



19.04.2007

Zukünftige Entwicklung Poststellennetz

Bericht zuhanden der nationalrätlichen KVF

1 Ausgangslage

Die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) hat die Postregulationsbehörde (PostReg) mit Schreiben vom 16. Januar 2007 mit der Erarbeitung eines Berichts zur zukünftigen Entwicklung des Poststellennetzes beauftragt. Ausgangspunkt der Fragen der KVF-N bildeten dabei die am 31. Oktober 2006 kommunizierten Entscheide der Post zum Projekt Ymago. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt PostReg diesen Auftrag.

2 Rahmenbedingungen und Entwicklung

2.1 *Situation vor dem 1. Januar 2004 / Revision des Postgesetzes*

Damit die Dienstleistungen der Grundversorgung genützt werden können, muss die nötige Infrastruktur zur Verfügung stehen. Ein zentrales Element dabei ist der Betrieb eines flächendeckenden Poststellennetzes. Das Postgesetz vom 30. April 1997 (PG) enthielt nur einen Dienstleistungsauftrag an die Post. Diese sollte eine ausreichende Grundversorgung, bestehend aus Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs, erbringen und den freien Zugang zu diesen gewährleisten. Das PG enthielt keine Vorgaben zum Poststellennetz; bis 2003 lag dessen Ausgestaltung in der alleinigen Kompetenz der Post.

2001 startete die Post mit dem Projekt Typisierung den Umbau ihres historisch gewachsenen Poststellennetzes. Im Rahmen der Umsetzung des Projekts reduzierte sie das Poststellennetz von 3'396 (Ende 2001) auf 2'531 Poststellen (Ende 2005). Vor diesem Hintergrund verlangte die KVF-N im Herbst 2001 mit der parlamentarischen Initiative „Flächendeckendes Poststellennetz“ (02.408), zusätzlich zum Dienstleistungsauftrag einen Infrastrukturauftrag an die Post einzuführen. Die Post sollte damit verpflichtet werden, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben. In allen Regionen sollte für alle Bevölkerungsgruppen eine Poststelle in angemessener Distanz erreichbar sein. Gleichzeitig wurde unter Führung der Gewerkschaften die Volksinitiative „Postdienste für alle“ lanciert, welche im April 2002 eingereicht wurde. Sie verlangte, dass der Bund für ein flächendeckendes Poststellennetz sorgen soll und dass die Gemeinden bei Entscheiden über das Poststellennetz miteinbezogen werden. Wenn die Kosten des Poststellennetzes weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten noch durch Konzessionsgebühren gedeckt werden können, sollte der Bund die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes übernehmen.

In der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz vom 22. Mai 2002 (02.041) stellte der Bundesrat seine weitere Postpolitik für die nächsten Jahre dar. Er



bot damit im Hinblick auf die anstehenden Entscheide auf politischer und betrieblicher Ebene eine Auslegeordnung. Mit der Beratung der Gesamtschau bzw. des Bundesbeschlusses zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz, der Änderung des Postorganisationsgesetzes und der Parlamentarischen Initiative der KVF-N nahm das Parlament 2002 wichtige Weichenstellungen im Postwesen vor. Namentlich stimmten National- und Ständerat im März 2003 auf der Grundlage der Parlamentarischen Initiative KVF-N einer Änderung des Postgesetzes zu. Die Post erhielt neu den gesetzlichen Auftrag zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes. Beide Räte waren sich jedoch einig, dass die Post die laufenden Anpassungen am Poststellennetz weiterführen können und namentlich auch der Betrieb von Agenturen möglich sein soll. Sie lehnten zudem Abgeltungen des Bundes für das Poststellennetz wie auch generell für die Grundversorgung ab und folgten damit dem Finanzierungskonzept des Bundesrates für die Grundversorgung. Die Volksinitiative „Postdienste für alle“ wurde entsprechend dem Antrag von Bundesrat und Parlament in der Abstimmung vom 26. September 2004 von Volk und Ständen knapp verworfen.

Das revidierte Postgesetz trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Es verpflichtet die Post, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben und sicherzustellen, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind. Die Umsetzung dieser Vorgabe wurde in der Postverordnung konkretisiert, welche ebenfalls auf den 1. Januar 2004 in Kraft trat. Die Post erhielt entsprechend dem Willen des Parlamentes einen genügend grossen Spielraum, um sich auf das ändernde Kundenverhalten einstellen zu können.

