



Bewertungsentscheid (Auszug)

Prospektive Bewertung PostCom (Ordnungssystem 2013), 2013

Aktenbildende Stelle	Eidgenössische Postkommission (PostCom)
Anbietende Stelle	Eidgenössische Postkommission (PostCom)
Datum Genehmigung	29. November 2013

1 Anlass und Gegenstand der Bewertung

Gemäss der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GE-VER-Verordnung) prüft das Bundesarchiv (BAR) die Ordnungssysteme (OS) aller anbietepflichtigen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung und nimmt diese ab. Dabei führt das BAR – in Zusammenarbeit mit der Verwaltungseinheit – auch eine vollständige prospektive Bewertung aller Rubriken des OS durch. In diesem Zusammenhang wurde das Ordnungssystem der PostCom zur prospektiven Bewertung eingereicht.

2 Aufgaben und Kompetenzen der aktenbildenden Stelle (PostCom)

Die Eidgenössische Postkommission nimmt Aufgaben im Bereich der Aufsicht über die Marktordnung und Grundversorgung, der Überwachung des Einhalts des Quersubventionierungsverbots, der Beobachtung des Postmarktes sowie der Bestimmung und Umsetzung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen und Verwaltungssanktionen wahr.¹

Gemäss Art. 22 des Postgesetzes übt die PostCom in Umsetzung der Bestimmungen des Gesetzes konkret nachfolgende Tätigkeiten aus:

- a. Sie registriert die Anbieterinnen (Art. 4 Abs. 1);
- b. Sie überwacht, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden und ob Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag geführt werden. (Art. 4 Abs. 3 Bst. b und c);
- c. Sie entscheidet bei Streitigkeiten über den Zugang zu Postfachanlagen und über das Bearbeiten von Adressdaten (Art. 6 und 7);
- d. Sie überwacht die Einhaltung der Informations- und Auskunftspflichten (Art. 9 und 23);
- e. Sie beaufsichtigt die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung (Art. 13–17);
- f. Sie macht Empfehlungen im Falle von geplanten Schliessungen und Verlegungen bedienter Zugangspunkte (Art. 14 Abs. 6);
- g. Sie stellt die Qualitätsprüfung der Grundversorgung mit Postdiensten sicher (Art. 15);
- h. Sie überwacht die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zu den Preisen in der Grundversorgung (Art. 92 Abs. 2 zweiter Satz der Bundesverfassung sowie Art. 16 Abs. 2 und 18 Abs. 3);
- i. Sie überwacht die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes (Art. 19);
- j. Sie sorgt für die Einrichtung der Schlichtungsstelle (Art. 29);
- k. Sie verfolgt und beurteilt Übertretungen (Art. 31);

¹ Botschaft zum Postgesetz vom 20. Mai 2009, BBl 2009 5181, hier 5207f.

l. Sie beobachtet die Entwicklungen des Postmarktes im Hinblick auf eine vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Versorgung aller Landesteile;

m. Sie schlägt dem Bundesrat gegebenenfalls geeignete Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung vor.

Im Bereich der Qualitätsprüfung der Grundversorgung prüft die PostCom die korrekte Abbildung des Angebots durch die Dienstleistungspalette der Post und genehmigt Methoden und Messinstrumente für Laufzeitmessungen der postalischen Beförderung sowie für die Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes.² Die Post muss über die Einhaltung der vorgegebenen Werte Nachweis erbringen. Die PostCom prüft die Resultate der jährlichen Messung und veröffentlicht die Ergebnisse der Prüfung (Art. 53 Abs. 3 VPG).

Bei umstrittenen Schliessungen von Poststellen prüft die PostCom auf Antrag der betroffenen Gemeinde, ob der Zugang zur Grundversorgung gewährleistet werden kann und gibt ihre Empfehlungen hierzu ab.³ Diese Aufgabe hat die PostCom von der Kommission Poststellen, welche mit Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung per 1. Oktober 2012 aufgelöst wurde, übernommen.

