Die Schweizerische Post AG
Stab CEO
Regulatory Affairs
Wankdorfallee 4
3030 Bern

Telefon +41 58 341 43 51
www.post.ch

Die Schweizerische Post AG, Stab CEO RA, Wankdorfallee 4, 3030 Bern

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
3003 Bern

Als PDF/Word an: pg@bakom.admin.ch

Datum 4. August 2025
Kontaktperson Luca Bossard
E-Mail regulatoryaffairs@post.ch

Stellungnahme der Schweizerischen Post zur Vernehmlassung über die Teilrevision der Postverordnung (VPG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision der Postverordnung (VPG) Stellung nehmen zu können.

Management Summary

Die Post begrüsst die mit der Verordnungsänderung eingeschlagene Stossrichtung grundsätzlich. Es ist wichtig, dass mit der Aufnahme der digitalen Angebote in die Grundversorgung die Postgesetzgebung den Entwicklungen der vergangenen Jahre angepasst wird. Die vorgeschlagenen Flexibilisierungen bei der Zustellung ermöglichen zudem wichtige Effizienzgewinne und tragen kurzfristig zur Stabilisierung der Finanzierung der Grundversorgung bei. Die Post sieht eine Erweiterung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr um digitale Dienstleistungen nur dann als sinnvoll an, wenn mit den Anpassungen für Post und PostFinance keine hohen rechtlichen Risiken einhergehen und diese ein erster Schritt hin zu einer umfassenden Evaluierung und Modernisierung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr sind. Die Post weist ausserdem darauf hin, dass die vorgeschlagenen Anpassungen an der Postverordnung das Finanzierungsproblem der Grundversorgung nicht abschliessend zu lösen vermögen. Kurzfristig können die Erleichterungen in der Logistik, begleitet von weiteren Massnahmen, die Post gerade noch über Wasser halten. Um die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung auch mittel- und langfristig zu sichern, ist eine umfassende Neubeurteilung des regulatorischen Systems Post im Zuge der anstehenden Postgesetzrevision notwendig.

1 Ausgangslage

Die Schweizerische Post stellt im Auftrag des Bundes eine weltweit einzigartige postalische Grundversorgung sicher. In den vergangenen 175 Jahren wurde der Grundversorgungsauftrag laufend den technologischen Entwicklungen und gesellschaftlichen Bedürfnissen angepasst. Und auch die Post hat sich im Laufe dessen fortwährend verändert. Gleich geblieben ist jedoch die Rolle der Post als vertrauenswürdige und sichere Transporteurin von Informationen, Waren, Menschen und Geld. Als die aktuelle Postgesetzgebung entwickelt wurde, waren Briefe, Zeitungen und Barzahlungen noch stärker im Schweizer Alltag verankert als heute. Seither erlitten diese Dienstleistungen einen markanten Bedeutungsverlust. Auch hat die Geschwindigkeit dieses Wandels in den letzten Jahren spürbar zugenommen.

Der tiefgreifende und unumkehrbare Strukturwandel in den klassischen Postmärkten gefährdet das heutige Modell des Systems Post akut. So ist seit 2002 ein konsequenter Rückgang der jährlich durch die Post beförderten Briefmenge zu beobachten. Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind die ab der Jahrtausendwende neu aufgekommenen digitalen Kommunikationsmöglichkeiten. Erschwerend kommt hinzu, dass der Rückgang sich zunehmend beschleunigt. Die Briefmenge (2024: ca. 1.5 Mrd. Briefe) hat sich seit ihrem Höchststand im Jahr 2002 halbiert, noch vor 2040 wird sie sich voraussichtlich ein weiteres Mal halbiert haben. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bevölkerungszahl ist diese Entwicklung noch eindrücklicher: 2022 wurden pro Einwohnerin und Einwohner und Woche noch 8 Briefe empfangen, heute sind es lediglich noch 4, und im Jahr 2040 wird es voraussichtlich nicht mehr als 1 Brief pro Woche sein.

Noch kritischer sind die Entwicklungen im Barzahlungsverkehr am Postschalter, dessen Rückgang sich insbesondere in den letzten 5 Jahren stark beschleunigt hat (seit 2020 jährliche Rückgänge zwischen 10-20%). Wurden im Jahr 2000 im Durchschnitt noch 36 Bareinzahlungen pro Einwohnerin und Einwohner getätigt, sind es heute noch 7 und 2040 wird es voraussichtlich nicht mehr als 1 Bareinzahlung pro Einwohnerin und Einwohner sein. Auch dieser Abwärtstrend ist auf das Aufkommen bzw. die Vereinfachung und Zugänglichkeit digitaler Bezahlmöglichkeiten wie Bezahlapps oder QR-Code-Rechnung zurückzuführen und hat sich während der Covid-19-Pandemie noch einmal deutlich beschleunigt. Erschwerend zum Erlösrückgang kommt hinzu, dass sich dieser Rückgang auch stark negativ auf die Kundenfrequenz in den Poststellen auswirkt.

Anders als private Unternehmen kann die Post nicht völlig frei und rein unternehmerisch auf die beschriebenen Marktentwicklungen reagieren. Die Grundversorgung mit Postdiensten und Zahlungsverkehr schreibt der Post nicht nur vor, wie ihr Angebot auszusehen, sondern auch mit welcher Qualität, Produkt-Differenzierung, Preislogik und geografischer Abdeckung sie dieses zu erbringen hat. Diese Vorgaben hindern die Post daran, gewisse Optimierungen vorzunehmen, welche aus rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen schon lange angezeigt wären und verursacht in diesem Sinne Kosten von jährlich rund CHF 300-400 Mio. (dies kann durch die Kennzahl «Nettokosten der Grundversorgung» gemessen werden), für welche die Post nicht entschädigt wird.

Der tiefgreifende Strukturwandel in den klassischen Postmärkten veranlasste die Post in den vergangenen Jahren dazu, zahlreiche Massnahmen zu ergreifen, um sich für die Zukunft zu rüsten. In Übereinstimmung mit den strategischen Zielen des Bundesrates investierte sie in innovative, digitale Kommunikationslösungen, um auch zukünftig den Bedürfnissen der Gesellschaft und Wirtschaft entsprechen zu können. Gleichzeitig hat die Post zahlreiche Effizienz- und Preismassnahmen ergriffen. Letztere konnten dazu beitragen, die Post kurzfristig finanziell zu stabilisieren. Doch die Zahlen verdeutlichen: Die Post kämpft gegen Windmühlen. Die Nettokosten der Grundversorgung sind heute genauso hoch wie 2014, trotz zahlreicher und teils umfassender Effizienzmassnahmen in den vergangenen zehn Jahren. Die Effizienzmassnahmen innerhalb des geltenden gesetzlichen Rahmens haben also lediglich dazu beitragen, die Finanzierungssituation zu stabilisieren, konnten sie allerdings nicht verbessern.

In Zukunft wird die Post aufgrund der strengen und bereits heute nicht mehr zeitgemässen regulatorischen Rahmenbedingungen der Grundversorgung kaum mehr weitere Optimierungsmassnahmen ergreifen können – was zur Folge hat, dass die Grundversorgung zu einer immer grösseren, finanziellen Belastung für die Post wird. Die geplante Inkraftsetzung der Revision der Postverordnung ab 2026 verschafft der Post zwar etwas Luft – deren Grössenordnung von rund CHF 45 Mio. wird sich allerdings erst 10 Jahre nach Inkrafttreten vollständig entfalten und zudem langfristig nicht ausreichen. Ohne grundlegende Veränderungen dürften die Nettokosten ab 2030 mit der sinkenden Nachfrage stark steigen und langfristig die Finanzierung des Systems Post gefährden.

Ohne längerfristige Anpassung der regulatorischen Rahmenbedingungen wird es der Post nicht mehr lange möglich sein, eine qualitativ hochstehende Grundversorgung für die Bevölkerung und Wirtschaft zu erbringen und diese zugleich ohne Steuergelder zu finanzieren. Es führt daher kein Weg an einer umfassenden Revision der Postgesetzgebung, welche die Post in die 2030er Jahre führt, vorbei.

2 Teilrevision der Postverordnung – Ein erster Schritt hin zu einer bedürfnisorientierten und modernisierten Grundversorgung

2.1 Grundsätzliches

Der Bundesrat anerkennt die anspruchsvolle Ausgangslage. Er hat deshalb im Juni 2024 entschieden, eine Gesetzesrevision zur Modernisierung der Grundversorgung anzustossen. Da anzunehmen ist, dass die Arbeiten an einer neuen Postgesetzgebung Zeit in Anspruch nehmen werden, schlägt der Bundesrat im Rahmen des vorliegenden Entwurfs vor, bereits jetzt auf Verordnungsebene erste Anpassungen zur Steigerung der Effizienz und zur Modernisierung der Grundversorgung vorzunehmen. Diese Massnahmen sollen dazu beitragen, die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung durch die Post übergangsmässig sicherzustellen. Gleichzeitig beabsichtigt der Bundesrat, die Grundversorgung wieder stärker an die veränderten Bedürfnisse der Gesellschaft und Wirtschaft anzubinden.

2.2 Positionsübersicht

Wenn gleich auch die Stossrichtung der vorgeschlagenen Verordnungsänderung grösstenteils begrüsst wird, sieht die Post bei verschiedenen Aspekten noch Verbesserungsbedarf. In den folgenden Kapiteln wird vertieft darauf eingegangen und konkrete Änderungsvorschläge aufgezeigt. Im Sinne einer Übersicht werden nachfolgend die kritischsten Aspekte kurz dargelegt.

Ergänzung der postalischen Grundversorgung – Hybrides Zustellsystem

- Nach Auffassung der Post ist die Bedingung, dass eine elektronische Sendung im Rahmen der Grundversorgung stets auch physisch zustellbar sein muss – selbst, wenn eine Empfängerin oder ein Empfänger diese nur elektronisch empfangen wollen – zu eng gefasst und in einer Zeit grundlegender digitaler Transformation kaum perspektivisch.
- Die Vorgabe, zugestellte elektronische Sendungen beim Empfänger (und Absender) nach 90 Tagen löschen zu müssen, steht aus Sicht der Post in einem klaren Widerspruch zur Systematik des Postwesens. Die Post darf und will nicht in der Verantwortung stehen, wichtige oder sensible Mitteilungen löschen zu müssen, die unter Umständen vom Empfänger noch nicht einmal abgerufen wurden oder von deren Bestand eine Rechtswirkung ausgeht. Auch aus Kundensicht wäre dies höchst nachteilig.
- Elektronische Sendungen, welche eine Empfängerin oder ein Empfänger nicht elektronisch, sondern physisch empfangen will, muss die Post ausdrucken, kuvertieren und zustellen. Die

Post unterstützt diese hybride Zustellmöglichkeit. Allerdings darf dieser Produktionsprozess nicht in die Laufzeiten (A-/B-Post) miteingerechnet werden.

