

# **Totalrevision der Postgesetzgebung: Verordnung zum Postgesetz (VPG)**

## **Vernehmlassung Zusammenfassung der Ergebnisse**

Bern, im Juli 2012

## 1 Allgemeines

Mit Beschluss vom 18. Januar 2012 hat der Bundesrat Kenntnis genommen vom Entwurf der Verordnung vom 18. Januar 2012 zum Postgesetz vom 17. Dezember 2010 und das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beauftragt, die Vernehmlassung durchzuführen. Die interessierten Kreise hatten bis zum 23. April 2012 Gelegenheit, zu den Entwürfen Stellung zu nehmen. In diesem Bericht werden alle bis zum 31. Mai 2012 eingegangenen Stellungnahmen berücksichtigt.

An der Vernehmlassung beteiligten sich 26 Kantone (+ Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren), 5 politische Parteien, 3 Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 7 Dachverbände der Wirtschaft, und 14 Branchenverbände, -vertreter und Marktteilnehmende. Insgesamt gingen 143 Stellungnahmen ein.

## 2 Übersicht über die Vernehmlassungsteilnehmenden

		Adressaten	Keine Stellungnahme	Stellungnahme
1	Kantone und Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren	27	....	27
2	Parteien	13	8	5
3	Dachverbände der Gemeinde, Städte und Berggebiete	3	...	3
4	Dachverbände der Wirtschaft	8	1	7
5	Diverse	17	3	14
	<b>Subtotal</b>	<b>68</b>	<b>12</b>	<b>56</b>
6	Spontanteilnahme			87
	<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>12</b>	<b>143</b>

## 3 Überblick über die Resultate der Vernehmlassung

Die Verordnung zum Postgesetz, die die Ausführungsbestimmungen zum vom Parlament am 17. Dezember 2010 beschlossenen Postgesetz enthält, wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden überwiegend positiv aufgenommen. Insbesondere wurde dem Bundesrat auch von den konsultierten zuständigen Kommissionen (Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des National- und Ständerates) attestiert, dass er mit den Ausführungsbestimmungen das Postgesetz im Sinn und Geist des Parlaments umgesetzt habe.

In den Eingaben wird grossmehrheitlich nicht zur ganzen Verordnung, sondern zu einzelnen, die Vernehmlassungsteilnehmenden jeweils besonders interessierenden Themen Stellung genommen. Überwiegend werden die Regelungen über die Grundversorgung kommentiert, ferner diejenigen über die Presseförderung. Eine kleinere Anzahl von Eingaben äussert sich zu den Interoperabilitätsregelungen und zur Ausgestaltung des Quersubventionierungsverbotes.

Die **Kantone** äussern sich praktisch ausschliesslich zu den Bestimmungen über die Grundversorgung (vgl. nachstehend), und äussern keine Kritik am gesamten Entwurf.

Die **Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete** üben keine Kritik am Entwurf bzw. begrüssen ihn. Ihre Anliegen beschränken sich auf die Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden, flächendeckenden Grundversorgung.

Von den Stellung nehmenden **Parteien** äussern sich die SVP und die FDP negativ. Sie führen aus, dass der Verordnungsentwurf zu kompliziert, zu umfangreich und gesamthaft gesehen unbefriedigend sei. Es sei kein effizienter, den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechender Grundversorgungsauftrag formuliert worden und die Post könne ihre führende Marktposition nach wie vor halten bzw. zementieren.

Nach Auffassung der FDP ist bereits mit dem vom Parlament beschlossenen Postgesetz die Zielsetzung der Revision nicht erreicht worden, daran ändere nun auch die Verordnung nichts.

Die **Dachverbände der Wirtschaft** (Economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband) erachten die Regelungen in der Verordnung als zu kompliziert und schwer verständlich. Diese seien unklar und die Gestaltungsfreiheit der Post sei zu gross. Dieser Ermessensspielraum zu Gunsten der Post ermögliche es ihr, ihre starke Marktstellung auch in Zukunft zu halten. Kritik wird insbesondere an den Vorgaben zur Rechnungslegung, zur Berechnung der Nettokosten und des Quersubventionierungsverbots geübt.

Der Branchenverband KEP & Mail anerkennt die Bemühungen, eine Gleichstellung der Post mit den privaten Anbieterinnen zu erreichen, erachtet die Vorschläge der Verordnung aber noch als zu wenig weitgehend.

