



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bericht über die Evaluation des Postgesetzes

Bericht des Bundesrates vom 11. Januar 2017
in Erfüllung des Auftrags nach Artikel 3 des
Postgesetzes vom 17. Dezember 2010
(SR 783.0)

Übersicht

Mit vorliegendem Bericht in Erfüllung des Auftrags nach Art. 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) legt der Bundesrat die Ergebnisse der Evaluation der neuen Postgesetzgebung vor.

In der Evaluation wird überprüft, ob die Ziele der totalrevidierten Postgesetzgebung aus heutiger Sicht erreicht werden. Das Postgesetz und seine Ausführungsbestimmungen sind periodisch auf ihre Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu evaluieren. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung alle vier Jahre Bericht zu erstatten und falls erforderlich Anpassungen vorzuschlagen.

Der Bericht zeigt auf, dass sich die geltende Postgesetzgebung zu grossen Teilen bewährt. Trotzdem gibt es in gewissen Bereichen Anpassungsbedarf.

So ist der Wettbewerb im Briefmarkt ausserhalb des Monopolbereichs durch geeignete Massnahmen zu stärken. Bezüglich der von der Schweizerischen Post gewährten Rabatte und Ermässigungen soll das Prinzip der Nichtdiskriminierung formell-rechtlich festgehalten werden. Auch sind Anpassungen beim diskriminierungsfreien Zugang zu Postfachanlagen anzustreben, um der Kundschaft die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbieterinnen zu ermöglichen. Weiter sollen alternative Postdienstanbieterinnen Sendungen, welche sie wegen nicht frei zugänglicher Hausbriefkästen nicht selbst zustellen können, der Schweizerischen Post zu einem kostenorientierten Entgelt übergeben können.

Auch im Bereich der Grundversorgung mit Postdiensten und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sind aus Sicht des Bundesrates Massnahmen zu ergreifen. So sind für die reservierten Dienste mittels einer Verordnungsanpassung Preisobergrenzen festzulegen. Zudem passt die Schweizerische Post ihr Netz von Zugangspunkten laufend an die veränderten Kundenbedürfnisse an. Dies kann sich auf die Erreichbarkeit der Grundversorgungsdienste auswirken, weshalb der Bundesrat die Zahlungsverkehrsdienstleistungen in das Schliessungs- und Umwandlungsverfahren aufnehmen will.

Im Bereich des Konsumentenschutzes sollen neu auch Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen berechtigt werden, an die Schlichtungsbehörde zu gelangen. Unter der geltenden Postgesetzgebung ist der Gang an die Schlichtungsstelle den Kunden der Postdienstanbieterinnen, d.h. den Absenderinnen und Absendern, vorbehalten.

Schliesslich fehlen in Gesetz und Verordnung die nötigen Aufsichtsinstrumente für das Bundesamt für Kommunikation als zuständige Aufsichtsbehörde für die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Der Bundesrat schlägt vor, diese Lücke zu füllen.

Inhalt

1	Ausgangslage	5
2	Evaluationsgegenstand und Vorgehen	5
2.1	Gegenstand	5
2.2	Vorgehen	6
3	Gesetzlicher Rahmen und Marktumfeld	7
3.1	Gesetzlicher Rahmen	7
3.2	Aktuelle Marktsituation und relevante Trends	7
3.2.1	Briefmarkt	8
3.2.2	Paketmarkt.....	9
3.2.3	Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften	9
3.2.4	Ausblick	10
3.2.5	Zahlungsverkehr	10
4	Evaluation	11
4.1	Einleitung	11
4.2	Marktordnung	11
4.2.1	Teilleistungszugang	11
4.2.2	Rabattsysteme der Post	12
4.2.3	Zugang zu Postfachanlagen	15
4.2.4	Freie Zugänglichkeit zu Hausbriefkästen	16
4.2.5	Meldepflicht von Konsolidierern.....	18
4.2.6	Amtshilfe	19
4.3	Grundversorgung mit Postdiensten	20
4.3.1	Festlegung von Preisobergrenzen für den reservierten Dienst.....	20
4.3.2	Ausgestaltung Poststellennetz	21
4.3.3	Schliessungsverfahren Poststellen.....	23
4.3.4	Hauszustellung	25
4.3.5	Massensendungen	26
4.3.6	Nettokosten der Grundversorgung und Nettokostenausgleich	27
4.3.7	Quersubventionierungsverbot	29
4.4	Schlichtungsstelle.....	30
4.4.1	Legitimation zum Schlichtungsverfahren.....	30
4.4.2	Behandlungsgebühr	32
4.5	Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs	33
4.5.1	Ziel der Trennung der Grundversorgungsaufträge	33
4.5.2	Gesetzlicher Auftrag	33
4.5.3	Aktuelle Situation	33
4.5.4	Schlussfolgerung	34
4.6	Vollzugsinstrumente BAKOM	34
4.6.1	Grundversorgung im Zahlungsverkehr	35
4.6.2	Zustellpreis für Zeitungen und Zeitschriften	36
4.6.3	Schlussfolgerung	36
4.7	Indirekte Presseförderung	36
4.7.1	Verfahren	36
4.7.2	Terminologie « Ermässigungen ».....	37

5	Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen	38
5.1	Marktordnung	38
5.2	Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen	38
5.3	Schlichtungsstelle	38
5.4	Vollzugsinstrumente	39
5.5	Indirekte Presseförderung	39
5.6	Zusammenfassung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs	39
5.7	Weiteres Vorgehen	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Briefmengenentwicklung der Post je Sendungskategorie 2009-2015	8
Tabelle 2	Entwicklung der inländischen Paketmengen der Post nach Produktkategorien 2010-2015	9
Tabelle 3	Zusammenfassung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs	40

Abkürzungen	40
--------------------	-----------

Referenzen

Literatur	42
-----------	----

1 Ausgangslage

Mit dem Erlass der neuen Postgesetzgebung im Jahr 2010 hat das Parlament das über Jahre hinweg entwickelte System der Postversorgung fortgeschrieben. Das totalrevidierte Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG)¹ ist am 1. Oktober 2012 in Kraft getreten. Laut Botschaft zum Postgesetz vom 20. Mai 2009² verfolgt der Erlass zwei Hauptziele, welche sowohl als Richtlinie für seine Auslegung als auch für seine in Art. 3 PG vorgesehene periodische Evaluation relevant sind. Das PG konkretisiert den auf das Postwesen bezogenen Gehalt des Verfassungsauftrags von Art. 92 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)³. Es stellt zum einen sicher, dass die Bevölkerung und Wirtschaft in allen Landesgegenden vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste (Briefe, Pakete, Zeitungen und Zeitschriften) sowie die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Kontoeröffnung, Ein- und Auszahlung, Überweisung) angeboten erhalten. Zum anderen bezweckt der Erlass, dass in denjenigen Postbereichen, welche dem Markt offen stehen, Rahmenbedingungen für einen wirksamen und fairen Wettbewerb geschaffen werden. Dazu gehören die Vorschriften über den Marktzugang und die Gewährleistung der Interoperabilität zwischen den Anbieterinnen sowie die Organisation und die Kompetenzen der Regulierungsbehörde.

Nach Art. 170 BV sind die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Die Evaluationen dienen der Ermittlung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns. Sie sollen dazu beitragen, die Erarbeitung neuer Massnahmen (Gesetze, Verordnungen) auf sicherere Grundlagen abzustützen, deren Vollzug besser auf die Ziele auszurichten und generell die Transparenz über staatliches Handeln zu verbessern⁴.

In diesem Sinne beauftragt Art. 3 PG den Bundesrat, periodisch die Wirksamkeit des PG zu beurteilen. Insbesondere sind die Zweckmässigkeit (Befolgung und Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften), die Wirksamkeit (Grad der Erreichung des Zweckartikels) und die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des PG zu evaluieren (Abs. 1). Der Bundesrat erstattet dem Parlament alle vier Jahre Bericht und schlägt falls erforderlich Anpassungen vor (Abs. 2). Mit vorliegendem Bericht erfüllt der Bundesrat seine Berichterstattungspflicht erstmals seit dem Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung.

2 Evaluationsgegenstand und Vorgehen

2.1 Gegenstand

Die Evaluation erstreckt sich insbesondere auf die Bereiche der Grundversorgung und der Regulierungsaufgaben (Art. 1 Bst. a und b PG). Die Ansprüche an die Grundversorgung ändern sich im Zeitverlauf. Die Grundversorgung soll bedarfsgerecht ausgestaltet sein und muss gesellschaftliche, technologische und wirtschaftliche Entwicklungen berücksichtigen. Entsprechend ist der Bundesrat beauftragt, periodisch zu evaluieren, ob der Inhalt der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sachgerecht ist oder angepasst werden muss. Eine zunehmende Entwicklung des Postmarktes bzw. des Wettbewerbs kann sich zudem auf die Regulierungsaufgaben

¹ SR 783.0

² BBI 2009 5181

³ SR 101

⁴ www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Wirksamkeitsprüfung / Evaluation (zuletzt besucht: 11.7.2016)

auswirken. Die Notwendigkeit gewisser Aufgaben kann abnehmen oder es können neue Regulierungsaufgaben hinzukommen. Die Evaluationsklausel verpflichtet den Bundesrat periodisch zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die sektorspezifische Regulierung jeweils erforderlich ist.

2.2 Vorgehen

Im Rahmen der Ausarbeitung des vorliegenden Evaluationsberichts wurde zunächst analysiert, ob die Zielsetzungen des PG gemäss Zweckartikel erreicht werden und wodurch allfällige Abweichungen bei der Zielerreichung begründet sind. Dabei wurde auch geprüft, ob seit der Inkraftsetzung des Erlasses wesentliche gesellschaftliche, wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen stattgefunden haben, welche etwa eine Anpassung des Grundversorgungsumfangs oder der entsprechenden Zugangs- oder Qualitätsvorgaben erfordern können. Ebenfalls wurden die im Evaluationsbericht zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich⁵ bereits angezeigten Problembereiche vertieft geprüft.

Bei der Analyse wurden verschiedene Verbände und Branchenvertreter (Schweizerische Post [Post], alternative Postdienstanbieterinnen, Verband der privaten Postdienstanbieterinnen [Verband KEP&Mail], economiesuisse) sowie die relevanten Fachbehörden (Eidgenössische Postkommission [PostCom], Preisüberwacher [PUE], Wettbewerbskommission [WEKO], Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA]) einbezogen und zu ihren Erfahrungen mit der aktuellen Gesetzgebung befragt. Die Federführung der Berichtserstellung lag beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Insbesondere die Themenbereiche Marktordnung, Konsumentenschutz, Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, Aufsicht durch die PostCom bzw. durch das BAKOM und indirekte Presseförderung wurden hinsichtlich Effektivität und Effizienz einer Prüfung unterzogen.

Die totalrevidierte Postgesetzgebung ist seit vier Jahren in Kraft. Der Erfahrungszeitraum ist somit relativ kurz. Zwar hat der Bundesrat eine umfassende Analyse der beschriebenen Themenkreise vorgenommen, dennoch sieht er derzeit von einer grundlegenden Änderung der gesetzlichen Grundlagen ab. In diesem Sinne fokussiert der vorliegende Bericht auf die wesentlichsten Themen, bei welchen nach der Sichtung der Materialien und dem Austausch mit Behörden und Marktakteuren ein Handlungsbedarf identifiziert wurde. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament in diesen Bereichen konkrete Handlungsansätze. Bei den vorgeschlagenen Massnahmen hat sich der Bundesrat insbesondere von den Prinzipien Notwendigkeit, Machbarkeit, Auswirkung auf die Finanzierung der Grundversorgung und Zweckmässigkeit im Vollzug leiten lassen. Im Bericht unerwähnt bleiben Themen ohne identifizierten Handlungsbedarf.

Die Analyse der gegenwärtigen Marktsituation basiert weitgehend auf Unternehmens- und Marktdaten, welche auch bereits dem Evaluationsbericht zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich des Jahres 2015 zugrunde liegen. Darüber hinausgehende aktuelle Informationen für das Jahr 2015 werden fallweise berücksichtigt. Es liegt gegenwärtig keine öffentlich zugängliche Postmarktstatistik vor, welche zu Evaluationszwecken herangezogen werden kann. Auf Daten, welche die PostCom regelmässig bei den Anbieterinnen erhebt, konnte vorliegend mit Verweis auf das Geschäftsgeheimnis nicht zurückgegriffen werden (vgl. Ziff. 4.2.6).

⁵ Bericht des Bundesrates vom 18. September 2015 in Erfüllung von Artikel 35 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0). Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (zuletzt besucht: 29.7.2016).

3 Gesetzlicher Rahmen und Marktumfeld

3.1 Gesetzlicher Rahmen

Das totalrevidierte PG bezweckt die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sowie die Schaffung von Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb mittels einer Marktordnung, welche allen Anbieterinnen im teilgeöffneten Postmarkt gleich lange Spiesse gewährt.

Mit dem Erlass des aktuellen PG wurde das Konzessionssystem durch eine Meldepflicht ersetzt. Meldepflichtig ist jede Anbieterin, welche Kundinnen und Kunden im eigenen Namen gewerbsmässig Postdienste anbietet. Die Meldepflicht umfasst alle Marktteilnehmenden und nicht mehr nur diejenigen, welche Dienstleistungen im Bereich der Grundversorgung erbringen.

Um die Interoperabilität zu fördern, hat der Gesetzgeber Regeln für den Zugang zu den Teilleistungen von Postdienstanbieterinnen festgelegt. Einerseits bezweckt eine allgemeine Bestimmung über den Zugang zu den Teilleistungen den freiwilligen Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Anbieterinnen. Andererseits regeln konkrete Vorschriften den Zugang zu Postfächern und den Austausch von Adressdaten.

Die Post ist gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Postdiensten zu erbringen. Der Grundversorgungsauftrag beinhaltet die Pflicht zur Annahme, Transport und Zustellung von Postsendungen. Das PG definiert die Qualitätsanforderungen und die Grundsätze zur Preisfestlegung. Die Post muss ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten betreiben. Die Dienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich sein.

Als sektorspezifische Regulierungsbehörde ist die PostCom zuständig für die Marktaufsicht sowie die Kontrolle der Einhaltung der Marktzugangsbedingungen und der Grundversorgungsverpflichtung mit Postdiensten.

In Ergänzung zur postalischen Grundversorgung ist die Post ebenfalls gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu erbringen. Zum Mindestangebot gehören das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos sowie die Auszahlung, Überweisung und Einzahlung. Die Bargelddienstleistungen müssen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein, wobei sich die Post bei der Ausgestaltung des Zugangs nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu richten hat. Die Aufsicht obliegt dem BAKOM.

Die Finanzierung der beiden Grundversorgungsaufträge erfolgt grundsätzlich durch die Umsatzerlöse der Post und ihrer Konzerngesellschaften. Eine finanzielle Beteiligung alternativer Anbieterinnen oder eine Finanzierung aus Bundesmitteln ist nicht vorgesehen. Im Gegenzug verfügt die Post im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben über die zur Sicherstellung der Grundversorgungsfinanzierung notwendige unternehmerische Freiheit.

3.2 Aktuelle Marktsituation und relevante Trends

Die Postmärkte im In- und Ausland sind als Folge der zunehmenden Digitalisierung einem starken Wandel unterworfen. Insbesondere der E-Commerce zwischen Geschäftskunden (B2B) sowie zwischen Unternehmen und Privatpersonen (B2C) ist ein starker Markttreiber. Der schweizerische E-Commerce-Markt ist 2015 gegenüber dem Vorjahr um rund 10 % gewachsen. Der Wert der online

bestellten Waren mit einer Empfängeradresse in der Schweiz liegt bei insgesamt 6,7 Milliarden Franken. Für die kommenden Jahre wird weiterhin ein stark steigendes Wachstum erwartet.⁶

Der Digitalisierungs- und Substitutionsprozess stellt die Postunternehmen vor neue Herausforderungen. Im Bereich neuer Technologien eröffnen sich neue Möglichkeiten, um die eigenen Geschäftsprozesse zu optimieren, effizienter zu gestalten und zu betreiben, was sich primär in tieferen Kosten niederschlägt. Auch die Kundenschnittstellen lassen sich dank elektronischer Kommunikation grundlegend verändern und kostengünstiger betreiben. Darüber hinaus können die Postdienstanbieterinnen ihr Angebot dank neuen Technologien laufend mit innovativen Diensten und Produkten erweitern.

3.2.1 Briefmarkt

Der Briefmarkt verzeichnet ein sinkendes Volumen. Vor allem adressierte Einzelsendungen nehmen kontinuierlich ab. Etwas weniger ausgeprägt ist der Rückgang von adressierten Massensendungen. Eine Ausnahme stellen unadressierte Sendungen dar, welche vergleichsweise stark wachsen. Dieses Wachstum basiert hauptsächlich auf günstigen Portokosten und der Tatsache, dass Werbung in Papierform von den Empfängerinnen und Empfängern stärker beachtet wird und eine höhere Antwortquote generiert⁷ als elektronische Werbemailings.

