



## Empfehlung Nr. 3/2014

vom 6. November 2014

### der Eidgenössischen Postkommission PostCom

in Sachen

#### Poststelle 6537 Grono GR

Die Post eröffnete der Gemeinde Grono mit Schreiben vom 27. Mai 2014, dass die Poststelle Grono geschlossen und durch eine Postagentur mit Bedientheke ersetzt werden soll. Die Agentur soll in Zusammenarbeit mit dem Partner Posta Rigestim SA an einer neuen Geschäftsstelle vor dem Schulhaus in einem Gebäude untergebracht werden, in dem Fliesen und Material zur Verlegung von Bodenbelägen ausgestellt werden. Die Gemeinden Grono, Lostalio und Verdabbio gelangten mit Schreiben vom 27. Juni 2014 an die PostCom zwecks Überprüfung des Entscheids der Post.

### I. Die PostCom stellt fest, dass

1. es sich beim strittigen Fall um die Schliessung einer bestehenden Poststelle im Sinne von Art. 34 Postverordnung (VPG) handelt;
2. die Eingabe der Gemeinden Grono, Lostalio und Verdabbio frist- und formgerecht eingegangen ist (Die Eingabe wurde von einem Anwalt eingereicht. Dieser ist, wie aus den eingereichten Vollmachten hervorgeht, von den drei Gemeinden gehörig bevollmächtigt.);
3. die Gemeinde Grono als Standortgemeinde der Poststelle eine betroffene Gemeinde im Sinne von Art. 34 Abs. 3 VPG ist (Offen gelassen wird, ob die Nachbargemeinden Lostalio und Verdabbio ebenfalls betroffene Gemeinden im Sinne dieser Bestimmung sind.).

Die Voraussetzungen zur Anrufung der PostCom sind somit erfüllt.

### II. Die PostCom überprüfte insbesondere, ob

1. die Post vor der Schliessung der Poststelle die Behörden der betroffenen Gemeinden angehört hat (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a VPG) und
2. eine einvernehmliche Lösung gesucht wurde (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a VPG).

Da die oben genannten formellen Kriterien nicht erfüllt sind, wurden die weiteren Voraussetzungen für die Schliessung einer Poststelle nicht überprüft. Es wird somit offen gelassen, ob die vorgesehene

Massnahme die materiellen Vorgaben der Postverordnung berücksichtigt hätte.

