



Empfehlung Nr. 2/2019

vom 29. August 2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Laax GR

Die Post eröffnete der Gemeinde Laax am 16. August 2018, dass die Poststelle Laax geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Der Gemeindevorstand von Laax gelangte mit der Eingabe vom 13. September 2018 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 29. August 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) 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 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. Nach Eingang der Eingabe der Gemeinde Laax erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Gemeinde Laax hatte Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Seit 1.1.2019 kann die PostCom nach Art. 34 Abs. 4 VPG den betroffenen Kantonen in Verfahren zur Schliessung oder Verlegung von Poststellen oder Postagenturen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die PostCom hat deshalb den Kanton Graubünden eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben (vgl. dazu Ziff. 7 hier-nach).

Dialogverfahren

2. Die Post hat mit einer Vertretung des Gemeindevorstandes Laax zwei Gespräche geführt. Sie informierte über die rückläufige Nachfrage nach Postdienstleistungen in der Poststelle Laax. Namentlich erkundigte sich die Post nach den Präferenzen der Gemeinde hinsichtlich Ersatzlösung und informierte über die Suche nach einem Agenturpartner. Der Gemeindevorstand konnte sich mit der Umwandlung der Poststelle Laax nicht einverstanden erklären und erachtete weitere Gespräche mit der Post als überflüssig. Trotzdem offerierte die Post die Weiterführung des Dialogs. Daran zeigte die Gemeinde kein Interesse. Es ist somit festzustellen, dass die Post die Anforderungen an das Dialogverfahren erfüllt hat (Art. 34 Abs. 1 VPG).

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 1808 (Surselva) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlung der Poststelle Laax GR 1 in eine Postagentur fünf Poststellen, 21 Postagenturen (eingeschlossen diejenige von Laax). Hinzu kommen 37 Orte mit Hausservice sowie zwei PickPost-Stellen (Stand 30.06.2019).
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 1.1.2019. Der von der Post für den Kanton Graubünden provisorisch berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt gut 96 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt und es kann ausgeschlossen werden, dass im Kanton Graubünden 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. Für die Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationen ist nach dem Erläuternden Bericht des BAKOM vom 30. November 2018 zur Änderung der Postverordnung betreffend neue Erreichbarkeitsvorgaben (https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_DE.pdf) 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. Laax ist eine politische Gemeinde in Surselva im Kanton Graubünden mit rund 1700 Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie umfasst eine Fläche von 31.7 km². Es gab im Jahr 2015 1387 Arbeitsplätze in der Gemeinde. Nachbargemeinden sind Falera, Schluein, Sagogn, Flims und Glarus Süd. Laax gehört gemäss Bundesamt für Statistik zu den ländlichen Gemeinden ohne städtischen Charakter. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung. Da die Post die Poststelle Laax durch eine Postagentur ersetzt, also keinen bedienten Zugangspunkt abbaut, ist die Massnahme im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG ohnehin neutral. Die rechtliche Vorgabe nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG ist somit erfüllt.

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 10. Juli 2019 (vgl. Anhang zu dieser Empfehlung) erachtet das BAKOM die Erreichbarkeitsvorgaben nach Art. 44 Abs. 1 VPG für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs als erfüllt.

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 Postfiliale Flims soll für die Einwohnerinnen und Einwohner von Laax Abholstelle für avisierte Spezi SENDungen werden. Die Reisezeit zur Poststelle Flims beträgt zwischen 11 und 22 Minuten. Es gibt unter der Woche zwei bis drei Busverbindungen pro Stunde. Die Poststelle Ilanz ist mit dem öffentlichen Verkehr von Laax aus in 11 bis 24 Minuten erreichbar. Es gibt mindestens eine, manchmal zwei Verbindungen pro Stunde. Da die Post in Laax eine Postagentur eröffnen will, müssen die Einwohnerinnen und Einwohner der Ortschaft nur in Ausnahmefällen zu einer Poststelle fahren. Die designierte Postagentur im Volg Laden liegt 200 m von der Poststelle entfernt. Sie ist ebenerdig zugänglich. Die Tür öffnet automatisch. 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 Betrei­bungsurkunden). 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. 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. 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 Laax wird zudem deutlich längere Öffnungszeiten haben als die Poststelle (77 Std. im Vergleich zu 35 Std. pro Woche).

