



Erläuterungen

Verordnung über die Einschränkung der Grundversorgung im Post- und Zahlungsverkehr in einer schweren Strommangellage vom XXX

Aktenzeichen: BAKOM-011.3-1/15/4/2
Geschäftsfall:

1. Ausgangslage

Die Schweizerische Post ist gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Postdiensten zu erbringen (Art. 13 Abs. 1 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 [PG; SR 783.0]). Der Grundversorgungsauftrag beinhaltet die Pflicht zur Annahme, Transport und Zustellung von Postsendungen. Die Post muss ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten betreiben. Die Dienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich sein. Die Qualitätsanforderungen, die bei der Bereitstellung der Dienstleistungen nach Artikel 29 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01) einzuhalten sind, sind in den Artikeln 31a, 32 und 33 VPG geregelt.

In Ergänzung zur postalischen Grundversorgung ist die Post ebenfalls gesetzlich verpflichtet (Art. 32 Abs. 1 PG), die Grundversorgung im Zahlungsverkehr zu erbringen. Dazu gehören das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos sowie die Auszahlung, Überweisung und Einzahlung (Art. 43 VPG). Die Bargelddienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein. Die Erfüllung der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ist an PostFinance übertragen (Art. 2 Abs. 2 VPG). Die Qualitätsvorgaben sind in Artikel 44 VPG verankert.

Im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Strommangellage, der die Wirtschaft nicht selber begegnen kann, kann der Bundesrat gestützt auf das Landesversorgungsgesetz vom 17. Juli 2016 (LVG; SR 531) zeitlich begrenzte Interventionsmassnahmen zur Bewirtschaftung der Stromversorgung treffen. Der Bundesrat hat sogenannte Bewirtschaftungsmassnahmen erarbeitet, die sowohl die Nachfrage lenken als auch den Stromverbrauch reduzieren sollen. Die Bewirtschaftungsmassnahmen «Kontingentierung» und «Sofortkontingentierung» richten sich an grosse Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 MWh. Bei deren Umsetzung dürfen diese Grossverbraucher während eines festgelegten Zeitraums nur noch einen bestimmten Teil ihres üblichen Verbrauchs an elektrischer Energie beziehen. Die Schweizerische Post gehört mit einem Stromverbrauch von 130 GWh (2021) zu den 20 grössten Verbrauchern der Schweiz. Die Post betreibt rund 120 Standorte mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 MWh, die ebenfalls unter die Kontingentierungs-



regeln des Bundes fallen. Innerhalb des Postkonzerns sind die Logistik-Services (Paket- und Briefzentren) und Informatik/Technologie (Rechenzentren inkl. PostFinance) die grössten Stromverbraucher. Die Rechenzentren sind für die Aufrechterhaltung des operativen Betriebs und der internen Kommunikation notwendig. Zur Sicherstellung der Kommunikation zwischen den Rechen- und Produktionszentren ist die Post zudem stark auf externe Telekommunikationsleistungen angewiesen. Sollten diese nur beschränkt zur Verfügung stehen oder ausfallen, ist die Produktion der Post im gleichen Umfang eingeschränkt oder steht still. Die Festnetzverbindung wird von den Bewirtschaftungsmassnahmen ausgenommen und wird somit auch in einer Strommangellage ermöglicht. Demgegenüber kann für den Mobilfunk die Verordnung über Massnahmen zur Senkung des Verbrauchs von elektrischer Energie im Fernmeldewesen zur Anwendung kommen und somit Auswirkungen auf die Verfügbarkeit des Mobilfunknetzes haben.

Für die Post ist wichtig, in einer schweren Strommangellage nicht gegen den Grundversorgungsauftrag zu verstossen. Bei Verstössen müssten die Eidgenössische Postkommission (PostCom; Bereich Postdienste) und das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM; Bereich Zahlungsverkehr) tätig werden und gegebenenfalls Sanktionen aussprechen.

Tritt eine schwere Strommangellage ein, können die Bewirtschaftungsmassnahmen Sofortkontingentierung und Kontingentierung zur Anwendung kommen. Dabei ermöglicht der vorgesehene verteilnetzübergreifende Multi-Site-Verbraucher-Ansatz der Post, die über mehrere Grossverbraucher in unterschiedlichen Netzgebieten verfügt (sog. verteilnetzübergreifende Multi-Site-Verbraucher), ihre verschiedenen Kontingente summiert zu betrachten und schweizweit eigenverantwortlich zu bewirtschaften. Die systemkritischen Standorte der Post können mit Hilfe der Kompensation von Stromeinsparungen an anderen Orten mit genügend Strom versorgt werden. Damit kann die Post ihre Dienstleistungen mit gewissen Einschränkungen und während einer gewissen Zeit aufrechterhalten. Auch wenn bei einer Kontingentierung der operative Betrieb zwar weitergeführt werden kann, ist dennoch mit Einschränkungen in der Leistungserbringung der postalischen Grundversorgung zu rechnen. Auch beim Zahlungsverkehr müsste mit Einschränkungen gerechnet werden. Die Post wird rasch ihre Leistungen in der Grundversorgung reduzieren müssen, womit das Risiko verbunden ist, dass sie die gesetzlichen Grundversorgungsaufträge nicht mehr vollständig erfüllen kann. Für diesen Fall muss die Post von den Qualitätsvorgaben im PG und VPG abweichen können, ohne Sanktionen seitens der Aufsichtsbehörden (PostCom, BAKOM) befürchten zu müssen.

