



Empfehlung Nr. 7/2019

vom 29. August 2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Lausanne 7 St-Paul

Die Post eröffnete der Stadt Lausanne am 26. Februar 2019, dass die Poststelle Lausanne 7 St-Paul geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Die Municipalité der Stadt Lausanne gelangte mit der Eingabe vom 14. März 2019 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 Stadt Lausanne erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Municipalité der Stadt Lausanne 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 Waadt eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton Waadt unterstützt in seiner Stellungnahme vom 24. April 2019 die Stadt Lausanne bei ihrem Einsatz für die Poststelle St-Paul und wünscht sich von der Post die Offenlegung der Strategie nicht nur für die Periode bis 2020, sondern auch für die Perioden 2030 etc.

Dialogverfahren

2. Die Post hat mit der Stadt Lausanne von August 2017 bis Januar 2019 drei Gespräche über die Zukunft der Postversorgung in Lausanne St-Paul geführt. Sie hat die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG damit erfüllt.

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 2201 (Lausanne) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlung der Poststelle Lausanne 7 St-Paul in eine Postagentur 31 Poststellen, 13 Postagenturen (eingeschlossen diejenige von Lausanne 7 St-Paul, Lausanne 26 Vers-chez-les-Blanc und Lausanne 20 Sévelin). Hinzu kommen zwei Orte mit Hausservice (Stand 01.04.2019).
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 Waadt provisorisch berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt knapp 96 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt und es kann ausgeschlossen werden, dass im Kanton Waadt 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 Zugangs-

punkt 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. Lausanne ist die Hauptstadt des Kantons Waadt. Das Gemeindegebiet umfasst eine Fläche von gut 41 km². Lausanne wird als Agglomerationskerngemeinde (Kernstadt) definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit zur Anwendung. In der städtische Agglomeration Lausanne gibt es 297'000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie rund 217'500 Beschäftigte (inklusive Stadt Lausanne). Die Stadt Lausanne selber hat rund 145'000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie per Ende 2016 119'114 Beschäftigte. Für die Berechnung der Anzahl der erforderlichen Zugangspunkte wird auf den jeweils höheren Wert (Einwohner oder Beschäftigte) abgestellt. Der höhere Wert ist bei der Agglomeration Lausanne die Einwohnerzahl. Insgesamt hat die Agglomeration Lausanne somit Anspruch auf 20 bediente Zugangspunkte. Als bediente Zugangspunkte gelten nach dem Wortlaut der VPG sowohl Poststellen als auch Postagenturen und nicht etwa nur Poststellen (Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG). Aktuell bietet die Post in der Agglomeration Lausanne 45 bediente Zugangspunkte an (35 Poststellen und zehn Postagenturen). Die Stadt Lausanne ist darin inbegriffen. Sie hätte – wäre dies nicht der Fall - Anspruch auf 10 bediente Zugangspunkte. Zurzeit gibt es in der Stadt Lausanne 20 bediente Zugangspunkte (16 Poststellen, von denen sieben überprüft werden und vier Postagenturen). Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG ist somit erfüllt (vgl. zur Berechnungsweise S. 5 des Erläuternden Berichts des BAKOM vom 30. November 2018 zur Änderung der Postverordnung betreffend neue Erreichbarkeitsvorgaben; publiziert auf der Website der PostCom unter https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_DE.pdf).

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: Von der Poststelle Lausanne 7 St-Paul aus sind vier Poststellen mit dem öffentlichen Verkehr und zu Fuss mit einer Gesamtreisezeit von weniger als 20 Minuten erreichbar. Es handelt

sich um die Poststellen Prilly, Lausanne 2 St-François, Lausanne 16 Malley und Lausanne 17 Riponne. Die Poststelle Lausanne 22 Bergières liegt der Poststelle St-Paul von der Distanz her am nächsten (Luftlinie 400 Meter bzw. Wegstrecke 650 Meter). Mit dem öffentlichen Verkehr ist die Poststelle Lausanne 22 Bergières jedoch nicht mit jeder Verbindung unter 20 Minuten erreichbar. Mit der Postagentur in der Filiale der Migros St-Paul, 40 Meter von der Poststelle entfernt, müssen die Poststellen in der Umgebung zudem nur noch in Ausnahmefällen aufgesucht werden.

