



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Kommunikation BAKOM

1. Mai 2018

Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten

Bericht und Empfehlungen der Arbeitsgruppe
zur postalischen Grundversorgung

Zusammenfassung

Im August 2017 hat Bundesrätin Doris Leuthard eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, bis im Frühjahr 2018 Lösungsansätze zur Ausgestaltung des künftigen Postnetzes auszuarbeiten. In der vom Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) geleiteten Arbeitsgruppe waren die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Gewerbeverband, die Schweizerische Post, der Schweizerische Städteverband sowie die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vertreten.

Eine wichtige Grundlage für die Arbeiten stellten die Ergebnisse einer am 9. November 2017 publizierten repräsentativen Erhebung zur Postversorgung in der Schweiz dar. Sie zeigt das aktuelle Nutzungsverhalten der Bevölkerung und der KMU, deren Zufriedenheit sowie die sich abzeichnenden Bedürfnisse nach Post- und Zahlungsverkehrsdiensten auf.

Die Arbeitsgruppe stellt die Dienstleistung (und nicht das Format) in das Zentrum der Diskussion über das Dienstleistungsangebot zur Deckung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Zu diesem Zweck werden dynamische Kriterien für unterschiedliche regionale Bedürfnisse geprüft. In die Betrachtung sind weiter die sich aus der Digitalisierung für die Erbringung von Post- und Zahlungsverkehrsdiensten ergebenden Möglichkeiten sowie Aufsichts- und Finanzierungsfragen eingeflossen.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, grundsätzlich an der aktuellen Messmethode zur Überprüfung der Erreichbarkeit festzuhalten. Die Erreichbarkeit soll künftig auf Stufe Kanton gemessen werden. Die Kantone bilden eine geeignete Bezugsgrösse für die Regionalisierung, denn sie nehmen in der regionalen Versorgung und Entwicklung eine zentrale Planungs- und Koordinationsrolle ein und stellen den institutionellen Ansprechpartner der Post dar. Künftig sollen die Post und die Kantone einen regelmässigen und strukturierten Planungsdialog führen. Die Kantone stellen die Koordination und Kommunikation mit ihren Gemeinden in geeigneter Form sicher. Das heutige Schlichtungsverfahren vor der PostCom bleibt grundsätzlich bestehen. Die PostCom soll aber die Möglichkeit haben, die Kantone zu einer Stellungnahme einzuladen.

Weiter erachtet die Arbeitsgruppe eine differenzierte Betrachtung der Erreichbarkeit von Post- und Zahlungsverkehrsdiensten zwischen ländlichen und städtischen Gebieten auf der Grundlage der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur als erforderlich. Die Arbeitsgruppe schlägt eine Vereinheitlichung der neu kantonalen Erreichbarkeitsvorgabe vor. Künftig sollen 90 % der ständigen Wohnbevölkerung innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr eine Poststelle oder Agentur erreichen bzw. eine Barzahlungsdienstleistung tätigen können. In den gestützt auf die Definition des Raums mit städtischem Charakter des BFS definierten Städten und Agglomerationen bzw. pro 15'000 Einwohnern oder Beschäftigten soll mindestens ein Zugangspunkt gewährleistet sein.

Flankierend soll die Post Massnahmen zur Erhöhung der Attraktivität von Agenturen ergreifen (Verbesserung der Kundeninformation und der Ausbildung des Agenturpersonals, Kundenzufriedenheitsmessungen durch die Post).

Die Erreichbarkeitsvorgabe soll zukünftig periodisch evaluiert und, falls im Lichte der Entwicklung nötig, angepasst werden. Vor diesem Hintergrund werden die Schaffung einer beratenden, aus Vertretenden der interessierten Kreise bestehenden Begleitgruppe sowie regelmässige Erhebungen zur Postversorgung bei Privatpersonen und KMU angeregt.

Inhalt

| | | |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 1 |
| 1.1 | Erhebung zur Postversorgung in der Schweiz | 1 |
| 1.2 | Aktuelle Gesetzgebung | 2 |
| 1.3 | Internationaler Vergleich | 3 |
| 1.4 | Geschäftsentwicklung am Postschalter | 4 |
| 1.5 | Parlamentarische Vorstösse | 5 |
| 2 | Voraussetzungen für eine neue Erreichbarkeitsvorgabe | 5 |
| 2.1 | Erwartungen der Arbeitsgruppe | 5 |
| 2.2 | Zwischenfazit..... | 6 |
| 3 | Regionalität der Erreichbarkeit | 6 |
| 3.1 | Regionalpolitische Gliederungen | 7 |
| 3.2 | Analyseregionen..... | 7 |
| 3.3 | Institutionelle Gliederungen..... | 8 |
| 3.4 | Zwischenfazit..... | 10 |
| 4 | Differenzierung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten | 12 |
| 5 | Mobilität | 13 |
| 6 | Flexibilisierung | 13 |
| 7 | Empfehlungen | 14 |
| 7.1 | Erreichbarkeitsvorgaben auf Ebene Kanton (Empfehlung 1)..... | 14 |
| 7.2 | Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen (Empfehlung 2) | 14 |
| 7.3 | Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte und Wirtschaftsstruktur (Empfehlungen 3 und 4) . | 14 |
| 7.4 | Mobilität (Empfehlung 5) | 17 |
| 7.5 | Dynamisierung / Flexibilisierung (Empfehlung 6)..... | 17 |
| 7.6 | Stärkung des Agenturmodells (Empfehlung 7) | 18 |
| 8 | Finanzielle Auswirkungen | 18 |
| 9 | Schlussbetrachtung | 19 |
| 10 | Abkürzungen | 21 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: | MS-Regionen der Schweiz; Quelle: BFS | 8 |
| Abbildung 2: | Einwohnerzahl und Einwohnerdichte Kantone 2016; Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP | 9 |
| Abbildung 3: | Einwohnerzahl und Einwohnerdichte Bezirke 2016; Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und der | 9 |
| Abbildung 4: | Stadt/Land-Typologie 2012; Quelle: BFS | 13 |
| Abbildung 5: | Erreichbarkeit Poststellen und Agenturen sowie Zahlungsverkehrsdienste mit Berücksichtigung der Bareinzahlung am Domizil 2020, Quelle: Post..... | 15 |
| Abbildung 6: | Dichte Städte; Quelle: Post | 16 |
| Abbildung 7: | Erreichbarkeit und Dichte kombiniert für Post- und Zahlungsverkehrsdienste 2020; Quelle: Post..... | 17 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Tabelle 1: | Erreichbarkeit in % der ständigen Wohnbevölkerung, Quelle: Post | 3 |
| Tabelle 2: | Netzausbau in ausgewählten Ländern 2016, sortiert nach der Anzahl Einwohner pro Zugangspunkt; Quellen: BFS, Post, Weltpostverein..... | 4 |

Tabelle 3: Strukturdaten VK Kanton Bern; Quellen: Ständige Wohnbevölkerung: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP 2016, Vollzeitäquivalente: BFS, Statistik der Unternehmensstruktur STATENT 2015, Logiernächte: BFS, Beherbergungsstatistik HESTA 2016
..... 10

1 Ausgangslage

Die Post ist verpflichtet, ein flächendeckendes Netz mit bedienten Zugangspunkten zu betreiben. In der Ausgestaltung des Postnetzes ist die Post grundsätzlich frei, wobei die Grundversorgungsdienste in allen Regionen in angemessener Zeit erreichbar sein müssen. Die fortschreitende Digitalisierung wirkt sich spürbar auf den Postbereich aus. Um die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgungserbringung sicherstellen zu können, entwickelt die Post ihr Netz seit Jahren weiter. Sie führt insbesondere kostengünstigere Formate wie Agenturen ein. Diese Entwicklung findet in der Politik und Bevölkerung breite Beachtung. Die Massnahmen werden kontrovers aufgenommen. Öffentlich kritisiert werden einerseits die Kommunikation der Post und das Tempo der Umwandlungen. Andererseits werden regionale und transparente Erreichbarkeitskriterien und ein identisches Dienstleistungsangebot in den Poststellen und Agenturen gefordert.

Vor diesem Hintergrund hat Bundesrätin Doris Leuthard im August 2017 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, bis im Frühjahr 2018 Lösungsansätze zur Ausgestaltung des künftigen Postnetzes auszuarbeiten. Diese Lösungsansätze werden in die Beschlussfassung zum weiteren Vorgehen durch den Bundesrat einfließen, wenn dieser bis Mitte 2018 unter Berücksichtigung der finanziellen Folgen über allfällige Anpassungen an den geltenden Rechtsgrundlagen im Postbereich befinden wird.

In der Arbeitsgruppe waren die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Gewerbeverband, die Schweizerische Post, der Schweizerische Städteverband sowie die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vertreten. Unter der Leitung des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) hat die Arbeitsgruppe an sechs Sitzungen¹ die Dimensionen der Erreichbarkeit der postalischen Grundversorgung diskutiert und entsprechende Empfehlungen erarbeitet (vgl. Ziff. 7).

1.1 Erhebung zur Postversorgung in der Schweiz

Ausgangspunkt für die Arbeiten bilden die Ergebnisse einer im Jahre 2017 durchgeführten Erhebung zur Postversorgung in der Schweiz. Im Auftrag des BAKOM hat Demoscope AG im Zeitraum von 23. Juni bis 30. Juli bei Privathaushalten bzw. vom 1. bis 30. September 2017 bei KMU eine repräsentative Erhebung zur Postversorgung in der Schweiz durchgeführt. Die Ergebnisse der Studie wurden der Arbeitsgruppe am 15. November 2017 präsentiert².

1.1.1 Haushaltsbefragung

Die in der Erhebung enthaltene Haushaltsbefragung deckt das Postnetz in den Grundversorgungsbereichen Briefe, Pakete und Zahlungsverkehr ab. Zuerst wurde die Bevölkerung zu ihrem aktuellen Nutzungsverhalten und ihrer Zufriedenheit mit Grundversorgungsdiensten befragt. In einem zweiten Teil wurden die Bedürfnisse und Anforderungen der Bevölkerung an das Grundversorgungsangebot erhoben.

Die repräsentative Studie erlaubt eine statistisch signifikante Interpretation der Resultate hinsichtlich soziodemografischer und geographischer Merkmale. So können die Ergebnisse nach Siedlungstyp (Stadt, Agglomeration und Land), nach Berggebiet und Nicht-Berggebiet, nach Altersgruppen (18 bis 39 Jährige, 40 bis 64 Jährige und Ältere) sowie nach Wohnsituation, Erwerbstätigkeit und Bildungshintergrund ausgewertet werden.

