



Empfehlung Nr. 24/2020

vom 10. Dezember 2020

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Genève 11 Rue du Stand

Die Post eröffnete der Stadt Genf am 10. Dezember 2019, dass die Poststelle Genève 11 Rue du Stand ersatzlos geschlossen werden soll. Die Stadt Genf gelangte mit der Eingabe vom 18. Dezember 2019 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 10. Dezember 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 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 Genf erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Stadt Genf 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 Genf eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton Genf unterstützt in seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2020 die Stadt Genf und betont, dass ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinden keine Poststellen geschlossen werden sollen.

Dialogverfahren

2. Die Stadt Genf gibt an, dass die Post nicht klar über ihre Absichten informiere. Die Diskussionen würden für die einzelnen Poststellen geführt, ohne dass der Gesamtplan angesprochen werde. Aus den Akten geht hervor, dass die Post mit der Stadt Genf zwischen November 2017 und September 2019 insgesamt fünf Gespräche geführt hat. Die ersten vier Gespräche standen primär in Zusammenhang mit der geplanten Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles. Das geht schon aus der Überschrift der entsprechenden Protokolle hervor. Die Post legte in diesen Gesprächen aber auch ihre Pläne für das Poststellennetz für die Stadt Genf offen. Im ersten Gespräch erfolgte primär ein Austausch über die Verlegung der Poststelle Genève 13 Charmilles. Im zweiten Gespräch gab es jedoch auch einen Austausch über die Hintergründe der geplanten Schliessung der Poststelle Genève 11 Rue du Stand. Die Vertreter der Stadt schlugen vor, dass die Post versuchen soll, beim Vermieter eine Mietzinsreduktion zu erlangen. Die Vertreter der Post antworteten, dass sie dies als aussichtslos erachten. Die Post versuchte mit der Stadt Genf eine Gesamtlösung für alle von einer Veränderung betroffenen Poststellen in der Stadt Genf zu vereinbaren, was in der Folge jedoch scheiterte. Im Rahmen des dritten Gesprächs kündigte die Post der Stadt Genf an, dass ihr nächstens ein Entscheid betreffend Poststelle Genève 11 Rue du Stand eröffnet werde. Während die Post beim dritten Gespräch angab, Ziel dieses Treffens sei es im Dossier Genève 13 Charmilles voranzukommen, bezog sich das vierte Gespräch mehr auf sämtliche Poststellen in der Stadt Genf, die von einer Veränderung betroffen sind. Es wurden im Rahmen dieser vier Gespräche auch allgemeine Themen in Zusammenhang mit der von der Post geplanten Restrukturierung des Poststellennetzes erörtert. Auf Wunsch der Stadt Genf wurde dann am 11. September 2019 ein weiteres Gespräch ausschliesslich zur Poststelle Genève 11 Rue du Stand geführt.
3. Insbesondere dank diesem letzten Gespräch hat die Post die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG für die Schliessung der Poststelle Genève 11 Rue du Stand erfüllt. Doch kann die PostCom die Unzufriedenheit des Conseil administrativ mit dieser Dialogführung verstehen. Die Dialogführung mutet konzeptlos an und es ist nachvollziehbar, dass für die Stadtbehörden teilweise unklar war, zu welchen Poststellen tatsächlich ein Dialog geführt wurde. Vor diesem Hintergrund ist die Kritik der Stadt Genf an der Dialogführung der Post verständlich. Die PostCom begrüsst an sich, dass die Post im Fall, dass in einer Gemeinde bzw. einer Stadt mehrere Poststellen von einer Veränderung betroffen sind, die Dialogverfahren koordiniert. Es macht Sinn, die Postversorgung insbesondere in Städten als Ganzes zu betrachten und mit der zuständigen Behörde zu diskutieren. Doch sollte die Post für diese Form der Dialogführung ein Konzept erstellen, das sie mit der zuständigen kommunalen Behörde diskutiert. In das Konzept gehört, welche Poststellen von einer Veränderung betroffen sind, also in das Dialogverfahren einbezogen werden. Zudem sind die einzelnen Dialogetappen aufzunehmen. Für jedes einzelne Gespräch ist anzugeben, welche Poststellen diskutiert werden. Ziel soll sein, dass sowohl Post als auch Behördenvertreter den Überblick über den Stand der Diskussionen und den Stand des Verfahrens haben.

Erreichbarkeitsvorgaben

4. Die Stadt Genf weist darauf hin, dass die Schliessung der Poststelle Genève 11 Rue du Stand das Dienstleistungsangebot in der Stadt Genf sowohl für Unternehmen als auch für Private gefährden würde. Aus Sicht der Stadt Genf werden die Erreichbarkeitsvorgaben von Art. 33 und Art. 44 VPG nicht respektiert.
5. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 2501 (Genève) würde es nach der ersatzlosen Schliessung der Poststelle Genève 11 Rue du Stand sowie der Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlung der Poststelle Perly in eine Postagentur und der Schliessung der Poststelle Croix-de-Rozon mit einem Hausservice als Ersatzlösung 46 Poststellen und 20 Postagenturen geben. Hinzu kommen vier My-Post 24 Automaten, die geplante unbediente Geschäftskundenstelle in Genève Rue du Stand und 11 PickPost-Stellen (Stand 1. März 2020).
6. 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. Der von der Post für den Kanton Genf berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt 99.56 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt.
7. 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 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. Die Agglomeration Genf 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 Agglomeration Genf gibt es rund 480'200 Einwohnerinnen und Einwohner sowie rund 360'950 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 Genf die Einwohnerzahl. Insgesamt hat die Agglomeration Genf somit Anspruch auf 33 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 Genf 58 bediente Zugangspunkte an. Wird die Poststelle Genève 11 Rue du Stand ersatzlos geschlossen, wird die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG weiterhin erfüllt.
8. 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 15. Oktober 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