8. Die Stadt Lausanne argumentiert, dass die Poststellen wertvolle Dienstleistungen erbringen und die Schliessung von Poststellen den Service public schwäche. Von dieser Entwicklung würden die schwächsten Teile der Bevölkerung am stärksten betroffen, weil es für diesen Teil der Bevölkerung am schwierigsten sei, Alternativen zu den Dienstleistungen einer Poststelle zu finden. Die Entwicklung des Poststellennetzes in der Stadt Lausanne würde bestimmte Quartiere schwer treffen. Darunter würden sich Zonen befinden, die aus sozialer Sicht als sensibel gelten. Dazu gehöre auch die Avenue d'Echallens – St-Paul. Da die Mitarbeitenden der Postagentur regelmässig tiefere Löhne erhalten als die Mitarbeitenden der Poststelle gehe die mit der Umwandlung einer Poststelle in eine Postagentur verbundene Kostensenkung primär auf Kosten der Arbeitnehmenden. Die Mietarbeitenden der Postagentur verfügten nicht über die gleiche Ausbildung wie die Mitarbeitenden der Poststelle. Zudem würden in einer Postagentur weniger Dienstleistungen als in einer Poststelle angeboten. Die Post berücksichtige das Wachstum im Paketbereich zu wenig. Die Stadt Lausanne möchte für ihre Einwohnerinnen und Einwohner die beste Servicequalität erhalten.

Die PostCom respektiert die politischen Überlegungen der Stadt Lausanne und ihr Engagement für die Gesamtheit der Bevölkerung. Doch kann die PostCom solche Überlegungen aufgrund ihrer Prüfungsbefugnis nach Art. 34 Abs. 5 VPG nicht berücksichtigen. Die Post bildet die Mitarbeitenden der Postagentur für die Ausübung dieser Tätigkeit aus. In der Einführungsphase werden die Mitarbeitenden der Postagentur zudem durch Mitarbeitende der Post vor Ort betreut. Der Einwand der Stadt Lausanne, dass in der Postagentur nicht alle Dienstleistungen angeboten werden, die in einer Poststelle erbracht werden, trifft zu. Jedoch bieten Postagenturen eine breite Palette von Dienstleistungen an, und zwar gerade jene Dienstleistungen, für welche in der Praxis die grösste Nachfrage besteht: 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. 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 wichtigste Dienstleistung, welche die Postagenturen nicht anbieten, ist die Bareinzahlung. Aufgrund des weiterhin dichten Poststellennetzes in der Stadt Lausanne kann die Kundschaft aus dem Einzugsgebiet der Poststelle St-Paul Bareinzahlungen aber mit vertretbarem Aufwand in einer der umliegenden Poststellen tätigen. Mit den Geschäftskunden nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen individuelle Lösungen zu vereinbaren. Die Postagentur wird zudem deutlich längere Öffnungszeiten haben als die Poststelle (49.5 Std. im Vergleich zu 34.5 Std. pro Woche).

9. Die Stadt Lausanne weist darauf hin, dass die Planung der Post die prognostizierte Entwicklung der Stadt Lausanne nicht berücksichtige, namentlich nicht derjenigen Quartiere, welche in den nächsten Jahren um mehrere tausend Einwohner wachsen sollen. Nach den Erfahrungen der Post führt der Anstieg der Einwohnerzahl nicht zwangsläufig zu einer relevanten Erhöhung der Volumen einer Poststelle.

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 folgendem Vorbehalt nicht zu beanstanden.