Verantwortlich für den Mengenrückgang adressierter Sendungen ist hauptsächlich die Substitution durch elektronische Nachrichten. Tabelle 1 verdeutlicht die Mengenentwicklung der einzelnen Briefsparten:

Sendungskategorie	Sendungen 2015, in Mio.	Durchschnittliche Wachstumsrate p.a. 2009-2015	Tendenz
adressierte Briefe	2172	- 1.6 %	↘
prioritäre Sendungen inkl. BMZ ⁸	633	- 0.6 %	→
nicht-prioritäre Einzelsendungen	464	- 5.3 %	↘
nicht-prioritäre Massensendungen	1074	- 0.4 %	→
unadressierte Sendungen	1982	8.3 %	↗

Tabelle 1 Briefmengenentwicklung der Post je Sendungskategorie 2009-2015

(Quelle: Post)

Hinsichtlich der Konkurrenzsituation ist der Schweizer Briefmarkt weniger belebt als der Paketmarkt. Die Post hat mit Quickmail nur eine Mitbewerberin in der inländischen Briefzustellung. Das Unternehmen etablierte sich in 2009, als der Gesetzgeber durch die Senkung der Monopolgrenze von 100 auf 50 g einen weiteren Marktöffnungsschritt vollzog. Quickmail agiert ausschliesslich im Briefmarkt. Sie befördert für Geschäftskunden v. a. adressierte, nicht-zeitkritische Massensendungen über 50 g (Mailings, Kataloge und Kundenzeitschriften). 2015 lag ihr Marktanteil bei 2,8 % von allen im Inland zuge-

⁶ E-Commerce-Report Schweiz 2016, S. 2

⁷ Studienbroschüre "Wissen, was wirkt". Kann abgerufen werden unter: www.diepost.ch > Themen A-Z > DirectPoint > DM-Wissen > Studien im Direct Marketing > Studiensammlung 1 (zuletzt besucht: 3.8.2016)

⁸ Briefe mit Zustellnachweis

stellten Briefen bzw. bei rund 11 % des geöffneten Segments der Briefe über 50 g. In absoluten Zahlen ausgedrückt beförderte Quickmail 2015 rund 61,5 Millionen adressierte Sendungen⁹. Die Post transportierte im gleichen Zeitraum 2172 Millionen adressierte Sendungen¹⁰. Wegen dem gesetzlich garantierten Restmonopol der Post und der negativen Marktdynamik sind die Markteintrittschancen für allfällige Konkurrenten beschränkt. 2015 waren im inländischen Briefmarkt bis 1 kg nur 22 % des Volumens bzw. 26 % des Umsatzes für den Wettbewerb geöffnet.¹¹

3.2.2 Paketmarkt

Der Paketmarkt wurde zum 1. Januar 2004 vollständig geöffnet. Seither verlief die Mengen- und Umsatzentwicklung bei den alternativen Anbieterinnen stabil bis leicht steigend. Zwischen 2008 und 2011 sind deren Umsätze zwischen 5 und 6 % gewachsen. 2014 kommen die alternativen Anbieterinnen bei den Paketen der Grundversorgung bis 20 kg umsatzmässig auf einen Marktanteil von rund 17 %. Im Gesamtmarkt (Pakete bis 30 kg) weisen sie einen Marktanteil von rund 31 % aus.

Das sich verändernde Konsumverhalten widerspiegelt sich auch in den von der Post beförderten Paketen. 2015 hat die Post insgesamt 115,2 Millionen Pakete in der Schweiz zugestellt¹². Nach Kundensegment aufgeschlüsselte Zahlen liegen jedoch nur für die rund 109 Millionen Inlandsendungen vor. Bei Letzteren erhöhte sich die Gesamtmenge zwischen 2010 und 2015 um durchschnittlich 0,1 % pro Jahr. Während Priority-Sendungen im Privatkundensegment stabil blieben und bei den Geschäftskunden anstiegen, waren Economy-Sendungen generell rückläufig. Tabelle 2 illustriert die Entwicklungen der inländischen Paketmengen der Post nach Produktkategorien:

Sendungskategorie	Kundensegment	Sendungen 2015, in Mio.	Durchschnittliche Wachstumsrate p.a. 2010-2015	Tendenz
Priority CH	Geschäftskunden	50,4	4,3 %	↗
	Privatkunden	2,8	0 %	→
Economy CH	Geschäftskunden	49	- 2,8 %	↘
	Privatkunden	6,4	- 4,8%	↘
Total	alle	108,6	0,1 %	→

Tabelle 2 Entwicklung der inländischen Paketmengen der Post nach Produktkategorien 2010-2015

(Quelle: Post)

3.2.3 Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften

Der Markt zur Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften ist seit 1998 vollständig geöffnet. Die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften ist Bestandteil der Grundversorgung mit Postdiensten. Die Post ist verpflichtet, abonnierte Tageszeitungen an sechs Wochentagen zuzustellen. Die Gesamtauflage bezahlter Zeitungen ist seit ihrem Höhepunkt Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts im Rückgang begriffen. Auch die Anzahl der einzelnen kostenpflichtigen Zeitungstitel ist

⁹ www.quickmail-ag.ch > Quickmail > Zahlen (zuletzt besucht: 22.7.2016)

¹⁰ Die Schweizerische Post 2015, S. 24

¹¹ PostCom 2015, S. 36

¹² Die Schweizerische Post 2015, S. 32

seit längerer Zeit rückläufig. Die Gründe für diese Entwicklungen liegen insbesondere in der vermehrten Konkurrenz durch Gratiszeitungen und im digitalen Wandel. In der Folge sind in den letzten Jahren auch die von der Post im Inland zugestellten Zeitungen und Zeitschriften stark rückläufig. Laut Berechnungen der Post ist die in der Tageszustellung beförderte Zeitungsmenge zwischen 2011 und 2015 um 15,7 % bzw. jährlich um durchschnittlich rund 4 % zurückgegangen.

3.2.4 Ausblick

Die Entwicklungen im Bereich E-Commerce und dem grenzüberschreitenden Paketversand sprechen für die Attraktivität des Paketmarkts, der sich seit Jahren stark entwickelt. Entsprechend stark ausgeprägt ist die Konkurrenz, welche durch technologische Erneuerungen, attraktive Preismodelle wie auch raffinierte logistische Konzepte Marktanteile zu gewinnen versucht. Durch seine erfolgsversprechenden Wachstumsmöglichkeiten zieht der Paketmarkt auch neue Akteure an, so z. B. Uber, ein Unternehmen aus der Sharing Economy, welches Taxifahrten mit der gleichzeitigen Zustellung von Paketen kombiniert. Diese Konkurrenzsituation führt dazu, dass die Preise für Kundinnen und Kunden tendenziell sinken könnten, was bei den Postdienstleisterinnen zu erhöhtem Margendruck führen dürfte.

3.2.5 Zahlungsverkehr

Der Zahlungsverkehr in der Grundversorgung wird von PostFinance, welche eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist und zu 100 % im Eigentum der Post steht, abgewickelt. PostFinance zählt zu den führenden Finanzinstituten der Schweiz. In der Schweiz ist sie Marktführerin beim nationalen und internationalen Zahlungsverkehr. PostFinance betreibt schweizweit 43 eigene Filialen (Stand: 31.12.2015). Daneben nutzt sie die postalischen Zugangspunkte mit.

Ihr Hauptgeschäftsfeld ist das Retailbanking mit den Sparten Zahlen, Sparen, Anlegen, Vorsorgen und Finanzieren. Hier agiert sie in direkter Konkurrenz insbesondere mit der Raiffeisengruppe und den Kantonalbanken. Im Gegensatz zu diesen Banken darf PostFinance keine Hypotheken und Kredite im eigenen Namen vergeben.

In den letzten Jahren ist PostFinance insbesondere im Zuge der Finanzkrise 2008 stark gewachsen. Die Bilanzsumme belief sich 2015 auf 114 Milliarden Franken und das operative Ergebnis betrug 577 Millionen Franken. Der Bestand der durchschnittlichen monatlichen Kundengelder lag im gleichen Jahr bei 107 Milliarden Franken. PostFinance verarbeitete erstmals über eine Milliarde Transaktionen im Zahlungsverkehr.¹³ Seit Juni 2013 besitzt PostFinance eine Banklizenz. Im Juni 2015 wurde PostFinance von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) als systemrelevant eingestuft¹⁴. Damit gehen steigende Kapitalvorschriften mit entsprechender Kostenfolge einher.

Die aktuelle Situation an den internationalen Finanzmärkten ist von der seit längerem anhaltenden Tiefzinslage geprägt. Eine besondere Herausforderung ist im Januar 2015 mit der Einführung von Negativzinsen durch die SNB hinzugekommen.

Aufgrund des seit längerem anhaltenden Tief- bzw. Negativzinsumfelds sind die Zinsmargen gesunken. Andere Banken können diese Entwicklung teilweise über ihr Aktivgeschäft bzw. die Hypotheken-

¹³ PostFinance 2015, S. 45

¹⁴ Die weiteren systemrelevanten Banken in der Schweiz sind die UBS, die Credit Suisse, die Raiffeisengruppe und die Zürcher Kantonalbank.

und Kreditvergabe auffangen. Diese Möglichkeit steht PostFinance aufgrund der gesetzlichen Einschränkung nicht offen (Art. 3 Abs. 3 des Postorganisationsgesetzes vom 17. Dezember 2010 [POG]¹⁵). Daraus ergibt sich für PostFinance eine erhebliche Einschränkung der Anlagemöglichkeiten, was auch eine Risikodiversifikation auf der Aktivseite erschwert.

Zusätzlich ist die Bankenwelt in technologischer Hinsicht gefordert. Insbesondere die zunehmende Digitalisierung im Bereich der bargeldlosen Bezahlung mittels E-Banking und Mobile Payment via Smartphones führt zu einer verstärkten Wettbewerbsintensität mit steigender Anzahl neuer Mitbewerber aus anderen Branchen, welche in die Geschäftsfelder Zahlungsverkehr und Retailbanking vordringen.

4 Evaluation

4.1 Einleitung

Die aktuelle Postgesetzgebung hat sich bislang grundsätzlich bewährt. Insbesondere der Umfang und die Qualität der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sind gut sichergestellt. Deren Finanzierung erfolgt eigenwirtschaftlich durch die Post. Der Schweizer Postmarkt zeichnet sich in den letzten 10 Jahren durch eine stabile Entwicklung im wettbewerblich ausgerichteten Paketbereich aus. Im Briefbereich hat sich nach der Monopolsenkung auf 50 g eine alternative Anbieterin etabliert. Die Dynamik im Briefpostbereich war vergleichsweise gering. Neben rückläufigen Briefmengen und den mit einem flächendeckenden Markteintritt verbundenen Schwierigkeiten tragen auch die regulatorischen Rahmenbedingungen der Postgesetzgebung zur geringen Dynamik bei. Daher sind punktuelle Anpassungen an den entsprechenden Rahmenbedingungen zu prüfen.

4.2 Marktordnung

4.2.1 Teilleistungszugang

4.2.1.1 Ausgangslage

Nach Art. 5 PG regeln die Anbieterinnen von Postdiensten den diskriminierungsfreien, transparenten und zeitgerechten Zugang zu Teilleistungen durch Vereinbarung. Bei den Teilleistungen handelt es sich um die einzelnen Wertschöpfungsstufen im Postmarkt (Annahme, Transport, Sortierung, Hauszustellung), welche die Post erbringt und die alternativen Anbieterinnen einzeln und selektiv (regional, Produkt) mitbenützen können. Die gesetzliche Bestimmung soll die Anbieterinnen zum Abschluss von Vereinbarungen über den Zugang zu den Sortierzentren und anderen Anlagen der Post motivieren.

Zur ökonomischen Begründung¹⁶ eines Regulierungseingriffes zwecks Gewährleistung eines Teilleistungszugangs müssen monopolistische Engpässe (sog. Bottlenecks) vorliegen. Damit ein Bottleneck entstehen kann, muss eine Wertschöpfungsstufe von Verbundvorteilen geprägt sowie mit hohen irreversiblen Kosten verbunden sein, ohne dass Ausweichmöglichkeiten vorhanden sind. Bei der Teilleistung Annahme traf bei der Revision des PG keines dieser Kriterien zu. So könnten alternative Anbieterinnen ein bereits bestehendes Ladennetz (Tankstellen, Ladenketten, Bahnhöfe usw.) in einer Agenturpartnerschaft mitbenützen. Auch bei der Wahl der Transportmittel sind Postdienstanbieterinnen frei, sodass die Anbieterin ihre Flotten gemäss Nachfrage ausgestalten kann. Die dritte Wertschöpfungsstufe, die Sortierung, ist zwar mit gewissen Fixkosten verbunden. Jedoch können sowohl die Gebäude, in welchen Logistikzentren untergebracht werden, als auch Sortiermaschinen wiederverwendet

¹⁵ SR 783.1

¹⁶ Knieps 2002; Jaag & Trinkner 2009

und verkauft werden. Hier unterscheiden sich postalische Dienstleistungen erheblich von anderen Netzwerkindustrien mit massgeblichen irreversiblen Kosten (z.B. Schienenverkehr, Elektrizität oder Telekommunikation). Als letztes Glied der Wertschöpfungskette stellt auch die Zustellung keinen Engpass dar. Trotz existierender Dichte- und Verbundeffekte kann diese arbeitsintensive Teilleistung grundsätzlich auch in reduzierter Frequenz oder durch alternative Zustellkanäle erbracht werden.

In Anbetracht dieser Überlegungen wurde eine staatliche Regulierung für den Teilleistungszugang vom Gesetzgeber aufgrund eines fehlenden monopolistischen Engpasses bislang abgelehnt¹⁷. Vielmehr sollte Art. 5 PG dazu motivieren, dass zwischen den Anbieterinnen Vereinbarungen zustande kommen, sofern diese auch gewünscht und unternehmerisch sinnvoll sind. Im Falle eines vertraglichen Zugangs sollte dieser zu transparenten und nicht-diskriminierenden Konditionen gewährt werden.

4.2.1.2 Aktuelle Situation

Seit dem Inkrafttreten des geltenden PG sind keine Vereinbarungen über einen Zugang zu einer Teilleistung zwischen Anbieterinnen von Postdiensten zustande gekommen. Die geltende Regelung setzt der Post keine Anreize, mit interessierten Anbieterinnen zu verhandeln. An der Ausgangslage hat sich nichts verändert. Es bestehen nach wie vor keine Anzeichen für einen monopolistischen Engpass, womit grundsätzlich kein Regulierungsbedarf bei den Teilleistungen vorliegt. Mit Quickmail existiert eine alternative Anbieterin, welche die gesamte postalische Wertschöpfungskette eigenständig erbringt und damit aufzeigt, dass ein Markteintritt im nicht-reservierten Bereich möglich ist. Eine massgebliche Benachteiligung alternativer Anbieterinnen besteht einzig in der Teilleistung Zustellung.

4.2.1.3 Schlussfolgerung

Der Bundesrat hat im Herbst 2015 angezeigt, zeitgemässe Rahmenbedingungen schaffen zu wollen, die trotz Beibehaltens des Restmonopols einen wirksamen Wettbewerb ermöglichen sollen und sowohl die beschränkten Volumen der alternativen Anbieterinnen als auch die sinkenden Mengen im Gesamtbriefmarkt berücksichtigen. Insbesondere sind die Vorteile für Wirtschaft und Bevölkerung weiter auszubauen, welche durch die bereits erfolgten Öffnungsschritte gesichert werden konnten. Dabei sind alternative Angebote nicht einzuschränken bzw. Wettbewerbsnachteile auszuräumen.

Wie nachfolgend dargelegt, gibt es bei der Post eine diskriminierende Praxis zwischen Grosskunden und alternativen Anbieterinnen im Bereich der Zustellung. Dies alleine rechtfertigt noch keine Zugangsregulierung. Stattdessen ist die Schaffung einer Gesetzesgrundlage für ein Diskriminierungsverbot zu prüfen, welche dann auf Verordnungsebene konkretisiert werden kann (vgl. Ziff. 4.2.2.1).

4.2.2 Rabattsysteme der Post

4.2.2.1 Mengen- und Vorleistungsrabatte bei der Briefzustellung

4.2.2.1.1 Ausgangslage

Mit dem totalrevidierten PG wollte der Gesetzgeber den Postmarkt für alternative Postdienstanbieterinnen öffnen. Für alle Marktteilnehmer sollten im Bereich ausserhalb der reservierten Dienste gleich lange Spiesse geschaffen werden. Aus diesem Grund sind alle im Postmarkt tätigen Unternehmen derselben Marktordnung unterstellt. Vom Grundsatz der gleichen Rechte und Pflichten soll nur dort

¹⁷ AB 2009 S 1139

abgewichen werden, wo es für die Erbringung der Grundversorgung zwingend notwendig ist.¹⁸ Eine darüber hinausgehende Diskriminierung zwischen den Marktteilnehmerinnen wollte der Gesetzgeber vermeiden.

Im Postmarkt sind aus heutiger Sicht keine monopolistischen Engpässe vorhanden, welche einen gesetzlich regulierten Zugang rechtfertigen würden (vgl. Ziff. 4.2.1). Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Anbieterinnen den Zugang im Rahmen von Verhandlungen diskriminierungsfrei, transparent und zeitgerecht vereinbaren. Damit die Kundschaft möglichst frei zwischen den Postdienstanbieterinnen wählen kann, sah der Gesetzgeber vor, die sogenannte Interoperabilität sicherzustellen. Ausdruck der Interoperabilität sind etwa der Zugang zu den Postfachanlagen (vgl. Ziff. 4.2.3) sowie der Austausch von Adressdaten.

