



Bern, 16. April 2025

Teilrevision der Postverordnung (VPG)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



1 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1.1 Hauszustellung

Art. 31

Das Postgesetz (PG)¹ hält in Art. 14 Abs. 3 fest, dass die Post zur Hauszustellung in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen verpflichtet ist. Als Hauszustellung gilt die Zustellung von Postsendungen an das in der Anschrift genannte Domizil. In welchen Fällen ein Haus nicht zu einer Siedlung im Sinne des PG zählt und die Post somit nicht zur Hauszustellung verpflichtet ist, wird in Art. 31 der Postverordnung (VPG)² geregelt. Besteht keine Verpflichtung zur Hauszustellung, muss die Post eine Ersatzlösung anbieten. Ganzjährig bewohnt bedeutet, dass Ferien- und Wochenendhäuser nicht unter die Bestimmung fallen. Hingegen gelten auch Häuser, in denen sich wegen üblicher Abwesenheiten wie z.B. Ferien oder Krankheit über eine gewisse Zeit niemand aufhält, als ganzjährig bewohnt.

Personen, deren Anspruch auf Hauszustellung durch die Post in Frage gestellt wird, können bei der PostCom eine anfechtbare Verfügung über die Hauszustellung verlangen (Art. 22 Abs. 1 und 2 Bst. e PG). Die PostCom prüft die Kriterien von Art. 31 VPG in jedem Verfahren einzelfallbezogen.

Anlässlich den von beiden Räten angenommenen, inhaltsgleichen Motionen Maire und Clottu vom 4. respektive 8. Dezember 2014³ wurde die VPG per 1. Januar 2021 dahingehend angepasst, dass die Post verpflichtet wurde, in alle ganzjährig bewohnten Häuser (anstelle von Siedlungen) zustellen zu müssen.

Der Bundesrat kehrt mit der vorliegenden Verordnungsanpassung wieder zu der ursprünglichen mit dem Gesetz in Einklang stehenden Regelung zurück, wonach die Post in alle ganzjährig bewohnten Siedlungen zustellen muss. Damit erhält die Post in der Ausgestaltung der Hauszustellung mehr Spielraum, was zur Sicherung der eigenfinanzierten Grundversorgung durch die Post beitragen soll.

Von den Änderungen nicht betroffen sind die Ausnahmeregelungen nach Abs. 2 und die Vorgabe zu den Ersatzlösungen nach Abs. 3.

Abs. 2^{bis} kann aufgehoben werden, da er sich auf die Änderungen der Vorgabe mit Inkrafttreten per 1. Januar 2021 bezieht und mit der Rückkehr zum Siedlungsbegriff obsolet wird.

Art. 31 Abs. 1

Abs. 1 Bst. a verpflichtet die Post zur Hauszustellung, wenn ein Haus zu einer ganzjährig bewohnten Siedlung, bestehend aus fünf Häusern auf einer maximalen Fläche von einer Hektare gehört. Ob es sich um eine ganzjährig bewohnte Siedlung handelt, beurteilt die Post im Einzelfall. Sofern sich vom betreffenden ganzjährig bewohnten Haus ausgehend innerhalb einer Hektare (100 m x 100 m) weitere vier ganzjährig bewohnte Häuser befinden, ist grundsätzlich von einer ganzjährig bewohnten Siedlung auszugehen. Das betreffende Haus kann dabei in der Mitte oder am Rand der Hektare stehen. Vorausgesetzt wird, dass mindestens eine Person mit festem Wohnsitz in der

¹ SR 783.0

² SR 783.01

³ Mo. 14.4075/14.4091 «Die Post. Postsendungen sollen allen zugestellt werden!»

Gemeinde dieses Haus bewohnt. Nicht darunter fallen hingegen Ferien- und Wochenendhäuser.

Nach Abs. 1 Bst. b hat die Post neben Häusern in ganzjährig bewohnten Siedlungen auch in ganzjährig bewohnte Häuser zuzustellen, für deren Bedienung die zusätzliche Wegzeit gemessen vom letzten Haus einer ganzjährig bewohnten Siedlung insgesamt nicht mehr als zwei Minuten beträgt (je 1 Minute für den Hin- und Rückweg beziehungsweise 2 Minuten für den zusätzlichen Weg auf der Zustelltour). Die zusätzliche Wegzeit von 2 Minuten bezieht sich auf die Zustellung mit motorisierten Fahrzeugen und entspricht ca. 1 Kilometer Wegstrecke. Wenn grundsätzlich keine Verpflichtung zur Hauszustellung besteht, jedoch eine Zustellung wirtschaftlich oder logistisch sinnvoll wäre, ist die Post angewiesen, eine verhältnismässige Abwägung vorzunehmen, ob dennoch eine Hauszustellung gewährt werden kann. Solche Fälle können beispielsweise bei grossen Wohnanlagen mit vielen Haushalten vorliegen oder bei Häusern, welche sich auf dem Durchgangsweg des Postboten befinden. Die Vorgaben zum Briefkastenstandort nach Art. 74 VPG müssen dabei stets erfüllt sein.

Besteht keine Verpflichtung zur Hauszustellung sorgt die Post für eine Ersatzlösung (Abs. 3). Diese Vorgabe bleibt unverändert bestehen.

Art. 31 Abs. 2^{bis}

Aufgehoben

Art. 60 Abs. 1 Bst. d

Bei der Streichung in Bst. d handelt es sich um eine formale Anpassung aufgrund der Änderungen in Art. 31 Abs. 2^{bis} VPG und Art. 83a VPG.

Art. 83a

Aufgehoben

Art. 83c Übergangsbestimmung zur Änderung vom XX

Die Post ist verpflichtet, bei der Einstellung der Hauszustellung mit Augenmass vorzugehen und bei denjenigen Häusern, für die keine Pflicht zur Hauszustellung besteht, diese gestaffelt über einen Zeitraum von 10 Jahren einzustellen. Die Post hat der PostCom im Rahmen der jährlichen Berichterstattung nach Art. 60 Abs. 1 VPG die Anzahl der im Vorjahr eingestellten Häuser auszuweisen. Die PostCom kann so prüfen, ob die Post die schrittweise Umsetzung Art. 31 Abs. 1 VPG einhält.

1.2 Zustellung von abonnierten Tageszeitungen

Art. 31a Abs. 3

Art. 31a Abs. 3 VPG definiert die Mindestanforderung bezüglich Qualität, welche die Post zu erreichen und gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde auszuweisen hat. Diese Qualitätsvorgabe, wonach die Post abonnierte Zeitungen in der Tageszustellung in Gebieten ohne Frühzustellungsangebot bis 12:30 Uhr zustellen muss, wird gelockert und mit den neuen Laufzeitvorgaben für Briefe und Pakete (vgl. Ausführungen zu Art. 32 VPG) übereinstimmend geregelt. So ist die Post neu verpflichtet, in mindestens 90 % der Fälle die Zustellung bis 12:30 Uhr zu gewährleisten.

Aufgrund der rückläufigen Zeitungsmengen kann die Frühzustellung in immer weniger Gebieten rentabel betrieben werden und wird deshalb eingestellt. Dadurch fallen zunehmend mehr Gebiete unter die Vorgabe der Tageszustellung bis 12:30 Uhr. In Gebieten mit gemischten Touren (gemeinsame Zustellung von Briefen, Paketen und Zeitungen) wirkt sich der Zustellschluss für Zeitungen automatisch auch auf die Briefe und Pakete aus, obwohl für diese Produkte kein gesetzlicher Zustellschluss existiert. Das Bedürfnis der Kunden, die Pakete möglichst spät bei der Post abzugeben und trotzdem die Zustellung am nächsten Tag gesichert zu haben, setzt die vermehrte Sortierung und den überregionalen Transport auf die Zustellstelle in der Nacht voraus. Die Herabsetzung der Zustellzeitvorgabe von 95 % auf 90 % für Zeitungen und somit die Vereinheitlichung der Vorgabe mit den Laufzeitvorgaben für Briefe und Pakete (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. a und b VPG) erhöht den Spielraum der Post, den Entwicklungen in der Grundversorgung gerecht zu werden. Sie ermöglicht es der Post insbesondere längere Zustell Touren zu fahren und in den vorgelagerten Prozessen Zeit zu gewinnen.

