



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Telecomdienste und Post
Sektion Post

Änderung der Postverordnung (VPG; SR 783.01)

Neue Erreichbarkeitsvorgaben

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Schweizerische Post ist gemäss Art. 14 Abs. 5 Bst. a Postgesetz (PG; SR 783) verpflichtet, ein landesweit flächendeckendes Netz bedienter Zugangspunkte zu betreiben, welches sicherstellt, dass die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. Mit den in den Art. 33 und 44 Postverordnung (VPG; SR 783.01) geregelten Erreichbarkeitsvorgaben wurde der im PG vorgesehene landesweit flächendeckende Zugang zur Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten konkretisiert.

Im Rahmen der Totalrevision der Postgesetzgebung im Jahr 2010 hat der Bundesrat festgelegt, dass 90 % der ständigen Bevölkerung in die Lage zu versetzen seien, innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr eine Poststelle oder Agentur erreichen zu können bzw. innert 30 Minuten eine Barzahlungsdienstleistung in Anspruch nehmen zu können. Zusätzlich ist eine regionale Verteilung vorgegeben, indem pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. Bis anhin ist die Post nicht verpflichtet, die Erreichbarkeit für kleinere Gebietseinheiten auszuweisen.

Die fortschreitende Digitalisierung wirkt sich auch spürbar auf den Postbereich aus. Die Schaltergeschäfte mit Briefen, Paketen sowie Ein- und Auszahlungen sind seit Jahren stark rückläufig. Um die langfristige Finanzierung der Grundversorgung sicherstellen zu können, entwickelt die Post ihr Netz seit Jahren weiter. Sie setzt insbesondere auf kostengünstigere Formate wie Agenturen. Diese Entwicklung findet in der Öffentlichkeit breite Beachtung. Die Massnahmen werden kontrovers aufgenommen. Die Politik fordert u. a. regionale¹ und transparente² Erreichbarkeitskriterien.

Vor diesem Hintergrund hat Bundesrätin Doris Leuthard im August 2017 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, Lösungsansätze zur Ausgestaltung des künftigen Postnetzes auszuarbeiten. In der vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) geleiteten Arbeitsgruppe waren die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Gewerbeverband, die Schweizerische Post, der Schweizerische Städteverband sowie die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vertreten. Die Vorlage orientiert sich denn auch in weiten Teilen an den Empfehlungen der Arbeitsgruppe und nimmt zudem die verschiedenen politischen Forderungen auf. Für eine detaillierte Diskussion der verschiedenen Dimensionen der Erreichbarkeit wird auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom 1. Mai 2018 verwiesen³.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Erreichbarkeitsvorgabe auf Ebene Kanton

Die geltende Regelung bezieht sich auf einen schweizweiten Bevölkerungsanteil von 90 % und stellt somit eine nationale Durchschnittsbetrachtung dar. Theoretisch ermöglicht dies der Post, eine aus strategischen oder betrieblichen Überlegungen begründete Unterversorgung in einem oder mehreren Gebieten durch eine Überversorgung in einer anderen Region zu kompensieren. Entsprechend sind Aussagen zum Versorgungsgrad in den einzelnen Regionen der Schweiz kaum möglich; abgesehen

¹ 16.3481 Mo. Amherd vom 16.6.2016 «Regional differenzierte Erreichbarkeitsvorgaben in der postalischen Grundversorgung», 17.3356 Mo. KVF-S vom 12.5.2017 «Strategische Poststellennetz-Planung», 17.3012 Mo. KVF-N vom 14.2.2017 «Postgesetzgebung»

² 16.3482 Mo. Amherd vom 16.6.2016 «Mehr Transparenz in der Erfüllung der postalischen Grundversorgung»

³ Bericht Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten vom 1. Mai 2018. Abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung (zuletzt besucht: 18.06.2018)

davon, dass pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle bestehen muss. Um hier der Post mehr Leitlinien zu geben, sollen die Erreichbarkeitskriterien neu auf regionaler Ebene festgelegt werden.