Die PostCom empfiehlt der Post, dafür zu sorgen, dass in der Postagentur ein Schild aufgestellt wird, das die wartende Kundschaft im Interesse der Diskretion zur Wahrung von Distanz auffordert.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Präsident

Dr. Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Municipalité de Lausanne, Place de la Palud 2, Hôtel de Ville, Case postale 6904, 1002 Lausanne
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Département de l'économie, de l'innovation et du sport, Rue Caroline 11, 1014 Lausanne

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 10. Juli 2019 „Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Lausanne 7 St-Paul (VD)“



Remplacement d'un office de poste par une agence postale à Lausanne 7 St. Paul (VD): position de l'OFCOM du 10 juillet 2019

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) est chargé d'évaluer le respect de l'obligation relative à 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). Dans le cadre de la procédure prévue à l'art. 34 OPO, 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 la position de l'OFCOM sur le remplacement prévu de l'office de poste de Lausanne 7 St. Paul (VD) par une agence postale.

Les services de paiement relevant du service universel sont énumérés à l'art. 43, al. 1, let. a à 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. PostFinance peut garantir l'accès de différentes manières. La Poste garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique.

Le Conseil fédéral a réglementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Jusqu'au 31 décembre 2018, la Poste devait garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente en 30 minutes à pied ou en transports publics (OPO du 29.8.2012 [état au 28.7.2015]). La Poste fournit à l'OFCOM des données sur l'accessibilité dans le cadre du rapport annuel relatif au respect du mandat de service universel dans le domaine du trafic des paiements.

Cette exigence a été adaptée le 1^{er} janvier 2019. Désormais, l'accessibilité est définie au niveau cantonal, et le temps d'accès passe de 30 à 20 minutes. Autrement dit, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population de chaque canton en 20 minutes (OPO du 29.8.2012 [état au 1.1.2019]).

La Poste n'est toutefois pas tenue de fournir à l'OFCOM les informations nécessaires lui permettant, dans le cas concret, de se prononcer sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation de l'office de poste. De manière générale, il convient de relever que le remplacement d'un office de poste par une agence peut, selon la région concernée, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Pour éviter une restriction de l'offre dans les régions ne disposant que d'une agence, la Poste est légalement tenue, depuis le 1^{er} janvier 2019, de proposer les services de paiement en espèces au domicile du client ou d'une autre manière appropriée. En combinaison avec l'offre de versement en espèces dans les agences, toutes les prestations de paiement en espèces sont donc assurées.

La Poste devra indiquer les nouvelles valeurs cantonales aux autorités de surveillance pour la première fois au printemps 2020, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2019. Dans son rapport sur l'exercice 2018, elle s'est basée sur la moyenne au niveau suisse. Cette valeur repose sur une méthode de calcul certifiée. Pour l'année 2018, l'OFCOM mesure l'accessibilité aux services de

paiement en espèces sur la base de cette méthode, car aucune méthode de mesures de l'accessibilité au niveau cantonal n'est encore certifiée.

En 2018, la valeur mesurée indiquait que les prestations de paiement en espèces dans les offices de poste étaient accessibles à 96.4% de la population résidente permanente en 30 minutes. Compte tenu qu'un service à domicile est aussi fourni dans les lieux où il n'existe ni office de poste ni agence postale, l'accès était garanti à 98.1% de la population fin 2018. Les exigences figurant dans l'OPO (état au 28.7.2015) étaient respectées.

D'entente avec les autorités de surveillance, la Poste procède actuellement aux adaptations nécessaires de la méthode de mesures actuelle afin de calculer les valeurs d'accessibilité au niveau cantonal. A cet égard, elle a établi des valeurs cantonales provisoires. Comme mentionné, la certification et l'approbation de la nouvelle méthode par les autorités de surveillance sont encore en suspens. La valeur provisoire établie par la Poste pour le canton du Vaud montre toutefois que l'accès aux services de paiement tel que défini dans les nouvelles dispositions est garanti de manière suffisante.

Office fédéral de la communication (OFCOM)



Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste