). Beide Systeme wurden jedoch eingestellt.

Der Bundesrat hat am 26. Juni 2019<sup>84</sup> beschlossen, vorläufig auf die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten. Da jedoch die Mehrheit der Kantone die Einführung von E-Voting grundsätzlich begrüssen, hat er der Bundeskanzlei (BK) den Auftrag erteilt, bis Ende 2020 mit den Kantonen eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren und in einem

---

<sup>81</sup> Buess/Amberg/Büchler 2022: 81

<sup>82</sup> SR 161.1

<sup>83</sup> SR 161.11

<sup>84</sup> Bundesrat 2019

Bericht darzulegen. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat am 25. Mai 2022<sup>85</sup> die teilrevidierte VPR in Kraft gesetzt. Gleichzeitig trat die totalrevidierte Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe vom 13. Dezember 2013 (VEleS)<sup>86</sup> in Kraft. Damit wurden die nötigen Grundlagen für einen weiteren Versuchsbetrieb geschaffen.

Am 3. März 2023 hat der Bundesrat den Kantonen Basel-Stadt, St. Gallen und Thurgau die Grundbewilligungen für Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe bei eidgenössischen Abstimmungen erteilt<sup>87</sup>. Für die neuen Versuche hat die Post ihr System, das sie zu einem früheren Zeitpunkt wegen Mängeln im System eingestellt hatte, weiterentwickelt und es wurde im Auftrag der BK intensiv geprüft. Der Ersteinsatz bei den Abstimmungen vom 18. Juni 2023 war erfolgreich und es gab gemäss Post keine Angriffsversuche auf die E-Voting-Plattform.

Nach erfolgreicher Durchführung eines Intrusionstests mit ethischen Hackerinnen und Hackern hat der Bundesrat am 16. August 2023 den drei Kantonen die Grundbewilligungen für einen Versuch mit der elektronischen Stimmabgabe bei den Nationalratswahlen vom 22. Oktober 2023 erteilt. Die Grundbewilligungen gelten für ein limitiertes Elektorat, wodurch E-Voting rund 65 000 Stimmberechtigten zur Verfügung (1.2 % der Schweizer Stimmberechtigten) steht.<sup>88</sup>

#### **6.2.4 Notwendigkeit einer gesetzlichen Sicherstellung durch den Bund**

Bereits die Motion Wehrli vom 13. Dezember 2018<sup>89</sup> forderte die Verankerung der elektronischen Stimmabgabe in den Grundversorgungsauftrag der Post. Die Motion Sommaruga vom 14. Dezember 2018<sup>90</sup> verlangte die Etablierung eines E-Voting-Systems durch Bund und Kantone. Das System sollte der öffentlichen Hand gehören und ein Open-Source-Programm sein.

Beide Vorstösse hat der Bundesrat zur Ablehnung beantragt, da die Ausübung der politischen Rechte auf einer föderalistischen Kompetenzaufteilung beruht. Für die eidgenössischen Abstimmungen werden auf Bundesebene Rahmenbedingungen festgelegt. Die Kantone sind für die Durchführung zuständig und tragen die Verantwortung für die Zuverlässigkeit des Verfahrens. Die Kompetenzaufteilung gilt auch im Bereich der elektronischen Stimmabgabe und ist in den bestehenden Rechtsgrundlagen für die Versuche mit E-Voting abgebildet. Die Kantone entscheiden, ob es ihren Stimmberechtigten im Rahmen eines Versuchs möglich sein soll, elektronisch abzustimmen. Es liegt in ihrem Entscheid, ob sie ein eigenes System betreiben oder das System eines anderen Kantons oder eines privaten Unternehmens nutzen. Die Kantone sind für alle Stimmkanäle zuständig. Mit der Übertragung eines Grundversorgungsauftrags zur Bereitstellung eines schweizweiten E-Voting-Systems an die Post würde die geltende Kompetenzaufteilung durchbrochen. Beide Vorstösse wurden im Juni 2019 zurückgezogen.

