



Empfehlung Nr. 17/2020

vom 27. August 2020

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Canobbio TI

Die Post eröffnete der Gemeinde Canobbio am 15. Oktober 2019, dass die Poststelle Canobbio geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Die Gemeinde Canobbio gelangte mit Eingabe vom 12. November 2019 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 27. August 2020.

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 Canobbio erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Gemeinde Canobbio 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 Verlegung von Poststellen oder Postagenturen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die PostCom hat deshalb den Kanton Tessin eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton Tessin unterstützt in seiner Stellungnahme vom 4. Dezember 2019 die Gemeinde Canobbio und empfiehlt eine umsichtige Vorgehensweise. Der Kanton Tessin erinnert daran, dass Postagenturen und Hausservice weniger Dienstleistungen anbieten als Poststellen, namentlich beim Zahlungsverkehr und der Zustellung von Spezialsendungen wie Betreuungsurkunden. Die Post solle den Service public sowohl in den Zentren als auch in den Randregionen gewährleisten. Im Hinblick auf die Standesinitiative des Kantons Jura (17.314) forderte der Kanton Tessin, die Schliessung von Poststellen zu verschieben, bis eine alternative Lösung gefunden werde, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der lokalen Bevölkerung Rechnung trage.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-SR) hat den Auftrag, eine Gesetzesänderung zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Jura «Verbesserung des Poststellennetzes und Stärkung der Rolle der Gemeindebehörden bei der geografischen Verteilung der Postämter» (17.314) vorzubereiten. Für die Post ist das geltende Recht massgebend. Sie ist nicht verpflichtet, die Umsetzung ihrer Netzstrategie im Hinblick auf künftige Rechtsänderungen zu sistieren. Es ist ihr daher unbenommen, mit den Gemeindebehörden Dialoge über die Schliessung oder Verlegung von Poststellen und Postagenturen zu führen (Art. 34 Abs. 1 VPG) und ihnen – wenn keine einvernehmliche Lösung zustande kommt – einen Entscheid nach Art. 34 Abs. 3 VPG zu eröffnen.

Nach Art. 34 Abs. 5 VPG ist die PostCom dazu angehalten, eine Empfehlung innerhalb von sechs Monaten seit der Anrufung abzugeben. Die PostCom kann daher nicht im Hinblick auf die allgemeine Möglichkeit einer künftigen Rechtsänderung das Verfahren um Monate oder Jahre sistieren, sondern muss sich an die gesetzlichen Bestimmungen halten und bestrebt sein, ihre Empfehlung innerhalb der rechtlich vorgegebenen Frist abzugeben (vgl. Empfehlung 4/2016 vom 23. Juni 2016 Gemeinde Veysonnaz).

Dialogverfahren

2. Zum Dialogverfahren sind folgende Punkte festzuhalten:
- a) Die Post hat mit der Gemeinde Canobbio im Februar 2018 ein Gespräch über die Zukunft der Postversorgung in Canobbio geführt. Es folgte ein schriftlicher Austausch zwischen Post und Gemeinde. Von Seiten der Gemeinde nahmen der Gesamtgemeinderat und der Gemeindegemeinschreiber an dem Gespräch teil. Dem Gespräch folgte ein schriftlicher Meinungs-austausch. Die Post bot der Gemeinde ein weiteres Treffen an. Der Gemeinderat war an einem weiteren Gespräch mit den Vertretern der Post nicht interessiert, weil für ihn nach dem ersten Gespräch mit der Post klar geworden sei, dass der Entscheid über die Schliessung der Poststelle schon festgestanden habe. Aus Sicht des Gemeinderates hätte die Post jedoch vor der Eröffnung des Entscheids an die Gemeinde einen öffentlichen Informationsabend durchführen müssen. Dieser fand entgegen den Angaben im Protokoll des Gesprächs zwischen Post und Gemeinderat nicht statt.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass der Post eine Petition mit 1700 Unterschriften für den Erhalt der Poststelle Canobbio überreicht worden ist. Das zeigt, dass seitens der Bevölkerung ein grosses Interesse an der Zukunft der Postversorgung in der Gemeinde besteht. Indessen ist die Post nach Art. 34 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 3 VPG «nur» zur Anhörung der Behörden der betroffenen Gemeinden und nicht zur Anhörung der Bevölkerung verpflichtet. Die Post war somit nicht zur Durchführung eines öffentlichen Informationsanlasses verpflichtet, auch wenn dies angesichts des grossen Interesses und Engagements der Bevölkerung opportun erscheinen mag.