¹ 3. Oktober, 15. November 2017, 17. Januar, 21. März, 6. April und 1. Mai 2018

² Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM, Schlussbericht vom 9. November 2017. Abrufbar unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (zuletzt besucht: 3.4.2018)

Die Studie kommt zum Schluss, dass rund 6 von 10 Personen mit der gegenwärtigen Postversorgung in der Schweiz im Allgemeinen weitgehend zufrieden sind. Der meistgenutzte postalische Zugangspunkt der Bevölkerung sind Poststellen. Dabei sind die räumliche und zeitliche Erreichbarkeit bedienter postalischer Zugangspunkte wie Poststellen oder Agenturen eine zentrale Forderung der Kundschaft. In Städten (gegenüber Agglomerationen und ländlichen Gebieten) und im Flachland (gegenüber Bergregionen) ist die allgemeine Zufriedenheit signifikant höher. Personen, deren meistgenutzter postalischer Zugangspunkt eine Poststelle ist, sind durchschnittlich deutlich zufriedener als Personen, welche am häufigsten eine Agentur nutzen. Personen, welche hauptsächlich den Hauservice nutzen, sind ähnlich zufrieden, wie diejenigen, welche mehrheitlich eine Poststelle besuchen. Der deutliche Unterschied zwischen der Zufriedenheit mit Poststellen und mit Agenturen ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Dienstleistungen in den Agenturen spürbar als weniger zufriedenstellend erlebt werden. So wird das Agenturpersonal in der Befragung als weniger freundlich und dienstleistungsorientiert wahrgenommen. Als Vorteil von Agenturen werden hingegen die längeren Öffnungszeiten hervorgehoben.

Bei der Nutzung der bedienten Zugangspunkte stehen das Versenden und/oder das Empfangen von Briefen und Paketen im Vordergrund. Ein geringeres Gewicht wurde von den Befragten den Dienstleistungen im Bereich des Zahlungsverkehrs beigemessen. Am Postschalter tätigen gegenwärtig überdurchschnittlich viele ältere Menschen ab 65 Jahren ihre Bareinzahlungen. Der Bargeldbezug hingegen erfolgt bei dieser Bevölkerungsgruppe am häufigsten am Bankomaten oder am Bankschalter und damit nicht am Postschalter. Jüngere Bevölkerungskreise und insbesondere die jüngste Altersgruppe der 18-39 Jährigen nutzen indessen relativ häufig den Postomaten.

Alternative Angebote der Post wie My Post 24 oder der Hauservice sind noch vergleichsweise wenig bekannt und finden erwartungsgemäss bei der Kundschaft weniger Anklang.

1.1.2 KMU-Befragung

Die ebenfalls in der Erhebung durchgeführte KMU-Befragung adressiert das gleiche Themenspektrum wie die Haushaltsbefragung und nimmt eine Bestandsaufnahme des Nutzungsverhaltens und der Zufriedenheit mit den Grundversorgungsdiensten vor. Die Stichprobe ist nach der gleichen geografischen Struktur wie bei der Haushaltsbefragung gestaltet. Zusätzlich wurde die repräsentative Stichprobe nach ausgewählten Branchen und Unternehmensgrösse strukturiert.

Die Zufriedenheit der KMU mit verschiedenen Dienstleistungen der Post variiert je nach Dienstleistungsart. Lediglich eine geringe Anzahl an KMU nutzen die Angebote für Geschäftskunden wie die Aufgabe an Brief- und Paketzentren oder an Aufgabestellen sowie den Abholservice für Geschäftskunden. Grössere KMU erachten das Empfangen und Versenden von Briefen und Paketen für ihre Geschäftstätigkeit als wichtiger als kleinere KMU. Nur die Hälfte der KMU nimmt Bargelddienstleistungen der Post in Anspruch. Die höchste Zufriedenheit wird den KMU bei den Diensten der Briefpost attestiert, die geringsten Werte liegen bei der Zufriedenheit mit dem Postnetz und den damit verbundenen Öffnungszeiten vor. Generell sind in städtischen Gebieten ansässige KMU hinsichtlich der einzelnen Dienstleistungen zufriedener. Die KMU in Bergregionen wiederum sind generell zufriedener mit den postalischen Dienstleistungen als jene im Flachland.

1.2 Aktuelle Gesetzgebung

In Art. 14 Abs. 5 Bst. a Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) hat der Gesetzgeber den Infrastrukturauftrag der Post festgelegt. Demnach ist die Post verpflichtet, ein landesweit flächendeckendes Netz bedienter Zugangspunkte zu betreiben, welches sicherstellt, dass die Grundversorgung mit Postdiensten für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. Dabei ist es der Post freigestellt, ob sie die Zugangspunkte selbst betreibt oder in Zusammenarbeit mit Dritten. Sie bleibt in jedem Fall vollumfänglich verantwortlich für die Erfüllung des ihr übertragenen Grundversorgungsauftrags. Der Grundversorgungsauftrag für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs wird Art. 32 PG konkretisiert.

Mit den in den Art. 33 und 44 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01) geregelten Erreichbarkeitsvorgaben wurde der im PG vorgesehene landesweite flächendeckende Zugang zur Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten konkretisiert. Der Bundesrat hat schweizweite Durchschnittswerte festgelegt, die für 90 % der ständigen Bevölkerung eine Erreichbarkeit von Poststellen und Agenturen innert 20 Minuten und von Zahlungsverkehrsdienstleistungen innert 30 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichem Verkehr (ÖV) vorsehen. Zusätzlich ist eine regionale Verteilung vorgegeben, indem pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. Die Post ist unter dem geltenden Recht nicht verpflichtet, die Erreichbarkeit für kleinere Gebietseinheiten auszuweisen.

Tabelle 1 gibt Auskunft über die Entwicklung der Erreichbarkeitswerte seit dem Jahr 2013:

| Erreichbarkeit (zu Fuss oder mit ÖV) | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Poststellen und Agenturen innert 20 Min. | 93.5 | 93.7 | 94.3 | 94.3 | 94.5 |
| Zugang zu Poststellen und Agenturen in 20 Min., bei Hausservice in 30 Min. | 95.2 | 95.3 | 95.8 | 95.8 | 96.1 |
| Zugang zu Bargelddienstleistungen in 30 Min. ohne Hausservice | 96.9 | 96.8 | 97.0 | 96.8 | 96.7 |
| Zugang zu Bargelddienstleistungen in 30 Min. mit Hausservice | 98.5 | 98.3 | 98.5 | 98.3 | 98.2 |

Tabelle 1: Erreichbarkeit in % der ständigen Wohnbevölkerung, Quelle: Post

Die leichte Zunahme der Erreichbarkeit der Poststellen und Agenturen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr lässt sich mit der steigenden Anzahl von Haushalten erklären, welche von einem Hausservice profitieren. Auch ein Wachstum der Bevölkerung in Gebieten mit einer höheren postalisch Versorgungsdichte und einer besseren verkehrstechnischen Erschliessung kann zu einem höheren Erreichbarkeitswert beitragen.

Die Erreichbarkeitswerte zu den Barzahlungsdienstleistungen hingegen haben im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahre um 0.1 Prozentpunkt abgenommen. Diese Abnahme erklärt sich hauptsächlich durch die Umwandlungen von Poststellen in Agenturen.

Die Erreichbarkeit des Postnetzes und der Zugang zu den Barzahlungsdienstleistungen der Grundversorgung werden seit dem Jahr 2014 mit derselben Methode berechnet. Damals wurde die Messmethode dem neuesten Stand der Technik angepasst. Sie wurde vom Institut für Kartografie und Geoinformation der ETH Zürich zertifiziert und von den zuständigen Aufsichtsbehörden (PostCom, BAKOM) genehmigt. Der Stichtag für die Berechnung ist jeweils der 31. Dezember, wobei die aktuellen Bevölkerungsdaten des Bundesamtes für Statistik (BFS) verwendet werden.

1.3 Internationaler Vergleich

Für einen internationalen Vergleich des Netzausbaus eignen sich die Kenngrössen „Anzahl Einwohner pro Zugangspunkt“ oder „Fläche pro Zugangspunkt“. In Tabelle 2 werden ausschliesslich stationäre Zugangspunkte (inkl. Agenturen, ohne Hausservice) berücksichtigt. Je tiefer die Kennzahl ausfällt, desto stärker ist das Netz ausgebaut.

| Land | Durchschnittliche Anzahl Einwohner pro Zugangspunkt | Durchschnittliche Fläche pro Zugangspunkt (km ²) | Anteil Agenturen (%) |
|-----------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------|
| DE | 3'444 | 14.88 | 100 |
| NOR | 3'873 | 285.09 | 98 |
| CH | 3'897 | 18.98 | 39 |
| FR | 3'905 | 32.19 | 48 |
| IT | 4'715 | 23.45 | 0 ³ |
| AUT | 4'881 | 46.80 | 75 |
| NZL | 5'321 | 306.73 | 87 |
| AUS | 5'368 | 1'722.19 | 83 |
| SWE | 5'493 | 249.56 | 86 |
| UK | 5'610 | 20.76 | 100 |
| NL | 9'455 | 23.07 | 100 |
| US | 10'612 | 316.24 | 12 |
| Ø | 5'546 | 93.66 | 69 |

Tabelle 2: Netzausbau in ausgewählten Ländern 2016, sortiert nach der Anzahl Einwohner pro Zugangspunkt;
Quellen: BFS, Post, Weltpostverein

In der Schweiz betrug 2016 die Anzahl Einwohner pro Zugangspunkt knapp 3'900⁴. Lediglich Deutschland und Norwegen weisen gemessen an der durchschnittlichen Anzahl Einwohner pro Zugangspunkt ein dichteres Netz an Zugangspunkten auf. In beiden Ländern besteht das Netz jedoch zu beinahe 100 % aus Agenturen (Schweiz: 39 %) ⁵. Auch gemessen an der Fläche des von einem Zugangspunkt bedienten Gebiets gehört das Postnetz in der Schweiz hinter Deutschland zu den dichtesten der verglichenen Länder (Deutschland: 14.88 km², Schweiz: 18.98 km²).