9. Die Stadt Genf macht geltend, die Post habe die Besonderheiten der Poststelle Genève 11 Rue du Stand nicht berücksichtigt. Die Post habe die ersatzlose Schliessung der Poststelle Genève 11 Rue du Stand mit der Nähe der Poststelle Genève 3 Rive und der Poststelle Genève 8 Jonction begründet. Diese beiden Poststellen seien aber nach den Angaben der Post nur bis 2020 garantiert. Die Vertreter der Post hätten den Entscheid über die Schliessung der Poststelle Genève 11 Rue du Stand auch mit den hohen Kosten für den Betrieb dieser Poststelle begründet. Doch habe die Post nie versucht, Massnahmen zur Senkung dieser Kosten zu realisieren. Sie habe namentlich nie ein günstigeres Lokal gesucht, um die Mietkosten zu senken. Die Pläne der Post seien zudem wenig transparent. Die Stadt habe erfahren, dass die Post auch Pläne für die Schliessung der Poststelle Genève 17 Malagnou habe. Später sei die Post auf diesen Entscheid zurückgekommen und habe diese Poststelle bis 2020 garantiert.
10. 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: Ab der Poststelle Genève 11 Rue du Stand sind drei Poststellen (Genève 3 Rive, Genève 8 Jonction und Genève 1 Mont-Blanc) mit einer gesamten Reisezeit von durchschnittlich ca. 9-12 Minuten erreichbar. Es gibt alle paar Minuten eine Busverbindung. Alle drei Poststellen in der Umgebung sind ab der Poststelle Genève 11 Rue du Stand auch zu Fuss in ca. 10-12 Minuten erreichbar. Für die Geschäftskunden soll im Quartier eine unbediente Geschäftskundenstelle realisiert werden. Daneben nimmt die Post mit den Geschäftskunden regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen individuelle Lösungen zu vereinbaren. Ferner soll im Quartier ein My-Post 24 Automat installiert werden.
11. Alle drei oben erwähnten Poststellen sind bis 2020 garantiert, somit bis Ende Monat. Es ist einsichtig, dass die Städte und Gemeinden Planungssicherheit wünschen. Doch kann die PostCom dieses Kriterium 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.
12. Nach dem 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>) können regionale Gegebenheiten „*beispielsweise die Anzahl Verbindungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln pro Tag oder die Dauer der Abwicklung des Postgeschäfts sein.*“ Die PostCom kann gestützt auf diese Bestimmung bspw. nicht überprüfen, ob die Post durch geeignete Massnahmen die Kosten für den Betrieb einer Poststelle hätte senken können. Auch das Bedürfnisse von Gemeinden und Städten nach mehr Planungssicherheit gehört nicht zu den Kriterien, welche die PostCom bei der Abgabe ihrer Empfehlungen nach den Vorgaben der VPG überprüfen kann. Die Stadt Genf hat aber die Möglichkeit, die PostCom auch gegen künftige Entscheide der Post über die Schliessung und Verlegung von Poststellen und Postagenturen in der Stadt anzurufen. Die PostCom wird dann erneut prüfen, ob die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die entsprechende Massnahme erfüllt sind.

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 für den Fall, dass in einer Gemeinde bzw. einer Stadt gleichzeitig mehrere Poststellen von einer Veränderung betroffen sind, ein Konzept für die Dialogführung zu erstellen, das sie mit der zuständigen kommunalen Behörde diskutiert.

Eidgenössische Postkommission

Géraldine Savary
Präsidentin

Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Ville de Genève, Conseil Administratif, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, Case postale 3983, 1211 Genève 3
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- République et Canton de Genève, Département de la sécurité, Place de la Taconnerie 7, 1204 Genève

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 15. Oktober 2020 „Fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Genève 11 Rue Stand (GE)“



Fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Genève 11 Rue du Stand (GE): position de l'OFCOM du 15 octobre 2020

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 et 1^{bis}, 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 projet de fermeture sans solution de substitution de l'office de poste de Genève 11 Rue du Stand, dans le canton de Genève.

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 règlementé l'accès aux services de paiement en espèces à l'art. 44 OPO. Par conséquent, la Poste doit garantir l'accès aux services de paiement en espèces à 90% de la population résidente permanente de chaque canton en 20 minutes, à pied ou par les transports publics (art. 44, al. 1, OPO). 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.

En 2019, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Genève étaient accessibles à 99.7 % de la population résidente permanente en 20 minutes. Outre les offices de poste en régie propre, les services de paiement et de versement en espèces au domicile du client ainsi que le service à domicile sont également pris en compte. Les dispositions de l'OPO (état au 1.1.2019) étaient respectées.

Etant donné que la Poste n'est pas tenue de fournir des données à ce sujet, l'OFCOM ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer, dans un cas concret, sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation d'un office de poste. De manière générale, il faut relever que, selon la situation de la desserte postale régionale, la fermeture sans solution de substitution d'un office de poste peut engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiements, du moins pour certains ménages.

Office fédéral de la communication (OFCOM)


Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste