



## Empfehlung Nr. 10/2020

vom 7. Mai 2020

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

**Poststelle Lugano 3 Stazione**

Die Post eröffnete der Stadt Lugano am 8. Oktober 2019, dass die Poststelle Lugano 3 Stazione geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Die Municipio der Stadt Lugano gelangte mit Eingabe vom 4. November 2019 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier am 7. Mai 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;

### 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<sup>bis</sup> resp. Art. 44 Abs. 1 VPG nach Realisierung des Entscheids der Post CH AG eingehalten wird (Art. 34 Abs. 5 Bst. b VPG);
4. die Post mit ihrem Entscheid die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt hat (Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG) und die Bedürfnisse von Menschen mit Bewegungsbehinderungen genügend berücksichtigt werden (Art. 14 Abs. 7 Bst. a Postgesetz);



5. nach Umsetzung des Entscheids in der betreffenden Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle mit dem Angebot der Grundversorgung verbleibt (Art. 33 Abs. 2 VPG).

Die Einhaltung der Zugangsverpflichtung im Bereich des Zahlungsverkehrs nach Art. 44 Abs. 1 VPG überprüft das Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Das Resultat seiner Prüfung fliesst in das Verfahren vor der PostCom ein.

### III. Die PostCom kommt zu folgender Beurteilung

1. Nach Eingang der Eingabe der Stadt Lugano erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Die Municipio der Stadt Lugano hatte Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Die Post hat mit der Stadt Lugano im August 2018 und März 2019 zwei Gespräche über die Zukunft der Postversorgung in Lugano 3 Stazione geführt. Sie hat die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG damit erfüllt.
2. 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 Stadt Lugano 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 Spezialesendungen 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.  
Wie der Kanton Tessin richtig erwähnt, wurde der Standesinitiative des Kantons Jura «Verbesserung des Poststellennetzes und Stärkung der Rolle der Gemeindebehörden bei der geografischen Verteilung der Postämter» (17.314) Folge gegeben. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-SR) hat nun den Auftrag, eine Gesetzesänderung 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). Aus diesen Gründen kann das vorliegenden Verfahren nicht bis zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Jura sistiert werden.

### Eintreten

3. Die Post hat der Gemeinde Lugano am 8. Oktober 2019 den Entscheid über die Umwandlung der Poststelle Lugano 3 Stazione (Besso) eröffnet. Die Eingabe der Stadt Lugano traf aber erst auf Nachfrage am 14. November 2019 per E-Mail bei der PostCom ein. Die Stadt Lugano gelangte schon im Vorfeld der Entscheideröffnung zwei Mal gegen die Schliessung der Poststelle Lugano 3 Stazione (Besso) an die PostCom (Eingabe vom 8. Februar 2019 und Eingabe vom 21. Mai 2019). Beide Male wurde die Intervention der Stadt Lugano durch die Zustellung eines Protokolls aus dem Dialog zwischen Post und Gemeinde ausgelöst. Beide Male informierte das Fachsekretariat der PostCom die Stadt Lugano schriftlich, dass die Anrufung der PostCom erst gegen den Entscheid der Post möglich sei. Aus diesem Grund wurde, nachdem bis zum Ablauf der Eingabefrist keine

Eingabe bei der PostCom eingetroffen war, bei der Stadt Lugano nachgefragt, ob sie auf die Anrufung der PostCom gegen den Entscheid der Post vom 8. Oktober 2019 verzichtet habe. Der zuständige Mitarbeiter informierte, dass eine Eingabe gemacht worden sei und konnte dem Fachsekretariat innerhalb von wenigen Minuten nach dem Telefongespräch eine Kopie dieses Schreibens per E-Mail zustellen. Die Stadt Lugano hatte die Eingabe vom 4. November 2019 – wie auch die beiden vorangehenden Eingaben vom 8. Februar 2019 und vom 21. Mai 2019 - nicht eingeschrieben verschickt. Es liess sich daher nicht nachverfolgen, ob das Schreiben vom 4. November 2019 tatsächlich abgeschickt worden ist bzw. ob es auf dem Versandweg verloren gegangen war. Diese Beweisfrage kann vorliegend offen gelassen werden, weil aus den unten aufgeführten Überlegungen eine zustimmende Empfehlung an die Post angezeigt ist.

### **Erreichbarkeitsvorgaben**

4. 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 Lugano 3 Stazione in eine Postagentur 34 Poststellen und 19 Postagenturen (eingeschlossen diejenige von Lugano 3 Stazione). Hinzu kommen 57 Orte mit Hausservice (Stand 1. Januar 2020).
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 einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten. Nach bisherigem Recht wurde dieser Wert als jährlicher nationaler Durchschnittswert berechnet. Die Berechnung nach Kanton ist neu und gilt seit 1. Januar 2019. Der von der Post für den Kanton Tessin berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt 98 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt.
6. In städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik sowie in den übrigen nicht berücksichtigten statistischen Städten muss nach Art. 33 Abs. 5<sup>bis</sup> 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 Gemeindegattungen 1, 2, 3 und 6 (Kernstadt, Hauptkern, Nebenkern und Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen) herangezogen. Lugano ist die grösste Stadt des Kantons Tessin. Das Gemeindegebiet umfasst eine Fläche von rund 76 km<sup>2</sup>. Lugano wird als Agglomerationskerngemeinde (Kernstadt) definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5<sup>bis</sup> VPG kommt somit zur Anwendung. In der Agglomeration Lugano, zu welcher auch das Quartier Besso gehört, 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<sup>bis</sup> VPG). Aktuell bietet die Post in der Agglomeration Lugano 35 bediente Zugangspunkte an (24 Poststellen und 11 Postagenturen). Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5<sup>bis</sup> VPG ist somit erfüllt (vgl. zur Berechnungsweise S. 5 des Erläuternden Berichts des BAKOM vom 30. November 2018 zur Änderung der Postverordnung betreffend neue Erreichbarkeitsvorgaben; publiziert auf der Website der PostCom unter [https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht\\_Post-verordnung-neue-Erreichbarkeitsvorgaben\\_20181130\\_DE.pdf](https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Gesetzgebung/Erlaeuterungsbericht_Post-verordnung-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](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 23. April 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