2.2 Strukturwandel im Postsektor

Seit Jahren ist im Postsektor national wie international ein Strukturwandel im Gang. Dieser wird in erster Linie durch Technologiesprünge (Automation, neue Sortiertechnologien, E-Commerce, E-Mail) geprägt. In zweiter Linie erfolgt der Wandel aufgrund der erheblichen Veränderungen von Kundenbedürfnissen und -verhalten. So erodierte in der Schweiz die am Postschalter abgewickelten Geschäfte von 2000 bis 2005 kumuliert um 37 % bei den Briefen, 40 % bei den Paketen und 10 % bei den Einzahlungen. Diese Zahlen sind eindrücklich, umso mehr, als im selben Zeitraum die Menge der adressierten Briefe nur um 4 % zurückgegangen ist. Die Gesamtmenge aller Briefe ist demgegenüber sogar um 1,3 % gestiegen. Die Post ist also nicht in erster Linie mit einem Substitutionsproblem konfrontiert, sondern damit, dass die Kunden die Poststellen immer weniger aufsuchen. Privatkunden benötigen für die Aufgabe von Standardbriefen faktisch nur einen Briefkasten; Briefmarken kann man mittlerweile sogar zu Hause am PC ausdrucken. Der Gang auf eine Poststelle erfolgt zudem immer weniger am Wohn-, sondern oft am Arbeitsplatz, oder er wird mit Einkäufen verbunden. Geschäftskunden verlangen vermehrt, dass die Post bei ihnen abgeholt wird oder sie liefern ihre Sendungen gegen Rabatte direkt bei den Sortierzentren ein. „Post“ im herkömmlichen Sinn wird immer stärker abgelöst durch verschiedenste Formen der Erbringung logistischer Dienstleistungen entlang der Wertschöpfungskette. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht absehbar und zeigt auch den Handlungsbedarf zur Neuausrichtung des Poststellennetzes. Vor diesem Hintergrund war die Lancierung des Projekts Ymago eine Notwendigkeit.



Dieselben Entwicklungen sind überall in Europa zu beobachten. Sie führten in vielen Ländern zur Umstrukturierung der Poststellennetze mit einem starken Trend hin zu Agenturlösungen. Im Vergleich zu herkömmlichen Poststellen zeichnen sich Agenturen i. d. R. durch längere und kundenorientiertere Öffnungszeiten aus. Aus Kundensicht kann eine Agentur deshalb interessanter sein als eine Poststelle mit kurzen Öffnungszeiten. In Bezug auf die Dichte des Poststellennetzes wies die Schweiz im Vergleich zu den wichtigsten EU-Ländern 2005 eines der dichtesten Netze auf. Die durchschnittliche Distanz zur nächsten Poststelle lag bei 2,5 km. Die Schweiz weist im europäischen Vergleich jedoch prozentual am wenigsten Agenturen auf. Per Ende 2005 lag der Anteil Agenturen am Poststellennetz in der Schweiz bei 6 %. In Grossbritannien betrug der Agenturanteil 97 %, in den Niederlanden 90 % (Wert 2004), in Schweden 81 %, in Dänemark 77 %, in Deutschland 55 %, in Österreich 31 %, in Frankreich 21 %. Ein Grund für den geringen Agenturanteil in der Schweiz liegt darin, dass nur hier die Zahlungsverkehrsdienstleistungen (Bareinzahlung, Auszahlung, Überweisung) Teil der postalischen Grundversorgung sind. Auch die Anforderungen im Zusammenhang mit der Sicherheit (insb. Geldwäschereigesetzgebung) erleichtern die Verbreitung der Agentur nicht. Ein weiterer Grund dürfte in der langsameren Öffnung des Schweizerischen Postmarktes liegen. Dadurch bestand lange wenig Druck, sich stärker an den Kundenbedürfnissen zu orientieren.

Mittlerweile lässt sich in mehreren europäischen Ländern beobachten, dass ein modern strukturiertes Poststellennetz mit einem beachtlichen Anteil an Agenturen mit attraktiven Öffnungszeiten zum strategischen Vorteil der historischen Postgesellschaften gegenüber der privaten Konkurrenz geworden ist. Mit zunehmender Marktöffnung steigt das Interesse privater Anbieter, wie die Post über ein flächendeckendes Zugangsnetz zu verfügen. Ein deutliches Indiz dafür liefern die Bestrebungen privater Postanbieter, Unternehmen des Detailhandels für die Errichtung von Paket- oder Briefabgabepunkten in deren Geschäften zu gewinnen. In Deutschland wollen TNT Post, eine Tochtergesellschaft der niederländischen Post und des deutschen Versands Hermes, und die PIN Group, zu deren Eignern die Verlage Axel Springer, WAZ und die Verlagsgruppe Holtzbrinck gehören, in naher Zukunft ein flächendeckendes Netz wie die deutsche Post anbieten.

PostReg hat eine Vergleichsstudie Schweiz - Europa zur postalischen Grundversorgung, den Postdiensten und zum Postmarkt erarbeitet, die weitere Hinweise liefert. Die Studie liegt diesem Bericht als Anhang bei.

2.3 Totalrevision des Post- und Postorganisationsgesetzes

Am 3. Mai 2006 hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, eine Revision des Post- und Postorganisationsgesetzes an die Hand zu nehmen. Die zentralen Themen der Totalrevision Postgesetzgebung werden sein:

- Definition der flächendeckenden Grundversorgung
- Finanzierung der Grundversorgung bei weiter geöffneten Märkten: Hier werden gemäss Auftrag des Bundesrates verschiedene Optionen zur Finanzierung der Grundversorgung geprüft.