1.3 Laufzeiten im inländischen Postverkehr

Art. 32 Abs. 1 Bst a und b

Zur Sicherstellung einer landesweit guten Qualität der Grundversorgung werden Vorgaben zur Einhaltung der zwei vorgegebenen Beförderungsgeschwindigkeiten (Laufzeiten) der inländischen Briefe und Pakete nach Art. 29 Abs. 1 Bst. a VPG gemacht. Die Post hat diese beiden Laufzeitvorgaben jährlich schweizweit in jeweils mindestens 90 % der Fälle einzuhalten.

Die Vereinheitlichung dieser Qualitätsvorgaben auf 90 % verschafft der Post mehr Spielraum für gemischte Zustell Touren für Briefe und Pakete. Diese Verbundvorteile ermöglichen eine effizientere und damit kostengünstigere Zustellung. Entlang der gesamten Prozesskette (Annahme, Transport, Sortierung, Zustellung) verschafft die Massnahme zusätzliches operatives Optimierungspotenzial. Ausserdem kann die Post dadurch den Aufwand während Peak-Wochen und weiteren Ausnahmesituationen reduzieren und optimieren. Diese Anpassungen in Kombination mit der Vereinheitlichung der Qualitätsvorgabe für die Zustellung von abonnierten Tageszeitungen (Art. 31a Abs. 3 VPG) wirken sich positiv auf das Ergebnis der Post und somit auf die Finanzierung der Grundversorgung aus.

1.4 Elektronische Sendungen und hybrides Zustellsystem

Handlungsbedarf und Ziele

Die Kommunikation zwischen Privatpersonen, Unternehmen und Behörden findet zunehmend elektronisch statt. Das Bedürfnis nach einer sicheren Übermittlung sensibler Daten wird durch ein vielfältiges Angebot privatwirtschaftlicher Unternehmen aus der Schweiz und dem Ausland grundsätzlich gut abgedeckt. In diesem Bereich gibt es keine Hinweise für das Vorliegen eines klassischen Marktversagens. Privatpersonen und KMU fehlt jedoch teilweise das Bewusstsein, dass elektronische Kommunikationskanäle wie z.B. unverschlüsselte E-Mails weder sicher noch vertraulich sind. Im Geschäfts- und Behördenverkehr werden wichtige Dokumente, rechtlich verbindliche Mitteilungen und sensible Informationen oftmals noch brieflich zugestellt, da insbesondere Privatpersonen nicht oder nur über unsichere elektronische Kanäle erreichbar sind. Diese Situation bremst die Digitalisierung von Behörden und Wirtschaft und führt dazu, dass bei der Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel unwissentlich Risiken eingegangen werden. Die Post soll deshalb künftig die sichere, vertrauenswürdige und rechtlich verbindliche elektronische Kommunikation im Inland sicherstellen. Sie hat

als Bestandteil der Grundversorgung mit Postdiensten neu ein hybrides Zustellsystem zu betreiben und mit diesem die Beförderung elektronischer Sendungen anzubieten. Die Nutzung dieses digitalen Angebots ist freiwillig. Es soll die physischen Postdienste in der Grundversorgung ergänzen und nicht ersetzen.

Art. 1 Bst. i bis o

Als *elektronische Sendungen* gelten von einer Absenderin oder einem Absender über eine Benutzeroberfläche oder eine Schnittstelle an das hybride Zustellsystem der Post übermittelte digitale Inhalte oder Daten (*Bst. i*). Elektronische Sendungen müssen in der endgültigen Form den Empfängerinnen oder Empfängern gleichermassen über den elektronischen oder den hybriden Kanal als adressierte Sendung zugestellt werden können. Als elektronische Sendung gelten auch Sendungen des elektronischen Rechtsverkehrs (vgl. Art. 35a Bst. f), auch wenn diese nur über den elektronischen Kanal zugestellt werden können.

Als *hybrides Zustellsystem* gilt ein informationstechnisches System der Post, mit dem eine Absenderin oder ein Absender über einen elektronischen oder einen hybriden Kanal elektronische Sendungen zustellen kann (*Bst. j*).

Als *elektronischer Kanal* gilt die Zustellung elektronischer Sendungen innerhalb des hybriden Zustellsystems der Post in elektronischer Form (*Bst. k*). Nach dem erfolgreichen Versand respektive der Annahme der elektronischen Sendung durch die Post im hybriden Zustellsystem werden die digitalen Inhalte oder Daten den Empfängerinnen oder Empfängern in Echtzeit elektronisch zugestellt und können über die Benutzeroberfläche oder eine Schnittstelle abgerufen werden.

Als *hybrider Kanal* gilt die Zustellung einer elektronischen Sendung als Brief oder Paket nach Art. 2 Bst. c oder d PG (*Bst. l*). Die Post produziert aus der elektronischen Sendung physische Briefe oder Pakete und stellt diese den Empfängerinnen oder Empfängern zu. Der hybride Kanal stellt innerhalb der Grundversorgung eine lückenlose Verbindung zwischen elektronischen und physischen Postdiensten sicher.

Als *elektronische Einzelsendung* gilt eine elektronische Sendung, welche die Absenderin oder der Absender über die Benutzeroberfläche oder eine Schnittstelle der Post zu allgemeinen Geschäftsbedingungen zur Beförderung übergibt (*Bst. m*). Die Zustellung elektronischer Einzelsendungen bietet die Post zu einheitlichen Listenpreisen an. Elektronische Einzelsendungen können über den hybriden Kanal auch als Massensendung (Brief oder Paket) zugestellt werden, wenn ein entsprechendes die (physischen) Postdienste betreffendes Vertragsverhältnis gemäss Art. 29 Abs. 6 VPG besteht.

Als *elektronische Massensendung* gilt eine elektronische Sendung, welche die Absenderin oder der Absender über eine Schnittstelle der Post zu individuellen Vertragsbedingungen zur Beförderung übergibt (*Bst. n*). Solche Vereinbarungen dürfte die Post in der Regel mit Absenderinnen und Absendern von grösseren Mengen von elektronischen Sendungen abschliessen. Dabei dürfte es sich mehrheitlich um Geschäftskunden handeln. Es können aber auch Privatkunden elektronische Massensendungen aufgeben, sofern sie dazu eine Schnittstelle nutzen und die Bedingungen der Post (z.B. hinsichtlich des Umsatzes oder der Menge) erfüllen. Elektronische Massensendungen können über den hybriden Kanal auch als Einzelsendung (Brief oder Paket) zugestellt werden, wenn die Vereinbarung zur Beförderung zu individuellen Bedingungen (physische) Postsendungen nicht einschliesst.

Als *Sortieren elektronischer Sendungen* gilt ein Prozess, der die Zustellung elektronischer Sendungen über den elektronischen oder den hybriden Kanal gemäss Vorgaben der Empfängerin oder des Empfängers sicherstellt (*Bst. o*). Die Post hat für jede Empfängerin und jeden Empfänger einer elektronischen Sendung festzustellen, ob sie oder er in eine Zustellung über den elektronischen Kanal eingewilligt hat.

Art. 29 Abs. 1 Bst. e

Die Post ist zur Erbringung der Grundversorgung mit Postdiensten gesetzlich verpflichtet. Sie hat neu als Bestandteil der Grundversorgung mit Postdiensten ein hybrides Zustellsystem zu betreiben und mit diesem die Beförderung elektronischer Sendungen im Inland anzubieten (*Bst. e*). Die Erfüllung dieser Verpflichtung kann sie auf eine andere Postkonzerngesellschaft übertragen, die Verpflichtung zur Grundversorgung selbst ist hingegen nicht übertragbar. Die Post hat als Muttergesellschaft dafür zu sorgen, dass die Postkonzerngesellschaften ihnen übertragene Verpflichtungen ordnungsgemäss erfüllen. Auch Dritte können zur Erbringung der Grundversorgung im Namen der Post oder der Postkonzerngesellschaften beigezogen werden. Die Post trägt in jedem Fall die Verantwortung gegenüber dem Bund als Auftraggeber und der PostCom als Aufsichtsbehörde.

Die Bestimmungen zum hybriden Zustellsystem werden in einem neuen Abschnitt eingefügt: 1a. Abschnitt: Hybrides Zustellsystem.