Die Post ist verpflichtet, die Behörden der betroffenen Gemeinden mindestens sechs Monate vor der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur anzuhören und mit ihnen eine einvernehmliche Lösung zu suchen (Art. 34 Abs. 1 VPG). Die geplante Veränderung ist also Ausgangspunkt bzw. Anlass und nicht in erster Linie Gegenstand des Dialogs (Ziff. III. 3 b der Empfehlung 3/2018 vom 25. Januar 2018 in Sachen Poststelle Schänis SG). Insofern trifft der Eindruck des Gemeinderates von Canobbio sicher zu, dass der Entscheid über eine Veränderung der Postversorgung in Canobbio bereits vor Aufnahme des Gesprächs mit dem Gemeinderat gefällt worden war. Denn es ist gerade dieser Entscheid, den die Post nach Art. 34 Abs. 1 VPG zur Aufnahme des Dialogs mit den Behörden der betroffenen Gemeinden verpflichtet.

- b) Der Gemeinderat Canobbio verlangte von der Post Angaben zum Betrieb bzw. zur Nutzung und zur Entwicklung der Poststelle Canobbio. Dem Gemeinderat seien lediglich summarische und unvollständige Angaben übermittelt worden. Die Post habe keinen Nachweis erbracht für die zur Begründung des Handlungsbedarfs geltend gemachten Ertragseinbussen. Es habe zudem Diskrepanzen zu anderen Zahlen und zu Angaben der Leitung der Poststelle Canobbio gegeben. Insgesamt scheint der Gemeinderat davon auszugehen, dass die Poststelle Canobbio besser genutzt wird, als die von der Post präsentierten Zahlen belegen. Die Kundenrückgänge sind aus Sicht des Gemeinderates von Canobbio primär darauf zurückzuführen, dass gewisse Drittprodukte wie bspw. Abfallsäcke nicht mehr angeboten werden. Der Gemeinderat rechnet zudem mit einem Anstieg der Nutzung der Filiale Canobbio, weil Poststellen in der Umgebung geschlossen werden sollen.

Die PostCom kann die Haltung des Gemeinderates von Canobbio nachvollziehen. Gerade die negative Wirtschaftlichkeit einer Poststelle ist in der Praxis regelmässig Anlass für deren Überprüfung durch die Post. Deshalb möchte der Gemeinderat die Angaben der Post zur finanziellen Situation der Poststelle zumindest nachvollziehen können, wenn nicht sogar durch Unterlagen belegt sehen. Doch orientieren sich die rechtlichen Vorgaben für die Entwicklung des Postnetzes nicht an der Wirtschaftlichkeit der Poststellen, sondern an der Postversorgung in Form eines landesweit flächendeckenden Poststellen- und Postagenturennetzes (Art. 33 Postverordnung). Das bedeutet mit anderen Worten, dass die genügende oder ungenügende Wirtschaftlichkeit von Poststellen aus rechtlicher Sicht kein Kriterium für die Weiterführung bzw. Schliessung von konkreten Poststellen ist (vgl. Ziff. III. 3a der Empfehlung 3/2018 vom 25. Januar 2018 in Sachen Poststelle Schänis SG oder Ziff. III. 4 der Empfehlung 11/2018 vom 30. August 2018 in Sachen Poststelle Uettligen BE). Dementsprechend ist die Post auch nicht verpflichtet, den Gemeinden Angaben zur Wirtschaftlichkeit von Poststellen offen zu legen (vgl. dazu Ziff. III. 11 der Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 in Sachen Poststelle Balerna). Die Post legt den Gemeinden im Dialogverfahren aber regelmässig die Volumen der letzten Jahre in den Kategorien Einzahlungen, Avisierungen, Briefe und Pakete offen. Diese Zahlen spiegeln die Nutzung der Poststelle wieder. Die Offenlegung des Nutzungsrückganges kann für die Gemeindebehörden den von der Post geltend gemachten Handlungsbedarf nachvollziehbar machen.