- Definition der weiteren Marktöffnungsschritte
- Ausgestaltung der neuen Marktordnung
- Gleiche organisatorische Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer
- Ausgestaltung der Regulierung

Im Hinblick auf die Totalrevision der Postgesetzgebung hat der Bundesrat die Annahme folgender zwei Motionen von Nationalrat Germanier beantragt: Mit der Motion „Volle Steuerpflicht der Post“ (06.3383) vom 23. Juni 2006 wird der Bundesrat beauftragt, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um die Post vollständig der Steuerpflicht zu unterstellen. Diese Motion wurde vom Plenum noch nicht behandelt. Die Motion „Unabhängigkeit der Postregulationsbehörde (PostReg)“ (06.3584) vom 6. Oktober 2006 beinhaltet den Auftrag an den Bundesrat, so bald wie möglich einen Entwurf für die Organisation der Postregulationsbehörde vorzulegen. Der Entwurf soll es ermöglichen, die Unabhängigkeit der Postregulationsbehörde gegenüber dem Gesetzgeber und Eigner der Schweizerischen Post zu gewährleisten. Diese Motion wurde vom Nationalrat am 23. März 2007 angenommen.

3. Geltende Vorgaben zum Poststellennetz

3.1 Umsetzung der Vorgaben des Postgesetzes in Verordnung und Kommentierung

Mit der Revision des Postgesetzes hatte der Gesetzgeber bezüglich Flächendeckung, Umfang und Qualität der Grundversorgung die Grundzüge neu festgelegt. Die nötigen Konkretisierungen nahm der Bundesrat in der Postverordnung und deren Kommentierung vor. Das Konzept des Bundesrates zum flächendeckenden Poststellennetz stützt sich auf vier Pfeiler:

- Materielle Vorgaben zum Poststellennetz
- Vorgaben zum Verfahren bei Schliessung/Verlegung von Poststellen
- Vorgaben zur Qualität
- Vorgaben zur Aufsicht.

a) Materielle Vorgaben zum Poststellennetz

Die Post ist verpflichtet, ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben. Pro Raumplanungsregion muss sie mindestens eine Poststelle mit allen Dienstleistungen der Grundversorgung betreiben. Diese Bestimmung dient vor allem dem Schutz der kleinen Randregionen. Als Poststellen gelten herkömmliche Poststellen, Filialen, mobile Poststellen und auch von Dritten betriebene Agenturen. In den Poststellen sind grundsätzlich die Dienstleistungen der Grundversorgung anzubieten. Ein Hausservice ist als Ersatzlösung für eine Poststelle zulässig, wenn in der gleichen Region eine Poststelle mit den Dienstleistungen der Grundversorgung vorhanden ist.

Die Post muss sicherstellen, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind. Der Bundesrat hat diese Vorschrift in der von ihm am 26. November 2003 gutgeheissenen Kommentierung zur Postverordnung konkretisiert. Als angemessen gilt, wenn mindestens 90 % der Bevölke-



zung im Durchschnitt innert 20 Minuten - bei Vorhandensein eines Hausservices innert 30 Minuten - zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr Zugang zur nächsten Poststelle haben.

b) *Vorgaben zum Verfahren / Kommission Poststellen*

Die Postgesetzgebung schreibt vor, welches Verfahren die Post einhalten muss, wenn sie eine Poststelle schliessen/verlegen will. Sie hat vor der Schliessung/Verlegung die Behörden der betroffenen Gemeinden anzuhören und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Der Entscheid muss hinreichend auf die regionalen Gegebenheiten abgestützt sein, unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer vergleichbaren Praxis für das ganze Land. Für die betreffende Raumplanungsregion muss mindestens eine Poststelle mit dem Angebot der Grundversorgung verbleiben. Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen auch nach Schliessung/Verlegung der Poststelle in angemessener Distanz erhältlich sein. Bei Errichtung eines Hausservices als Ersatzlösung muss noch eine Poststelle mit den Dienstleistungen der Grundversorgung in angemessener Distanz für alle Bevölkerungsgruppen erreichbar sein.

Als Garantin für ein faires Verfahren hat der Vorsteher des UVEK am 28. April 2004 die unabhängige Kommission Poststellen eingesetzt. Deren Geschäftsstelle wird von PostReg geführt. Die Kommission prüft auf Verlangen von Gemeinden im Einzelfall, ob die Post beim Entscheid über die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle die gesetzlichen Bedingungen eingehalten hat. Sie befindet also nicht über die generelle Zulässigkeit von Anpassungen im Poststellennetz. Die Kommission gibt eine Empfehlung ab; der definitive Entscheid verbleibt bei der Post, die abweichende Entscheide aber begründen muss. Damit die Kommission tätig wird, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Erforderlich ist zunächst, dass sie von einer Gemeinde, die mit einem Entscheid der Post über die Schliessung/Verlegung einer Poststelle nicht einverstanden ist, angerufen wird. Die Kommission hat keine Befugnis, von Amtes wegen ein Verfahren einzuleiten. Kommen Post und betroffene Gemeinde zu einer einvernehmlichen Lösung, kann die Kommission den Fall somit nicht prüfen. Eingabeberechtigt sind zudem nur Gemeindebehörden. Die Kommission ist schliesslich einzig zuständig für Entscheide, welche die Post ab dem 1. Januar 2004 getroffen hat.

c) *Vorgaben zur Qualität des Zugangs*

Die Postgesetzgebung verpflichtet die Post, die Qualität des Zugangs zur Grundversorgung (s. Bst. a) jährlich durch eine unabhängige Fachstelle zu prüfen und das Ergebnis zu veröffentlichen. PostReg ist verpflichtet, die unabhängige Prüfung und die Veröffentlichung der Ergebnisse sicherzustellen. Sie hat ein Qualitätskonzept entwickelt und darin zu Handen der Post die Anforderungen für die Vornahme der Zugangsmessung umschrieben (www.postreg.admin.ch/ Dokumentation/Publikationen). Um dieser Verpflichtung nachzukommen, liess die Post ihr Messkonzept 2004 von der EPFL Lausanne zertifizieren. Das Zertifikat bescheinigt, dass Messkonzept und -methodik die Anforderungen der Postverordnung sowie des Qualitätskonzepts von PostReg vollständig erfüllen.