### **III. Die PostCom kommt zu folgender Beurteilung**

1. Die Poststelle Grono ist eine von sieben Poststellen, die während rund neun Jahren von privaten Postunternehmern betrieben wurde. Angeboten wurden Post-, Zahlungsverkehrs- und Finanzdienstleistungen der Post. Das Angebot ist vergleichbar mit den von der Post betriebenen Poststellen. Bis 30. Juni 2014 konnten die Postunternehmer sogar Bareinzahlungen entgegen nehmen. Diese Dienstleistung musste aufgrund einer Intervention der FINMA aus dem Angebot gestrichen werden. In Zusammenhang mit der Überführung der Post in drei eigenständige Aktiengesellschaften nimmt die FINMA die Haltung ein, dass sie die Abwicklung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen ohne direkte Vertragsverhältnisse zwischen der PostFinance AG und den privaten Postunternehmern längerfristig nicht tolerieren kann. Angesichts der kleinen Anzahl von privaten Postunternehmern und dem mit einer entsprechenden Umstellung verbundenen Aufwand, entschied die Post, das Betriebsformat „Postunternehmer“ aufzugeben und in andere Betriebsformate zu überführen. Die Aufgabe des Betriebsformats Postunternehmer kann durch die PostCom nicht beurteilt werden. Zur Beurteilung steht nur die Schliessung der Poststelle von Grono.
2. Die Post kündigte die Verträge mit den Postunternehmern im Juni 2013 fristgerecht per Ende 2014. Als Ersatzlösung plant die Post in Grono in Zusammenarbeit mit dem bisherigen Postunternehmer „Posta Rigestim SA, 6557 Cama“ eine Postagentur mit Bedientheke an einer neuen Geschäftsstelle. Die Liegenschaft, in welcher die bisherige Poststelle betrieben wurde, soll angesichts des hohen Investitionsbedarfs aufgegeben werden.
3. Die Post eröffnete der Gemeinde Grono ihren Entscheid über die Schliessung der Poststelle und die Eröffnung einer Agentur schon am 27. Mai 2014. Einen Tag später wurde die Bevölkerung in einem Flugblatt informiert. Nachdem die Gemeinde Grono am 27. Juni 2014 gegen diesen Entscheid zusammen mit zwei Nachbargemeinden an die PostCom gelangte, erstellte die Post ein Dossier. Dazu nahmen die Gemeinden mit Eingabe vom 17. September 2014 Stellung. Die Gemeinden wiesen in ihren Eingaben auf die verschiedenen formellen Probleme im Vorgehen der Post hin, stellten Beweisanträge und machten Vorbehalte bezüglich Einhaltung der materiellen Vorgaben für die Schliessung einer Poststelle. Die Post hatte Gelegenheit, sich zu den Eingaben der Gemeinden zu äussern.
4. Nach Art. 34 Abs. 1 VPG muss die Post vor Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur die Behörden der betroffenen Gemeinden anhören und eine einvernehmliche Lösung anstreben. Aufgrund des vorliegenden Dossiers gelangt die PostCom zum Schluss, dass der von der Post mit der Gemeinde Grono geführte Dialog den Anforderungen nach Art. 34 Abs. 1 VPG nicht genügt. Zu diesem Schluss gelangte die PostCom insbesondere weil:
  - nur zwei und nicht wie üblich drei Gespräche mit der Gemeinde geführt wurden (erstes Treffen am 22. April 2014 und zweites Treffen am 22. Mai 2014);
  - nur ein Monat (und nicht wie üblich mehrere Monate) zwischen dem ersten und dem zweiten Gespräch lag;
  - die Post der Gemeinde nur wenige Tage nach dem zweiten Gespräch vom 22. Mai 2014 bereits den Entscheid eröffnete. Das Dialogverfahren dauerte somit nur rund einen Monat (und nicht wie üblich ca. 9 - 14 Monate);

- die Nachbargemeinden (Cama, Leggia, Lostalio, Grono und Verdabbio) nicht informiert wurden; und
- der Vertrag mit dem Postunternehmer schon rund zehn Monate vor dem ersten Gespräch mit der Gemeinde Grono gekündigt wurde.

Die PostCom hat zur Kenntnis genommen, dass die Post aufgrund der Vorgaben der FINMA unter Zeitdruck stand, das Modell Postunternehmer per Ende 2014 einzustellen. Indessen waren diese Vorgaben schon im Jahr 2013 bekannt, da sie zur Kündigung der Verträge mit den Postunternehmern im Jahr 2013 führten. Die Post unterrichtete die FINMA über die geplante Aufhebung des Modells Postunternehmer schon Ende Januar 2014. Das Gespräch mit den betroffenen Gemeinden hätte daher schon in einem früheren Zeitpunkt (nicht erst im April 2014) aufgenommen werden können. Dann hätte genug Zeit für ein ordentliches Verfahren zur Verfügung gestanden. Mit der Aufnahme des Dialogs mit der Gemeinde Grono erst im April 2014 schuf die Post für das nachfolgende Dialogverfahren unrechtmässig einen „fait accompli“ für die zeitliche Abfolge. Mit der Kündigung des Vertrages des Postunternehmers und der Information der FINMA über das weitere Vorgehen Monate bevor überhaupt der Dialog mit der Gemeinde aufgenommen wurde, schuf die Post auch einen „fait accompli“ bezüglich Schliessung der Poststelle. Insofern kann nicht von einem Dialogverfahren mit den betroffenen Gemeinden im Sinne von Art. 34 Abs. 1 VPG gesprochen werden.