Art. 35a Leistungen

Dieser Artikel regelt den Leistungsumfang des hybriden Zustellsystem als Bestandteil der Grundversorgung mit Postdiensten abschliessend. Die Post hat die Leistungen nach Art. 35a für alle natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung in der Schweiz sicherzustellen. Sie kann weiteren Personen, namentlich Auslandschweizerinnen und -schweizern, den Zugang zum hybriden Zustellsystem gewähren. Die Post unterliegt grundsätzlich einem Kontrahierungszwang. In begründeten Fällen, etwa wenn ihr schwerwiegende Rechts- und Reputationsschäden drohen, kann sie nach Art. 13 Abs. 2 PG den Zugang zum hybriden Zustellsystem gewissen Personen generell verwehren. Sie kann zudem nach Art. 35 VPG die Beförderung elektronischer Sendungen verweigern, insbesondere wenn sie unsittliche oder illegale Inhalte enthalten. Die Post legt in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen fest, welche Inhalte von der Beförderung über das hybride Zustellsystem ausgeschlossen werden.

Das hybride Zustellsystem besteht aus verschiedenen technischen Komponenten und Dienstleistungen, die unter dem Begriff *Leistungen* subsumiert werden. Die Post muss folgende Leistungen sicherstellen:

- Die Post schafft mit dem Aufbau und dem Betrieb einer Plattform für das Annehmen, Sortieren, Zustellen und Zwischenspeichern elektronischer Sendungen die Grundlage für das hybride Zustellsystem (*Bst. a*). Dies umfasst den Aufbau und den Betrieb der zugrundeliegenden technischen Infrastruktur (Hard- und Software). Darauf aufbauend muss die Post die eigentlichen Dienstleistungen, also das Annehmen, Sortieren, Zustellen und Zwischenspeichern elektronischer Sendungen erbringen.
- Sie stellt den Zugang zum hybriden Zustellsystem sicher (*Bst. b*). Die Post muss den Nutzerinnen und Nutzern das Versenden sowie das Abrufen empfangener und versendeter elektronischer Sendungen ermöglichen. Die Post hat zwei Zugangsmöglichkeiten bereitzustellen:

- Erstens eine Benutzeroberfläche, die es insbesondere Privatpersonen ermöglicht, elektronische Einzelsendungen aufzugeben und zu empfangen.
 - Zweitens mindestens eine technische Schnittstelle, welche die Anbindung von Fachapplikationen an das hybride Zustellsystem ermöglicht. Diese Zugangsmöglichkeit dürfte fast ausschliesslich von Unternehmen und Behörden genutzt werden, um elektronische Sendungen in oder aus Fachapplikationen (z.B. ERP- oder CRM-Software) heraus aufzugeben, zu empfangen und abzurufen. Die Post nimmt über diese Schnittstellen sowohl elektronische Einzel- als auch Massensendungen entgegen.
- Die Zustellung der elektronischen Sendung erfolgt über den elektronischen oder den hybriden Kanal (*Bst. c*). Im Falle einer Zustellung über den elektronischen Kanal wird die elektronische Sendung mittels Plattform der Post an die Empfängerin oder den Empfänger übermittelt. Empfangene elektronische Sendungen können über die Benutzeroberfläche oder eine Schnittstelle abgerufen werden. Bei einer Zustellung über den hybriden Kanal produziert die Post aus elektronischen Sendungen an die entsprechenden Empfängerinnen oder Empfänger adressierte Briefe oder Pakete und befördert diese als (physische) Postsendungen gemäss Art. 29 Abs. 1 Bst. a oder b VPG. Grundsätzlich muss jede elektronische Sendung theoretisch auch über den hybriden Kanal zugestellt werden können. Andernfalls handelt es sich nicht um eine elektronische Sendung nach Art. 1 Bst. i VPG und die Sendung darf von der Post nicht im Rahmen der Grundversorgung angenommen werden. Diese Bestimmung gewährleistet einen engen Bezug zwischen dem hybriden Zustellsystem und den physischen zu erbringenden Postdiensten der Grundversorgung.
 - Die Post hat alle erforderlichen Arbeitsschritte auszuführen, um aus einer elektronischen Sendung einen Brief oder ein Paket nach Art. 2 Bst. c oder d PG zu produzieren (*Bst. d*). Dazu gehört das Ausdrucken des Inhalts der elektronischen Sendung, das Kuvertieren oder Verpacken, Frankieren und das Aufgeben zur Beförderung als Brief oder Paket.
 - Die Post verständigt eine Empfängerin oder einen Empfänger unmittelbar nach der Zustellung einer an sie oder ihn adressierten elektronischen Sendung (*Bst. e*). Die Benachrichtigung kann z.B. mittels SMS, E-Mail oder Push-Nachricht auf dem Mobiltelefon erfolgen. Diese Bestimmung bezweckt, dass die Nutzerinnen und Nutzer nicht täglich ihre Benutzeroberfläche aufrufen müssen, um zu überprüfen, ob sie eine elektronische Sendung empfangen haben.
 - Die Post stellt die Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr sicher (*Bst. f*). Elektronische Sendungen müssen an eine anerkannte Zustellplattform nach der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (VeÜ-ZSSV)⁴, namentlich IncaMail (Schweizerische Post) oder PrivaSphere, übermittelt werden können. Im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr gelten Sendungen auch dann als elektronische Sendungen, wenn sie nicht über den hybriden Kanal zugestellt werden können (vgl. Art. 1 Bst. i VPG).
 - Die Verifikation der Identität der absendenden und empfangenden Personen ist zentral für das Vertrauen in das hybride Zustellsystem. Nutzerinnen und Nutzer

⁴ SR 272.1

müssen sich gegenüber der Post identifizieren und authentifizieren (*Bst. g*), bevor ihnen Zugang zum hybriden Zustellsystem gewährt wird. Die Post muss die Identifikation (z.B. durch Vorweisen eines amtlichen Dokuments oder eines elektronischen Identitätsnachweises wie inskünftig die staatliche E-ID) und die Authentifikation (z.B. Anmeldung über ein Benutzerkonto) sicherstellen.

Art. 35b Zustellung über den elektronischen Kanal

Art. 35b regelt die Zustellung elektronischer Sendungen über den elektronischen Kanal. Für die Zustellung über den elektronischen Kanal ist die ausdrückliche Einwilligung der Empfängerin oder des Empfängers erforderlich (*Abs. 1*). Die Einwilligung muss freiwillig und ausdrücklich nach aktiver und klarer Information durch die Post erfolgen (Opt-in-Einwilligung). Es ist insbesondere unzulässig, dass die Post von einer Einwilligung ausgeht, wenn dieser nicht widersprochen wurde (Opt-out-Einwilligung). Die Einwilligung bezieht sich auf die Zustellung über den elektronischen Kanal im Allgemeinen und nicht auf einzelne Absenderinnen oder Absender. Die Empfängerin oder der Empfänger kann die Einwilligung jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen. Die Bestimmung stellt sicher, dass die Annahme elektronischer Sendungen tatsächlich freiwillig erfolgt. Der elektronische Kanal soll die (physischen) Postdienste in der Grundversorgung ergänzen und nicht ersetzen.

Die Post ermöglicht den Empfängerinnen oder Empfängern das Abrufen elektronischer Sendungen unmittelbar nach der Annahme (*Abs. 2*). Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Zustellung nahezu in Echtzeit erfolgt. Der Inhalt muss wenige Sekunden nach der Annahme einer elektronischen Sendung durch die Post den Empfängerinnen und Empfängern über die Benutzeroberfläche oder eine Schnittstelle zugänglich gemacht werden. Damit die Echtheit und der Annahmezeitpunkt belegt werden kann, versieht die Post die elektronische Sendung nach der Annahme mit einem geregelten Siegel und einem qualifizierten elektronischen Zeitstempel nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES)⁵ (*Abs. 3*). Das geregelte Siegel weist die Echtheit, die Integrität (keine unbemerkte oder nicht-autorisierte Bearbeitung) und die Herkunft (hybrides Zustellsystem der Post) nach. Der elektronische Zeitstempel belegt den Zeitpunkt der Annahme der elektronischen Sendung durch die Post. Massgebend ist bewusst nicht der Zeitpunkt der Aufgabe durch die Absenderin oder den Absender, sondern der Zeitpunkt der Annahme durch die Post. Dies weil in manchen Fällen die automatisierte Plausibilisierung und gegebenenfalls Korrektur der Benutzereingaben durch die Post eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen dürfte.