Die aktuellsten erhobenen Daten gemäss der zertifizierten Methode betreffen das Geschäftsjahr 2005 der Post. Per 30. September 2005 hatten 90,8 % der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten Zugang zur nächsten Poststelle. Damit wurde der bundesrätliche Zielwert



von 90 % eingehalten. PostReg publizierte diesen Wert im Tätigkeitsbericht 2005.

d) Aufsicht

Die Post ist verpflichtet, PostReg jährlich über die Dichte des Poststellennetzes, Veränderungen im Poststellennetz und beim Hausservice sowie über die Folgen für die betroffene Bevölkerung zu dokumentieren. Gestützt auf die Informationspflicht der Post veröffentlicht PostReg ihre Beurteilung zum Poststellennetz im jährlichen Tätigkeitsbericht ([www.postreg.admin.ch /PostReg/Tätigkeitsbericht](http://www.postreg.admin.ch/PostReg/Taetigkeitsbericht)). PostReg hat die Kompetenz, im Einzelfall zu prüfen, ob die Zugangskriterien erfüllt sind. Im Rahmen der jährlichen regulatorischen Berichterstattung der Post prüft sie zudem, ob der bundesrätliche landesweite Zugangswert von 90% erfüllt ist. Sie verfügt im Rahmen der Erfüllung ihres Auftrags grundsätzlich über ein umfassendes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gegenüber der Post.

Die geltenden rechtlichen Vorgaben ermöglichen keine jederzeitige vollumfängliche Prüfung der Vorgaben zum flächendeckenden Poststellennetz. So besteht die Möglichkeit, dass sich eine Gemeinde mit der Post auf eine Lösung einigt, die den Zugangskriterien nicht entspricht. Diesfalls kann die Kommission Poststellen nicht einschreiten. Es kann auch sein, dass die Schliessung/Verlegung einer Poststelle zwar im Einzelfall bezüglich der Zugangskriterien möglich ist, mit der Umsetzung aber der landesweite Zugangswert unter 90% fallen würde. Dies wäre jedoch durch PostReg erst nachträglich feststellbar, da die entsprechenden Messungen nur einmal jährlich vorgenommen werden. PostReg hat zudem keine Weisungsbefugnis gegenüber der Post. Sollte sie feststellen, dass die Kriterien zum flächendeckenden Poststellennetz insgesamt nicht (mehr) erfüllt sind, müsste sie im Rahmen der Jahresberichterstattung das UVEK informieren und auf den Handlungsbedarf aufmerksam machen. Das UVEK seinerseits könnte dann entweder (in Eignerrolle) die Post anweisen, ihren Entscheid im Einzelfall rückgängig zu machen, oder (in Ausübung der Aufsichtsfunktion) an den Bundesrat gelangen und eine Änderung des Zugangswertes zur Diskussion stellen.

Die Philosophie des Konzeptes wird dabei deutlich: Das dynamische Element zur kundenorientierten Weiterentwicklung des Poststellennetzes gemäss Art. 6 Abs. 3 Postverordnung und damit die Haltung der betroffenen Gemeinden geniessen oberste Priorität.

3.2 Schematische Übersicht über die geltenden Rechtsgrundlagen zum flächendeckenden Poststellennetz

Der revidierte Artikel 2 Postgesetz ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Der Bundesrat hat am 26. November 2003 die Postverordnung und die Kommentierung dazu gutgeheissen. In der Kommentierung wird die Verordnung erläutert und es werden wichtige Begriffe und Grundannahmen dargelegt.

Nota: In der Postgesetzgebung wird der Begriff „Universaldienst“ anstelle des Begriffs „Grundversorgung“ verwendet.

Art 2 Abs. 1 Postgesetz	Die Post erbringt einen ausreichenden Universaldienst, bestehend aus Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs. Die Dienstleistungen des Postverkehrs umfassen die Annahme, die Abholung, den
----------------------------	---