Die Post gewährt gegenwärtig Geschäftskunden ab einem gewissen Jahresumsatz mit bestimmten Produkten spezielle Konditionen, welche im Rahmen einer individuellen Vereinbarung abgeschlossen werden. Die Höhe der Vergünstigungen hängt vom individuellen Sendungsverhalten und von der Sendungsstruktur ab. Die vereinbarten Konditionen werden jeweils der Absenderin oder dem Absender gewährt. Das Addieren von Aufgabemengen von Filialen oder verschiedenen Unternehmen derselben Gruppe führt nicht zu einem höheren Rabatt.

Ausserdem gewährt die Post derzeit Vergütungen auf den Sendungspreis, wenn die Geschäftskunden ihre Briefsendungen vorsortieren und/oder in einem Brief- oder Logistikzentrum aufgeben. Standort- und Sortiervergütung sind kombinierbar. Voraussetzung für die Vergütung einer von der Kundschaft selbst übernommenen Vorsortierung ist, dass alle Sendungen vom gleichen Absender sind und von diesem direkt der Post übergeben werden.¹⁹

4.2.2.1.2 Forderungen

Quickmail erreicht in 25 Kantonen gegenwärtig 2,6 Millionen oder 73,2 % aller Schweizer Haushalte. In der Deutschschweiz liegt die Abdeckung von Quickmail bei rund 84,8 % aller Haushalte²⁰. Damit die Postdienstanbieterin jedoch für Geschäftskunden mit einer potenziell schweizweit domizilierten Kundschaft attraktiv ist, ist sie nach eigenen Angaben darauf angewiesen, dass sie einzelne Sendungen der Post für die Endzustellung übergeben kann.

Die alternative Anbieterin macht geltend, dass gegenwärtig aus historischen Gründen einzig die Post über eine flächendeckende Zustellung verfügt und darüber hinaus exklusiv Briefe bis 50 g zustellen darf. Vor dem Hintergrund jährlich sinkender Briefmengen rechtfertigen sich laut den alternativen Anbieterinnen die Investitionen in eigene Infrastrukturen für eine vollständige Erschliessung dünn besiedelter Regionen nicht.

Die Übergabe für die Endzustellung an die Post ist zwar grundsätzlich möglich. Dabei erhalten die alternativen Anbieterinnen und Konsolidierer für eigene Sendungen die entsprechenden Mengenra-

¹⁸ BBI 2009 5182

¹⁹ www.post.ch > Geschäftlich > Themen A-Z > Preise versenden > Preise Briefe Inland > Preisnachlässe und Vergütungen für Briefe (zuletzt besucht: 3.11.2016)

²⁰ www.quickmail-ag.ch > über Quickmail > Zahlen (zuletzt besucht: 22.7.2016)

batte, nicht aber für Sendungen Dritter. Für Letztere müssen die alternativen Anbieterinnen und Konsolidierer der Post jeweils den vollen Listenpreis bezahlen. Dieser entspricht dem Preis, welcher ein Privatkunde für Einzelsendungen bezahlt.

Die alternativen Postdiensteanbieterinnen nehmen wie die Grosskunden der Post Vorleistungen wie die Vorsortierung nach Postleitzahl oder den Botengang vor, gelangen dafür jedoch nicht in den Genuss von Rabatten seitens der Post. Damit erhalten alternative Anbieterinnen für die Aufgabe von Sendungen im Auftrag von Dritten von der Post schlechtere Konditionen, als wenn diese Dritten ihre Sendungen direkt bei der Post aufgeben.

Die alternativen Postdiensteanbieterinnen und Konsolidierer fordern, dass sie den Geschäftskunden der Post in Bezug auf die gewährten Preisnachlässe und Umsatzrabatte gleichgestellt werden.

4.2.2.1.3 Schlussfolgerung

Mengenrabatte zielen darauf ab, die Absender als Erzeuger von Postsendungen zu stimulieren, ihr Sendungsvolumen unmittelbar zu erhöhen oder auf konkurrierende Kommunikationsformen oder Angebote zu verzichten. Dieser Effekt tritt nicht ein, wenn die einzelne Absenderin oder der einzelne Absender über die Konsolidierung bereits in den Genuss eines höheren Rabatts kommt, obwohl er selbst keine höhere Sendungsmenge generiert, auf die ihm bei der unmittelbaren Einlieferung ein Rabatt gewährt würde. Dieser Anreiz richtet sich ausschliesslich an die ursprüngliche Absenderin oder den ursprünglichen Absender und ist daher nicht kumulativ auf alternative Anbieterinnen und Konsolidierer übertragbar. Eine Ungleichbehandlung von Konsolidierern und Absenderin oder Absender bzw. Geschäftskunden stellt damit keine Diskriminierung dar. Die Praxis der Post, den alternativen Anbieterinnen und Konsolidierer auf Sendungen Dritter per se keine Mengenrabatte zu gewähren, behindert aber die Entwicklung des Wettbewerbs.

Auch die Verweigerung von angemessenen Rabatten für Vorsortierungsleistungen von alternativen Anbieterinnen ist zu hinterfragen. Die gewährten Preisnachlässe beruhen auf den realisierten Kosteneinsparungen der Post. Erhalten die alternativen Anbieterinnen für Vorleistungen keine Rabatte, stellt dies eine Diskriminierung gegenüber der direkten Kundschaft dar.

Es wird vorgeschlagen, den Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Ausgestaltung von Preis- bzw. Rabattsystemen auf Gesetzesstufe zu verankern.

4.2.2.2 Koppelungsrabatte

4.2.2.2.1 Ausgangslage

Die Gewährung von Rabatten stellt ein gängiges Instrument zur Kundengewinnung und -bindung dar. Insbesondere Grosskunden werden in der Regel mit attraktiven Rabatten gebunden. Beim Koppelungsrabatt wird der Preis eines Produktes an den Kauf eines anderen Produktes geknüpft. Diese Rabatte gehen in der Regel über reine Mengenrabatte hinaus, da sie das Ziel verfolgen, die Kundschaft stärker an sich zu binden.

Die PostCom und die alternativen Anbieterinnen bemängeln die Praxis der Post, welche den Preis eines Produktes ausserhalb des Monopols vom Kauf eines Produktes innerhalb des Monopols abhängig macht. Eine solche Verknüpfung sei nur aufgrund der besonderen Stellung der Post möglich und verstosse gegen den Grundsatz des fairen Wettbewerbs, indem es anderen Postdiensteanbieterinnen verunmögliche, ein wettbewerbsfähiges Angebot zu unterbreiten. Die alternativen Postanbieterinnen können nicht im gleichen Ausmass Preisnachlässe gewähren wie die Post und haben damit keine Möglichkeit, ein wettbewerbsfähiges Angebot zu tätigen. Es wird daher gefordert, Koppelungsrabatte in der Postgesetzgebung zu verbieten, um damit gegen mögliche Marktabschottungen seitens der Post Vorkehrungen zu treffen.

4.2.2.2 Handlungsbedarf

Die schweizerische Postgesetzgebung kennt kein explizites Verbot von Koppelungsrabatten zwischen reservierten und nicht-reservierten Postdiensten. Diese stellen einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung dar und können nach aktueller Gesetzeslage von der WEKO im Rahmen der Anwendung des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG)²¹ untersucht und gegebenenfalls verboten und sanktioniert werden. Die WEKO kann auf Anzeige hin oder von Amtes wegen im Einzelfall bei ausreichenden Verdachtsmomenten eine Untersuchung eröffnen und prüfen, ob eine missbräuchliche Verhaltensweise eines marktbeherrschenden Unternehmens nach Art. 7 KG vorliegt.

Eine kartellrechtliche Untersuchung ist jedoch stets vergangenheitsbezogen und auf einen konkreten Einzelfall beschränkt. Die Verfahrensdauer ist meist lang. Die Entscheide der WEKO können beim Bundesverwaltungsgericht und allenfalls beim Bundesgericht angefochten werden. Entsprechend können bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung viele Jahre vergehen. Während der Dauer eines hängigen Verfahrens können laut WEKO die Rabatte grundsätzlich weiter praktiziert und Markteintritte erfolgreich verhindert werden.

4.2.2.3 Schlussfolgerung

Der Bundesrat schlägt vor, die Koppelungsrabatte im PG zu verbieten. Es wäre zu klären, welche Behörde das Rabattsystem der Post auf Koppelungen zwischen Dienstleistungen aus den reservierten und den nicht-reservierten Diensten zu überprüfen hätte. Mit dieser Massnahme können Koppelungsrabatte schneller erkannt und wirksamer verhindert werden.

4.2.3 Zugang zu Postfachanlagen

4.2.3.1 Ausgangslage

Nach Art. 6 PG müssen Anbieterinnen von Postfachanlagen anderen Anbieterinnen von Postdiensten gegen Entgelt entweder einen Zustellservice zu ihren Postfachanlagen anbieten oder auf andere Weise den Zugang zu den Postfachanlagen gestatten. Die Bedingungen sind in einer Vereinbarung zu regeln, welche der PostCom in Kopie zuzustellen ist. Kommt es nach sechs Monaten Verhandlung zu keiner Einigung, so verfügt die PostCom auf Gesuch einer Partei hin den Vertragsabschluss. Dabei berücksichtigt sie die Erfordernisse für die Finanzierung der Grundversorgung und das Funktionieren des Postmarktes (Art. 6 Abs. 3 PG). Die Bedingungen bezüglich der Preisgestaltung sind auf Verordnungsstufe präzisiert (Art. 17 ff. VPG).

4.2.3.2 Aktuelle Situation

Eine Zugangsregelung für Postfächer hat der Gesetzgeber als nötig erachtet, weil das Postfach – zustellungstechnisch betrachtet – dem Empfänger ein zweites Zustelldomizil verschafft. Zu diesem Zustelldomizil muss jede Anbieterin von Postdiensten Zugang haben. Andernfalls ist für die Kundschaft nicht sichergestellt, dass Postsendungen, die nicht vom Anbieter des Postfachs befördert werden, zugestellt werden. Technische Zugangsregulierungen sind also nötig, um die Interoperabilität zu gewährleisten. Anspruchsberechtigt sind Anbieterinnen mit eigener Hauszustellung.

4.2.3.3 Handlungsbedarf

Seit Inkrafttreten des geltenden PG ist im Briefbereich keine diesbezügliche Vereinbarung zustande gekommen. Im Herbst 2012 wurden Verhandlungen über den Zugang zu Postfachanlagen der Post

²¹ SR 251

aufgenommen. Es kam zu keiner Einigung zwischen den verhandelnden Parteien. Im März 2015 richtete sich die zugangsbegehrende Anbieterin mit einem Gesuch um Festlegung des Zugangsentgelts gestützt auf Art. 6 Abs. 3 PG an die PostCom.

Verfügt die PostCom auf Gesuch hin, so muss sie das Entgelt gemäss Art. 20 VPG festlegen. Die Kosten für die Nutzung von Postfachanlagen setzen sich zusammen aus den inkrementellen Kosten (Abs. 1 Bst. a), einem proportionalen Anteil an dienstleistungsunspezifischen Gemeinkosten (Abs. 1 Bst. b) und einem von der PostCom festzulegenden Zusatz, welcher sicherstellt, dass die Postfachbetreiberin durch das Entgegennehmen einer Postfachsendung nicht schlechter gestellt wird, als wenn sie die Sendung direkt von der Absenderin erhalten würde (Abs. 1 Bst. c).

Die alternativen Anbieterinnen machen geltend, dass ihnen der von der PostCom festzulegende Zusatz eine konkurrenzfähige Preisgestaltung bei Postfachsendungen verunmögliche. Dies, weil die Post für den Postfachzugang einer Sendung der alternativen Anbieterinnen den gleichen Preis verlange, wie Privatkunden für die gesamte Leistung, d. h. von der Aufgabe bis zur Domizilzustellung, bezahlen.

Die PostCom hat mit Verfügung vom 4. März 2016 die Entgelte nach Art. 20 VPG festgelegt. Sie anerkennt grundsätzlich die wettbewerbsbehindernde Wirkung, welche von der geltenden gesetzlichen Berechnungsregel ausgeht. Unter Anwendung der geltenden Regelungen hat sie Zugangspreise verfügt, welche nur geringfügig unter den allgemeinen Preisen der Post liegen, welche Privatkunden für Sendungen desselben Formats bezahlen.²²

Gegen die Verfügung der PostCom wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Das Urteil steht noch aus. Die alternativen Anbieterinnen mit Hauszustellung kritisieren, dass die in Art. 20 VPG festgelegte Zugangsentgeltregelung im Widerspruch zur vom Gesetzgeber beabsichtigten Interoperabilität stehe. Sie fordern einen kostengerechten Zugang zu den Postfachanlagen der Post, indem der nach Art. 20 Abs. 1 Bst. c VPG festzulegende Zusatz ersatzlos zu streichen sei.

Weil im Schweizer Postmarkt nach den bisherigen Erfahrungen nur geringe Anreize für Verhandlungslösungen gegeben sind, schlägt die WEKO vor, auf das Verhandlungsprimat zu verzichten. Stattdessen soll die Entgeltfestlegung direkt durch die PostCom erfolgen.

4.2.3.4 Schlussfolgerung

Es wird vorgeschlagen, die Ausführungsbestimmung im Sinne eines kostengerechten Preismechanismus anzupassen. Der Bundesrat sieht gegenwärtig keine Veranlassung, vom Verhandlungsprimat abzuweichen, schlägt aber die Verkürzung der gesetzlichen Verhandlungsfrist von sechs auf drei Monate vor.

4.2.4 Freie Zugänglichkeit zu Hausbriefkästen

4.2.4.1 Ausgangslage

Marktteilnehmer wie auch die PostCom haben die Problematik von nicht frei zugänglichen Hausbriefkästen angezeigt. Insbesondere bei grossen Büro- und Wohngebäuden befinden sich die Briefkästen häufig hinter verschlossenen Türen. Die Post hat historisch bedingt von den Hausbesitzern für die Zustellung der Postsendungen jeweils einen Schlüssel oder Code erhalten. Die alternativen Anbieterin-

²² www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Verfügungen (zuletzt besucht: 22.7.2016)

nen werden in der Regel nicht mit diesen Zutrittsmöglichkeiten bedient und somit ist vielfach die Zustellung nicht möglich. Hinzu kommt, dass die alternativen Anbieterinnen keine Notiz im Brieffach hinterlassen können.

Im Zuge der laufenden Entwicklung prüft die Post zudem im Rahmen eines Pilotprojekts die Anwendung eines verschliessbaren Paketfachs beim Hausbriefkasten. Dabei wären beim sogenannten intelligenten Hausbriefkasten (iHBK) die gewöhnlichen Briefkästen mit einer Schliessvorrichtung auszurüsten, bei welchen die Inhaberin oder der Inhaber mittels eines Programms (z.B. Handy-App) entscheiden könnte, welche Personen Zugriff auf das Ablagefach erhalten würden. Wird eine Postsendung (Brief oder Paket) an die entsprechende Adresse geliefert, so würde die Kundschaft elektronisch darüber informiert. Auf diese Weise könnte etwa auch eingeschriebene Sendungen in Abwesenheit zugestellt werden.²³ Noch unklar ist, inwiefern die alternativen Anbieterinnen auf die verschliessbaren Briefkästen Zugriff haben werden.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die zunehmende Bedeutung des E-Commerce. Die aktuelle Entwicklung im Online-Handel führt zu einer erhöhten Nachfrage nach Hauslieferung. Daher ist davon auszugehen, dass der Druck auf die Hauseigentümerinnen und -eigentümer, sämtlichen Postdiensteanbieterinnen den Zugang zu den Hausbriefkästen zu gewähren, zunehmen wird. In diesem Sinne ist die Entwicklung weiter zu beobachten.

4.2.4.2 Gesetzliche Grundlage

Die VPG regelt in den Art. 73-76 den Zugang zu den Hausbriefkästen und Briefkastenanlagen. Art. 73 VPG verpflichtet die Eigentümerin oder den Eigentümer von Liegenschaften dazu, die Briefkästen oder Briefkastenanlagen grundsätzlich frei zugänglich aufzustellen. Falls dies nicht ohne weiteres möglich ist, weil beispielsweise ein verschlossener Hauseingang besteht, hat die Eigentümerin oder der Eigentümer dafür zu sorgen, dass die Zugänglichkeit für alle Anbieterinnen auf andere Weise gewährleistet ist. Konkrete Bestimmungen zu entsprechenden Alternativen sind weder im Gesetz noch in der Verordnung aufgeführt.

4.2.4.3 Eingeschränkte Durchsetzbarkeit der bestehenden Regelung

Im Zusammenhang mit nicht frei zugänglichen Hausbriefkästen stellt sich insbesondere die Frage, wie die Vorgabe in Art. 73 VPG durchgesetzt werden kann. Nach Art. 76 VPG ist die PostCom bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Art. 73-75 VPG zuständig. Die PostCom kann grundsätzlich gegenüber der Eigentümerin oder dem Eigentümer einer Liegenschaft verfügen, die Zugänglichkeit des Hausbriefkastens oder der Briefkastenanlage sicherzustellen. Weigert sich die Eigentümerin oder der Eigentümer jedoch, diese Verfügung umzusetzen, so fehlen der PostCom Durchsetzungsinstrumente.

