



Empfehlung Nr. 15/2019

vom 5. Dezember 2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Benken (SG)

Die Post eröffnete der Gemeinde Benken am 9. April 2019, dass die Poststelle Benken geschlossen und durch eine Postagentur mit Bedientheke ersetzt werden soll. Die Gemeinde Benken gelangte mit Eingabe vom 15. April 2019 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 5. Dezember 2019.

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, SR 783.01) 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 und Abs. 5^{bis} resp. Art. 44 Abs. 1 VPG nach Realisierung des Entscheids der Post 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. Nach Eingang der Eingabe der Gemeinde Benken erstellte die Post zu Händen der PostCom ein Dossier. Die Gemeinde Benken hatte Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Seit 1. Januar 2019 kann die PostCom nach Art. 34 Abs. 4 VPG den betroffenen Kantonen in Verfahren zur Schliessung oder Umwandlung von Poststellen oder Postagenturen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die PostCom hat deshalb den Kanton St. Gallen eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton St. Gallen reichte mit Schreiben vom 4. Juni 2019 eine Stellungnahme ein. Im Wesentlichen sei für die Regierung eine flächendeckende postalische Grundversorgung im Kanton ein zentrales Anliegen. Er begrüsse die im Jahr 2016 vorgestellte Strategie der Schweizerischen Post zur Entwicklung des Postnetzes. Entscheidend sei jedoch, dass die Postversorgung in Benken in der erforderlichen Qualität in im notwendigen Umfang erhalten bleibe.

Dialogverfahren

2. Die Post führte mit der Gemeinde Benken zwischen Juni 2017 und Februar 2019 drei Gespräche. Die Gemeinde reichte der Post nach dem ersten Gespräch eine Stellungnahme ein. Weiter fand nach dem zweiten Gespräch ein öffentlicher Dialoganlass (Informationsabend) in der Gemeinde statt. Weitere Gemeinden sind von der geplanten Ersatzlösung nicht mitbetroffen. Es kann festgestellt werden, dass die Post alle Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 VPG zum Dialogverfahren erfüllt hat.

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 1706 (Zürichsee-Linth) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlung der Poststelle Benken in eine Postagentur sieben Poststellen, zehn Postagenturen (eingeschlossen derjenigen von Benken) und sieben Orte mit Hausservice. Hinzu kommen drei PickPost-Stellen, einen MyPost 24-Automat sowie zwei Aufgabestellen für Geschäftskunden (Stand 11. Juni 2019).
4. Nach Art. 33 Abs. 4 VPG muss das Poststellen- und Postagenturennetz gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons 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 bisherigem Recht wurde dieser Wert als jährlicher nationaler Durchschnittswert berechnet. Die Berechnung nach Kanton ist neu und gilt seit 1. Januar 2019. Der von der Post für den Kanton St. Gallen provisorisch berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt rund 95 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt und es kann ausgeschlossen werden, dass im Kanton St. Gallen der Erreichbarkeitswert per Ende 2019 berechnet mit der neuen Methode nach Art. 33 Abs. 6 und Abs. 7 VPG unter 90 Prozent fallen könnte.
5. In städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik sowie in den übrigen nicht berücksichtigten statistischen Städten muss nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG mindestens ein bedienter Zugangspunkt pro Agglomeration gewährleistet sein. Wird die Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder Beschäftigten überschritten, so ist ein weiterer bedienter Zugangspunkt zu betreiben. Für die Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationen ist die

Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik (BFS) resp. die Definition des Raums mit städtischem Charakter von 2012 massgebend. Die Definition des Raums mit städtischem Charakter unterscheidet sechs Kategorien (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern, Agglomerationsgürtelgemeinde, mehrfach orientierte Gemeinde sowie Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen). Für die Anwendung des Dichtekriteriums im Sinne der postalischen Grundversorgung werden die Gemeindekategorien 1, 2, 3 und 6 (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern und Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen) herangezogen. Die Gemeinde Benken hat 3'015 Einwohnerinnen und Einwohner. Das Gemeindegebiet umfasst eine Fläche von 16.5 km². Per 2016 gab es in Benken 1'145 Arbeitsplätze. Die Gemeinde Benken gilt nach der Definition des Bundesamtes für Statistik als Gemeinde ohne städtischen Charakter. Das Dichtekriterium für Städte und Agglomerationen kommt hier also nicht zur Anwendung.

