

Empfehlung Nr. 9/2019

vom 29. August 2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Muzzano TI

Die Post eröffnete der Gemeinde Muzzano am 31. Oktober 2018, dass die Poststelle Muzzano geschlossen und durch einen Hausservice ersetzt werden soll. Die Gemeinde Muzzano gelangte mit der Eingabe vom 30. November 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 Muzzano erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Gemeinde Muzzano 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 Tessin eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Mit Schreiben vom 16. Januar 2019 teilt der Kanton Tessin seine Sichtweise der Schliessungen respektive zu Umwandlungen von Poststellen mit und appelliert dabei an die Post, ihre Verpflichtungen hinsichtlich Service public einzuhalten. Die Post solle keine Poststelle gegen den Willen der betroffenen Gemeinden schliessen, solange mit diesen keine einvernehmliche Lösung gefunden worden sei, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der lokalen Bevölkerung Rechnung trage.

Dialogverfahren

2. Aus den Unterlagen geht hervor, dass insgesamt drei Gespräche geführt worden sind. Im Rahmen der Gespräche wurden die Eignung der Gemeindeverwaltung und eines Geschäftsbetriebes für die Führung einer Postagentur abgeklärt. In beiden Fällen war eine Partnerschaft nicht möglich. In der Gemeindeverwaltung ist für die Führung einer Postagentur zu wenig Personal vorhanden. Einer Partnerschaft mit dem anderen Geschäftsbetrieb stand die Gemeinde ablehnend gegenüber, weil sich der Geschäftsbetrieb nicht auf dem Gemeindegebiet von Muzzano befindet. Die Post erachtete deshalb die Einführung eines Hausservices als angemessene Alternative. Nach dem dritten Gespräch verzichtete die Gemeinde Muzzano auf weitere Gespräche mit der Post. Die Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 VPG zum Dialogverfahren wurden somit eingehalten.

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Die Gemeinde Muzzano macht in ihrer Eingabe geltend, dass die Post aufgrund der Schliessung von Poststellen in den vergangenen Jahren kein flächendeckendes Poststellen- und Postagenturennetz mehr betreibe. Zudem stellt die Gemeinde Muzzano die Rechtmässigkeit der Netzstrategie der Post in Frage. Die Post habe in ihrem Entscheid nicht klar angegeben, zu welcher Raumplanungsregion Muzzano gehöre und nie nähere Angaben zur Struktur und zur Entwicklung dieser Raumplanungsregion bzw. zur Postversorgung in der Region gemacht. Der Entscheid der Post sei somit zu wenig klar und führe zur Unsicherheit bei der lokalen Bevölkerung. Die Einwendungen und Bedenken der Gemeinde, insbesondere das Bedürfnis nach einer langfristigen Planung der Postversorgung für die Region sind verständlich. Doch ist die Post zur Bekanntgabe einer solchen langfristigen Planung nach den rechtlichen Vorgaben nicht verpflichtet und es ist zudem fraglich, ob eine verbindliche, langfristige Planung für kleinräumige Verhältnisse überhaupt möglich wäre.
4. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. Muzzano gehört zur Raumplanungsregion Lugano. In der Raumplanungsregion 2104 (Lugano) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Schliessung der Poststelle Muzzano mit einem Hausservice als Ersatzlösung und der Umwandlung der Poststelle Sorengo in eine Postagentur 38 Poststellen, 16 Postagenturen und 55 Orte mit Hausservice (Stand 3. Januar 2019). Hinzu kommen vier MyPost 24-Automaten, eine Geschäftskundenstelle und eine Pick-Post-Stelle.
5. 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 wie in Muzzano einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten. Die Gemeinde Muzzano weist darauf hin, dass diese Vorgabe für Muzzano nicht erfüllt sein werde. Doch wird dieser Wert nicht pro Gemeinde berechnet: 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 Tessin provisorisch berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt gut 97 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt und es kann ausgeschlossen werden, dass im Kanton Tessin der Erreichbarkeitswert per Ende 2019 berechnet mit der neuen Methode nach Art. 33 Abs. 6 und Abs. 7 VPG unter 90 Prozent fallen könnte.

6. 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 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 Gemeindecategorien 1, 2, 3 und 6 (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern und Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen) herangezogen.