Dies gilt auch heute noch. Der Bundesrat wiederholt in seiner Antwort auf die Interpellation Jost vom 4. Mai 2023<sup>91</sup> erneut, dass bei der Ausübung der politischen Rechte eine föderalistische Kompetenzaufteilung besteht, in der die Kantone für die Durchführung der eidgenössischen Urnengänge zuständig sind. Der Bundesrat erachtet es als sachgerecht, dass die Kantone für die Beschaffung und den Betrieb von E-Voting-Systemen zuständig sind. Deshalb hat er im Rahmen der Revision der bundesrechtlichen Grundlagen im Mai 2022<sup>92</sup> an der Kompetenzaufteilung festgehalten. Den Kantonen steht es frei, sich auf ein gemeinsames System zu einigen oder sich für die Beschaffung zu koordinie-

---

<sup>85</sup> Bundesrat 2022b

<sup>86</sup> SR 161.116

<sup>87</sup> Bundesrat 2023a

<sup>88</sup> Bundesrat 2023b

<sup>89</sup> 18.4225 «Elektronische Stimmabgabe in den Grundversorgungsauftrag der Post aufnehmen»

<sup>90</sup> 18.4375 «E-Voting. Ein schneller und entschlossener Einsatz für ein System auf Open-Source-Basis und in öffentlicher Hand»

<sup>91</sup> 23.3551 «E-Voting für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen und Menschen mit Behinderung bei Wahlen und Abstimmungen»

<sup>92</sup> Bundesrat 2022b

ren. Eine Bewilligung pro Kanton wäre auch bei einem zentral zur Verfügung stehenden System notwendig, da die Sicherheit der elektronischen Stimmabgabe nicht nur vom System selbst, sondern auch von den jeweiligen Prozessen in den Kantonen abhängt.

Angesichts der noch laufenden E-Voting Versuchsphase kann derzeit nicht abschliessend beurteilt werden, ob ein Bedarf einer gesetzlichen Sicherstellung durch den Bund und damit einer nationalen Regelung besteht. Zudem wäre vorab zu prüfen, ob sich der Erlass gesetzlicher Grundlagen auf eine hinreichende Verfassungsgrundlage abstützen könnte oder zuerst eine Revision der BV erforderlich wäre.

### **6.3 Elektronisches Patientendossier (EPD)**

Das EPD ist ein virtuelles Dossier, über das dezentral abgelegte behandlungsrelevante Daten einer Patientin oder eines Patienten in einem Abrufverfahren den an der Behandlung beteiligten Gesundheitsfachpersonen zugänglich gemacht werden können. Das Eröffnen eines EPD ist nicht zwingend. Die Inhaberin oder der Inhaber eines Patientendossiers entscheidet, welche Gesundheitsfachpersonen Zugriff auf das Patientendossier haben. Mit dem EPD soll die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse verbessert, die Patientensicherheit erhöht und die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden.<sup>93</sup>

#### **6.3.1 Rechtsgrundlagen**

Das EPDG stützt sich auf die Art. 95 Abs. 1 und 122 Abs. 1 BV, die dem Bund Gesetzgebungskompetenz im Bereich der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und des Privatrechts zuweisen. Künftig soll auch eine Abstützung auf Art. 117 BV möglich sein und das EPD somit ein Instrument der obligatorischen Krankenpflegeversicherung werden. Die Kantone sind verantwortlich, die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Für Bund und Kantone ist die Digitalisierung ein zentrales Instrument für das Erreichen der gesundheitspolitischen Ziele. Die Ziele für die Jahre 2018-2024 sind in der gemeinsam erarbeiteten Strategie «eHealth Schweiz 2.0»<sup>94</sup> zusammengefasst. Die Strategie begleitet unter anderem die Verbreitung des EPD.

Das Bundesgesetz über das EPD vom 19. Juni 2015 (EPDG)<sup>95</sup> legt die Rahmenbedingungen für den Aufbau und die Verbreitung des virtuellen EPD in der Schweiz fest. Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung vom 22. März 2017 über das elektronische Patientendossier (EPDV)<sup>96</sup>.