6. Die Aufsicht über die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs obliegt nach Art. 63 Bst. a VPG dem Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Darunter fällt auch die Genehmigung der Methode zur Messung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 44 Abs. 3 VPG). Nach dem Erläuternden Bericht des BAKOM vom 30. November 2018 zur Änderung der Postverordnung betreffend neue Erreichbarkeitsvorgaben (Kommentar zu Art. 34 Abs. 5 Bst. b auf Seite 7; publiziert unter https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_DE.pdf.) muss die Post dem BAKOM als zuständige Aufsichtsbehörde für die Grundversorgung im Zahlungsverkehr zeitgleich wie der PostCom ein Dossier zu der jeweiligen Schliessung oder Umwandlung einer Poststelle zustellen. Das BAKOM lässt seine Stellungnahme innert angemessener Frist der PostCom zukommen, welche die Stellungnahme des BAKOM in ihre Empfehlung einfügt.

In der Stellungnahme vom 7. Oktober 2019 (vgl. Anhang zu dieser Empfehlung) erachtet das BAKOM die Erreichbarkeitsvorgaben nach Art. 44 Abs. 1 VPG für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs als erfüllt.

Die Post hat somit alle geltenden Rechtsnormen zur Erreichbarkeit eingehalten.

Regionale Gegebenheiten

7. Die PostCom klärt zusätzlich zur Überprüfung, ob die allgemeinen Erreichbarkeitsvorgaben nach der VPG erfüllt sind, in jedem Einzelfall unter dem Blickwinkel der regionalen Gegebenheiten ab, welche Möglichkeiten die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde zum Besuch von Poststellen in der Umgebung haben und wie weit der Besuch von solchen Poststellen im konkreten Fall erforderlich ist: Die Poststelle Kaltbrunn befindet sich in 1.9 km Entfernung und die Poststelle Uznach in 3 km Entfernung (Luftlinie). Beide Poststellen sind von der Poststelle Benken aus zu Fuss und mit dem öffentlichen Verkehr mit einer Gesamtreisezeit von 8 Minuten. resp. ca. 16 Minuten erreichbar. Zur Poststelle Kaltbrunn gibt es täglich acht Verbindungen und zur Poststelle Uznach zehn Verbindungen pro Tag.

Da die Post in Benken eine Postagentur eröffnen will, müssen die Einwohnerinnen und Einwohner der Ortschaft nur in Ausnahmefällen zu einer Poststelle fahren. Die Postagenturen bieten eine breite Dienstleistungspalette an: Es können in der Postagentur Briefe und Pakete ins In- und Ausland aufgegeben sowie avisierte Sendungen abgeholt werden (mit Ausnahme seltener Spezialsendungen wie Betreuungsurkunden). 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 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. Seit 1. Januar 2019 ist sie dazu rechtlich sogar verpflichtet (Art. 44 Abs. 1^{bis} VPG). 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. Mit den Geschäftskunden nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen individuelle Lösungen zu vereinbaren. Die Postagentur in Benken wird deutlich längere Öffnungszeiten haben als die bisherige Poststelle (70 Std. im Vergleich zu 40 Std. pro Woche) und wird ebenfalls an 6 Tage pro Woche geöffnet sein.

Zusammenfassende Beurteilung

8. Aufgrund ihrer Überprüfungen kommt die PostCom zur Beurteilung, dass in Benken auch nach Schliessung der Poststelle Benken mit einer Postagentur als Ersatzlösung nach wie vor eine gute postalische Versorgung 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:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Gemeindeverwaltung Benken, Gemeinderat, Zentrumplatz 2, Postfach 65, 8717 Benken
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Kanton St. Gallen, Volkswirtschaftsdepartement, Generalsekretariat, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 7. Oktober 2019 „Ersatz der Poststelle Benken (SG) durch eine Agentur“



Ersatz der Poststelle Benken (SG) durch eine Agentur: Stellungnahme des BAKOM vom 7. Oktober 2019

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist zuständig für die Beurteilung der Einhaltung der Zugangsverpflichtung im Bereich des Zahlungsverkehrs nach Art. 44 Abs. 1 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01). Hiermit nimmt das BAKOM im Rahmen des Verfahrens nach Art. 34 VPG, das bei der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur von der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) durchgeführt wird, zur geplanten Umwandlung der Poststelle in Benken (SG) durch eine Agentur wie folgt Stellung.