- Die Post anerkennt, dass dem Datenschutz bei der geplanten Erweiterung der Grundversorgung hohe Bedeutung zukommt. Allerdings sind gewisse Bestimmungen derart weit gehend oder unklar formuliert, sodass ein kostendeckender Systembetrieb durch die Post kaum mehr möglich ist, oder aber zu grossen Rechtsunsicherheiten führen.
- Der Entwurf verpflichtet die Post, Dritten gegenüber einen «nichtdiskriminierenden und transparenten Zugang zu den Einrichtungen und Dienstleistungen des hybriden Zustellsystem» zu gewähren. Dies weitreichende und zugleich vage Formulierung führt aus Sicht zu heiklen, operativ kaum lösbaren Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit der Erbringung der Grundversorgung. Es braucht daher zwingend Einschränkungen und Präzisierungen.

Anpassungen bei Zustellort und Qualitätsvorgaben

- Die Post begrüsst sowohl die «Rückkehr zum Siedlungsbegriff» als auch die Vereinheitlichung der Vorgaben zur Laufzeiteinhaltung sowie zur Einhaltung des Zustellschlusses bei den Zeitungen. Beide Massnahmen erhöhen die Effizienz in der Zustellung und tragen dazu bei, die Finanzierung der Grundversorgung kurzfristig zu verbessern.
- Die Post befürwortet grundsätzlich auch die schrittweise Umsetzung des Siedlungsbegriffs innert einer 10-jährigen Übergangsfrist. Sie weist allerdings darauf hin, dass dies die finanzielle Entlastung der Post in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung schmälern wird. Insbesondere vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Post bei der Umsetzung der neuen Regelung innerhalb der Übergangsfrist nicht noch zusätzlich eingeschränkt wird. Die Post schlägt dementsprechende Ergänzungen am Verordnungstext vor.

Erweiterung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr

- Es ist aus volkswirtschaftlicher Sicht fraglich, ob die Erweiterung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr um digitale Dienstleistungen einen bedeutsamen Nutzen für Bevölkerung und Wirtschaft bringt. So besteht in der Schweiz weder beim Online-Banking noch bei Bezahlmitteln im Internet ein Marktversagen. Die Durchdringung der Digitalisierung im Zahlungsverkehr ist in der Schweiz stark. Die Schweizer Bevölkerung hat bereits heute einen einfachen und umfassenden Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr sowie zu Bezahlmitteln im Internet. PostFinance bietet diese Online-Dienstleistungen heute schon allen Kundinnen und Kunden an, welche sie nachfragen, falls keine rechtlichen Einschränkungen oder gewichtige Reputationsrisiken damit verbunden sind. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass wer heute diese Dienstleistungen noch nicht nutzt, dies entweder nicht will, oder es auch nach Aufnahme in die Grundversorgung nicht könnte. Dementsprechend stellt sich die Frage, inwiefern die vorgeschlagene Anpassung die Inklusion von Bevölkerung und Wirtschaft im digitalen Zahlungsverkehr tatsächlich verbessert und entsprechend einen gesellschaftlichen Nutzen erbringen kann. Gleichzeitig wäre die Anpassung im gegenwärtigen Vorschlag für PostFinance mit Risiken und daraus resultierenden Kosten verbunden.
- Sofern an der Erweiterung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr festgehalten wird, fordern Post und PostFinance, dass die damit einhergehenden Kosten und Risiken möglichst tief gehalten werden. Folgende Bedingungen müssen aus Sicht Post und PostFinance erfüllt sein: Erstens muss die Anpassung so ausgestaltet sein, dass Post und PostFinance keine hohen rechtlichen Risiken eingehen. Zweitens sollte sie ein erster Schritt hin zu einer umfassenden Evaluierung und Modernisierung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr im Rahmen der kommenden Postgesetzrevision sein. Diese Weiterentwicklung ist nötig, weil die Nachfrage nach Barzahlungen sinkt und die Post und PostFinance dadurch vor wachsenden Finanzierungsproblemen stehen.

- Ergänzend dazu ist die vom Bundesrat geforderte branchenübliche Rendite bereits heute aufgrund des Kredit- und Hypothekarvergabeverbotes und der Kosten der Grundversorgung für PostFinance nicht zu erreichen. Eine zusätzliche Erweiterung des Grundversorgungsauftrages im Zahlungsverkehr wird dieses Missverhältnis noch ausweiten.

3 Themenvertiefung

3.1 Hybrides Zustellsystem – Ergänzung der postalischen Grundversorgung

Während langer Zeit war der Brief das wichtigste Kommunikationsmittel für wichtige und vertrauliche Mitteilungen aller Art. Heute wird dieser immer häufiger durch digitale Kommunikationskanäle ersetzt. Allerdings verfügen diese digitalen Kanäle nicht über dieselben Eigenschaften wie die Briefpost, nämlich eine sichere und gebündelte Zustellung aller Mitteilungen an einem zentralen Ort sowie eine einfache Erreichbarkeit und Verifizierbarkeit von Absenderinnen und Absendern, sowie Empfängerinnen und Empfänger.

Das Fehlen eines mit dem Brief vergleichbaren digitalen Grundversorgungsangebots hat verschiedene Unternehmen und Verwaltungsbehörden dazu bewogen, eigene digitale Kommunikationslösungen zu entwickeln. Dieser Ansatz ist jedoch kostenintensiv und bedingt für einen wirtschaftlichen Betrieb eine gewisse Nutzerzahl, die oft nicht vorhanden ist. Gleichzeitig führt dies zu Parallelinvestitionen, was volkswirtschaftlich betrachtet ineffizient ist. Aus Bürger- bzw. Kundensicht stellt die Vielzahl der Kanäle eine Herausforderung dar, für viele auch eine nur schwer zu überwindende Schwelle, um ihre alltäglichen Geschäfte zu erledigen.

Der Bundesrat schlägt daher vor, ein hybrides Zustellsystem in die Grundversorgung aufzunehmen, um dieser Herausforderung entgegenzuwirken. Ziel soll es sein, ein einfach zugängliches und sicheres digitales Kommunikationsangebot für die Bevölkerung, Unternehmen und Verwaltungsbehörden bereitzustellen, das im Grundsatz dieselben Eigenschaften aufweist wie die physische Briefpost.

Die Post begrüsst diesen Entscheid, weil damit ein konkretes Bedürfnis der Gesellschaft und Wirtschaft adressiert wird. Das neue Grundversorgungsangebot kann dazu beitragen, die Verbindlichkeit und Rechtssicherheit im Geschäfts- und Behördenverkehr zu stärken und die Komplexität für wirtschaftliches und staatliches Handeln bei Absenderinnen und Absendern, sowie auch bei Empfängerinnen und Empfängern zu reduzieren. Damit dies jedoch gelingt, sieht die Post beim vorliegenden Entwurf noch gewissen Anpassungsbedarf.

Hybrides Zustellsystem: Elektronische Aufgabe – physischer oder elektronischer Empfang

Für die Aufnahme eines «digitalen Briefes» in die Grundversorgung wird vorgeschlagen, dass die Post zukünftig ein sogenanntes «Hybrides Zustellsystem» betreiben und mit diesem die Beförderung elektronischer Sendungen im Inland sicherstellen soll.

Konkret soll die Post dafür ein System bereitstellen, über welches Nutzerinnen und Nutzer Sendungen elektronisch versenden und empfangen können. Um auf dieses System zugreifen zu können, soll die Post zwei Zugänge vorsehen: Einerseits sollen Nutzerinnen und Nutzer über eine Benutzeroberfläche z.B. via Smartphone Sendungen elektronisch versenden oder empfangen können. Anderseits hat die Post sicherzustellen, dass Sendungen auch direkt aus bestehenden Geschäftssoftwarelösungen heraus elektronisch versendet und empfangen werden können. Letzteres richtet sich primär an Unternehmen und Verwaltungsbehörden.

Die **Nutzung des hybriden Zustellsystem ist freiwillig** und soll die bestehende Grundversorgung nicht ersetzen, sondern ergänzen. Im Falle einer elektronisch aufgegebenen Sendung prüft

die Post deshalb, ob die Empfängerin oder der Empfänger die Sendung auch elektronisch empfangen möchte. Hat er oder sie keine Einwilligung für den elektronischen Empfang gegeben, druckt die die Post die Sendung aus, kuvertiert diese und stellt sie physisch zu.

Einzig die elektronische Aufgabe und der elektronische oder physische Empfang sind Teil der Grundversorgung. Nicht von der Grundversorgung erfasst ist jedoch der Fall, wo die Sendungsübergabe an die Post zwar physisch abläuft, die Zustellung und der Empfang dann jedoch elektronisch erfolgen sollen. Diese Dienstleistung bietet die Post zwar an, jedoch ausserhalb der Grundversorgung.

Die nebenstehende Abbildung stellt den zukünftigen Grundversorgungsauftrag der Post vereinfacht dar. Dabei sieht die Post, was dessen konkrete Ausgestaltung anbelangt, noch gewissen Anpassungsbedarf. Nachfolgend soll im Detail darauf eingegangen werden.



Artikel 1	Begriffsdefinitionen

***Bst. i*: Definition «elektronische Sendung» ist nicht nutzerorientiert**

Der Entwurf definiert «elektronische Sendungen» als über das hybride Zustellsystem übermittelte Daten oder Inhalte, die sowohl über den elektronischen als auch hybriden Kanal zugestellt werden können. Demnach darf die Post im Rahmen der Grundversorgung nur solche Sendungen elektronisch annehmen, welche auch physisch zustellbar wären. Dies gilt selbst dann, wenn eine Empfängerin oder ein Empfänger die Sendung elektronisch empfangen will.