Die Verbände der Arbeitnehmer (Syndicom und Transfair) geben dem Entwurf gute Noten, wünschen aber in einzelnen Punkten Anpassungen, insbesondere im Bereich der Definition der Grundversorgung (vgl. nachstehend).

Die **Schweizerische Post** erachtet die Vorlage unter den beiden Aspekten „wirksamer Wettbewerb“ und „qualitativ hochstehende Grundversorgung“ als ausgewogen, sieht aber in einzelnen Bereichen Verbesserungsmöglichkeiten (vgl. nachstehend).

## 4 Einzelne zentrale Themen

### 4.1 Grundversorgung

Alle Kantone, die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, ein Teil der Dachverbände der Wirtschaft sowie der Gemeinden, Städte und Berggebiete betonen die Wichtigkeit einer qualitativ hochstehenden, flächendeckenden und finanziell gesicherten Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Von den Parteien erachtet einzig die FDP das Angebot als eher zu gross und sieht Möglichkeiten der Reduktion.

Nach Auffassung der Konsumentenschutzorganisationen sollten auch Express- und Kurierdienste im Angebot der Grundversorgung enthalten sein.

Die Schweizerische Post kritisiert, dass die Qualitätsvorgaben für die Laufzeiten in der Verordnung zu hoch angesetzt seien.

#### 4.1.1 Angebot an Postdiensten

Das Angebot an Postdiensten wird grossmehrheitlich als gut erachtet. Die Post und die Gerichtskommission des Kantons Solothurn verlangen, dass für die Entgegennahme von Gerichtsurkunden die elektronische Unterschrift der handschriftlichen gleichgestellt werde. Einen grundsätzlichen Vorbehalt bezüglich der Umschreibung des Angebots der Grundversorgung bringt der Kanton Graubünden vor. Er erachtet die gesetzliche Grundlage, die den Bundesrat ermächtigt, die Grundversorgung enger zu umschreiben als den Begriff

der Postsendung, als nicht gegeben. Schliesslich werden in einigen Eingaben Vorgaben zu Leerungszeiten der Briefeinwürfe bzw. zur Zustellung verlangt.

#### **4.1.2 Angebot an Zahlungsverkehrsdienstleistungen**

Beim Angebot an Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs gehen die Meinungen auseinander. Economiesuisse und Swiss Banking stehen einem Grundversorgungsauftrag mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen grundsätzlich ablehnend gegenüber. Insbesondere die Verpflichtung der Post, grundsätzlich jedermann ein Zahlungsverkehrskonto zur Verfügung stellen zu können bzw. zu müssen wird von den Interessenverbänden der Wirtschaft als Wettbewerbsverzerrung betrachtet. Demgegenüber kritisieren einige Kantone das eingeschränkte Angebot an Zahlungsverkehrsdienstleistungen in den Agenturen (keine Barein- und -auszahlung). Ebenfalls auf Kritik stösst die Regelung, wonach eine Verpflichtung zu Barein- und -auszahlungen nur dann besteht, wenn keine nationalen oder internationalen Vorschriften zur Kundenidentifikation entgegenstehen (Geldwäschereigesetzgebung). Ebenfalls wird seitens der Organisation der Auslandschweizer und des Forums der Selbstregulierungsorganisationen kritisiert, dass die Grundversorgungsverpflichtung im Bereich Zahlungsverkehr dem Territorialprinzip folgt.

Die Post möchte die Barein- und -auszahlung nur dann anbieten müssen, wenn die Sicherheit gewährleistet ist und ausserdem vom Kontrahierungszwang entbunden sein, wenn die Identifikation eines Kunden mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist. Ausserdem möchte sie eine Bestimmung in der VPG aufgenommen haben, die eine Grundlage für die Öffentlichkeit der Zahlungsverkehrskonti enthält.

#### **4.1.3 Erreichbarkeit**

Es werden vorwiegend Vorschläge eingebracht, die eine Verbesserung oder zumindest eine bessere Sicherung der Erreichbarkeit der Zugangspunkte bzw. der Flächendeckung des Angebots beinhalten.

Eine Vielzahl von Kantonen, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, der Schweizerische Gemeindeverband und andere schlagen vor, eine (Mindest)Anzahl der von der Post betriebenen Zugangspunkte in die Verordnung aufnehmen. Ferner werden Ergänzungsvorschläge zum Angebot in den Postagenturen gemacht und alle Kantone, die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, die Dachverbände der Wirtschaft, FDP, der Gemeindeverband, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete und weitere Vernehmlassungsteilnehmenden verlangen, dass Öffnungszeiten für die Zugangspunkte vorgegeben würden, die sich nach den jeweils ortsüblichen Öffnungszeiten der Betriebe zu richten hätten.

Einzelne Kantone, der schweizerische Bauernverband und die Gewerkschaft der autonomen Pöstler verlangen, dass auch für die Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs der Zugang für 90% in 20 Minuten (und nicht in 30 Minuten) sichergestellt sein sollte.

Alle Kantone verlangen ausserdem, dass sie von der PostCom direkt informiert würden, wenn auf ihrem Kantonsgebiet ein Verfahren über die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle anhängig gemacht werde und dass ihnen das Ergebnis des Verfahrens mitgeteilt werde. In einzelnen Stellungnahmen wird zudem verlangt, dass die PostCom eine Entscheid und nicht nur ein Empfehlungskompetenz bei Schliessungen von Poststellen haben sollte.

#### **4.1.4 Hauszustellung**

Mehrere Eingaben äussern sich zur Vorschrift über die Ausnahme von der Hauszustellung. Die Kritik kommt vor allem von Seiten von Travail.Suisse, der autonomen Pöstlergewerkschaft, der IG ländlicher Raum und vereinzelt von Kantonen. Die Kritik richtet sich gegen den Siedlungsbegriff, der nicht durch die Anzahl Häuser, sondern durch die Anzahl Haushalte definiert werden soll. Verschiedene Vorschläge gingen zur Bestimmung ein, die die maximale Wegzeit zu einem Einzelhaus beinhaltet. Zu einen soll der Begriff Wegzeit

durch Fahrzeit ersetzt werden, zum anderen die vorgeschlagene Dauer von zwei Minuten verlängert werden.

Die Post möchte als alternative Form der Zustellung auch wahlweise die elektronische Zustellung anstelle der Hauszustellung im Rahmen der Grundversorgung anbieten können.

## **4.2 Presseförderung**

Die Eingaben zur Presseförderung beziehen sich praktisch ausschliesslich auf die Kriterienkataloge, anhand derer die Anspruchsberechtigung für die Regional- und Lokalpresse bzw. die Mitgliedschafts- und Stiftungspreise definiert wird. Zum einen wird verlangt, dass zusätzliche Kriterien aufgenommen würden, zum anderen, dass vorgeschlagene Kriterien gestrichen würden.

Der Verband Schweizer Medien begrüsst im Grossen und Ganzen die Bestimmungen zur Presseförderung, hat aber zu einzelnen Kriterien Verbesserungsvorschläge. Kritik am Kriterienkatalog kommt insbesondere von denjenigen Verlegern bzw. Herausgebern, die ihre Anliegen vom Verband nicht vertreten sehen bzw. die anhand des Kriterienkatalogs des Entwurfs nicht in den Genuss der Presseförderung gelangen.

Begrüsst wird die neue Regelung bezüglich der Entscheidkompetenz (Zuständigkeit neu beim Bundesamt für Kommunikation BAKOM anstelle der Schweizerischen Post).

### **4.2.1 Lokal- und Regionalpresse**

Verlangt wird insbesondere eine Anpassung der Auflagenhöhe, bis zu der eine Zeitung als Lokal- oder Regionalpresse gilt (50'000 statt 40'000 Ex.), ausserdem die Senkung des redaktionellen Anteils einer Zeitung, der für die Förderungsberechtigung massgebend ist (50% statt 60%). Im Weiteren soll nicht differenziert werden, ob eine Zeitung direkt oder indirekt von einer staatlichen Behörde herausgegeben wird.

Die Eingaben der einzelnen Verleger zielen in erster Linie auf eine Anpassung der Kriterien im Hinblick auf die Förderungsberechtigung des eigenen Presserzeugnisses. Änderungsvorschläge betreffen die Erscheinungshäufigkeit (Förderungsberechtigung als Wochenzeitung bei einem Erscheinen von mindestens 6mal jährlich) und den Ausschluss der Förderungsberechtigung, wenn es sich um ein Erzeugnis der Fach- oder Spezialpresse handelt.

Die Post verlangt als zusätzliches Kriterium für die Definition als Lokal- und Regionalpresse eine inhaltliche Vorgabe für das Presserzeugnis („regelmässig und zu einem wesentlichen Teil über regionale Themen berichtend“).