	Transport und die Zustellung von Sendungen in der Regel an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche.
Art. 2 Abs. 2 Postgesetz	Die Post gewährleistet den freien Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes. Dieser muss in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen angeboten werden.
Art. 2 Abs. 3 Postgesetz	Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz und stellt sicher, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind. Die Hauszustellung erfolgt grundsätzlich in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen.
Art. 1 Bst d Postverordnung	Poststellen sind Publikumseinrichtungen, in denen Dienstleistungen der Post angeboten werden; als Poststellen gelten sowohl die von der Post als auch die von Dritten betriebenen Einrichtungen.
Kommentierung zur Postverordnung, S. 7	Als Poststellen gelten insbesondere auch die Filiale, die mobile Poststelle und die Agentur.
Art. 6 Abs. 1 Postverordnung	Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz und stellt sicher, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind.
Art. 6 Abs. 2 Postverordnung	In den Poststellen sind die Dienstleistungen des Universaldienstes anzubieten. Insbesondere aus Sicherheitsgründen kann die Post auf das Anbieten von Finanzdienstleistungen verzichten.
Kommentierung zur Postverordnung, S. 9	Müsste nun aufgrund finanzieller Überlegungen – aufgrund anstehender Investitionen in Sicherheitsvorkehrungen – eine Poststelle geschlossen werden, wenn sie weiterhin alle Leistungen des Universaldienstes anbieten muss, soll sie im Interesse der Kunden zum Beispiel als Filiale ohne Finanzdienstleistungen weitergeführt werden können.
Kommentierung zur Postverordnung, S. 9	In jedem Fall ist eine Abweichung vom Grundsatz des umfassenden Angebots des Universaldienstes in einer Poststelle jedoch nur zulässig, wenn in der Region noch eine Poststelle mit dem ganzen Angebot der Universaldienst (inkl. Finanzdienstleistungen) in angemessener Distanz erreichbar ist.
Kommentierung zur Postverordnung, S.9	Weil diese (Agenturen) aber von Dritten betrieben werden, kann namentlich die Erfüllung der Vorgaben zur Einhaltung der Geldwäschereinormen problematisch sein. Auch in solchen Fällen soll auf das



	Angebot von Finanzdienstleistungen verzichtet werden können.
Art. 6 Abs. 3 Postverordnung	Die Post sorgt im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten für eine kundenorientierte Weiterentwicklung des Poststellennetzes.
Kommentierung zur Postverordnung, S. 11	Auch künftig wird die Schweiz mit rund 2'500 Poststellen, zahlreichen Gebieten mit zusätzlichem Hausservice und einer durchschnittlichen Erreichbarkeit von weniger als 2,5 km, zudem eines der dichtesten Poststellennetze Europas haben, dichter als alle Nachbarländer.
Art. 8 Postverordnung	Der Hausservice ist als Ersatzlösung für eine Poststelle ausdrücklich zulässig, sofern in der entsprechenden Region noch eine Poststelle mit den Dienstleistungen des Universaldienstes für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erreichbar ist.
Kommentierung zur Postverordnung, S. 12	Die Bestimmung (Art. 8 Postverordnung) lässt ausdrücklich offen, dass in Zukunft nebst dem Hausservice auch andere Ersatzlösungen möglich sein sollen. Selbstverständlich können insbesondere in städtischen Gebieten mit einer hohen Versorgungsdichte bereits bestehende andere Angebote als Ersatzlösung dienen, wenn damit der Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes sichergestellt ist.

4 Ymago

Wie in Ziffer 2.2 geschildert, ist seit längerem ein eigentlicher Strukturwandel im Postsektor im Gang. Veränderte Kundenbedürfnisse und das erodierende Schaltergeschäft schufen Handlungsbedarf zu einer Neuausrichtung des Poststellennetzes. Die Post lancierte deshalb das Projekt Ymago mit dem Ziel, Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit im Poststellennetz zu verbessern. In den Jahren 2004 bis 2006 entwickelte und testete sie mittels Pilotversuchen Umsetzbarkeit und Akzeptanz von vier neuen Dienstleistungsmodellen: Haupt- und Zweigpoststellen, Agentur, Postunternehmer, Überweisungsautomaten.

Nach Auswertung der Pilotphase beschloss die Post im Oktober 2006 die Umsetzung von Ymago. Mangels Nutzung durch die Kundschaft nicht weiterverfolgt wird das Teilprojekt Überweisungsautomaten. Umgesetzt wird dagegen das Modell Haupt- und Zweigpoststelle. Neu sollen rund 200 Hauptpoststellen jeweils zwischen zwei und 20 Zweigpoststellen führen. Planung und Administration werden in den Hauptpoststellen konzentriert. Am Angebot der Dienstleistungen ändert sich gemäss Angaben der Post nichts. Da dieses Modell lediglich die interne Organisation der Post, nicht aber die Zugänglichkeit zur Grundversorgung für die Bevölkerung betrifft, ist es für den vorliegenden Bericht unerheblich.

Vorliegend von grösstem Interesse ist der Beschluss der Post zur Umsetzung des Modells Agentur. Bieten sollen die Ymago-Agenturen nach dem Prinzip „Post im Dorfladen“ attraktivere Öffnungszeiten sowie fast alle täglich in herkömmlichen Poststellen nachgefragten Dienstleistungen und die Möglichkeit, mit der Postcard bargeldlose Einzahlungen und Geldbezüge zu tätigen. In den Jahren 2007/2008 sollen schweizweit rund 200 Ymago-Agenturen



realisiert werden. In erster Priorität sollen die bestehenden Ymago-Pilotagenturen als definitive Agenturen weitergeführt sowie die rund 120 bisherigen Agenturen geprüft und nach Möglichkeit in Ymago-Agenturen umgewandelt werden.