1.4 Geschäftsentwicklung am Postschalter

Der Einzug moderner Kommunikationsmittel und das veränderte Kundenverhalten führen nach Angaben der Post zu erheblichen Rückgängen bei den am Postschalter abgewickelten Geschäften. Die Schaltergeschäfte mit Briefen sind zwischen 2000 und 2017 um mehr als zwei Drittel (-68 %) zurückgegangen. In dieser Zeitspanne erfolgte zudem die Senkung des Briefmonopols von 100 auf 50 g, was alternativen Anbieterinnen ab 2009 grundsätzlich neue Geschäftsoportunitäten für die Abwicklung von Briefen ab 50 g eröffnete. In der Praxis trat jedoch mit Quickmail im Bereich der Inlandbriefzustellung lediglich ein neues Unternehmen in den Markt ein.

Bei den Schaltergeschäften mit Paketen fiel der Rückgang seit 2000 geringer aus (-44 %). Seit der schrittweisen Marktöffnung im Paketbereich⁶ steht die Post mit zahlreichen zum Teil weltweit tätigen Logistikunternehmen in Konkurrenz.

³ In Italien ist gesetzlich vorgeschrieben, dass ein Zugangspunkt zwingend von der Grundversorgerin Poste Italiane betrieben werden muss.

⁴ Quelle: BFS (Bevölkerungszahlen), abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Stand und Entwicklung (zuletzt besucht: 13.02.2018); Post (Zugangsmöglichkeiten), abrufbar unter www.post.ch > Über uns > Themen > Postnetz der Zukunft

⁵ Quelle: Weltpostverein, abrufbar unter www.upu.int > Resources > Postal statistics

⁶ Aufhebung des Monopols per 1. Januar 1998 auf Pakete mit einem Gewicht von mehr als 2 kg, seit 1. Januar 2004 vollständige Marktöffnung.

Auch der Bedarf nach physischen Kontaktstellen zur Abwicklung von Zahlungstransaktionen hat seit 2000 stetig abgenommen. Die Bareinzahlungen am Postschalter sind stark rückläufig (-44 %). Demgegenüber nimmt die Zahl der elektronischen Überweisungen zu. Trotzdem waren Bareinzahlungen in 2016 mit 155 Mio. Transaktionen nach wie vor bedeutend. Die Anzahl der elektronischen Zahlungsanweisungen belief sich im Jahre 2016 auf 89 Mio. Transaktionen.

1.5 Parlamentarische Vorstösse

Im Parlament wurden zahlreiche Vorstösse zur Erreichbarkeit der Poststellen eingereicht: Gefordert werden sowohl die Festlegung der Erreichbarkeitskriterien auf regionaler Ebene⁷ als auch eine generelle Anpassung der geltenden Transparenzbestimmungen bei der Erbringung der Grundversorgung durch die Post⁸. Auch gibt es Vorstösse, welche die rasche Offenlegung der Netzplanung der Post verlangen⁹.

2 Voraussetzungen für eine neue Erreichbarkeitsvorgabe

2.1 Erwartungen der Arbeitsgruppe

In der Arbeitsgruppe besteht Einigkeit, dass eine hochstehende Versorgung mit Postdiensten für alle Landesteile und Bevölkerungsgruppen wichtig ist. Es soll auch für die absehbare Zukunft zumindest das heutige Leistungsniveau erhalten bleiben. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sollen dabei genutzt werden, um die Versorgung flexibler zu gestalten und wo möglich noch auszubauen. Neue Angebote werden grundsätzlich begrüsst; da bis zu deren flächendeckender Etablierung aber noch Zeit vergeht, können diese Angebote bei der Erreichbarkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht berücksichtigt werden.

Die Arbeitsgruppe erachtet denn auch einen physischen Zugang zum Postnetz als weiterhin notwendig. Der Entscheid, ob vor Ort eine Poststelle oder eine Agentur betrieben wird, soll grundsätzlich der Post überlassen sein. Hingegen dürften der technologische Fortschritt und das veränderte Kundenverhalten nicht als Vorwand dienen, physische Zugangspunkte abzubauen. Die Arbeitsgruppe äussert darüber hinaus das Anliegen an der Schaffung von multifunktional genutzten Einrichtungen; dabei wird gerade der vermehrte Einsatz von Agenturen als Chance gewertet. Zudem soll der Begriff der Infrastruktur laut der Arbeitsgruppe breit interpretiert werden und beispielsweise auch die Auslieferung umfassen. Die Empfangenden von Postsendungen sollen vermehrt über die Art der physischen Auslieferung bestimmen können, ebenso wie heute die Absender. Rein zeitliche Kriterien zur Festlegung der Erreichbarkeit von Zugangspunkten werden in der Gruppe als untauglich erachtet und könnten punktuell zu einer ungenügenden Versorgung führen. Jedoch sollen auch dynamische Elemente – wie die weitere Entwicklung der Kundennachfrage – berücksichtigt werden können.

Die aktuelle Messmethode wird von der Arbeitsgruppe nicht grundsätzlich bestritten. Zusätzliche Kriterien wie die Bevölkerungsdichte, die Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur sowie die Entwicklungsperspektiven und die Planung einer Stadt oder Gemeinde sollen aber vermehrt miteinbezogen werden. Künftig soll daher eine fassbare institutionelle Gebietseinheit als Planungseinheit (z. B. Kanton, Raum-

⁷ 16.3481 Mo. Amherd vom 16.6.2016 «Regional differenzierte Erreichbarkeitsvorgaben in der postalischen Grundversorgung»

⁸ 16.3482 Mo. Amherd vom 16.6.2016 «Mehr Transparenz in der Erfüllung der postalischen Grundversorgung»

⁹ 17.3356 Mo. KVF-S vom 12.5.2017 «Strategische Poststellennetz-Planung», 17.3012 Mo. KVF-N vom 14.2.2017 «Postgesetzgebung» (im NR angenommen und im SR in modifizierter Fassung überwiesen)

planungsregion) gewählt werden, wobei auch die Regionalität innerhalb dieser Planungseinheit zu berücksichtigen ist. Weitere genannte Aspekte sind die Förderung von lebendigen Dienstleistungszentren, die verstärkte Kooperation mit Partnern und die Entwicklung neuer Angebote.

Der aktuelle Dienstleistungsumfang der postalischen Zugangspunkte wird von der Arbeitsgruppe als angemessen bewertet. Gefordert wird grundsätzlich das gleiche Angebot in den Agenturen wie in Poststellen, so dass die Agentur zu einem vollwertigen Ersatz für klassischen Poststellen wird. Während den Arbeiten der Arbeitsgruppe hat allerdings auch die Politik anerkannt¹⁰, dass die gesetzlichen Vorgaben (insbesondere Geldwäscherei) sowie Sicherheitsüberlegungen eine Bareinzahlung in den Agenturen verunmöglicht.

Von der Transformation des Poststellennetzes sind grundsätzlich alle Kundengruppen gleichermaßen betroffen. Hingegen haben nicht alle dieselben Voraussetzungen, um auf die damit verbundenen Veränderungen zu reagieren. Insbesondere die Bevölkerung in den Berggebieten und ländlichen Räumen, aber auch Personen mit geringer Affinität zu neuen Technologien verfügen über weniger Handlungsmöglichkeiten, um darauf zu reagieren. Die Grundversorgung stellt einen wichtigen Standortfaktor dar. Als Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Transformation des Netzes werden der Geschwindigkeit der Netzanpassung sowie die Kulanz im Einzelfall genannt. Andere wichtige Elemente für eine akzeptable Netzanpassung sind laut der Arbeitsgruppe eine offene Kommunikation, hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Netzentwicklung. Die Bedeutung der Weiterführung des Dialogs der Post mit den Kantonen und Gemeinden wird ebenso wie die Sensibilisierung der Bevölkerung in Sachen zunehmenden Digitalisierung und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten hervorgehoben. Angeregt wird auch eine Stärkung der Koordinationsorgane innerhalb der Verwaltung (Kanton, Bund) mit dem Ziel, innerhalb politischer Gebietskörperschaften eine räumlich integrierte Grundversorgung zu entwickeln.

Die Arbeitsgruppe anerkennt zwar grundsätzlich den Handlungsbedarf der Post, sich an den Strukturwandel anzupassen. Sie hält aber gleichzeitig fest, dass ein Teil der Bevölkerung für entsprechende Veränderungen noch nicht bereit ist. Dieser Realität ist Rechnung zu tragen, dem Faktor Zeit kommt grosse Bedeutung zu. Dies hat auch einen Einfluss auf die Finanzierung der Grundversorgungsdienstleistungen, welche für die Kundschaft weiterhin tragbar sein müssen.

2.2 Zwischenfazit

Im Zentrum der Diskussion über das Dienstleistungsangebot zur Deckung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft steht die Dienstleistung und nicht das Format. Zu diesem Zweck wurden in der Arbeitsgruppe u. a. dynamische Kriterien für unterschiedliche regionale Bedürfnisse geprüft. In die Betrachtung flossen zudem die sich aus der Digitalisierung für die Erbringung von Post- und Zahlungsverkehrsdiensten ergebenden Möglichkeiten sowie Aufsichts- und Finanzierungsfragen ein.

3 Regionalität der Erreichbarkeit

Der geltende Mindestwert für die Erreichbarkeit von Zugangspunkte von 90 % der Bevölkerung, welcher in den vergangenen Jahren von der Post stets übertroffen wurde (vgl. Ziff. 1.2), bezieht sich auf die gesamte Schweiz und stellt somit eine nationale Durchschnittsbetrachtung dar. Theoretisch ermöglicht dies der Post, eine aus strategischen oder betrieblichen Überlegungen begründete „Unterversorgung“ in gewissen Gebieten durch eine „Überversorgung“ in anderen Regionen zu kompensieren. Um dem entgegenzuwirken, wird die Festlegung der Erreichbarkeitskriterien auf regionaler Ebene gefordert. Die vom Gesetzgeber vorgeschriebene Versorgung der Bevölkerung mit Zugangspunkten zum Postnetz soll daher inskünftig in regionalen Strukturen festgelegt und überprüft werden können.

¹⁰ Der SR hat am 30.11.2017 die Motion KVF-S vom 17.5.2017 (17.3356 «Strategische Poststellennetz-Planung») mit folgender Änderung angenommen: Agenturen müssen so eingerichtet sein, dass alle Dienstleistungen der Grundversorgung *mit Ausnahme der Bareinzahlung* gewährleistet sind.

