



Empfehlung Nr. 16/2018

vom 4. Oktober 2018

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Auvernier NE

Die Post eröffnete dem Gemeinderat Milvignes am 10. April 2018, dass die Poststelle Auvernier geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Der Gemeinderat gelangte mit der Eingabe vom 9. Mai 2018 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 4. Oktober 2018.

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 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 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 Gemeinde angehört hat (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a VPG);
2. eine einvernehmliche Lösung gesucht wurde (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a VPG);
3. die Erreichbarkeit gemäss den Vorgaben von Art. 33 Abs. 4 resp. Art. 44 Abs. 1 VPG nach Realisierung des Entscheids der Post CH AG eingehalten wird (Art. 34 Abs. 5 Bst. b VPG);

4. die Post mit ihrem Entscheid die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt hat (Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG) und die Bedürfnisse von Menschen mit Bewegungsbehinderungen genügend berücksichtigt werden (Art. 14 Abs. 7 Bst. a Postgesetz);
5. nach Umsetzung des Entscheids in der betreffenden Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle mit dem Angebot der Grundversorgung verbleibt (Art. 33 Abs. 2 VPG);

Die Einhaltung der Zugangsverpflichtung im Bereich des Zahlungsverkehrs nach Art. 44 Abs. 1 VPG überprüft das Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Das Resultat seiner Prüfung fliesst in das Verfahren vor der PostCom ein.

III. Die PostCom kommt zu folgender Beurteilung

1. Die Gemeinde Milvignes ist eine politische Gemeinde im Kanton Neuenburg mit rund 9000 Einwohnerinnen und Einwohner. Auf dem knapp 9 km² grossen Gemeindegebiet liegen die Ortschaften Auvernier, Bôle und Colombier. In allen drei Ortschaften gibt es eine Poststelle. Zwei davon, die Poststellen in Auvernier und Bôle, will die Post überprüfen. Dafür nahm die Post im August 2017 das Gespräch mit dem Gemeinderat Milvignes auf. An insgesamt drei Gesprächen und in einem schriftlichen Meinungsaustausch wurde die Zukunft der Postversorgung sowohl in Auvernier als auch in Bôle besprochen. In beiden Gemeinden stand für die Post als Ersatzlösung eine Postagentur im Vordergrund. Doch zog die Post für den Fall, dass kein Agenturpartner gefunden werden könne, auch die Einführung des Hausservices in Betracht.
2. Der Gemeinderat opponierte im Dialogverfahren mit der Post grundsätzlich gegen die Schliessung der beiden Poststellen Bôle und Auvernier. Er weigerte sich, darauf inhaltlich einzutreten. Der Gemeinderat Milvignes forderte die Post vielmehr auf, auf die Schliessung der beiden Poststellen zu verzichten, solange keine Klarheit über die durch die politischen Debatten initiierte Anpassung der Postgesetzgebung bestehe. Im letzten Gespräch mit der Gemeinde am 12. Februar 2018 hatte die Post dem Gemeinderat angekündigt, dass sie die Dossiers «Poststelle Auvernier» und «Poststelle Bôle» trennen werde, weil in Bôle etwas mehr Zeit für die Finalisierung der geplanten Agenturlösung benötigt werde. Die Post werde der Gemeinde Milvignes aber auch einen Entscheid bezüglich Schliessung der Poststelle Bôle zustellen, wenn diesbezüglich keine einvernehmliche Lösung zwischen Post und Gemeinde zustande komme. Bis zum aktuellen Zeitpunkt hat die Post noch keinen Entscheid bezüglich der Zukunft der Postversorgung in Bôle gefällt.
3. Die Post eröffnete der Gemeinde Milvignes am 10. April 2018 den Entscheid über die Schliessung der Poststelle Auvernier mit einer Postagentur als Ersatzlösung. Gegen diesen Entscheid der Post machte der Gemeinderat Milvignes am 9. Mai 2018 eine Eingabe an die PostCom. Darin verlangte er die Weiterführung der Poststelle Auvernier. Subsidiär verlangte er sinngemäss die Rückweisung des Dossiers an die Post mit der Empfehlung, das Dialogverfahren mit der Gemeinde zu ergänzen und den Gemeinderat in die Auswahl des Agenturpartners einzubeziehen. Auf die Argumentation des Gemeinderates wird im Folgenden – soweit für das Verfahren nach Art. 34 Abs. 3 VPG relevant – eingegangen.
4. In der Folge erstellte die Post zu Händen der PostCom ein Dossier zur Poststelle Auvernier. Die Gemeinde Milvignes hatte Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.
 - a) Der Gemeinderat beklagte in der Stellungnahme zum Dossier der Post eine Verletzung des rechtlichen Gehörs: Die Frist für die Stellungnahme zum Dossier der Post sei mit nur sieben Wochen zu kurz bemessen gewesen sei. Das Dossier der Post umfasse ohne Anhänge 36 Seiten und sei nicht gut strukturiert. Die Gemeinde verfüge über keinen Rechtsdienst. Die PostCom solle die Post anweisen, ein klareres, strukturiertes und konziseres Dossier zu erstellen,

