



Empfehlung Nr. 17/2021

vom 7. Oktober 2021

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Bubikon ZH

Die Post eröffnete der Gemeinde Bubikon am 16. März 2021, dass die Poststelle Bubikon geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Der Gemeinderat der Gemeinde Bubikon gelangte mit der Eingabe vom 15. April 2021 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 7. Oktober 2021.

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 des Gemeinderates Bubikon erstellte die Post zu Handen der PostCom ein Dossier. Der Gemeinderat Bubikon 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 Zürich eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton Zürich zeigt in der Stellungnahme vom 11. Juni 2021 Verständnis, dass die Post auf die Ertragsrückgänge reagiert. Der Kanton Zürich begrüsst daher die Strategie der Post, die flexible Ausgestaltung der Zugangsmöglichkeiten mittels alternativer Formate. Obwohl die Umwandlung von Poststellen in Postagenturen die durch den Gesetzgeber vorgeschriebenen Erreichbarkeitswerte nicht tangiere und ein Grossteil der Bevölkerung von den erweiterten Öffnungszeiten in einer Postagentur profitiere, könne diese Ersatzlösung auch Nachteile haben. Ein Teil der Bevölkerung (wie zum Beispiel weniger mobile ältere Menschen) und manche kleine und mittlere Unternehmen (KMU) könnten von den eingeschränkten Servicedienstleistungen negativ betroffen sein. Das sei womöglich zu vermeiden. Die Gemeinde Bubikon verfüge, wie der Kanton Zürich insgesamt, über gute Wachstumsperspektiven. Für Bubikon (Stand 2019: 7350 Einwohner) werde bis zum Jahr 2030 ein jährliches Bevölkerungswachstum von 0.9 Prozent prognostiziert. Zudem bestünden beträchtliche Raumreserven für das Gewerbe. Der «Status aktuelle Kundschaft» bilde die künftige Entwicklung nur ansatzweise ab und die vom Kanton aufgeführten Faktoren müssten ebenfalls berücksichtigt werden.
2. Der Gemeinderat von Bubikon weist in der Eingabe vom 15. April 2021 darauf hin, dass der Kanton Zürich am 8.7.2020 eine Standesinitiative (Nr. 20.324) mit dem Titel «Ein Schliessungsmoratorium für Poststellen bis zum Vorliegen und bis zur Genehmigung einer gesamtschweizerischen Poststellenplanung» eingereicht habe. Die Initiative sei von den Eidgenössischen Räten noch nicht behandelt worden. Bis zu deren Behandlung seien keine weiteren Poststellen zu schliessen. Zwischenzeitlich wurde die Initiative in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen an der Sitzung 16. August 2021 behandelt. Die Kommission beantragt oppositionslos, der kantonalen Initiative keine Folge zu geben.

Unabhängig von der weiteren Behandlung der Standesinitiative des Kantons Zürichs in den Eidgenössischen Räten ist für die Post das geltende Recht massgebend. Es ist ihr 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.

Dialogverfahren

3. 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 Post führte mit dem Gemeinderat von

Bubikon zwischen Oktober 2020 und Januar 2021 zwei Gespräche über die Zukunft der Postversorgung in Bubikon. Die Post bot auch der Behörde einer anderen von der Schliessung der Poststelle Bubikon eventuell betroffenen Gemeinde einen Dialog an. Die angefragte Gemeindebehörde verzichtete auf einen Dialog mit der Post. Es kann somit festgestellt werden, dass die Post die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt hat.

Erreichbarkeitsvorgaben

4. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss (Art. 33 Abs. 2 VPG). In der Raumplanungsregion 108 (Zürcher Oberland) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Schliessung der Poststellen Bubikon mit einer Postagentur als Ersatzlösung, 11 Poststellen und 19 Postagenturen (Stand 1. Juli 2021). Hinzu kommen neun Aufgabe- und Abholstellen (PickPost), sechs My Post 24-Automaten und vier unbediente Geschäftskundenstellen.
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. Der von der Post für den Kanton Zürich per Ende 2020 berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt 98.84 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^{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 Gemeinde Bubikon wird als Agglomerationsgürtelgemeinde definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit nicht zur Anwendung.
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 13. September 2021 (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. Nach Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG prüft die PostCom für die Abgabe der Empfehlungen unter anderem, ob der Entscheid der Post die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt. Deshalb klärt die PostCom 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: Berechnet wird der Zeitbedarf für die Reise immer ab der Poststelle der betroffenen Gemeinde.