5. Zum Einbezug der betroffenen Nachbargemeinden in den Dialog nach Art. 34 Abs. 1 VPG ist anzuführen, dass nach Ansicht der PostCom diese Bestimmung die Anhörung aller betroffenen Gemeinden vorschreibt. Art. 34 Abs. 1 VPG (und ebenso Art. 14 Abs. 6 PG) verlangen in allen drei Amtssprachen identisch, dass die Post bei Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur (Singular) die betroffenen Gemeinden (Plural) anhört. Der angemessene Einbezug von Nachbargemeinden, die selber über keine Poststelle mehr verfügen und sich deshalb in Richtung der zu schliessenden Poststelle orientieren, scheint somit evident.
6. Die PostCom prüft nach Art. 34 Abs. 5 VPG, ob die Post die Vorgaben nach Art. 34 Abs. 1 VPG eingehalten hat, das heisst, ob die Post vor der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur die Behörden der betroffenen Gemeinden angehört und eine einvernehmliche Lösung angestrebt hat. Im vorliegenden Fall erachtet die PostCom dieses Kriterium als nicht erfüllt und verzichtet daher auf die Überprüfung der anderen Kriterien, die sie normalerweise überprüft. Der Grund dafür ist der ganz besondere Stellenwert, der der Durchführung des Dialogverfahrens mit der Gemeinde unter den Vorgaben für die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur zukommt. Die materiellen Vorgaben der VPG für entsprechende Massnahmen der Post beschränken sich im Wesentlichen auf die Einhaltung der jährlich berechneten nationalen Erreichbarkeitswerte (Art. 33 Abs. 4 VPG) und die Aufrechterhaltung mindestens einer Poststelle pro Raumplanungsregion (Art. 33 Abs. 2 VPG) sowie die Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten (Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG). Auch aus formeller Sicht gibt das Postrecht den Gemeinden nicht die Möglichkeit, mit Rechtsmitteln wie einer Beschwerde oder einer Klage gegen den Entscheid der Post vorzugehen. Die Gemeinden haben einzig die Möglichkeit, eine Eingabe an die PostCom zu machen (Art. 34 Abs. 3 VPG). Dabei kann die PostCom den Entscheid der Post aber nicht frei, sondern nur im Hinblick auf einige wenige im Recht genannte Kriterien überprüfen (vgl. insb. Art. 34 Abs. 5 VPG). Zudem kann sie keinen für die Post verbindlichen Entscheid fällen, sondern nur eine für die Post nicht verbindliche Empfehlung abgeben (Art. 34 Abs. 7 und 8 VPG). Die wirklich zentrale Vorgabe, die das Postrecht für die Schliessung und Verlegung von Poststellen und Postagenturen enthält, ist die Pflicht der Post zur Führung des Dialogs mit den betroffenen Gemeinden. Verletzt die Post diese Pflicht, muss sie deshalb den Dialog mit der Gemeinde

nachholen, und zwar selbst dann, wenn die anderen Voraussetzungen für die Schliessung der Poststelle vorliegen würden.