das der Gemeinde anschliessend erneut zur Stellungnahme zuzustellen sei. Die Frist von sechs Monaten für die Abgabe einer Empfehlung der PostCom seit Eingabe der Gemeinde sei eine Ordnungsfrist, die hier nicht strikt eingehalten werden könne, zumal die Frist zur Stellungnahme zum Dossier der Post auch noch in die Ferienzeit gefallen sei.

- b) Das Dossier der Post im Umfang von 36 Seiten enthält ein Inhaltsverzeichnis und eine zusammenfassende Übersicht des Dossiers in den drei Amtssprachen der Schweiz. Diese Teil umfasst 16 Seiten. Anschliessend wird im Dossier die Gemeinde vorgestellt. Dieser Teil im Umfang von zwei Seiten enthält eine Tabelle zur Entwicklung der Bevölkerungszahlen und zwei Karten. Es folgt eine Erläuterung der Zugänglichkeit von Poststellen in der Umgebung unter einlässlicher Schilderung der Möglichkeiten, wie diese Poststellen mit dem öffentlichen Verkehr erreicht werden können (vier Seiten). Diese Darstellung beinhaltet insbesondere diverse Karten und Fahrpläne mit den Verbindungen zu den nächstgelegenen Poststellen. Die Präsentation der aktuellen Postversorgung in der Gemeinde enthält einige Angaben zum Poststellenlokal und den Öffnungszeiten sowie eine Übersicht in Tabellenform über die Volumenentwicklung der Poststelle (zwei Seiten). Es werden auf den folgenden drei Seiten die Poststelle und die vorgesehene Ersatzlösung in der Postagentur mit einem Bildteil vorgestellt (inkl. Lageplan zur Postagentur). Im anschliessenden Textteil erläutert die Post auf drei Seiten den Entscheidungsprozess und auf fünf Seiten setzt sie sich mit der Argumentation der Gemeinde auseinander. Die Beilagen zum Dossier bestehen nahezu ausschliesslich aus Dokumenten, welche die Gemeinde bereits kennt (Protokolle der Gespräche zwischen Post und Gemeinde, Korrespondenz zwischen der Post und der Gemeinde, Entscheideröffnung der Post an die Gemeinde und Stellungnahme der Gemeinde). In den Beilagen ist ein kurzer Brief an eine mitbetroffene Nachbargemeinde enthalten, der die Post einen Dialog anbietet und eine E-Mail an die gleiche Gemeinde, mit welcher sie diese Gemeinde über den der Gemeinde Milvignes eröffneten Entscheid informiert.
- c) Das Dossier der Post ist somit klar strukturiert, vom Umfang und Inhalt her nicht übermässig und der Gemeinde bereits grösstenteils bekannt. Dem Umstand, dass die Zeit für eine Stellungnahme zum Dossier der Post teilweise in die Ferienzeit gefallen ist, wurde bereits bei der Fristansetzung Rechnung getragen. Die Gemeinde Milvignes erhielt sieben Wochen Zeit für die Abgabe einer Stellungnahme und nicht wie üblich einen Monat. Eine Gemeinde mit 9000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügt über eine Infrastruktur, die sie in die Lage versetzt, innert angemessener Fristen eine Stellungnahme zu diesem Dossier abzugeben. Die vom Gemeinderat beantragte Fristverlängerung bis am 15. September 2018 wurde im Hinblick auf die Einhaltung der sechsmonatigen Frist für die Abgabe der Empfehlung der PostCom und aus Gründen der Rechtsgleichheit deshalb nicht gewährt. Auch andere Gemeinden erhalten keine so langen Fristerstreckungen für die Stellungnahme zum Dossier der Post. Die Klage des Gemeinderates Milvignes, er sei nicht genügend angehört worden, ist somit unbegründet und es besteht kein Anlass, die Post zur Erstellung eines neuen Dossiers aufzufordern.
5. Der Gemeinderat Milvignes erhob gegen die Post bezüglich Dialogverfahren verschiedene Vorwürfe und verlangte die Wiederholung bzw. Ergänzung des Dialogverfahrens. Namentlich sei für die Post die Schliessung der Poststelle bereits beschlossene Sache gewesen und sie habe nur versucht, von der Gemeinde die Zustimmung zur einvernehmlichen Schliessung der Poststelle zu erlangen. Insofern sei nie ein echter Dialog zwischen den Parteien erfolgt. Konkret brachte der Gemeinderat im Übrigen im Wesentlichen die folgenden Rügen vor:
- a) Der Gemeinderat von Milvignes forderte die Post im Gespräch und in einer schriftlichen Stellungnahme auf, auf die Schliessung von Poststellen auf dem Gebiet der Gemeinde Milvignes zu verzichten bis Klarheit über die durch die politischen Debatten initiierte Anpassung der Postgesetzgebung bestehe. Die Post beantwortete dieses Schreiben mit dem Hinweis, dass sie weiter für einen Dialog offen sei. Sie wolle den Dialog nicht bis zum Abschluss der Gesetzge-