9. In der Umgebung von Bubikon sind mit dem öffentlichen Verkehr und zu Fuss mit einer gesamten Reisezeit von 11-16 Minuten die Poststelle Rüti, in 9 Minuten die Poststelle Wetzikon, in 13-15 Minuten die Poststelle Hombrechtikon, in 15 Minuten die Poststelle Rapperswil SG und in 15-18 Minuten die Poststelle Jona SG erreichbar. Die Bahn verkehrt viertelstündlich. Der Bus verkehrt halbstündlich. Die Poststelle Rüti ist sowohl mit der Bahn als auch mit dem Bus erreichbar. Die Poststelle Hombrechtikon ist mit dem Bus und die Poststellen Wetzikon, Rapperswil SG und Jona SG sind mit der Bahn erreichbar.
10. Die Einwohnerinnen und Einwohner von Bubikon werden die Poststellen in der Umgebung nur in Ausnahmefällen aufsuchen müssen: In Bubikon ist eine Postagentur mit Bedienschalter im Volg-Laden geplant. Der Volg-Laden der Landi Bachtel befindet sich an der gleichen Adresse wie die Poststelle. Die Postagenturen bieten 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. Ausgenommen sind die avisierten Spezialsendungen, die auf der Poststelle Rüti abgeholt werden müssen. Spezialsendungen sind seltene Sendungen (bspw. Betreibungsurkunden). Der Versand von unadressierten Sendungen bzw. P.P.-Briefen über 350 Exemplaren ist auch in der Postagentur im Rahmen der Platzverhältnisse möglich. Mit den Geschäftskunden – auch mit KMU - nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen bei Bedarf individuelle Lösungen zu vereinbaren, sofern Sendungen aus Kapazitätsgründen nicht in der Postagentur abgegeben werden können. 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 Postagentur wird zudem deutlich längere Öffnungszeiten haben als die Poststelle (78 Std. im Vergleich zu 40 ½ Std. pro Woche).

Die wichtigste Dienstleistung, welche die Postagenturen nicht anbieten, ist – wie der Gemeinderat von Bubikon hervorhebt - die Bareinzahlung und der Bargeldbezug über CHF 500. In Gebieten, in denen nur eine Postagentur vorhanden ist, bietet die Post die Bareinzahlung an der Wohnadresse der Kundin oder des Kunden oder in anderer geeigneter Weise an (Art. 44 Abs. 1^{bis} VPG). Nach einer einmaligen Registrierung können sowohl Privatkundinnen und Privatkunden als auch Geschäftskunden Bareinzahlungen an der Haustüre tätigen. Die Post bietet zusätzlich zur Bareinzahlung auch die Barauszahlung am Domizil an. Gerade die weniger mobile Bevölkerung und die Personen über 65 Jahren, die tagsüber zu Hause sind, können von diesem Angebot profitieren.

Es trifft zu, dass in Postagenturen – wie der Gemeinderat Bubikon ausführt - primär die gängigen Postgeschäfte getätigt werden können. Komplizierte (d. h. ungewöhnliche) Postgeschäfte oder die Aufgabe von Massensendungen, welche die Kapazitäten der Postagentur sprengen, werden in Zukunft wohl in einer der umliegenden Poststellen getätigt werden müssen. Geschäftskunden können Sendungen auch gegen Entgelt von der Post abholen lassen (Direktabholung durch die Post). Die PostCom kann gut nachvollziehen, dass das für manche Postkunden einen Nachteil darstellt. Für andere Postkunden, die keine solchen Postgeschäfte tätigen, kann die Postagentur namentlich wegen der deutlich längeren Öffnungszeiten sogar ein Vorteil sein. In jedem Fall ist jedoch festzuhalten, dass die Post in Bubikon mit je einer Postagentur in Bubikon und Wolfhausen sowie den in der Umgebung gut erreichbaren Poststellen weiterhin eine angemessene Grundversorgung gewährleistet.

11. Der Gemeinderat Bubikon erinnert an die erst kürzlich geschlossene Poststelle in Wolfhausen. Die Ortschaft Wolfhausen gehört zur politischen Gemeinde Bubikon. Die Schliessung der Poststelle Bubikon stelle einen weiteren Abbau des Service public in der Gemeinde innert kürzester Zeit dar. Dienstleistungen zu Handen der Öffentlichkeit seien höher zu gewichten als betriebswirtschaftliche Überlegungen. Die Schliessung der Poststelle Bubikon werde dazu führen, dass sich die Wartezeiten in den umliegenden Poststellen erhöhen würden. Ein solcher Serviceabbau sei nicht akzeptabel

und könne auch nicht im Sinne der Post sein.

Die PostCom kann nachvollziehen, dass die Schliessung der Poststelle Wolfhausen im Jahr 2015 mit einer Postagentur als Ersatzlösung und die nun geplante Schliessung der Poststelle Bubikon dem Gemeinderat von Bubikon als ein schrittweiser Abbau des Service public erscheinen. Dem Gemeinderat Bubikon ist ferner beizupflichten, dass die Wirtschaftlichkeit der Poststellen nach dem geltenden Recht kein Kriterium für deren Schliessung ist. Die negative Wirtschaftlichkeit einer Poststelle ist in der Praxis zwar regelmässig Anlass für deren Überprüfung durch die Post. 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). Wie oben dargelegt, hält die Post jedoch alle Vorgaben an die Erreichbarkeit nach Art. 33 VPG ein. Zudem schliesst die Post die Poststelle Bubikon nicht ersatzlos, sondern plant eine Postagentur mit langen Öffnungszeiten als Ersatzlösung. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die Schliessung der Poststelle Bubikon in den umliegenden Poststellen zu einer massiven Erhöhung der Kundenfrequenzen führen wird. Auch das vom Kanton Zürich betonte Wachstumspotential der Gemeinde Bubikon wird nach den Erfahrungen der Post nicht zwingend zu einer spürbaren Erhöhung der Nachfrage nach Postdienstleistungen in der Gemeinde Bubikon bzw. in den umliegenden Gemeinden führen.