Im Bereich der Finanzierung der Grundversorgung genehmigt die PostCom die von der Post vorgenommene Berechnung der Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung (Art. 56 VPG). Vorgängig hat sie das Szenario ohne die Verpflichtung zur Grundversorgung zu genehmigen (Art. 49 Abs. 2 VPG). Sie überwacht die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots, indem sie zum einen den jährlichen Nachweis der Post prüft (Art. 55 Abs. 3 VPG), zum anderen auf Anzeige hin oder von Amtes wegen die Prüfung des Nachweises im Einzelfall im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens vornimmt. Ausserdem ist die PostCom Adressatin der durch ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen vorgenommenen Prüfung diverser regulatorischer Vorgaben (Art. 57 VPG). Weiter prüft die PostCom, ob die Preise für Briefe und Pakete im Bereich der Grundversorgung (nur Einzelsendungen) distanzunabhängig sind (Art. 47 Abs. 2 VPG).

Im Bereich der Aufsicht über den Postmarkt registriert die PostCom die meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten und beaufsichtigt diese dahingehend, dass sie die mit der Meldepflicht verbundenen Pflichten erfüllen (Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen; Verhandlungsführung über einen Gesamtarbeitsvertrag GAV; Einhaltung von Informations- und Auskunftspflichten) etc. Sie ermittelt periodisch die branchenüblichen Arbeitsbedingungen und legt Mindeststandards fest (Art. 61 VPG). Ausserdem ist die PostCom zuständig bei Streitigkeiten zwischen Postdiensteanbieterinnen über den Zugang zu Postfachanlagen oder über den Austausch von Datensätzen (Adressdaten aus Kundenaufträgen) und verfügt auf Antrag einer Partei den Vertragsabschluss.

Die PostCom unterbreitet dem Bundesrat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeiten und orientiert hierzu auch die Öffentlichkeit.

3 Ergebnis der Bewertung

Die Rubriken Allgemeines und Verschiedenes im OS PostCom wurden für das gesamte Ordnungssystem entsprechend dem Muster bewertet, wonach *Allgemeines* archivwürdig ist, wenn die Mehrheit der anderen Rubriken der gleichen Gruppe ebenfalls archivwürdig sind. Für Unterlagen unter *Verschiedenes* sieht PostCom demgegenüber im gesamten OS keine Archivierung vor.

Bei den Rubriken, welche in Auswahl archivwürdig bewertet sind (qualitative Auswahl, Selektion), sieht PostCom jeweils eine Dossierstruktur vor, welche die Umsetzung der Auswahlmethode (z.B. nur Dossiers mit Protokollen etc.) ermöglicht.

In der Hauptgruppe **0 Führung und Querschnittsaufgaben** wurden Unterlagen im Bereich der eigenen Rechtsgrundlagen PostCom (Gutachten, Geschäfts- und Gebührenreglement etc.), zur strategischen Führung des Fachsekretariats und zu den Kommissionssitzungen aus rechtlich-administrativer Sicht archivwürdig bewertet. In Auswahl archivwürdig bestimmt hat die PostCom weiter Unterlagen zu

² Vgl. Webseite der PostCom, http://www.postcom.admin.ch/de/themen_qualitaet.htm (11.10.2013).

³ Ebd., http://www.postcom.admin.ch/de/themen_poststellennetz.htm (11.10.2013).

Bundesrats- und Parlamentsgeschäften sowie zum Verkehr mit eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden aus dem Aufgabenbereich der PostCom bzw. wo die Kommission die Federführung inne hat (Kriterium *Rechtliche Relevanz*). Unterlagen zur Strategie und Konzeption der Kommunikation sowie zu Tätigkeiten im Bereich der externen Kommunikation sind gemäss PostCom ebenfalls vollständig zu archivieren (kein Sampling im Bereich der Medienmitteilungen etc. aufgrund des geringen Umfangs der Dossiers).

Damit wird der Nachweis über die strategischen und operativen Tätigkeiten der PostCom und die Entwicklung derselben geführt, die Auseinandersetzung der Kommission mit den rechtlichen Grundlagen ihrer Tätigkeiten aufgezeigt sowie die Wahrnehmung von gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben, u.a. etwa im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, dokumentiert.