bungsarbeiten suspendieren und werde bald mit möglichen Agenturpartnern Kontakt aufnehmen. Die Post ist rechtlich nicht verpflichtet, ihre Netzentwicklungspläne bis zur Revision der VPG zu suspendieren. Nach dem geltenden Recht muss auch die PostCom ihre Empfehlung innerhalb von sechs Monaten seit Eintreffen der Eingabe der Gemeinden abgeben (Art. 34 Abs. 5 VPG). Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist. Die Sistierung aller Verfahren im Hinblick auf eine bevorstehende Rechtsänderung wäre jedoch eine Rechtsverzögerung. Trotzdem sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass die von Bundesrätin Doris Leuthard eingesetzte Arbeitsgruppe am 1. Mai 2018 Vorschläge für eine Anpassung der Erreichbarkeitskriterien in der Postverordnung präsentiert hat. Gestützt darauf wurde bis Ende August 2018 eine Vernehmlassung zur Revision der Postverordnung durchgeführt (Vernehmlassungsvorlage abrufbar unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2018.html#UVEK>). Es ist davon auszugehen, dass die Änderung frühestens per 1. Januar 2019 in Kraft treten kann. Nach Meinung der PostCom deutet nichts in der Vorlage heute darauf hin, dass sich an der Beurteilung der Umwandlung der Poststelle Auvernier in eine Postagentur nach neuem Recht etwas ändern könnte.

- b) Der Gemeinderat habe sich geweigert, inhaltlich auf die Schliessung der Poststellen Bôle und Auvernier einzutreten. Er habe von der Post verlangt, mit ihm einen Dialog über die Weiterführung der beiden Poststelle bzw. den Verzicht auf deren Schliessung zu führen, bis über die Revision der Vorgaben für die Ausgestaltung des Netzes von bedienten Zugangspunkten Klarheit bestehe. Auf diese Anträge des Gemeinderates habe sich die Post nicht eingelassen. Damit habe sie die Pflicht zur Anhörung der Gemeinde und der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung nach Art. 34 Abs. 1 VPG verletzt. Die PostCom solle der Post das Dossier zurückweisen mit dem Auftrag, diesen Dialog mit dem Gemeinderat Auvernier jetzt zu führen. Ferner bemängelte der Gemeinderat Milvignes, dass die Post ihn nicht in Auswahl des Agenturpartners einbezogen habe. Zum ersten Gespräch habe die Post dem Gemeinderat zudem keine Traktandenliste zugestellt und das zweite Gespräch habe nur rund 15 Minuten gedauert. Damit habe die Post ebenfalls die Vorgaben an die Dialogführung verletzt. Der Gemeinderat habe die Protokolle der Gespräche nicht unterzeichnet, weil darin falsche Äusserungen enthalten gewesen seien. Namentlich die in den Protokollen enthaltene Äusserung, dass der Gemeinderat nicht bereit sei, Ersatzlösungen zu diskutieren, Vorschläge für Agenurpartner zu machen oder sich zur Auswahl der Agenturpartner zu äussern, sei nicht korrekt.
- c) Die Post ist verpflichtet, die Behörden der betroffenen Gemeinden vor der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur anzuhören und mit ihnen eine einvernehmliche Lösung zu suchen (Art. 34 Abs. 1 VPG). Die geplante Veränderung ist also Ausgangspunkt bzw. Anlass und nicht in erster Linie Gegenstand des Dialogs (Ziff. III. 3 b der Empfehlung 3/2018 vom 25. Januar 2018 in Sachen Poststelle Schänis SG). Besteht eine Gemeinde ausschliesslich auf der Weiterführung der Poststelle und weigert sich die Gemeinde, sich auf die Diskussion von Ersatzlösungen einzulassen, hat das nicht zur Folge, dass die Post mit der Gemeindebehörde ausschliesslich über die Weiterführung der Poststelle diskutieren muss. Sonst könnten die Gemeinden durch die Weigerung, sich inhaltlich auf die Diskussion über Ersatzlösungen einzulassen, das Verfahren nach Art. 34 VPG blockieren. Für diese Interpretation enthält die Postverordnung keine Grundlage. Die Post wird durch Art. 34 Abs. 1 VPG verpflichtet, vor der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle die betroffenen Gemeinden anzuhören und nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen. Nach Art. 34 Abs. 1 VPG soll die Post die einvernehmliche Lösung mit den Behörden der betroffenen Gemeinden anstreben. Die einvernehmliche Lösung ist aber nicht unabdingbare Voraussetzung für die Schliessung oder Verlegung der entsprechenden Poststelle oder Postagentur. Sonst würde die Möglichkeit zur Anrufung der PostCom nach Art. 34 Abs. 3 VPG im Falle des Scheiterns einer einvernehmlichen Lösung keinen Sinn ergeben. Keinen Sinn würde ferner die Regelung von Art. 34 Abs. 7 VPG ergeben, wonach die Post unter Berücksichtigung der Empfehlung der PostCom endgültig über