3.1 Regionalpolitische Gliederungen

Eine mögliche geografische Einheit dafür stellen die Raumplanungsregionen (RPR) dar. Das Konzept wurde zwischen den 60er und 80er Jahren von den Kantonen und den Gemeinden zur Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben entwickelt. Gründe hierfür waren die starke Siedlungsentwicklung und die Erwartung erheblichen Bevölkerungswachstums. Grundsätzlich sind die RPR als Gemeindeverbände unter der Aufsicht der Kantone organisiert. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und die kantonalen Raumplanungsfachstellen aktualisieren die Abgrenzungen der RPR periodisch¹¹. Der Vorteil der Verwendung der RPR als regionale Einheit für die Erreichbarkeitsmessung liegt darin, dass diese sich meistens an einem Zentrum orientieren und bei ihrer Abgrenzung auf funktionale Zusammenhänge geachtet wird. Allerdings stellen die unterschiedlichen Grössen der RPR und die teilweise Ausdehnung der RPR über mehrere Kantone eine Herausforderung dar. Deshalb und wegen der bei den kantonsübergreifenden RPR entstehenden Unsicherheit bezüglich Ansprechpartnern wurde diese Grösse von der Arbeitsgruppe nicht in den Vordergrund gerückt.

3.2 Analyseregionen

Das BFS bildet Analyseregionen, um bestimmte Themen zu untersuchen, die mittels institutionellen und regionalpolitischen Gliederungen nur ungenügend differenziert zum Ausdruck gebracht werden können¹². Hierzu gehören beispielsweise die 106 MS-Regionen (MS = mobilité spatiale). Als regionale Zwischenebene werden die MS-Regionen für wissenschaftliche und regionalpolitische Zwecke verwendet. Gebildet wurden sie im Rahmen eines Forschungsprojektes über räumliche Mobilität (PNR5) aus bestehenden Berggebietsregionen und Raumplanungsgebieten. Die MS-Regionen zeichnen sich durch eine gewisse räumliche Homogenität mit funktionaler Orientierung auf Zentren aus. Einzelne MS-Regionen sind wie bei den RPR kantonsübergreifend. Die MS-Regionen gelten bis heute als wichtige mikroregionale Analysegliederung der Schweiz. Die Einteilung der Schweiz in die MS-Regionen erfolgte im Jahr 2005 auf der Basis der Volkszählung von 2000.

Die Gruppe stellt auch die MS-Regionen gegenwärtig für die Anwendung von Erreichbarkeitsvorgaben nicht in den Vordergrund, da sich ähnliche Unsicherheiten bezüglich Ansprechpartnern wie bei den RPR stellen.

¹¹ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Querschnittsthemen > Räumliche Analysen > Räumliche Gliederungen/Regionalpolitische Gliederungen (zuletzt besucht: 3.4.2018)

¹² www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Querschnittsthemen > Räumliche Analysen > Räumliche Gliederungen > Analyseregionen (zuletzt besucht: 3.4.2018)



Abbildung 1: MS-Regionen der Schweiz; Quelle: BFS

3.3 Institutionelle Gliederungen

Gemeinden, Bezirke und Kantone bilden innerhalb des Bundes die institutionellen Gliederungen der Schweiz und stellen als historische Verwaltungseinheiten häufig verwendete Bezugsräume der Schweizer Statistik dar. Die Frage der involvierten bzw. zu involvierenden Verhandlungsparteien ist auf Stufe Kanton geklärt. Im Gegensatz zur obenerwähnten RPR stellen die Kantone aber nicht unbedingt funktionale Einheiten dar. Wie bei den RPR sind ihre jeweilige Grösse und ihre Bevölkerungszahlen unterschiedlich.

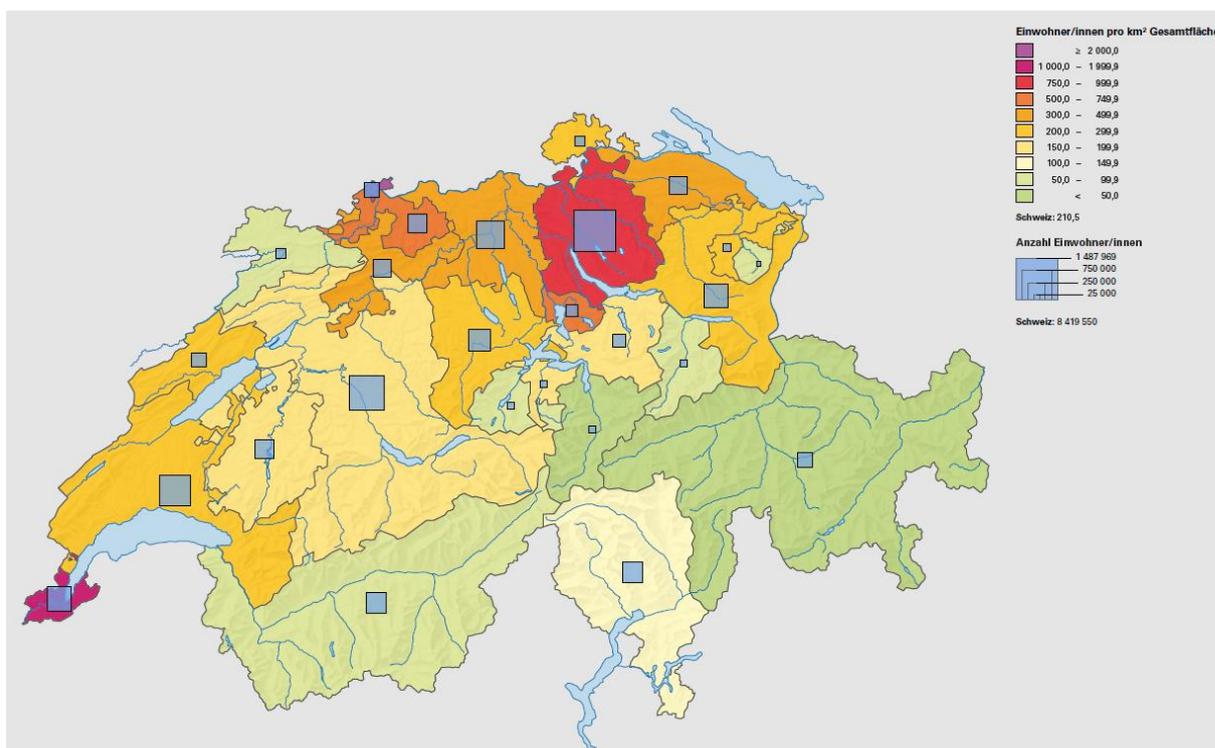


Abbildung 2: Einwohnerzahl und Einwohnerdichte Kantone 2016; Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP

Als administrative Stufe zwischen Kanton und Gemeinde existiert der Bezirk bzw. eine vergleichbare administrative Einheit (Verwaltungskreis, Wahlkreis, Region usw.). Aktuell umfasst die Schweiz insgesamt 143 Bezirke (Stand 1.1.2018). Die Kantone ohne Bezirksunterteilung (UR, OW, NW, GL, ZG, BS, AI, NE und GE) werden in Abbildung 3 jeweils als Bezirk dargestellt. Üblicherweise dienen die Bezirke der Dezentralisierung der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsorganisation. Wie bei den Kantonen bestehen zwischen den Bezirken hinsichtlich Bevölkerungszahl und -dichte aber teilweise erhebliche Unterschiede.

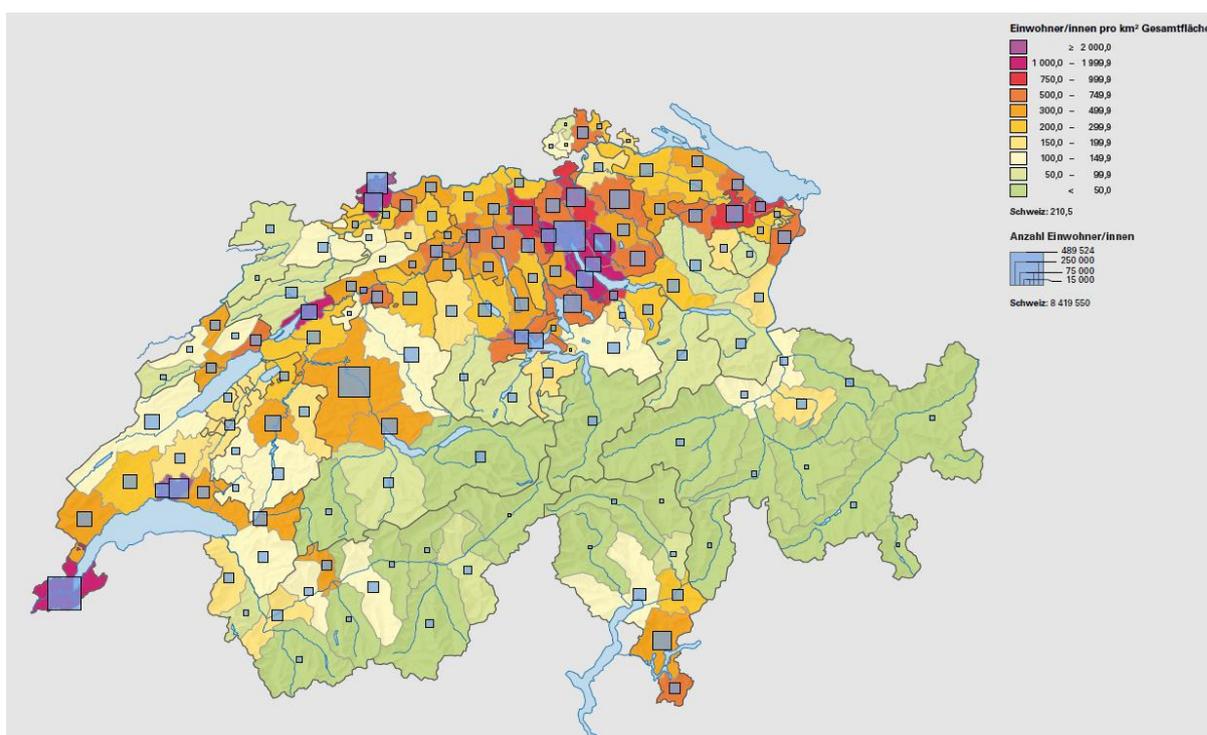


Abbildung 3: Einwohnerzahl und Einwohnerdichte Bezirke 2016; Quelle: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP

Stark unterschiedlich sind die Bezirke auch bezüglich ihrer Wirtschaftsstruktur. Anhand der zehn Verwaltungskreise (VK) des Kantons Bern¹³ wird in Tabelle 3 die Heterogenität der Bezirke beispielhaft dargestellt. Der Kanton Bern bildet bezüglich seiner Einwohner- und Wirtschaftsstruktur eine Schweiz im Kleinen. Während im urbanen VK Bern-Mittelland der Dienstleistungssektor dominiert und eine hohe Bevölkerungsdichte vorliegt, sind die VK im Oberland touristisch geprägt und dünn besiedelt. Die VK Emmental und Oberaargau dagegen sind Industriestandorte und Landwirtschaftsregionen.

| Bezirk | Einwohner in 1'000 / pro km ² | Vollzeit- äquivalente in 1'000 / pro Kopf | davon im 1. Sektor | davon im 2. Sektor | davon im 3. Sektor | Logiernächte in 1'000 / pro Kopf |
|-----------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------------|
| Jura bernois | 53.8 / 99.3 | 19.8 / 0.37 | 5.9% | 48.2% | 45.8% | 45.2 / 0.8 |
| Biel/Bienne | 99.7 / 1'021.6 | 42.2 / 0.42 | 1.0% | 33.2% | 65.9% | 140.9 / 1.4 |
| Seeland | 73.2 / 219.3 | 25.0 / 0.34 | 9.2% | 36.7% | 54.1% | 38.0 / 0.5 |
| Oberaargau | 80.8 / 244.4 | 31.6 / 0.39 | 7.0% | 39.8% | 53.3% | 62.5 / 0.8 |
| Emmental | 96.7 / 140.0 | 37.6 / 0.39 | 11.0% | 35.3% | 53.7% | 112.3 / 1.2 |
| Bern-Mittelland | 410.8 / 434.2 | 242.5 / 0.59 | 2.4% | 15.7% | 81.9% | 883.5 / 2.2 |
| Thun | 107.1 / 332.5 | 38.1 / 0.36 | 4.5% | 27.8% | 67.8% | 284.9 / 2.7 |
| Obersimmental- Saanen | 16.7 / 29.1 | 9.4 / 0.56 | 11.8% | 23.9% | 64.3% | 430.0 / 25.8 |
| Frutigen- Nedersimmental | 40.0 / 51.7 | 14.4 / 0.36 | 11.0% | 32.4% | 56.6% | 430.6 / 10.8 |
| Interlaken- Oberhasli | 47.7 / 38.8 | 21.3 / 0.45 | 4.4% | 21.5% | 74.1% | 2'485.7 / 52.3 |
| Kanton Bern | - / 175.8 | - / 0.47 | 4.4% | 24.6% | 70.9% | - / 4.8 |
| Schweiz | - / 210.5 | - / 0.47 | 2.7% | 24.9% | 72.4% | - / 4.2 |

Tabelle 3: Strukturdaten VK Kanton Bern; Quellen: Ständige Wohnbevölkerung: BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP 2016, Vollzeitäquivalente: BFS, Statistik der Unternehmensstruktur STATENT 2015, Logiernächte: BFS, Beherbergungsstatistik HESTA 2016

3.4 Zwischenfazit

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, grundsätzlich bei der aktuellen Messmethode zur Überprüfung der Erreichbarkeit zu verbleiben.

Nach Angaben der Post würden die heutigen Erreichbarkeitsvorgaben von 90 % der ständigen Bevölkerung auf kantonaler Ebene bei Postdiensten in vier Kantonen (AI, AR, FR und OW) und bei Barzahlungsdienstleistungen in drei Kantonen (AR, OW, UR) nach der Umsetzung der im Juni 2017 kommunizierten Netzstrategie 2020 nicht erfüllt. Die aufgeführten Kantone zeichnen sich zumeist durch einen ländlichen Charakter sowie durch einen überdurchschnittlichen Beschäftigtenanteil im Landwirtschaftssektor und eine teilweise unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte aus. In den restlichen Kantonen würden die Erreichbarkeitsvorgaben von 90 % der Bevölkerung auch auf Stufe Kanton eingehalten.

Aktuell gilt für die Erreichbarkeit von Poststellen und Agenturen die Zeitvorgabe von 20 Minuten resp. für die Erreichbarkeit der Barzahlungsdienstleistungen die Zeitvorgabe von 30 Minuten. Die Politik fordert, dass für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs die gleichen Erreichbarkeitskriterien wie für postalische Dienstleistungen gelten, d. h. eine Erreichbarkeit innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem

¹³ Im Kanton Bern stehen den Verwaltungskreisen Regierungsstatthalter vor.

öffentlichen Verkehr¹⁴. Die Arbeitsgruppe hat die Auswirkungen alternativer Zeitvorgaben für beide Bereiche in Bezug auf die Versorgungsqualität und allfällige finanzielle Folgen betrachtet und kommt zum Schluss, dass die Anwendung des strengeren Messwerts von 20 Minuten für beide Bereiche vertretbar ist.

Hinsichtlich der Regionalisierung der Erreichbarkeitsvorgaben sieht die Arbeitsgruppe von der Verwendung der Raumplanungsregionen (RPR) oder von MS-Regionen als institutionelle Gebietseinheiten zur Festlegung von Erreichbarkeitsvorgaben ab. Dies, weil die unterschiedlichen Grössen der RPR und die Ausdehnung von gewissen RPR über mehrere Kantone eine Herausforderung für die Festlegung von Erreichbarkeitskriterien darstellen würden und geeignete Ansprechpartner auf der institutionellen Ebene fehlen. Dasselbe trifft auch für die Analyseregionen des BFS (MS-Regionen) zu.

Aus der Sicht der Arbeitsgruppe stellen die Kantone bei der Regionalisierung der Erreichbarkeitsvorgaben eine grundsätzlich geeignete Bezugsgrösse dar. Die Kantone sind in regionaler Hinsicht die institutionellen Ansprechpartner der Post und nehmen in Fragen der regionalen Entwicklung und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen auf ihrem Gebiet eine Planungs- und Koordinationsrolle ein. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Postnetzes können sie diese Rolle und ihre diesbezügliche Verantwortung aktiver wahrnehmen.

Dies setzt einen institutionalisierten und strukturierten Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen voraus. Insbesondere in Kantonen mit grossen strukturellen Unterschieden in allen Kantonsteilen soll dies dazu beitragen, eine angemessene Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten sicherzustellen.

Die Post führte im Hinblick auf die Umsetzung ihrer Strategie für das Poststellennetz 2020 Gespräche mit allen Kantonen. Diese sollen zu einem Planungsdialog mit folgenden Eckpunkten werden:

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

Das im PG verankerte Verfahren bei der Schliessung und Verlegung eines bedienten Zugangspunkts ist dadurch nicht tangiert. Die Post hört weiterhin die Behörden der betroffenen Gemeinden an. Wenn die angestrebte einvernehmliche Lösung nicht gelingt, kann die Gemeinde in einem Schlichtungsverfahren die PostCom anrufen. Zusätzlich zu der in der VPG vorgesehenen Informationspflicht der Post gegenüber dem Kanton (Art. 34 Abs. 2 VPG) schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass die PostCom im Schlichtungsverfahren den betroffenen Kanton zu einer Stellungnahme einladen kann. Um die Chancen auf eine einvernehmliche und langfristig tragfähige Lösung zu erhöhen, muss die Anhörung der betroffenen Gemeinde über geplante Änderungen bei den bedienten postalischen Zugangspunkten

¹⁴ 17.3356 Mo. KVF-S vom 12.5.2017 «Strategische Poststellennetz-Planung», 17.3012 Mo. KVF-N vom 14.2.2017 «Postgesetzgebung» (im NR angenommen und im SR in modifizierter Fassung überwiesen)

früh genug erfolgen. In der VPG sollte entsprechend festgehalten werden, dass die Anhörung mindestens 6 bis 12 Monate vor der geplanten Schliessung oder Umwandlung der Poststelle stattfinden muss.

4 Differenzierung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten

Die gesetzliche Verpflichtung, dass die Post ein flächendeckendes Netz an Zugangspunkten sicherstellen und die Grundversorgung landesweit in guter Qualität zugänglich sein muss, wird aktuell mittels zeitlichen Erreichbarkeitsvorgaben konkretisiert. Diese Vorgaben sind nach Auffassung der Arbeitsgruppe für das Berggebiet und den ländlichen Raum zweifellos richtig, aber für städtische Gebiete nicht tauglich. Rein zeitliche Erreichbarkeitskriterien greifen für die Grundversorgung im städtischen Raum zu kurz und führen zu einer ungenügenden, nicht kundenfreundlichen Versorgung. Deshalb kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, für die Definition der postalischen Grundversorgung zusätzliche Kriterien wie die Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur, die Wirtschaftsstruktur oder die Entwicklungsperspektiven sowie Planungen einer Stadt oder Gemeinde einzubeziehen.

Konkret soll in den urbanen Gebieten der Schweiz ein Dichtekriterium zur Anwendung kommen. Dieses basiert auf der Gemeindetypologie des BFS resp. auf der Definition des Raums mit städtischem Charakter von 2012¹⁵. Diese Definition basiert auf einem morphologischen (Dichte) und funktionalen (Pendlerbewegungen) Ansatz. Das Dichtekriterium stützt eine minimale Anzahl von Einwohnern, Beschäftigten und Logiernächten in einem bestimmten Raum. Diese Kenngrösse wird als EBL (Einwohner, Beschäftigte und Logiernächte) bezeichnet. Durch die Festlegung von Schwellenwerten werden so baulich zusammenhängende Kernzonen identifiziert. Die Definition des Raums mit städtischem Charakter unterscheidet innerhalb der Agglomerationen sechs Kategorien (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern, Agglomerationsgürtelgemeinde, mehrfach orientierte Gemeinde sowie Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen).

Für die Anwendung des Dichtekriteriums im Sinne der postalischen Grundversorgung schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Gemeindekategorien 1, 2, 3 und 6 (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern und Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen) heranzuziehen. Ergänzend sollen die statistischen Städte, sofern sich nicht durch die genannten Kategorien abgedeckt sind, dazu genommen werden. Damit wird das Dichtekriterium in 492 Städten und Gemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von gut 60 % angewendet.