Die vorliegende Verordnung regelt, in welchem Umfang die Post die Grundversorgung bei Eintritt einer schweren Strommangellage aufrechterhalten muss. Damit stellt der Gesetzgeber klar, nach welchen Vorgaben die Post im Falle einer schweren Strommangellage funktionieren muss und was seine Erwartung an die Sicherstellung der Grundversorgung ist. Gleichzeitig wird die Bevölkerung rechtzeitig über die (reduzierte) Dienstleistungsqualität der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten informiert und eine Sanktionierung der Post wegen Nichteinhaltung der Grundversorgung vermieden. Es wird also Rechtssicherheit für die Post und deren Kundschaft geschaffen.

2. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Art. 32 LVG ermächtigt den Bundesrat, im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Strommangellage zeitlich begrenzte Massnahmen zu ergreifen, um die Versorgung mit lebenswichtigen Dienstleistungen sicherzustellen. Art. 12 PG i. V. m. Art. 28 VPG gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, das Erbringen von Postdiensten in ausserordentlichen Lagen einzuschränken. Liegt eine schwere Strommangellage vor, kann von einer ausserordentlichen Lage im Sinne des Postgesetzes ausgegangen werden und der Bundesrat kann die Post in gewissem Mass von der Grundversor-gungsverpflichtung befreien und damit der Mangellage Rechnung tragen.

Da Art. 12 PG nur die Grundlage für eine Regelung in Bezug auf die Postdienste bietet, muss für den Zahlungsverkehr eine andere Grundlage für die Einschränkung der in der VPG geregelten Vorgaben zu Qualität und Angebot geschaffen werden. Diese wird in der Verordnung über die Änderung einer Bestimmung des Landesversorgungsgesetzes vom ... (SR XXX) aufgenommen, wonach Anhang 1 des LVG insofern geändert wird, als dass der Bundesrat Art. 32 PG während der Dauer einer schweren Strommangellage für vorübergehend nicht anwendbar erklären kann. Dies bildet für den Zahlungsverkehr die Grundlage für die Verordnung über die Einschränkung der Grundversorgung im Post- und Zahlungsverkehr in einer schweren Strommangellage.

Art. 1 Gegenstand

Diese Verordnung regelt, in welchem Umfang die Post die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten im Falle einer schweren Mangellage aufrechterhalten muss. Das Ziel ist es, die Post weiterhin in der Pflicht zu behalten, die Grundversorgung bestmöglich aufrechtzuerhalten und unnötige Leistungseinbussen zu vermeiden. Gleichzeitig soll die Post vor einer Sanktionierung geschützt werden, wenn sie aufgrund der vom Bundesrat zur Bewältigung einer schweren Strommangellage angeordneten Massnahmen die Qualitätsvorgaben zur Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten nicht mehr erfüllen kann.

Art. 2 Priorisierung

Die Post muss in einer schweren Strommangellage die Dienstleistungen der Grundversorgung gegenüber denjenigen Dienstleistungen und Produkten, die sie ausserhalb der Grundversorgungsverpflichtung (sog. Wettbewerbsdienste) erbringt, soweit technisch und unter verhältnismässigem Aufwand möglich priorisieren (Abs. 1). Wenn die Post zur Reduktion des Stromverbrauchs verpflichtet ist und dies zu Leistungseinbussen führt, muss sie in einem ersten Schritt bei den Wettbewerbsdiensten ansetzen. Erst in einem zweiten Schritt darf die Post bei den Grundversorgungsdiensten Massnahmen vornehmen (Abs. 2). Bei einer schweren Strommangellage kann die Post die Sendungen von Geschäftskunden gegenüber denjenigen von Privatkunden vorziehen. Sie hat dabei die Vorgaben nach den Art. 3 und 4 dieser Verordnung stets zu beachten.

Ausgenommen von der Priorisierung nach Abs. 1 sind lebensnotwendige Sendungen, die auch in einer schweren Strommangellage essenziell für die Aufrechterhaltung der kritischen Infrastrukturen und deren Funktionieren (z. B. Medizinallogistik oder die Versorgung von Arztpraxen und Apotheken) sind (Abs. 3).