die Schliessung oder Verlegung der betreffenden Poststelle oder Postagentur entscheidet. Somit musste die Post sich - jedenfalls unter den gegebenen Umständen - nicht auf den Dialog über die Weiterführung der Poststellen einlassen. Anders würde es sich etwa verhalten, wenn eine Gemeinde bspw. als Variante die Zentralisierung mehrerer in der Gemeinde gelegenen Poststellen vorschlagen würde. Doch muss es sich hier um echte Alternativvorschläge handeln, die auch für die Post eine Option sein könnten. Solche Varianten muss die Post ernsthaft prüfen, doch ist sie nicht verpflichtet, den Dialog ausschliesslich darauf zu beschränken. Falls eine Gemeinde sich im Übrigen weigert, sich auf einen Dialog mit der Post einzulassen oder auf Dialogangebote der Post nicht innert nützlicher Frist antwortet, hat die Post die Pflicht zur Anhörung der Behörden der betroffenen Gemeinden und der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung erfüllt.

- d) In der Empfehlung 15/2017 vom 24. August 2017 Genève Charmilles hielt die PostCom fest, dass für die Gespräche mit den Gemeinden eine Traktandenliste erforderlich sei, damit sich die Gemeindebehörden auf die Gespräche vorbereiten können. Für das erste Gespräch vom 30. August 2017 zwischen Post und Gemeinderat Milvignes gab es keine Traktandenliste. Die Post hatte jedoch am 29. Mai 2017 dem Gemeinderat schriftlich mitgeteilt, dass sie die Filialen Bôle und Auvornier überprüfen wolle. Vor dem ersten Gespräch informierte der Verantwortliche der Post für die Region Neuchâtel, den Gemeinderat, dass er mit ihm das Gespräch über die Zukunft der Postversorgung in Auvornier und Bôle aufnehmen wolle. Er verwies auf die Postverordnung und dass es darum gehe, die besten Alternativlösungen für die beiden Ortschaften Bôle und Auvornier – möglichst im Einvernehmen - zu finden. Diese Angaben ermöglichten dem Gemeinderat, sich auf das erste Gespräch vorzubereiten (bspw. eine erste Aussprache im Gemeinderat über die grundsätzliche Haltung gegenüber den Plänen der Post zu führen). Im ersten Gespräch informierte die Post den Gemeinderat mit einer Folienpräsentation über ihre Pläne. Die Folienpräsentation und der Protokollentwurf wurden der Gemeinde anschliessend zugestellt. Zudem forderte die Post die Gemeinde schon im ersten Gespräch zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zu den möglichen Ersatzlösungen und der bevorzugten Variante auf. Sie ersuchte die Gemeinde ferner Vorschläge für mögliche Agenturpartner zu machen und stellte dem Gemeinderat in Aussicht, die Machbarkeit dieser Varianten zu überprüfen. Es fanden anschliessend zwei weitere Gespräche zwischen Post und Gemeinde statt und es gab einen schriftlichen Meinungsaustausch zwischen den Parteien. Da es insgesamt drei Treffen und einen schriftlichen Meinungsaustausch zwischen den Parteien gegeben hat, hat die Post die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG offensichtlich erfüllt, auch wenn es für das erste Treffen keine formelle – als solche bezeichnete - Traktandenliste gab und das zweite Treffen zwischen Post und Gemeinde nur wie vom Gemeinderat angegeben 15 Minuten gedauert hat.
- e) Im Protokoll des zweiten Gesprächs vom 15. November 2017 steht, dass der Gemeinderat die drei Poststellen in der Gemeinde verteidigen wolle. Deshalb wolle er nicht in die Materie eintreten, wenn es darum gehe, Alternativlösungen zu suchen, die zur Folge hätten, dass eine der Poststellen geschlossen werde. Die Post informierte den Gemeinderat, dass sie mit einem möglichen (namentlich genannten) Agenturpartner Kontakt aufnehmen werde. Der Gemeinderat wünschte über den Kontakt informiert zu werden. Im Protokoll des dritten Gesprächs vom 12. Februar 2018 steht, dass der Gemeinderat verlangt, dass die Post auf die Schliessung von Poststellen auf dem Gebiet der Gemeinde verzichtet. Daraus ergebe sich, dass der Gemeinderat sich weder zur Überlebensfähigkeit von Postagenturen noch zur Auswahl potentieller Partner äussern wolle. Der Gemeinderat überlasse es der Post, den Partner zu bestimmen und zu entscheiden, welche Lösung im Interesse des Service public am besten sei. Trotzdem schätze es der Gemeinderat, über die Kontakte zu den Agenturpartnern informiert worden zu sein. Im Hinblick auf diese protokollierten Äusserungen überraschte es, dass der Gemeinderat in seiner Eingabe an die PostCom beklagte, die Gemeinde Milvignes sei in keinem Augenblick von der