In den urbanen Gebieten soll die Vorgabe gelten, dass in der Agglomeration bzw. pro 15'000 Einwohner oder Beschäftigte ein bedienter Zugangspunkt (Poststelle oder Agentur) bestehen muss. Diese Anforderung wird unter Berücksichtigung des Zielnetzes im Jahr 2020 mit Ausnahme von Einsiedeln, welches als Kerngemeinde ausserhalb einer Agglomeration gilt, überall erfüllt.

¹⁵ Raum mit städtischen Charakter 2012, Erläuterungsbericht. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Querschnittsthemen > Räumliche Analysen > Räumliche Gliederungen > Räumliche Typologien (zuletzt besucht: 3.4.2018)

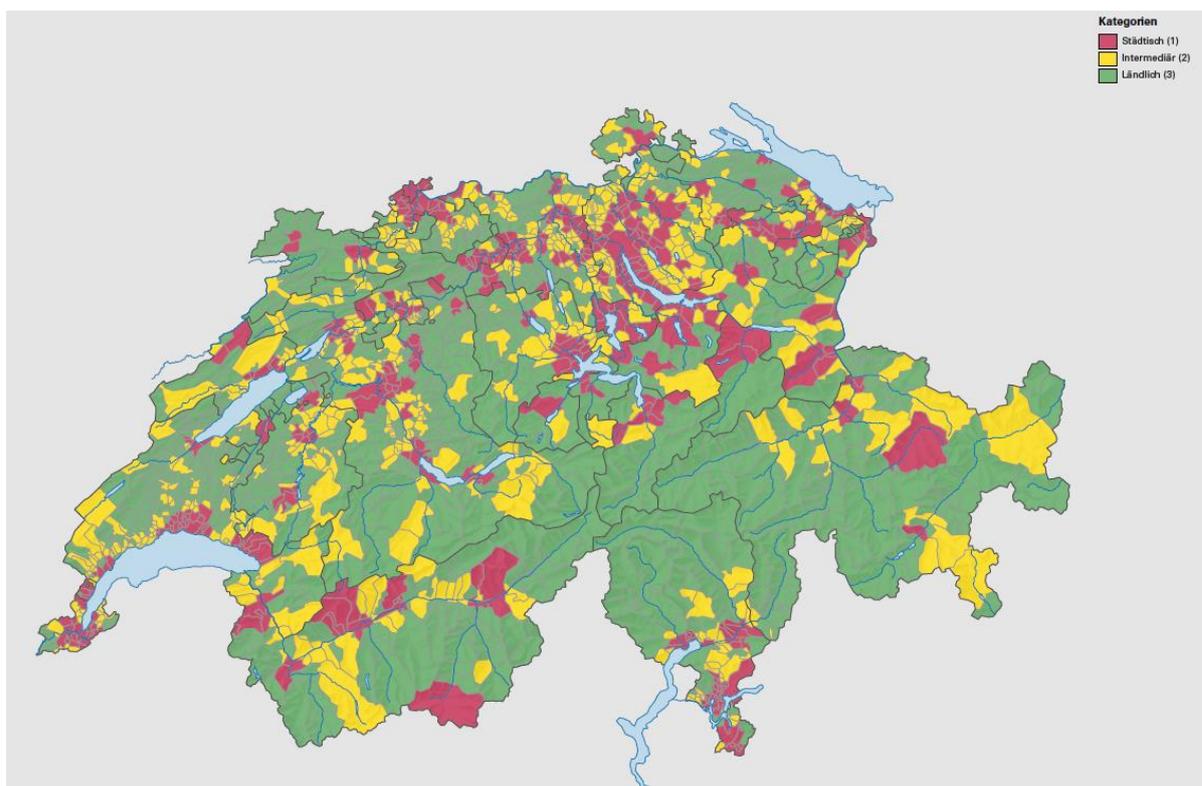


Abbildung 4: Stadt/Land-Typologie 2012; Quelle: BFS

5 Mobilität

Die geltende Regelung geht davon aus, dass die Kundschaft die Zugangspunkte zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr aufsuchen. In der Arbeitsgruppe wurde auch diskutiert, den motorisierten Individualverkehr (MIV) in der Bewertung zu berücksichtigen. Dessen Einbezug in die Erreichbarkeitsvorgaben würde die Realität zwar möglicherweise besser abdecken, in dem heute insbesondere im ländlichen Raum die Mehrheit mit dem eigenen Fahrzeug unterwegs ist. Aus einer Grundversorgungsperspektive erachtet die Arbeitsgruppe jedoch den Einbezug des MIV in die Erreichbarkeitsvorgaben politisch gegenwärtig nicht akzeptabel und verfrüht. Neuere Entwicklungen in diesem Gebiet sollen aber durchaus mit Blick auf künftige Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben beobachtet werden.

6 Flexibilisierung

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass vor dem Hintergrund einer notwendigen Priorisierung hinsichtlich dem Umfang des gewünschten Dienstleistungsangebots und der Notwendigkeit einer physischen Infrastruktur für die Leistungserbringung das Augenmerk vor allem auf den Umfang des Dienstleistungsangebotes der Postgrundversorgung zu legen sei. Der digitale Wandel und das veränderte Kundenverhalten stellen eine entscheidende Herausforderung für das Geschäftsmodell der Post und damit auch für die nachhaltig finanzierte Grundversorgung dar. Die sich aus der Digitalisierung ergebenden Möglichkeiten für die Erbringung von Post- und Zahlungsverkehrsdiensten sind bei der Ausgestaltung des künftigen Zugangnetzes zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck soll die mögliche Substitution von Zugangspunkten bzw. Dienstleistungen durch digitale oder alternative Angebote im Auge behalten werden. Ferner wurde in der Arbeitsgruppe eine Dynamisierung der Erreichbarkeitskriterien aufgrund unterschiedlicher regionaler Bedürfnisse diskutiert.

Bei der Erbringung der Grundversorgung dienen die Poststellen und Agenturen der Post als wichtige Zugangspunkte für die Verbindung mit der Kundschaft. Über das Postnetz kann die Bevölkerung seine Nachfrage nach Dienstleistungen befriedigen. Wird eine Dienstleistung weniger stark genutzt, so sollte die Post die Möglichkeit haben, ihr Netz angemessen umzubauen. Wird hingegen eine Dienstleistung verstärkt genutzt, sollte das Netz ausgebaut werden.

Die Arbeitsgruppe diskutierte verschiedene Varianten, wie die Grenzwerte aufgrund einer veränderten Nachfrage angepasst werden können. Grundsätzlich denkbar sind etwa Modelle, in denen der vorgegebene Erreichbarkeitswert linear oder abgestuft den Veränderungen bei den Volumina der Schaltergeschäfte angepasst werden könnte. Eine solche Flexibilisierung würde es der Post ermöglichen, bei einem Rückgang der Nachfrage nach der bestimmten Dienstleistung das physische Netz entsprechend anpassen zu können, ohne dass eine Anpassung der Postgesetzgebung nötig wäre. Die Arbeitsgruppe betrachtet einen Automatismus bei der Festlegung der Erreichbarkeitskriterien derzeit jedoch nicht opportun, sondern favorisiert ein Konzept, nach welchem die Erreichbarkeitsvorgaben periodisch überprüft und im politischen Diskurs anhand von jeweils aktuellen Erhebungen diskutiert werden (vgl. Ziff. 7.5).

7 Empfehlungen

Im Zuge ihrer breit geführten Diskussion empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Bundesrat, die folgenden Handlungsachsen weiter zu verfolgen:

7.1 Erreichbarkeitsvorgaben auf Ebene Kanton (Empfehlung 1)

Die Erreichbarkeitsvorgaben für den Zugang zum Postnetz sollen künftig auf Kantonsebene gelten. Die Kantone stellen bei der Regionalisierung der Erreichbarkeitskriterien eine geeignete Bezugsgrösse dar. Sie sind in regionaler Hinsicht die institutionellen Ansprechpartner der Post und nehmen bei Fragen der regionalen Entwicklung und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen auf ihrem Gebiet eine Planungs- und Koordinationsrolle ein.

7.2 Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen (Empfehlung 2)

Die Kantone sollen ihre Planungs- und Koordinationsrolle auf ihrem Gebiet aktiver wahrnehmen. Zu diesem Zweck soll ein institutionalisierter und strukturierter Planungsdialog zwischen der Post und den Kantonen vorgesehen werden, mit dem Ziel unterschiedliche Versorgungsdienstleistungen und –infrastrukturen im Raum abzustimmen und zu koordinieren. Die Kantone stellen die Koordination und Kommunikation mit ihren Gemeinden sicher. Zudem soll die PostCom im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens den betroffenen Kanton zu einer Stellungnahme einladen können.

7.3 Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte und Wirtschaftsstruktur (Empfehlungen 3 und 4)

Um den unterschiedlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Bevölkerung und Wirtschaft in den ländlichen und städtischen Räumen Rechnung zu tragen, soll bei den Erreichbarkeitsvorgaben im Rahmen eines sog. Raumkriteriums auf die Bevölkerungsdichte und im Rahmen eines sog. Dichtekriteriums auf die Wirtschaftsstruktur Rücksicht genommen werden.

7.3.1 Raumkriterium (Empfehlung 3)

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, eine Vereinheitlichung der neu kantonalen Erreichbarkeitsvorgabe für Post- und Zahlungsverkehrsdienste. Künftig sollen 90 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr Zugang zu einer Poststelle oder Agentur haben bzw. innerhalb von 20 Minuten eine Barzahlungsdienstleistung tätigen können.