Die Massnahmen, welche die PostCom ergreifen kann, wenn einer von ihr erlassenen Verfügung nicht nachgekommen wird, sind in Art. 24 PG geregelt. Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass die PostCom die Einhaltung des geltenden Rechts durch die Anbieterinnen von Postdiensten zu beaufsichtigen hat. Zur Durchsetzung der Aufsicht steht der PostCom der Massnahmenkatalog in Abs. 2 zur Verfügung. Die aufgelisteten Massnahmen beziehen sich auf Postdiensteanbieterinnen und lassen sich im Zusammenhang mit der allfälligen Verpflichtung einer Eigentümerin oder eines Eigentümers von Liegenschaften zu einem frei zugänglichen Briefkasten nicht sinnvoll anwenden.

²³ <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/post-lanciert-den-digital-gesteuerten-briefkasten-982456> (zuletzt besucht: 2.8.2016)

4.2.4.4 Schlussfolgerung

Um das Problem der nicht frei zugänglichen Hausbriefkästen zu lösen, wird die Einführung eines Zugangs über die Zustellung der Post angeregt. Wie beim Postfachzugang sollen die alternativen Anbieterinnen die Möglichkeit erhalten, Sendungen, welche sie infolge nicht frei zugänglicher Briefkästen nicht selbst zustellen können, der Post gegen ein kostenorientiertes Entgelt analog Art. 20 VPG übergeben zu können (unter Berücksichtigung der Änderungsvorschläge nach Ziff. 4.2.3). Ein solches System erlaubt es, die alternativen Anbieterinnen zum Wettbewerb zuzulassen, ohne die Post finanziell übermässig zu belasten.

4.2.5 Meldepflicht von Konsolidierern

4.2.5.1 Gesetzliche Grundlage

Das geltende PG sieht anstelle der früheren Konzessionspflicht eine Meldepflicht für Anbieterinnen von Postdiensten vor. Bezweckt wurde damit die Reduzierung des administrativen Aufwands für Anbieterinnen. Es sollte ein rascher und unkomplizierter Eintritt in den Markt ermöglicht und trotzdem eine Aufsicht über die Marktteilnehmenden sichergestellt werden.²⁴

Gemäss Art. 4 PG ist meldepflichtig, wer im eigenen Namen gewerbsmässig Postdienste anbietet und gegenüber dem Absender alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten hat. Ziel der Meldepflicht ist, dass alle Postdienstanbieterinnen den gleichen Rechten und Pflichten unterstehen. Weiter soll sichergestellt werden, dass Anforderungen an die Postdienstanbieterinnen wirksam durchgesetzt werden können. Die Meldung hat an die PostCom zu erfolgen.

Die PostCom finanziert sich einerseits durch die Gebühren, welche sie für den Erlass von Verfügungen erhebt. Andererseits kann sie zur Deckung von Aufsichtskosten, welche nicht durch Gebühren gedeckt sind, bei den meldepflichtigen Anbieterinnen eine Aufsichtsabgabe verlangen. Die Aufsichtsabgabe bemisst sich anhand der Aufsichtskosten des Vorjahres. Die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Anbieterinnen bemisst sich nach dem Umfang der erbrachten Postdienste (Art. 30 Abs. 2 PG).

4.2.5.2 Meldepflicht bei den Konsolidierern

Gemäss den Ausführungen zu Art. 4 in der Botschaft zum PG sind diejenigen Anbieterinnen meldepflichtig, welche gegenüber der Absenderin oder dem Absender alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten haben bzw. den ganzen Prozess steuern. Einen Spezialfall bilden die sogenannten Konsolidierer. Es handelt sich dabei um Unternehmen, welche sich auf das Erbringen von postalischen Vorleistungen spezialisiert haben. Bezüglich der Meldepflicht von Konsolidierern hält die Botschaft fest, dass im Fall, in welchem der Konsolidierer gegenüber der Anbieterin stellvertretend für den Absender auftritt und der Beförderungsvertrag zwischen Absender und Anbieterin entsteht, der Konsolidierer nicht meldepflichtig sei. Schliesst hingegen der Konsolidierer mit dem Absender den Beförderungsvertrag ab und zieht für die Erfüllung des Vertrags eine Anbieterin von Postdiensten bei, untersteht der Konsolidierer der Meldepflicht. Das Gleiche gilt, wenn der Konsolidierer das Geschäft im Namen des Absenders aber auf eigene Rechnung betreibt.²⁵

²⁴ BBI 2009 5212

²⁵ BBI 2009 5212

4.2.5.3 Schwierigkeiten im Vollzug

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Konsolidierer nur in Ausnahmefällen freiwillig an die PostCom gelangen, wenn sie unter die Meldepflicht fallen. Der PostCom ist es nur selten möglich, nicht gemeldete Konsolidierer ausfindig zu machen und so eine Meldung zu erzwingen, da die Konsolidierer häufig keine als Postdienste erkennbaren Tätigkeiten ausüben. Hinzu kommt laut PostCom, dass die Postdienstanbieterinnen, welche mit Konsolidierern zusammenarbeiten, nicht bereit seien, der PostCom diese Unternehmen mitzuteilen.

Die PostCom geht davon aus, dass die Konsolidierer in der Regel grosse Sendungsmengen und Umsätze realisieren. Solange sie jedoch nicht gemeldet sind, entrichten sie auf den von ihnen generierten Sendungsvolumen auch keine Aufsichtsabgabe. Dies wirkt sich auf die Höhe der von den gemeldeten Postdienstanbieterinnen zu zahlenden Abgabe aus.

Die PostCom regt daher an, dass alle Konsolidierer unter die Meldepflicht fallen und die ordentlich meldepflichtigen Anbieterinnen verpflichtet werden sollen, der PostCom allfällige Konsolidierer, mit welchen sie zusammenarbeiten, zu melden (inkl. deren Volumen und Umsatz). Die PostCom ist der Ansicht, dass dies eine Voraussetzung dafür sei, dass sie eine effektive Kontrolle über die meldepflichtigen Konsolidierer ausüben könne.

4.2.5.4 Schlussfolgerung

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Botschaftstext die Konsolidierer in die Meldepflicht einschliesst, solange es sich nicht um ein Stellvertreterverhältnis handelt. Eine explizite Erwähnung in Gesetz oder Verordnung erachtet er als nicht notwendig.

Zweck der heutigen Meldepflicht im Gegensatz zur früheren Konzessionspflicht ist ein einfacher Markteintritt bei möglichst geringen administrativen Hürden²⁶. Eine Pflicht für Postdienstanbieterinnen, Konsolidierer ihrerseits den Behörden zu melden, würde den Postdienstanbieterinnen neue Lasten aufbürden, was zu vermeiden ist.

4.2.6 Amtshilfe

Art. 26 Abs. 1 PG regelt die Voraussetzungen, unter welchen u. a. die PostCom im Rahmen der Amtshilfe anderen Behörden Daten übermitteln darf bzw. muss. Gestützt darauf haben andere inländische Behörden gegenüber der PostCom Anspruch auf Übermittlung derjenigen Daten, welche diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigen.

Die mit dem Vollzug des PG betrauten Behörden des Bundes und der Kantone sind für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf Daten zu den Postdienstanbieterinnen angewiesen. Die bisherige Praxis, dass von der PostCom gestützt auf Art. 23 PG (Auskunftspflichten) erhobene Daten, welche zur Überprüfung der Erfüllung gesetzlicher Anforderungen und zur Erstellung einer Statistik über Postdienste erforderlich sind, weiteren Behörden mit Verweis auf das Geschäftsgeheimnis (Art. 27 PG) verweigert werden, wird derzeit im Rahmen eines juristischen Gutachtens in geeigneter Weise überprüft. Dabei ist insbesondere das rechtliche Verhältnis zwischen der Amtshilfe und dem Geschäftsgeheimnis zu klären. Ein allfälliger Handlungsbedarf hängt vom Ergebnis des Gutachtens ab.

²⁶ BBI 2009 5198

4.3 Grundversorgung mit Postdiensten

4.3.1 Festlegung von Preisobergrenzen für den reservierten Dienst

4.3.1.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 18 Abs. 3 Satz 2 PG legt der Bundesrat für den reservierten Dienst Preisobergrenzen fest. Bisher hat er noch keine entsprechende Regelung in der VPG erlassen. Nachdem der Bundesrat im Herbst 2015 beschlossen hat, das Briefmonopol der Post aufrecht zu erhalten, ist es angezeigt, die gesetzlich vorgesehenen Preisobergrenzen für den Monopolbereich festzulegen. Die Post hat sich im Rahmen der einvernehmlichen Regelung vom 26. Juni 2016 gegenüber dem PUE verpflichtet, bis Ende 2017 bei den A- und B-Briefen auf Preismassnahmen zu verzichten.²⁷

4.3.1.2 Verfahren zur Festlegung von Preisobergrenzen

Preisobergrenzen können entweder nach einer statischen oder dynamischen Methode festgelegt werden. Das PG enthält keine Vorgaben zum Verfahren, mit welchem die Preisobergrenzen umzusetzen sind. In Art. 18 Abs. 3 PG besteht einzig die Vorgabe, dass sich der Bundesrat bei Festlegung der Preisobergrenzen nach den Entwicklungen des Marktes zu richten hat.

Die Preisregulierung ist so auszugestalten, dass der Post innerhalb des festgelegten Rahmens genügend Spielraum belassen wird, damit sie die Grundversorgung auch in Zukunft bei veränderten Marktstrukturen (sinkende Briefmengen, zunehmender E-Commerce) eigenwirtschaftlich zu erbringen vermag. Gleichzeitig sollen die Konsumenten vor willkürlichen Preisanpassungen geschützt werden.

Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt, dass zur Festlegung von Preisobergrenzen mehrheitlich ein dynamischer Ansatz, die sog. Price-Cap-Methode, angewendet wird. Die Grundidee dieses Verfahrens besteht darin, die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus zu berücksichtigen und der Anbieterin gleichzeitig Innovationsanreize zu setzen. Mittels Effizienzfaktor werden die Preise der zu regulierenden Produkte nach unten korrigiert und so der nicht vorhandene Wettbewerbsdruck simuliert.

Dabei kann eine globale Preisobergrenze für bestimmte, im Voraus zu definierende Produktpaletten festgelegt werden. Dieses Verfahren hat gegenüber demjenigen der Festlegung von Einzelpreisobergrenzen den Vorteil, dass der Postdienstanbieterin mehr unternehmerischer Handlungsspielraum und die nötige Flexibilität belassen werden, um auf die sich verändernden Marktverhältnisse reagieren zu können. Die jeweiligen Obergrenzen werden für einen bestimmten Zeitraum festgelegt. Innerhalb dieses Zeitraums wäre die Post frei in der Gestaltung der einzelnen Preise, wobei stets der vorgegebene maximale Durchschnittspreis des Warenkorbs eingehalten werden muss.

4.3.1.3 Forderung der Post

Bezüglich der Preisfestlegung für den reservierten Dienst regt die Post an, einen umfassenden Warenkorb für den gesamten Briefpostbereich der Grundversorgung (reservierte und nicht-reservierte Dienste) zu prüfen.

²⁷ www.preisueberwacher.ch > Dokumentation > Publikation > Einvernehmliche Regelungen (zuletzt besucht: 3.8.2016)

4.3.1.4 Schlussfolgerung

Die Frage, für welche Postdienste eine Preisobergrenze festgelegt werden soll, hängt von der Wettbewerbssituation in den einzelnen Dienstleistungssegmenten ab. Preisobergrenzen sollen grundsätzlich nur in Bereichen gesetzt werden, in welchen Wettbewerb nicht möglich oder zumindest sehr stark eingeschränkt ist, wie dies im reservierten Bereich der Fall ist. Da für den gesamten Warenkorb lediglich der Durchschnittspreis einzuhalten wäre, bestünde ansonsten die Gefahr, dass die Preise für Produkte aus dem reservierten Dienst höher angesetzt würden und die Produkte ausserhalb des reservierten und dem Wettbewerb ausgesetzten Bereichs entsprechend verbilligt werden könnten, was zu Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Es sollen deshalb nur Produkte in einem Warenkorb zusammengefasst werden, deren Märkte die gleiche oder eine ähnliche Wettbewerbsintensität aufweisen. Es besteht daher die Absicht, die festzulegenden Preisobergrenzen auf die Produkte des reservierten Dienstes auszurichten. Um der Post unternehmerischen Spielraum zu belassen, sollen diese Produkte für die Preisobergrenze in einem Warenkorb zusammengefasst werden.

Für jeden Warenkorb wird ein Effizienzziel gesetzt. Deshalb bedingt eine Zusammenführung mehrerer Produkte in einem Warenkorb eine starke Homogenität in deren Produktionsprozessen²⁸. In diesem Zusammenhang wird zu prüfen sein, ob Massensendungen (bis 50 g) separat zu betrachten sind.

4.3.2 Ausgestaltung Poststellennetz

4.3.2.1 Gesetzliche Grundlage

In Art. 14 Abs. 5 PG hat der Gesetzgeber den Infrastrukturauftrag der Post festgelegt. Demnach ist die Post verpflichtet, ein landesweit flächendeckendes Netz mit Zugangspunkten zu betreiben. Dieses besteht aus bedienten Zugangspunkten (Poststellen und Agenturen) und öffentlichen Briefeinwürfen. Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen für alle Regionen in angemessener Distanz erreichbar sein. Dabei ist es der Post freigestellt, ob sie die Zugangspunkte selbst betreibt oder in Zusammenarbeit mit Dritten. Sie bleibt in jedem Fall vollumfänglich verantwortlich für die Erfüllung des ihr übertragenen Grundversorgungsauftrags.

Zur Dichte von bedienten Zugangspunkten bestimmt Art. 14 Abs. 5 PG, dass eine ausreichende Versorgung dann gewährleistet ist, wenn die Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz erreichbar sind. Der Bundesrat hat die Vorgabe zur Erreichbarkeit für Postdienste in Art. 33 VPG und für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Art. 44 VPG konkretisiert.

Nach Art. 33 VPG muss in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein. Weiter muss das Infrastrukturnetz gewährleisten, dass 90 % der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr eine Poststelle oder Agentur innert 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post in einer Region einen Hausservice an, kann sie für die entsprechenden Haushalte bei der Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Agenturnetz mit einem Wert von 30 Minuten rechnen. Der Hausservice wird nicht als eigenständiger Zugangspunkt erachtet. Bei der Berechnung der Erreichbarkeit wird er jedoch miteinbezogen, da der Gesetzgeber davon ausging, dass die von einem Hausservice betroffenen Haushalte in der Regel weniger häufig eine Poststelle aufsuchen. Die Erreichbarkeit der Barzahlungsdienstleistungen ist nach Art. 44 VPG innert 30 Minuten zu gewährleisten.

²⁸ CERP 2009, S. 31 f.

ten. Die Postverordnung gibt schweizweite Durchschnittswerte vor, welche eingehalten werden müssen. Die Post ist jedoch nicht verpflichtet, die Erreichbarkeit für kleinere Gebietseinheiten auszuweisen.

Die Post hat gemäss Art. 33 Abs. 6 und Art. 44 Abs. 3 VPG für die Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen eine wissenschaftlich anerkannte Messmethode für die Erreichbarkeit zu entwickeln und diese von einer unabhängigen Fachstelle zertifizieren zu lassen. Die jeweilige Aufsichtsbehörde (Postdienste: PostCom; Zahlungsverkehrsdienstleistungen: BAKOM) genehmigt die von der Post vorgeschlagene Messmethode. Die Erreichbarkeit wird jährlich an einem Stichtag gemessen und den Aufsichtsbehörden von der Post im Rahmen der jährlichen Berichterstattung mitgeteilt. Die Prüfung und Publikation dieser Messwerte erfolgt durch die jeweiligen Aufsichtsbehörden.

4.3.2.2 Vorbringen der Stakeholder

Beim Thema Netzentwicklungen gehen die Anliegen der einbezogenen Stakeholder stark auseinander. So hat die PostCom vorgebracht, dass bei der geltenden Grundlage, wonach die Erreichbarkeitswerte im Rahmen eines jährlichen nationalen Durchschnitts berechnet werden, die vorgegebenen 90 % für Postdienste stets erfüllt seien, da das Gesetz und die Verordnung die Agenturen den Poststellen gleichsetzen. Die Erreichbarkeitswerte seien daher wenig aussagekräftig und der Entscheid über die Netzentwicklung obliege ausschliesslich der Post. Weiter führe die sehr tiefe Vorgabe von mindestens einer Poststelle pro Raumplanungsregion dazu, dass die Post keine konzeptionelle Netzplanung entwickeln müsse, sondern gerade dort eine Poststelle schliesse oder umwandle, wo dies betrieblich geeignet erscheint (bspw. infolge von Pensionierungen). Es fehle daher an Transparenz, weshalb eine Berechnung aufgrund regionaler Kriterien vorzuziehen sei.

Die Post hingegen ist der Meinung, dass die Netzentwicklung in der abschliessenden unternehmerischen Verantwortung der Post liegen müsse. Die heutigen Vorgaben und Verfahren zu der Erreichbarkeit von Zugangspunkten in der Verordnung seien daher beizubehalten. Im Bereich der Postdienste schlägt sie jedoch vor, im Gesetz eine technologieneutrale Formulierung analog dem Zahlungsverkehr zu verankern. So könne künftig einem allfällig veränderten Kundenverhalten rascher in Form von einer Verordnungsrevision entsprochen werden.