Art. 3 Erbringung der Grundversorgung bei einer Sofortkontingentierung, Kontingentierung oder Abschaltung von elektrischer Energie

Artikel 3 befreit die Post bei einer schweren Strommangellage und einer damit zusammenhängenden Sofortkontingentierung, Kontingentierung oder Netzabschaltung von den im Rahmen ihres gesetzlichen Grundversorgungsauftrags geltenden Vorgaben zu Angebot und Qualität. Die Post soll dabei jedoch grundsätzlich die Vorgaben aus den beiden Grundversorgungsaufträgen im Bereich Postdienste und Zahlungsverkehr jederzeit bestmöglich erfüllen. Die Post hat eine hohe Abhängigkeit von Strom in den Bereichen Logistik (Pakete) und Kommunikation (Briefe, Zeitungen, adressierte Werbung), Zahlungsverkehr (PostFinance) und Postnetz. Damit die Grundversorgung mit Briefen, Paketen und Zahlungsverkehrsdiensten gewährleistet werden kann, müssen beide Rechenzentren der Post funktionieren. Die gesetzlichen Laufzeitvorgaben können nur eingehalten werden, wenn die grossen Brief- und Paketzentren mit ausreichend Strom versorgt sind. Keine Einsparungen sind möglich an Medizinal-, Spitallogistik- und Gefahrgutstandorten.

Für die Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs sind die Verfügbarkeit der Kommunikationsnetze von Sunrise, UPC und Swisscom sowie die Erreichbarkeit von SIX notwendige Voraussetzung. Mittels Not-

stromversorgung können gemäss Angabe der Post nur die Rechenzentren für rund 72 Stunden versorgt werden. Solange diese Rechenzentren laufen, kann gemäss Post auch der Zahlungsverkehr mit gewissen Einschränkungen aufrechterhalten werden.

Vor diesem Hintergrund gilt der «Best-Effort-Ansatz». Die Post ist gehalten, die Grundversorgungsdienste so umfassend wie möglich aufrechtzuerhalten und die Auswirkungen auf Wirtschaft und Bevölkerung so gering wie möglich zu halten.

Die Post hat simuliert, unter welchen Bedingungen ein maximales Dienstleistungsangebot aufrechterhalten werden könnte. Gemäss Post sollte es bei einer Einsparung von bis zu 10 % Strom grundsätzlich möglich sein, die Vorgaben bezüglich Angebots und Qualität in der Grundversorgung weiterhin zu erfüllen. Gibt der Bundesrat ein Stromeinsparziel von mehr als 10 % vor, schätzt die Post, dass die Grundversorgung insbesondere bei den Postdiensten nicht mehr im gesetzlich geforderten Umfang, sondern nur noch bestmöglich erbracht werden könnte. Nachfolgende Tabelle zeigt, welche Auswirkung verschiedene Einsparzenarien auf die Grundversorgungserbringung haben könnten:

	Angebot Postdienste	Laufzeiten Briefe / Pakete / Zeitungen	Angebot Zahlungsverkehr	Erreichbarkeit Post- / Zahlungsverkehr
Szenario <10%				
Szenario 10-20%		Best-Effort		Eingeschränkte Öffnungszeiten
Szenario >20%		Briefe: Notbetrieb; Pakete: Best-Effort)	Einschränkungen möglich	Eingeschränkte Öffnungszeiten u/o Schliessungen

Diese Ergebnisse basieren auf den Annahmen, dass bei einer Sofortkontingentierung oder Kontingentierung der Multi-Site-Verbraucher-Ansatz zur Anwendung kommt, die Kommunikationsnetze (Telco und Internet) und der Bargeldtransport funktionieren und das Brief- und Paketvolumen proportional zur Kontingentierung abnehmen werden. Wenn eine oder mehrere dieser Annahmen nicht zutreffen, d.h. wenn zum Beispiel die Aufrechterhaltung der Kommunikationsnetze nicht mehr sichergestellt wären, müsste die Post schon früher auf den «Best-Effort-Ansatz» umsteigen.

Ab einer Einschränkung von 20 % kommt die Post zum Schluss, dass insbesondere bei den Briefen ein Notbetrieb zum Zuge käme. Im Notbetrieb liegt der Fokus des gesamten Betriebs auf der Aufrechterhaltung der kritischen Infrastruktur und deren Funktionieren. Dazu gehören u.a. der Prozess der Medizinallogistik, die Gewährleistung der Sicherheit der Mitarbeitenden, aber auch der Kundschaft und der Materialien. Im Notbetrieb werden Dienstleistungen und Produkte priorisiert, d.h. beispielsweise könnten Pakete gegenüber den Briefen bevorzugt behandelt werden. In dieser Phase könnte zudem die Annahme von Sendungen von Privatpersonen verweigert werden. Ausserdem rechnet die Post ab einer Einsparung von 20-30 % damit, dass sie die Grundversorgungsvorgaben bezüglich Qualität und Angebot im Zahlungsverkehr nicht mehr vollumfänglich gewährleistet werden könnten. Aus diesem Grund soll auch für den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr in einer schweren Strommangelge die Best-Effort-Ansatz gelten.

