

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 7. Februar 2020

KR-Nr. 50a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 50/2018
betreffend Standesinitiative für ein Schliessungs-
moratorium für Poststellen bis zum Vorliegen
und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen
Poststellenplanung**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Ge-
meinden vom 7. Februar 2020,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarische Initiative KR-Nr. 50/2018
von Hans-Peter Amrein wird die Einreichung der nachfolgenden Standes-
initiative beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 7. Februar 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Stefan Schmid Daniel Bitterli

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mit-
gliedern: Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Michael Biber, Bachenbülach;
Diego Bonato, Aesch; Hans-Peter Brunner, Horgen; Urs Dietschi, Lindau; Michèle
Dünki, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon; Sibylle Marti,
Zürich; Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüschnikon; Silvia Rigoni, Zürich;
Nicola Yuste, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh, Wädenswil;
Sekretär: Daniel Bitterli.

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zürich folgende Standesinitiative ein:

Schliessungsmoratorium für Poststellen bis zum Vorliegen und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung durch das UVEK.

1. Der Bundesrat instruiert die Leitung der Schweizerischen Post bis zum Vorliegen und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) keine Poststellen zu schliessen.

2. Die Leitung der Schweizerischen Post legt dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im 4-Jahresrythmus eine gesamtschweizerische Poststellenplanung für die nächsten 4 Jahre zur Genehmigung vor.

3. Das Postorganisationsgesetz (POG, 783.1) wird entsprechend angepasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative von Hans-Peter Amrein und Mitunterzeichnern wurde im Kantonsrat am 4. März 2019 mit 104 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Staat und Gemeinden am 11. März 2019 zur Beratung und Antragstellung zugewiesen. Im Lauf der Beratung kam die Mehrheit der Kommission zum Schluss, die parlamentarische Initiative zu unterstützen. In ihrer Schlussabstimmung vom 7. Februar 2020 hat die Kommission für Staat und Gemeinden der parlamentarischen Initiative mit 9:5 Stimmen (bei 14 anwesenden Kommissionsmitgliedern) zugestimmt.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass der Kanton Zürich gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung eine Standesinitiative einreicht. Mit dieser soll ein Schliessungsmoratorium für Poststellen bis zum Vorliegen einer gesamtschweizerischen Poststellenpla-

nung und bis zur Genehmigung derselben durch das Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gefordert werden. Im Rahmen dieses Moratoriums soll der Bundesrat die Leitung der Schweizerischen Post instruieren, bis zum Vorliegen und bis zur Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung, keine Poststellen zu schliessen. Die Leitung der Schweizerischen Post soll zudem verpflichtet werden, dem UVEK im Vier-Jahres-Rhythmus jeweils eine gesamtschweizerische Poststellenplanung für die nächsten vier Jahre zur Genehmigung vorzulegen. Dazu soll das Postorganisationsgesetz entsprechend angepasst werden.

Begründet wird das Anliegen damit, dass im Zuge der Schliessung von zahlreichen Poststellen die Versorgung durch die Schweizerische Post in Teilen der Schweiz nicht mehr gewährleistet oder gar infrage gestellt ist.

3. Bericht an den Regierungsrat vom 12. Juli 2019

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Vorberaterung der parlamentarischen Initiative von Hans-Peter Amrein, KR-Nr. 50/2018, betreffend Standesinitiative für ein Schliessungsmoratorium für Poststellen bis zum Vorliegen und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde an der Kantonsratsversammlung vom 4. März 2019 mit 104 Stimmen vorläufig unterstützt. An ihrer Sitzung vom 12. Juli 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden der parlamentarischen Initiative vorbehaltlich der Schlussabstimmung mit 9:5 Stimmen (bei 14 anwesenden Kommissionsmitgliedern) zugestimmt.

Inhalt

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass der Kanton Zürich gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung folgende Standesinitiative einreicht:

Schliessungsmoratorium für Poststellen bis zum Vorliegen und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung durch das UVEK.