Der Grundversorgungsauftrag im Bereich Zahlungsverkehr umfasst die Dienstleistungen nach Art. 43 Abs. 1 Bst. a-e VPG. Nach Art. 32 Abs. 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) müssen die Dienstleistungen der Grundversorgung im Zahlungsverkehr für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein. Die Post richtet sich bei der Ausgestaltung des Zugangs nach den Bedürfnissen der Bevölkerung. PostFinance kann den Zugang mittels verschiedener Formate sicherstellen. Für Menschen mit Behinderungen stellt die Post den barrierefreien Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr sicher.

Der Bundesrat hat die Erreichbarkeit für Barzahlungsverkehrsdienste in Art. 44 VPG geregelt. Bis zum 31. Dezember 2018 musste die Post den Zugang zu den Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs für 90 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von 30 Minuten mit dem öffentlichen Verkehr oder zu Fuss gewährleisten (vgl. dazu VPG vom 29.08.2012 [Stand am 28.07.2015]). Die Post weist gegenüber dem BAKOM im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Einhaltung des Grundversorgungsauftrags im Bereich Zahlungsverkehr die Erreichbarkeit aus.

Per 1. Januar 2019 wurde diese Vorgabe angepasst. Neu muss die Erreichbarkeit auf kantonaler Ebene erfüllt sein und die Zeitvorgabe wurde von 30 auf 20 Minuten gesenkt. Die Post muss dementsprechend für 90 % der ständigen Wohnbevölkerung jedes Kantons den Zugang zu den Barzahlungsverkehrsdienstleistungen innert 20 Minuten gewährleisten (vgl. dazu VPG vom 29.08.2012 [Stand am 01.01.2019]).

Die Post ist jedoch nicht verpflichtet, dem BAKOM die nötigen Informationen zu liefern, damit dieses im konkreten Fall Aussagen über die Auswirkung der Umwandlung einer Poststelle auf den Erreichbarkeitsgrad machen kann. In genereller Weise ist 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 kann. Um einer allfälligen Angebotseinschränkung in Gebieten, in denen nur eine Agentur vorhanden ist, entgegenzuwirken, ist die Post seit dem 1. Januar 2019 gesetzlich verpflichtet, die Bareinzahlung an der Haustüre oder in anderer geeigneter Art und Weise anzubieten. In Kombination mit dem Angebot der Barauszahlung in den Agenturen sind damit alle Barzahlungsverkehrsdienstleistungen abgedeckt.

Die neuen kantonalen Werte muss die Post erstmals im Rahmen der Berichterstattung über das Geschäftsjahr 2019 im Frühjahr 2020 gegenüber den Aufsichtsbehörden ausweisen. Für das Geschäftsjahr 2018 hat die Post noch basierend auf dem schweizweiten Durchschnittswert rapportiert. Dieser Wert basiert auf einer zertifizierten Berechnungsmethode. Entsprechend beurteilt das BAKOM

die Erreichbarkeit der Barzahlungsverkehrsdienstleistungen für das Jahr 2018 auf Basis dieses Wertes, solange keine Methode zur Berechnung der kantonalen Erreichbarkeitswerte zertifiziert ist.

Der Messwert für das Berichtsjahr 2018 zeigt, dass die Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs in den Poststellen für 96.4 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von 30 Minuten zugänglich waren. Wird berücksichtigt, dass an bestimmten Orten, in denen es weder eine Poststelle noch eine Agentur gibt, ein Hausservice zur Verfügung steht, war per Ende 2018 der Zugang für 98.1 % der Bevölkerung gewährleistet. Die im Berichtsjahr geltenden gesetzlichen Vorgaben waren damit eingehalten.

Gemeinsam mit den zuständigen Aufsichtsbehörden ist die Post dabei, die für die Berechnung der kantonalen Erreichbarkeitswerte notwendigen Anpassungen an der bisherigen Messmethode umzusetzen. In diesem Zusammenhang hat die Post provisorische kantonale Werte berechnet. Wie erwähnt steht die Zertifizierung und Genehmigung der neuen Messmethode durch die Aufsichtsbehörden noch aus. Der von der Post provisorisch berechnete Erreichbarkeitswert für den Kanton St. Gallen zeigt jedoch, dass der Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs auch nach den neuen Bestimmungen in genügendem Umfang garantiert ist.

Bundesamt für Kommunikation BAKOM


Annette Scherrer
Sektionsleiterin Post