Diese Ankopplung der Sendungsinhalte an die physische Zustellbarkeit in einer Zeit der grundlegenden digitalen Transformation ist deutlich zu eng gefasst und kaum perspektivisch. Auch drohen in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten, welche aus Kundenperspektive nachteilig wären. Sollte bspw. über das hybride Zustellsystem ein Link verschickt werden, stellt sich im Falle der hybriden Zustellung für die Post die Frage, ob sie nun den Link oder die damit verknüpften Inhalte ausdrucken und zustellen soll.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Bst. i *elektronische Sendung: von einer Absenderin oder einem Absender über die Benutzeroberfläche der Post oder eine Schnittstelle elektronisch an das hybride Zustellsystem übermittelte Inhalte oder Daten, die in der endgültigen Form den Empfängerinnen oder Empfängern als adressierte Sendung ~~sowohl~~ über den elektronischen oder in geeigneter Form auch über den hybriden Kanal zugestellt werden können; als elektronische Sendungen gelten auch Sendungen des elektronischen Rechtsverkehrs, die nur über den elektronischen Kanal zugestellt werden können;*

***Bst. j*: Definition «hybrides Zustellsystem» ist nicht kohärent**

Für die Definition des «hybriden Zustellsystems» werden einzig Absenderinnen und Absender als mögliche Nutzer namentlich genannt. Dies ist aus Sicht der Post unvollständig, da gerade auch Empfängerinnen und Empfänger für die Möglichkeit, Sendungen elektronisch zu empfangen sich als Nutzerinnen bzw. Nutzer registrieren müssen. Deshalb stimmt die vorliegende Definition auch nicht mit anderen Bestimmungen überein, weil diese von «Nutzerinnen und Nutzern» des hybriden Zustellsystem sprechen, und nicht mehr nur von Absenderinnen und Absendern (z.B. Art. 35e

Abs. 1). Nach Auffassung der Post drohen damit Abgrenzungsschwierigkeiten, da nicht klar ist, ob sich solche Bestimmungen einzig auf Absenderinnen und Absender oder auch auf Empfängerinnen und Empfänger beziehen.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Bst. j *hybrides Zustellsystem: System der Post, welches es einer Absenderin oder einem Absender ermöglicht, elektronische Sendungen aufzugeben und diese einer Empfängerin oder einem Empfänger entweder über einen elektronischen Kanal oder sofern in geeigneter Form möglich über einen hybriden Kanal zu zustellen ~~mit dem eine Absenderin oder ein Absender über einen elektronischen oder einen hybriden Kanal elektronische Sendungen zustellen kann~~;*
➔ Ebenfalls anzupassen ist Art. 35e

***Bst. l*: Definition «hybrider Kanal» führt zu unbeabsichtigter Ausweitung GV**

Gemäss der Begriffsdefinition des hybriden Kanals, stellt die Post einer Empfängerin oder einem Empfänger eine elektronische Sendung entweder als Brief oder Paket nach Art. 2 Bst. c oder d zu. Nach Einschätzung der Post könnte diese Vorgabe zu einer Ausweitung der Grundversorgung im inländischen Postverkehr führen. Denn gemäss der bestehenden Brief- und Paketdefinitionen, handelt es sich dabei um Postsendungen von 2 bzw. 30 kg. Die Grundversorgung im inländischen Postverkehr umfasst jedoch nur Briefsendungen bis zu 1 kg und Paketsendungen bis zu 20 kg. Es wäre demnach möglich, im Rahmen der Grundversorgung grössere Sendungen physisch zuzustellen, sofern sie über das hybride Zustellsystem aufgegeben wurden. Hinzu kommt, dass die Nennung konkreter Sendungsformate wie Brief oder Paket für die Post in der operativen Umsetzung einschränkend sein könnten, weshalb darauf verzichtet werden sollte

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Bst. l: *Kanal, über den eine elektronische Sendung der Empfängerin oder dem Empfänger sofern in geeigneter Form möglich als adressierte Postsendung im Rahmen der Grundversorgung des inländischen Postverkehrs nach Art. 29 Abs. 1 Bst. a oder b zugestellt wird. Vorbehalten bleiben abweichende Zustellfristen nach Art. 35c Abs. 4; ~~als Brief oder Paket nach Artikel 2 Buchstabe c oder d PG zugestellt wird~~;*
➔ Ebenfalls anzupassen ist Art. 35a Bst. d

***Bst. n:* Definition «elektronische Massensendung» schliesst gewisse Kunden aus**

Der Entwurf sieht vor, dass elektronische Massensendungen der Post nur über eine Schnittstelle zur Beförderung übergeben werden können, nicht aber über die Benutzeroberfläche. Demnach steht die Möglichkeit für elektronische Massensendungen nur solchen Kundinnen und Kunden offen, die über eine entsprechende Schnittstellenanbindung ihrer jeweiligen Geschäftssoftware an das hybride Zustellsystem verfügen. Diese Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit für elektronische Massensendungen ist aus Sicht der Post kaum im Sinne der Kundinnen und Kunden. Denn es ist anzunehmen, dass es Kundinnen und Kunden gibt, die zwar auf die Anbindung via Schnittstelle an das Zustellsystem verzichten wollen, dennoch aber Bedarf für die Zustellung grösserer Mengen elektronischer Sendungen haben. Es ist deshalb unverständlich, weshalb die Post mit diesen Kunden die Sendungsbeförderung nicht zu individuellen Vertragsbedingungen aushandeln darf. Denn entscheidend ist nicht die Form der Annahme, sondern die Sendungsanzahl.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Bst. n *elektronische Massensendung: elektronische Sendung, welche die Absenderin oder der Absender der Post über eine Schnittstelle oder über die Benutzeroberfläche zu individuellen Vertragsbedingungen zur Beförderung übergibt;*

Artikel 35a

***Bst. e*: Verständigung bei Zustellung elektronischer Sendung nur beim elektronischen Kanal**

Der Entwurf sieht vor, dass die Post Empfängerinnen und Empfänger unmittelbar nach der Zustellung einer an sie oder ihn adressierten elektronischen Sendung verständigen muss. Nach Einschätzung der Post geht dabei jedoch nicht klar hervor, dass sich diese Verständigung einzig auf Fälle der Zustellungen über den elektronischen Kanal beziehen kann. Eine vergleichbare Verständigung der Empfängerin oder des Empfängers bei einer Zustellung über den hybriden Kanal würde für die Post ein umfassender Ausbau der Empfängerdienstleistung im Bereich der physischen Postdienste bedeuten. Dies wäre jedoch operativ nicht umsetzbar.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle

Bst. e *das Verständigen der Empfängerin oder des Empfängers unmittelbar nach der Zustellung über den elektronischen Kanal einer an sie oder ihn adressierten elektronischen Sendung;*

***Bst. f*: Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr bedarf grundlegende Überprüfung**

Der Entwurf sieht vor, dass die Post die Übermittlung elektronischer Sendungen an eine anerkannte Zustellplattform im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs sicherstellt. Die Post begrüsst zwar die damit anvisierte Zielsetzung, stellt jedoch den vorliegenden Umsetzungsvorschlag grundlegend in Frage.

Denn mit dem vor kurzem beschlossenen Bundesgesetz über «die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz» (BEKJ) wird es in naher Zukunft zu grundlegenden Veränderungen in der bisherigen Systematik kommen. Zukünftig wird der Grossteil der Rechtsverfahren auf Bundes- und Kantonsebene über eine neue eigens entwickelte Kommunikationsplattform laufen. Für Justizbehörden und professionelle Rechtsanwenderinnen und -anwender ist gar ein Nutzungsobligatorium vorgesehen. Infolge dieser Gesetzesänderung besteht grosse Unklarheit über den weiteren Fortbestand der geltenden Regulierung zum «elektronischen Rechtsverkehr», namentlich der Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (VeÜ-ZSSV). Gemäss Aussagen der Projektorganisation der kantonalen Justizdirektorenkonferenz («Justitia 4.0»), welche die schweizweite Digitalisierung der Justiz koordiniert, soll diese Verordnung demnächst aufgehoben werden. Damit würde auch die Anerkennung der Zustellplattformen für die genannten Rechtsverfahren wegfallen. Inwiefern die bisherigen «anerkannten Zustellplattformen» dann noch für Verwaltungsverfahren auf Bundes- und Kantonsebene zum Einsatz kommen, ist unklar.

Angesichts dieser perspektivischen Unklarheiten steht die Post mit der Projektorganisation «Justitia 4.0» in einem engen Austausch und prüft derzeit, ob das hybride Zustellsystem zukünftig einen Beitrag im neukonzipierten elektronischen Rechtsverkehr leisten kann. Ziel muss es sein, eine zukunftsgerichtete Anbindung des hybriden Zustellsystems an den elektronischen Rechtsverkehr vorzusehen.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle

Bst. f ~~*das Übermitteln elektronischer Sendungen an eine anerkannte Plattform nach der Verordnung vom 18. Juni 20102 über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren;*~~

- ➔ Es braucht eine grundlegende Überarbeitung der vorliegenden Bestimmung, unter Berücksichtigung aktueller Gesetzgebungsprojekte in diesem Bereich;
- ➔ Ebenfalls anzupassen sind Art. 35b Abs. 8 / Art. 35c Abs. 3

Artikel 35b	Zustellung über den elektronischen Kanal

Abs. 1: **Einräumung einer Frist zur Umsetzung des Widerrufs**

Der Entwurf sieht vor, dass Empfängerinnen und Empfänger ihre Einwilligung für den Empfang elektronischer Sendungen über den elektronischen Kanal jederzeit widerrufen können. Die Post begrüsst diese Bestimmung, da die physischen Postdienste in der Grundversorgung nicht ersetzt, sondern ergänzt werden sollen.

Es gilt jedoch zu bedenken, dass die Umstellung vom elektronischen auf den hybriden Kanal für die Post operativ sehr anspruchsvoll ist. Es braucht die Anpassung verschiedenster Prozesse, wie bspw. der Planungsänderung von Zustellrouten oder der Personaleinteilung. Entsprechend brauchen solche Prozessanpassungen auch eine gewisse Vorlaufzeit. Dies gilt es in der vorliegenden Bestimmung zu berücksichtigen, ohne jedoch, dass dadurch das Recht der Empfängerin oder des Empfängers auf Widerruf eingeschränkt wird.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 1 *Für die Zustellung elektronischer Sendungen über den elektronischen Kanal ist die ausdrückliche Einwilligung der Empfängerin oder des Empfängers erforderlich. Die Empfängerin oder der Empfänger kann die Einwilligung jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen. Die Post kann in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen eine Frist festlegen, bis wann der Widerruf umgesetzt ist. Diese Frist darf das Widerrufsrecht der Empfängerin oder des Empfängers nicht übermässig einschränken.*

Abs. 4**: Klarstellung der Begrifflichkeit «Eingangsbestätigung» für hybriden Kanal**

Der Entwurf sieht vor, dass die Post unmittelbar nach der Zustellung einer elektronischen Sendung der Absenderin oder dem Absender eine Eingangsbestätigung und auf Wunsch weitere Bestätigungen ausstellt. Während die Stossrichtung dieser Vorgabe sehr zu begrüssen ist, muss aus Sicht der Post in der Bestimmung dennoch klargestellt werden, dass mit Eingangsbestätigung einzig Fälle gemeint sind, wo die Zustellung über den elektronischen Kanal erfolgt.

Im Falle einer Zustellung über den hybriden Kanal darf es sich nicht um eine Eingangsbestätigung handeln. Andernfalls liesse sich daraus schlussfolgern, dass elektronische Sendungen, die über den hybriden Kanal zugestellt werden, stets in Form eines «Einschreibens» erfolgen. Dies hätte für die Post erhebliche (finanzielle) Implikationen in der Zustellung und Angebotsentwicklung.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 4 *Die Post stellt unmittelbar nach der Zustellung einer elektronischen Sendung über den elektronischen Kanal eine Eingangsbestätigung aus. Sie stellt der Absenderin oder dem Absender auf Wunsch überdies folgende Bestätigungen aus*

Abs. 5: **Archivierungs- und Löschvorgaben widersprechen der Zustelllogik des Systems**

Der Entwurf sieht vor, dass die Post elektronische Sendungen und Bestätigungen für Absenderinnen und Absendern, sowie auch für Empfängerinnen und Empfänger während 90 Tagen jederzeit abrufbar sein müssen. Diese Vorgabe widerspricht der Systematik des Postwesens und damit dem bestehenden elektronischen Zustellsystems (ePost), welches entlang dieser entwickelt wurde.