Der Preisüberwacher hat im Zusammenhang mit der Netzentwicklung die Forderung nach mehr Effizienz im Poststellennetz an den Bundesrat herangetragen. So seien die Aufhebung von Poststellen und die Umwandlung in Agenturen wichtige Elemente für eine effizientere und kostenbewusstere Leistungserbringung in der Schweiz. Damit das Poststellennetz weiter angepasst und wo möglich Poststellen durch Agenturen ersetzt werden können, sei Art. 44 VPG anzupassen. Grössere Bargeldbezüge und Bareinzahlungen könnten in den Agenturen nicht gewährleistet werden. Physisch erbrachte Zahlungsverkehrsdienstleistungen verursachten hohe Sicherheitskosten. Um dem geänderten Kundenverhalten Rechnung zu tragen, solle die technologieneutrale Formulierung in Art. 32 PG auch auf Verordnungsstufe umgesetzt werden, so dass die Erreichbarkeit der Barzahlungsdienstleistungen in Art. 44 VPG nicht mehr an einen physischen Zugang geknüpft wäre. Andernfalls sei zumindest die Vorgabe von 30 Minuten stark zu lockern.

4.3.2.3 Schlussfolgerung

Um der zunehmenden Digitalisierung und den rückläufigen Briefvolumen entgegenzuhalten und gleichzeitig die Eigenfinanzierbarkeit der Grundversorgung gewährleisten zu können, reagiert die Post insbesondere im Bereich des Poststellennetzes und der Hauszustellung (vgl. zur Hauszustellung Ziff. 4.3.4). So werden die eigenbetriebenen Poststellen vermehrt durch Agenturlösungen ersetzt oder in bestimmten Gebieten wird ein Hausservice eingerichtet. Es hat sich gezeigt, dass die Post seit der Revision des Postgesetzes den gesetzlich gewährten Spielraum immer konsequenter nutzt.

Der Bundesrat stellt fest, dass sich der Erreichbarkeitswert für Postdienste nicht wesentlich verändert, solange die Post mehrheitlich Poststellen in Agenturen umwandelt und keine ersatzlosen Schliessungen vornimmt. Bei der Umwandlung ist einzig der Zahlungsverkehr tangiert, da unter dem geltenden Recht in Agenturen keine Bareinzahlungen getätigt werden können. Somit liegen die Erreichbarkeitswerte noch immer weit über dem gesetzlichen Mindestwert von 90 %.

Gleichzeitig ist sich der Bundesrat bewusst, dass die von der Post umgesetzten Massnahmen beim Poststellennetz in der Bevölkerung und Wirtschaft als Leistungsabbau wahrgenommen werden können. Widerstand regt sich insbesondere bei den Bewohnern ländlicher Regionen. Der Bundesrat anerkennt die besondere Betroffenheit einzelner Personen oder Regionen.

Umwandlungen von Poststellen in Agenturen können allerdings auch gewisse Vorteile bringen. So verfügen die Agenturen in der Regel über attraktivere und vor allem längere Öffnungszeiten. Die Agenturleistung kann dem Agenturpartner zu mehr Kundschaft und zusätzlichen Einnahmen verhelfen und so zu einer höheren Rentabilität beitragen.

Eine Messung anhand regionaler Kriterien, wie sie die PostCom vorschlägt, hätte eine Ausdehnung des heutigen Versorgungsgrads zur Folge. Damit würden bedeutend höhere Kosten anfallen, welche die langfristige Eigenfinanzierung der Grundversorgung allenfalls gefährden könnten.

Die Post hat Ende Oktober 2016 angekündigt, die laufende Entwicklung der Zugangsmöglichkeiten in den kommenden Jahren weiterzuführen. Künftig sollen aber die Kantone und die Bevölkerung in den Gemeinden stärker in die Netzentwicklung involviert werden. Zusätzlich zu den gesetzlichen Erreichbarkeitskriterien sollen neu auch regionale Kriterien und Bedürfnisse berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat zurzeit davon ab, Vorschläge für Anpassungen bei den Vorgaben der regionalen Versorgung mit bedienten Zugangspunkten (Poststellen und Agenturen) zu unterbreiten. Er ist aber bereit, die Bedürfnisse der Bevölkerung hinsichtlich der Grundversorgungsdienste im Postbereich zu untersuchen. Gleichzeitig wird er die Umsetzung der von der Post angekündigten Massnahmen in den kommenden Monaten aufmerksam beobachten. Damit verfolgt er die Situation aktiv und stellt Grundlagen für die weitere politische Diskussion bereit.

4.3.3 Schliessungsverfahren Poststellen

4.3.3.1 Ausgangslage

Art. 14 Abs. 6 PG verpflichtet die Post, vor der Schliessung oder Verlegung eines bedienten Zugangspunktes die betroffenen Gemeinden anzuhören und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Kommt keine einvernehmliche Lösung zustande, hat die Gemeinde die Möglichkeit, an die PostCom zu gelangen, welche ein Schlichtungsverfahren durchführt. Die PostCom gibt innerhalb von sechs Monaten nach der Anrufung durch die Gemeinde eine unverbindliche Empfehlung ab. Sie prüft, ob die Post das Anhörungsverfahren korrekt durchgeführt hat, ob die Vorgaben zur Erreichbarkeit nach Art. 33 VPG eingehalten bleiben und ob der Entscheid die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt.

Art. 33 VPG bezieht sich ausschliesslich auf die Erreichbarkeit der postalischen Grundversorgung. Unerwähnt bleiben in Art. 14 Abs. 6 PG i.V.m. Art. 34 VPG die Grundversorgungsdienstleistungen des Zahlungsverkehrs nach Art. 32 PG und Art. 43 f. VPG. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs bei Schliessungs- und Verlegungsverfahren von Relevanz sind und ob in der Folge auch die für die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsleistungen zuständige Behörde (BAKOM) in das Verfahren einzubeziehen wäre.

4.3.3.2 Entstehung der gesetzlichen Grundlage

Das Schliessungsverfahren geht auf Art. 7 der am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen VPG²⁹ zurück, in welcher festgehalten wurde, dass bei Schliessungen und Verlegungen von Poststellen ein Verfahren vor der damaligen Kommission Poststellen angestrebt werden kann, wenn keine einvernehmliche Lösung zwischen Post und Gemeinde zustande kam. Im damals geltenden PG vom 30. April 1997³⁰ war die Grundversorgungsverpflichtung für Postdienste und Zahlungsverkehr unter dem Titel „Universaldienst“ der Post übertragen worden. Die Vorgaben bezüglich Erreichbarkeit und Zugang bezogen sich damit auf den Universaldienst als Ganzes und die Kommission Poststellen beurteilte im Schlichtungsverfahren sowohl die Auswirkungen auf den Zugang zu den Postdiensten wie auch zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Im totalrevidierten PG sollte das Verfahren grundsätzlich beibehalten werden.³¹ Der Ausschluss des Zahlungsverkehrs vom Verfahren vor der PostCom entspricht damit nicht dem politischen Willen des Gesetzgebers.

4.3.3.3 Schliessungs- und Verlegungsverfahren nach Art. 34 VPG

Im neuen PG wurden die beiden Grundversorgungsaufträge bewusst systematisch getrennt und verschiedenen Aufsichtsbehörden unterstellt (Vgl. Ziff. 4.5.1). Das Schlichtungsverfahren wird von der PostCom durchgeführt. Art. 34 Abs. 5 Bst. a-c VPG führt auf, welche Kriterien die PostCom bei einer geplanten Schliessung oder Verlegung von bedienten Zugangspunkten zu prüfen hat (vgl. Ziff. 4.3.3.1). Bst. b verweist darauf, dass die Vorgaben nach Art. 33 VPG eingehalten bleiben müssen. Darin ist die Erreichbarkeitsvorgabe für postalische Dienstleistungen in der Grundversorgung geregelt. Die Erreichbarkeitsvorgabe für Grundversorgungsdienstleistungen des Zahlungsverkehrs ist demgegenüber in Art. 44 VPG präzisiert, weshalb diese Dienstleistungen in den im Schliessungsverfahren einzuhaltenden Kriterien nicht enthalten sind.

Die getrennte Regelung der beiden Grundversorgungsaufträge im Gesetz hat zur Folge, dass die Einhaltung des Zugangs zum Zahlungsverkehr bei der Schliessung und Verlegung von Poststellen vom Wortlaut und von der Systematik her nicht mehr enthalten ist. Da der Gesetzgeber von der grundsätzlichen Beibehaltung des Verfahrens für beide Grundversorgungsbereiche ausging, finden sich auch keinerlei Hinweise darauf, dass der Zahlungsverkehr im Schliessungsverfahren absichtlich unberücksichtigt bleibt.

Durch die separate Regelung der beiden Grundversorgungsbereiche untersteht die Aufsicht über die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs dem BAKOM (Art. 63 VPG). Dies hat jedoch auch zur Folge, dass die PostCom im Zusammenhang mit der Schliessung oder Verlegung von Poststellen und Agenturen für den Zahlungsverkehr über keine gesetzliche Grundlage für die Überprüfung der Erreichbarkeitsvorgabe von Art. 44 VPG verfügt.

4.3.3.4 Heutige Praxis

Das PG und die dazugehörige Ausführungsverordnung halten fest, dass die Post ein flächendeckendes Poststellen- und Agenturnetz betreibt. Dabei unterscheidet die Erreichbarkeitsvorgabe in Art. 33 VPG nicht zwischen Poststelle und Agentur. Solange in allen Raumplanungsregionen eine Poststelle vorhanden ist, kann das restliche Zugangsnetz grundsätzlich durch Agenturen abgedeckt werden. Für

²⁹ AS **2003** 4753

³⁰ AS **1997** 2452

³¹ AB **2009** S 1145: Votum Kommissionssprecher Bieri

die postalische Grundversorgung spielt dies grundsätzlich keine Rolle, da die Agenturen das gesamte Angebot der Postdienstleistungen anbieten.

Hingegen kann im Bereich der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs die Poststelle nicht mit einer Agentur gleichgesetzt werden. So dürfen in einer Agentur aufgrund finanzmarktrechtlicher Bestimmungen keine Bareinzahlungen vorgenommen werden. Die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle hat somit insbesondere Auswirkungen auf das Angebot und die Erreichbarkeit von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs.

Die beteiligten Behörden (PostCom und BAKOM) haben in der Folge die pragmatische Praxis eingeführt, dass die Stellungnahme des BAKOM hinsichtlich der Grundversorgungsleistungen des Zahlungsverkehrs jeweils der Empfehlung der PostCom hinzugefügt wird. Die Post lässt dem BAKOM ohne Anerkennung einer entsprechenden Pflicht ebenfalls ein Dossier der jeweiligen Schliessungen oder Verlegungen zukommen. Sie macht darüber hinaus jedoch geltend, dass zwischen Post und BAKOM kein weiterer direkter Kontakt bezüglich Schliessungen und Verlegungen von Poststellen geführt werden sollte, da das Verfahren formell zwischen der PostCom und der Post stattfindet.

4.3.3.5 Schlussfolgerung

Damit künftig die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs im Verfahren nach Art. 14 Abs. 6 PG i.V.m. Art. 34 VPG ebenfalls rechtsverbindlich einbezogen wird, wird vorgeschlagen, das Verfahren bei Schliessungen und Verlegungen von Poststellen und Agenturen mit der Erreichbarkeit von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu ergänzen. Dabei soll das BAKOM wie bis anhin die Erreichbarkeit der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs prüfen und eine Stellungnahme abgeben. Die PostCom soll dann in ihrer Empfehlung die Stellungnahme des BAKOM übernehmen.

4.3.4 Hauszustellung

4.3.4.1 Gesetzliche Grundlage

Art. 14 Abs. 3 PG hält den Grundsatz fest, wonach die Post eine Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen gewährleisten muss. Gleichzeitig sieht die Bestimmung vor, dass der Bundesrat für Haushalte, welche nur mit unverhältnismässigen Schwierigkeiten erreichbar sind, Ausnahmen vorsehen kann. Diese sind in Art. 31 VPG konkretisiert. Mindestens fünf ganzjährig bewohnte Häuser auf einer maximalen Fläche von einer Hektare bilden eine Siedlung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 PG. Des Weiteren müssen alleinstehende ganzjährig bewohnte Häuser bedient werden, wenn die Wegzeit für die Bedienung von der Siedlung aus insgesamt höchstens zwei Minuten beträgt. Gemäss Art. 31 Abs. 2 VPG ist die Post bei unverhältnismässigen Schwierigkeiten wie schlechten Strassen, eine Gefährdung des Zustellpersonals, anderslautende Vereinbarungen auf freiwilliger Basis oder Nichteinhalten der Vorgaben für den Briefkastenstandort von der Zustellpflicht befreit.

Besteht keine Pflicht zur Hauszustellung, so hat die Post eine entsprechende Ersatzlösung anzubieten. Art. 31 Abs. 3 VPG nennt als Beispiele eine Reduktion der Zustellfrequenz oder einen anderen Zustellpunkt. Ob es sich um eine Siedlung im Sinne der VPG bzw. ein zu einer Siedlung gehörendes Haus handelt, hat die Post im Einzelfall zu klären. Im Fall der Einrichtung einer Ersatzlösung muss die Post die betroffene Partei im Voraus anhören. In einem Streitfall kann die PostCom angerufen werden. Diese prüft, ob die Post die Bestimmung zur Hauszustellung korrekt anwendet und verfügt gegenüber der Post. Die Verfügung ist anfechtbar.

Mit dem Instrument der Ersatzlösung wollte der Gesetzgeber die bis zur Revision geltende Praxis weiterführen. Der Post sollte so die Möglichkeit gegeben werden, in den durch Zersiedelung geprägten Gebieten eine effiziente Zustellung umzusetzen und gleichzeitig dem Grundversorgungsauftrag Rechnung zu tragen.

4.3.4.2 Vorbringen der Stakeholder

Die PostCom bringt vor, dass die Post seit Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung die Umsetzung von Art. 31 VPG so auslegt, dass ein systematischer Rückgang der Hauszustellung in schwach besiedelten Gebieten resultiert. Die Post lege dabei die in Art. 31 VPG neu eingeführten Kriterien hinsichtlich Siedlungsbegriff und Wegzeiten strikt wörtlich aus und stelle die Zustellberechtigung von Haushalten, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllen, grundsätzlich in Frage. Dies führe dazu, dass die Erfüllung des Grundsatzes einer angemessenen Grundversorgung in allen Landesteilen fraglich sei.

Die Post bringt vor, dass sie rechnerische Modelle entwickelt habe, um eine für alle Empfänger rechtsgleiche Anwendung des Siedlungsbegriffs und der Berechnung der Wegzeiten zu gewährleisten. Zu diesem Zweck hat sie in ihrer Datenbank für alle Haushalte der Schweiz die entsprechenden Daten hinterlegt und kann so für jedes einzelne Haus berechnen, ob sie zur Hauszustellung verpflichtet ist. Die Post will mittels den Berechnungsmodellen im Massengeschäft der Hauszustellung eine gesetzeskonforme und einheitliche Praxis herleiten. Sie weist darauf hin, dass sie den ihr im PG zugestandenen Ermessensspielraum bei Weitem nicht ausschöpfe und nur in besonders unverhältnismässigen Fällen von der Hauszustellung absehe.

4.3.4.3 Schlussfolgerung

Laut Jahresbericht 2015 der PostCom hat die Post die Hauszustellung bei insgesamt 1 794 037 Adressen bzw. 1 715 157 ganzjährig bewohnten Häusern in 1005 Fällen nicht regulär vorgenommen³². Ob die PostCom die von der Post entwickelten Modelle zur Hauszustellung akzeptiert oder im Einzelfall prüft, ist eine Umsetzungsfrage, welche nicht durch Gesetz und Verordnung zu regeln ist. Im Gegenzug verbietet das Gesetz und die Verordnung die generelle Überprüfung der Post, bei welchen Haushalten die Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 2 VPG erfüllt sind, nicht. Entsprechende Umsetzungsfragen sind jeweils im Einzelfall durch die zuständigen Gerichte zu klären.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Hauszustellung einen wesentlichen Aspekt der postalischen Grundversorgung darstellt, um die gesamte Bevölkerung angemessen mit den elementaren Postdiensten zu versorgen. Die jüngsten Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des totalrevidierten PG stossen in der Bevölkerung und der Politik auf Widerstand. So sind zurzeit im Parlament Vorstösse hängig, welche eine restriktivere Handhabung der Ausnahmemöglichkeiten von der Hauszustellung durch die Post fordern. Sie machen geltend, dass der Gesetzgeber bei der Erarbeitung des geltenden PG den damaligen Status quo festhalten wollte. Die Post jedoch nutze den ihr gewährten Handlungsspielraum.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat zurzeit davon ab, Vorschläge für Anpassungen bei den Vorgaben an die Hauszustellung (inkl. Ersatzlösungen) zu unterbreiten. Er wird die laufende Entwicklung im In- und Ausland in den kommenden Monaten aufmerksam verfolgen und die Bedürfnisse der Bevölkerung diesbezüglich untersuchen. Damit verfolgt er die Situation aktiv und stellt Grundlagen für die weitere politische Diskussion bereit.