Auch die PostCom kann die Wirtschaftlichkeit der Poststelle (so wie auch andere politische Überlegungen bspw. zum Service public) in Verfahren nach Art. 34 VPG nicht überprüfen.

Nach Art. 34 Abs. 5 VPG prüft die PostCom für die Abgabe ihrer Empfehlung, ob:

- die Post die Vorgaben nach Absatz 1 [Vorgaben zum Dialogverfahren] eingehalten hat;
 - die Vorgaben zur Erreichbarkeit nach den Artikeln 33 und 44 [Vorgaben für die Erreichbarkeit von Postdienstleistungen und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs] eingehalten bleiben; und
 - der Entscheid der Post die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt».
- c) Der Gemeinderat Canobbio weist darauf hin, dass die Post den designierten Agenturpartner ohne Rücksprache mit der Gemeinde ausgewählt habe. Da der Gemeinderat Canobbio von sich aus auf weitere Gespräche mit der Post verzichtet hat, kann der Post diesbezüglich kein Vorwurf gemacht werden.
- d) Die Post hat den Behörden der anderen mitbetroffenen Gemeinden einen Dialog angeboten. Diese zeigten an einem Gespräch mit der Post kein Interesse.
- e) Es ist somit festzuhalten, dass die Post die Vorgaben an die Dialogführung nach Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt hat.

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Der Gemeinderat Canobbio wendet ein, dass viele Poststellen in den nördlichen Gemeinden von Lugano, der Collina Nord (Porza, Vezia, Origgio, Comano, Savosa, Cureglia, Canobbio, Ponte Capriasca), bereits geschlossen worden seien oder demnächst geschlossen werden. Ein Gebiet mit rund 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern habe Anspruch auf eine Poststelle. Sonst müssten die Einwohnerinnen und Einwohner aus den nördlich von Lugano liegenden Gemeinden in die Stadt Lugano fahren, um ein Postgeschäft in einer Poststelle zu tätigen. Wegen des hohen Verkehrsaufkommens und der regelmässigen Staus in Richtung Lugano sei es für die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Canobbio – und nicht nur für diese – schwierig und kompliziert, eine Poststelle in 20 Minuten zu erreichen. Zudem müsste Geld für die Benutzung von Parkplätzen oder die Anreise mit dem öffentlichen Verkehr ausgegeben werden, was die Postdienstleistungen verteuert. 30% der Kundschaft der Poststelle Canobbio bestehe aus älteren Personen. Der Gemeinderat Canobbio rechnet vor, dass die Stadt Lugano mit 63'000 Einwohnern über zehn Poststellen verfüge. Es kämen auf jede Filiale somit 6300 Kunden. Dagegen verfügten die Gemeinden der Collina Nord mit rund 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern nach Schliessung der Poststelle Canobbio über keine Poststelle mehr. Die Post begegnet diesem Argument mit dem Hinweis, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der Collina Nord wegen der guten Agenturlösungen nur in Ausnahmefällen eine Poststelle aufsuchen müssten. Zudem werde die Poststelle Canobbio nur etwa halb so viel genutzt wie die vergleichbare Poststelle Lugano 8 Massagno. Aus dem Dossier der Post geht hervor, dass die Poststelle Lugano 8 Massagno nach deren Erneuerung Bezugspunkt für die ganze Region werden soll.
4. Die Post erfüllt die formalen Vorgaben der VPG über die Erreichbarkeit:
- a) Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 2104 (Luganese) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlung der Poststelle Canobbio in eine Postagentur 31 Poststellen, 21 Postagenturen (eingeschlossen diejenige von Canobbio, Lugano 3 Stazione und Comano; Stand 31. Dezember 2019).
 - b) 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 früherem Recht wurde dieser Wert als jährlicher nationaler Durchschnittswert berechnet. Seit 1. Januar 2019 soll die Berechnung pro Kanton erfolgen. Die für das Jahr 2019 mit der neuen (zertifizierten und genehmigten) Methode berechneten Erreichbarkeitswerte betragen für den Kanton Tessin 98 %. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt.