Denn gemäss diesem Zustellsystem kann eine Absenderin oder ein Absender die elektronische Sendung zwar abrufen, allerdings handelt es sich dabei nicht um dieselbe Sendung, wie sie der Empfängerin oder dem Empfänger zugestellt wurde. Denn letztere wird mit einem Siegel und qualifizierten elektronischen Zeitstempel versehen, durch ein technisches Verfahren verschlüsselt und kann einzig von der Empfängerin oder vom Empfänger entschlüsselt werden. Insofern haben Absenderinnen und Absender Zugriff auf eine nicht verifizierte Sendungskopie. Diese Systematik

ist vergleichbar mit den physischen Postdiensten, wo die Absender nach der Übergabe eines Briefes an die Post ebenfalls keinen Zugriff mehr auf die Sendung haben.

Nach Einschätzung der Post widerspricht die vorliegende Regelung dieser Systematik jedoch, da sie von einer Plattformlösung ausgeht, bei der Absender und Empfänger auf dieselbe Sendung zugreifen. Um diese Vorgabe umzusetzen, müsste die Post umfassende technische zu erfüllen, Anpassungen an der Systemarchitektur und am Verschlüsselungssystem vornehmen, was erhebliche finanzielle Mehraufwände zur Folge hätte.

Auch die Vorgabe, Sendungen und Bestätigungen nach 90 Tagen zu löschen, steht aus Sicht der Post in einem klaren Widerspruch zur Systematik des Postwesens – und damit zur bestehenden Systemarchitektur der ePost, die einem Zustellsystem und nicht einer Plattformlösung entspricht. Die Post wäre gezwungen, Sendungen doppelt zu löschen, nämlich beim Absender und beim Empfänger. Dies umzusetzen, wäre mit grossen technischen Aufwendungen verbunden. Denn wichtig ist zu verstehen, dass die Post im Zuge der elektronischen Zustellung nur in einen Bruchteil einer Sekunde Zugriff auf die Inhaltsdaten der Sendung hat. Nämlich dann, wenn sie die vom Absender angenommene Sendung entschlüsselt und direkt wieder mit dem Empfänger-Key verschlüsselt. Sobald dieser technische Vorgang abgeschlossen ist, hat die Post keinen Zugriff auf die Sendung mehr - weder beim Empfänger noch beim Absender. Dies entspricht den Prinzipien der Datensparsamkeit und -vermeidung.

Neben den technischen Schwierigkeiten, die damit einhergehen, erachtet die Post diese Vorgabe auch aus Gründen der Postsystematik als höchst kritisch. Aufgabe der Post ist es, physische oder zukünftig elektronische Sendungen eines Absenders dem adressierten Empfänger zuzustellen. Was im Anschluss mit der Sendung passiert, liegt nicht in der Kompetenz der Post – und darf es auch zukünftig nicht sein. Die Post darf und will nicht in der Verantwortung stehen, wichtige oder sensible Mitteilungen löschen zu müssen, die unter Umständen vom Empfänger noch nicht einmal abgerufen wurden oder von deren Bestand eine Rechtswirkung ausgeht. Dies zeigt sodann auch, dass diese Vorgabe aus Kundenperspektive höchst nachteilig wäre. Vor diesem Hintergrund bringt die vorliegende Verordnungsbestimmung aus Sicht der Post weder aus Datenschutzgründen noch aus Kundenorientierung einen Mehrwert und sollte daher gestrichen werden.

Es ist anzunehmen, dass mit dieser Vorgabe auch das Regulierungsziel verfolgt wird, eine ungewollte Ausweitung Grundversorgung auf «Speicherkapazitäten» durch eine gesetzlich vorgesehene «Löschpflicht» zu verhindern. Dem gilt es aus Sicht der Post entgegenzuhalten, dass mit der Streichung der vorliegenden Verordnungsbestimmung keine Ausweitung der Grundversorgung einhergeht. Denn gemäss Art. 35a Bst. a E-VPG muss die Post im Rahmen der Grundversorgung das «Zwischenspeichern von elektronischen Sendungen» sicherstellen. Die Dauer des Zwischenspeicherns muss dabei aber nicht gesetzlich definiert werden, sondern sollte gemäss den vorstehenden Ausführungen den Nutzern, insbesondere den Empfängerinnen und Empfängern obliegen. Zudem sei anzumerken, dass von der Vorgabe nicht beliebige Daten erfasst sind, sondern nur elektronische Sendungen. Demnach ist das Abspeichern (bzw. Ablegen) anderer Daten auch begriffsdefinitorisch von der Grundversorgung ausgeschlossen.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 5 ~~*Die elektronischen Sendungen und Bestätigungen werden 90 Tage nach der Zustellung gelöscht. Bis zur Löschung können die Absenderin oder der Absender sowie die Empfängerin oder der Empfänger sie jederzeit abrufen. Vorbehalten bleiben allfällige Herausgabe- oder Aufbewahrungspflichten namentlich gegenüber Strafverfolgungsbehörde*~~

Artikel 35c	Zustellung über den hybriden Kanal

Abs. 4: Der «Umwandlungsprozess» darf nicht in die Laufzeiten miteingerechnet werden

Der Entwurf sieht vor, dass eine elektronische Sendung, welche zur Zustellung über den hybriden Kanal vorgesehen ist, von der Post am gleichen Tag wie der Annahme produziert und in der vom Absender gewählten Portoklasse aufgegeben werden soll. Nach den Ausführungen im erläuternden Bericht muss die Post in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen eine Uhrzeit festlegen, bis wann die Übergabe einer elektronischen Sendung an die Post zu erfolgen hat, damit diese gleichentags noch produziert und für die Zustellung aufgegeben werden kann (sog. Aufgabeschluss).

Die Post sieht darin die Gefahr einer erheblichen Verkürzung der Laufzeiten im Vergleich zu den physischen Postsendungen, weil die Produktion der Sendung miteingerechnet werden muss. Dies ergibt sich auch aus den Ausführungen des erläuternden Berichts, nach welchen die Post keinen Aufgabeschluss festlegen darf, der einer «sinnvollen Nutzung des hybriden Kanals» entgegensteht. Hinzu kommt die Schwierigkeit, die über den hybriden Kanal zu verarbeitenden Sendungsvolumen vorherzusehen, was verschiedene Risiken mit sich bringt: Zum einen läuft die Post Gefahr, massive finanzielle Aufwände für die Bereitstellung von «Vorhaltekapazitäten» aufwenden zu müssen, ohne jedoch, dass diese ausgelastet wären. Anderseits besteht das Risiko, dass bei zu tiefen Verarbeitungskapazitäten und gleichzeitig grossen Sendungsvolumen die Post die Laufzeitvorgaben unterschreitet und damit ihre Qualitätsvorgaben verletzt.

Sollte an der vorgeschlagenen Verordnungsbestimmung festgehalten werden, weist die Post bereits jetzt daraufhin, dass der "Aufgabeschluss" aufgrund der Sendungsproduktion wesentlich früher angesetzt werden muss, als dies beispielweise in Poststellen der Fall ist.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle

Abs. 4 *Für die Zustellung elektronischer* ***Einzels****endungen über den hybriden Kanal gelten folgende Fristen:*

a. geben Absenderinnen und Absender eine elektronische Sendung an einem Werktag zur Beförderung auf, produziert die Post am darauffolgenden Werktag (Produktionstag) die Sendung gemäss Art. 35a Bst. d und gibt diese am ersten darauffolgenden Werktag in der gewählten Portoklasse auf; ~~gleichentags die Briefe oder Pakete nach Artikel 2 Buchstabe c oder d PG und gibt diese in der gewählten Portoklasse auf~~;

b. am Samstag und Sonntag sowie an allgemeinen Feiertagen erfolgt die Produktion ~~werden die Briefe oder Pakete~~ am ersten Werktag nach dem Tag der Aufgabe der elektronischen Sendung ~~produziert und aufgegeben~~.

Artikel 35e	Identifikation und Authentifikation

Abs. 1: Unklarer Umfang der Identifikations- und Authentifizierungspflicht

Der Entwurf sieht vor, dass Nutzerinnen und Nutzer des hybriden Zustellsystems sich identifizieren und authentifizieren müssen. Da jedoch die Begriffsdefinition des «hybriden Zustellsystems» einzig von Absenderinnen und Absendern ausgeht, ist nach Auffassung der Post unklar, wer als Nutzerin und Nutzer gilt.

Im weitestgehenden Verständnis könnten von dieser Identifikations- und Authentifizierungspflicht auch Empfängerinnen und Empfänger erfasst sein, die eine Sendung über den hybriden Kanal (also physische) empfangen. Faktisch hätte dies zur Folge, dass sich jede Person bei einer Brief- oder Paketzustellung gegenüber der Post ausweisen müsste.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 1 ~~*Die Nutzerinnen und Nutzer des hybriden Zustellsystems müssen sich gegenüber der Post identifizieren und authentifizieren.*~~
➔ Anpassung der Bestimmung unter Berücksichtigung der Änderungen in Art. 1 Bst. j; wichtig ist insbesondere die Präzisierung, dass die Identifikations- und Authentifikationspflicht nicht für Empfängerinnen und Empfänger gilt, die elektronische Sendungen über den hybriden Kanal empfangen.

Artikel 35f Datenschutz und Datensicherheit

Einleitende Überlegungen zum Datenschutz

Für die Post steht ausser Frage, dass mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung der Grundversorgung um ein elektronisches Sendungsangebot dem Datenschutz und der Datensicherheit hohe Bedeutung zukommt. Sie hat deshalb bereits bei der Entwicklung des bestehenden digitalen Kommunikationsangebots «ePost» auf eine hohe Datensouveränität und ein entsprechend sicheres Verschlüsselungssystem geachtet.

Gleichwohl stellt die Post mit Blick auf den vorliegenden Entwurf fest, dass gewisse Bestimmungen derart weit gehen oder unklar formuliert sind, sodass ein kostendeckender Systembetrieb durch die Post kaum mehr möglich ist, oder aber die Post sich mit einer grossen Rechtsunsicherheit konfrontiert sieht. Auf diese Bestimmungen gilt es nachfolgend vertieft einzugehen. Wichtig ist dabei die Erkenntnis, dass es möglich ist, einen hohen Datenschutz zu gewährleisten, der über die allgemeine Datenschutzgesetzgebung hinausgeht und zugleich einen eigenwirtschaftlichen Betrieb des Systems sicherzustellen.

***Abs. 1*: Vorgaben zur Datenspeicherung stellen Grundversorgungserbringung in Frage**

Der Entwurf sieht vor, dass die Daten nach schweizerischem Recht in der Schweiz zu halten und zu bearbeiten sind. Dies wird von der Post bereits heute sichergestellt. Die technische Infrastruktur des Systems (z.B. Datenspeicher) befindet sich in der Schweiz. Es kommt aber vor, dass gewisse technische Dienstleistungen aus dem Ausland erbracht werden (z.B. technische Wartungsarbeiten). Inhalts- und Personendaten bleiben dabei aber durch das Verschlüsselungssystem geschützt. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen Anbietern von digitalen Dienstleistungsangeboten und technischen Basisinfrastruktur- und Supportanbietern ist im Kontext des grenzüberschreitenden IKT-Sektors Standard.

Mit Blick auf die vorliegende Bestimmung sieht die Post jedoch das Risiko, dass diese Form der Zusammenarbeit zukünftig verunmöglicht wird. Im erläuternden Bericht wird zwar ausgeführt, dass beigezogene Dritte nicht Schweizer Recht unterstehen oder ihren Sitz in der Schweiz haben müssen. Doch nach Auffassung der Post schliesst die gewählte Formulierung der Bestimmung diese Form der Bearbeitung bzw. Zusammenarbeit aus.

Die Post ist aus Gründen der Rechtssicherheit jedoch darauf angewiesen, dass die Möglichkeit, mit Dritten zusammenarbeiten zu können, die ihren Sitz im Ausland haben, Eingang in die Bestimmung selbst findet. Andernfalls droht dies je nach Auslegung verboten zu werden, was die Erbringung der gesamten Grundversorgung im Bereich des hybriden Zustellsystems in Frage stellen würde. Zudem sei zu erwähnen, dass der Begriff des «Haltens» nicht explizit erwähnt werden muss, da dieser vom Begriff des «Bearbeitens» erfasst ist.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 1 *Die Daten sind nach schweizerischem Recht ~~in der Schweiz zu halten und~~ zu bearbeiten. Beigezogene Dritte, die Zugang zum hybriden Zustellsystem erhalten, müssen nicht schweizerischem Recht unterstehen und können ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben.*

***Abs. 2*: Unklare Vorgaben zum Umfang der Datenbearbeitung**

Der Entwurf sieht vor, dass Personendaten und Daten juristischer Personen nicht bekannt gegeben und nur bearbeitet werden dürfen, soweit dies für die Erbringung der Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems notwendig ist. Aus Sicht der Post ist unklar, welches Regulierungsziel diese Bestimmung verfolgt. Denn gemäss übergeordnetem Postgesetz dürfen Anbieter von Postdiensten die Adressdaten für die Zustellung von Postsendungen bearbeiten. Dies gilt auch für die Post, weshalb es ihr erlaubt ist, basierend auf denselben Adressdaten Postsendungen der Grundversorgung wie auch ausserhalb der Grundversorgung zuzustellen. Dies hat den Vorteil, dass Kundinnen und Kunden nur einen Datensatz "pflegen" müssen und dass die Post ihrerseits nicht parallele Infrastrukturen (Datenspeicher) betreiben muss. Dass nun gemäss vorliegender Verordnungsbestimmung Adressdaten nur für die Dienstleistung des hybriden Zustellsystem genutzt werden darf, stellt nach Auffassung der Post daher eine Verschärfung dar.

Hinzukommt, dass die Nutzung des hybriden Zustellsystems freiwillig ist und auf einer expliziten Einwilligung beruhen muss. Zudem gilt es zu bedenken, dass die Post gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf verpflichtet sein soll, ein Bündel anzubieten, dass einzig aus Grundversorgungsdienstleistungen besteht (Art. 35h E-VPG). Insofern ist der Zweck der Datenbearbeitung auch durch diese Bestimmung vorgegeben. Dementsprechend gilt es auch die vorliegende Bestimmung in Übereinstimmung mit den bestehenden Vorgaben des Postgesetzes und den neueinzuführenden Vorgaben dieser Verordnungsrevision anzupassen.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 2 *Personendaten und Daten juristischer Personen dürfen bearbeitet werden, soweit dies für die Erbringung der Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems und damit zusammenhängender Dienste notwendig ist, ~~und nicht bekannt gegeben werden~~.*

***Abs. 3 Bst. a*: Unklarer Umfang der geforderten Datentrennung**

Der Entwurf sieht vor, dass die Post die Daten des hybriden Zustellsystems von anderen Datenbeständen speichern und bearbeiten muss. Nach Einschätzung der Post handelt es sich bei dieser geforderten Datentrennung um eine äusserst einschneidende Vorgabe. Zumal der Umfang der Daten- und Bearbeitungstrennung in der Bestimmung nur sehr vage formuliert ist, und einzig im erläuternden Bericht Hinweise zu finden sind, um welche Daten es sich handeln soll.

Selbst im Bereich der physischen Postdienste besteht keine vergleichbare Vorgabe über die Trennung von Daten oder Verarbeitungsprozessen. So ist es der Post heute erlaubt, physische Postsendungen, die nicht Gegenstand der Grundversorgung sind, basierend auf denselben Daten und in den gleichen Logistikzentren zu verarbeiten, wie sie die Post auch für die Bearbeitung von Sendungen im Rahmen der Grundversorgung nutzt. Dies erhöht die Effizienz in der Logistikkette und ermöglicht es der Post, kostengünstige Preise anzubieten. Gerade was die Daten anbelangt, gilt es zu bedenken, dass sämtliche physische und elektronische Postdienste (in- und ausserhalb der Grundversorgung) auf denselben Stammdaten aufbauen und im Rahmen der rechtlich zulässigen Verwendbarkeit miteinander verknüpft sind (vgl. Ausführungen zum vorstehenden Abs. 2).

Demnach hat die Forderung eine Datentrennung vorzunehmen weitreichende Konsequenzen für die gesamte Post. Denn dem hybriden Zustellsystem liegt die Zielsetzung eines bewussten Ineinandergreifens der physischen und zukünftigen elektronischen Postdienste zugrunde.

Das Risiko enormer operativer Mehraufwände liesse sich mittigeren, wenn der Wortlaut der Bestimmung entsprechend den Ausführungen des erläuternden Berichts präzisiert wird. Das heisst, es gilt klarzustellen, dass die Datentrennung sich einzig auf Inhalts- und Randdaten, nicht aber auf die Stammdaten bezieht (vgl. für letzteres der vorstehende Abs. 2) und dass es sich um eine logische Datentrennung handeln muss

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 3 Bst. a *Die Post stellt sicher, dass […]: die Inhalts- und Randdaten des hybriden Zustellsystems logisch getrennt von anderen Datenbeständen gespeichert und bearbeitet werden;*

***Abs. 4-6*: Kompetenzkonflikt zwischen PostCom und eidg. Datenschutzbeauftragtem**

Der Entwurf macht in den Absätzen 4 / 5 / 6 verschiedene Vorgaben, was die Einhaltung des Datenschutzes durch die Post anbelangt. Zur Überwachung dieser organisatorischen und technischen Massnahmen der Post werden der PostCom weitreichende Kompetenzen eingeräumt.

Dass dem Datenschutz und dessen Überwachung bei der Weiterentwicklung der Grundversorgung hohe Bedeutung zukommt, wird von der Post nicht in Frage gestellt. Das gilt im Grundsatz auch für die vorliegenden Bestimmungen. Kritisch beurteilt die Post jedoch die Kompetenzausweitung auf die PostCom und damit die fehlende Abgrenzung zum eigentlichen Aufsichts- und Kompetenzorgan für diese Materie, dem eidgenössischen Datenschutzbeauftragen (EDÖB).

Die Post untersteht bereits heute der Aufsicht des EDÖB, ist dementsprechend auskunftspflichtig und muss als Verarbeiterin von Personen- oder Inhaltsdaten zahlreiche Vorkehrungen gemäss geltendem Datenschutzgesetz vorsehen. Deshalb wird jede datenschutzrechtliche Massnahme im Zusammenhang mit der Erbringung der zukünftigen Grundversorgungsdienstleistung gemäss dem vorliegenden Verordnungsentwurf stets auch unter Berücksichtigung des geltenden Datenschutzrechts erfolgen müssen.

Vor diesem Hintergrund befürchtet die Post jedoch gegensätzliche Entscheidungen durch die PostCom und den EDÖB. Gerade weil sich die vorliegenden Bestimmungen im Entwurf zur Revision der Postverordnung am geltenden Datenschutzgesetz orientieren – nur mit dem Unterschied, dass eine andere Aufsichtsbehörde darüber wacht. Zwar wird im erläuternden Bericht erwähnt, dass die bestehenden Aufsichtskompetenzen im Bereich Datenschutz durch die vorliegende Verordnungsänderung unverändert weitergelten und die PostCom einzig diejenigen Anforderungen überprüft, die über die allgemeine Datenschutzgesetzgebung hinausgehen. Die Post ist jedoch klar der Auffassung, dass eine solche Trennung in der Praxis faktisch nicht besteht bzw. sich auch nicht umsetzen lässt. Stattdessen droht aus Sicht der Post ein latenter Kompetenzkonflikt und damit eine grosse Rechtsunsicherheit.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 4 *Der EDöB ~~Die PostCom~~ legt die technischen und organisatorischen Anforderungen in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit fest und überprüft regelmässig deren Einhaltung.*
Abs. 5 *Die Post hält ~~legt~~ die organisatorischen und technischen Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit ~~gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten schriftlich~~ in einem Bearbeitungsreglement gemäss Art. 5 Datenschutzverordnung fest und protokolliert die ~~Einsicht und~~ automatische Bearbeitung von Daten gemäss Art. 4 Datenschutzverordnung. ~~automatisch~~.*
Abs. 6 *Sie betreibt ein risikogerechtes System zur Erkennung von Sicherheitsvorfällen und zum Umgang mit diesen. Sie meldet in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit als sicherheitsrelevant eingestufte Vorfälle dem EDÖB ~~der PostCom~~.*

Artikel 35g	Nichtdiskriminierender Zugang

***Abs 1*: Fehlende Abgrenzung beim geforderten Systemzugang**

Der Entwurf sieht in Abs. 1 sieht vor, dass die Post Dritten Zugang zu den Einrichtungen und Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems gewähren muss. Abs. 2 verlangt sodann von der Post, Dritten eine sichere Schnittstelle zum hybriden Zustellsystem zur Verfügung zu stellen, damit diese aus einer Fachapplikation heraus Daten versenden oder empfangen können. Damit soll das hybride Zustellsystem einen Beitrag zur Digitalisierung der Wirtschaft und Behörden leisten.

Allerdings scheint nicht restlos klar, worin der genaue Unterschied zwischen diesen beiden Bestimmungen liegt. Denn über die Anbindung von Fachapplikationen wird genau auf diese Zielsetzung hingewirkt, indem Kundinnen und Kunden (Dritte) Sendungen unmittelbar aus einer Geschäftssoftware elektronisch versenden und empfangen können. Deshalb könnte man Abs. 1 als eine Art Grundlagenbestimmung für diese Schnittstellenregelung verstehen. Doch der erläuternde Bericht führt zu Abs. 1 aus, dass unter Dritte insbesondere auch andere Postdienstanbieterinnen fallen, welchen die Post Zugang zu den Dienstleistungen und Einrichtungen des hybriden Zustellsystems gewähren muss.

Aufgrund der sehr offenen Bestimmungsformulierung und den Erläuterungen des Berichts liesse sich schlussfolgern, dass Dritte, u.a. andere Postdienstanbieter, nicht nur Empfangs- und Versandkunden des hybriden Zustellsystems der Post sein sollen, sondern darüber hinaus auf Basis des Systems ihren Kundinnen und Kunden auch eigene Kommunikationsdienstleistungen anbieten können sollen, wie es die Post tut.

