



Empfehlung Nr. 16/2019

vom 5. Dezember 2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Les Bois JU

Die Post eröffnete der Gemeinde Les Bois am 2. Mai 2019, dass die Poststelle Les Bois geschlossen und durch einen Hausservice ersetzt werden soll. Die Gemeinde Les Bois gelangte mit der Eingabe vom 27. Mai 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) 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 Les Bois erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Gemeinde Les Bois 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 Umwandlung von Poststellen oder Postagenturen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die PostCom hat deshalb den Kanton Jura eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Mit Schreiben vom 25. Juni 2019 äusserte sich der Kanton Jura im Interesse der Entwicklung der Region zu Gunsten der Weiterführung der Poststelle Les Bois.

Dialogverfahren

2. 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. Die Post führte mit der Gemeinde Les Bois zwei Gespräche. Zusätzlich gab es einen schriftlichen Meinungsaustausch. Der Conseil communal von Les Bois war an weiteren Gesprächen mit der Post nicht interessiert. Die Post bot auch den Behörden der mitbetroffenen Gemeinden in der Region einen Dialog an. Sie hat somit die Vorgaben an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt.

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 2601 (Jura) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Schliessung der Poststelle Les Bois mit einem Hausservice als Ersatzlösung 23 Poststellen, 17 Postagenturen und 43 Hausservicelösungen. Zusätzlich gibt es vier PickPost-Stellen, einen My Post 24 Automaten und eine Geschäftskundenstelle (Stand 1. Juli 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 eine Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post wie in Les Bois einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten und nicht 20 Minuten wie der Conseil communal annimmt. Der Conseil communal wendet ein, dass die Bevölkerung der Gemeinde nur dank der Poststelle in Les Bois innerhalb von 20 Minuten Zugang zu einer Poststelle habe. Müsse die Bevölkerung zur Poststelle in Le Noirmont reisen, sei für den grössten Teil der Einwohnerschaft keine Poststelle innerhalb von 20 Minuten erreichbar. Doch ist der Erreichbarkeitswert nicht pro Gemeinde zu berechnen: Nach bisherigem Recht wurde dieser Wert als jährlicher nationaler Durchschnittswert berechnet. Neu (seit 1.1.2019) soll die Berechnung pro Kanton erfolgen. Der von der Post für den Kanton Jura provisorisch berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt knapp 95 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt und es kann ausgeschlossen werden, dass im Kanton Jura 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 muss nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG mindestens ein bedienter Zugangspunkt gewährleistet sein. Wird die Schwelle von jeweils 15000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder Beschäftigten überschritten, so ist ein weiterer bedienter Zugangspunkt zu betreiben. 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. Das Gemeindegebiet von Les Bois umfasst eine Fläche von 24.7 km². Die Gemeinde hat rund 1250 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie gehört zu den grösseren Gemeinden des Kantons Jura. Per 2016 gab es in der Gemeinde 494 Arbeitsplätze. Die Gemeinde Les Bois gilt nach der Definition des Bundesamtes für Statistik als ländliche 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.

Regionale Gegebenheiten

7. Der Conseil communal von Les Bois wendet ein, dass mit der Schliessung der Poststelle Les Bois die Postversorgung in der Gemeinde aus Spargründen eingestellt werde. Dem ist zu widersprechen. Die Poststelle wird nicht ersatzlos geschlossen, sondern es wird ein Hausservice eingeführt. Der Hausservice bietet im Wesentlichen die gleichen Dienstleistungen wie eine Poststelle an. Man spricht deshalb vom Postschalter an der Haustüre: Es können Briefe und Pakete ins In- und Ausland aufgegeben und Einzahlungen sowie Barbezüge an der Haustür getätigt werden. Dieser Service ist insbesondere für Personen mit eingeschränkter Mobilität von Vorteil, setzt jedoch voraus, dass man tagsüber zu Hause ist. Die Post weist in ihrem Dossier darauf hin, dass die Gemeinde, die Bareinzahlungen, die sie heute am Postschalter erledigt, künftig im Rahmen des Hausservices tätigen könne. Gestützt auf diesen Hinweis im Dossier der Post erwartet die PostCom, dass die Post nicht nur den Privatkunden, sondern allen Geschäftskunden im Einzugsgebiet der Poststelle Les Bois die kostenlose Einzahlung von Bargeld im Rahmen des Hausservices anbietet.

8. Die PostCom klärt zusätzlich zur Überprüfung, ob die allgemeinen Erreichbarkeitsvorgaben nach der VPG erfüllt sind (vgl. dazu Ziff. 3-6 oben), 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: Für die Berechnung der Erreichbarkeit nach den Vorgaben von Art. 33 und Art. 44 VPG wird – genau wie vom Conseil communal von Les Bois gefordert - auf die Reisezeit zwischen den einzelnen Haushalten und der nächstgelegenen Poststelle bzw. Postagentur abgestellt. Nur für die zusätzliche Überprüfung der regionalen Gegebenheiten wird aus Praktikabilitätsgründen auf die Reisezeit ab der Poststelle der Gemeinde zu den umliegenden Poststellen abgestellt.

Abholstelle für avisierte Sendungen soll die Poststelle Le Noirmont werden. Sie ist ab der Poststelle Les Bois mit dem öffentlichen Verkehr mit einer Reisezeit von 13-14 Minuten für den Hinweg und 11-12 Minuten für den Rückweg erreichbar (inklusive der erforderlichen Fussmärsche). Die Fahrt mit dem PKW dauert ca. 9 Minuten. Die Poststelle Breuleux ist mit dem öffentlichen Verkehr mit einer Umsteigeverbindung in 17-19 Minuten für den Hinweg und 20-23 Minuten für den Rückweg erreichbar. Da man in Le Noirmont umsteigen muss und die Poststelle in Le Noirmont in der Nähe des Bahnhofs liegt, ist eher davon auszugehen, dass die Kundschaft aus Les Bois die Poststelle Le Noirmont nutzen wird.