Regionale / Kantonale Zusammenhänge

8. Der Gemeindevorstand ist dezidiert der Auffassung, dass die Gemeinde Laax eine klassische Poststelle benötige. Dafür sprechen aus Sicht der Gemeinde der ständige Anstieg der Einwohner­zahlen, das breit diversifizierte einheimische Gewerbe sowie insbesondere die Stellung der Ge­meinde als Hauptzentrum für den Winter- und Sommertourismus. In der klassischen Poststelle könnten alle aktuell benötigten Dienstleistungen nachgefragt und abgewickelt werden. Ein starker Service public trage zur Attraktivität der Gemeinde Laax als Lebens- und Wirtschaftsraum bei. Gleichzeitig bilde er einen Pfeiler des für die Gemeinde und die Region so wichtigen Tourismus. Als bedeutende Tourismusdestination sei die Gemeinde Laax auf eine Poststelle im bisherigen Umfang angewiesen.
9. Gleich argumentiert auch der Kanton Graubünden im Schreiben vom 15. Februar 2019. Er hebt hervor, dass die Gemeinde Laax zusammen mit den Nachbargemeinden Flims und Falera eines der wichtigsten touristischen Zentren des Kantons Graubünden bildet. Allein die Hotellerie in der Tourismusdestination generiere jährlich rund 350 000 Logiernächte. Darin nicht enthalten seien die Nächtigungen in Zweitwohnungen und in der Parahotellerie, welche ein deutlich grösseres Vo­lumen ausmache. Mit mehr als 3000 Ferienwohnungen sei die Gemeinde Laax ein sehr beliebtes Domizil für Zweitwohnerinnen und Zweitwohner. Gemäss Schätzungen generiere die gesamte Destination touristische Übernachtungen von 1.4 Millionen pro Jahr. Der Kanton habe in der Re­gion in den vergangenen Jahren verschiedentlich Tourismusprojekte finanziell gefördert. Die Ge­meinde Laax habe in den vergangenen Jahren ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum erfahren und sie habe per Ende 2016 177 Arbeitsstätten beherbergt. Eine bedürfnisgerechte pos­talische Grundversorgung sei für die Tourismusdestination ein wichtiger Faktor für die Standort­attraktivität. Die Poststelle Laax erbringe wichtige Dienstleistungen für Privatpersonen, Gewebetrei­bende und Tourismusbetriebe. Nach Schliessung der Poststellen in den Nachbarorten komme der Poststelle Laax auch für die umliegenden Gemeinden Bedeutung zu. Zudem habe die Post eine grosse Bedeutung als regionale Arbeitgeberin im ganzen Kanton Graubünden.

Zusammenfassende Beurteilung

10. Aus den Eingaben von Gemeindevorstand und Regierungsrat wird deutlich, dass die Poststelle Laax für die Standortgemeinde als auch für die umliegenden Gemeinden eine wichtige Funktion erfüllt und ihre ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Die Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen bzw. Zweitwohnerinnen und Zweitwohner kann eine Postagentur aber in aller Regel ge­nauso gut erfüllen wie eine Poststelle, weil in der Postagentur alle regelmässig nachgefragten Dienstleistungen angeboten werden. Ausgenommen sind hier die Bareinzahlungen, die in einer Postagentur nicht getätigt werden können. Dabei handelt es sich jedoch um eine Dienstleistung, die primär von der einheimischen Bevölkerung und dem lokalen Gewerbe nachgefragt werden

dürfte. Umgekehrt profitieren die Feriengäste von den deutlich längeren Öffnungszeiten der Postagentur und der Möglichkeit, die Erledigung von Postgeschäften mit einem Einkauf zu verbinden. Anders verhält es sich mit den Auswirkungen für Geschäftskunden. Die Postagenturen können Massensendungen in einem nicht unerheblichen Mass verarbeiten. Angesichts der grossen Anzahl Arbeitsstätten in Laax könnte aber zusätzlich die Einführung einer (unbedienten) Geschäftskundenstelle angezeigt sein. Zudem generieren Hotellerie- und Restaurationsbetriebe Bargeldeinnahmen, die in der Poststelle, nicht aber in der Postagentur eingezahlt werden können. Die PostCom empfiehlt der Post, die Bedürfnisse der Geschäftskunden sorgfältig zu evaluieren und bei nachgewiesenem Bedarf eine (unbediente) Geschäftskundenstelle und kostengünstige Lösungen für den Bargeldabfluss der lokalen Unternehmen anzubieten.

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 unter dem nachfolgenden Vorbehalt nicht zu beanstanden.

Die PostCom empfiehlt der Post, die Bedürfnisse der Geschäftskunden sorgfältig zu evaluieren und bei nachgewiesenem Bedarf eine (unbediente) Geschäftskundenstelle und kostengünstige Lösungen für den Bargeldabfluss der lokalen Unternehmen anzubieten.

Eidgenössische Postkommission PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Präsident



Dr. Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorffallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Gemeinde Laax, Gemeindevorstand, Center Communal, Postfach 16, 7031 Laax GR
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Departement für Volkswirtschaft und Soziales, Reichsgasse 35, 7000 Chur

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 10. Juli 2019 „Ersatz der Poststelle Laax (GR) durch eine Agentur“



Ersatz der Poststelle Laax (GR) durch eine Agentur: Stellungnahme des BAKOM vom 10. Juli 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 Laax (GR) 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 29.8.2012 [Stand am 28.7.2015]). 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 29.8.2012 [Stand am 1.1.2019]).

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 Vorgaben gemäss VPG (Stand am 28.7.2015) 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 Graubünden 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