- c) 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. 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 Canobbio gehört zur Agglomeration Lugano. Die Gemeinde Canobbio wird als Agglomerationskerngemeinde (Hauptkern) definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit zur Anwendung. In der Agglomeration Lugano gibt es 117'515 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 97'327 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 Lugano die Einwohnerzahl. Insgesamt hat die Agglomeration Lugano somit Anspruch auf acht 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 Lugano 35 bediente Zugangspunkte an (24 Poststellen und 11 Postagenturen).
- d) 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 2. Juni 2020 (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

5. Aus den Ausführungen unter Ziff. 4 ergibt sich, dass die Post die rechtlichen Mindestvorgaben von Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG, welche der Gemeinderat Canobbio anspricht, zurzeit sogar um ein Vielfaches übertrifft (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). Indessen ist nicht zu übersehen, dass eine Netzentwicklung, die sich ausschliesslich oder zumindest vorwiegend an den Nutzungszahlen (Volumen) der Poststellen orientiert, zu einer Konzentration der Poststellen im städtischen Zentrum der Agglomerationen führen wird. Die Randbereiche der Agglomerationen dürften dann primär über Postagenturen versorgt werden. Die Post führt als Argument für die Schliessung der Poststelle Canobbio denn auch an, dass diese nur etwa eine halb so hohe Nutzung aufweise wie die Poststelle Massagno.

6. Die PostCom prüft für die Abgabe ihrer Empfehlungen nach Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG, ob der Entscheid der Post die regionalen Gegebenheiten genügend berücksichtigt. Tatsächlich verbleibt in den nördlichen Gemeinden von Lugano, der Collina Nord, im Wesentlichen noch die Poststelle Canobbio. Die Umwandlung der Poststellen Ponte Capriasca und Comona in Postagenturen wurde bereits beschlossen. Die Poststelle Savosa gehört zu den Poststellen, die bis Ende 2020 überprüft werden. Anders als der Gemeinderat Canobbio annimmt, werden wahrscheinlich nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner der Collina Nord die Poststelle Canobbio besuchen. Für die Einwohnerinnen und Einwohner einiger Ortschaften wird eine andere Poststelle näher gelegen sein. Zudem orientieren sich viele Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinden Richtung Lugano. Wird die Poststelle Canobbio jedoch geschlossen, wird damit für die Zukunft ein *fait accompli* geschaffen, der nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Es ist nicht zu übersehen, dass nach Schliessung der Poststellen Canobbio, Comano und Ponte Capriasca das Gebiet der Collina Nord nur noch über Postagenturen versorgt wird, während sich Richtung Lugano auf engem Raum mehrere Poststellen befinden.
- a) Fraglich ist, ob die Post frei über die Verteilung der Poststellen in einer Agglomeration entscheiden kann oder ob ihr Ermessensspielraum begrenzt ist. Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG unterscheidet nicht zwischen Poststellen und Postagenturen, sondern verlangt die Bereitstellung einer bestimmten Anzahl bedienter Zugangspunkte pro Agglomeration. Die Post könnte also in einer Agglomeration auch nur Postagenturen betreiben, solange sie weiterhin eine Poststelle pro Raumplanungsregion bereitstellt (Art. 33 Abs. 2 VPG). Auch für die Berechnung der Erreichbarkeit sind die Postagenturen den Poststellen gleichgestellt (Art. 33 Abs. 4 VPG).
 - b) Indessen bestehen einige Unterschiede zwischen Poststellen und Postagenturen namentlich bei der Aufgabe gewisser Sendungen und bei der Abholung bestimmter avisierter Sendungen sowie im Bereich der Bareinzahlungen und der Barauszahlungen. Namentlich im Bereich des Zahlungsverkehrs bietet die Post in den Postagenturen nicht alle Dienstleistungen der Grundversorgung nach Art. 43 VPG an. In Gebieten, in denen nur eine Postagentur vorhanden ist, bietet die Post nach Art. 44 Abs. 1^{bis} VPG die Bareinzahlung (und auf freiwilliger Basis) auch die Barauszahlung an der Wohnadresse des Kunden oder der Kundin an. Von diesem Angebot können aber nur jene Personen profitieren, die tagsüber zu Hause sind. Die Dienstleistung der Poststellen scheint von der Kundschaft zudem auch hinsichtlich Qualität anders wahrgenommen zu werden als die Dienstleistungen in den Postagenturen – trotz aller ebenfalls nicht zu leugnenden Vorteile der Postagenturen (namentlich der längeren Öffnungszeiten).
 - c) Nach Art. 14 Abs. 5 Bst. a Postgesetz ist die Post zum Betrieb eines landesweit flächendeckenden Poststellen- und Postagenturennetzes verpflichtet, das sicherstellt, dass die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. Nach Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG muss die Post bei ihrem Entscheid über die Schliessung einer Poststelle darüber hinaus zudem die regionalen Gegebenheiten berücksichtigen. Soll die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz und gleicher Qualität gewährleistet werden, sind aufgrund der dargestellten faktischen Unterschiede zwischen Poststellen und Postagenturen nach Beurteilung der PostCom alle Bevölkerungsgruppen nicht nur mit Postagenturen, sondern in angemessener Distanz auch mit Poststellen zu versorgen. Würde die Post bspw. einzig in den Zentren der Städte Poststellen betreiben und alle anderen Landesteile mit Postagenturen versorgen, hätten nicht alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz Zugang zu allen Dienstleistungen der Grundversorgung in einer Poststelle. Aus dem Dossier der Post ergibt sich nicht, dass die Post diesen Aspekt berücksichtigt hat. Sie argumentiert primär mit den Volumen der Poststellen, die im städtischen Zentrum tatsächlich wesentlich höher liegen als bei der Poststelle Canobbio. Mit der Berücksichtigung einzig der Volumen für die Verteilung der Poststellen innerhalb der Agglomeration trägt die Post den regionalen Bedürfnissen jedoch zu wenig Rechnung.