Die Kantone stellen bei der Regionalisierung der Erreichbarkeitskriterien eine geeignete Bezugsgrösse dar. Sie sind in regionaler Hinsicht die institutionellen Ansprechpartner der Post und nehmen bei Fragen der regionalen Entwicklung und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen auf ihrem Gebiet eine Planungs- und Koordinationsrolle ein. Künftig sollen die Post und die Kantone einen regelmässigen und strukturierten Planungsdialog führen. Die Kantone stellen wiederum die Koordination und Kommunikation mit ihren Gemeinden in geeigneter Form sicher.

Das heutige Schlichtungsverfahren bei der beabsichtigten Schliessung oder Umwandlung einer Poststelle oder Agentur vor der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) ist davon nicht tangiert. Die Post hört weiterhin die Behörden der betroffenen Gemeinden an. Wenn eine einvernehmliche Lösung nicht gelingt, kann die Gemeinde in einem Schlichtungsverfahren die PostCom anrufen. Neu soll die PostCom die Möglichkeit erhalten, im Schlichtungsverfahren die betroffenen Kantone zu einer Stellungnahme einzuladen. Um die Chancen auf eine einvernehmliche und langfristig tragfähige Lösung zu erhöhen, müssen die betroffenen Gemeinden frühzeitig über geplante Veränderungen bei den bedienten postalischen Zugangspunkten informiert werden. Aus diesem Grund soll in der VPG festgehalten werden, dass die Anhörung mindestens sechs bis zwölf Monate vor der geplanten Schliessung oder Umwandlung einer Poststelle stattfinden muss.

1.2.2 Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte und Wirtschaftsstruktur

Aktuell wird die Verpflichtung zu einem flächendeckend zugänglichen Netz an Zugangspunkten mittels zeitlichen Erreichbarkeitsvorgaben konkretisiert. Diese Vorgaben sind für den ländlichen Raum und das Berggebiet grundsätzlich geeignet, hingegen für städtische Gebiete wenig aussagekräftig. Rein zeitliche Erreichbarkeitskriterien greifen im städtischen Raum zu kurz und beinhalten das Risiko einer als ungenügend empfundenen Versorgung (z.B. nur eine Poststelle im Zentrum einer grösseren Stadt). Deshalb sollen in dichtbesiedelten städtischen Gebieten die Bevölkerungsdichte und die Wirtschaftsstruktur für das Poststellennetz massgeblich sein.

Für die Definition der dichtbesiedelten städtischen Gebiete ist auf die Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik (BFS) resp. auf die Definition des Raums mit städtischem Charakter von 2012⁴ abzustützen. Diese beruht auf einem morphologischen (Bevölkerungsdichte) und funktionalen (Pendlerbewegungen) Ansatz. Das Dichtekriterium stützt sich dabei grundsätzlich auf eine minimale Anzahl von Einwohnern, Beschäftigten und Logiernächten in einem bestimmten Raum. Durch die Festlegung von Schwellenwerten werden so baulich zusammenhängende Kernzonen identifiziert. Die Definition des Raums mit städtischem Charakter unterscheidet sechs Kategorien (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern, Agglomerationsgürtelgemeinde, mehrfach orientierte Gemeinde sowie Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen). Für die Anwendung des Dichtekriteriums im Sinne der postalischen Grundversorgung werden die Gemeindekategorien 1, 2, 3 und 6 (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern und Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen) herangezogen. Ergänzend werden die statistischen Städte gemäss Definition des BFS⁵, sofern sie nicht bereits durch die genannten Kategorien abgedeckt sind,

⁴ Raum mit städtischen Charakter 2012, Erläuterungsbericht. Abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Querschnittsthemen > Räumliche Analysen > Räumliche Gliederungen > Räumliche Typologien (zuletzt besucht: 18.06.2018)

⁵ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Raum, Umwelt > Statistische Städte (zuletzt besucht: 18.06.2018). Aktuell werden die fünf statistischen Städte Münchenbuchsee, Belp, Pfäffikon SZ, Hinwil und Möhlin nicht abgebildet.

dazu genommen. Damit wird das Dichtekriterium in 492 Städten und Gemeinden (Stand 1.5.2014) mit einem Bevölkerungsanteil von gut 60 % angewendet.