Die Gemeinde Muzzano hat gut 800 Einwohnerinnen und Einwohner und umfasst eine Fläche von 1.56 km². Sie wird als Agglomerationskerngemeinde (Hauptkern) definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit zur Anwendung. Muzzano gehört zum städtischen Gebiet der Agglomeration Lugano. Dieses zählt 120'590 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 96'597 Beschäftigte. Für die Berechnung der Anzahl der erforderlichen Zugangspunkte wird auf den jeweils höheren Wert (Einwohner oder Beschäftigte) abgestellt. Der höhere Wert ist beim städtischen Gebiet der Agglomeration Lugano die Einwohnerzahl. Damit pro 15'000 Einwohner mindestens ein bedienter Zugangspunkt zur Verfügung steht, sind 9 bediente Zugangspunkte notwendig. 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 im städtischen Gebiet der Agglomeration Lugano 38 bediente Zugangspunkte an (30 Poststellen und acht Postagenturen). Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG für Städte und Agglomerationen bleibt somit erfüllt (vgl. zur Berechnungsweise S. 5 des Erläuternden Bericht des BAKOM bzw. des UVEK vom 30. November 2018 zur Änderung der Postverordnung betreffend neue Erreichbarkeitsvorgaben publiziert unter https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Postverordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_DE.pdf).

7. 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

8. Die Gemeinde Muzzano argumentiert, dass die Reduzierung der Öffnungszeiten Ursache für die stetig abnehmende Nutzung der Poststelle sei. Die Post sei bestrebt, Poststellen durch Postagenturen zu ersetzen, welche meistens längere Öffnungszeiten anbieten würden. Damit kämen die Postagenturen den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegen. Nur sei in Muzzano kein Agenturpartner gefunden worden, was nun zur Einführung des Hauservices führen soll. Weiter argumentiert die Gemeinde Muzzano, dass ein Hauservice für die Einwohnerinnen und Einwohner von Muzzano keine optimale Lösung sei, und dass das Poststellennetz in der Umgebung mit dem öffentlichen Verkehr nur schwer erreichbar sei. 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 Breganzona ist ungefähr 1.3 km von der Poststelle Muzzano entfernt. Die Reisezeit zwischen den beiden Poststellen beträgt mit dem Bus und inkl. der erforderlichen Fussmärsche drei Minuten. Unter der Woche gibt es während der Öffnungszeiten der Poststelle Breganzona eine Verbindung pro Stunde und während der Stosszeit (8.00-9.00 Uhr und 16.00-18.00 Uhr) eine Verbindung alle 30 Minuten. Mit dem PKW dauert die Fahrt drei Minuten. Der Hauservice 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. Mit den Geschäftskunden, die nicht vom Hauservice profitieren können, nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen individuelle Lösungen zu vereinbaren.

Die PostCom kann im Übrigen die Wirtschaftlichkeit von Poststellen und auch die diesbezügliche Geschäftsführung bzw. Unternehmensstrategie der Post nicht überprüfen. Prüfkriterien für die PostCom sind nach Art. 34 Abs. 5 Bst. a-c VPG, ob die Post die Vorgaben für die Dialogführung mit den betroffenen Gemeinden und die Vorgaben betreffend Erreichbarkeit eingehalten hat sowie die genügende Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten.

9. Schliesslich ist die Gemeinde Muzzano der Ansicht, dass das Verfahren für die Anfechtung des Entscheids der Post mangelhaft sei, da die PostCom lediglich eine Empfehlung abgeben und keinen Entscheid erlassen kann, welcher anfechtbar wäre.

Nach Art. 14 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 Bst. f PG gibt die PostCom in Verfahren nach Art. 34 VPG Empfehlungen ab. Das Bundesverwaltungsgericht trat mit Entscheid vom 26. April 2018 (A-6351/2017) nicht ein auf die Beschwerde einer Gemeinde, die statt einer Empfehlung den Erlass einer anfechtbaren Verfügung bzw. eines verbindlichen Entscheids verlangt hatte. Im Übrigen hält sich die Post in aller Regel an die von der PostCom abgegebenen Empfehlungen.

Zusammenfassende Beurteilung

10. Die Post erfüllt auch nach der Schliessung der Poststelle Muzzano und der Einführung eines Hauservices alle Vorgaben der VPG an die Erreichbarkeit. In einer Distanz von nur 1.3 km Entfernung und einer Fahrzeit von drei Minuten mit dem Bus befindet sich die Poststelle von Breganzona (garantiert bis 2020).

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
- Comune di Muzzano, Piazza delle Scuole 3, 6933 Muzzano
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Dipartimento delle finanze e dell'economia, Palazzo amministrativo, 6500 Bellinzona

Anhang

- Stellungnahme BAKOM vom 10. Juli 2019 „Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Muzzano (TI) con un servizio a domicilio“



Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Muzzano (TI) con un servizio a domicilio: parere dell'UFCOM del 10 luglio 2019

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) è incaricato di valutare il rispetto dell'obbligo di accesso nel settore del traffico dei pagamenti secondo l'articolo 44 capoverso 1 dell'ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste (OPO; RS 783.01). Con la presente, nell'ambito della procedura di cui all'articolo 34 OPO eseguita dalla Commissione federale delle poste (PostCom) in caso di chiusura o trasferimento di un ufficio o un'agenzia postale, l'UFCOM assume la seguente posizione in merito alla prevista sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Muzzano (TI) con un servizio a domicilio.