- d) Die PostCom kann die Entscheide der Post nach Art. 34 Abs. 5 VPG nicht frei prüfen. Nach Art. 34 Abs. 5 VPG prüft die PostCom für die Abgabe ihrer Empfehlung, ob:
- die Post die Vorgaben nach Absatz 1 [Vorgaben zum Dialogverfahren] eingehalten hat;
 - die Vorgaben zur Erreichbarkeit nach den Artikeln 33 und 44 [Vorgaben für die Erreichbarkeit von Postdienstleistungen und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs] eingehalten bleiben; und
 - der Entscheid der Post die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt».
- e) Im Vergleich zu den beiden anderen Prüfkriterien (Einhaltung der Vorgaben zum Dialogverfahren und Prüfung der Erreichbarkeitsvorgaben) ist der Begriff der regionalen Gegebenheiten relativ offen. Der Erläuterungsbericht des UVEK vom 29. August 2012 zur Postverordnung (publiziert auf der Website der PostCom unter <https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht-Postverordnung-d-20120829.pdf>) macht zwei Beispiele, was unter regionalen Gegebenheiten zu verstehen ist. Danach können regionale Gegebenheiten «beispielsweise die Anzahl Verbindungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln pro Tag oder die Dauer der Abwicklung des Postgeschäfts sein.» Auch der Erläuterungsbericht enthält somit keine Definition des Begriffs der regionalen Gegebenheiten. Immerhin kann daraus abgeleitet werden, dass neben den beiden genannten Beispielen andere Anwendungsfälle denkbar sind. Aus den erwähnten Beispielen (Zeitbedarf für die Erledigung eines Postgeschäftes und Anzahl Verbindungen mit dem öffentlichen Verkehr zur nächstgelegenen Poststelle) kann geschlossen werden, dass auch die konkreten Umstände im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Daraus ergibt sich, dass mit der Prüfung der regionalen Gegebenheiten der Entscheid über die Schliessung einer Poststelle nicht aufgrund rein schematischer Überprüfungen wie der Erreichbarkeitsvorgaben oder Volumenvergleichen von Poststellen etc. zu fällen ist. Durch die Verwendung des offenen Begriffs «regionale Gegebenheiten» wird der PostCom für die Beurteilung der konkreten Umstände des Einzelfalls ein gewisses Ermessen eingeräumt.
- f) Das Recht gibt der Post jedoch mit den Erreichbarkeitsvorgaben in Art. 33 Abs. 4 und Art. 33 Abs. 5bis VPG einen grossen Ermessensspielraum, ob sie Poststellen oder Postagenturen führen will. Die Post könnte in den Agglomerationen sogar nur Postagenturen betreiben, weil Art. 33 Abs. 5bis VPG nur von bedienten Zugangspunkten spricht. Das Recht enthält einzig einen expliziten Vorbehalt zu Gunsten der Poststellen in Art. 33 Abs. 2 VPG, wonach die Post in jeder Raumplanungsagentur mindestens eine Poststelle betreiben muss. Die PostCom kann nicht ihr eigenes Ermessen an Stelle des Ermessens der Post setzen. Die PostCom geht deshalb trotz der oben aufgeführten Bedenken hinsichtlich der genügenden Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten davon aus, dass es im Ermessen der Post liegt, das Filialnetz in den Agglomerationen auf städtische Zentren zu konzentrieren und dass die PostCom den rechtlichen Rahmen überschreiten würde, wenn sie hier eine negative Empfehlung abgibt. Doch legt die PostCom der Post nahe, bei der Verteilung der Poststellen in den Agglomerationen nicht einzig auf einen Vergleich der Volumen der Poststellen innerhalb der Agglomeration abzustellen, sondern auch andere Kriterien wie etwa die Einwohnerzahlen, die Grösse eines Gebietes, die topographischen Verhältnisse oder ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und die daraus resultierende Belastung der Umwelt abzustellen.
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 Canobbio aus sind in der Region vier Poststellen mit dem öffentlichen Verkehr und zu Fuss mit einer Gesamtreisezeit von 16-22 Minuten erreichbar. Es handelt sich um die Poststellen Lugano 4 Molino Nuovo, Lugano 8 Massagno, Lugano 1 und Tesserete. Die Poststelle Lugano 4 Molino Nuovo liegt der Poststelle Canobbio von der Distanz her am nächsten (Luftlinie 2.6 km bzw. Wegstrecke 4.1 km). Die Reisezeit zu den umliegenden Poststellen wurde