Angesichts einer solchen Zugangsregelung würden sich für die Post heikle operative Abgrenzungsfragen stellen. Wäre bspw. eine Sendung, die bei einer anderen Postdienstanbieterin elektronisch aufgegeben wurde, jedoch über das hybride Zustellsystem der Post verarbeitet und elektronisch zugestellt wird, als eine Sendung im Rahmen der Grundversorgung zu qualifizieren oder nicht. Weiter wäre zu klären, wie sich die Rechtslage verhält, wenn die Post die Sendung ausdrucken und physisch zustellen soll, diese jedoch in den Monopolbereich fällt.

Im erläuternden Bericht wird allerdings auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit solchen Umsetzungsfragen verzichtet. Insofern ist anzunehmen, dass eine derartige Zugangsregelung nicht vorgesehen ist. Um jedoch Rechtsunsicherheiten und offene Abgrenzungsfragen zu vermeiden, gilt es aus Sicht der Post die offene und vage Formulierung in Absatz 1 enger zu fassen und auf eine inhaltliche Kohärenz mit Absatz 2 zu achten.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 1 *Die Post gewährt Dritten den diskriminierungsfreien und transparenten Zugang zu den digitalen Einrichtungen und Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems mittels Schnittstellen.* ***Abs. 2*** *Basierend auf diesen Schnittstellen ermöglicht die Post namentlich, dass: ~~Sie stellt Dritten sichere Schnittstellen zum hybriden Zustellsystem zur Verfügung. Sie ermöglicht namentlich, dass:~~* *a. elektronische Sendungen mittels direkter Datenübermittlung zwischen Fachapplikationen Dritter und dem hybriden Zustellsystem aufgegeben werden können; und* *b. elektronische Sendungen mittels sicherer Datenübermittlung zwischen Fachapplikationen Dritter und dem hybriden angenommen und abgerufen werden können.*

Artikel 35h	Bündelung mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge

Eingriff in die marktwirtschaftliche Ordnung

Der Entwurf sieht vor, dass es der Post erlaubt ist, Grundversorgungsdienstleistungen des hybriden Zustellsystems mit solchen Dienstleistungen ausserhalb des Grundversorgungsauftrages zu bündeln. Die Post begrüsst diesen Vorschlag. Denn er erlaubt es ihr, das Angebot elektronischer Kommunikationsdienstleistungen entlang der Kundenbedürfnisse weiterzuentwickeln.

In Bst. b ist jedoch vorgesehen, dass die Post, die für solche Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung verwendeten Schnittstellen auch Dritten zur Verfügung stellt. Gemäss erläuterndem Bericht soll damit sichergestellt werden, dass die Post beim Erbringen von Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge keine Schnittstellen verwendet, die sie nicht auch anderen Personen anbietet. Aus Sicht der Post stellt diese Vorgabe ein weitreichender Eingriff in die marktwirtschaftliche Ordnung dar. Kritisch scheint dabei insbesondere, dass nicht klar ist, wer unter dem Begriff «Dritte» gemeint ist.

Zwar geht die Post wie oben zu Art. 35g E-VPG ausgeführt nicht davon aus, dass unter dem Begriff «Dritte» Mitbewerberinnen der Post gemeint sind, die ihren Kundinnen und Kunden über das System der Post vergleichbare Kommunikationsdienstleistungen anbieten, wie es die Post tut. Wäre dies jedoch der Fall, hätte die vorliegende Bestimmung für die Post noch einmal weitreichendere Konsequenzen.

Stattdessen ist anzunehmen, dass unter den Begriff «Dritte» Nutzerinnen und Nutzer des hybriden Zustellsystems (bzw. Absender und Empfänger) fallen. Kritisch beurteilt die Post in diesem Fall jedoch, dass sich aus der vorliegenden Bestimmung ein Kontrahierungszwang für Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung ableiten lässt. Denn aus Sicht der Post widerspricht dies der grundsätzlichen Systematik der Trennung von Dienstleistungen innerhalb und ausserhalb der Grundversorgung. Darüber hinaus sieht die Post das Risiko, dass die PostCom gestützt auf Art. 35g Abs. 3 E-VPG bei Streitigkeiten zwischen der Post und Dritten einen Entscheid über einen Sachverhalt erlässt, der nicht Gegenstand der Grundversorgung ist.

Es liegt im Interesse der Post, ein offenes System zu betreiben, über welches die Kundinnen und Kunden die zukünftige Grundversorgungsdienstleistung der Post nutzen und bei Bedarf von weitergehenden Dienstleistungsangeboten ausserhalb der Grundversorgung profitieren können. Für letzteres darf allerdings kein rechtlicher Zugangsanspruch bestehen.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Die Post kann die Dienstleistungen des hybriden Zustellsystems mit Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgungsaufträge bündeln, sofern: *b. ~~sie die zur Bündelung verwendeten Schnittstellen nach Artikel 35g Absatz 2 auch Dritten zur Verfügung stellt~~;*

Artikel 35i	Gebühren und Aufsichtsabgabe

***Abs. 2*: Ausschliessliche Zuweisung der Aufsichtsabgabe an die Post ist ungerechtfertigt**

Gemäss Entwurf erhebt die PostCom zur Deckung der Aufsichtskosten über das hybride Zustellsystem bei der Post jährlich eine Aufsichtsabgabe, sofern Gebühreneinnahmen nach Abs. 1 nicht ausreichen. Begründet wird diese Kostenzuweisung an die Post damit, dass der Aufwand für die Aufsicht über das hybride Zustellsystem einzig durch die Post verursacht und entsprechend abzugelten ist.

Gemäss vorliegendem Verordnungsentwurf ist nicht restlos klar, ob Dritte, u.a. andere Postdienstanbieter, einerseits Empfangs- und Versandkunden des hybriden Zustellsystems der Post sein sollen anderseits aber auch auf Basis des Systems ihren Kundinnen und Kunden eigene Kommunikationsdienstleistungen anbieten können sollen, wie es die Post tut (vgl. Art. 35g / 35h E-VPG). Zwar geht die Post davon aus, dass nur ersteres zutrifft. Doch für den Fall, dass Dritte über die Basisinfrastruktur der Post Dienstleistungen anbieten können sollen, wäre eine solche einseitige Kostenzuweisung nach Auffassung der Post ungerechtfertigt. Diesfalls müssten sich andere (Postdienst-)Anbieterinnen zwingend an den Aufsichtskosten beteiligen. Eine abweichende Vorgabe wäre aus Sicht der Post nicht nachvollziehbar.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 2 *Sie erhebt zur Deckung der Kosten für die Aufsicht über das hybride Zustellsystem, die nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt sind, bei der Post eine jährliche Aufsichtsabgabe. Sollten Dritte das hybride Zustellsystem für den Versand elektronischer Sendungen nutzen, erfolgt die Berechnung der Aufsichtsabgabe sinngemäss nach Art. 78 Abs. 2 VPG*

Artikel 47	**Preisgestaltung**

***Abs. 2*: Notwendige Differenzierung elektronischer Massensendungen bei Preisvorgaben**

Der Entwurf sieht vor, dass die Post die Preise für elektronische Sendungen über das hybride Zustellsystem (Art. 29 Abs. 1 Bst. e) distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festlegt. Die Post unterstützt diese Vorgabe im Grundsatz, da sie sich an der bestehenden Systematik zur Preisgestaltung orientiert.

Kritisch beurteilt die Post jedoch, dass die vorliegende Bestimmung zur Preisgestaltung nicht zwischen elektronischen Einzel- und Massensendungen differenziert, so wie es heute bei Postsendungen der Grundversorgung im Rahmen des inländischen Postverkehrs der Fall ist. Denn nach aktuellem Verordnungsrecht gilt die Vorgabe der Distanzunabhängigkeit und der einheitlichen Grundsätze nur für Einzel- nicht aber für Massensendungen.

Grund für die fehlende Differenzierung ist, dass man bei der Definition der Grundversorgungsangebote in Artikel 29 darauf verzichtet hat, zwischen elektronischen Einzel- und Massensendungen zu unterscheiden. Stattdessen wird einzig von «elektronischen Sendungen» (vgl. Art. 29. Abs. 1 Bst. e) gesprochen. Dies führt dazu, dass der Verweis im vorliegenden Art. 47 Abs. 2 auf Buchstaben e auch die Abgrenzung elektronischen Einzel- und Massensendungen unberücksichtigt lässt. Damit sich daraus keine Rechtsunsicherheit ergibt, braucht es jedoch eine Differenzierung.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Abs. 2 *Die Post legt die Preise für Postsendungen nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstaben a und e (elektronische Einzelsendung) distanzunabhängig sowie nach einheitlichen Grundsätzen fest. Die PostCom kontrolliert periodisch, ob die Preise distanzunabhängig festgelegt sind.*

3.2 Anpassungen bei Zustellort und Qualitätsvorgaben

Rückkehr zum «Siedlungsbegriff» steigert Effizienz in der Zustellung

Nach der geltenden Postverordnung ist die Post dazu verpflichtet, Postsendungen in alle ganzjährig bewohnten Häuser zuzustellen. Damit geht die Postverordnung weiter als das geltende Postgesetz, welches einzig vorsieht, Postsendungen in ganzjährig bewohnte Siedlungen zuzustellen. Diese vom Parlament geforderte, strengere Regelung trat erst 2021 in Kraft. Der Bundesrat

schlägt nun im vorliegenden Entwurf vor, wieder zum «Siedlungsbegriff», als zur Regelung, die bis Ende 2020 gegolten hat, zurückzukehren.

Die Post begrüsst diesen Änderungsvorschlag, da ihr dadurch erlaubt wird, die Effizienz in der Zustellung deutlich zu erhöhen. Die Umsetzung soll während einer 10-jährigen Übergangsfrist erfolgen. Dieser schrittweisen Umsetzung kann die Post zustimmen. Denn die Rückkehr zum Siedlungsbegriff kann gerade für Direktbetroffene in ländlichen und peripheren Gebieten eine grosse Veränderung darstellen, weshalb die Post bei der Umsetzung mit der gebotenen Sensibilität vorgehen will. Betroffenen Haushalten werden zudem immer passende Alternativlösungen zur Hauszustellung zur Verfügung stehen. Dies bedeutet aber auch, dass der im Erläuternden Bericht genannte finanzielle Impact dieser Massnahme (34 Mio. CHF) in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der neuen Verordnung noch deutlich geringer ausfallen und sich erst nach 10 Jahr vollständig entfalten wird. Insbesondere vor diesem Hintergrund ist es für die Post essenziell, dass sie bei der Umsetzung der neuen Regelung im Rahmen der vorgesehenen Übergangsfrist nicht unnötig behindert wird. Nur so kann die sie den vom Gesetzgeber beabsichtigte, neuen Optimierungsspielraum auch wirklich nutzen. Bis Ende 2020 galt für die Post zwar bereits dieselbe Regelung, allerdings wurde deren Umsetzung damals oft durch langwierige Aufsichtsbeschwerden blockiert. Um dem vorzubeugen, schlägt die Post nachfolgend Ergänzungen am Verordnungstext vor. Zudem legen wir dar, weshalb die sogenannte «Zweiminutenregelung» aus Sicht Post die Umsetzung der neuen Vorgabe erschwert.