Ebenfalls archiviert werden die Unterlagen zur Aufsichtstätigkeit der PostCom über die in Kapitel 2.1 des Bewertungsentscheides beschriebene Schlichtungsstelle (Positionen 011.3 und 035 des OS PostCom) sowie in Auswahl die Tätigkeiten der Kommission im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit (Selektion: eigene Beiträge PostCom).

Das BAR sieht aus historisch-sozialwissenschaftlicher Sicht ergänzend die Unterlagen zu den Geschäftsleitungssitzungen für die Archivierung vor (Position 031.1 des OS PostCom). Dies im Hinblick auf den damit erbrachten Nachweis der Verwaltungsführung des für die Vorbereitung und Durchführung der Fachgeschäfte der Kommission zuständige Fachsekretariat der PostCom sowie auch als Ergänzung zu der strategischen Ausrichtung auf Ebene der Kommission (Kriterium *Entwicklungen/Verlauf*).

Im Hinblick auf die Rolle der PostCom als Aufsichtsbehörde über die Grundversorgungsdienstleistungen der Post und auch in Bezug auf Entscheide bzw. Gutachten zu (umstrittenen) Schliessungen von Poststellen, bewertet das BAR ebenfalls die Position *053.6 Zugang zu amtlichen Dokumenten* archivwürdig. Dies um nachvollziehbar zu machen, wie und in welcher Form der Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss BGÖ, d.h. die Forderung nach Transparenz in Bezug auf Geschäfte und Entscheidungen der PostCom wahrgenommen wurde.

Im Bereich **1 Support und Ressourcen** entschied man sich grösstenteils gegen eine Archivierung der Unterlagen, da sie die operativen und administrativen Aufgaben der PostCom abbilden und nur für eine begrenzte Zeitspanne nachweisbar bleiben müssen. Ausnahme bilden Unterlagen zur Finanzplanung und Budgetierung, welche aus rechtlich-administrativer Sicht archivwürdig bewertet wurden (Kriterium *Rechtliche Relevanz*). Das BAR bewertet schliesslich die Positionen zur Organisation der Aktenführung vollständig und zum Personal in Auswahl (Sampling, Methodenvorschlag BAR folgt) archivwürdig.

Die Überwachung und Qualitätsprüfung der Grundversorgungsdienstleistungen, die Registrierung und Überwachung der AnbieterInnen von Postdiensten und die Beobachtungen der Entwicklungen des Postmarktes sowie die Aufsicht über denselben gehören zu den zentralen gesetzlichen Aufgaben der Postkommission. Die Rubriken in den **Hauptgruppen 2 bis 4** wurden daher grösstenteils als archivwürdig bewertet, so dass nachweisbar bleibt, wie die entsprechenden Geschäfte geführt wurden. Darüber hinaus kommt den Aufgaben und Kompetenzen der PostCom auch eine gesellschaftspolitische Bedeutung zu, insofern als dass sich diese im Spannungsfeld der Interessen der AnbieterInnen von Postdienstleistungen, den Anliegen der KonsumentInnen, d.h. der Bevölkerung sowie dem staatlichen Auftrag zur Erfüllung der Grundversorgungsdienstleistungen durch die Post bewegen. Eine umfangreichere Übernahme der Unterlagen PostCom scheint damit gerechtfertigt.

Im Rahmen der Wahrnehmung der Aufsichts- und Überwachungstätigkeiten der Kommission sind die Geschäftsdossiers in bestimmten Bereichen mit Dokumentationsgut bzw. Unterlagen Dritter (v.a. Post und andere PostdiensteanbieterInnen) durchsetzt, welche die PostCom als Grundlage für die Aufgabenerfüllung benötigt. Diesem Umstand wurde – wo eine Abgrenzung möglich ist – bei den entsprechenden Rubriken mit der Archivierung der Unterlagen nur in Auswahl (r+a S, Selektion: eigene Beiträge PostCom) Rechnung getragen.