1. Der Bundesrat instruiert die Leitung der Schweizerischen Post bis zum Vorliegen und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) keine Poststellen zu schliessen.

2. Die Leitung der Schweizerischen Post legt dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im 4-Jahresrhythmus eine gesamtschweizerische Poststellenplanung für die nächsten 4 Jahre zur Genehmigung vor.

3. Das Postorganisationsgesetz (POG, 783.1) wird entsprechend angepasst.

Begründet wird die parlamentarische Initiative damit, dass die Versorgung durch die Schweizerische Post in Teilen des Landes nicht mehr gewährleistet und in weiten Landesteilen infrage gestellt sei. Die Leitung der Schweizerischen Post soll daher verpflichtet werden, dem Bundesrat, vertreten durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), im Vier-Jahres-Turnus eine gesamtschweizerische Poststellenplanung zur Genehmigung vorzulegen.

Beratungsergebnis

Dass die Poststellenschliessungen der letzten Jahre, von denen städtische und ländliche Gebiete im Kanton Zürich gleichermaßen betroffen waren, in gewissen Quartieren und Dörfern zu Versorgungslücken geführt haben, wurde von der gesamten Kommission anerkannt. Auch die fehlende Einflussmöglichkeit von Gemeinden und lokalen Behörden oder Quartiervereinen bzw. die mangelnde Kommunikation seitens der Post im Zusammenhang mit der Schliessung von Poststellen wurde allgemein bemängelt.

Eine Kommissionsmehrheit unterstützt denn auch die Idee, mit einer Standesinitiative auf Bundesebene vorstellig zu werden, um die Probleme rund um die Poststellenschliessungen anzugehen. Sie sieht in der Eröffnung von Postagenturen (sogenannte Zugangspunkte) in Tankstellen, Lebensmittelläden usw. keinen adäquaten Ersatz, zumal diese Postagenturen oftmals nur einen eingeschränkten Service bieten. Vor allem die fehlende Möglichkeit, den persönlichen Zahlungsverkehr abzuwickeln, stellt viele ältere Personen, die nicht oder nicht mehr Autofahren, vor Probleme und bedeutet einen Einschnitt in ihre Selbstständigkeit. Grundsätzlich geht es bei den Dienstleistungen der Post auch um einen Service public und nicht nur finanzielle Aspekte.

Eine Kommissionsminderheit unterstützt die parlamentarische Initiative nicht. Sie kann den Postagenturen durchaus Positives abgewinnen, zum Beispiel die längeren Öffnungszeiten am Abend. Sie stellt sich zudem auf den Standpunkt, dass die Post als Unternehmen betriebswirtschaftliche Aspekte berücksichtigen muss. Daneben wird bezweifelt, dass man mit der Standesinitiative auf Bundesebene überhaupt etwas bewirken kann. Vielmehr befürchtet man einen Abwehrreflex gegen den Kanton Zürich.

Das Instrument der Standesinitiative warf denn in der Beratung auch das grösste Fragezeichen auf. Umstritten war, ob es überhaupt das richtige Instrument ist. Die Kommissionsminderheit findet, dass eine Standesinitiative, wenn schon, ein typisch zürcherisches Thema wie etwa die S-Bahn oder den Flughafen zum Thema haben müsste. Von der Schliessung von Poststellen sind aber alle Regionen der Schweiz betroffen und daher müsste das Thema auch auf nationaler Ebene aufgegriffen werden. Auch unter den Befürworterinnen und Befürwortern der parlamentarischen Initiative gab es Stimmen, die bezweifelten, ob die Standesinitiative das richtige Instrument ist. Mangels Alternativen und um dem Anliegen trotzdem Gehör zu verschaffen, ist man jedoch bereit, die parlamentarische Initiative in der vorliegenden Form zu unterstützen.

Bericht des Regierungsrates

Nach § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes hat die vorberatende Kommission dem Regierungsrat das Ergebnis ihrer Beratung zur Stellungnahme zu unterbreiten. Anschliessend bereinigt die Kommission in Kenntnis der Haltung des Regierungsrates ihren Bericht und Antrag an den Kantonsrat.

In diesem Sinne bitten wir Sie, die parlamentarische Initiative KR.-Nr. 50/2018 von Hans-Peter Amrein zu prüfen sowie die in diesem Schreiben dargelegten Beratungsergebnisse der Kommission zu beurteilen und uns Ihre Stellungnahme innerhalb von sechs Monaten zukommen zu lassen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist unter anderem in den Beantwortungen der Anfragen KR-Nrn. 113/2009, 262/2014, 117/2016, 391/2016 und 325/2018 sowie im RRB Nr. 745/2018 (Vernehmlassung) auf die Themen postalische Dienstleistungen und Service public eingegangen, die auch Gegenstand der vorliegenden parlamentarischen Initiative sind. Auf diese – nach wie vor zutreffenden – Ausführungen kann vorab verwiesen werden. Die vorliegende parlamentarische Initiative zielt darauf ab, dass die Schliessung von Poststellen bis zum Vorliegen einer – im Vierjahresturnus durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu genehmigenden – Poststellenplanung sistiert wird. Zur Begründung wird angeführt, dass die Versorgung durch die Schweizerische Post in Teilen der Schweiz nicht mehr gewährleistet bzw. infrage gestellt sei. Allgemein zeigt sich, dass Online- und Auslandseinkäufe die physischen Standorte des Detailhandels und auch diejenigen der Post direkt und in zunehmendem Masse

konkurrenzieren, wodurch diese einem ausserordentlichen Wandel und Druck unterworfen sind. Bei der Post sind die Schaltergeschäfte mit Briefen, Paketen sowie Ein- und Auszahlungen wegen der fortschreitenden Digitalisierung seit Jahren stark rückläufig. Die Zahl der Briefe (-71%) und Pakete (-40%) sowie der Einzahlungen (-47%) ist am Postschalter seit 2000 massiv eingebrochen. Dem Rückgang der Bargeldbezüge (z. B. bei der UBS um 30% innert fünf Jahren) wird mit einer Verkleinerung der Anzahl Bancomaten begegnet.

Nachdem im schweizerischen Postnetz in den Jahren 2014 und 2015 Defizite von je 100 Mio. Franken und 2016 von 193 Mio. Franken zu verzeichnen waren, kommunizierte die Post im Herbst 2016 ihre Pläne für das «Poststellennetz 2020». Bis 2020 strebt sie schweizweit ein Netz von 800 bis 900 eigenbetriebenen Postfilialen an und erhöht im Gegenzug die Gesamtzahl der sogenannten Zugangspunkte auf mindestens 4200. Gegenüber dem Stand von Ende 2017 mit 1189 Filialen, 968 Filialen mit Partnern und 1326 Hausservices sowie 384 Aufgabe- oder Abholstellen, My-Post-24-Automaten und Geschäftskundenstellen, also insgesamt 3867 Zugangspunkten, stellt dies eine erhebliche Veränderung dar. Am 1. Oktober 2018 befanden sich im Kanton Zürich 13 Postfilialen im Status «zu überprüfen», zurzeit sind es noch 5 Filialen (Stand: Ende Oktober 2019). Im Kanton Zürich sind insgesamt 106 Filialen «garantiert bis 2020». Laut Angaben der Post bestehen keine über das Jahr 2020 hinausreichenden Pläne, das Netz systematisch zu verändern. Die Post kann jedoch künftige Anpassungen im Filialnetz, die im engen Dialog mit der Bevölkerung und Behörden stattfinden, auch nicht ausschliessen.

Die Schweizerische Post ist gemäss Art. 14 und 32 des Postgesetzes (PG; SR 783.0) verpflichtet, ein landesweit flächendeckendes Netz bedienter Zugangspunkte zu betreiben. Dieses Netz stellt sicher, dass die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. In Art. 33 und 44 der Postverordnung (VPG; SR 783.01) werden die im Gesetz postulierten Erreichbarkeitsvorgaben konkretisiert. Mit Bekanntgabe der Reformpläne «Poststellennetz 2020» erfuhr die Frage der physischen Präsenz der postalischen Niederlassungen in der Öffentlichkeit eine grosse und teilweise kontroverse Beachtung sowie einen erheblichen Druck seitens Politik und Gewerkschaften. Die daraufhin vom UVEK 2017 eingesetzte Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung legte eine revidierte Postverordnung vor, die seit dem 1. Januar 2019 in Kraft ist. Die wesentlichsten Punkte der revidierten Verordnung sind, dass die Erreichbarkeit für Postdienste und Zahlungsverkehr nicht mehr schweizweit, sondern pro Kanton dargestellt und gemessen wird. Das Poststellen- und Postagenturennetz muss also neu gewährleisten, dass 90% der ständigen Wohnbevölkerung eines

Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können (Art. 33 Abs. 4 VPG). Von 30 auf 20 Minuten verkürzt wurde sodann diejenige Zeit, in der 90% der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons eine Finanzdienstleistung der Post zu Fuss oder mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sein muss (Art. 44 Abs. 1 VPG). Zusätzlich muss in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein; in städtischen Gebieten und Agglomerationen muss mindestens ein bedienter Zugangspunkt pro 15 000 Einwohnerinnen und Einwohner oder Beschäftigte gewährleistet sein (Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG). Ferner wird die Post verpflichtet, den mit Bevölkerung und Politik geführten Dialog zu intensivieren. Diese Teilrevision der VPG wird Mehrkosten von 10 Mio. bis 40 Mio. Franken jährlich auslösen. Daneben investiert die Post in den nächsten Jahren schweizweit rund 40 Mio. Franken in die Modernisierung von 300 eigenbetriebenen Filialen, so z. B. in Embrach, Uster, Wetzikon und Zürich Neumünster.

Zwar strebt die Post nach eigenen Angaben mit dem Umbau im Postnetz keine schwarze Null an (www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/postnetz-der-zukunft; zuletzt besucht am 20. November 2019, um 12.09 Uhr). Das Defizit soll aber auf einem erträglichen Niveau stabilisiert werden. Ziel ist es, auch in Zukunft die Grundversorgung aus eigenen Mitteln, also ohne Subventionen, bezahlen zu können. Hier leistet «PostNetz» mit einer deutlichen Reduktion des Defizits seit 2016 (–193 Mio. Franken) einen wichtigen Beitrag (2017: –159 Mio. Franken; 2018: –94 Mio. Franken).

Die Post hat die Pflicht, haushälterisch mit den Mitteln umzugehen und ihre Strategie im Hinblick auf den technologischen und gesellschaftlichen Wandel sowie auf die Zukunft auszurichten, wobei es sich hierbei um einen fortlaufenden und fortwährend zu überprüfenden Prozess handelt. Wie andere Unternehmen muss auch die Post auf das sich stark und rasch verändernde Nachfrageverhalten der Bevölkerung reagieren können. Andernfalls ist das Verkaufsnetz nicht selbsttragend und muss mit Quersubventionen unterhalten werden. Das ist auf lange Sicht nicht tragbar, zumal auch andere Ertragsquellen der Post wegfallen werden. Das Bestreben der Post, die langfristige Finanzierung der postalischen Grundversorgung sicherzustellen, indem sie ihr Netz fortlaufend weiterentwickelt und insbesondere auf kostengünstigere Formate wie Agenturen setzt, ist zu unterstützen. Mit diesen Massnahmen werden sowohl die Defizite im «PostNetz» verkleinert als auch der Kundschaft mehr und flexiblere Möglichkeiten zur Verfügung gestellt, ihre Postgeschäfte zu erledigen. Damit zeigt die Post, dass sie im Rahmen der rechtlichen Grundlagen die Kundenbedürfnisse zweckmässig und umsichtig bewältigt und den betriebswirtschaftlichen Spielraum dynamisch und proaktiv wahrnimmt. Es ist daher insbesondere auch

zu vermeiden, dass die Bundespolitik in kurzen Abständen Einfluss auf den Grundauftrag nimmt und der Post insbesondere regionale Auflagen macht, die ihre Konkurrenzfähigkeit schwächt und die Kostenstruktur zementiert.

Die Veränderungen bei der Post werden in der Bevölkerung zwar teilweise kontrovers diskutiert. Insgesamt weist jedoch die Entwicklung in Richtung Erhöhung der Präsenzzeiten, sei dies online oder in Form von längeren Öffnungszeiten. Die Post hat im Kanton Zürich zurzeit 227 Filialen (114 eigenbetriebene Postfilialen und 113 Partnerfilialen, z. B. auch in 44 Migros-Filialen) und in 51 Ortschaften können Kundinnen und Kunden Postgeschäfte direkt an der Haustüre bei der Postbotin oder dem Postboten erledigen (Hauservice), womit insgesamt 278 Zugangspunkte bestehen. Die enge Zusammenarbeit mit Migros, Volg und Kiosken bei der Zurverfügungstellung von Verkaufspunkten führt zu einer Stärkung beider Seiten und ist positiv zu beurteilen. Die Qualität der postalischen Dienstleistungen, die sich im anspruchsvollen und dynamischen Spannungsfeld zwischen Wettbewerb/Wirtschaftlichkeit und Service public/Regulierung befinden, ist nach wie vor sehr hoch. Ebenso ist das Dienstleistungsnetz immer noch sehr eng.

Die Post hat für die Bevölkerung und die Wirtschaft eine herausragende Bedeutung und ihre Aktivitäten sowie Pläne sind für die Schweiz von grosser Tragweite. Substanzielle Einschränkungen bei den postalischen Dienstleistungen sind weder politisch opportun noch rechtlich möglich. Angesichts der sich stark verändernden Kundenbedürfnisse ist die Erhaltung und Finanzierung einer teuren Strukturpolitik – tendenziell zulasten der urbanen Ballungsgebiete – weder im Interesse der Bevölkerung noch der Postkundinnen und -kunden des Kantons Zürich. Ebenso wenig sind höhere Tarife und Quersubventionen eine valable Alternative. Der Verschiebung der Nachfrage und der damit einhergehenden Einnahmefälle ist ebenso mit marktwirtschaftlichen Massnahmen Rechnung zu tragen wie dem Marktpotenzial in anderen Bereichen. Die mit dem Umbau des Postnetzes einhergehende Verminderung des Defizits zeigt, dass die Post offenbar strategisch auf dem richtigen Weg ist. Ein Moratorium ist weder nötig noch sinnvoll, dieses würde lediglich die Position der Post schwächen und überwiegend die städtischen Kantone belasten.

Insofern unterstützen wir die Beurteilung der Minderheit der STGK, wonach die Post als Unternehmen betriebswirtschaftliche Aspekte berücksichtigen muss. Wir beantragen, die parlamentarische Initiative, KR-Nr. 50/2018 betreffend Standesinitiative für ein Schliessungsmoratorium für Poststellen bis zum Vorliegen und der Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung, abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

An ihrer Sitzung vom 24. Januar 2020 hat die Kommission für Staat und Gemeinden die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. An ihrer Sitzung vom 7. Februar 2020 hat die Kommission der parlamentarischen Initiative mit 9:5 Stimmen zugestimmt.

Aus Sicht der Kommissionsminderheit ist das Instrument der Standesinitiative nicht das richtige Instrument. Sie lehnt die parlamentarische Initiative daher ab.

Die Mehrheit der Kommission unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative nach wie vor. Sie sieht in dem Instrument der Standesinitiative die Möglichkeit, sich auf Bundesebene Gehör zu verschaffen, damit die Schliessung von Poststellen vorläufig gestoppt wird, bis eine adäquate Poststellenplanung vorliegt.

Die Kommissionsmehrheit beantragt dem Kantonsrat daher, der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 50/2018 zuzustimmen.