ab der der Poststelle Canobbio ohne Einbezug allfälliger verkehrsbedingter Verzögerungen (Stau) berechnet.

Mit der Postagentur in der BENU-Apotheke, welche sich auf der gegenüberliegenden Strassenseite der heutigen Poststelle befindet, müssen die Poststellen in der Umgebung zudem nur noch in Ausnahmefällen aufgesucht werden. Der Einwand der Gemeinde Canobbio, 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 Agglomeration Lugano kann die Kundschaft aus dem Einzugsgebiet der Poststelle Canobbio Bareinzahlungen aber mit vertretbarem Aufwand in einer der umliegenden Poststellen tätigen. Zudem können die Einwohnerinnen und Einwohner von Canobbio nach Schliessung der Poststelle nach einer einmaligen Registrierung Bareinzahlungen und Barauszahlungen an der Wohnadresse tätigen (Art. 44 Abs. 1^{bis} VPG). Ein weiterer gewichtiger Vorteil der Postagentur sind die längeren Öffnungszeiten (52.5 Std. im Vergleich zu 36.25 Std. pro Woche). Zudem ist die Apotheke, in welcher die Postagentur betrieben werden soll, besser zugänglich für Menschen mit Bewegungsbehinderungen: Es gibt eine Rampe und die Tür öffnet automatisch. Dagegen ist die Poststelle nur über eine Stufe zugänglich. Die Eingangstür muss von Hand geöffnet werden.

8. Der Gemeinderat bemängelt, dass der Entscheid der Post zur Umwandlung der Poststelle in eine Postagentur einseitig und ohne Einbezug der Gemeindebehörden getroffen wurde. Aus Sicht der Gemeindebehörden sei fraglich, ob eine Apotheke ein zweckmässiges Umfeld für die Tätigkeit als Postagentur biete. Zudem weist der Gemeinderat Canobbio darauf hin, dass die Parkplätze in der Umgebung schon heute überbelegt sind.