- Post in die Auswahl des Agenturpartners einbezogen worden. Die Gemeinde habe Kenntnis davon gehabt, dass die Post mit dem designierten Agenturpartner Kontakt aufnehmen wolle. Bis zur Eröffnung des Entscheids am 10. April 2018 habe die Gemeinde aber nicht gewusst, wer Agenturpartner sei. Erst in der Stellungnahme zum Dossier der Post gab der Gemeinderat an, das Protokoll des Gesprächs vom 15. November 2017 sei in diesem Punkt ungenau. Deshalb habe es der Gemeinderat auch nicht unterzeichnet. In der Eingabe an die PostCom hatte der Gemeinderat ausgeführt, er habe die Protokolle der drei Gespräche aus verschiedenen Gründen nicht unterzeichnet, ohne näher auf diese Gründe einzugehen. Zum Protokoll des dritten Gesprächs äusserte sich der Gemeinderat nicht. Angesichts der vom Gemeinderat (auch schriftlich) klar vertretenen Haltung, sich auf die Diskussion über die Schliessung der Poststellen nicht einzulassen, scheinen die von der Post protokollierten Äusserungen hinsichtlich Auswahl des Agenturpartners plausibel. Auch die Gemeinden haben im Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG Pflichten. Dazu gehört etwa, dass die Gemeindebehörden zu einem Protokoll schriftliche Bemerkungen einreichen, wenn sie der Meinung sind, ihre Äusserungen seien im Protokoll falsch wiedergegeben oder missverstanden worden. Sonst darf die Post auf die Richtigkeit des Protokolls vertrauen, selbst wenn die Gemeindebehörden es nicht unterzeichnet haben. Die Gemeinden müssen ernsthafte Bedenken gegen eine Ersatzlösung und namentlich gegen einen Agenturpartner bereits im Dialogverfahren mit der Post äussern. Hat sich eine Gemeinde im Dialogverfahren mit der Post nicht zur Auswahl der Agenturpartner geäussert, obwohl sie von der Post informiert wurde, kann der Post nicht vorgeworfen werden, sie habe die Vorgaben an das Dialogverfahren missachtet. Für eine Rückweisung des Dossiers an die Post mit der Empfehlung, die Gemeinden in die Auswahl des Agenturpartners einzubeziehen, besteht daher kein Anlass (vgl. dazu Ziff. III. 5 der Empfehlung 10/2018 vom 14. Juni 2018 in Sachen Poststelle Chevenez JU). Den Gemeinden steht offen, von der Post zu fordern, auf die Schliessung der Poststelle zu verzichten und sich widrigenfalls die Anrufung der PostCom vorzubehalten. Die Gemeinden können sich – ohne dass diese Forderung auf Beibehaltung des Status quo dadurch relativiert würde – im Interesse einer guten Postversorgung in der Gemeinde mit der Post auf eine Diskussion über die optimale Ersatzlösung einlassen.
6. Der Gemeinderat äussert Zweifel, ob das spezialisierte Gewerbe des designierten Agenturpartners in der kleinen Ortschaft Auvignier auf lange Sicht überlebensfähig ist. Er befürchtet, dass die Post im Falle einer Betriebseinstellung des erst seit dem Jahr 2012 in der Gemeinde tätigen Unternehmens keinen neuen Agenturpartner finden könnte und dass es dann in der Ortschaft keinen bedienten Zugangspunkt mehr geben werde. Die Post überprüft die Agenturpartner. Die PostCom hat nach Art. 34 Abs. 5 VPG jedoch nicht die Kompetenz, diese Auswahl zu überprüfen oder gar Geschäftszahlen der Agenturpartner einzusehen. Die PostCom prüft aber unter dem Gesichtswinkel der regionalen Gegebenheiten, ob sich das Lokal des Agenturpartners (dazu gehören etwa Lage, Öffnungszeiten oder Art des Gewerbebetriebes) für den Betrieb einer Postagentur eignet. Es gibt keinen Anlass, im vorliegenden Fall daran zu zweifeln und auch der Gemeinderat hat keine entsprechenden Bedenken geäussert. Sollte die Postagentur im Übrigen geschlossen oder verlegt werden, muss die Post den Dialog mit dem Gemeinderat Milvignes wieder aufnehmen und es stehen ihm die gleichen Rechte wie bei der Schliessung der Poststelle Auvignier zu (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3). Das gilt selbst für den Fall, dass ein Agenturpartner den Gewerbebetrieb aufgibt. Es steht den betroffenen Gemeinden frei, in diesem Fall von der Post bspw. zu verlangen, die geschlossene Postagentur durch eine andere Postagentur oder – falls dies nicht möglich ist – durch eine eigenbetriebene Poststelle zu ersetzen.
 7. Der Gemeinderat Milvignes beanstandet das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Netzentwicklung der Post bzw. die Schliessung von Poststellen. Der Infrastrukturauftrag der Post und somit auch der Auftrag zur Netzentwicklung ist in Art. 14 Abs. 5 Postgesetz geregelt. Die Grundlage des Verfahrens für die Schliessung oder Verlegung bedienter Zugangspunkte ist in Art. 14 Abs. 6 des Postgesetzes enthalten. Die Bestimmungen werden durch Art. 33 und Art. 34 der Postverordnung