Die Post hat PostReg schriftlich folgende Zusicherungen erteilt:

- Sie wird Umwandlungen von alten in Ymago-Agenturen dem gleichen Verfahren unterstellen, das für die Schliessung/Verlegung von Poststellen gilt. Somit ist den betroffenen Gemeinden eine Eingabe an die Kommission Poststellen möglich.
- Es handelt sich beim Mengengerüst von 200 Agenturen nicht um eine „erste Staffel“, sondern damit wird die Umsetzung der Ymago-Agenturen abgeschlossen sein. Nach Abschluss des Projekts Ymago Ende 2008 wird die Post eine Standortbestimmung vornehmen. Ob zu diesem Zeitpunkt allenfalls weitere Agenturen umgesetzt werden sollen, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilen. Die Post behält sich künftige Änderungen im Poststellennetz, etwa infolge von Lokalkündigungen vor.

Am Pilotversuch nahmen im Weiteren acht Postunternehmer teil, die in ihren Poststellen selbstständig ein postfremdes Zusatzgeschäft führen. Die Post verlängert die Pilotphase für dieses Modell bis Mitte 2007, da ein Jahr Versuchsbetrieb für eine definitive Beurteilung zu kurz sei. PostReg informierte die Post bereits im Februar 2005 schriftlich, sie habe aus Sicht der Postgesetzgebung gegen das Versuchsmodell nichts einzuwenden. PostReg wies jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die juristische Beurteilung eines definitiven Modells angesichts der rechtlichen Problematik, sowohl hinsichtlich Post- wie Geldwäschereigesetzgebung, offen bleibe. Die entsprechende Klärung seitens der Post steht bis heute aus.

5 Vorgaben zur Finanzierung bzw. zu den Kosten der Grundversorgung

Im Rahmen der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens haben Bundesrat und Parlament zur Finanzierung der flächendeckenden Grundversorgung ein Finanzierungskonzept beschlossen. Die Post soll die Grundversorgung aus den Erträgen der Grundversorgung selbst und aus den Wettbewerbsdiensten finanzieren. Zudem muss sie ihre Dienstleistungen kostengünstig erbringen und Rationalisierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Sollte sie trotzdem nachweislich keine volle Kostendeckung bei der Grundversorgung erreichen, ist die Erhebung von Gebühren bei konzessionierten Postkonkurrenten möglich.

Die Umsetzung des Finanzierungskonzepts erforderte verschiedene Massnahmen (s. insb. Art. 17 – 19 Postverordnung) zur Erhöhung der Transparenz. So verpflichtet die Postgesetzgebung die Post zur Führung einer prozessorientierten Vollkostenrechnung, welche die effektiven Kosten und Erlöse der Dienstleistungen oder Produkte ausweist. Diese sind der Grundversorgung und dem Wettbewerbsdienst nach sachlichen Kriterien zuzuweisen. Der Wettbewerbsdienst darf insgesamt nicht mit Erträgen aus der Grundversorgung verbilligt werden. Der Nachweis, dass dieses Quersubventionierungsverbot eingehalten wird, obliegt der Post. Die Post ist verpflichtet, PostReg jährlich über das Ergebnis in der Grundversorgung und über weitere finanzielle Daten Bericht zu erstatten. Der Ausweis der Post über die Kosten der Grundversorgung und der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungs-



verbots müssen jährlich durch eine externe unabhängige Revisionsstelle zu Händen von PostReg geprüft und bestätigt werden. PostReg veröffentlicht das Ergebnis in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht.

Das Poststellennetz der Post wird vom Geschäftsbereich „Poststellen und Verkauf“ geführt. Die übrigen Bereiche („PostMail“, „PostFinance“ usw.) bezahlen für den Gebrauch der Poststellen interne, transaktionsabhängige Transferpreise, die zwischen ihnen und „Poststellen und Verkauf“ ausgehandelt werden. Diese werden zwischen den Bereichen aufgrund von Vereinbarungen oder Bestellungen festgelegt. Reichen die Erlöse des Bereichs „Poststellen und Verkauf“ nicht aus, um seine gesamten Kosten zu decken, fällt der so genannte Infrastrukturbeitrag an. Es handelt sich dabei nicht etwa um ungedeckte Kosten, denn der Infrastrukturbeitrag wird vom Monopol getragen. Deshalb darf er auch nur für Kosten von Poststellen resultieren, die zusätzlich zum optimalen (d.h. betriebsnotwendigen) Poststellennetz anfallen und nicht durch Transferpreiszahlungen gedeckt sind. Die Bereiche der Post verfügen untereinander über umfangreiche interne Leistungsbeziehungen. Beim Bereich „Poststellen und Verkauf“, der das Poststellennetz führt, macht der Erlös aus internen Leistungsbeziehungen über 80 % des Gesamtertrags aus.