4.3.5 Massensendungen

Als Massensendungen gelten Sendungen, für welche der Absenderin oder dem Absender gestützt auf einen schriftlichen Vertrag oder Beleg eine Rechnung gestellt wird³³. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um inhaltsgleiche Massensendungen oder um grosse Mengen von verschiedensten Sendungen

³² PostCom 2015, S. 20

³³ Erläuterungsbericht zur VPG, S. 16

handelt. Massensendungen müssen von der Post wie die Einzelsendungen entgegen genommen, befördert und zugestellt werden (Art. 14 Abs. 1 PG). Sie wurden vom Gesetzgeber bewusst in den Grundversorgungsauftrag der Post aufgenommen, um sicherzustellen, dass Massensendungen in den diversen Zugangspunkten der Post angenommen und die Preise nach den für die Grundversorgung definierten Grundsätzen festgelegt werden³⁴.

4.3.5.1 Massensendungen als Teil der postalischen Grundversorgung

Die Gründe, welche 2010 zur Aufnahme von Massensendungen in die Grundversorgung geführt haben, bleiben bis heute bestehen. Obwohl die Geschäftskunden die Dienstleistungen alternativer Postdiensteanbieterinnen nutzen können, bleiben sie für die Sendungen im Monopol auf die Post angewiesen. Es ist daher sinnvoll, die Massensendungen in der Grundversorgung zu belassen, an welche bestimmte Pflichten geknüpft sind. Damit ist die Post zwar in diesem Bereich bei der Angebotsausgestaltung eingeschränkt, die Finanzierung der Grundversorgung wird jedoch kaum tangiert.

4.3.5.2 Schlussfolgerung

Zurzeit sieht der Bundesrat davon ab, die Frage nach dem Umfang der postalischen Grundversorgung für Geschäftskunden zu vertiefen.

4.3.5.3 Massensendungen als Teil des reservierten Bereiches

Bei der Ausarbeitung der aktuellen Gesetzgebung hat der Bundesrat vorgeschlagen, die Massensendungen bis 50 g im Restmonopol der Post zu belassen, da diese einen grossen Teil des Sendevolumens ausmachen und somit zur eigenständigen Finanzierung der Grundversorgung durch die Post beitragen³⁵. Der reservierte Dienst der Post umfasst demnach sowohl inländische Einzel- als auch Massensendungen mit einem Gewicht bis 50 g (Art. 18 PG).

Bei einem Ausschluss der Massensendungen aus dem Monopol der Post, wie vom Verband KEP&Mail und economiesuisse gefordert, würden die aus dem Monopol stammenden Umsatzerlöse schätzungsweise um rund einen Drittel sinken (Basis: durchschnittliche Jahresumsätze 2014 und 2015).

4.3.5.4 Schlussfolgerung

Der Bundesrat hat im Herbst 2015 empfohlen, das Restmonopol der Post beizubehalten, insbesondere weil die vollständige Öffnung in Europa bisher nicht die gewünschte Wirkung gezeigt hat. Angesichts der anhaltend tiefen Wettbewerbsintensität sowohl in der Schweiz als auch in Europa nach der schrittweisen Briefmarktöffnung hielt der Bundesrat eine Revision der jüngsten Gesetzgebung nicht für angebracht. Der Bundesrat sieht daher von einer erneuten Überprüfung des Restmonopols nach so kurzer Zeit ab.

4.3.6 Nettokosten der Grundversorgung und Nettokostenausgleich

4.3.6.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Totalrevision des PG hatte der Bundesrat dem Parlament die vollständige, wenn auch stufenweise Marktöffnung vorgeschlagen. Der Gesetzesentwurf enthielt denn auch einen Vorschlag

³⁴ AB 2010 N 1469: Votum Germanier; AB 2010 N 1471: Votum Hämmerle; AB 2010 S 1034: Votum Kommissionsberichterstatteer Bieri

³⁵ BBI 2009 5224

für einen Finanzierungsmechanismus für die Zeit nach der Aufhebung des Restmonopols. Dieser wäre dann zur Anwendung gekommen, wenn die Grundversorgungsaufträge nicht eigenwirtschaftlich zu erbringen gewesen wären. Für den Fall, dass die Grundversorgungspflicht zu einer Nettobelastung der Post geführt hätte, wurde im Gesetzesentwurf eine auch in anderen Sektoren übliche Abgeltung auf Basis der Nettokosten der Grundversorgung vorgesehen. Bei der Rückweisung der vollen Marktöffnung durch die Bundesversammlung im Zuge der Differenzbereinigung zum revidierten Postgesetz wurden auch diese Bestimmungen konsequenterweise aus dem PG gestrichen.

Der Verordnungsgeber hat in den Ausführungsbestimmungen dennoch Grundsätze zur Berechnung und Verwendung von Nettokosten der Grundversorgung geregelt. Dies, weil es mit Blick auf die damals noch ungewisse Weiterentwicklung des Postmarktes im Zusammenhang mit der in Art. 35 PG verankerten Postmarktevaluation als sinnvoll angesehen wurde, die entsprechenden Nettokosten der Grundversorgung zu kennen.

Der Nettokostenausgleich nach Art. 51 Abs. 1 VPG erlaubt der Post, maximal die Nettokosten der Grundversorgung des Vorjahres mit Transferzahlungen zwischen den Konzernbereichen auszugleichen. So können innerhalb der Grundversorgung Defizite einzelner Dienstleistungen mit Überschüssen anderer Dienstleistungen ausgeglichen werden. Die Post verteilt die Last der Grundversorgung auf diejenigen Dienstleistungen und Konzernbereiche, welche diese wirtschaftlich am besten tragen können. Der Nettokostenausgleich hat keinen Einfluss auf das finanzielle Ergebnis auf Stufe Konzern. Hingegen beeinflusst er die Ergebnisse von PostFinance, PostLogistics, PostMail sowie Poststellen und Verkauf.

4.3.6.2 Aktuelle Situation

Die Nettokosten der Grundversorgung stellen kein echtes Defizit dar. Es handelt sich um eine fiktive Last, welche die Post ohne Grundversorgungspflicht vermeiden könnte. Die Nettokosten ergeben sich aus der Differenz zwischen dem Ergebnis, welches die Post mit der Grundversorgungspflicht erwirtschaftet (Ist-Zustand) und dem Ergebnis, welches sie erzielen würde, wenn sie die Grundversorgung nicht erbringen müsste. Die Höhe hängt somit wesentlich von den Annahmen ab, die einem hypothetischen Szenario (keine Grundversorgungspflicht der Post) zugrunde gelegt werden. Der Wert ermöglicht keinen direkten Rückschluss auf die Finanzlage des Konzerns.

Der Ausgleichsmechanismus (Nettokostenausgleich) wird von verschiedenen Akteuren kritisiert. Neben der fehlenden gesetzlichen Grundlage wird bemängelt, dass der Ausgleich es der Post erlaube, eine Kostenschlüsselung zulasten der Grundversorgung vorzunehmen, indem sie einen höheren Kostenblock wettbewerbsintensiver Bereiche via Nettokostenausgleich auf wenig wettbewerbsintensive Unternehmensbereiche verschieben könne. Unrentable Sparten würden durch rentable Bereiche kostenmässig entlastet bzw. Ergebnisse der Unternehmensbereiche und Konzerngesellschaften würden mit Monopolüberschüssen optimiert. Es wird geltend gemacht, dass der Nettokostenausgleich zu Marktverzerrungen führen könne. So wird angeführt, dass der Zahlungsverkehr und damit PostFinance von diesem Mechanismus profitiere, was aus wettbewerbspolitischer Sicht stossend sei. Der Nettokostenausgleich unterlaufe zudem das Quersubventionierungsverbot, in dem dessen Überprüfung auf den Kosten und Erlösen *nach* Vornahme des Nettokostenausgleichs basiere.

Die Post legt dar, dass mit Hilfe des Nettokostenausgleichs der Beitrag von profitablen Dienstleistungen an die Finanzierung der Grundversorgung transparent dargestellt und gegenüber dem PUE und der WEKO geltend gemacht werden kann. Ohne den Ausgleich würde die Preisregulierung von profitablen Dienstleistungen aus dem Zusammenhang gerissen. Als Folge würde die Post ihre einzige Finanzierungsquelle verlieren und es müsste ein alternativer Finanzierungsmechanismus eingeführt werden.

4.3.6.3 Schlussfolgerung

Solange das Briefmonopol beibehalten wird, ist die jährliche Neuberechnung der Nettokosten der Grundversorgung aus materieller Sicht nicht notwendig. Mit dem Verzicht der jährlichen Berechnung könnte der Aufwand sowohl für die Post als auch für die PostCom deutlich reduziert werden. Der Bundesrat beabsichtigt, die Finanzierungssituation der Post sowie die verschiedenen Finanzierungsinstrumente im Gesamtkontext vertieft zu analysieren. Dabei sind auch künftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Gestützt auf die Ergebnisse können geeignete Massnahmen getroffen werden. Im Falle eines Festhaltens an der Berechnung der Nettokosten und am Nettokostenausgleich wären die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

4.3.7 Quersubventionierungsverbot

4.3.7.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 19 PG darf die Post Erträge aus dem reservierten Bereich zur Deckung der Kosten aus der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs verwenden. Hingegen ist es ihr untersagt, Monopolerträge zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb der beiden Grundversorgungsaufträge zu verwenden. Das Quersubventionierungsverbot gilt für die Post und ihre Postkonzerngesellschaften.

Die Post muss die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots jährlich nachweisen. Um diesen Nachweis erbringen zu können, muss sie ihr Rechnungswesen so ausgestalten, dass die Kosten und Erlöse der einzelnen Dienstleistungen separat ausgewiesen werden können. Die PostCom kann auf Anzeige hin oder von Amtes wegen die Post verpflichten, die Einhaltung im Einzelfall nachzuweisen. Für die Überprüfung der Einhaltung ist gemäss VPG ein unabhängiges Revisionsunternehmen einzusetzen. In den vergangenen Jahren hat das beauftragte Unternehmen gegenüber der PostCom regelmässig bestätigt, dass der jährliche Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots erbracht wurde³⁶.

Das Quersubventionierungsverbot stützt sich auf den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 94 Abs. 1 BV und soll verhindern, dass mit den Erträgen aus dem gesetzlich garantierten Monopol der freie Wettbewerb verzerrt wird. Grundsätzlich ist die Post gehalten, die Grundversorgung mit ihren Umsatzerlösen zu finanzieren. Aus diesem Grund muss sie ihre Preise in der Regel kostendeckend festsetzen³⁷. Da dies jedoch aufgrund gesetzlicher oder politischer Vorgaben nicht in jedem Fall möglich ist, sieht das PG vor, dass die Kosten der Grundversorgung in erster Linie mit den Umsatzerlösen aus dem reservierten Dienst und in zweiter Linie mit denjenigen der anderen Dienstleistungen gedeckt werden. Defizite entstehen insbesondere dort, wo das Postrecht systematische Kostenunterdeckungen einzelner Dienstleistungen in Kauf nimmt, weil dies für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung in allen Landesgegenden notwendig ist. Zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts ist es gleichzeitig zwingend, dass eine Kostenunterdeckung durch einen Gewinn bei anderen Dienstleistungen kompensiert wird. Mit anderen Worten muss die Post einzelne Dienstleistungen unter den Kosten der Leistungserbringung anbieten, bei anderen Dienstleistungen hingegen muss sie Preise durchsetzen können, welche über den Kosten liegen. Die Kontrolle, ob die Vorgabe der Wirtschaftlichkeit gemäss Art. 16 Abs. 1 PG eingehalten ist, obliegt dem Preisüberwacher. Er überprüft die Gesetzeskonformität auf Gesuch hin oder von Amtes wegen (Ex-post-Regelung).

³⁶ Vgl. exemplarisch PostCom 2015, S. 27

³⁷ BBI 2009 5222

4.3.7.2 Forderung

An der heutigen Regelung bemängelt die PostCom, dass die Post eine Quersubventionierung aus dem Monopol in den nicht-reservierten Bereich der Grundversorgung, in welchem die Post in Konkurrenz zu alternativen Anbieterinnen steht, vornehmen könne. Dies führe zu Wettbewerbsverzerrungen, beeinträchtige oder verunmögliche Markteintritte und könne auch zu einer marktbeherrschenden Stellung der Post beitragen.

Die PostCom fordert deshalb, die Quersubventionierung wie vormals in der EU grundsätzlich auf den Monopolbereich zu begrenzen. Die Richtlinie 2002/39/EG³⁸ besagte, dass die Quersubventionierung von Grundversorgungsdiensten ausserhalb des Monopols mit Monopoleinnahmen verboten war. Ausgenommen waren diejenigen Fälle, in welchen dies unverzichtbar war, um spezifische Grundversorgungsverpflichtungen zu erfüllen, welche im Wettbewerbsbereich erbracht werden mussten (Art. 12). Eine Quersubventionierung aus dem Monopol in den nicht-reservierten Bereich setzte somit zwingend voraus, dass die Erbringung der Grundversorgungsleistung ohne entsprechende finanzielle Unterstützung nicht möglich war. Das Postunternehmen musste ex-ante den Nachweis erbringen, dass eine bestimmte Dienstleistung unmöglich dauerhaft selbsttragend erbracht werden konnte. Die Bestimmung wurde 2008 mit Blick auf den Übergang zu einem voll für den Wettbewerb geöffneten Markt in dieser Form aufgehoben.

4.3.7.3 Schlussfolgerung

Bereits im geltenden PG sind Quersubventionen innerhalb der Grundversorgung ausschliesslich zur Deckung deren Kosten erlaubt. Defizitäre Postdienste des nicht-reservierten Bereichs dürfen mit Monopolüberschüssen ausgeglichen, jedoch nicht darüber hinausgehend entlastet bzw. verbilligt werden. Um sicherzustellen, dass die Post defizitäre Dienstleistungen des nicht-reservierten Bereichs nicht unbührend entlastet, wäre auf Verordnungsstufe eine ausdrückliche Nachweispflicht zu verankern. Die Prüfung der Einhaltung würde der PostCom obliegen. Die Post müsste der PostCom im Rahmen der Nachweiserbringung künftig umfassenden Einblick in ihr Rechnungswesen gewährleisten.

4.4 Schlichtungsstelle

4.4.1 Legitimation zum Schlichtungsverfahren

4.4.1.1 Gesetzliche Grundlage

Gemäss Art. 29 Abs. 2 PG kann bei Streitigkeiten zwischen Kundinnen und Kunden sowie Postdiensteanbieterinnen jede Partei die Schlichtungsstelle³⁹ anrufen. Als Kundinnen und Kunden werden die Absenderinnen und Absender der Postdienste bezeichnet. Zwischen Absenderin oder Absender und Postdiensteanbieterin besteht ein Frachtvertragsverhältnis gemäss Art. 440 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR)⁴⁰. Die Empfängerinnen und Empfänger von Postdiensten sind nicht Kundin-

³⁸ Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft (ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21)

³⁹ www.ombud-postcom.ch

⁴⁰ SR 220

nen und Kunden im Sinne des PG und deshalb auch nicht legitimiert, von sich aus an die Schlichtungsstelle zu gelangen. Die unabhängige Schlichtungsstelle hat am 15. Oktober 2013 ihre Tätigkeit aufgenommen.

4.4.1.2 Problematik

In der Praxis hat sich gezeigt, dass das fehlende Vertragsverhältnis zwischen Postdienstanbieterin und Empfängerinnen und Empfänger oft ein Problem darstellt. Bei Verlust oder Beschädigung einer bereits im Voraus bezahlten Sendung sind letztere die Geschädigten und aufgrund der fehlenden Legitimation zur Einreichung eines Schlichtungsbegehrens in einer benachteiligten Rolle. Die Absenderinnen und Absender sind ihrerseits häufig nicht an einer Intervention interessiert. Sie erbringen höchstens den Nachweis, dass der Versand erfolgt ist. Angesichts der Zunahme des nationalen und grenzüberschreitenden Online-Handels besteht heute vermehrt das Bedürfnis der Käuferschaft, selbst ein Begehren um Durchführung eines Schlichtungsverfahrens stellen zu können und einen erlittenen Schaden geltend zu machen.

Probleme entstehen auch, wenn die Empfängerinnen und Empfänger die Ware zurücksenden und diese auf dem Rückweg beschädigt wird oder verloren geht. Unklar ist in diesen Fällen, ob die Empfängerinnen und Empfänger nun zu Absenderinnen und Absendern werden oder ob sie die Empfängerrolle beibehalten. Es ist stossend, wenn sie für den Schaden haften, als Empfängerinnen und Empfänger im Gegenzug aber nicht legitimiert sind, gegen die Postdienstanbieterin vorzugehen.

Weiter können die Empfängerinnen und Empfänger auch beim Verlust eines Briefes ein rechtlich geschütztes Interesse daran haben, gegen die Postdienstanbieterin auf einfache Art und Weise vorgehen zu können.

4.4.1.3 Sinn und Zweck

Mit Errichtung einer Schlichtungsstelle bezweckte der Gesetzgeber, den Konsumentinnen und Konsumenten ein Verfahren zu Verfügung zu stellen, mit welchem sie auf einfache und kostengünstige Weise Streitigkeiten mit Anbieterinnen vorbringen können.