Die Post stellt unmittelbar nach der Zustellung einer elektronischen Sendung eine Eingangsbestätigung aus (*Abs. 4*). Mit der Eingangsbestätigung kann die Absenderin oder der Absender den Inhalt einer elektronischen Sendung sowie den Zeitpunkt von deren Annahme respektive Zustellung durch die Post nachweisen. Die Eingangsbestätigung wird unabhängig davon ausgestellt, ob die elektronische Sendung über den elektronischen oder hybriden Kanal zugestellt wird. Im Falle einer Zustellung über den hybriden Kanal stellt die Post die Eingangsbestätigung bei der Annahme der elektronischen Sendung aus. Damit bestätigt sie der Absenderin oder dem Absender lediglich, dass sie die elektronische Sendung als Brief oder als Paket zustellen wird. Für diese (physischen) Postsendungen kommen sodann die Regeln für Empfangsbestätigungen nach Art. 29 VPG zur Anwendung. Die Post stellt der Absenderin oder dem Absender auf Wunsch bei einer Zustellung über den elektronischen Kanal weitere Bestätigungen aus: Eine Abrufbestätigung, die ausgestellt wird, sobald die Empfängerin oder der

⁵ SR 943.03

Empfänger die elektronische Sendung erstmals abgerufen hat (*Bst. a*) und eine Nicht-abholbestätigung, wenn eine Empfängerin oder ein Empfänger eine elektronische Sendung bis zum Ende des siebten Tags nach der Übermittlung nicht abgerufen hat (*Bst. b*).

Die Post löscht elektronische Sendungen und Bestätigungen 90 Tage nach der Zustellung (*Abs. 5*). Vorbehalten bleiben allfällige Herausgabe- oder Aufbewahrungspflichten namentlich gegenüber Strafverfolgungsbehörden. Bis zur Löschung können die Absenderin oder der Absender sowie die Empfängerin oder der Empfänger die elektronischen Sendungen jederzeit über die Benutzerfläche oder eine Schnittstelle abrufen.

Kann die Post eine von ihr angenommene elektronische Sendung aus technischen oder anderen Gründen nicht oder nur mit einer Verzögerung über den elektronischen Kanal zustellen, setzt sie die Absenderin oder den Absender unverzüglich davon in Kenntnis (*Abs. 6*). Diese Bestimmung geht vom Normalbetrieb des hybriden Zustellsystems aus und bezieht sich auf einzelne elektronische Sendungen respektive Absenderinnen und Absenderinnen oder Gruppen, die betroffen sind. Wenn das hybride Zustellsystem gesamthaft oder wichtige Bestandteile davon (z.B. infolge einer technischen Störung) nicht funktionsfähig sind oder waren, muss die Post die Nutzerinnen und Nutzer in allgemeiner Form darüber informieren.

Die Post hat zu gewährleisten, dass Empfängerinnen und Empfänger auf einfache Art und Weise auf die Zustellung unerwünschter elektronischer Sendungen reagieren können (*Abs. 7*). Zu diesem Zweck muss sie folgende Funktionen zur Verfügung stellen: Erstens das Blockieren von Absenderinnen oder Absendern einer elektronischen Sendung, sodass die Empfängerin oder der Empfänger keine weiteren elektronischen Sendungen über den elektronischen Kanal von der blockierten Absenderin oder dem blockierten Absender mehr erhält (*Bst. a*). Zweitens das Benachrichtigen der Absenderin oder des Absenders (z.B. per Knopfdruck in der Benutzeroberfläche), dass die Empfängerin oder der Empfänger keine weiteren elektronischen Sendungen mit vergleichbarem Inhalt erhalten möchte. Die Post hat einzig die technischen Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Sie hat weder den Inhalt der elektronischen Sendung zu überprüfen noch ist sie dafür verantwortlich, wie die Absenderin oder der Absender auf die Benachrichtigung reagiert (*Bst. b*).

Das Blockieren einer Absenderin oder eines Absenders nach *Abs. 7* ist im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr nicht möglich (*Abs. 8*). Die Zustellung elektronischer Sendungen nach *Art. 35a Bst. f VPG* wird dadurch nicht verhindert.

Art. 35c Zustellung über den hybriden Kanal

Die Post stellt Empfängerinnen oder Empfängern, die keine Einwilligung zur elektronischen Zustellung erteilt, diese widerrufen oder die entsprechende Absenderin oder den entsprechenden Absender blockiert haben (vgl. *Art. 35b Abs. 7 Bst. a VPG*), elektronische Sendungen über den hybriden Kanal zu (*Abs. 1*). Sie unternimmt dazu die in *Art. 35a Bst. d VPG* beschriebenen Arbeitsschritte (*Abs. 2*). Dazu gehört das Ausdrucken, Kuvertieren oder Verpacken, Frankieren und Aufgeben des Inhaltes einer elektronischen Sendung als Brief oder Paket nach *Art. 2 Bst. c oder d PG*. Grundsätzlich müssen alle elektronischen Sendungen auch über den hybriden Kanal zugestellt werden können. Dies gilt nicht für elektronische Sendungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr nach *Art. 35a Bst. f VPG (Abs. 3)*.

Für die Zustellung elektronischer Sendungen über den hybriden Kanal gelten folgende Fristen (*Abs. 4*): Wenn die Absenderin oder der Absender eine elektronische Sendung an einem Werktag zur Beförderung aufgibt, produziert die Post die Briefe oder Pakete gleichentags und gibt sie in der gewählten Portoklasse auf (*Bst. a*). Andernfalls wird der Brief oder das Paket am ersten dem Aufgabetag der elektronischen Sendung folgenden Werktag produziert und aufgegeben (*Bst. b*). Als Werk- und Aufgabetage gelten nach Art. 29 Abs. 7 VPG Montag bis Freitag ohne allgemeine Feiertage. Die Post legt in den allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) eine Uhrzeit fest, bis zu der die Aufgabe der elektronischen Sendung durch die Absenderin oder den Absender spätestens erfolgen muss, damit sie den Brief oder das Paket gemäss *Bst. a* gleichentags produzieren und aufgeben kann (Aufgabeschluss). Der von der Post festgelegte Aufgabeschluss muss die sinnvolle Nutzung des hybriden Kanals zum Versand von Briefen oder Paketen (Einzelsendungen) ermöglichen. Namentlich darf die Post durch einen zu frühen Aufgabeschluss nicht faktisch verhindern, dass die Briefe oder Pakete gemäss den in Art. 29 Abs. 1 Bst. a VPG geregelten Laufzeiten befördert werden.

Art. 35d Benutzeroberfläche

Die Benutzeroberfläche des hybriden Zustellsystems muss über gängige Technologien erreicht und benutzt werden können. Damit wird sichergestellt, dass die Bevölkerung mittels weit verbreiteter Endgeräte (z.B. Mobiltelefone, Computer), Betriebssysteme, Browser und Datenübertragungsraten auf das hybride Zustellsystem zugreifen kann. Die Post muss jedoch keine Nutzbarkeit der Benutzeroberfläche mit seltenen oder veralteten Technologien sicherstellen.

Art. 35e Identifikation und Authentifikation

Die Nutzerinnen und Nutzer des hybriden Zustellsystems, namentlich Absenderinnen und Absender sowie Empfängerinnen und Empfänger, müssen sich gegenüber der Post identifizieren und authentifizieren (*Abs. 1*). Für die Identifikation der Personen können folgende Verfahren verwendet werden: Erstens kann die Post auf dem Postweg die Adresse einer natürlichen Person validieren (*Bst. a*). Zweitens kann die Post natürliche Personen durch das Vorzeigen eines Dokuments (z.B. Reisepass oder Ausländerausweis) nach Art. 20a Abs. 1 und juristische Personen durch das Überprüfen der Angaben nach Art. 20b Abs. 1 der Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (VÜPF)⁶ identifizieren (*Bst. b*). Drittens kann ein elektronischer Identitätsnachweis (z.B. künftige E-ID) zum Einsatz kommen (*Bst. c*). Die Post kann die Prüfung der Identität der Person an Dritte delegieren. Die PostCom bestimmt, welche elektronischen Identitätsnachweise zur Identifikation der Nutzerinnen und Nutzer eingesetzt werden können (*Abs. 3*).