8. 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 Lugano 3 Stazione aus sind vier Poststellen mit dem öffentlichen Verkehr und zu Fuss mit einer Gesamtreisezeit zwischen sechs und zwölf Minuten erreichbar. Es handelt sich um die Poststellen Lugano 1, Lugano 8 Massagno, Breganzona und Gentilino. Die Poststelle Lugano 1 liegt der Poststelle Lugano 3 Stazione von der Distanz her am nächsten (Luftlinie 600 Meter bzw. Wegstrecke 1.9 km). Alle vier Poststellen sind bis 2020 garantiert. Mit der Postagentur in der Apotheke „Farmacia della Stazione“, welche sich im selben Gebäude wie die heutige Poststelle befindet, müssen die Poststellen in der Umgebung zudem nur noch in Ausnahmefällen aufgesucht werden.
9. Die Stadt Lugano argumentiert, dass die Post die Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere der älteren Menschen, nicht berücksichtigt. Ihrer Ansicht nach müsse die Post ihre Aufgabe zugunsten der Bevölkerung und des Service public wahrnehmen. Die Poststelle Lugano 3 Stazione sei zudem die strategisch wichtigste Poststelle in der Umgebung. Die PostCom respektiert die Überlegungen der Stadt Lugano und ihr Engagement für die Gesamtheit der Bevölkerung. Doch besteht in der Umgebung weiterhin ein sehr dichtes Poststellennetz und die Poststelle Lugano 3 Stazione wird durch eine Postagentur mit Bedientheke im gleichen Gebäude ersetzt. Die Diskretion kann erhöht werden, wenn ein Schild montiert wird, das die wartende Kundschaft zur Wahrung von Distanz auffordert. Der Einwand der Stadt Lugano, 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 Betreibungsurkunden). Der Versand von unadressierten bzw. P.P-Briefen über 350 Exemplaren ist auch in der Postagentur möglich. Für Geschäftskunden bietet die Post individuelle Lösungen an. Als Ausgleich für die fehlende Möglichkeit von Bareinzahlungen können Einzahlungen wie üblich mit der PostFinance Card sowie zusätzlich mit der V PAY Karte und der Maestro-Karte aller Banken beglichen werden. Mit der PostFinance Card sind Barbezüge vom eigenen Konto bis maximal CHF 500.- möglich. Die wichtigste Dienstleistung, welche die Postagenturen nicht anbieten, ist die Bareinzahlung. Aufgrund des weiterhin dichten Poststellennetzes in der Stadt Lugano kann die Kundschaft aus dem Einzugsgebiet der Poststelle Lugano 3 Stazione Bareinzahlungen aber mit vertretbarem Aufwand in einer der umliegenden Poststellen tätigen. Mit den Geschäftskunden nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen individuelle Lösungen zu vereinbaren. Ein weiterer gewichtiger Vorteil der Postagentur sind die längeren Öffnungszeiten (63.5 Std. im Vergleich zu 40.5 Std. pro Woche). Die Post will zudem in unmittelbarer Nähe zum Partner in Absprache mit den zuständigen Stellen der Stadt eine Postfachanlage einrichten.

### **Zusammenfassende Beurteilung**

10. Die PostCom ist beeindruckt vom Engagement der Municipio von Lugano und der Einwohnerinnen und Einwohner für den Erhalt der Poststelle im Quartier Besso. Der Verein „Besso Pulita!“ und die Quartierkommission haben mit einer Petition mit 4'738 Unterschriften ein eindrückliches Votum für die Weiterführung der Poststelle Lugano 3 Stazione abgegeben. Aufgrund ihrer Überprüfungen kommt die PostCom trotzdem zur Beurteilung, dass in Besso auch nach Schliessung der Poststelle Lugano 3 Stazione mit einer Postagentur als Ersatzlösung eine gute postalische Versorgung gewährleistet ist.

### **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

Géraldine Savary  
Präsidentin

Michel Noguét  
Leiter Fachsekretariat

#### Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Città di Lugano, Municipio, Piazza Riforma 1, 6901 Lugano
- 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 23. April 2020 „Sostituzione dell'ufficio postale Lugano 3 Stazione nel Comune di Lugano (TI) con un'agenzia“

## **Sostituzione dell'ufficio postale Lugano 3 Stazione nel Comune di Lugano (TI) con un'agenzia: parere dell'UFCOM del 23 aprile 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<sup>bis</sup> 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 Lugano 3 Stazione nel quartiere di Lugano Besso (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<sup>bis</sup> 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. È considerato l'accesso agli uffici postali autogestiti, al versamento e al pagamento in contanti al domicilio del cliente nonché il al servizio a domicilio. Pertanto le disposizioni dell'OPO (stato 1.1.2019) sono state rispettate.

Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM)

Annette Scherrer  
Responsabile Sezione Posta

Digital signiert von  
Scherrer Annette DMV6YI  
2020-04-21 (mit  
Zeitstempel)