7. Diese Praxis entspricht der Praxis, welche die Vorgängerbehörde der PostCom, die Kommission Poststellen, gestützt auf eine identische Bestimmung im alten Recht (Art. 7 Abs. 1 der Postverordnung vom 26. November 2003) entwickelt hat. Im Fall der Poststellen Schaffhausen Unterstadt und Schaffhausen St. Niklausen (Empfehlung der Kommission Poststellen vom 31. Januar 2005) hielt die Kommission Poststellen fest, dass die blossе Anhörung der Behörden der betroffenen Gemeinde nicht genüge. „Die Post hat vielmehr auch ausdrücklich die Pflicht, eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Eine blossе Information der betroffenen Gemeinde und das Einräumen einer Gelegenheit zur Stellungnahme genügen den Anforderungen nicht.“ Nachdem die Kommission Poststellen zum Ergebnis gelangte, dass die Post in diesem Fall die formellen Anforderungen nicht erfüllt hat, verzichtete sie „darauf, das Dossier noch unter materiellen Aspekten zu prüfen.“ Die fehlende Überprüfung von Alternativen und die Führung von nur zwei Gesprächen führte auch im Fall der Poststelle Ennetbürgen zu einer negativen Empfehlung (Empfehlung vom 24. September 2012). Im Fall der Poststelle Au (Empfehlung vom 24. September 2012) bemängelte die Kommission Poststellen, dass die Post noch bevor sie sich an die Gemeinde wandte, um Gespräche über die Postversorgung im Ortsteil Au zu führen, bereits das Postlokal kündigte. Die Post „machte dann der Gemeinde gegenüber geltend, keine geeigneten Räume für eine neue Filiale gefunden zu haben. Das ist angesichts der kurzen Zeitspanne zwischen dem ersten Gespräch Ende Januar und der Entscheideröffnung Ende Mai nicht weiter verwunderlich. Die Kommission ist befremdet über dieses Vorgehen, das die Stadt Wädenswil vor vollendete Tatsachen stellte. Das Kriterium der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung wurde damit nicht erfüllt.“ Die vorliegende Empfehlung steht somit in Einklang mit der Praxis der Kommission Poststellen und kann als deren Weiterführung betrachtet werden. Alle Empfehlungen der Kommission Poststellen sind im Übrigen publiziert auf der Website der PostCom unter [http://www.postcom.admin.ch/de/dienstleistungen\\_fruhere\\_empfehlungen\\_kommission\\_Poststellen.htm](http://www.postcom.admin.ch/de/dienstleistungen_fruhere_empfehlungen_kommission_Poststellen.htm).

8. Der Vertrag mit dem Postunternehmer wurde gekündigt und wie aus dem Dossier hervorgeht, hat der Postunternehmer den Mietvertrag für das Lokal, in dem die bisherige Poststelle betrieben wird, gekündigt. Für die Dauer der Verhandlungen mit der Gemeinde ist daher die Weiterführung der Poststelle im bisherigen Lokal nicht möglich. Selbst wenn die Post in einem anderen Lokal eine Poststelle mit eigenem Personal betreiben würde, käme es zu einer Verlegung der Poststelle, für welche nach Art. 34 Abs. 1 VPG ebenfalls ein Dialog mit den Gemeinden geführt werden muss. Es liegt in der Verantwortung der Post für eine angemessene Übergangslösung während der Dauer des Dialogverfahrens mit den Gemeinden zu sorgen. Sofern die Post bis zum Abschluss des Dialogs mit den Gemeinden die geplante Postagentur als Übergangslösung realisieren will, hat die Post dafür Sorge zu tragen, dass der Ausgang des Dialogverfahrens trotzdem offen bleibt und die realisierte Übergangslösung den Ausgang des Dialogverfahrens nicht präjudiziert.

Es ist hervorzuheben, dass die PostCom nicht eine Praxis begründen will, die der Post ermöglicht, bei Verletzung der Verfahrensvorschriften der VPG Übergangslösungen nach eigenem Belieben einzuführen. Sofern die PostCom in Zukunft ähnliche Fälle beurteilen muss, behält sie sich vor, ein Aufsichtsverfahren nach Art. 22 Abs. 2 Bst. e in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 PG zu eröffnen.

9. Die Aufsicht über die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs obliegt nach Art. 63 Bst. a VPG dem BAKOM. Zur Beurteilung von geplanten Schliessungen von Poststellen

holte die PostCom deshalb bisher eine Stellungnahme des BAKOM ein. Weil die PostCom im vorliegenden Verfahren keine materielle Beurteilung vornimmt, wurde auf das Einholen einer Stellungnahme des BAKOM verzichtet.

## **IV. Empfehlung**

Die PostCom empfiehlt der Post, den Dialog mit der Gemeinde Grono erneut aufzunehmen. Zudem sind auch die betroffenen Nachbargemeinden angemessen in den Dialog einzubeziehen oder zumindest anzuhören.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein  
Präsident

Dr. Michel Noguét  
Leiter Fachsekretariat

### Mitteilung an:

- Signor Avv. Andrea Toschini, Notaio del Circolo di Mesocco, Casa Moesa, 6535 Roveredo
- Post CH AG, Viktoriastrasse 21 / Postfach, 3030 Bern
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales, Reichsgasse 35, 7000 Chur

Diese Empfehlung wird auf der Website der PostCom publiziert.