#### **6.3.2 Funktionsweise des EPD und aktuelle Rolle der Post**

Beim EPD organisieren sich Gesundheitsfachpersonen und ihre Organisationen in einem technisch-organisatorischen Verbund (sog. Stammgemeinschaften oder Gemeinschaften). Patientinnen und Patienten können ihr persönliches EPD bei einer Stammgemeinschaft eröffnen. Die Organisation der Stammgemeinschaften erfolgt dezentral in den Versorgungsgebieten, z.B. in einem Kanton oder übergreifend in mehreren Kantonen. Aktuell gibt es für die Bevölkerung sieben EPD-Anbieter (CARA, Mon Dossier Santé, e-Health Ticino, eSANITA, Abilis, Sanela<sup>97</sup>, emedo).<sup>98</sup>

Die Post stellt den Stammgemeinschaften, die das EPD anbieten, die notwendige zertifizierbare Infrastruktur zur Verfügung. Derzeit arbeiten sechs Stammgemeinschaften mit der Plattform der Post.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> Bundesamt für Gesundheit 2015

<sup>94</sup> Bundesamt für Gesundheit 2018

<sup>95</sup> SR 816.1

<sup>96</sup> SR 816.11

<sup>97</sup> Die Post hat per 30. September 2022 die Mehrheit an der Post Sanela Health AG (ehemals Axsana AG) übernommen.

<sup>98</sup> [www.e-health-suisse.ch](http://www.e-health-suisse.ch) > Koordination > Elektronisches Patientendossier > EPD Gemeinschaften

<sup>99</sup> <https://digital-solutions.post.ch> > digital-health > Lösungen Digitalisierung > Post E-Health Plattform

### 6.3.3 Aktueller Stand

Für eine erfolgreiche Einführung und Verbreitung des EPD fehlt nach Ansicht des Bundesrats aktuell eine klare Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen sowie eine nachhaltige Finanzierung<sup>100</sup>. Entsprechend hat er das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 27. April 2022 beauftragt, zwei Vernehmlassungsvorlagen auszuarbeiten. Damit sollen das EPDG umfassend revidiert und bis zum Inkrafttreten des revidierten Erlasses die Übergangsfinanzierung gewährleistet werden.<sup>101</sup> Künftig soll das EPD als Instrument der obligatorischen Krankenversicherung gelten. Der Bund erhält gestützt auf Art. 117 BV neu eine weitreichende Regelungskompetenz. Da die Revision mehrere Jahre dauern dürfte und die Finanzierung der Stammgemeinschaften, die das EPD anbieten, nicht sichergestellt wäre, wird die Weiterentwicklung des EPD in zwei Schritten vorgenommen.<sup>102</sup> Die Übergangsfinanzierung sowie eine erleichterte Eröffnung des EPD werden vorgezogen. Die Vorlage, die am 15. März 2024 vom Parlament verabschiedet wurde, soll vom Bundesrat im Herbst 2024 in Kraft gesetzt werden.

Im Rahmen einer umfassenden Revision des EPDG, deren Vernehmlassung am 19. Oktober 2023 abgeschlossen wurde, sollen in einem zweiten Schritt die Rollen zwischen Bund und Kantonen klar festgelegt, die Finanzierung abschliessend sicherstellt und die Ausgestaltung des Opt-Out-Modells, wie es beispielsweise Österreich<sup>103</sup> kennt, definiert werden. Weiter sollen verschiedene Massnahmen zur Weiterentwicklung des EPD getroffen und der Nutzen für alle Beteiligten erhöht werden.

### 6.3.4 Notwendigkeit einer gesetzlichen Sicherstellung durch den Bund

Angesichts der geltenden Regelungskompetenz des EPD stellt sich die Frage, ob das EPD als Grundversorgungsdienstleistung etabliert werden muss. Mit der Revision des EPDG und den Ausführungsbestimmungen wird der Zugang zum EPD für die breite Bevölkerung vereinfacht und die Finanzierung der Stammgemeinschaften gesichert. Die Eröffnung des EPD setzt aktuell die Eigeninitiative der Bevölkerung voraus. Dies ist auch ein Grund, dass sich die schweizweite Etablierung des EPD hinzieht. Würde ein Opt-out-Modell eingeführt, würde für jede in der Schweiz wohnhafte Person automatisch ein EPD bei der im jeweiligen Kanton aktiven Stammgemeinschaft eröffnet. Der Verzicht auf ein EPD müsste aktiv kommuniziert werden. Somit wäre der Zugang zu einem EPD für die ganze Schweizer Bevölkerung gewährleistet. Eine gesetzliche Regelung eines Grundversorgungsauftrages steht somit im Moment nicht im Vordergrund.

