



## Empfehlung Nr. 15/2017

vom 24. August 2017

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG (im Folgenden Post)

in Sachen

### Poststelle Genève 13 Charmilles

Die Post eröffnete der Stadt Genf mit Datum vom 24. Oktober 2016, dass die Poststelle Genève 13 Charmilles in das ca. 350 m entfernte Einkaufszentrum Planète Charmilles verlegt werden soll. Mit Schreiben vom 24. November 2016 wendete sich der Conseil administratif der Stadt Genf an die PostCom zwecks Überprüfung dieses Entscheids. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 24. August 2017.

#### I. Die PostCom stellt fest, dass

1. es sich beim strittigen Fall um die Verlegung einer bestehenden Poststelle im Sinne von Art. 34 Postverordnung (VPG) handelt;
2. die Gemeinde als Standortgemeinde der Poststelle eine betroffene Gemeinde im Sinne von Art. 34 Abs. 3 VPG ist;
3. die Eingabe der Gemeinde frist- und formgerecht erfolgt ist (Die Eingabe wurde von einem Anwalt eingereicht. Dieser ist, wie aus der eingereichten Vollmacht hervorgeht, gehörig bevollmächtigt).

Die Voraussetzungen zur Anrufung der PostCom sind somit erfüllt.

#### II. Die PostCom überprüft insbesondere, ob

1. die Post vor der Verlegung der Poststelle die Behörden der betroffenen Gemeinden angehört hat (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a VPG) und
2. mit den betroffenen Gemeinden einvernehmliche Lösungen gesucht wurden (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 Verlegung einer Poststelle nicht überprüft. Es wird somit offen gelassen, ob die von der Post vorgesehene Massnahme die materiellen Vorgaben der VPG berücksichtigt hätte.

### III. Die PostCom kommt zu folgender Beurteilung

1. Die Post will die Poststelle Genève 13 Charmilles in das rund 350 Meter entfernte Einkaufszentrum Planète Charmilles verlegen. Die Post muss die Behörden der betroffenen Gemeinden nicht nur vor der Schliessung, sondern auch vor der Verlegung einer Poststelle oder Postagentur anhören und eine einvernehmliche Lösung anstreben (Art. 34 Abs. 1 VPG). Die Post nahm an, dass die Stadt Genf nichts gegen die Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles einzuwenden habe, zumal die Poststelle am neuen Ort sogar über einen zusätzlichen Schalter verfügen sollte. Deshalb gelangte die Post nicht - wie üblich - an die Stadt Genf mit dem Vorschlag für einen Gesprächstermin, sondern übergab den Vertretern der Stadt Genf am Rande eines Gesprächs zur Zukunft der Postfachanlagen in der Stadt Genf sogleich eine Dialogbestätigung betreffend Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles. Durch Unterzeichnung dieser Dialogbestätigung hätte die Stadt Genf bestätigt, dass sie zur Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles genügend angehört worden sei und auf die Anrufung der PostCom verzichte.