Il mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti comprende le prestazioni di cui all'articolo 43 capoverso 1 lettere a–e OPO. Secondo l'articolo 32 capoverso 3 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0), le prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti devono essere accessibili in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. Per organizzare l'accesso, la Posta si orienta alle necessità della popolazione. PostFinance può assicurare l'accesso in diversi modi. Per le persone disabili, garantisce un accesso senza barriere al traffico elettronico dei pagamenti.

Nell'articolo 44 OPO, il Consiglio federale ha disciplinato la raggiungibilità delle prestazioni nel settore del pagamento in contanti. Fino al 31 dicembre 2018 la Posta doveva garantire che le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti in contanti fossero raggiungibili per il 90 per cento della popolazione residente permanente, a piedi o con i mezzi pubblici, nell'arco di 30 minuti (cfr. LPO del 29.8.2012 [stato 28.7.2015]). Nell'ambito della relazione annuale in merito al rispetto del mandato di prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti, la Posta presenta all'UFCOM i dati sulla raggiungibilità.

Tale disposizione è stata adeguata con effetto dal 1° gennaio 2019. Ora la raggiungibilità deve essere rispettata a livello cantonale e il criterio temporale è stato ridotto da 30 a 20 minuti. Di conseguenza la Posta deve garantire che il 90 per cento della popolazione residente permanente di ogni Cantone abbia accesso ai servizi di pagamento in contanti entro 20 minuti (cfr. OPO del 29.8.2012 [stato 1.1.2019]).

La Posta non è tuttavia tenuta a fornire all'UFCOM le informazioni necessarie affinché quest'ultimo possa pronunciarsi, nel caso specifico, sugli effetti in termini di raggiungibilità della trasformazione di un ufficio postale. Per quanto riguarda le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti si può in generale affermare che la sostituzione di un ufficio postale con un servizio a domicilio non comporta una significativa riduzione delle prestazioni del servizio universale, fintanto che nel quadro del servizio a domicilio la Posta continua a fornire l'offerta attuale per i servizi di pagamento in contanti (versamento di contanti sul proprio conto e sul conto di terzi nonché il prelievo di contanti) e a garantire, nell'area interessata, la distribuzione a domicilio per tutte le economie domestiche. Il servizio a domicilio soddisfa pertanto le prescrizioni di cui all'articolo 44 OPO.

Nella primavera del 2020, nel quadro del rapporto di gestione 2019, la Posta dovrà comunicare per la prima volta i nuovi valori cantonali alle autorità di vigilanza. Per l'esercizio 2018, la Posta ha ancora fornito il suo rendiconto in base al valore medio a livello svizzero, che si fonda su un metodo di calcolo certificato. Di conseguenza, l'UFCOM valuta la raggiungibilità dei servizi di pagamento in contanti per

il 2018 sulla base di tale valore fintanto che non è disponibile un metodo di calcolo certificato per i valori cantonali di raggiungibilità.

I risultati per l'anno 2018 indicano che le prestazioni del settore dei pagamenti in contanti negli uffici postali erano raggiungibili nell'arco di 30 minuti per il 96,4 per cento della popolazione residente permanente. Se si tiene presente che in certi luoghi privi di ufficio postale o agenzia è messo a disposizione un servizio a domicilio, alla fine del 2018 l'accessibilità era garantita al 98,1 per cento della popolazione. Pertanto le disposizioni dell'OPO (stato 28.7.2015) sono state rispettate.

La Posta, in collaborazione con le autorità di vigilanza competenti, sta adattando il metodo di misurazione precedente affinché si possano calcolare i valori cantonali di raggiungibilità. In questo contesto, la Posta ha calcolato dei valori cantonali provvisori. Come già menzionato in precedenza, la certificazione e l'approvazione del nuovo metodo di misurazione da parte delle autorità di vigilanza è ancora in sospeso. Il valore di raggiungibilità per il Cantone Ticino, calcolato in via provvisoria dalla Posta, dimostra tuttavia che l'accesso ai servizi di pagamento è garantito in misura sufficiente anche in base alle nuove disposizioni.

Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)


Annette Scherrer
Responsabile Sezione Posta