Konkret soll in diesen urbanen Gebieten die Vorgabe gelten, dass in der Agglomeration bzw. pro 15'000 Einwohner oder Beschäftigte ein bedienter Zugangspunkt (Poststelle oder Agentur) bestehen muss. Auf die Berücksichtigung von Logiernächten wird verzichtet, da die Grundversorgungsdienstleistungen für die Schweizer Bevölkerung und die Wirtschaft zu erbringen ist und zumeist noch saisonal schwankende Logiernächte dabei nicht von Belang sind. Beim Überschreiten der Schwelle von jeweils 15'000 Einwohner oder Beschäftigten soll das Gebiet Anrecht auf einen weiteren Zugangspunkt (Poststelle, Agentur) haben, wobei der jeweils höhere Wert massgebend ist.

1.2.3 Vereinheitlichung der Zeitvorgaben für Post- und Zahlungsverkehr

Die aktuelle Messmethode der Erreichbarkeit soll grundsätzlich beibehalten werden, jedoch sind die neu kantonalen Erreichbarkeitsvorgaben für Post- und Zahlungsverkehrsdienste zu vereinheitlichen. Künftig sollen 90 % der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr innert 20 Minuten Zugang zu einer Poststelle oder Agentur bzw. innert 20 Minuten eine Barzahlungsdienstleistung tätigen können.

In Bezug auf die Postdienste bleibt damit die geltende Regelung unverändert beibehalten. Bietet die Post einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten bis zum nächsten bedienten Zugangspunkt.

Beim Zahlungsverkehr wird die Zeitvorgabe von 30 auf 20 Minuten reduziert. In Gebieten, in welchen die Bareinzahlung innerhalb der Zeitvorgabe an einem physischen Standort (z. B. Poststelle) nicht möglich ist, muss die Post diese Dienstleistung am Domizil anbieten.

1.2.4 Stärkung der Agentur

Die Post betreibt gegenwärtig knapp 970 Agenturen. Bis im Jahr 2020 plant die Post den Ausbau auf rund 1300-1400 Agenturen. Das Modell bewährt sich als Alternative zur Poststelle. Neben den Vorteilen wie beispielsweise längere Öffnungszeiten werden die Dienstleistungen in den Agenturen vergleichsweise als weniger zufriedenstellend erlebt. Auch das Agenturpersonal wird in der Befragung als weniger freundlich und dienstleistungsorientiert wahrgenommen⁶. Angesichts des geplanten Ausbaus soll die Post deshalb geeignete Massnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des Agenturmodells ergreifen. Im Zentrum sollen dabei Verbesserungen bei der Information der Kundschaft und bei der Ausbildung des Agenturpersonals stehen. Auch die im Jahr 2017 erstmals durchgeführten bevölkerungsrepräsentativen Kundenzufriedenheitsmessungen für die verschiedenen Zugangsformate soll die Post weiterführen.

1.2.5 Periodische Evaluation der Erreichbarkeitsvorgaben

Die Digitalisierung und Wirtschaftlichkeit haben einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Postnetzes. Um die künftigen Entwicklungen (z. B. Mengengerüst, Mobilität) rechtzeitig zu erkennen, sollen die Erreichbarkeitsvorgaben unter Einbezug der betroffenen Stakeholder künftig regelmässig, d. h. alle drei bis vier Jahre, evaluiert werden. Ausserdem soll jeweils im Vorfeld der Evaluationsarbeiten eine Erhebung zur Postversorgung bei Privatpersonen und KMU durchgeführt werden. Diese Evaluation soll im Rahmen der bestehenden Verpflichtung des Bundesrates in Art. 3 PG erfolgen, wonach er alle vier Jahre die Wirksamkeit des PG überprüfen und dem Parlament darüber Bericht erstatten muss.

⁶ Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM, Schlussbericht vom 9. November 2017. Abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (zuletzt besucht: 18.06.2018)

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3. Kapitel: Grundversorgung mit Postdiensten

1. Abschnitt: Verpflichtung

Artikel 33 Erreichbarkeit

Absatz 4

Die aktuelle Messmethode wird grundsätzlich beibehalten. Neu muss die Post aber die zeitliche Erreichbarkeitsvorgabe von einem Bevölkerungsanteil von 90 % in jedem Kanton einhalten.