## 6.4 Digitale Befähigung (Digital Enabling)

Die Gesellschaft wird zunehmend digitaler. Die Digitalisierung ist heute Teil des täglichen Lebens geworden. Entsprechend wichtig ist es, dass jede und jeder nicht nur Anschluss und Ausrüstung für den Zugang zum Internet hat, sondern auch über angemessene Fähigkeiten im Umgang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verfügt. So liegt eines der Hauptziele der Strategie Digitale Schweiz darin, die Kompetenzen der Schweizer Bevölkerung weiter zu stärken, damit sie aktiv und soweit wie möglich selbstbestimmt am digitalen Leben teilnehmen kann.<sup>104</sup> Rund 20 % der Bevölkerung verfügten gemäss einer Erhebung des Bundesamtes für Statistik 2019 über geringe oder gar keine digitalen Kompetenzen.<sup>105</sup>

Um eine digitale Ungleichheit zu vermeiden, muss die Bevölkerung digital befähigt werden. Hierzu möchte die Post einen Beitrag leisten. Durch ein Grundangebot zur digitalen Befähigung möchte sie sicherstellen, dass die gesamte Bevölkerung an der Digitalisierung teilhaben kann. Die Post bietet hierfür im Rahmen eines Pilotprojektes in drei Filialen kostenlose Beratungen an. Kundinnen und Kunden

---

<sup>100</sup> Bundesrat 2021b

<sup>101</sup> Bundesrat 2022c

<sup>102</sup> Bundesrat 2023c

<sup>103</sup> Das ELGA Gesetz (Elektronische Gesundheitsakte Gesetz) ist in Österreich seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. Ziel des ELGA Gesetz ist die Unterstützung der medizinischen, pflegerischen und therapeutischen Behandlung und Betreuung durch einen besseren Informationsfluss sicherzustellen.

<sup>104</sup> Bundesrat 2024: 5

<sup>105</sup> Bundesamt für Statistik 2021a: 3

werden beispielsweise im Umgang mit ihrem Mobiltelefon und bei Fragen zu Apps oder Webservices unterstützt. Um diese Dienstleistungen flächendeckend einzuführen, braucht es gemäss der Post einen staatlichen Auftrag inklusive Finanzierungshilfe. Die Dienstleistungen müssten sich dazu auf Bereiche beschränken, in denen der Bund über eine verfassungsrechtliche Kompetenz verfügt.

Das Angebot der Post zur digitalen Befähigung der Bevölkerung ist begrüssenswert. Eine Aufnahme entsprechender Beratungsdienstleistungen in den Grundversorgungsauftrag wird dennoch abgelehnt. Zwar könnte ein solches Angebot dazu beitragen, die Auslastung und damit den Kostendeckungsgrad der Filialen der Post zu erhöhen. Dieses Motiv darf jedoch bei der Frage, ob der Staat eine neue Aufgabe übernehmen bzw. deren Erfüllung an Dritte übertragen und finanzieren soll, nicht im Vordergrund stehen. Vielmehr muss in einem ersten Schritt zunächst vertieft geprüft werden, ob ein Marktversagen oder ein Ausmass an Ungleichheit vorliegt, das einen Staatseingriff rechtfertigt. Falls dies bejaht würde, wäre in einem zweiten Schritt sodann zu prüfen, wie das Ziel der digitalen Befähigung der Bevölkerung möglichst zweckmässig und kostengünstig erreicht werden kann.<sup>106</sup>