konkretisiert.

8. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 2401 (Neuchâtel) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlung der Poststelle Auvernier in eine Postagentur 17 Poststellen und fünf Postagenturen (zusätzlich zur Postagentur in Auvernier). Hinzu kommen sechs Orte mit Hausservice (Datenbasis Stand 30. April 2018). Nach Art. 33 Abs. 4 VPG muss das Poststellen- und Postagenturennetz gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten. Nach geltendem Recht wird dieser Wert als jährlicher nationaler Durchschnittswert berechnet. Im Jahr 2017 betrug dieser Wert 96.1 % (publiziert im Jahresbericht 2017 der PostCom, Seite 9; abrufbar unter <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/jahresberichte/>). Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass für die Berechnung dieses Wertes die Postagenturen den Poststellen gleichgestellt werden (Art. 33 Abs. 4 VPG). Die rechtlichen Vorgaben an die Erreichbarkeit sind somit erfüllt und die PostCom ist in ihrer Beurteilung an das geltende Recht gebunden. Die vom Gemeinderat Milvignes zitierten Ausführungen aus dem Tätigkeitsbericht 2016 der PostCom (Seite 18; publiziert unter <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/jahresberichte/>) richteten sich an den Gesetzgeber, der diese Impulse auch aufgenommen hat. Die am geltenden Recht geäußerte Kritik entbindet die PostCom jedoch nicht von der Anwendung des geltenden Rechts und auch die Post darf sich auf das heute geltende Recht für die Netzentwicklung stützen.
9. Die PostCom berechnet zusätzlich zu diesem nationalen Erreichbarkeitswert bei der Abgabe von Empfehlungen unter dem Gesichtswinkel der Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten den Zeitbedarf für die Reise zu den nächstgelegenen Poststellen: Die Poststelle Colombier in 1.8 km Entfernung (Luftlinie) kann mit dem Tram mit einer Gesamtreisezeit (Tramfahrt und erforderliche Fussmärsche) von rund 20 Minuten erreicht werden. Der Gemeinderat geht von einer Reisezeit von ca. 23 Minuten (inkl. erforderliche Fussmärsche und Wartezeiten) aus. Das Tram verkehre üblicherweise nur drei Mal pro Stunde. Die Poststelle Neuchâtel 3 Serrières in 2 km (Luftlinie) ist mit einer Reisezeit von ca. neun bis elf Minuten erreichbar und die Poststelle Peseux mit einer Reisezeit von ungefähr 27 Minuten. Diese Reisezeiten und die Anzahl Verbindungen mit dem öffentlichen Verkehr scheinen somit zumutbar. Da die Post in Auvernier eine Postagentur einrichtet, müssen die Poststellen in der Umgebung nur in Ausnahmefällen aufgesucht werden.