Absatz 5^{bis}

In dichtbesiedelten städtischen Gebieten gemäss der Definition des BFS sowie den übrigen nicht berücksichtigten statistischen Städten gemäss Definition des BFS (zur Herleitung vgl. Ziff. 1.2.2) gilt neu die Vorgabe, dass pro Agglomeration bzw. pro 15'000 Einwohner oder Beschäftigten ein bedienter Zugangspunkt (Poststelle oder Agentur) bestehen muss. Beim Überschreiten der Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnern oder Beschäftigten hat die Gemeinde Anrecht auf einen weiteren Zugangspunkt. Entscheidend ist jeweils die höhere der beiden Grössen (Einwohner oder Beschäftigte).

Anzahl Einwohner oder Beschäftigte	Mindestanzahl bedienter Zugangspunkte
≤ 15'000	1
15'001 bis 30'000	2
30'001 bis 45'000	3
45'001 bis 60'000	4
usw.	usw.

Die Post muss den zuständigen Aufsichtsbehörden im Rahmen der jährlichen Berichterstattung nach Art. 53 bzw. Art. 54 VPG relevante Veränderungen im Mengengerüst (bspw. Gemeindefusionen) und deren Auswirkungen auf den Messwert transparent und nachvollziehbar darlegen.

Absatz 8

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

Absatz 9

Die Post stellt eine interaktive, elektronisch abrufbare Karte, welche umfassende Auskunft über die Standorte der verschiedenen Zugangspunkte sowie deren Angebot und Öffnungszeiten gibt. Die Post aktualisiert diese Karte regelmässig, so dass die Transparenz über die Standorte der Zugangspunkte für die Kundschaft jederzeit aktuell verfügbar ist.

Artikel 34 Verfahren bei einer Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur

Absatz 1

Die Post muss mit den von einer Schliessung oder Umwandlung einer Poststelle betroffenen Gemeinden frühzeitig, mindestens aber sechs Monate vor der geplanten Schliessung oder Umwandlung das Gespräch aufnehmen.

Absatz 4

Ergänzend zur in Art. 34 Abs. 2 VPG vorgesehenen Informationspflicht der Post gegenüber dem Kanton kann die PostCom in einem Schlichtungsverfahren die betroffenen Kantone zu einer Stellungnahme einladen. Beim Schlichtungsverfahren vor der PostCom handelt es sich nicht um ein Rechtsmittelverfahren.

Absatz 5 Buchstabe b

Mit der Aufnahme von Art. 44 VPG in Art. 34 Abs. 5 Bst. b VPG soll sichergestellt werden, dass künftig auch die Zahlungsverkehrsdienstleistungen der Grundversorgung im Rahmen des Schlichtungsverfahrens vor der PostCom berücksichtigt werden. Die Post muss dem BAKOM als zuständige Aufsichtsbehörde für die Grundversorgung im Zahlungsverkehr zeitgleich wie der PostCom auch ein Dossier zu der jeweiligen Schliessung oder Umwandlung zustellen. Das BAKOM lässt seine Stellungnahme innert angemessener Frist der PostCom zukommen, welche die Stellungnahme des BAKOM angemessen in ihre Empfehlung einfügt. Die Leitung des Verfahrens bleibt dabei stets bei der PostCom.

4. Kapitel: Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Artikel. 44 Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Absatz 1

Die aktuelle Messmethode wird grundsätzlich beibehalten. Neu muss die Post aber die zeitliche Erreichbarkeitsvorgabe von einem Bevölkerungsanteil von 90 % in jedem Kanton einhalten. Zudem wird die Zeitvorgabe für die Erreichbarkeit der Barzahlungsdienstleistungen von 30 auf 20 Minuten reduziert.