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

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

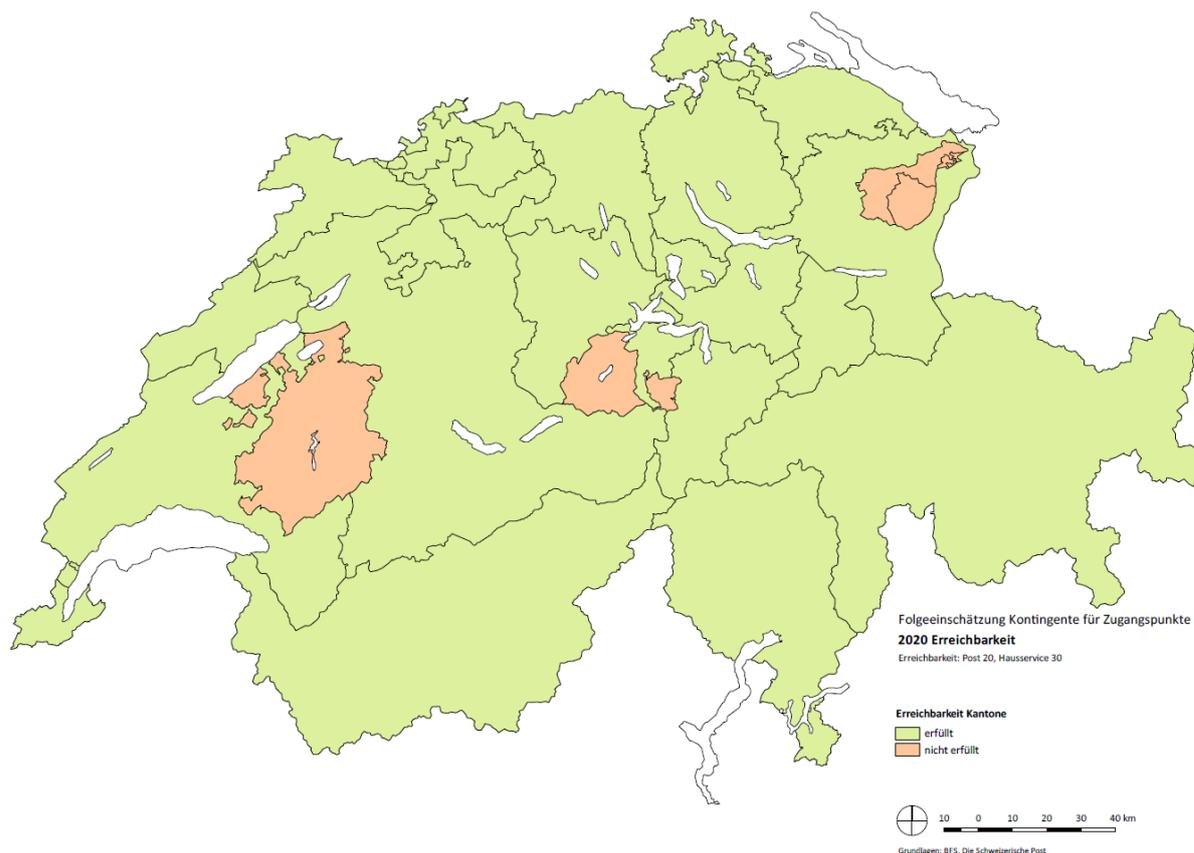


Abbildung 5: Erreichbarkeit Poststellen und Agenturen sowie Zahlungsverkehrsdienste mit Berücksichtigung der Bareinzahlung am Domizil 2020, Quelle: Post

7.3.2 Dichtekriterium (Empfehlung 4)

In den dichtbesiedelten städtischen Gebieten sollen die Bevölkerungsdichte und die Wirtschaftsstruktur für das Poststellennetz massgeblich sein (Ziff. 4). Konkret schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Post zu verpflichten, in den urbanen Gebieten gemäss der Definition des BFS¹⁶ mindestens einen bedienten Zugangspunkt (Poststelle, Agentur) zu gewährleisten. Beim Überschreiten der Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnern oder Beschäftigten hat das Gebiet Anrecht auf einen weiteren Zugangspunkt. Entscheidend soll jeweils die höhere der beiden Grössen sein (Einwohner oder Beschäftigte).

¹⁶ Das urbane Gebiet umfasst gemäss der Definition des Raums mit städtischem Charakter 2012 des BFS die statistischen Städte resp. die Gemeindekategorien Kernstadt, Hauptkerne, Nebenkerne sowie Kerngemeinden ausserhalb von Agglomerationen.

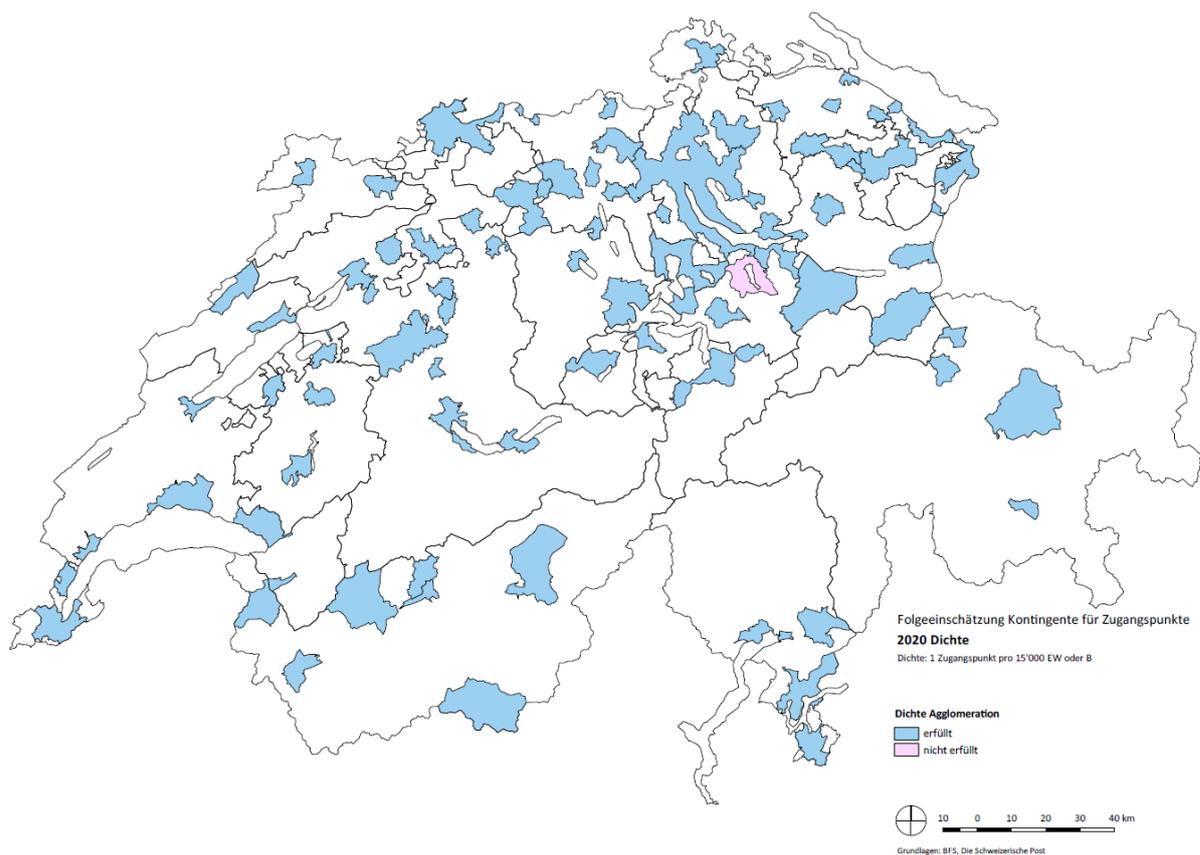


Abbildung 6: Dichte Städte; Quelle: Post

7.3.3 Zusammenführung von Raum- und Dichtekriterium

Die Kombination der beiden Kriterien wird in der folgenden Grafik illustriert:

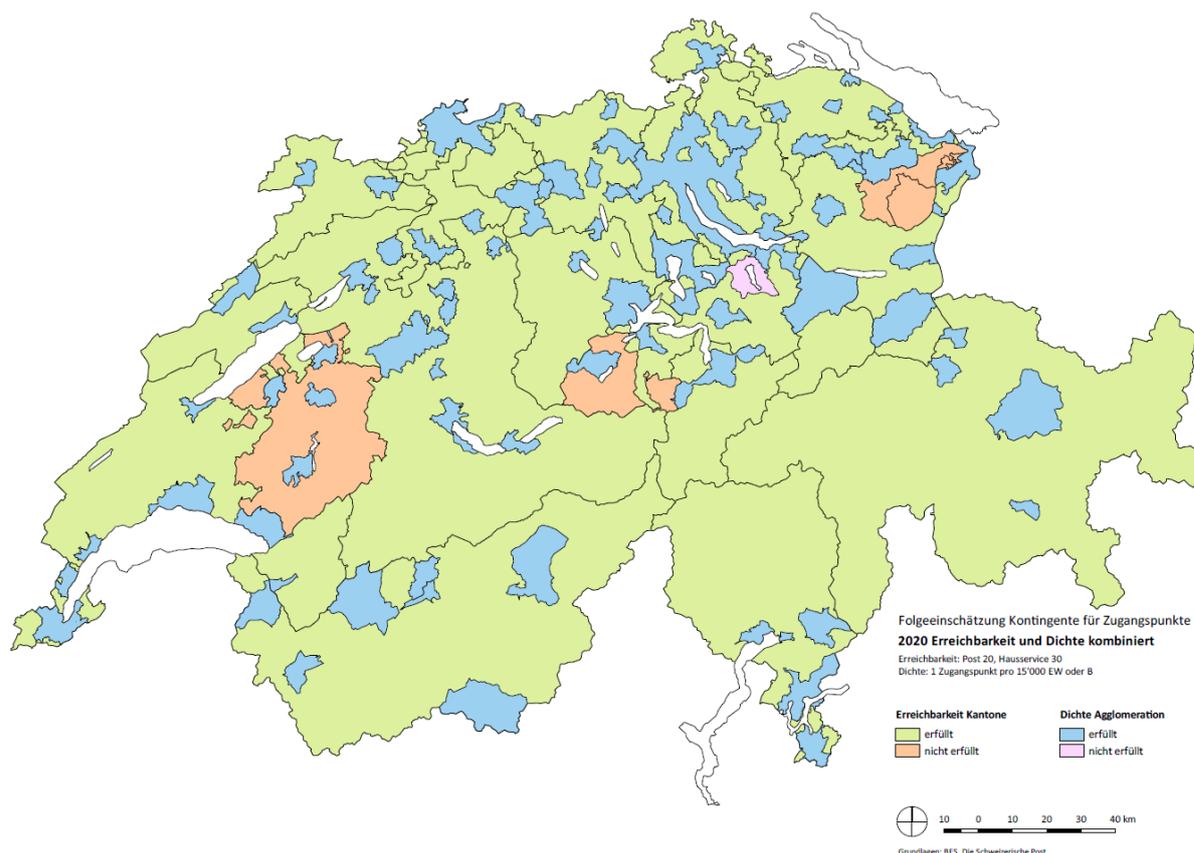


Abbildung 7: Erreichbarkeit und Dichte kombiniert für Post- und Zahlungsverkehrsdienste 2020; Quelle: Post