Artikel 83c	**Übergangsbestimmungen zur Änderung vom …**

Unterstützende Massnahmen bei der Umsetzung der Rückkehr zum Siedlungsbegriff

Die Post begrüsst eine schrittweise Umsetzung der Rückkehr zum Siedlungsbegriff, schlägt allerdings einige Präzisierungen vor, welche die Umsetzung der neuen Regelung unterstützen. So soll bereits auf Stufe Verordnungstext festgelegt werden, dass die genaue Reihenfolge der Umsetzung der Post obliegt. Die Post soll beispielsweise nicht dazu verpflichtet werden, die neue Regelung zuerst bei den abgelegensten Häusern umzusetzen. Damit soll verhindert werden, dass Aufsichtsbeschwerden über den angemessenen Zeitpunkt einer an sich gerechtfertigten Umstellung eingereicht werden können und so die Umsetzung der neuen Regelung verzögert wird. Zudem schlägt die Post vor, dass bei einem Besitzer- und Bewohnerwechsel in einem Haus ausserhalb von Siedlungen die Umstellung zu einer alternativen Zustellung sofort erfolgt und der Rechtsweg gegen die Einstellung auszuschliessen ist. Dies ist damit zu rechtfertigen, dass in diesem Fall das Argument der Besitzstandswahrung obsolet ist. Gleiches soll gelten, falls es bei einem bereits umgestellten Haus ausserhalb von Siedlungen zu einem Besitzer- oder Bewohnerwechsel kommt.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
[1] Die Post stellt die Hauszustellung für Häuser, bei denen sie aufgrund der Änderung von Artikel 31 Absatz 1 vom …[1] nicht mehr zur Hauszustellung verpflichtet ist, schrittweise innerhalb von 10 Jahren ein. Die Post weist die Anzahl der betroffenen Häuser im Bericht nach Artikel 60 Absatz 1 aus. Die Reihenfolge der Umstellung der betroffenen Häuser liegt im alleinigen Ermessen der Post.
[2] Von dieser Übergangsregelung ausgeschlossen sind Häuser gemäss Art. 31 Abs. 1, bei denen es zu einem Besitzer- oder Bewohnerwechsel kommt. Der Rechtsweg ist diesfalls ausgeschlossen. Der Rechtsweg ist ebenfalls ausgeschlossen, falls es bei einem bereits umgestellten Haus gemäss Art. 31 Abs. 1 zu einem Besitzer- oder Bewohnerwechsel kommt.

Artikel 31	Hauszustellung

Abs. 1 Bst. b: **Ein Zusatz zum bereits klaren Siedlungsbegriff sorgt für Unsicherheiten**

Der vorgeschlagene Zusatz gemäss Art. 31 Abs. 1 Bst. b, wonach die Post auch in ganzjährig bewohnten Häuser, für deren Bedienung die Wegzeit von einer Siedlung nach Bst. a aus insgesamt nicht mehr als zwei Minuten beträgt, zur Hauszustellung verpflichtet ist, existierte bereits in der bis Ende 2020 geltenden Postverordnung. Damals führte der Zusatz oft zu Unsicherheiten bei der Definition der Siedlung und somit zur unnötigen Verlängerung von allfälligen Aufsichtsverfahren. Damals haben lang andauernde Aufsichtsverfahren die Umsetzung des Siedlungsbegriffs erschwert. Damit die Post den neu freigelegten Spielraum tatsächlich nutzen kann, muss die Definition der Siedlung bereits auf Ebene Verordnungstext möglichst klar sein und wenig Interpretationsspielraum lassen.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle

[1] Die Post ist zur Hauszustellung von Postsendungen verpflichtet, wenn:

c. das betreffende Haus zu einer Siedlung, bestehend aus mindestens fünf ganzjährig bewohnten Häusern auf einer maximalen Fläche von einer Hektare, gehört; oder
d. die Wegzeit für die Bedienung eines ganzjährig bewohnten Hauses von einer Siedlung nach Buch-stabe a aus insgesamt nicht mehr als zwei Minuten beträgt.

Mehr Flexibilität durch tiefere Vorgaben zur Laufzeiteinhaltung bei Brief und Paket sowie zur Einhaltung des Zustellschlusses bei Zeitungen

Neben Anpassungen beim Zustellort schlägt der Bundesrat im vorliegenden Entwurf des Weiteren vor, die Vorgaben zur Laufzeiteinhaltung bei Briefen und Paketen (jeweils Einzelsendungen) sowie die Vorgabe zur Einhaltung des Zustellschlusses bei Zeitungen auf 90 Prozent zu vereinheitlichen. Gemäss geltender Postverordnung ist die Post verpflichtet, 97% der Briefe und 95% der Pakete (jeweils Einzelsendungen) rechtzeitig, d.h. gemäss den regulatorisch vorgeschriebenen Laufzeitversprechen E+x, zuzustellen. Zudem muss der Zustellschluss bis 12:30 bei der Zeitungszustellung in Gebieten ohne Frühzustellung heute zu 95% eingehalten werden.

Die Post hat die geltenden Vorgaben in den vergangenen Jahren stets eingehalten oder teils sogar übertroffen. Damit dies möglich war, musste sie allerdings eine äusserst aufwändige Infrastruktur betreiben, welche auf die Spitzenauslastung in einem sehr begrenzten Zeitraum, wie z.B. Weihnachten oder Black Friday, ausgerichtet ist. Das Vorhalten solcher Kapazitäten ist für die Post äusserst kostenintensiv. Daher schlägt der Bundesrat vor, die Vorgaben zur Laufzeiteinhaltung für Brief- und Paketeinzelsendungen sowie die Vorgabe für die Einhaltung des Zustellschlusses für Zeitungen auf 90% zu senken.

Die Post begrüsst diese Anpassung, denn sie erlaubt es ihr, die Verarbeitung von Postsendungen effizienter zu gestalten. Gleichzeitig ist für die Post klar, dass sie auch in Zukunft ihr Qualitätsversprechen einhalten und Briefe und Pakete rechtzeitig zustellen wird.

3.3 Erweiterung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr

Die Durchdringung der Digitalisierung im Zahlungsverkehr ist im Bankenland Schweiz stark. Die Nutzungszahlen, z.B. im Online-Banking, nehmen seit Jahren zu, sowohl bei PostFinance wie auch im Gesamtmarkt. Die Schweizer Bevölkerung hat bereits heute einen umfassenden Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr sowie zu Bezahlmitteln im Internet. Aus Sicht Post wird dieser Zugang und somit die wirtschaftliche Teilhabe der Bevölkerung vom Markt wie auch von PostFinance be-

reits ausreichend sichergestellt. Dementsprechend stellt sich die Frage, inwiefern die vorgeschlagene Anpassung die Inklusion von Bevölkerung und Wirtschaft im digitalen Zahlungsverkehr tatsächlich verbessert und entsprechend einen gesellschaftlichen Nutzen erbringen kann. Gleichzeitig wäre die Anpassung im gegenwärtigen Vorschlag für PostFinance mit Risiken und daraus resultierenden Kosten verbunden.

Der Grossteil der PostFinance-Kundinnen und Kunden nutzt heute schon E-Finance oder die PostFinance-App, um ihre Zahlungen zu erledigen. Ebenso stellt PostFinance zahlreiche Möglichkeiten zur Bezahlung von Onlineeinkäufen zur Verfügung. PostFinance bietet diese Online-Dienstleistungen heute schon allen Kundinnen und Kunden an, welche sie nachfragen, falls keine rechtlichen Einschränkungen oder gewichtige Reputationsrisiken damit verbunden sind. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass wer heute diese Dienstleistungen noch nicht nutzt, dies entweder nicht will, oder es auch nach Aufnahme in die Grundversorgung nicht könnte. Für die Post ist daher nicht ersichtlich, inwiefern die vorgeschlagene Erweiterung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr die Inklusion von Bevölkerung und Wirtschaft im digitalen Zahlungsverkehr verbessert.

Auf der anderen Seite wäre PostFinance durch die Erweiterung mit steigenden Risiken und Kosten konfrontiert. Dies widerspricht dem bei der Vernehmlassungseröffnung erklärten Ziel, die «*finanzielle Last der Grundversorgung bis zum Inkrafttreten des revidierten Postgesetzes abzufedern und damit die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung temporär zu stabilisieren*». Idealerweise bietet eine Erweiterung des Grundversorgungsauftrags eine Ausgewogenheit zwischen einem Mehrwert für die Bevölkerung und Wirtschaft auf der einen Seite und den für den Erbringer einhergehenden Kosten und Risiken auf der anderen Seite. Diese Ausgewogenheit ist aus Sicht Post in diesem konkreten Fall nicht gewährleistet. Anders als im Entwurf des Erläuternden Berichts zur Postverordnung dargestellt, sind die finanziellen Auswirkungen des Anstiegs der Rechtskosten sowie der Rechts- und Reputationsrisiken für PostFinance nicht vernachlässigbar. Denn die Post geht erstens davon aus, dass die Erweiterung der Grundversorgung aufsichtsrechtliche Konsequenzen haben wird, welche bei der PostFinance hohe Aufwände verursachen. Zweitens stellt die mit der Grundversorgung einhergehende Kontrahierungspflicht die PostFinance bereits heute vor immer grössere Herausforderungen. Denn selbst wenn rechtliche oder Reputationsrisiken klar gegen eine Kontrahierung sprechen, können Kundinnen und Kunden diese vor Gericht einklagen, und die entsprechenden Verfahren verursachen bei der PostFinance unverhältnismässig hohe Kosten. Eine Erweiterung der Grundversorgung und somit der Kontrahierungspflicht auf weitere Dienstleistungen würde dieses Problem nur noch verschärfen.

Eine allfällige Erweiterung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr um digitale Elemente muss zwingend von einer Neubeurteilung des gesamten regulatorischen Umfelds der Post und PostFinance begleitet werden. Die Post und mit ihr PostFinance ist immer noch zur Erbringung der Grundversorgung im Barzahlungsverkehr verpflichtet, was aufgrund der sinkenden Nachfrage zu einer immer höheren finanziellen Belastung wird. Daneben wird das Geschäftsmodell von PostFinance weiterhin stark durch das Kredit- und Hypothekarvergabeverbot eingeschränkt. Im Rahmen der vom Bundesrat im Juni 2024 angekündigten Postgesetzrevision muss zwingend auf eine gesamtheitliche und zukunftsorientierte Gestaltung der regulatorischen Vorgaben für Post und PostFinance hingearbeitet werden.

Falls dennoch an der Erweiterung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr festgehalten werden soll, müssen zumindest die von der neuen Regelung ausgehenden Risiken und verursachten Kosten für PostFinance so tief wie möglich gehalten bzw. auf ein vertretbares Mass minimiert werden. Eine präzise und unmissverständliche Formulierung der neuen Anforderungen im Verordnungstext trägt dazu bei, dass für PostFinance die nötige Rechtssicherheit besteht und keine unnötigen

Verfahrenskosten anfallen bzw. Gerichtsverfahren gänzlich vermieden werden. Aus diesen Gründen fordert die Post nachfolgend zwei Anpassungen am Verordnungstext.