Die Post mit ihrem dichten Filialnetz könnte zwar ein möglicher Aufgabenträger sein, es kämen aber auch andere Organisationen und Unternehmen in Betracht. Eine Aufnahme von Dienstleistungen zur digitalen Befähigung in die postalische Grundversorgung bzw. eine exklusive Auftragserteilung an die Post wäre nicht geeignet, um das angestrebte Ziel möglichst ressourcenschonend zu erreichen. Falls die Notwendigkeit eines Staatseingriffs zur Förderung der digitalen Fähigkeiten der Bevölkerung anerkannt würde, wäre ein wettbewerbliches Vergabeverfahren oder eine Subjektfinanzierung, beispielsweise durch das Verteilen von Gutscheinen zur Inanspruchnahme von entsprechenden Angeboten an die Bevölkerung, vorzuziehen.

## **7 Fazit und weiterer Prozess**

Die Umsetzung der Vorschläge für eine modernisierte postalische Grundversorgung zieht eine umfassende Revision der Postgesetzgebung nach sich. Die vorangehenden Empfehlungen zur künftigen Grundversorgung sind auf den Zeithorizont ab 2030 ausgerichtet. Die Post ist vor Inkrafttreten auf eine angemessene Vorlaufzeit angewiesen, um die nötigen betrieblichen und organisatorischen Vorkehren zu treffen und die Vorgaben sozialverträglich umzusetzen. Deshalb soll zeitnah eine Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet werden, damit die parlamentarischen Entscheide im Zeitraum 2025/2026 erfolgen können.

---

<sup>106</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung 2019: 26

## Abkürzungen

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte
BV	Bundesverfassung
CEO	Chief Officer
EBIT	Earnings before Interests and Taxes (Betriebsgewinn)
ELGA	Elektronische-Gesundheitsakte-Gesetz
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDFV	Verordnung über die Finanzhilfe für das elektronische Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier
EPDV	Verordnung über das elektronische Patientendossier
EU	Europäische Union
KMU	Marktwirtschaftliches Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten
PF	PostFinance
PG	Postgesetz
POG	Postorganisationsgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
QR	Quick Response
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VEleS	Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe
VPG	Postverordnung
VPR	Verordnung über die politischen Rechte
WEKO	Wettbewerbskommission

## Literatur

Buess, M.; Amberg, H.; Büchler, C. (2022): Nationale E-Government-Studie 2021. E-Government in der Schweiz aus Sicht der Bevölkerung, der Unternehmen und der Verwaltung. Demo SCOPE AG/Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, Adligenswil/Luzern

Bundesamt für Gesundheit (2015): Faktenblatt zum elektronischen Patientendossier. Abrufbar unter: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > eHealth > Projekt Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (18.08.2023)

Bundesamt für Gesundheit (2018): Strategie eHealth Schweiz 2.0 2018-2024. Ziele und Massnahmen von Bund und Kantonen zur Verbreitung des elektronischen Patientendossiers sowie zur Koordination der Digitalisierung rund um das elektronische Patientendossier. Abrufbar unter: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Strategie und Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > eHealth (21.08.2023)

Bundesamt für Kommunikation (2021): Aktuelle Herausforderungen im Bereich Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten. Abrufbar unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Evaluation (10.07.2023)

Bundesamt für Statistik (2021a): Reihe Statistik der Schweiz, Profil der Internetnutzerinnen und -nutzer im Jahr 2019. Abrufbar unter: [www.statistik.ch](http://www.statistik.ch) (13.10.2023)

Bundesamt für Statistik (2021b): Internetnutzung von Haushalten und Personen im Jahr 2021: Persönliche Daten online, veröffentlicht im November 2022. Abrufbar unter: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft (12.09.2023)

Bundesrat (2002): Botschaft über die Revision des Nationalbankengesetzes (NBG) vom 26. Juni 2002 (BBI 2002 6097)

Bundesrat (2004): Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public): Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004. Abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrat > Medienmitteilungen (18.01.2024)

Bundesrat (2009): Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post vom 20. Mai 2009 (BBI 2009 5265)

Bundesrat (2019): E-Voting: Bundesrat richtet Versuchsbetrieb neu aus und stellt Einführung als ordentlicher Stimmkanal zurück, Medienmitteilung vom 27. Juni 2019. Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Politische Rechte > Vote électronique (18.08.2023)

Bundesrat (2021a): Längerfristige Weiterentwicklung des Zugangs zu Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3532 KVF-N vom 14. Mai 2019. Abrufbar unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Postpolitik (31.07.2023)

Bundesrat (2021b): Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung? Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 18.4328 Wehrli vom 14. Dezember 2018. Abrufbar unter: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > eHealth > Umsetzung und Vollzug EPD > Verbreitung und Nutzung des EPD (16.01.2024)

Bundesrat (2022a): Der Bundesrat prüft Anpassungen der Grundversorgung sowie einen digitalen Service Public, Medienmitteilung vom 22. Juni 2022. Abrufbar unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Expertenkommission Grundversorgung Post (18.08.2023)

Bundesrat (2022b): E-Voting: Neue rechtliche Grundlagen treten in Kraft, Medienmitteilung vom 25. Mai 2022. Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Politische Rechte > Vote électronique (18.08.2023)

Bundesrat (2022c): Der Bundesrat will das elektronische Patientendossier weiterentwickeln, Medienmitteilung vom 27. April 2022. Abrufbar unter: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Strategie & Politik > eHealth (30.11.2023).

Bundesrat (2022d): Die Akzeptanz von Bargeld in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 9. Dezember 2022 in Erfüllung des Postulates 18.4399, Birrer-Heimo, vom 14.12.2018. Abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrat > Medienmitteilungen (30.11.2023)

Bundesrat (2023a): Der Bundesrat bewilligt die Wiederaufnahme von Versuchen mit E-Voting, Medienmitteilung vom 3. März 2023. Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Politische Rechte > Vote électronique (16.08.2023)

Bundesrat (2023b): Der Bundesrat bewilligt den Einsatz von E-Voting an den Nationalratswahlen 2023, Medienmitteilung vom 16. August 2023. Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Politische Rechte > Vote électronique (16.08.2023)

Bundesrat (2023c): Weiterentwicklung des elektronischen Patientendossiers: Abrufbar unter: [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Strategie & Politik > eHealth > Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronischen Patientendossier (30.11.2023)

Bundesrat (2024): Strategie Digitale Schweiz. Abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Digitale Transformation und IKT Lenkung > Digitale Schweiz (28.05.2023)

Copenhagen Economics (2022): Main developments in the postal sector (2017-2021), volume 1: Main report, November 2022. Abrufbar unter: <https://copenhageneconomics.com> > publication > postal & delivery (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2021a): Post erhöht Briefpreise erstmals nach 18 Jahren moderat und unterstützt gleichzeitig Unternehmen, Medienmitteilung vom 26. August 2021. Abrufbar unter: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Medien > Medienmitteilungen (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2021b): Finanzbericht 2021. Abrufbar unter: <https://geschaeftsbericht.post.ch> > Geschäftsbericht 2021 (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2022a): Finanzbericht 2022. Abrufbar unter: <https://geschaeftsbericht.post.ch> > Geschäftsbericht 2022 (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2022b): Weihnachtsgeschäft: Wir sind für den Festverkehr bestens gewappnet, publiziert am 28. November 2022. Abrufbar unter: [www.logistikpunkt.ch](http://www.logistikpunkt.ch) > Logistik (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2023a): Post erhöht Brief- und Paketpreise per Anfang 2024, Medienmitteilung vom 6. Juli 2023. Abrufbar unter: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Medien > Medienmitteilungen (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2023b): Die Post beabsichtigt Übernahmen von Quickmail und Quickpac, Medienmitteilung vom 27. Juli 2023. Abrufbar unter: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Medien > Medienmitteilungen (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2023c): Teuerung, gedrückte Konsumentenstimmung und Zinswende prägen das Quartalsergebnis der Post, Medienmitteilung vom 16. Mai 2023. Abrufbar unter: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Medien > Medienmitteilungen (12.09.2023)

Die Schweizerische Post (2023d): Lerne die ePost-App kennen. Abrufbar unter: [www.epost.ch](http://www.epost.ch) > Medien (12.09.2023)

Ehrenzeller (2014): Die Schweizerische Bundesverfassung: Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Auflage, St. Gallen/Zürich