10. In der Beurteilung des Gemeinderates von Milvignes geben die Volumen der Poststelle Auvernier eher Anlass zu Optimismus und vermögen die Schliessung der Poststelle Auvernier nicht zu rechtfertigen. Hierzu ist festzuhalten, dass die ungenügende Rentabilität von Poststellen zwar regelmässig Anlass für die Post zur Überprüfung dieser Poststellen ist. Jedoch gehört die Frage der Rentabilität nicht zu den Aspekten, die die PostCom nach Art. 34 Abs. 5 VPG bei der Abgabe ihrer Empfehlungen überprüfen kann (vgl. Ziff. III. 4 der Empfehlung 12/2018 vom 30. August 2018 in Sachen Poststelle Wiedlisbach BE).
11. Der Gemeinderat argumentiert, dass viele Touristen die Ortschaft Auvernier besuchen. Das gehöre zu den regionalen Gegebenheiten, die gegen die Schliessung der Poststelle sprächen. Die Gemeinde habe sich sogar das Ziel gesteckt, Milvignes für Touristen attraktiver zu machen. Die Post will die Poststelle Auvernier durch eine Postagentur ersetzen. Der Agenturpartner hat etwas längere Öffnungszeiten als die Poststelle (41 Std. im Vergleich zu 36 Std. pro Woche) und ist an sechs Tagen pro Woche geöffnet. Die Postagenturen bieten eine breite Dienstleistungspalette an, die namentlich auch die Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen abdecken dürften. Es können in der Postagentur Briefe und Pakete ins In- und Ausland aufgegeben sowie avisierte Sendungen abgeholt werden (mit Ausnahme seltener Spezialsendungen wie Betreuungsurkunden). Der Versand von unadressierten bzw. P.P-Briefen über 350 Exemplaren ist auch in der Postagentur möglich. Für Geschäftskunden bietet die Post individuelle Lösungen an. Insofern scheint die Befürchtung des Gemeinderates, dass die besonderen postalischen Bedürfnisse der Gewerbetreibenden

der Gemeinde nicht genügend berücksichtigt werden könnten, unbegründet. Als Ausgleich für die fehlende Möglichkeit von Bareinzahlungen können Einzahlungen wie üblich mit der PostFinance Card sowie zusätzlich mit der V PAY Karte und der Maestro-Karte aller Banken beglichen werden. Mit der PostFinance Card sind Barbezüge vom eigenen Konto bis maximal CHF 500 möglich. Die Post hat ab September 2017 zudem die Möglichkeit zur Bareinzahlung am Domizil eingeführt, und zwar in allen Ortschaften, die ausschliesslich über Postagenturen verfügen. Nach einer einmaligen Registrierung können Privatkundinnen und Privatkunden Bareinzahlungen an der Haustüre tätigen. Gerade die ältere Bevölkerung, die tagsüber zu Hause ist, kann von diesem Angebot profitieren. Da die Postagentur nur ca. 40 m von der Poststelle entfernt liegt, ist sie auch für die vom Gemeinderat besonders erwähnte ältere Bevölkerung ebenso gut zugänglich, wie die Poststelle.