Kommt es zu zyklischen Netzabschaltungen so ist damit zu rechnen, dass die Post den Betrieb mit Postdiensten nicht mehr aufrechterhalten kann. Netzabschaltungen kommen daher einem Shutdown gleich. Während die Maschinen in den Sortierzentren im Normalbetrieb grundsätzlich durchgehend laufen, müssten sie bei den Netzabschaltungen immer wieder heruntergefahren und neugestartet werden. Dies brauche jeweils so viel Zeit, dass eine solche Handhabung der Maschinen nicht rentiere. Hinzu komme, dass das ständige Herunterfahren und Neustarten den Maschinen schade und sie rascher nicht mehr funktionieren.

Gemäss Post kann die PostFinance bei zyklischen Netzabschaltungen über die Notstromversorgung grundsätzlich weiterbetrieben werden. Jedoch ist ein durchgehender Datenstrom von und zu den Kunden nicht mehr sichergestellt, also beispielsweise deren Zahlungen nicht mehr verarbeitet werden könnten. Grund dafür ist, dass für ein funktionierendes Finanzsystem die Telekommunikationsnetze schweizweit und uneingeschränkt zur Verfügung stehen müssten. Um den Zahlungsverkehr möglichst aufrecht erhalten zu können, sieht die Verordnung über die Abschaltung im Elektrizitätsnetz zur Sicherstellung der Stromversorgung vom ... (SR XXX) eine Variante vor, welche die Einführung eines Zeitfensters von ca. vier Stunden ermöglicht, während welchem die ganze Schweiz gleichzeitig mit Strom versorgt wird (sog. Stromkorridor). Die angestauten Transaktionen, welche während der Zeit ohne funktionierende Telekommunikation getätigt wurden, können so während dem Stromkorridor verarbeitet werden.

Eine schwere Strommangellage kann als Folge der Nichteinhaltung der Laufzeiten auch zu Einschränkungen oder Unterbrüchen bei der Hauszustellung führen. Da es sich dabei jedoch nicht um eine dauerhafte Einschränkung oder Unterbrechung handelt, kommt Art. 31 Abs. 3 VPG, wonach bei einer Reduktion oder Einstellung der Hauszustellung die betroffenen Personen vorgängig angehört werden, nicht zur Anwendung.

Art. 4 Überprüfung und Zuständigkeiten

Die Post muss den Bundesrat und die Aufsichtsbehörden PostCom und BAKOM wöchentlich über die aktuellen Einschränkungen der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten informieren.

Damit ist sichergestellt, dass der Bundesrat während einer andauernden Strommangellage darüber informiert ist, wo und in welchem Ausmass Einschränkungen und Engpässe bei der Erfüllung der Grundversorgung bestehen. Dies erlaubt es dem Bundesrat, bei Bedarf zu intervenieren und weitere Massnahmen zu ergreifen, um zumindest eine minimale Aufrechterhaltung der Grundversorgung sicherzustellen.

Die Post muss ebenfalls die Bevölkerung und Wirtschaft in geeigneter Form über die aktuellen Einschränkungen der Grundversorgung informieren, soweit Kommunikationskanäle verfügbar sind. Die Kundschaft soll jederzeit Kenntnis haben, wo welche Dienstleistungen in welchem Umfang angeboten werden.

Die beiden Aufsichtsbehörden benötigen diese Informationen für die Ausübung ihrer jeweiligen Aufsichtsfunktionen gemäss Art. 22 PG bzw. Art. 63 VPG. Sie beachten bei der Prüfung der jährlichen Berichterstattung zur Erfüllung der Grundversorgungsaufträge die Geltungsdauer dieser Verordnung und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Vorgaben zu Angebot und Qualität der Grundversorgung. Ausserdem sollen die Aufsichtsbehörden auf Faktoren Rücksicht nehmen, welche die Post nicht beeinflussen kann. Diese umfassen beispielsweise die Verfügbarkeit der Telekommunikationsnetze und der IT, mögliche Transporteinschränkungen auf Strasse und Schiene oder die Verfügbarkeiten von Daten, welche in Clouds im Ausland gespeichert sind. Bei Nichterreichen der Qualitätsvorgaben sollen der Post keine Sanktionen auferlegt werden können.