Der Conseil communal von Les Bois weist darauf hin, dass die Postkundschaft in Le Noirmont nach Abzug des Zeitbedarfs für die Erledigung eines Postgeschäftes ca. 40 Minuten auf die Rückfahrt mit dem Zug nach Les Bois warten muss. Tatsächlich beträgt der Zeitbedarf ab der Abfahrt des Zuges in Les Bois bis zur Ankunft des Zuges aus Le Noirmont eine Stunde und 16 Minuten. Bei einer Verbindung um die Mittagszeit liegt der Zeitbedarf für die Erledigung eines Postgeschäftes und die Reise von Bahnhof zu Bahnhof knapp unter einer Stunde. Dieser Zeitbedarf für die Erledigung eines Postgeschäftes scheint zwar zumutbar, doch empfiehlt die PostCom der Post, weiterhin auf die Einführung einer Postagentur in Les Bois hinzuwirken. Es ist zu wünschen, dass der Conseil communal von Les Bois die Post dabei unterstützt, denn auch 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 Spezi alsendungen 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.

Zusammenhänge mit der Unternehmensstrategie der Post

9. Der Conseil communal von Les Bois gibt zu Bedenken, dass die Post, indem sie Postschalter abbaue, auch der PostFinance schade. Zudem hätte die Post die Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Service public anlässlich der Umwandlung der PTT abschätzen können. Eine Agenturpartnerschaft sei auch daran gescheitert, dass die Bedingungen der Post für eine Agenturpartnerschaft nicht attraktiv seien. Deshalb hätten sich die in der Gemeinde ansässigen Unternehmen nicht zur Übernahme der Postagentur bereit gefunden.

Das Verfahren nach Art. 34 VPG ist ein Schlichtungsverfahren für die Überprüfung konkreter geplanter Schliessungen und Verlegungen von Poststellen und Postagenturen, aber nicht ein Verfahren der politischen Willensbildung. Die Definition des Verfahrens als Schlichtungsverfahren für konkrete Schliessungen oder Verlegungen von Poststellen und Postagenturen wirkt sich auf die Prüfungsbefugnis der PostCom in diesen Verfahren aus. Nach Art. 34 Abs. 5 VPG prüft die PostCom, ob:

- a. die Post die Vorgaben nach Art. 34 Abs. 1 [das heisst zum Dialogverfahren mit der Gemeinde] eingehalten hat;
- b. die Vorgaben zur Erreichbarkeit von bedienten Zugangspunkten nach Art. 33 und der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nach Art. 44 eingehalten bleiben; und
- c. der Entscheid der Post die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt.

Die PostCom kann Fragen der Unternehmensstrategie der Post, wie sie der Conseil communal von Les Bois aufwirft, nach dieser Bestimmung für die Abgabe von Empfehlungen nicht überprüfen.

Zusammenfassende Beurteilung

10. Die PostCom ist beeindruckt vom Engagement der Gemeinde Les Bois für ihre Poststelle. Schon im Vorfeld der Gesprächsaufnahme setzte sich die Groupe PS / Les Verts mit einer Resolution für die Weiterführung der Poststelle Les Bois ein. Der Conseil communal und der Conseil général von Les Bois opponierten gemeinsam gegen die Schliessung der Poststelle Les Bois. Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Poststellennetzes (Art. 33 VPG) gelangt die PostCom aber zur Beurteilung, dass die Post auch nach Schliessung der Poststelle Les Bois mit einem Hausservice als Ersatzlösung alle rechtlichen Vorgaben erfüllt. Trotzdem würde es die PostCom begrüssen, wenn in Les Bois eine Postagentur eingeführt werden könnte. Sie empfiehlt der Post, aktiv darauf hinzuwirken, in Les Bois eine Agenturlösung zu realisieren. Gestützt auf die Ausführungen im Dossier der Post erwartet die PostCom, dass die Post allen Geschäftskunden im Einzugsgebiet der Poststelle Les Bois die kostenlose Einzahlung von Bargeld im Rahmen des Hausservices anbietet.

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 folgenden Vorbehalten nicht zu beanstanden:

Die PostCom empfiehlt der Post, auf die Einführung einer Postagentur in einem späteren Zeitpunkt hinzuwirken.

Gestützt auf die Ausführungen im Dossier der Post erwartet die PostCom, dass die Post neben den Privatkunden auch allen Geschäftskunden im Einzugsgebiet der Poststelle Les Bois die kostenlose Einzahlung von Bargeld im Rahmen des Hausservice anbietet.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Präsident

Dr. Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Commune Les Bois, Conseil Communal, Rue Guillaume-Triponez 15, 2336 Les Bois
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Anhang

Recommandation de l'OFCOM du 7 octobre 2019 « Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Les Bois (JU) »



Remplacement d'un office de poste par un service à domicile à Les Bois (JU): position de l'OFCOM du 7 octobre 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 Les Bois (JU) par un service à domicile.

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 d'un office de poste. Dans l'optique des prestations en matière de service de paiements, il convient de noter de manière générale que le remplacement d'un office de poste par un service à domicile n'entraîne pas de diminution importante des prestations du service universel tant que la Poste maintient ses prestations de paiement en espèces dans le cadre du service à domicile (versements en espèces sur le compte ou sur le compte d'un tiers et retraits d'espèces) et que la distribution à domicile demeure garantie à tous les ménages de la région concernée. Un tel format respecte les exigences de l'art. 44 OPO.

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 applicables dans l'année 2018 ont été 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 de Jura 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