Der Wortlaut von Art. 29 Abs. 2 PG legitimiert explizit nur die Anbieterin und die Kundinnen und Kunden, die Schlichtungsstelle anzurufen. Es stellt sich die Frage, ob es sich um eine echte oder unechte Lücke im Gesetz handelt bzw. ob der Gesetzgeber die Empfängerinnen und Empfänger bewusst ausschliessen wollte (qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers) oder ob das Gesetz diesbezüglich schlicht unvollständig ist und die Lücke dementsprechend gefüllt werden darf.

Gegen die Annahme eines qualifizierten Schweigens spricht die bereits in der Botschaft verankerte grundsätzliche Absicht, die schwächere Position der Kundinnen und Kunden im Markt zu stärken⁴¹. Zudem ist die Terminologie in der Botschaft des Bundesrates nicht einheitlich. So wird sowohl das Begriffspaar «Kundinnen und Kunden» als auch «Konsumentinnen und Konsumenten»⁴² verwendet. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass es nicht beabsichtigt war, nur Kundinnen und Kunden im engeren Sinn als legitimiert gelten zu lassen bzw. die Endkonsumenten auszuschliessen. Vielmehr sollte der schwächeren Partei ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, mit welchem sie auf einfache und kostengünstige Unterstützung erlangen kann. In den oben geschilderten Dreieckskons-

⁴¹ BBI 2009 5232

⁴² BBI 2009 5183

tellationen mit Online-Unternehmen als Absender ist die Endkonsumentin oder der Endkonsument oftmals die schwächste und schutzbedürftigste Partei und sollte daher ebenfalls die Möglichkeit haben, direkt an die Schlichtungsstelle zu gelangen.

Ein weiteres Argument ist die rechtliche Qualifizierung des vorliegenden Frachtvertragsverhältnisses. Da Absenderin und Empfängerin nicht identisch sind, liegt ein Dreiparteienverhältnis vor. In diesem Fall handelt es sich beim Frachtvertrag um einen Vertrag mit Schutzwirkung zugunsten Dritter (Art. 112 OR). Dieser erlaubt einem am Vertrag nicht beteiligten Dritten (Empfängerin), eigene (quasi-)vertragliche Schadenersatzansprüche geltend zu machen. Auch wenn es sich beim Schlichtungsverfahren um ein freiwillig durchzuführendes Vorverfahren handelt, ist es analog der späteren Aktivlegitimation der Empfängerinnen und Empfänger sinnvoll, diese auch bereits zur Anrufung der Schlichtungsstelle zu legitimieren. Angesichts der hohen Erfolgsquote von 98 % ist dies auch im Sinne einer effizienten und kostengünstigen Streiterledigung⁴³.

4.4.1.4 Schlussfolgerung

Gemäss Auskunft der Schlichtungsstelle reichen in etwa einem Viertel der Fälle Empfängerinnen oder Empfänger ein Schlichtungsgesuch ein. Mit der Begründung, dass die Absenderin oder der Absender den Kaufpreis bereits erhalten hat, tritt die Schlichtungsstelle in solchen Fällen trotz fehlender Legitimation auf das Begehren ein. Die Postdienstanbieterinnen würden sich in diesen Fällen anfänglich oft auf den Standpunkt stellen, dass sie mit der Empfängerin oder dem Empfänger gar keinen Vertrag hätten und deshalb auch nicht bereit seien, den entstandenen Schaden zu ersetzen. Trotzdem konnten laut Schlichtungsstelle bisher alle so gelagerten Fälle auf dem Verhandlungsweg gelöst und die Erfolgsaussichten können auch weiterhin als hoch eingestuft werden. Aus diesen Gründen wäre es sinnvoll, das Gesetz mit der geltenden, gut funktionierenden Praxis in Einklang zu bringen und auch die Empfängerinnen und Empfänger zur Anrufung der Schlichtungsstelle zu legitimieren.

4.4.2 Behandlungsgebühr

4.4.2.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 29 Abs. 3 Satz 1 PG bezahlt eine Behandlungsgebühr, wer die Schlichtungsstelle anruft. Einzelheiten dazu wurden weder im PG noch in der entsprechenden Ausführungsbestimmung (Art. 71 Abs. 1 VPG) geregelt. Die Anbieterin von Postdiensten trägt die Verfahrenskosten abzüglich der Behandlungsgebühr. Der Bundesrat hat die PostCom zum Erlass von Behandlungsgebühren ermächtigt. Die PostCom hat gestützt darauf in Art. 5 Abs. 1 des Gebührenreglements der PostCom vom 26. August 2013⁴⁴ eine Behandlungsgebühr von 20 Franken festgelegt.

Mit der Einführung einer Behandlungsgebühr wollte der Gesetzgeber die Fälle von missbräuchlichem Anrufen der Schlichtungsstelle minimieren. Personen mit von vornherein unbegründeten Anliegen sollten davon abgehalten werden, ein Schlichtungsbegehren zu stellen.

4.4.2.2 Schlussfolgerung

In der Praxis der Schlichtungsstelle hat sich gezeigt, dass der Zweck dieser gesetzlichen Bestimmung, Personen mit unbegründeten Anliegen vom Anrufen der Schlichtungsstelle abzuhalten, nicht erreicht

⁴³ Jahresbericht 2015 der Schlichtungsstelle. Kann abgerufen werden unter: www.ombud-postcom.ch > Dokumente (zuletzt besucht: 3.8.2016)

⁴⁴ www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung (zuletzt besucht: 3.8.2016)

wird. Hinzu kommt, dass die Behandlungsgebühr der Kundin oder dem Kunde ohnehin von der Anbieterin zurückzuerstatten ist, wenn der Schlichtungsentscheid zugunsten der Kundin oder des Kunden ausfällt.

Die heutige Bestimmung im PG lässt der zuständigen Behörde kein Ermessen, ob sie eine Behandlungsgebühr erheben will oder nicht. Um der Behörde im Einzelfall mehr Spielraum zu geben, sollte die geltende zwingende Vorschrift durch eine Kann-Bestimmung ersetzt werden. Die PostCom kann Näheres dazu in ihrem Geschäftsreglement vorsehen.

4.5 Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

4.5.1 Ziel der Trennung der Grundversorgungsaufträge

Der Gesetzgeber hat den Grundversorgungsauftrag 2010 aufgeteilt. Seither sind die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs separat geregelt (Art. 13 ff. resp. 32 f. PG; Art. 29 ff. resp. 43 ff. VPG). Mit der Trennung wurde bezweckt, den Umfang und die Finanzierung der beiden Grundversorgungsaufträge besser an die Bedürfnisse und Besonderheiten der zwei unterschiedlichen Märkte anzupassen⁴⁵. Neben den spezifischen Vorschriften zur Erbringung der Grundversorgungsdienstleistungen muss die Post bei der Erbringung ihrer Dienstleistungen weitere relevante gesetzliche Vorgaben in den verschiedenen Bereichen einhalten.

4.5.2 Gesetzlicher Auftrag

2012 legte der Bundesrat den Umfang des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr auf Verordnungsstufe detaillierter fest als in der Vergangenheit (Art. 43 VPG). Dabei stützte er sich insbesondere auf eine von der Universität Zürich durchgeführte Studie, in welcher die Bedeutung der Zahlungsverkehrsdienstleistungen der Post für die Bevölkerung und Wirtschaft sowie mögliche Konsequenzen einer Streichung bestimmter Leistungen aus der Grundversorgung analysiert wurden.

Die PostFinance, welche die Grundversorgungspflicht im Zahlungsverkehr erfüllt (Art. 2 Abs. 2 VPG), muss jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz das Eröffnen eines Zahlungsverkehrskontos, die Überweisung auf das Konto eines Dritten, die Bareinzahlung auf das eigene Konto und den Bargeldbezug von diesem sowie die Bareinzahlung auf das Konto eines Dritten anbieten (Art. 43 Abs. 1 VPG).

Dies sind die Dienstleistungen, welche für die Bevölkerung und die Wirtschaft als grundlegend notwendig erachtet wurden. Daher hielt man es für sinnvoll, die Post zu deren Erbringung zu verpflichten, um nicht Gefahr zu laufen, dass gewisse dieser Dienstleistungen aus Rentabilitätsgründen nicht mehr angeboten werden.

4.5.3 Aktuelle Situation

Seit dem Inkrafttreten der aktuellen Postgesetzgebung lässt sich gemäss Angaben der Post bei den Überweisungen am Postschalter auf das Konto eines Dritten jährlich ein Rückgang von 4 % feststellen. Trotzdem bleibt diese Dienstleistung in der Schweiz weiterhin rege genutzt: 2015 wurden in Poststellen 160 Millionen Einzahlungen vorgenommen, davon rund 128 Millionen Bareinzahlungen und 32 Millionen mit der Debitkarte der PostFinance. Zwar wird eine jährliche Zunahme der elektronischen Überweisungen von rund 5 % verzeichnet, dennoch macht deren Anzahl lediglich knapp die Hälfte aus (etwas weniger als 85 Mio. Transaktionen in 2015).

⁴⁵ BBI 2009 5202

Die PostFinance verwaltet derzeit mehr als 2,4 Millionen Konten für natürliche Personen und über 320 000 für juristische Personen mit Sitz in der Schweiz. Die Nachfrage stieg seit 2012 leicht an: Insbesondere nahm die Zahl der für Privatpersonen verwalteten Konten um 110 000 zu.

Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL führte im Auftrag des BAKOM eine Studie durch, welche einen Überblick über die Nutzung der verschiedenen Dienstleistungen und Zahlungsmittel in der Schweiz gibt. Daraus geht insbesondere hervor, dass Bargeldtransaktionen heute wie in der Vergangenheit einen hohen Stellenwert haben. In absoluten Zahlen ausgedrückt bleibt der Anteil der Barauszahlungen stabil. Pro Einwohnerin und Einwohner werden so knapp 7000 Franken pro Jahr überwiegend an Geldautomaten oder in den Poststellen bar bezogen. Der Bargeldumlauf ist in der Schweiz hoch (über 8000 Fr. pro Einwohner/in), so auch im Verhältnis zum BIP (etwas mehr als 10 %).⁴⁶

Die Kosten für das Anbieten von Zahlungsverkehrsdienstleistungen nehmen tendenziell zu. Bestimmte Dienstleistungen der Grundversorgung, insbesondere die Bareinzahlung auf das Konto eines Dritten, sind defizitär. Der Grundversorgungsauftrag ist für die Post jedoch insgesamt finanzierbar⁴⁷.

4.5.4 Schlussfolgerung

Angesichts der kürzlich erfolgten Festlegung des Umfangs des Grundversorgungsauftrags und der effektiven Nutzung der darin enthaltenen Leistungen besteht derzeit kein Anlass für eine Anpassung. Die tatsächlichen Bedürfnisse der Schweizer Wohnbevölkerung und der in der Schweiz ansässigen Unternehmen, aber auch die Finanzierbarkeit der Grundversorgung durch die PostFinance, werden weiterhin regelmässig beobachtet, um die von der PostFinance anzubietenden Dienstleistungen gegebenenfalls anzupassen.

Die in der Gesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen, welche es der PostFinance erlauben, in bestimmten Fällen alle oder einen Teil ihrer Dienstleistungen zu verweigern, führten zu keinen Problemen bei der Umsetzung und erscheinen angemessen. Die PostFinance kann insbesondere Geschäftsbeziehungen verweigern, wenn diese dem Geldwäschereigesetz widersprechen.

4.6 Vollzugsinstrumente BAKOM

Die Trennung der Grundversorgungsaufträge – Postdienste und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs – führte zur Schaffung zweier verschiedener Aufsichtsbehörden⁴⁸. Im PG werden dem BAKOM für seine neuen Aufgaben jedoch keine besonderen Befugnisse übertragen. Nur auf Verordnungsstufe wird das BAKOM als Fachbehörde des Departements mit einigen besonderen Aufgaben betraut, so insbesondere für die Aufsicht über die Grundversorgung im Zahlungsverkehr und für die Vorbereitung von Geschäften für den Bundesrat.

In der VPG wird die Zuständigkeit des BAKOM in Bezug auf die Aufsicht im 6. Kapitel 3. Abschnitt konkretisiert. Das BAKOM ist grundsätzlich für alle Aufgaben zuständig, welche nicht explizit einer anderen Behörde zugewiesen werden, sowie für die Policy-Aufgaben⁴⁹. Ausserdem verweist Art. 63

⁴⁶ BAKBASEL 2016, S. 20, 26

⁴⁷ PostCom 2015, S. 26

⁴⁸ Vgl. insb. BBl 2009 5202

⁴⁹ Erläuterungsbericht zur VPG, S. 30

VPG die Aufsicht über die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, die Beurteilung von Gesuchen um Zustellermässigung für Zeitungen und Zeitschriften im Rahmen der indirekten Presseförderung sowie die Aufgaben betreffend internationale Organisationen und Vereinbarungen in die Zuständigkeit des BAKOM.

Weder im PG noch in der VPG werden hingegen die Instrumente und Massnahmen aufgeführt, welche dem BAKOM zur Durchsetzung der Postgesetzgebung zur Verfügung stehen.

4.6.1 Grundversorgung im Zahlungsverkehr

4.6.1.1 Aktuelle Situation

Für die in Art. 63 Bst. a VPG definierte Aufsichtszuständigkeit des BAKOM im Bereich der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen werden keine Durchsetzungsinstrumente vorgesehen, welche bei einem Verstoss gegen die gesetzlichen Vorgaben ergriffen werden können.

An die Zuständigkeit des BAKOM geknüpft sind die in den Art. 54 und 64 VPG vorgesehenen Pflichten der Post. Die Post muss dem BAKOM jährlich einen Bericht über die Einhaltung der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs einreichen (Art. 64 Abs. 1 VPG). Diese Anforderung konkretisiert die Pflicht der Post, dem Bundesrat periodisch Bericht über die Erfüllung der ihr in Art. 33 PG übertragenen Pflichten zu erstatten. Weiter muss die Post dem BAKOM jährlich den Prozentsatz der ständigen Wohnbevölkerung melden, welche gemäss den Vorgaben des Bundesrats Zugang zum Zahlungsverkehr haben (Art. 54 Abs. 2 VPG). Das BAKOM genehmigt die Methode und die Instrumente zur Messung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs, welche zur Grundversorgung gehören (Art. 44 Abs. 3 VPG). Es kontrolliert und veröffentlicht die Ergebnisse zur Erreichbarkeit (Art. 54 Abs. 2 VPG). Die weiteren Aufgaben des BAKOM werden von den Pflichten der Post abgeleitet (Art. 54 und 64 VPG).

Das BAKOM legt den Umfang der Informationen fest, welche es benötigt, um zu überprüfen, ob die von der Post zu gewährleistenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen gemäss gesetzlichem Auftrag erbracht werden. Das BAKOM kann sich dabei nicht auf eine breite, im PG verankerte Informationspflicht der Post stützen. Für die Überprüfung des gesetzlichen Auftrags kann das BAKOM einzig gestützt auf die nicht abschliessende Liste in Art. 64 Abs. 1 VPG Informationen bei der Post einverlangen. Für weitergehende Informationen fehlt eine gesetzliche Grundlage.

Da in der Spezialgesetzgebung eine entsprechende Bestimmung fehlt, kann sich das BAKOM aus dem Aufsichtsrecht implizit nur die Möglichkeit zur Einholung der für die Ausübung der Funktion benötigten Informationen ableiten. Hingegen kann es sich nicht auf das allgemeine Aufsichtsrecht berufen, um über Aufsichtsinstrumente zu verfügen und Massnahmen zur Umsetzung der Postgesetzgebung zu treffen. Die einzigen Massnahmen, welche das BAKOM bei fehlender expliziter Zuständigkeit zur Durchsetzung der Vorgaben im PG und VPG ergreifen darf, sind nicht verbindlich.

4.6.1.2 Schlussfolgerung

Die dem BAKOM zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente sollten analog zu jenen für die Post-Com auf Gesetzesebene präzisiert und mit Durchsetzungsinstrumenten ergänzt werden. Weiter sollten dem PG Bestimmungen zu möglichen Massnahmen und Verwaltungssanktionen hinzugefügt werden.

Sollte das BAKOM feststellen, dass die PostFinance nicht alle mit dem Grundversorgungsauftrag verbundenen Pflichten erfüllt, ist es wichtig, dass es Massnahmen anordnen kann, damit der gesetzliche Auftrag vollständig erfüllt wird. Ausserdem muss das BAKOM die PostFinance verpflichten können, die Mängel zu beheben und geeignete Änderungen vorzunehmen, damit sich die Situation nicht wiederholt.

Im Weiteren ist es sinnvoll, das PG mit einer Bestimmung zu ergänzen, welche diejenigen Informationen definiert, welche das BAKOM für seine Arbeiten einfordern kann.

4.6.2 Zustellpreis für Zeitungen und Zeitschriften

Art. 16 Abs. 3 PG bestimmt, dass die Preise für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften distanzunabhängig sein müssen und den in den grösseren Agglomerationen üblichen Preisen entsprechen sollen. Die Verordnung überträgt in Art. 47 Abs. 3 die Zuständigkeit zur periodischen Überprüfung der Distanzunabhängigkeit dem BAKOM. Die Zuständigkeit der Agglomerationsvorgabe von Art. 16 Abs. 3 Satz 2 PG wird weder im Gesetz noch in der Verordnung geregelt. Im Zusammenhang mit einem zurzeit vor Bundesgericht hängigen Aufsichtsverfahren über die schrittweise Erhöhung der Zeitungspreise durch die Post kamen sowohl das BAKOM als auch das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass es sich hierbei um eine echte, vom Gesetzgeber nicht gewollte Lücke handelt und die Einhaltung der Bestimmung sinnvollerweise auch vom BAKOM überprüft werden sollte.⁵⁰ Die Post hat das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts an die nächste Instanz weitergezogen. Ungeachtet davon, zu welchem Schluss das Bundesgericht in diesem Zusammenhang kommt, benötigt das BAKOM wie bei der Aufsicht über den Zahlungsverkehr die gesetzlichen Grundlagen, um die entsprechende Aufsichtstätigkeit wahrnehmen zu können (vgl. Ziff. 4.6.1).