Zusammenfassung

12. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Post alle gesetzlichen Vorgaben eingehalten hat und die Umwandlung der Poststelle Bubikon in eine Postagentur aus rechtlicher Sicht deshalb nicht zu beanstanden ist. Es ist zudem hervorzuheben, dass der Gemeinderat Bubikon durch seine umsichtige Dialogführung nicht nur eine optimale Ersatzlösung in Form einer Postagentur, sondern zusätzlich den Betrieb einer Postfachanlage mit der Post aushandeln konnte. In der Gemeinde Bubikon ist somit weiterhin eine gute postalische Grundversorgung gewährleistet.

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



Anne Seydoux-Christe
Präsidentin



Michel Noguet
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Gemeinde Bubikon, Präsidiales und Kultur, Rutschbergstrasse 18, Postfach 127, 8608 Bubikon
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 13. September 2021 „Ersatz der Poststelle Bubikon (ZH) durch eine Agentur“



Ersatz der Poststelle Bubikon (ZH) durch eine Agentur: Stellungnahme des BAKOM vom 13.09.2021

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist zuständig für die Beurteilung der Einhaltung der Zugangsverpflichtung im Bereich des Zahlungsverkehrs nach Art. 44 Abs. 1 und 1^{bis} der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01). Hiermit nimmt das BAKOM im Rahmen des Verfahrens nach Art. 34 VPG, das bei der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur von der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) durchgeführt wird, zur geplanten Umwandlung der Poststelle in Bubikon im Kanton Zürich durch eine Agentur wie folgt Stellung.

Der Grundversorgungsauftrag im Bereich Zahlungsverkehr umfasst die Dienstleistungen nach Art. 43 Abs. 1 Bst. a-e VPG. Nach Art. 32 Abs. 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) müssen die Dienstleistungen der Grundversorgung im Zahlungsverkehr für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Weise zugänglich sein. Die Post richtet sich bei der Ausgestaltung des Zugangs nach den Bedürfnissen der Bevölkerung. PostFinance kann den Zugang mittels verschiedener Formate sicherstellen. Für Menschen mit Behinderungen stellt die Post den barrierefreien Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr sicher.

Der Bundesrat hat die Erreichbarkeit für Barzahlungsverkehrsdienste in Art. 44 VPG geregelt. Demnach muss die Post den Zugang zu den Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs für 90 % der ständigen Wohnbevölkerung des jeweiligen Kantons innerhalb von 20 Minuten mit dem öffentlichen Verkehr oder zu Fuss gewährleisten (Art. 44 Abs. 1 VPG). Die Post weist gegenüber dem BAKOM im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Einhaltung des Grundversorgungsauftrags im Bereich Zahlungsverkehr die Erreichbarkeit aus.

Die Post ist jedoch nicht verpflichtet, dem BAKOM die nötigen Informationen zu liefern, damit dieses im konkreten Fall Aussagen über die Auswirkung der Umwandlung einer Poststelle auf den Erreichbarkeitsgrad machen kann. In genereller Weise ist zu bemerken, dass die Umwandlung einer Poststelle in eine Agentur je nach Situation der regionalen Postversorgung zumindest für einzelne Haushalte durchaus deutliche Einschränkungen der Versorgungsqualität im Bereich der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs mit sich bringen kann.

Um einer allfälligen Angebotseinschränkung in Gebieten, in denen nur eine Agentur vorhanden ist, entgegenzuwirken, ist die Post gesetzlich verpflichtet, die Bareinzahlung an der Haustüre oder in anderer geeigneter Art und Weise anzubieten (Art. 44 Abs. 1^{bis} VPG). Die Post bietet in diesen Fällen auf freiwilliger Basis ebenfalls die Barauszahlung an der Haustüre an. In Kombination mit dem Angebot der Barauszahlung in den Agenturen sind damit alle Barzahlungsverkehrsdienstleistungen abgedeckt.

Der Messwert für das Berichtsjahr 2020 zeigt, dass im Kanton Zürich die Dienstleistungen des Barzahlungsverkehrs für 98.9 % der ständigen Wohnbevölkerung innerhalb von 20 Minuten zugänglich waren. Dabei werden nebst den eigenbetriebenen Poststellen auch die Bareinzahlung und die Barauszahlung am Domizil sowie der Hausservice berücksichtigt. Die Vorgaben gemäss VPG (Stand am 1.1.2019) waren damit eingehalten.

Bundesamt für Kommunikation BAKOM

Digital signiert von Scherrer Annette DMV6YI
Biel/Bienne, 2021-09-13 (mit Zeitstempel)

Annette Scherrer
Sektionsleiterin Post