2. Nachdem die Stadt Genf gegen dieses Vorgehen opponierte, erfolgte am 6. September 2016 eine Besprechung zwischen Vertretern der Post und der Stadt Genf zur geplanten Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles. Dieses Gespräch führte zu keiner einvernehmlichen Lösung. Die Post eröffnete der Stadt Genf mit Datum vom 24. Oktober 2016 den Entscheid über die Verlegung der Poststelle. Dagegen rief die Stadt Genf mit Eingabe vom 24. November 2016 die PostCom an. Die Post erstellte ein Dossier. Die Stadt Genf erhielt Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.
3. Die PostCom führte auf Antrag der Stadt Genf mit den Parteien am 27. Juni 2017 in Genf eine Schlichtungsverhandlung durch (Art. 34 Abs. 4 VPG). Die Schlichtungsverhandlung führte zu keiner einvernehmlichen Lösung zwischen den Parteien und die Post lehnte die Wiederaufnahme des Dialogs mit der Stadt Genf ab.
4. Zu prüfen ist, ob die Post die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt hat:
  - 4.1. Das Recht auf Anhörung beinhaltet, dass die Gemeindebehörden sich auf die Gespräche mit der Post vorbereiten können. Die Post muss die Gemeindebehörden also unter Bekanntgabe der Traktanden zu den Gesprächen einladen und zwar in einem Zeitrahmen, der den Gemeinden Zeit für die erforderlichen Vorbereitungsarbeiten belässt.
  - 4.2. Auch zwischen den Gesprächen ist den Gemeindebehörden genügend Zeit für interne Rücksprachen, die Koordination mit anderen betroffenen Gemeinden und allfällige Abklärungen einzuräumen. Welcher Zeitraum als angemessen gilt, bestimmt sich aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall. Zu berücksichtigen sind neben der Komplexität der Verhältnisse auch die Kapazitäten der Gemeindebehörden. Die PostCom erachtete in der Empfehlung 3/2014 vom 6. November 2014 in Sachen Poststelle Grono – unter Bezugnahme auf die Praxis der Vorgängerbehörde, der Kommission Poststellen – nur zwei Gespräche zwischen Post und Gemeinde im Abstand von einem Monat als ungenügend.
  - 4.3. Die Post protokolliert im Rahmen des Dialogverfahrens nach Art. 34 Abs. 1 VPG die Gespräche mit den Gemeindebehörden und lässt diesen die Protokolle zur Gegenzeichnung zukommen. Dieser von der Post festgelegte Ablauf ist für alle Gespräche im Rahmen des Dialogverfahrens beizubehalten. Wird die geplante Schliessung oder Verlegung der Poststelle oder Postagentur am Rande eines Treffens zu einem anderen Thema angesprochen, bildet dieses