Absatz 1^{bis}

Grundsätzlich soll in den Agenturen das gleiche Angebot wie in den Poststellen erhältlich sein, so dass die Agentur zu einem vollständigen Ersatz für eine klassische Poststelle wird. Allerdings verunmöglichen die gesetzlichen Vorgaben (insb. Geldwäscherei) sowie Sicherheitsüberlegungen die Bareinzahlung in den Agenturen. Die Post bietet deshalb seit dem 1. September 2017 freiwillig die Bareinzahlung am Domizil in allen Ortschaften, welche ausschliesslich über eine Agentur verfügen.

Mit der vorliegenden Bestimmung erhält die Post die Pflicht, diese Dienstleistung künftig in allen Gebieten, in welchen die Bareinzahlung innerhalb der Zeitvorgabe von 20 Minuten an einem physischen Standort (z. B. Poststelle) nicht möglich ist, anzubieten.

Absatz 1^{ter}

vgl. Erläuterungen zu Art. 33 Abs. 5^{bis}

Absatz 4

vgl. Erläuterungen zu Art. 33 Abs. 8

Absatz 5

Vgl. Erläuterungen zu Art. 33 Abs. 9

2.1 Auswirkungen

2.1.1 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Sowohl die Festlegung und Messung auf kantonaler Ebene als auch die Angleichung der Zeitvorgaben für Post- und Zahlungsverkehrsdienste stellen für die Kundschaft eine deutliche Verbesserung gegenüber den geltenden Regeln dar. Damit muss die Post im Vergleich zu heute in jedem Kanton den Zugang für einen Bevölkerungsanteil von mindestens 90 % gewährleisten und nicht nur in einer nationalen Durchschnittsbetrachtung. Die Vorgabe, dass in dichtbesiedeltem Gebieten für 15'000 Einwohner oder Beschäftigte mindestens ein bedienter Zugangspunkt bestehen muss, sichert den Zugang zu Post- und Zahlungsverkehrsdiensten in Städten und Agglomerationen. Auch die Herabsetzung der Zeitvorgabe im Zahlungsverkehr von 30 auf 20 Minuten ist vorteilhaft für die Kundschaft der Post. Aus den vorgeschlagenen Verordnungsänderungen resultiert insgesamt ein dichteres Netz an Zugangspunkten.

2.1.2 Auswirkungen auf die Post

Der Post entstehen durch die Anpassungen Kosten im Bereich ihres Netzes an Poststellen und Agenturen. Massgebend dafür sind die Umstellung auf eine kantonale Betrachtungsweise und die Anpassung des minimalen Erreichbarkeitswerts im Zahlungsverkehr auf 20 Minuten. Die Post geht davon aus, dass in einzelnen Kantonen die Zugangspunkte gegenüber dem für 2020 geplanten Netz erhöht werden müssen und beziffert die Gesamtkosten je nach Ausführung auf einen Betrag zwischen 3-30 Millionen Franken über 5 Jahre. Die Spannweite ergibt sich aus den unterschiedlichen anfallenden Kosten bei einer eigenbetriebenen Poststelle oder einer von Dritten betriebenen Agentur.

Die Kosten für die Einführung von Zahlungsdienstleistungen an der Haustür in ungefähr 300 Gebieten mit Agenturen schätzt die Post auf rund 7 Millionen Franken. Die effektiven Kosten der Dienstleistung an der Haustür hängen von der tatsächlichen Nutzung und der Geographie des Gebietes ab. Da die Bareinzahlung am Domizil erst im September 2017 eingeführt wurde, fehlen noch verlässliche Erfahrungswerte.

Für die Finanzierung des Gesamtpakets rechnet die Post somit insgesamt mit einem Betrag zwischen 10-40 Millionen Franken über 5 Jahre.

2.1.3 Auswirkungen auf den Bund

Als Alleineigentümerin der Post ist der Bund an einer nachhaltigen langfristigen Finanzierung der Grundversorgung interessiert. Die Vorlage ist aus der Sicht des Bundes ausgewogen. Zum einen berücksichtigt sie die Bedürfnisse der Bevölkerung und Wirtschaft mit einer guten Postversorgung. Zum anderen wird damit die Transparenz in der Erbringung der Grundversorgung durch die Post erhöht. Die zusätzlichen Kosten sind verhältnismässig und gefährden die langfristige Sicherung der Grundversorgungsfinanzierung nicht.