4.6.3 Schlussfolgerung

Der Bundesrat schlägt vor, für die Regelung aller Aufsichtstätigkeiten des BAKOM einen neuen Abschnitt im Gesetz zu schaffen. Die Festlegung der Auskunftspflichten gegenüber dem BAKOM sowie der dem BAKOM zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente kann sich an den Art. 23-25 PG, in welchen die Instrumente der PostCom definiert sind, orientieren.

4.7 Indirekte Presseförderung

4.7.1 Verfahren

4.7.1.1 Gesetzliche Grundlage

Die indirekte Presseförderung ist in den Art. 16 Abs. 4-7 PG geregelt. Danach gewährt der Bund Ermässigungen auf dem ordentlichen Zustellpreis von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung der Post. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse sowie Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspreise). Der Bund leistet für die indirekte Presseförderung einen Beitrag von 50 Millionen Franken (30 Mio. Fr. für die Regional- und Lokalpresse und 20 Mio. Fr. für die Mitgliedschafts- und Stiftungspreise). Der Bundesrat genehmigt jährlich die Höhe der Ermässigungen.

Die VPG definiert in Art. 37 das Verfahren für Gesuche um Zustellermässigung nach Art. 16 Abs. 4 PG. Die Gesuche sind beim BAKOM schriftlich einzureichen. Ist ein Verleger anspruchsberechtigt, hat er dem BAKOM jährlich eine Selbstdeklaration einzureichen, worin er bestätigt, dass die Zeitung oder Zeitschrift weiterhin alle Voraussetzungen für den Anspruch auf die Zustellermässigung erfüllt. Das BAKOM überprüft die Angaben in der Selbstdeklaration in Form von Stichproben. In Abs. 6 verweist Art. 37 VPG auf das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG)⁵¹.

⁵⁰ Vgl. BVGE A-5664/2014 vom 18. November 2015, E. 6-7

⁵¹ SR 616.1

4.7.1.2 Selbstdeklaration

Die Erfahrungen aus den bisher durchgeführten drei Selbstdeklarationsrunden haben gezeigt, dass diese für die betroffenen Verleger wie auch für die Verwaltung einen erheblichen Aufwand darstellen, welcher jedoch wenig ergiebig ist. Im Zuge der drei Erhebungen kam es nur zu wenigen Veränderungen bei den förderberechtigten Titeln, womit sich die Frage nach dem Nutzen-/Aufwandsverhältnis einer jährlichen Deklarationspflicht stellt.

Gleichzeitig ist das Verhältnis zwischen Nutzen und Aufwand auch für die geltende Stichprobenregelung zu hinterfragen. Das BAKOM hat bei der letzten Stichprobe lediglich in vier Fällen festgestellt, dass nicht alle Voraussetzungen von Art. 36 VPG erfüllt wurden. Hinzu kommt, dass Stichproben auch ohne die Verankerung in Art. 37 VPG jederzeit möglich sind, da das SuG diese Möglichkeit vorsieht. Eine explizite Verankerung in der VPG ist daher nicht nötig und generiert unnötigen Verwaltungsaufwand.

Die Praxis hat gezeigt, dass die Post einen Verdacht auf Nichtmehrerfüllung der Voraussetzungen dem BAKOM meldet. Da die Post prozessbedingt jede Ausgabe der Zeitungen und Zeitschriften erhält, ist diese Zusammenarbeit wirkungsvoller als eine jährliche Stichprobe durch das BAKOM.

4.7.1.3 Schlussfolgerung

Eine Änderung des Verordnungstextes punkto Selbstdeklaration von „jährlich“ auf „periodisch“ würde die Verleger entlasten und führte zu einer Verminderung des Verwaltungsaufwands. Um die periodische Vornahme einer Überprüfung sicherzustellen, kann „periodisch“ mit „mindestens aber alle drei Jahre“ ergänzt werden.

Da es sich bei der mit der Selbstdeklaration zusammenhängenden Stichprobenerhebung um ein bereits durch das SuG gewährleistetes Aufsichtsinstrument handelt und die Post dem BAKOM meldet, wenn Verleger die Voraussetzungen nicht mehr einhalten, wird die Streichung der Stichprobe aus Art. 37 Abs. 4 VPG vorgeschlagen.

4.7.2 Terminologie « Ermässigungen »

4.7.2.1 Aktuelle Situation

Eine in den verschiedenen Sprachversionen des PG vorhandene inkonsistente Terminologie bei den gesetzlichen Grundlagen zur Berechnung der Ermässigungen führte seit Inkrafttreten des aktuellen PG zu unterschiedlichen Interpretationen, was die Genehmigung durch den Bundesrat anbelangt. In der deutschen und italienischen Version des PG spricht der Gesetzgeber in Art. 16 Abs. 4, 5 und 7 von „Ermässigungen“ resp. „riduzione“. Einzig in Abs. 6 heisst es „die ermässigten Preise“ („i prezzi ridotti“). Demgegenüber spricht die französische Version konsequent von „rabais“.

Unter „Ermässigungen“ wird Ermässigung pro Exemplar in Rappen verstanden, welche den förderberechtigten Titeln vom ordentlichen Zustellpreis der Post abgezogen wird. Aus der Subtraktion resultiert der ermässigte Preis.

Im Zusammenhang mit einem vor Bundesgericht hängigen Verfahren betreffend Erhöhung der Zeitungspreise durch die Post kam auch die Frage auf, ob der Bundesrat die Ermässigungen in Rappen oder die ermässigten Preise insgesamt (ordentlicher Zeitungspreis inkl. Abzug der Ermässigungen) genehmigt.

Für die Berechnung der Ermässigung pro Kategorie dividiert die Post gemäss VPG die zur Verfügung stehenden Subventionsbeträge durch die im Vorjahr von den förderberechtigten Titeln versendeten Exemplare. Dies führt im Ergebnis zur Ermässigung pro Exemplar für das Folgejahr. Die Post reicht jährlich die Berechnungsgrundlagen ein. Der Bundesrat genehmigt gestützt darauf die Rappenbeträge

für die beiden Kategorien. Dementsprechend hat der Bundesrat in den letzten drei Jahren die Ermässigung pro Exemplar genehmigt und nicht die ermässigten Preise.

4.7.2.2 Schlussfolgerung

Zur Verbesserung der Konsistenz in der Terminologie und um die bis anhin angewendete Praxis im Gesetz zu verankern, ist in der deutschen und der italienischen Version von Art. 16 Abs. 6 PG sowie in Art. 47 Abs. 6 VPG der Begriff „ermässigte Preise“ mit „Ermässigungen“ resp. „prezzi ridotti“ mit „riduzione“ zu ersetzen.

5 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

5.1 Marktordnung

Seit dem Inkrafttreten der geltenden Postgesetzgebung 2012 hat sich die Wettbewerbssituation auf den Schweizer Postmärkten kaum verändert.

Im Paketbereich sind die Sendungsvolumen infolge von E-Commerce angewachsen, die Marktanteile sind jedoch nahezu stabil geblieben. Durch die Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten, welche von Unternehmen beider Märkte vorangetrieben wird, stehen die etablierten Postdienstanbieterinnen vor neuen Herausforderungen. Der Wettbewerbsdruck wird sich tendenziell erhöhen.

Keine wesentliche Veränderung der Wettbewerbsintensität ist im Briefmarkt festzustellen. Ein lebhafter und wirksamer Wettbewerb konnte sich bislang noch nicht entwickeln. Seit 2009 stellt eine alternative Postdienstanbieterin ebenfalls regelmässig Briefe in verschiedene Gebiete zu und hat dabei bislang eine Abdeckung von rund 73 % aller Haushalte schweizweit erreicht. Um die Wettbewerbsintensität anzukurbeln, schlägt der Bundesrat Massnahmen vor. Einerseits soll die Entgeltregelung für den Zugang zu Postfachanlagen auf Verordnungsstufe geklärt und die Verhandlungsdauer von sechs auf drei Monate verkürzt werden. Andererseits sollen die alternativen Postdienstanbieterinnen den Grosskunden in Bezug auf erbrachte Vorleistungen und Mengenrabatte gleichgestellt werden, in dem die Post gesetzlich zur Einhaltung der Nichtdiskriminierung verpflichtet wird. Die Koppelungsrabatte sollen verboten werden. Um dem Problem der nicht frei zugänglichen Briefkästen beizukommen, soll den alternativen Postdienstanbieterinnen das Recht eingeräumt werden, der Post nicht zustellbare Sendungen zu einem kostenorientierten Entgelt zu übergeben.

5.2 Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen

Nachdem der Bundesrat im Herbst 2015 beschlossen hat, das Briefmonopol vorerst nicht aufzuheben, sollen nun die Preisobergrenzen für die reservierten Dienste festgelegt werden. Für die Festlegung der Preisobergrenzen schlägt der Bundesrat die international anerkannte Price-Cap-Methode vor.

Der digitale Wandel verändert die Kundenbedürfnisse. Die Kundenfrequenzen in den Poststellen sind stark rückläufig. Die Post wird auch künftig ihr Netz an Zugangspunkten an das sich verändernde Kundenverhalten anpassen. Die Modernisierung des Netzes wirkt sich auch auf die Erreichbarkeit der Grundversorgungsdienste aus. Der Bundesrat erachtet es als unerlässlich, auch den Zahlungsverkehr rechtsverbindlich in das Schliessungsverfahren zu Poststellen mit einzubeziehen.

Das Quersubventionierungsverbot soll auf Verordnungsstufe derart präzisiert werden, dass die Post defizitäre Dienstleistungen im nicht-reservierten Bereich nicht künstlich verbilligen kann. Dabei stehen eine Nachweispflicht der Post und eine Überprüfungsmöglichkeit für die PostCom zur Debatte.

5.3 Schlichtungsstelle

Die Bearbeitung eines Falles durch die Schlichtungsstelle setzt die Entrichtung einer Behandlungsgebühr voraus. Weil der Aufwand zur Eintreibung der Gebühr sehr hoch ist und die beabsichtigte Wir-

kung nicht erreicht wird, soll die geltende zwingende Norm im PG durch eine Kann-Bestimmung ersetzt werden. Darüber hinaus soll die Legitimation der Empfängerinnen und Empfänger zur Anrufung der Schlichtungsstelle explizit im PG verankert werden.

5.4 Vollzugsinstrumente

Mit dem geltenden PG wurde das BAKOM mit der Aufsicht über die Grundversorgung im Zahlungsverkehr beauftragt, ohne es jedoch mit den üblichen Vollzugsinstrumenten auszustatten. Auch im Bereich des Zustellpreises für Zeitungen und Zeitschriften fehlen die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der vorgesehenen Aufsichtsaufgaben. Der Bundesrat schlägt vor, der Aufsichtsbehörde (BAKOM) in den genannten Bereichen im PG geeignete Aufsichtsinstrumente an die Hand zu geben, wie dies bei der Grundversorgung mit Postdiensten gegenüber der PostCom bereits der Fall ist.

5.5 Indirekte Presseförderung

Der mit der Durchführung der Selbstdeklaration verbundene Aufwand steht in einem ungünstigen Verhältnis zum erzielten Nutzen. Zudem zeigt die Erfahrung, dass der Kreis der förderberechtigten Titel in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben ist. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, den Aufwand für die Selbstdeklaration bei den Verlagshäusern zu reduzieren und die Periodizität der Deklarationspflicht zu lockern. Gleichzeitig soll die Terminologie betreffend der Ermässigungen in den drei Sprachversionen vereinheitlicht werden.

5.6 Zusammenfassung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs

Nachstehende Tabelle fasst den identifizierten Handlungsbedarf zusammen und zeigt auf, ob ein gesetzgeberischer Eingriff auf Stufe Gesetz und/oder Verordnung erforderlich ist:

Ziffer	Thema	Revisionsbedarf		Vorschlag Bundesrat
		PG	VPG	
Marktordnung				
4.2.2	Rabattsysteme der Post (neu)	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • Verbot von Koppelungsrabatten • Nichtdiskriminierung bei der Mengenrabattierung und Vergütung von Vorleistungen
4.2.3	Zugang zu Postfachanlagen, Art. 6 PG	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • kostengerechte Entgeltregelung • Verkürzung der Verhandlungsfrist von 6 auf 3 Monate
4.2.4	Freie Zugänglichkeit zu Hausbriefkästen und Briefkastenanlagen, Art. 73-76 VPG	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung einer neuen Regelung des Zugangs über die Zustellung durch die Post
Grundversorgung Postdienste und Zahlungsverkehr				
4.3.1	Preisobergrenzen, Art. 18 Abs. 3 Satz 3 PG		x	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung der Preisobergrenzen für die reservierten Dienste
4.3.3	Schliessungsverfahren Poststellen, Art. 34 VPG		x	<ul style="list-style-type: none"> • Schliessungsverfahren mit Erreichbarkeit von Zahlungsverkehrsdienstleistungen ergänzen
4.3.7	Quersubventionierungsverbot, Art. 19 PG	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • Nachweispflicht bei beabsichtigten Entlastungen defizitärer Dienste des nicht-reservierten Bereichs

Ziffer	Thema	Revisionsbedarf		Vorschlag Bundesrat
		PG	VPG	
Schlichtungsstelle				
4.4	Schlichtungsstelle, Art. 29 PG	x x	x x	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimation des Empfängers • Kann-Bestimmung für Behandlungsgebühr
Vollzugsinstrumente				
4.6	Vollzugsinstrumente BAKOM	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • ein für alle Aufsichtstätigkeiten des BAKOM geltender Abschnitt im Gesetz einfügen
Indirekte Presseförderung				
4.7	Indirekte Presseförderung, Art. 16 Abs. 4-7 PG	x	x	<ul style="list-style-type: none"> • Periodizität der Selbstdeklaration anpassen (periodisch, mind. aber alle 3 Jahre, statt jährlich) • Stichprobenprüfung streichen • Terminologie Ermässigungen: Sprachversionen vereinheitlichen

Tabelle 3 Zusammenfassung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs

5.7 Weiteres Vorgehen

Mit vorliegendem Bericht erfüllt der Bundesrat seine Berichterstattungspflicht nach Art. 3 PG erstmals seit dem Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung. Nach der politischen Beratung des Berichts im Parlament wird der Bundesrat den konkreten Handlungsbedarf für eine Teilrevision des Postgesetzes und seiner Ausführungsverordnung festlegen.

Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
B2B	Business-to-Business; Geschäftsbeziehungen zu anderen Unternehmen
B2C	Business-to-Consumer; Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen und Privatpersonen
BMZ	Briefe mit Zustellnachweis
BV	Bundesverfassung
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes (Ergebnis vor Berücksichtigung von nicht operativem Finanzerfolg und Steuern)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GK	Geschäftskunden
iHBK	Intelligenter Hausbriefkasten
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
KG	Kartellgesetz
OR	Obligationenrecht
PG	Postgesetz
PK	Privatkunden
POG	Postorganisationsgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
PUE	Preisüberwacher
SNB	Schweizerische Nationalbank
SuG	Subventionsgesetz
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VPG	Postverordnung
WEKO	Wettbewerbskommission

Literatur

BAKBASEL (2016): Analyse des Schweizer Zahlungsverkehrs, BAKBASEL, 2016. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 21.12.2016)

Bericht des Bundesrates vom 18. September 2015 in Erfüllung von Artikel 35 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0), Evaluationsbericht 2015 zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 29.7.2016).

Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz (PG), BBl 2009 5181.

CERP (2009): Recommendation on best practices for price regulation. Kann abgerufen werden unter www.cept.org/ceerp > Deliverables > List of Documents (history) (Stand: 5.12.2016)

Die Schweizerische Post (2015): Geschäftsbericht 2015.

E-Commerce-Report Schweiz 2016: Digitalisierung im Vertrieb an Konsumenten. Eine qualitative Studie aus Sicht der Anbieter, Institut für Wirtschaftsinformatik, Hochschule für Wirtschaft, Fachhochschule Nordwestschweiz, Basel, 13. Juni 2016.

Erläuterungsbericht zur Postverordnung vom 29. August 2016 (VPG), Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Verordnungen > Post (Stand: 5.12.2016).

Jaag/Trinker (2009): Netzzugang im Postmarkt – Möglichkeiten und Auswirkungen, Grundlagenpapier im Auftrag der Schweizerischen Post, Swiss Economics.

Knieps (2002): Does the System of Letter Conveyance Constitute a Bottleneck Resource?, published in: A. Kulenkampff & A. Niederprüm (eds.): Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef, 2006, pp. 9-22.

PostCom (2015): Jahresbericht 2015. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Jahresbericht (Stand: 29.7.2016).

PostFinance (2015): Geschäftsbericht 2015.

WIK-Consult (2013): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for International Market and Services.