Treffen nicht in dem Sinne Teil des Dialogverfahrens nach Art. 34 Abs. 1 VPG, dass es ein Gespräch im Rahmen des Dialogverfahrens ersetzen könnte.

- 4.4. Art. 34 Abs. 1 VPG verlangt nicht nur, dass die Post die Behörden der betroffenen Gemeinden anhört, sondern dass sie mit ihnen nach einer einvernehmlichen Lösung strebt. Das Anstreben einer einvernehmlichen Lösung bedingt, dass die Post zur Prüfung von Alternativen bereit ist, die die Gemeindebehörden vorschlagen. Die Kommission Poststellen hielt (gestützt auf eine identische Bestimmung im alten Recht: Art. 7 Abs. 1 der Postverordnung vom 26. November 2003) im Fall der Poststellen Schaffhausen Unterstadt und Schaffhausen St. Niklausen (Empfehlung der Kommission Poststellen vom 31. Januar 2005) 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.“ 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). Alle Empfehlungen der PostCom und der Kommission Poststellen sind auf der Website der PostCom publiziert (<https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/empfehlungen-poststellen/>).
- 4.5. Es genügt darüber hinaus nicht, wenn die Post die Gemeindebehörden nur zur Art der gewählten Ersatzlösung anhört, sondern sie muss die Gemeindebehörden auch in die konkrete Ausgestaltung der Ersatzlösung einbeziehen. So muss die Post die Gemeindebehörden etwa zur Auswahl des Agenturpartners anhören und entsprechende Vorschläge und Bedenken der Gemeindebehörden ernsthaft prüfen. Sind mehrere Gemeinden von der Schliessung oder Umwandlung einer Poststelle oder Postagentur betroffen, muss die Post auf Wunsch der betroffenen Gemeindebehörden ein gemeinsames Gespräch mit den Behörden aller betroffenen Gemeinden durchführen.
- 4.6. Aus den oben aufgeführten inhaltlichen Anforderungen an die Dialogführung mit den Gemeindebehörden ergibt sich, dass grundsätzlich mehr als ein Gespräch mit den Gemeindebehörden geführt werden muss. Die genaue Anzahl der erforderlichen Gespräche ergibt sich aus den konkreten Umständen des Einzelfalls. Keine (weiteren) Gespräche sind erforderlich, wenn Gemeindebehörden von sich aus auf (weitere) Gespräche mit der Post verzichten.
5. Im vorliegenden Fall führte die Post mit der Stadt Genf am 6. September 2016 ein Gespräch zur geplanten Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles. Aus dem Protokoll dieses Treffens geht hervor, dass die Post die Stadt Genf über die geplante Verlegung der Poststelle in das Einkaufszentrum Planète Charmilles informierte. Die Stadt Genf erhielt Gelegenheit, sich dazu zu äussern und diese Äusserungen wurden protokolliert: Die Stadt Genf regte als Alternative zur Verlegung der Poststelle an, dass die Post während des Neubaus des Gebäudes, in dem sich heute die Poststelle befindet, ein Provisorium betreibt und dann die Poststelle wieder in den Neubau integriert. Die Post lehnte diese Alternative im Rahmen des Gesprächs vom 6. September 2016 ohne nähere Prüfung mit Hinweis auf die zu hohen Kosten und die Schwierigkeiten beim Betrieb eines Provisoriums ab. Gut eineinhalb Monate nach diesem Gespräch eröffnete die Post der Stadt Genf den Entscheid über die Verlegung der Poststelle ins Einkaufszentrum Planète Charmilles. Die Post sprach die Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles bei zwei anderen Gelegenheiten gegenüber der Stadt Genf an, und zwar am 27. April 2016 anlässlich einer Besprechung zur Zukunft der Postfachanlagen in der Stadt Genf und am 31. August 2016 anlässlich eines Treffens mit dem Immobiliendienst der Post. Von beiden Treffen liegen der PostCom weder Protokolle noch Traktandenlisten vor. Das Ansprechen der geplanten Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur an einem Treffen zu einem anderen Thema kann ohne Traktandierung und Protokollierung nicht als Gespräch im Rahmen der Dialogführung nach Art. 34 Abs. 1 VPG gewertet werden (vgl. oben Ziff. 4.3).
6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Post die Anforderungen von Art. 34 Abs. 1 VPG im vorliegenden Fall nicht erfüllt hat. Die Post hörte die Stadt Genf nur einmal an. Bei diesem Gespräch versuchte die Post der Stadt Genf im Wesentlichen die geplante Verlegung der Poststelle beliebt zu machen, ohne die von der Stadt Genf vorgeschlagene Alternative (Reintegration der

Poststelle in den Neubau) ernsthaft zu prüfen: Erschwerend kommt hinzu, dass die Post vorher durch die übereilte Übergabe der Dialogbestätigung gegenüber der Stadt Genf den Eindruck eines „fait accompli“ erweckt hatte.