Es gibt viele Postagenturen, die durch Apotheken geführt werden. Die Auswahl des Agenturpartners ist insofern nicht zu beanstanden. Aus dem Dossier der Post geht hervor, dass es vor der Apotheke mehrere Parkplätze gibt.

Zusammenfassende Beurteilung

9. Die PostCom respektiert die Überlegungen des Gemeinderats Canobbio und sein Engagement für die Gesamtheit der Bevölkerung. Doch besteht in der Umgebung weiterhin ein dichtes Poststellennetz und die Poststelle Canobbio wird durch eine Postagentur mit Bedientheke in unmittelbarer Nähe ersetzt. Aufgrund ihrer Überprüfungen kommt die PostCom deshalb zur Beurteilung, dass in der Gemeinde Canobbio auch nach Schliessung der Poststelle Canobbio mit einer Postagentur als Ersatzlösung eine gute postalische Versorgung gewährleistet ist. Die PostCom legt der Post jedoch nahe, bei der Verteilung der Poststellen in den Agglomerationen nicht einzig auf einen Vergleich der Volumen der Poststellen innerhalb der Agglomeration abzustellen, sondern auch andere Kriterien wie etwa die Einwohnerzahlen, die Grösse eines Gebietes und die topographischen Verhältnisse zu berücksichtigen.

IV. Empfehlung

Der Entscheid der Post steht in Einklang mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Doch legt die PostCom der Post nahe, bei der Verteilung der Poststellen in den Agglomerationen nicht einzig auf einen Vergleich der Volumen der Poststellen innerhalb der Agglomeration abzustellen, sondern auch andere Kriterien wie etwa die Einwohnerzahlen, die Grösse eines Gebietes, die topographischen Verhältnisse oder ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und die daraus resultierende Belastung der Umwelt zu berücksichtigen.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Géraldine Savary
Präsidentin

Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Comune di Canobbio, Municipio, Via Trevano 13, Casella postale 106, 6952 Canobbio
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Repubblica e Cantone Ticino, Consiglio di Stato, Piazza Governo 6, 6501 Bellinzona

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 2. Juni 2020 „Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Canobbio (TI) con un'agenzia”

Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Canobbio (TI) con un'agenzia: parere dell'UFCOM del 02.06.2020

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 e 1^{bis} 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 Canobbio nel Cantone Ticino con un'agenzia.

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. La Posta deve pertanto garantire che le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti in contanti siano raggiungibili per il 90 per cento della popolazione residente permanente di un Cantone, a piedi o con i mezzi pubblici, nell'arco di 20 minuti (art. 44 cpv. 1 OPO). 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.

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. In generale occorre notare che la trasformazione di un ufficio postale in agenzia, a seconda della copertura postale della regione, può comportare almeno per alcune economie domestiche un netto calo della qualità della copertura nel settore del traffico dei pagamenti. Per contrastare un'eventuale restrizione delle offerte nelle zone in cui vi è unicamente un'agenzia, la Posta è tenuta per legge ad offrire la possibilità di effettuare versamenti in contanti a domicilio o in un altro modo appropriato (art. 44 cpv. 1^{bis} OPO). In questi casi la Posta offre, su base volontaria, anche il servizio di pagamento in contanti al domicilio del cliente. In combinazione con il servizio di pagamento in contanti offerto dalle agenzie, questo copre tutti i servizi inerenti il pagamento in contanti.

I risultati per l'anno 2019 indicano che nel Cantone Ticino le prestazioni del settore dei pagamenti in contanti erano raggiungibili nell'arco di 20 minuti per il 99.0 per cento della popolazione residente permanente.

N. registrazione/dossier: 383/1000345032

È considerato l'accesso agli uffici postali autogestiti, al versamento e al pagamento in contanti al domicilio del cliente nonché il servizio a domicilio. Pertanto le disposizioni dell'OPO (stato 1.1.2019) sono state rispettate.

Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)

Annette Scherrer Digital signiert von
Responsabile Sezione Posta Scherrer Annette DMV6YI
2020-06-02 (mit
Zeitstempel)