6 Antworten zu den Fragen der KVF-N

6.1 *Ist die Umwandlung in neue Agenturen vereinbar mit den gültigen gesetzlichen Vorgaben?*

Ja. Unter Ziffer 3 sind die geltenden rechtlichen Vorgaben zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags der Post dargestellt. Gemäss diesen Vorgaben sind Agenturen Poststellen im Sinne der Postverordnung. In den Poststellen sind grundsätzlich die Dienstleistungen der Grundversorgung anzubieten. Insbesondere aus Sicherheitsgründen kann die Post auf das Anbieten von Finanzdienstleistungen der Grundversorgung verzichten. Der Bundesrat hat bereits in der Kommentierung (S. 9) festgehalten, dass ein qualitativ guter Zugang zu den postalischen Dienstleistungen in Zukunft auch vermehrt noch mit Agenturen zu gewährleisten sein wird. Weil namentlich die Erfüllung der Vorgaben zur Einhaltung der Geldwäschereinormen problematisch sein könne - da Agenturen von Dritten betrieben werden - soll nach dem Willen des Bundesrates in Agenturen auf das Angebot von Finanzdienstleistungen der Grundversorgung verzichtet werden können.

In den Ymago-Agenturen will die Post nebst Bareinzahlungen aber auch einige weitere Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung, nämlich die Annahme von Massenbriefen, Gerichts- und Betreuungsurkunden, Press International und Auslandpaketen über 2 kg, nicht mehr standardmässig gewährleisten. Da es sich bei den Ymago-Agenturstandorten aller Voraussicht nach um kleine Gemeinden handeln wird, stellt die fehlende Aufgabemöglichkeit von Gerichts- und Betreuungsurkunden kein Problem dar, da in den betroffenen Gemeinden kaum Gerichte oder Betreibungsämter bestehen. Auch ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass an einem solchen Standort ein Verleger für ausländische Märkte bestimmte Presseerzeugnisse aufgeben möchte. Sollte eine dieser Konstellationen wider Erwarten trotzdem einmal auftreten, würde die Post dem Kunden gemäss schriftlicher Zusicherung an



PostReg vom 15. März 2007 eine individuelle Kundenlösung anbieten.

An postalischen Dienstleistungen der Grundversorgung fehlt in der Ymago-Agentur für Privatversender und KMU's somit einzig die Aufgabemöglichkeit von (rabattberechtigten) Massensendungen und Auslandpaketen über 2 kg. Allerdings macht dies die Umwandlung von alten in Ymago-Agenturen sowie die Errichtung neuer Agenturen nicht a priori unrechtmässig. Unproblematisch bleibt die Umwandlung dann, wenn die Post nachweist, dass sie ihren Grundversorgungsauftrag unter Einhaltung aller Vorgaben der Postgesetzgebung (Angebot, Zugangskriterien, durchschnittlicher Zugangswert) auch ohne die Ymago-Agenturen erbringt. Das könnte sie beispielsweise mit einer Intensivierung des Hausservice-Angebots (welches alle Dienstleistungen der Grundversorgung beinhaltet) erreichen oder durch eine Optimierung in Gebieten, die bezüglich der Kriterien der Postverordnung „überversorgt“ sind. Braucht die Post für die Einhaltung der bundesrätlichen Vorgaben zum flächendeckenden Poststellennetz jedoch die Ymago-Agenturen, muss sie in diesen auch die Annahmemöglichkeit für Auslandpakete über 2 kg vorsehen. Im Falle regelmässiger Aufgabe von Massensendungen (Sendungszahl über 500 mit entsprechendem Mengenrabatt) wird die Post eine Kundenlösung zu prüfen haben (analog Gerichts- und Betreuungsurkunden bzw. Press International, vgl. oben). Selbstredend ist die Aufgabe von Briefen zum Standardtarif in einer Agentur mengenmässig nicht limitiert.

6.2 *Wie gross ist der Prozentsatz der durchschnittlichen Erreichbarkeit zum heutigen Zeitpunkt (sollten keine definitiven Zahlen vorliegen, ist im Moment auch eine fundierte Schätzung ausreichend)?*

Wie vorne erläutert erfolgt die Publikation des durchschnittlichen Zugangswertes gemäss Postgesetzgebung jeweils im Tätigkeitsbericht von PostReg. Der Bericht für das Geschäftsjahr 2006 wird Mitte 2007 erscheinen. Die Post hat PostReg am 23. März 2007 aber bestätigt, dass die bundesrätlichen Vorgaben 2006 eingehalten wurden.

6.3 *Welcher Prozentsatz der durchschnittlichen Erreichbarkeit lässt sich prognostizieren, wenn die Post 200 Agenturen des neuen Typs realisiert, welche im Gegensatz zum bestehenden Angebot nicht mehr den vollen Grundversorgung anbieten?*

Zuverlässige Schätzungen bzw. Prognosen sind PostReg nicht möglich. Für den bundesrätlichen Zugangswert von 90 % ist nicht ausschliesslich bestimmend, wie viele Agenturen neuen Typs realisiert werden. Wie in Ziffer 6.1 ausgeführt, müssen vielmehr alle Massnahmen im Poststellennetz konsolidiert in die Betrachtung einbezogen werden.

6.4 *Wir laden PostReg ein, das Rechnungsmodell der Post zu den Kosten des Poststellennetzes und der Grundversorgung sowie die Ergebnisse kurz darzulegen und – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – zu kommentieren.*

Zu den Vorgaben der Postgesetzgebung und zum Rechnungsmodell der Post vgl. die Ausführungen unter Ziffer 5 vorstehend. Zum Ganzen sowie insbesondere zu den Ergebnissen und deren Kommentierung durch PostReg sei auf den Tätigkeitsbericht von PostReg 2005 verwiesen (www.postreg.admin.ch / PostReg / Tätigkeitsbericht).