12. Die Aufsicht über die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs obliegt nach Art. 63 Bst. a VPG dem Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Zur Beurteilung der geplanten Schliessung der Poststelle Auvernier holte deshalb die PostCom eine Stellungnahme des BAKOM ein. In der Stellungnahme vom 23. August 2018 hält das BAKOM fest, dass die Erreichbarkeitsvorgaben nach Art. 44 Abs. 1 VPG für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs per Ende 2017 eingehalten wurden. Die Auswirkungen der Poststellenschliessung auf die Erreichbarkeitsvorgabe kann das BAKOM mangels entsprechender Berichterstattungspflicht im Einzelfall nicht beurteilen. In genereller Weise sei zu bemerken, dass die Umwandlung einer Poststelle in eine Agentur je nach Situation der regionalen Postversorgung zumindest für einzelne Haushalte durchaus deutliche Einschränkungen der Versorgungsqualität im Bereich der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs mit sich bringen könne. Es gelte jedoch zu berücksichtigen, dass die Post durch den Ausbau des Angebots an Zahlungsverkehrsdienstleistungen in Agenturen allfälligen mit der Umwandlung verbundenen Einschränkungen des Versorgungsumfanges entgegenwirke (z.B. Möglichkeit der Bareinzahlung an der Haustür in Ortschaften, die nur über eine Agentur verfügen).
13. Die PostCom anerkennt das Engagement des Gemeinderates von Milvignes und der Bevölkerung, die eine Petition mit 1000 Unterschriften gegen die Schliessung der Poststellen in der Gemeinde eingereicht hat. Die PostCom kann gut nachvollziehen, dass die Gemeinde der drohende Verlust von zwei der drei auf ihrem Territorium gelegenen Poststellen schwer trifft. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die postalische Grundversorgung mit aktuell zwei Poststellen und einer Postagentur in Milvignes gewährleistet ist.

IV. Empfehlung

Der Entscheid der Post steht in Einklang mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen und ermöglicht nach wie vor eine gute postalische Grundversorgung im fraglichen Gebiet. Er ist daher nach der Beurteilung der PostCom nicht zu beanstanden.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Präsident

Dr. Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Poste CH SA, Wankdorffallee 4 / case postale, 3030 Berne
- Commune de Milvignes, Conseil communal, Rue Haute 20, 2013 Colombier
- Office fédéral de la communication, Section Poste, rue de l'Avenir 44, case postale, 2501 Bienne
- Département de l'économie et de l'action sociale du canton de Neuchâtel, Château, rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 23. August 2018 „Remplacement d'un office de post par une agence postale à Auvernier (NE)“



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de la communication OFCOM
Division Services de télécommunication et poste
Section Poste

2501 Biel/Bienne, OFCOM

Commission fédérale de la Poste PostCom
Hans Hollenstein
Président
Monbijoustrasse 51A
3003 Berne

Notre référence 383/1000345032
Votre référence
Biel/Bienne, le 23 août 2018

Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Auvernier (NE): avis de l'OFCOM

Monsieur,

L'OFCOM est compétent pour examiner le respect de l'obligation concernant l'accès aux services de paiement inscrite à l'art. 44, al. 1 de l'ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01).

En ce sens, et dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO et menée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) en cas de fermeture ou de transfert d'un office de poste ou d'une agence postale, nous vous faisons parvenir notre avis sur le remplacement de l'office de poste de Auvernier (NE) par une agence postale.

Le mandat de service universel relatif aux services de paiement comprend les prestations énumérées à l'art. 43, al. 1, let. a-e, OPO. En vertu de l'art. 32, al. 3, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0), les prestations du service universel dans le domaine des services de paiement doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. La Poste organise l'accès en tenant compte des besoins de la population. Elle garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières.

Le Conseil fédéral a inscrit à l'art. 44 de l'ordonnance une obligation en matière d'accès en vertu de laquelle les prestations mentionnées à l'art. 43, al. 1, let. c-e, OPO, doivent être accessibles à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics. L'obligation d'accès est par cette disposition limitée aux prestations en espèces.

Dans le cadre du rapport annuel sur le respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements, la Poste doit fournir à l'OFCOM des données sur l'accessibilité. Pour l'année 2017, elle indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices postaux étaient

accessibles en 30 minutes à 96.7% de la population résidente permanente. Si l'on tient compte du fait qu'un service à domicile est fourni là où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.2% de la population fin 2017. Les conditions énoncées par l'OPO étaient donc remplies.

Etant donné que la Poste n'a pas d'obligation de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans le cas concret, sur l'effet de la fermeture d'un office de poste au niveau de l'accessibilité.

De manière générale, on constate toutefois que la transformation d'un office de poste en une agence peut, selon la région, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, au moins pour certains ménages. Il importe toutefois de relever qu'en développant les prestations en matière de trafic des paiements dans les agences, la Poste contrebalance les restrictions de l'offre dues au processus de transformation (p. ex. possibilité d'effectuer des virements en espèces à domicile dans les localités qui ne disposent que d'une agence).

Veuillez agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Office fédéral de la communication OFCOM



Annette Scherrer

Cheffe de la section Poste