Die Nutzerinnen und Nutzer der Benutzeroberfläche müssen bei der Post ein Benutzerkonto eröffnen (*Abs. 4*). Diese Bestimmung bezweckt, dass die Personendaten gemeinsam mit dem Benutzerkonto gelöscht werden können (vgl. Art. 35f Abs. 2 Bst. d und e VPG).

Das Authentifizierungsverfahren für den Zugang zur Benutzeroberfläche muss dem aktuellen Stand der Technik entsprechen (*Abs. 5*). Die Post muss den Zugang zum hybriden Zustellsystem für Personen sperren, wenn sie die Identität einer Person verwendet haben, die nicht existiert oder die der Nutzung des hybriden Zustellsystems nicht

⁶ SR 780.11

vorgängig zugestimmt hat (*Abs. 6*). Diese Bestimmungen bezwecken, dass die Nutzerinnen und Nutzer davon ausgehen können, dass eine elektronische Sendung tatsächlich von der angegebenen Absenderin oder dem angegebenen Absender stammt.

Art. 35f Datenschutz und Datensicherheit

Die Post muss sich bei der Bearbeitung von Daten an die allgemeinen Prinzipien der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung halten. Behörden, Unternehmen und Privatpersonen sollen über das hybride Zustellsystem bedenkenlos besonders schützenswerte Personendaten und andere sensitive Inhalte übermitteln können. Deshalb müssen der Datenschutz und die Datensicherheit auf einem hohen Niveau gewährleistet sein. Entsprechend sind die Daten nach schweizerischem Recht in der Schweiz zu halten und zu bearbeiten. (*Abs. 1*). Diese Bestimmung legt fest, dass sich die technische Infrastruktur (z.B. Server, Rechenzentren) physisch in der Schweiz befinden muss und dass nur schweizerisches Recht auf die Plattform respektive die Daten anwendbar ist. Beigezogene Dritte, die Zugang zu den Daten erhalten, müssen nicht schweizerischem Recht unterstehen und können ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben. Die Post hat Informations- und Personendaten, wie beispielsweise die Inhalte elektronischer Sendungen, vor einem Zugriff durch beigezogene Dritte mittels Verfahren nach dem aktuellen Stand der Technik (z.B. Verschlüsselung und Key-Management) sowie organisatorische Massnahmen zu schützen (vgl. Art. 35f Abs. 2 Bst. b und Abs. 4 VPG). Mitarbeitende der Post sowie beigezogene Dritte unterstehen dem Post- und Fernmeldegeheimnis. Sie können die Inhalte elektronischer Sendungen nur in Ausnahmefällen, insbesondere wenn die Verschlüsselung zwecks Produktion der physischen Postsendung für die Zustellung über den hybriden Kanal temporär aufgehoben werden muss, einsehen. In der Regel können nur die Absenderinnen und Absender sowie die Empfängerinnen und Empfänger den Inhalt einer elektronischen Sendung einsehen. Die Post darf Personendaten und Daten juristischer Personen nur bearbeiten, soweit dies für die Erbringung der Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems nötig ist (*Abs. 2*). Sie darf die genannten Daten nicht bekanntgeben.

Die Post muss den Datenschutz und die Datensicherheit mit folgenden Massnahmen sicherstellen (*Abs. 3*): Erstens hat sie die Datenbestände des hybriden Zustellsystems getrennt von anderen Datenbeständen zu speichern und zu bearbeiten (*Bst. a*). Ziel der Regelung ist es, dass die Inhalts- und Randdaten mindestens logisch von anderen Daten getrennt gehalten werden. Dadurch kann der Zugriff durch Personen oder Applikationen ohne Bezug zur Grundversorgung auf die Daten verhindert werden. Dies reduziert die Risiken hinsichtlich des Datenschutzes und der Datensicherheit. Die Datenisolation soll zudem die technischen Abhängigkeiten zwischen der Grundversorgung und den ausserhalb der Grundversorgung erbrachten Dienstleistungen der Post begrenzen und somit die Resilienz des hybriden Zustellsystems stärken. Zudem erschwert die Datentrennung eine diskriminierende Nutzung von Informationen aus der Grundversorgung für Wettbewerbsdienste. Zweitens hat die Post für die Speicherung und Übertragung der Daten Verschlüsselungsverfahren nach aktuellem Stand der Technik zu verwenden (*Bst. b*). Drittens muss das hybride Zustellsystem imstande sein, mit den Bundesbehörden nach den technischen Standards der Bundesverwaltung bezüglich sicherer Übermittlung zu kommunizieren (*Bst. c*). Diese Bestimmung ist eine Voraussetzung dafür, dass die Verwaltungseinheiten des Bundes elektronische Sendungen versenden und empfangen können respektive dürfen. Viertens muss die Post nach der Auflösung eines Benutzerkontos sämtliche Daten, die nicht zur Erbringung von physischen Postdiensten benötigt werden, unter Einhaltung der gesetzlichen Fristen vernichten (*Bst. d*). Fünftens muss sie ein Benutzerkonto löschen, wenn die Nutzerin oder der Nutzer sich mehr als zwei Jahre lang nicht mehr bei diesem angemeldet

hat (*Bst. e*). Die Post muss das Löschen zuvor ankündigen. Die beiden letztgenannten Bestimmungen (*Bst. d* und *e*) bezwecken, dass keine Daten aufbewahrt werden, die für das Beitreiben des hybriden Zustellsystems nicht mehr benötigt werden. Dies entspricht den Prinzipien der Datensparsamkeit und -vermeidung.

Die datenschutzrechtliche Aufsicht über das hybride Zustellsystem obliegt grundsätzlich dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB). Die PostCom beaufsichtigt als zuständige Aufsichtsbehörde die Einhaltung des gesetzlichen Auftrags der Post zur Grundversorgung mit einem hybriden Zustellsystem. Sie legt in dieser Rolle in technischen und administrativen Vorschriften (TAV) die Anforderungen in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit fest, die über diejenigen der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung hinausgehen, und überprüft regelmässig deren Einhaltung. Sie erlässt die weiteren technischen und administrativen Vorschriften, die das hybride Zustellsystem der Post inklusive Benutzeroberfläche und Schnittstellen zu erfüllen hat (*Abs. 4*). Die Post legt die organisatorischen und technischen Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten schriftlich fest und protokolliert die Einsicht und Bearbeitung von Daten automatisch (*Abs. 5*). Mit dem hybriden Zustellsystem werden besonders schützenswerte Personendaten in grossem Umfang bearbeitet. Die Post ist demnach nach Art. 5 der Verordnung über den Datenschutz (DSV)⁷ verpflichtet, ein Reglement für automatisierte Bearbeitungen zu erstellen. Das Reglement zeigt auf, welche Vorgaben die an der Entwicklung und Datenbearbeitung des hybriden Zustellsystems beteiligten Personen einhalten müssen, damit die Datenbearbeitung durch die Post datenschutzkonform erfolgt. Nach Art. 4 DSV muss die Post zudem mindestens das Speichern, Verändern, Lesen, Bekanntgeben, Löschen und Vernichten der Daten protokollieren.

Die Post betreibt ein risikogerechtes System zur Erkennung und den Umgang mit Sicherheitsvorfällen. Sie meldet als sicherheitsrelevant eingestufte Vorfälle in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit der PostCom (*Abs. 6*). Die Meldepflicht bezweckt, dass die PostCom die Ursachen von Sicherheitsvorfällen nachvollziehen und die Post mit Änderungen der TAV zu Korrekturen am Sicherheitsdispositiv verpflichten kann. Die Meldungen der Post an die PostCom enthalten keine Personendaten. Die Kompetenzen des EDÖB oder anderer Behörden werden in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit durch die VPG weder eingeschränkt noch ausgeweitet. Die PostCom kann zur Ausarbeitung der TAV oder der Prüfmethode sowie für andere Aufsichtstätigkeiten, namentlich Zertifizierungen oder Audits, Dritte beiziehen.

Art. 35g Nichtdiskriminierender Zugang

Das hybride Zustellsystem soll einen Beitrag zur Digitalisierung der Wirtschaft und der Behördenleistungen leisten. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, hat die Post anderen Personen inklusive anderen Postdienstanbieterinnen den Zugang zu den Einrichtungen und Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems auf nichtdiskriminierende Weise zu gewähren (*Abs. 1*).

Die Post muss anderen Personen (hauptsächlich Unternehmen und Behörden) sichere technische Schnittstellen zum hybriden Zustellsystem zur Verfügung stellen (*Abs. 2*). Erstens sollen über eine Schnittstelle elektronische Sendungen mittels direkter Datenübermittlung zwischen Fachapplikationen anderer Personen und dem hybriden Zustellsystem aufgegeben werden können (*Bst. a*). Zweitens sollen elektronische Sendungen mittels sicherer Datenübermittlung zwischen Fachapplikationen anderer Personen und

⁷ SR 235.11

dem hybriden Zustellsystem angenommen und abgerufen werden können (*Bst. b*). Die Bestimmungen nach *Bst. a und b* gewährleisten, dass die Informatik-Systeme von Behörden und Unternehmen direkt mit dem hybriden Zustellsystem kommunizieren können und ermöglichen das Einsparen von Kosten für die Entwicklung und das Betreiben eigener digitaler Kommunikationskanäle.

Die Post gewährt anderen Personen den Zugang zu den Einrichtungen und Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems und den Schnittstellen nach *Abs. 2* zu den gleichen Bedingungen und Preisen wie Geschäftseinheiten, Tochterfirmen oder anderen Partnerinnen der Post. Mit dieser Bestimmung sollen Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten der Post verhindert werden. Die Post darf ihren Geschäftseinheiten keinen privilegierten Zugang zu den Schnittstellen gewähren. Im Streitfall können sich die Betroffenen mittels Aufsichtsbeschwerde an die PostCom wenden (*Abs. 3*). Diese überprüft, ob die Bestimmungen zum nichtdiskriminierenden Zugang von der Post korrekt angewendet wurden und erlässt eine Verfügung.

Art. 35h Bündelung mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge

Dieser Artikel regelt die Bündelung der Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems mit Dienstleistungen, die von der Post ausserhalb der Grundversorgungsaufträge erbracht werden. Die Bestimmungen dienen einerseits der Begrenzung der Risiken hinsichtlich der Datensicherheit und des Datenschutzes sowie der Stärkung der Resilienz (vgl. Erläuterungen zu Art. 35f Abs. 2 Bst. a VPG), andererseits der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Post.

Die Post kann die Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems grundsätzlich mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge bündeln (*Abs. 1*). Sie kann das hybride Zustellsystem beispielsweise in ein aus digitalen Dienstleistungen bestehendes Ökosystem integrieren. Es müssen aber folgende Bedingungen kumulativ erfüllt sein: Erstens muss die Post auch ein ausschliesslich aus Dienstleistungen der Grundversorgung bestehendes Bündel anbieten (*Bst. a*). Mit dieser Bestimmung wird der Zugang zu einem reinen Grundversorgungsangebot garantiert. Die Nutzung der Grundversorgung (öffentliches Interesse des Bundes) soll durch die Bündelung mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge (kommerzielles Interesse der Post) nicht negativ beeinflusst werden. Zweitens müssen die zur Bündelung verwendeten Schnittstellen nach Art. 35g VPG auch anderen Personen auf nichtdiskriminierende Weise zur Verfügung gestellt werden (*Bst. b*). Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Post beim Erbringen von Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge keine Schnittstellen verwendet, die sie nicht auch anderen Personen anbietet (Sonderschnittstellen). Drittens darf sich die Bündelung mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge nicht nachteilig auf die Datensicherheit und den Datenschutz der Grundversorgung auswirken (*Bst. c*). In der Grundversorgung sind die Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz strenger als bei Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge. Aufgrund des unterschiedlichen Schutzniveaus sind hypothetische Szenarien denkbar, in denen die Post zwar datenschutzrechtlich formell-korrekt agiert, zugleich aber dem Sinn und Zweck von Art. 35f VPG zuwiderhandelt. Bei Vorliegen eines solchen Szenarios soll die PostCom der Post eine Bündelung untersagen können.

Art. 35i Gebühren und Aufsichtsabgabe

Geregelt werden in diesem Artikel die Gebühren und die Aufsichtsabgabe, die die PostCom im Zusammenhang mit der Aufsicht über das hybride Zustellsystem erheben kann. Für Dienstleistungen und Verfügungen im Zusammenhang mit dem nichtdiskriminierenden Zugang erhebt die PostCom eine kostendeckende Gebühr (*Abs. 1*). Nach Art. 78 Abs. 1 VPG erhebt die PostCom zur Deckung der allgemeinen Aufsichtskosten, die nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt sind, für ihre Aufsichtstätigkeit jährlich eine Aufsichtsabgabe. Diese bemisst sich nach dem jährlichen Umsatzerlös und dem Volumen der Postdienstleistungen (Art. 59 Abs. 2 Bst. a VPG) und wird von allen ordentlichen Verfahren gemeldeten Anbieterinnen anteilmässig, gemessen am Gesamtumsatz im Postmarkt, erhoben. Diese Bestimmung kann für die Abgeltung des Aufwands im Zusammenhang mit dem hybriden Zustellsystem nicht angewendet werden. Der Aufwand für die Aufsicht über das hybride Zustellsystem wird einzig durch die Post verursacht und ist entsprechend nur durch die Post abzugelten (*Abs. 2*).

Art. 47 Abs. 2 und 8

Mit der Änderung von Abs. 2 wird geregelt, dass die Post die Preise für elektronische Sendungen analog zu jenen für Postsendungen nach Art. 29 Abs. 1 Bst. a VPG distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festlegen muss. Art. 47 Abs. 1 VPG kommt auch in der Grundversorgung mit einem elektronischen Zustellsystem zur Anwendung. Die Post hat die Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen unter Berücksichtigung der Finanzierung der Grundversorgung festzulegen. Diese Bestimmungen gelten auch für den nichtdiskriminierenden Zugang (vgl. Erläuterungen zu Art. 35g VPG). Namentlich ist die Post nicht verpflichtet, die Dienstleistungen zu nicht kostendeckenden Preisen anzubieten. Die Post kann für die Zustellung elektronischer Sendungen über den elektronischen Kanal andere Preise festlegen als für die Zustellung über den hybriden Kanal. Die Zustellung einer elektronischen Sendung über den hybriden Kanal umfasst Dienstleistungen wie das Ausdrucken des Inhalts und das Kuvvertieren oder Verpacken. Sie muss von der Post nicht zum gleichen Preis angeboten werden wie die Zustellung in physischer Form zur Beförderung aufgegebenener Postsendungen.

Die Post muss als «Blindensendung» gekennzeichnete elektronische Sendungen unentgeltlich befördern (*Abs. 8*). Die Bestimmung bezweckt, dass Blindensendungen nicht wegen einer allfälligen Kostenersparnis als Postsendungen nach Art. 29 Abs. 1 Bst. a VPG (physische Briefe oder Pakete) statt als elektronische Sendungen aufgegeben werden. Sehbehinderte oder blinde Personen verfügen oft über spezifische Software oder Hardware, die ihnen digitale Inhalte akustisch oder taktil zugänglich macht (z.B. Vorlese-Funktion, Screenreader). Voraussetzung für den unentgeltlichen Versand ist, dass die elektronischen Sendungen von sehbehinderten oder blinden Personen oder ihren Organisationen aufgegeben werden oder an diese adressiert sind (*Bst. a*) und der Inhalt nicht zur kommerziellen Kommunikation dient (*Bst. b*).

Art. 60 Abs. 1 Bst. e

Die PostCom ist im Bereich der Grundversorgung mit Postdiensten zuständig für die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages durch die Post. Sie übt ihre Funktion als Aufsichtsbehörde demnach auch in Bezug auf das hybride Zustellsystem aus. Die Post muss ihr gegenüber nachweisen, dass sie den Grundversorgungsauftrag gemäss Gesetz und Verordnung erbringt. Mit der Änderung von Art. 60 Abs. 1 VPG werden dazu die Auskunftspflichten der Post gegenüber der PostCom ausgeweitet. Die Post

muss in ihrer jährlichen Berichterstattung über die Datensicherheit und den Datenschutz betreffende Vorfälle informieren (*Bst. e*). Dabei sollen hauptsächlich Vorfälle, die das hybride Zustellsystem betreffen, im Fokus stehen.

1.5 Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr

Art. 43 Abs. 1

Von der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdiensten profitieren sollen nur natürliche und juristische Personen mit einem hinreichenden Bezug zur Schweiz. Bei den juristischen Personen beschränkt sich der persönliche Geltungsbereich auf diejenigen juristischen Personen, welche in der Schweiz einen Sitz haben, von welchem auch effektiv eine betriebliche Aktivität ausgeht und damit ein operativer Bezug zur Schweiz geschaffen wird. Sitzgesellschaften mit statutarischem Sitz in der Schweiz, aber ohne Geschäftstätigkeit mit nachweisbarem Bezug zur Schweiz fallen nicht unter den Grundversorgungsauftrag.

Art. 43 Abs. 1 Bst. a

Beim unbaren Zahlungsverkehr liegt für die Mehrheit der Bevölkerung und der Unternehmen kein klassisches Marktversagen vor. Ein Konto kann heute standardmässig bei vielen Banken eröffnet werden. Es gibt jedoch Personen oder Personengruppen, denen aus verschiedenartigen Gründen (Arbeitslosigkeit, kein geregelter Einkommen, ausländerrechtlicher Status, fehlendes Domizil, etc.) ein Konto verweigert wird. Es braucht deshalb weiterhin einen gesetzlichen Kontrahierungszwang für die Eröffnung eines Zahlungsverkehrskontos.

Heute umfasst die Kontoführungspflicht das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos (Art. 43 Abs. 1 Bst. a VPG). PostFinance bietet als Grundversorgungsdienstleistung ein Privatkonto sowie ein Geschäftskonto an. Sie beschränkt diese Dienstleistung auf die Kontoführung im engeren Sinn, d.h. die eigentliche Eröffnung und blosser Verwaltung des darauf liegenden Guthabens. Zahlungen werden zu Gunsten und zu Lasten des Zahlungsverkehrskontos gebucht. Nicht im Grundversorgungskonto enthalten ist insbesondere der Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr (E-Banking, Mobile-Banking). Diese Beschränkung ist insofern nicht mehr zeitgemäss, als der Zahlungsverkehr stark digital durchdringt ist. So gibt es bei PostFinance immer weniger Kunden, die kein e-Finance nutzen. Der Anteil lag 2018 noch bei 38 % und hat sich seither halbiert. Die Teilnahme am Wirtschaftsleben erfordert immer häufiger den Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr. Zwar bietet PostFinance zum Konto heute standardmässig auch ein Kartenprodukt sowie E-Banking an. Es gibt jedoch Konstellationen, in denen PostFinance diese verweigert und den Anspruch auf die blosser Kontoführung (Verwaltung des darauf liegenden Guthabens) beschränkt. Dies sind Fälle, in denen kein Tatbestand nach Art. 45 VPG erfüllt ist, PostFinance jedoch aus anderen Gründen die erwähnten Zusatzdienstleistungen vom Grundversorgungsangebot ausnimmt.

Zur Stärkung der finanziellen Inklusion in einem zunehmend digitalen Umfeld wird der Anspruch deshalb um ein für Online-Zahlungen akzeptiertes Zahlungsmittel (z.B. Debitkarte oder Bezahl-App wie z.B. Twint, nicht aber Kreditkarte) sowie den digitalen Zugang zur Abwicklung von Kontotransaktionen (Internet-Zahlungsverkehr) erweitert. Jede Person, welche die formellen Voraussetzungen wie Mindestalter, Zeichnungsrechte etc. erfüllt, soll den digitalen Zahlungsverkehr sowie eine Bezahlkarte, mit welcher Internetkäufe getätigt werden, nutzen können. Die Ausnahmen gemäss Art. 45 VPG bleiben vorbehalten. Liegen Gründe vor, die keine

vollständige Verweigerung der Kontoführungspflicht rechtfertigen, kann PostFinance gestützt auf Art. 45 VPG jemanden auch lediglich für die Benützung der beiden vorliegenden Teilleistungen, wie z.B. vom Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr, ausschliessen.

Der formneutralen Konzeption des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr entsprechend soll PostFinance nicht vorgegeben werden, mit welchem Produkt bzw. mittels welcher Technologie sie die beiden Dienstleistungen erfüllt. So bestehen beim digitalen Zahlungsverkehr bereits heute mit der Desktop- und der Appversion zwei verschiedene Technologien für die E-Finance Nutzung von PostFinance. Die Vielfalt an Technologien und somit auch an Kundenpräferenzen wird in Zukunft weiter zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich auch die Bedürfnisse entlang der technischen Möglichkeiten weiter verändern werden.

Der Anspruch bezieht sich sodann einzig auf den Zugang zum erweiterten Inhalt der Kontoführungspflicht und die daran gestellten Anforderungen. Letztere bestehen beim Zahlungsmittel darin, dass es sich um ein gängiges, auf dem Markt breit akzeptiertes onlinefähiges Zahlungsmittel handelt. Onlinefähig bedeutet, dass Zahlungen über das Internet ausgelöst werden können. Das onlinefähige Zahlungsmittel soll zur Begleichung von im Internet getätigten Einkäufen nutzbar sein. Nicht darunter fallen Transaktionen, die mittels spezifischer Online Banking-Anwendung, Bezahl-App oder Retail-App erledigt werden. Es ist PostFinance überlassen, mit welchem Angebot sie die neuen Anforderungen erfüllt bzw. welches Produkt sie der Grundversorgung zuweist (Art. 55 VPG). Es kann ein von PostFinance selbst oder in Kooperation mit Dritten angebotenes Produkt sein. Sodann besteht kein Anspruch auf ein bestimmtes Produkt bzw. eine bestimmte Marke (z.B. Mastercard). Vom Anspruch ausgenommen sind Kreditkarten. Aufgrund des PostFinance auferlegten Kreditvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 Postorganisationsgesetz⁸) ist es ihr verwehrt, eine Kreditkarte anzubieten. Beim Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr sind die Anforderungen darauf beschränkt, dass die Abwicklung des Zahlungsverkehrs per Internet, unabhängig von Ort oder Öffnungszeiten ermöglicht wird. PostFinance kann diesen Zugang z.B. via Internetseiten oder -portale (E-Banking) bzw. spezifische Apps (Mobile/M-Banking) anbieten..

Aus den beiden Erweiterungen kann indessen kein Anspruch auf eine bestimmte Transaktion bzw. keine Garantie abgeleitet werden, dass die Zahlung erfolgreich abgewickelt wird. PostFinance ist hier auf das Zusammenwirken unterschiedlicher – teils ausländischer – Akteure angewiesen. Auch kann PostFinance nicht beeinflussen, ob die Kundin oder der Kunde beispielsweise einen guten Zugang zum Online-Zahlungsverkehr hat. Dies hängt von dessen Hardware sowie dessen Internetzugang ab. Des Weiteren kann PostFinance keinen Einfluss nehmen, ob die von ihr zur Verfügung gestellte Online-Zahlfunktion tatsächlich in einer grossen Anzahl Schweizer Online-Shops implementiert wird oder nicht. PostFinance kann zwar Lösungen anbieten, kann aber niemanden zwingen, diese anzubieten.

Art. 44 Abs. 1^{ter}

Der Verordnungsgeber hatte bei Erlass der VPG im Jahr 2012 bei der Anweisung zur Gutschrift (Art. 43 Abs. 1 Bst. b) den heutigen Zahlungsauftrag auf Papier vor Augen. Dieser hat keinen Bezug zu den Zugangspunkten im Poststellen- und Agenturnetz und erfolgt damit ortsunabhängig. Der Verordnungsgeber dürfte davon ausgegangen sein,

⁸ SR 783.1

dass der Zahlungsauftrag auf Papier eines Tages von der elektronischen Überweisung abgelöst wird. Entsprechend ist der geltende Art. 43 Abs. 1 Bst. b VPG heute so konzipiert, dass die Erreichbarkeitsvorgaben nach Art. 44 VPG für diese Dienstleistung nicht gelten. Diese Unvollständigkeit soll vorliegend korrigiert werden. Sollte PostFinance die bargeldlose Überweisung standortgebunden anbieten, so gelten die Erreichbarkeitsvorgaben gleichermassen wie bei den anderen über das Poststellen- und Agenturnetz abzuwickelnde Dienstleistungen (Art. 43 Abs. 1 Bst. c-e VPG).

In Gebieten mit Hauservice sind die Poststellen und Agenturen nicht innerhalb der Vorgaben nach Art. 44 VPG erreichbar. Bietet die Post für die Dienstleistung nach Art. 43 Abs. 1 Bst. b VPG über das Poststellen- und Agenturnetz an, muss sie am Domizil eine gleichwertige Alternative zur bargeldlosen Überweisung in der Poststelle oder Agentur anbieten (zweiter Satz). Die Ersatzlösung muss eine bargeldlose Überweisung ermöglichen.

2 Auswirkungen

2.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage kann sich indirekt auf den Bund auswirken, indem sie die betriebswirtschaftliche Situation der Post verbessert und die finanziellen Risiken für den Bund verringert. Zudem dürfte sich die Vorlage in der Tendenz positiv auf die Dividendenfähigkeit der Post und somit die Höhe der Gewinnausschüttungen an den Bund als Eigner auswirken. Überdies wirkt sich der Verordnungsentwurf dämpfend auf die Nettokosten der Grundversorgung aus. Dabei handelt es sich um die ökonomische Last, die der Post durch den Grundversorgungsauftrag auferlegt wird. Steigende Nettokosten der Grundversorgung können mittelfristig die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung und längerfristig gar die Existenz des Unternehmens gefährden. In einem Negativszenario könnte sich der Bund veranlasst sehen, die Finanzierung der Grundversorgung durch finanzielle Abgeltungen an die Post sicherzustellen. Dies will der Bundesrat in einem zweiten Schritt mit einer Modernisierung der postalischen Grundversorgung mit Zeithorizont 2030 im Rahmen einer umfassenden Revision der Postgesetzgebung verhindern.

2.2 Auswirkungen auf die Post

Im Jahr 2023 betragen die Nettokosten der Grundversorgung 268 Millionen Franken. Die Post rechnet mit einer substanziellen Reduktion im Umfang von insgesamt bis zu 45 Millionen Franken pro Jahr. Die Bestandteile der Vorlage wirken sich unterschiedlich auf die Nettokosten der Grundversorgung aus und lassen sich teilweise kaum beziffern:

Postdienste: Mit der vorgesehenen regulatorischen Erleichterung bei den Postdiensten erhält die Post mehr betriebliche Flexibilität in der Zustellung und kann dadurch Kosten einsparen. Die Senkung der Laufzeitvorgabe für Briefe und Pakete auf einheitlich 90 % könnte gemäss der Post das jährliche Betriebsergebnis um 12 Millionen Franken steigern. Mit der Lockerung der Vorgaben für die Hauszustellung in entlegene Häuser könnte das Betriebsergebnis nach Einschätzung der Post um weitere 34 Millionen Franken pro Jahr gesteigert werden. Insgesamt könnte die Post durch die beiden Massnahmen um jährlich bis zu 45 Millionen Franken entlastet werden.

Zahlungsverkehr: Die Erweiterung des Grundversorgungsauftrags im Bereich des Zahlungsverkehrs hat nur geringe finanzielle Auswirkungen auf die Post. PostFinance

bietet den allermeisten Kundinnen und Kunden bereits heute einen digitalen Zugang zur Abwicklung von Kontotransaktionen (z.B. E-Finance) und einem unbaren Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion (z.B. Debitkarte, nicht aber Kreditkarte) an. Die Ausweitung der Kontrahierungspflicht betrifft potenziell eine sehr kleine Gruppe von Kundinnen und Kunden, die aktuell zwar Anspruch auf ein Zahlungsverkehrskonto haben, denen PostFinance aus Risikoüberlegungen jedoch den Zugang zum Internet-Zahlungsverkehr oder einem Zahlungsmittel mit Online-Bezahlungsfunktion verweigert. Künftig könnten diese Personen den Gerichtsweg beschreiten. Dies kann zu einem Anstieg der Rechtskosten sowie der Rechts- und Reputationsrisiken führen. Insgesamt dürfen die negativen finanziellen Auswirkungen quantitativ vernachlässigbar sein.

Hybrides Zustellsystem: Die Post betreibt mit ePost bereits eine elektronische Kommunikationsplattform. Das Angebot befindet sich in der Aufbauphase und trägt noch nicht positiv zum Betriebsergebnis der Post bei. Die Post rechnet in den kommenden Jahren mit einem starken Anstieg des Betriebsertrags und geht davon aus, dass das Angebot mittelfristig profitabel sein wird. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Post ePost und das damit verfolgte Geschäftsmodell anpassen muss, um die Vorgaben der Grundversorgung mit einem hybriden Zustellsystem zu erfüllen. Dies dürfte die Ertragskraft von ePost negativ beeinflussen. Zudem wird die Post künftig nicht mehr die Möglichkeit haben, die Kommunikationsplattform bei dauerhaft ausbleibendem Erfolg einzustellen. Insgesamt ist folglich mit einem Anstieg der Nettokosten der Grundversorgung zu rechnen. Angesichts der geringen Kostenbasis von ePost und des von der Post bekundeten Willens, das Angebot zumindest aus heutiger Sicht auch ohne politischen Auftrag aus kommerziellen Motiven weiter aufzubauen und zu betreiben, sind die durch die Vorlage verursachten finanziellen Risiken als gering einzustufen. Der Bundesrat hat nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a PG die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Grundversorgung mit einem hybriden Zustellsystem periodisch zu prüfen.

2.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Rückkehr zum Siedlungsbegriff wirkt sich gemäss Angaben der Post auf rund 60 000 Häuser in entlegenen oder dünn besiedelten Gegenden aus. Sie betrifft zwar auch städtische Gebiete und Agglomerationen, vorwiegend aber Häuser in ländlichen Regionen. Die Senkung der Laufzeitvorgabe würde sich überproportional auf Randgebiete auswirken, falls die Post dort systematisch die Qualität der Zustellung verschlechterte. Das ist jedoch unwahrscheinlich. Diese Massnahme verschafft der Post vor allem mehr Flexibilität bei der Sortierung und dem Transport von Postsendungen, ermöglicht in der Zustellung aber nur geringe Kosteneinsparungen.

2.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die postalische Grundversorgung ist in der Schweiz im internationalen Vergleich umfassend und qualitativ hochstehend. Der stetige Rückgang der Nachfrage nach gewissen, insbesondere physischen Dienstleistungen der Grundversorgung (Briefmenge, Schaltergeschäfte) belegt deren abnehmende Relevanz für Bevölkerung und Unternehmen sowie die zunehmende Bedeutung der digitalen Kommunikation. Die Bereitstellung dieser Dienstleistungen erfordert Arbeit und Kapital. Der Einsatz dieser knappen Ressourcen für weniger nachgefragte, insbesondere physische Dienstleistungen mit hohen Fixkosten steht zunehmend in einem Missverhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Die Lockerung der Vorgaben ermöglicht eine Verwendung der Ressour-

cen für produktivere Zwecke und steigert die volkswirtschaftliche Effizienz. Die Erweiterung der Grundversorgung um ein hybrides Zustellsystem kann sich negativ auf alternative Postdienstanbieterinnen und Anbieterinnen digitaler Kommunikationslösungen auswirken. Die Bestimmungen zum nichtdiskriminierenden Zugang (Art. 35g VPG) und zur Bündelung mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsauftrag (Art. 35h VPG) reduzieren zwar das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen, beseitigen es aber nicht vollständig.

2.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das hybride Zustellsystem bietet blinden und sehbehinderten Personen Vorteile gegenüber physischen Briefen. Digitale Inhalte können mit vergleichsweise geringem Aufwand in akustische oder taktile Signale umgewandelt werden. Die Plattform der Post bietet zudem Personen mit weniger ausgeprägten digitalen Kompetenzen einen niederschweligen Zugang zu einer elektronischen Kommunikationsmöglichkeit.

2.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Vorhaben wirkt sich insgesamt positiv auf die Umwelt aus. Die Rückkehr zum Siedlungsbegriff, die Senkung der Laufzeitvorgabe und das hybride Zustellsystem senken die Anzahl der Fahrten und die zurückgelegten Distanzen für den Transport und die Zustellung von Postsendungen. Der Ausstoss von Treibhausgasen, die Luftverschmutzung, der Energieverbrauch und die Lärmbelastung wird reduziert.