Neben dem Verband Schweizer Medien verlangen verschiedene Teilnehmende eine Anpassung der Definition im Sinne einer besseren Verständlichkeit des Begriffs des Begriffs des Kopfblattverbundes.

### **4.2.2 Mitgliedschafts- und Stiftungspreise**

Die Interessengemeinschaft Mitgliederpreise ist Wesentlichen mit dem Entwurf einverstanden. Gewünscht wird, wie in anderen Eingaben, dass auf die Definition der Rechtsform, die eine nicht gewinnorientierte Organisation aufweisen muss, um in den Genuss der Förderungsberechtigung zu gelangen, verzichtet werde. Auf breite Ablehnung stösst das Kriterium, wonach nicht in den Genuss der Tarifvergünstigungen komme, wer sein Presserzeugnis mit einer personalisierten Schreiben verschicke. Ferner wird von Einzelnen kritisiert, dass die Anspruchsberechtigung (erst) bei einer Auflage von mindestens 1000 Exemplaren beginne bzw. bei einer Auflage von (schon) 300'000 Exemplaren ende.

## **4.3 Meldepflicht/branchenübliche Arbeitsbedingungen**

### **4.3.1 Meldepflicht**

In verschiedene Eingaben äussern sich die Vernehmlassungsteilnehmenden zur Meldepflicht bzw. zum vereinfachten Verfahren und der damit verbundenen beschränkten Pflichten für kleine Unternehmen. Mehrere Teilnehmende gehen von der (falschen) Annahme aus, wer sich im vereinfachten Verfahren registrieren lassen könne, unterliege generell nicht dem Postgesetz und der Ausführungsverordnung.

Umstritten ist die Umsatzgrenze von Fr. 500'000.--, unter der die Unternehmen von der vereinfachten Meldepflicht profitieren können. Die Wirtschaftsverbände plädieren für eine Erhöhung dieser Grenze, die Arbeitnehmerverbände für eine Senkung. Von den Konsumentenschutzorganisationen und der Schweizerischen Post wird kritisiert, dass die Unternehmen, die sich im vereinfachten Verfahren registrieren lassen können, an verschiedene Pflichten befreit seien, insbesondere auch von den Informationspflichten zugunsten der Kundinnen und Kunden und den Auskunftspflichten gegenüber den Behörden.

### **4.3.2 Branchenübliche Arbeitsbedingungen**

Diskutiert wurden insbesondere die Vorgaben, wonach auch Subunternehmer, soweit sie in einem gewissen Umfang Postdienste anbieten (mehr als 50% des gesamten Jahresumsatzes des Unternehmens), für ihr Unternehmen die branchenüblichen Bedingungen einhalten müssen. Während die Verbände der Wirtschaft einen höheren Anteil vorschlagen, möchten die Verbände der Arbeitnehmer die massgebende Quote des Jahresumsatzes senken. Die Schweizerische Post regt an, dass die Anbieterinnen der PostCom mitteilen müssen, welche Subunternehmer sie zur Erfüllung der Postdienste beziehen.

## **4.4 Interoperabilität**

Zur Interoperabilität äussern sich hauptsächlich die Dachverbände der Wirtschaft und Betroffenen der Branche, insbesondere der Verband KEP & Mail, der Schweizer Direktmarketingverband und der Verband Schweizer Versandhandel.

Die Vorschriften werden mehrheitlich als kompliziert erachtet und es wird bezweifelt, dass sie in der Praxis umgesetzt werden könnten. Die Ermittlung der massgebenden Kosten sei intransparent und es werde nicht mit einer unabhängigen Kostenbasis gearbeitet.

### **4.4.1 Zugang zu den Postfachanlagen**

Allgemein wird kritisiert, dass das vorgeschlagene Modell zu wenig transparent und, weil abgestützt auf die Berechnungsgrundlagen der Anbieterin der Postfachanlage, die Kostenrechnung zu wenig unabhängig sei. Economiesuisse schlägt vor, dass anstelle der Kostenrechnung der jeweiligen Anbieterin einer Postfachanlage auf eine Kostenrechnung einer hypothetischen, effizienten Betreiberin einer Postfachanlage abgestellt werde. KEP & Mail schlägt ein Modell vor, in dem die Grenzkosten der zusätzlichen Sendung und die in ursächlichem Zusammenhang mit dem unmittelbaren Betrieb der Postfachanlagen stehenden Kosten berücksichtigt würden.

Im Weiteren werden einzelne Verbesserungen zu den Bestimmungen vorgeschlagen, insbesondere auch zusätzliche Erklärungen bezüglich der Ausführungen in den Erläuterungen. So betrachtet der Schweizerische Gewerbeverband die Begriffe „Zusatzkosten“ und dienstleistungsspezifische Gemeinkosten als unklare Begriffe, der Verband des schweizerischen Versandhandels sieht Widersprüche in den Begriffen.

### **4.4.2 Austausch der Adressdaten**

Neben der allgemeinen Kritik an der Interoperabilitätsregelung (zu kompliziert, intransparent) wird vom Verband schweizerischer Versandhandel ein unentgeltlicher Adressdatenaustausch unter den Anbieterinnen vorgeschlagen, zusätzlich detaillierte Regelungen

über den Verkauf und den Handel mit Adressdaten über den Rahmen des Postgesetzes hinausgehend, zu erlassen.

## **4.5 Vorschriften Rechnungswesen, Berechnung der Nettokosten und Quersubventionierung**

Neben Economiesuisse äussern sich insbesondere Swiss Retail Föderation, der Branchenverband KEP & Mail und der Schweizerische Gewerbeverband zu den vorgeschlagenen Bestimmungen. Sie kritisieren, die Regelungen ermöglichten keine Transparenz bezüglich der Berechnungen und die Gestaltungsfreiheit der Post sei zu gross, weil die Berechnung der Nettokosten und die Untersuchungen über eine allfällige Quersubventionierung auf den Rechnungsgrundlagen der Post basierten.

### **4.5.1 Berechnung der Nettokosten**

Es wird vorgeschlagen, dass die PostCom eine unabhängige Stelle bestimme, die die Berechnungen vornehme und nicht die Berechnungen der Post als Basis ihrer Überprüfung heranziehe. Grundlage sollen nicht die Ist-Kosten der Post sein, sondern hypothetische Kosten einer effizienten Leistungserbringerin, die mit etablierter Technologie arbeite. Historische gewachsene Strukturen seien nicht zu berücksichtigen. Im Übrigen seien die Nettokosten nur dann zu erheben, wenn die Erbringung der Grundversorgung nicht gewinnbringend sei.

### **4.5.2 Quersubventionierung**

Der Schweizerische Gewerbeverband schlägt ein Modell zur Ermittlung einer allfälligen Quersubvention vor, das auf einem Fremdvergleichsgrundsatz und objektiven Kostenrechnungsgrundsätzen beruht. Im Weiteren wird auch hier aus Gründen der Transparenz und der Objektivität eine unabhängige Stelle verlangt, auf deren Berechnungen die Überprüfung der PostCom stattfinde.

## **4.6 Verschiedene Einzelthemen**

### **4.6.1 Verfahren**

Die Schweizerische Post schlägt vor, anstelle der vorgesehenen zivilrechtlichen Zuständigkeit bei Streitigkeiten über die Hauszustellung und über den Standort von Hausbriefkästen eine Kompetenz der PostCom vorzusehen.

### **4.6.2 Änderungen der Verkehrsregelverordnung**

Grundsätzlich wird der Vorschlag, wonach private Anbieterinnen, die gemeldet sind und die Grundversorgungsdienstleistungen anbieten, eine Jahresausnahmebewilligung vom Sonntags- und Nachtfahrverbot erhalten sollten, begrüsst. Vereinzelt wird verlangt, die Ausnahme auf Verordnungsebene auch für die privaten Anbieterinnen (und nicht nur für die Schweizerische Post) zu verankern und auf ein bürokratisches Bewilligungsverfahren zu verzichten. Der Branchenverband KEP & Mail begrüsst die Regelung des Entwurfs, möchte aber sicherstellen, dass ein Anspruch auf eine Ausnahmebewilligung bestehe.

### **4.6.3 Zugang zu Teilleistungen (Art. 5 Postgesetz)**

Der Schweizer Dialogmarketingverband wünscht Ausführungsbestimmungen zu Art. 5 des Postgesetzes, analog der Bestimmungen über den Zugang zu Postfachanlagen.

### **4.6.4 Aufsicht**

Nur einzelne Teilnehmende äussern sich zur Neuregelung der Aufsicht. Soweit Kritik geübt wird, wird in erster Linie eine stärkere Stellung der PostCom vorgeschlagen. Ferner wird angeregt, anstelle der Aufteilung der Aufsichtsaufgaben auf das BAKOM und die PostCom alle Aufsichtsaufgaben letzterer Behörde zu übertragen.