Der Ausweis der Post über die Kosten der Grundversorgung und der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots werden jährlich im Auftrag von PostReg durch die externe unabhängige Revisionsstelle KPMG Fides Peat geprüft. Im Bericht 2005 an PostReg stellte diese fest, dass die Post die Postgesetzgebung bezüglich der Berichterstattung an PostReg eingehalten hat. Ohne ihr Testat einzuschränken hielt die Revisionsstelle allerdings fest, dass die Post die Vorgaben hinsichtlich der Bestimmung der Kosten des optimalen (betriebsnotwendigen) Poststellennetzes rechnungslegungstechnisch noch nicht umgesetzt hat. Da dieses noch nicht definiert ist, konnte die Zuteilung der Kosten des Poststellennetzes auf die drei Dienste nicht abschliessend beurteilt werden.

Die Post bestätigte in ihrer jährlichen Berichterstattung 2005 an PostReg, dass sie auf der Basis des aktuellen betrieblichen Rechnungswesens diese Kosten nicht anforderungskonform ausweisen könne. Die verlangten Angaben könnten erst nach Umsetzung des Projekts Rechnungswesen 2007, d.h. erstmals für das Rechnungsjahr 2007, im Frühling 2008 beigebracht werden. Ein vollständiges und durch die Prüferin bezüglich der regulatorischen Anforderungen abschliessend beurteilbares Bild wird somit erst für das Geschäftsjahr 2007 vorliegen. Dies ist insofern zu verschmerzen, als die Grundversorgung unbestrittenermassen sehr solide finanziert ist. Sie stellte auch 2005 das zentrale Geschäft der Post dar. Das Ergebnis der Grundversorgung betrug 711 Millionen Franken (inkl. Infrastrukturbeitrag). 82 % des regulatorischen Ergebnisses entfielen auf die zwei Dienste der Grundversorgung und nur 18 % auf die Wettbewerbsdienste. Auch bei „PostFinance“ bleibt die Grundversorgung das wesentliche Geschäft: 72 % des betrieblichen Ertrags stammten daraus.

Die geprüften Resultate für 2006 liegen zwar noch nicht vor, doch dürfte das Ergebnis der Grundversorgung wiederum 700 Millionen Franken übertreffen. Eine Trendwende steht auch in den kommenden Jahren nicht bevor. Es machte in dieser Situation Sinn, der Post die notwendige Zeit einzuräumen, damit sie die regulatorischen Anforderungen an den Kostenausweis künftig vollumfänglich abdecken kann. Dies insbesondere auch deshalb, weil alleine mit der Umsetzung von REMA mittelfristig eine weitere Verbesserung des Resultats der Grundversorgung von mindestens 150 Millionen Franken pro Jahr zu erwarten ist. Zusätzliche 50 Millionen Franken Ergebnisverbesserung pro Jahr soll auch die Umsetzung von Ymago einbringen.

6.5 *Ohne dem bundesrätlichen Vorentwurf vorgreifen zu wollen, bitten wir darzulegen, in welche Richtung sich die künftige Regulation bewegen und wie es insbesondere um die Unabhängigkeit der Regulationsbehörde bestellt sein sollte.*

Der Bundesrat hat am 3. Mai 2006 das UVEK beauftragt, eine Revision des Post- und Postorganisationsgesetzes an die Hand zu nehmen. Um diese Aufgabe zu erfüllen, hat UVEK-Vorsteher Moritz Leuenberger entschieden, eine besondere Arbeitsgruppe einzusetzen. Geleitet wird diese Gruppe durch Hans Werder, den Generalsekretär des UVEK. Die nachfolgende Antwort wurde dementsprechend durch das UVEK verfasst.

Ziel der Projektarbeiten ist es, dem Bundesrat in der zweiten Jahreshälfte 2007 Gesetzesentwürfe für die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens zu unterbreiten. Im Rahmen dieser Revision wird die Marktordnung neu definiert. Ziel ist es, dass der Postmarkt sich frei



von Diskriminierung und mit einheitlichen Spielregeln entwickelt. Das heutige Postgesetz soll daher durch ein Postmarktgesetz ersetzt werden. In diesem Zusammenhang wird auch die Ausgestaltung der Regulierung zu überprüfen sein. Denn die Regulierung gewinnt mit zunehmender Marktöffnung für die Sicherheit der Grundversorgung und das Funktionieren des Marktes an Bedeutung. Die heutige institutionelle Lösung genügt den Anforderungen an die Unabhängigkeit der Regulierung nicht. Eine bessere institutionelle Verankerung, die Sicherung der Unabhängigkeit und eine Klärung der Kompetenzen sind notwendig. Zu regeln sind in der künftigen Gesetzgebung insbesondere auch die Rechtsmittelverfahren. Weitergehende Ausführungen zur Ausgestaltung der Regulierung können zum heutigen Zeitpunkt noch nicht gemacht werden.