Sowohl die Festlegung und Messung auf kantonaler Ebene als auch die Angleichung der Zeitvorgaben für Post- und für Zahlungsverkehrsdienste stellen für die Kundschaft eine deutliche Verbesserung gegenüber den geltenden Regeln dar. Damit muss die Post im Vergleich zu heute in jedem Kanton den Zugang für einen Bevölkerungsanteil von 90 % gewährleisten und nicht nur in einer nationalen Durchschnittsbetrachtung. Die Ausgleichsmöglichkeiten der Post im Raum beschränken sich damit auf deutlich kleinere Raumeinheiten als bei einer nationalen Betrachtung. Die Vorgabe, dass in dichtbesiedeltem Gebieten bzw. für 15'000 Einwohner oder Beschäftigte mindestens ein bedienter Zugangspunkt bestehen muss, sichert den Zugang zu Postdiensten in Städten und Agglomerationen. Zudem wird ein Planungsdialog für den innerkantonalen Ausgleich ermöglicht. Auch die Herabsetzung der Zeitvorgabe im Zahlungsverkehr von 30 auf 20 Minuten ist vorteilhaft für die Kundschaft der Post. Aus dieser Empfehlung resultiert insgesamt ein dichteres Netz an Zugangspunkten.

7.4 Mobilität (Empfehlung 5)

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Erreichbarkeit von Zugangsstellen des Postnetzes wie bis anhin anhand des öffentlichen Verkehrs (ÖV) oder zu Fuss festzulegen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt jedoch, neuere Entwicklungen in diesem Bereich – wie beispielsweise das Neue Personenverkehrskonzept (NPVM) des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) – mit Blick auf spätere Evaluationen im Auge zu behalten.

7.5 Dynamisierung / Flexibilisierung (Empfehlung 6)

Wesentliche Treiber für eine Dynamisierung in der Entwicklung des Postnetzes stellen die Digitalisierung und die Wirtschaftlichkeit dar. Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Verankerung einer gesetzlichen Pflicht zu einer periodischen Evaluation der Erreichbarkeitsvorgaben. Denkbar wäre eine Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben alle drei oder vier Jahre. Die Arbeitsgruppe regt zudem an, in diese Evaluation die betroffenen Stakeholder beratend miteinzubeziehen. Ausserdem sollte jeweils im Vorfeld der Evaluationsarbeiten eine Erhebung zur Postversorgung bei Privatpersonen und KMU durchgeführt

werden, welche Aufschluss über die tatsächliche Nutzung und die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft geben.

7.6 Stärkung des Agenturmodells (Empfehlung 7)

Heute gibt es knapp 970 Agenturen in der ganzen Schweiz, bis im Jahr 2020 plant die Post den Ausbau auf rund 1'300-1'400 Agenturen. Das Format bewährt sich als Alternative zur Poststelle und bietet kundenfreundliche und längere Öffnungszeiten. Die Agenturen bieten beinahe alle Dienstleistungen an, welche auch in Poststellen erhältlich sind. Einzahlungen können in den Agenturen bargeldlos mit dem gelben Büchlein und der Debitkarte getätigt werden. Angesichts des geplanten Ausbaus soll die Post Massnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Agenturlösung ergreifen. Im Zentrum sollen dabei Verbesserungen bei der Information der Kundschaft und bei der Ausbildung des Agenturpersonals stehen. Bereits heute wird für das Agenturpersonal vor Ort und durch spezialisiertes Postpersonal eine Initialschulung durchgeführt. Danach kann sich das Personal bei Fragen und für Unterstützung an die zugewiesene Betreuungsstelle (grössere Poststelle) wenden. Künftig soll die Betreuung der Agenturen verstärkt werden. Zusätzlich zur Initialschulung sollen die Partner bedarfsabhängige Folgeschulungen absolvieren können. Zudem will die Post künftig im Fall eines Personalwechsels in der Agentur bei der Schulung der neuen Mitarbeiterin oder des neuen Mitarbeiters unterstützen. Bisher war dies alleinige Aufgabe des Agenturpartners.

Im Jahr 2017 hat die Post erstmals bevölkerungsrepräsentative Kundenzufriedenheitsmessungen für die verschiedenen Zugangsformate durchgeführt. Diese sollen in 2018 weitergeführt werden. Die Ergebnisse liegen im Herbst 2018 vor.

8 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für die Erbringung der Grundversorgung beliefen sich im Jahr 2016 gemäss den Berechnungen der Post auf 346 Millionen Franken¹⁷. Die Post erwirtschaftet rund 86 % ihres Umsatzes im Wettbewerb. Die restlichen 14 % entfallen auf den reservierten Bereich, welcher durch rückläufige Sendemengen geprägt ist. Aktuell erbringt die Post die Grundversorgung aus eigenen Kräften. Sie erhält keine staatlichen Gelder. Ein wichtiges Finanzierungsinstrument stellt das Restmonopol für Briefe bis 50 g dar. Der Grundversorgungsgedanke sieht zudem vor, dass unrentable Dienstleistungen durch rentable Dienstleistungen mitfinanziert werden. So wird bspw. der Briefversand in Berggebiete durch den Briefversand zwischen den Städten quersubventioniert.

Der digitale Wandel bewirkt allerdings einen starken Rückgang der Kundenfrequenzen in den Poststellen. Trotzdem bleibt die Post verpflichtet, die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen. Um ihren gesetzlichen Auftrag effizient und kostengünstig wahrnehmen zu können und gleichzeitig die Finanzierung der Grundversorgung langfristig zu sichern, ist die Post darauf angewiesen, dass sie unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben angemessen auf Änderungen im Kundenverhalten reagieren kann. So muss sie die laufende Entwicklung bezüglich Umwandlungen von Poststellen in Agenturen in den kommenden Jahren wie auch den Ausbau von neuen innovativen Zugangsmöglichkeiten wie bspw. MyPost24-Automaten weiterführen können.

Die zentralen Kostentreiber im vorgeschlagenen Massnahmenpaket in Ziff. 7 sind die Umstellung auf die kantonale Betrachtungsweise und die Anpassung des Erreichbarkeitswerts für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs auf 20 Minuten. Da die Unterdeckung in den Kantonen teilweise bereits heute besteht, geht die Post davon aus, dass in einzelnen Kantonen neue Zugangspunkte aufgebaut werden müssen. Erste grobe Schätzungen gehen von 15 Zugangspunkten aus. Je nach Format, welches im Einzelfall realisiert werden kann, belaufen sich die Gesamtkosten zwischen 3-30 Millionen Franken über 5 Jahre. Die Spannweite ergibt sich aus den unterschiedlichen anfallenden Kosten bei

¹⁷ Die Nettokosten der Grundversorgung ergeben sich aus der Differenz zwischen dem Ergebnis, welches die Post mit der Grundversorgungsverpflichtung erzielt, und demjenigen Ergebnis, welches die Post ohne diese Verpflichtung erzielt. Es handelt sich um eine fiktive Grösse.

einer eigenbetriebenen Poststelle oder einer von Dritten betriebenen Agentur. Wenn in einer peripheren Region kein Agenturpartner gefunden wird, muss eine eigenbetriebene Poststelle aufgebaut werden. Die Kosten für die Einführung von Zahlungsdienstleistungen an der Haustür in ungefähr 300 Gebieten mit Agenturen, schätzt die Post auf rund 7 Millionen Franken. Die effektiven Kosten der Dienstleistung an der Haustür hängen von der tatsächlichen Nutzung und der Geographie des Gebietes ab. Da die Bareinzahlung am Domizil erst im September 2017 eingeführt wurde, fehlen noch verlässliche Erfahrungswerte. Für die Finanzierung des Gesamtpaketes rechnet die Post mit einem Betrag zwischen 10-40 Millionen Franken über 5 Jahre.

9 Schlussbetrachtung

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe richten sich an den Bundesrat und an weitere interessierte Kreise.

Die Empfehlungen erfordern nach Ansicht der Arbeitsgruppe keine Anpassung auf Gesetzesebene, wohl aber eine Revision der VPG. Die Arbeitsgruppe verzichtet auf die Erarbeitung konkreter Formulierungsvorschläge und überlässt dies den zuständigen Behörden.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe danken der Vorsteherin des UVEK, Frau Bundesrätin Leuthard, für die Einsetzung der Gruppe und hoffen, mit den vorliegenden Empfehlungen einen Beitrag zur weiteren Entwicklung einer modernen und der Bevölkerung und Wirtschaft dienlichen Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten leisten zu können.

Mitglieder der Arbeitsgruppe

Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB

- Thomas Egger, Direktor

Schweiz. Gemeindeverband SGV

- Gustave Muheim, Vizepräsident/Syndic de Belmont-sur-Lausanne
- Claudia Hametner, Stv. Direktorin

Schweiz. Gewerbeverband sgV

- Dieter Kläy, Ressortleiter

Schweiz. Post AG

- Thomas Baur, Leiter PostNetz
- Matthias Dietrich, Leiter Public Affairs und Internationales
- Markus Schumacher, Leiter Corporate Center

Schweiz. Städteverband SSV

- Martin Tschirren, Stv. Direktor

Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz VDK

- Christoph Niederberger, Generalsekretär

Generalsekretariat UVEK

- Karin Schmitter

Bundesamt für Kommunikation BAKOM

- Philipp Metzger
- René Dönni Kuoni
- Annette Scherrer

10 Abkürzungen

| | |
|-------|------------------------------------------------------------|
| ARE | Bundesamt für Raumplanung |
| BAKOM | Bundesamt für Kommunikation |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| GV | Grundversorgung |
| EBL | Einwohner, Beschäftigte und Logiernächte |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| MIV | Motorisierter Individualverkehr |
| MS | Mobilité spatiale |
| NPVM | Neues Personenverkehrsmodell |
| ÖV | Öffentlicher Verkehr |
| PG | Postgesetz |
| PNR5 | Forschungsprojekt über räumliche Mobilität |
| RPR | Raumplanungsregion |
| UVEK | Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VK | Verwaltungskreis |
| VPG | Postverordnung |