7. An der Schlichtungsverhandlung vom 27. Juni 2017 regte die PostCom an, dass die Post den Dialog mit der Stadt Genf (mit einem zeitlichen Rahmen bis Ende Oktober 2017) wieder aufnehme. Die Post lehnte dies ab. Ein Vertreter der Post führte aus, das Gespräch mit der Stadt Genf könne zwar wieder aufgenommen werden, doch ändere dies nichts am Entscheid der Post über die Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles. Angesichts dieser deutlichen Haltung der Post, an ihrem Entscheid festzuhalten, ist tatsächlich zweifelhaft, ob es überhaupt Sinn macht, der Post zu empfehlen, den Dialog mit der Stadt Genf wieder aufzunehmen. Mit solchen Bemerkungen in Gesprächen mit den betroffenen Gemeinden erweckt die Post tatsächlich den Eindruck, der Entscheid sei längst gefallen und der Dialog mit den betroffenen Gemeinden erfolge nur pro forma – eine Rüge, die auch andere Gemeinden in ihren Eingaben an die PostCom vorgebracht haben. Selbst wenn die Post ihre Haltung ändern würde, um offener für Alternativen in den Dialog mit der Stadt Genf zu gehen, erweckte der Auftritt der Post an der Schlichtungsverhandlung den gegenteiligen Eindruck.
8. Die 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 den Dialog mit den betroffenen Gemeinden nachholen, und zwar selbst dann, wenn die geplante Schliessung oder Verlegung der Poststelle oder Postagentur inhaltlich gegebenenfalls nicht zu beanstanden ist (vgl. Empfehlung 3/2014 vom 6. November 2014 in Sachen Poststelle Grono [Ziff. III. 6]). Der Umstand, das sich die Post im Übrigen mit der geplanten Schliessung oder Verlegung der konkreten Poststelle oder Postagentur im rechtlichen Rahmen bewegt, den ihr das Postrecht für die Entwicklung des Poststellennetzes vorgibt, entbindet die Post nicht von der Pflicht zur Führung eines Dialogs mit den betroffenen Gemeinden. Die Anhörung der Gemeinden und die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung gehören ebenfalls zum rechtlichen Rahmen, den das Postrecht der Post für die Entwicklung des Netzes von bedienten Zugangspunkten vorgibt. Ob die Post die Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 VPG an den Dialog mit den Gemeinden eingehalten hat, gehört zu den Kriterien, die die PostCom bei der Abgabe ihrer Empfehlung prüfen muss (Art. 34 Abs. 5 Bst. a VPG). Ist die Verbesserung eines fehlerhaften Dialogs nicht möglich, etwa weil es der Post definitiv an der Bereitschaft zur ordnungsgemässen Durchführung eines Dialoges fehlt, kann die PostCom keine zustimmende Empfehlung zur geplanten Massnahme der Post abgeben. Sie kann in diesem Fall nur eine ablehnende Empfehlung zuhanden der Post abgeben, weil die Post die Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 VPG nicht eingehalten hat. Die PostCom empfiehlt der Post deshalb, den Dialog mit der Stadt Genf nachzuholen. Aufgrund der Umstände des konkreten Falles geht die PostCom davon aus, dass zwei weitere Gespräche mit der Stadt Genf erforderlich sind. Im ersten Gespräch können die Post und die Stadt Genf den zusätzlichen Abklärungsbedarf bestimmen. Im zweiten Gespräch sind die Ergebnisse zu diskutieren und nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen.

#### **IV. Empfehlung**

Die PostCom empfiehlt der Post, den Dialog nach Art. 34 Abs. 1 VPG mit der Stadt Genf wieder aufzunehmen und nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen. Der Dialog soll mindestens zwei weitere Gespräche mit der Stadt Genf umfassen. Die Post kann sich für den Dialog einen Zeitrahmen bis ca. Ende des Jahres 2017 setzen.

Sofern im Rahmen dieses Dialogs keine einvernehmliche Lösung gefunden wird, kann die Post einen Zusatzbericht an die PostCom verfassen. Im Zusatzbericht dokumentiert die Post ihre Bemühungen zur Suche nach einer einvernehmlichen Lösung. Die PostCom wird den Bericht der Stadt Genf zur Stellungnahme zustellen und danach eine inhaltliche Empfehlung zur Verlegung der Poststelle

Genève 13 Charmilles abgeben. Vor Abgabe dieser Empfehlung darf die Post die Poststelle Genève 13 Charmilles nicht verlegen (Art. 34 Abs. 8 VPG).

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein  
Präsident

Dr. Michel Noguet  
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorffallee 4, Postfach, 3030 Bern
- FBT Avocats SA, Me Serge Fasel, Rue du 31-Décembre 47, Case postale 6120, 1211 Genève 6 pour la Ville de Genève, Conseil administratif, Rude de l'Hôtel-de-Ville 4, Case postale, 1211 Genève
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Département de la sécurité et de l'économie (DSE), Place de la Taconnerie 7, Case postale 3962, 1211 Genève 3

Diese Empfehlung wird auf der Website der PostCom publiziert.