Eidgenössische Finanzkontrolle (2022): Querschnittsprüfung der Aufsicht über die Grundversorgung – PostCom, ComCom, BAKOM vom 14. Januar 2022. Abrufbar unter: [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch) > Publikationen > Energie und Kommunikation (24.08.2023)

Eidgenössische Finanzverwaltung (2019): Leitsätze und Instrumente der Ausgabenpolitik, September 2019. Abrufbar unter: [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Ausgabenpolitische Leitsätze (25.10.2023)

Expertenkommission (2022): Expertenkommission Grundversorgung Post. Schlussbericht vom 24. Februar 2022. Abrufbar unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Expertenkommission Grundversorgung Post (10.07.2023)

Geschäftsstelle **CHANCE5G** (2022): Die gesellschaftliche Bedeutung des Mobilfunks, veröffentlicht am 26. April 2022. Abrufbar unter: [www.change5g.ch](http://www.change5g.ch) > Storys (12.09.2023)

Hettich/Schöller (2021): Gutachten Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr vom 23. Juli 2021, im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation. Abrufbar unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Evaluation

Hoffmann-Riem Wolfgang (2016): Innovation und Recht, Recht und Innovation, Recht im Ensemble seiner Kontexte, Tübingen, Mohr Siebeck

Bericht zur künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten

Kanton Bern (2023): Bernerinnen und Berner können Post vom Kanton künftig im digitalen Briefkasten erhalten, gemeinsame Medienmitteilung der Finanzdirektion und der Schweizerischen Post AG vom 5. April 2023. Abrufbar unter: [www.sta.be.ch](http://www.sta.be.ch) > Themen > Digitale Verwaltung (25.07.2023)

Le Temps (2023a): Vers la fin de la gratuité aux bancomats, Medienmitteilung vom 6. März 2023. Abrufbar unter: [www.letemps.ch](http://www.letemps.ch) > économie (12.09.2023)

Le Temps (2023b) : Twint coûte cher aux commerçants, Medienmitteilung vom 16. Juni 2023. Abrufbar unter: [www.letemps.ch](http://www.letemps.ch) > économie (12.09.2023)

Markus Kern (2015): Kommentar Art. 92, in: Waldmann et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: Basler Kommentar, 1. Auflage, Basel

Peter Hettich/Thomas Steiner (2014), Kommentar zu Art. 92, in: Ehrenzeller et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich

PostCom (2022): Jahresbericht 2022. Abrufbar unter: [www.postcom.admin.ch](http://www.postcom.admin.ch) > Dokumentation > Jahresberichte (12.09.2023)

Roland Berger (2023): Plausibilisierung des Strategieumsetzungsreview-Berichts der Schweizerischen Post. Abschlussbericht z.Hd. der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 21. Juni 2023. Abrufbar unter: [www.admin.ch/gov/de/start.html](http://www.admin.ch/gov/de/start.html) > Dokumentation > Medienmitteilungen > Die Schweizerische Post ist mit ihrer Strategie auf Kurs (24.08.2023)

Schweizerische Nationalbank (2022): Umfrage zu Zahlungsmitteln bei Schweizer Unternehmen 2021. Abrufbar unter: [www.snb.ch](http://www.snb.ch) > Medien (12.09.2023)

Schweizerische Nationalbank (2023): Zahlungsmittelumfrage bei Privatpersonen in der Schweiz 2022. Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz. Abrufbar unter: [www.snb.ch](http://www.snb.ch) > Zahlungsverkehr > Wissenswertes > Zahlungsmittelumfragen (12.09.2023)

SNB Kurzporträt (2023). Abrufbar unter: [www.snb.ch](http://www.snb.ch) > Ein Kurzporträt (18. Auflage, Juli 2023) (30.11.2023)

Wettbewerbskommission (2024): WEKO verbietet Übernahme von Quickmail durch Post, Medienmitteilung vom 19. Januar 2024. Abrufbar unter: [www.weko.admin.ch](http://www.weko.admin.ch) > Medien > Medieninformationen > nsb-news (27.05.2024)