Artikel 43	**Angebote**

Abs. 1 Bst. a: **Beim Online-Banking hat sich die Ausweitung analog der Regelung in der EU auf den digitalen Zugang zum Zahlungsverkehrskonto zu beschränken.**

Die Post erachtet die Formulierung «Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr» als zu wenig präzise. Jede Transaktion findet heute digital statt, selbst wenn sie bar am Schalter aufgegeben wurde. Korrekterweise sollte vom «digitalen Zugang zum Zahlungsverkehrskonto» gesprochen werden. Ausserdem könnte die vorgeschlagene Formulierung falsch aufgenommen und so interpretiert werden, dass dritte Zahlungsverkehrsanbieter Zugang zum Zahlungsverkehrssystem der PostFinance erhalten müssen, was nicht der Idee der Erweiterung des Grundversorgungsauftrags entspräche. Gemäss Verständnis der Post soll vielmehr neu auch die Möglichkeit, Anweisungen zur Gutschrift vom eigenen Zahlungsverkehrskonto auf das Konto eines Dritten gemäss VPG. Art. 43 Abs. 1 Buchstabe b digital auszuführen, zur Grundversorgung gehören. Dazu müsste den Kundinnen und Kunden von PostFinance der digitale Zugang zu ihrem Zahlungsverkehrskonto (entweder E-Banking oder App) zur Verfügung gestellt werden, um von dort aus Zahlungsaufträge (oder im Wording der VPG «Anweisungen zur Gutschrift») auslösen zu können. Die vorgeschlagene Formulierung entspricht inhaltlich auch der Regelung der EU, die den Verbrauchern den Zugang auf deren Zahlungskonto «über das Online-System des Kreditinstituts» einräumt.

Den Teil «ein für das Bezahlen im Internet marktübliches Zahlungsmittel» regen wir an, in einem separaten Artikel (Ausführungen nachfolgend) zu regeln.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
1 Die Grundversorgung umfasst mindestens ein Angebot für folgende inländische Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Schweizer Franken für natürliche Personen mit Wohnsitz sowie juristische Personen mit Sitz und operativer Tätigkeit in der Schweiz: a. *das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos, einschliesslich eines digitalen Zugangs zum Zahlungsverkehrskonto ~~den Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr und ein für das Bezahlen im Internet marktübliches Zahlungsmittel umfasst;~~*

Artikel 43bis	**Bezahlmöglichkeiten im Online-Handel**

Regelungen Bezahlmöglichkeiten im Online-Handel in einem eigenen Artikel

Die Post schlägt vor, dass die Bezahlmöglichkeit im Online-Handel in einem eigenen Artikel geregelt wird. Denn aus Sicht Post stellt diese keine Erweiterung des Angebots «Zahlungsverkehrskonto» dar, wie das beim digitalen Zugang zu diesem der Fall ist. Diese Differenzierung ist notwendig, um klarzustellen, dass kein individueller Anspruch einer Kundin oder eines Kunden auf eine bestimmte Transaktion besteht: Die PostFinance kann zwar dazu verpflichtet werden, ein Zahlungsmittel für den Online-Handel anzubieten, kann aber nicht garantieren, dass dieses von einem Online-Händler auch genutzt wird oder ob die Kundinnen und Kunden die rechtlichen und technischen Voraussetzungen mitbringen, um dieses nutzen zu können. Zwar wird diese Problematik im Erläuterungsbericht adressiert, allerdings ist für die Post eine klare Regelung auf Stufe Verordnung angezeigt, um die Rechtssicherheit zu erhöhen.

Zudem regt die Post an, klarer festzuhalten, dass die PostFinance das Zahlungsmittel nur in Kooperation mit Dritten anbieten kann. PostFinance ist bei all ihren Zahlungsmitteln auf Kooperationen angewiesen (VISA, Mastercard. Twint, etc.) und kann nicht für die Ausgestaltung derer Geschäftsbedingungen zur Verantwortung gezogen werden.

Wer mit Partnern, wie VISA oder Mastercard, zusammenarbeiten und Produkte anbieten will, muss zwingend deren Regeln befolgen. Diese umfassen Scheme-Rules, technische Vorgaben, Anforderungen an die Hardware (auch bei der Kundin/beim Kunden, bspw. beim Handy) und vieles mehr. Diese Vorgaben beinhalten auch die Einhaltung der gesetzlichen und regulatorischen Anforderungen teils ausländischen Ursprungs. Gerade die grossen Scheme-Betreiber wie VISA und Mastercard verlangen bspw. auch die Einhaltung US-amerikanischer Sanktionen. Wer diese Verpflichtungen nicht einhalten kann oder will, wird in letzter Instanz aus dem Scheme ausgeschlossen.

Soweit PostFinance Bezahlmittel im Internet anbieten soll, muss dies unter dem Vorbehalt stehen, dass die Verpflichtungen von PostFinance gegenüber Dritten wie bspw. den Kooperationspartnern jederzeit eingehalten werden.

Dazu kommen technische Constraints und Vorgaben von Hardwareanbietern. Gerade ältere Mobiltelefon-Modelle werden bei gewissen Angeboten – nicht zuletzt aus sicherheitsrelevanten Überlegungen – nicht mehr unterstützt.

Ein möglicher individueller Anspruch einer Kundin oder eines Kunden auf ein Zahlungsmittel im Internet darf nicht dazu führen, dass PostFinance die obengenannten Verpflichtungen verletzen und einen Ausschluss aus einem Scheme riskieren oder teure Sonderlösungen bereitstellen muss, soweit dies überhaupt technisch und betrieblich möglich wäre. Ein individueller Anspruch auf ein Bezahlmittel setzt somit voraus, dass die Kundin oder der Kunde die jeweiligen (Standard-)Voraussetzungen des Produkts vollumfänglich erfüllt.

Aufgrund der oben beschriebenen Schwierigkeiten ist es zielführender, die Angemessenheit des Angebots an marktüblichen Zahlungsmitteln durch das BAKOM regelmässig überprüfen zu lassen, anstatt diese Aufgabe mittels eines einklagbaren Rechts an die Kundinnen und Kunden zu delegieren.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle
Art. 43bis Bezahlmöglichkeiten im Online-Handel
PostFinance bietet selbst oder in Kooperation ein marktübliches Zahlungsmittel an, das im Online-Handel zur Bezahlung verwendet werden kann. Das BAKOM prüft jährlich die Angemessenheit dieses Angebots.

Erläuternder Bericht, S 16	**Kreditvergabeverbot vs. Kreditkartenangebot**

Abschliessend möchten wir noch auf eine falsche Aussage im Entwurf des Erläuterungsberichts hinweisen: So steht dort auf S. 16, der PostFinance sei es aufgrund des Kreditvergabeverbots verwehrt, eine Kreditkarte anzubieten. Diese Aussage ist zwingend zu streichen oder anzupassen: Der PostFinance ist es sehr wohl erlaubt, Kreditkarten anzubieten, denn das Kreditvergabeverbot gemäss Art. 3 Abs. 3 POG bezieht sich nicht auf Kreditkarten. Aus Sicht Post wurden hier zwei Themenkomplexe vermischt, was zu Falschaussagen einerseits zum Kreditkartenangebot von PostFinance im Besonderen und andererseits zum Kreditvergabeverbot gemäss Art. 3 Abs. 3 POG im Allgemeinen führt. Gerne erläutern wir nachfolgend die beiden Sachverhalte:

1. Das Kreditkartenangebot unterliegt aufgrund der Vorgaben der Kreditkartenfirmen (VISA, Mastercard) gewissen Restriktionen, weshalb PostFinance nicht allen Kundinnen und Kunden eine Kreditkarte anbieten kann. Restriktionen sind bspw. Vorgaben zur Bonität des Kreditkarteninhabers als auch zur Einhaltung von (ausländischen, insbesondere US-amerikanischen) Sanktionsbestimmungen. Hält PostFinance diese Vorgaben nicht ein, läuft sie Gefahr, aus dem Kreditkartenscheme ausgeschlossen zu werden, was dann zu Nachteilen im Zahlungsverkehr von weiten Teilen der Kundschaft von PostFinance führen würde. Das

Produkt eignet sich aus diesen Gründen generell nicht für die Erfüllung einer Grundversorgungsdienstleistung und somit auch nicht als Angebot zur Erfüllung der neuen Vorgabe.

2. Das Kreditvergabeverbot gemäss Art. 3 Abs. 3 POG bezieht sich nicht auf das Angebot von Kreditkarten. PostFinance bietet seit vielen Jahren Kreditkarten in ihrer Produkte- und Dienstleistungspalette an. Die Botschaft zum Postorganisationsgesetz (BBl 2009 5265) erläutert in Ziff. 2.1.1 explizit, dass zu den Konto- und damit zusammenhängenden Dienstleistungen auch «(…) Vor- und Nebenleistungen wie Kartengeldprodukte sowie Überzüge (…)» gehören und der Umfang der Finanztätigkeit auch mit den neuen Regelungen derselbe bleibe. In Anbetracht, dass das Kreditkartenangebot von PostFinance seit 2007 besteht und die Botschaft Kartengeldprodukte und Überzüge als zulässig erachtet, kann das Kreditkartenangebot nicht unter das Kreditvergabeverbot fallen. Im Übrigen wurde das Kreditkartenangebot seit der Ausgliederung von PostFinance mehrfach von verschiedener Seite geprüft und stets als im Einklang mit den geltenden finanzmarkt- und postrechtlichen Vorgaben erachtet. So wurde u.a. von der aufsichtsrechtlichen Behörde die Produktepalette von PostFinance auf POG-Konformität hin geprüft. Dabei wurde das Kreditkartengeschäft in keiner Weise beanstandet.

Änderungsvorschlag/betroffene Textstelle

Es ist PostFinance überlassen, mit welchem Angebot sie die neuen Anforderungen erfüllt bzw. welches Produkt sie der Grundversorgung zuweist (Art. 55 VPG). Es kann ein von PostFinance selbst oder in Kooperation mit Dritten angebotenes Produkt sein. Sodann besteht kein Anspruch auf ein bestimmtes Produkt bzw. eine bestimmte Marke (z.B. Mastercard). ~~*Vom Anspruch ausgenommen sind Kreditkarten. Aufgrund des PostFinance auferlegten Kreditvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 Postorganisationsgesetz) ist es ihr verwehrt, eine Kreditkarte anzubieten.*~~ *Beim Zugang zum digitalen Zahlungsverkehr sind die Anforderungen darauf beschränkt, dass die Abwicklung des Zahlungsverkehrs per Internet, unabhängig von Ort oder Öffnungszeiten ermöglicht wird. PostFinance kann diesen Zugang z.B. via Internetseiten oder -portale (E-Banking) bzw. spezifische Apps (Mobile/M-Banking) anbieten.*

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und die Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Die Schweizerische Post AG

Alex Glanzmann
CEO ad interim