



Empfehlung Nr. 19/2021

vom 9. Dezember 2021

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Lausanne 1 Dépôt

Die Post eröffnete der Stadt Lausanne am 28. April 2021, dass die Poststelle Lausanne 1 Dépôt ohne Ersatz durch einen bedienten Zugangspunkt geschlossen werden soll. Die Municipalité der Stadt Lausanne gelangte mit der Eingabe vom 20. Mai 2021 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 9. Dezember 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 der Stadt Lausanne erstellte die Post zu Händen der PostCom ein Dossier. Die Municipalité der Stadt Lausanne hatte Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Seit 1.1.2019 kann die PostCom nach Art. 34 Abs. 4 VPG den betroffenen Kantonen in Verfahren zur Schliessung oder Verlegung von Poststellen oder Postagenturen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die PostCom hat deshalb den Kanton Waadt eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Kanton Waadt unterstützt in seiner Stellungnahme vom 12. Oktober 2021 die Stadt Lausanne bei ihrem Einsatz für die Poststelle Lausanne 1 Dépôt und wünscht sich von der Post die Offenlegung der Strategie nicht nur für die Periode bis 2020, sondern auch für die Perioden 2030 etc.

Dialogverfahren

2. Die Post hat mit der Stadt Lausanne von Oktober 2020 bis Dezember 2020 zwei Gespräche über die Zukunft der Postversorgung in Lausanne 1 Dépôt geführt. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2020 erklärte die Stadt Lausanne, dass sie die ersatzlose Schliessung der Poststelle Lausanne 1 Dépôt ablehne und den Entscheid der Post erwarte. Da die Stadt Lausanne nicht an einer Fortsetzung des Dialogs mit der Post interessiert war, hat die Post trotz der kurzen Dauer des Dialogverfahrens die Anforderungen von Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt.

Erreichbarkeitsvorgaben

3. Die VPG schreibt vor, dass in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. In der Raumplanungsregion 2201 (Lausanne) gibt es nach Umsetzung der von der Post geplanten Umwandlungen der Poststellen St-Sulpice und Lausanne Bergières in je eine Postagentur sowie der geplanten ersatzlosen Schliessung der Poststelle Lausanne 1 Dépôt 23 Poststellen und 21 Postagenturen (Stand 01.07.2021).
4. 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 Waadt per Ende 2020 berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt 96.77 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt.
5. 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 Stadt Lausanne wird als Agglomerationskerngemeinde (Hauptkern) der Agglomeration Lausanne definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit zur Anwendung. In der Agglomeration Lausanne gibt es rund 304'100 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 224'850 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 Lausanne die Einwohnerzahl. Insgesamt hat die Agglomeration Lausanne somit Anspruch auf 21 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 Lausanne 45 bediente Zugangspunkte an (26 Poststellen und 19 Postagenturen). Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5^{bis} 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).

6. 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 9. November 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

7. Der Post wurde der Mietvertrag für die Räumlichkeiten der aktuellen Poststelle gekündigt. Die Post will keinen neuen Standort für die Bahnhofpost suchen. Aufgrund der sinkenden Nachfrage nach Postdienstleistungen an diesem Standort und der daraus resultierenden unbefriedigenden Rentabilität will die Post die Poststelle Lausanne 1 Dépôt ersatzlos schliessen. Sie hat jedoch beim Bahnhof (Place de la Gare 10), rund 300 m von der Bahnhofpost entfernt, an einem strategischen Standort im Fussgängerstrom eine Self-Service-Filiale eingerichtet. Dort sollen die Basisdienstleistungen rund um die Uhr verfügbar sein. Nach den Angaben im Dossier der Post gibt es einen Überweisungsautomaten, einen Postomaten, einen My Post 24-Automaten, einen Briefeinwurf sowie einen Fotokopierer. Die Kundschaft könne Briefe und Pakete aufgeben und Sendungen abholen. Es sei möglich, Zahlungen sowohl mit der PostFinance Card als auch mit den Debitkarten der Banken zu tätigen. Der Bargeldbezug sei mit der PostFinance Card möglich. Die Selbstbedingungsfiliale wurde im August 2021 eröffnet. Es handelt sich um ein Pilotprojekt. Nach den Angaben im Dossier der Post wird die Testphase bis mindestens 2023 dauern.

Die PostCom begrüsst, dass die Post innovative Lösungen für die Postversorgung testet. Da es

sich bei dem Pilotprojekt der Post jedoch nicht um ein definitives Angebot handelt, wird die Selbstbedienungsfiliale im Folgenden nicht als «Ersatzlösung» für die Poststelle Lausanne 1 Dépôt berücksichtigt. Damit wird aber nicht inhaltlich zum Projekt «Selbstbedienungsfiliale» Stellung bezogen.

8. Die Stadt Lausanne argumentiert, dass die Poststellen wertvolle Dienstleistungen erbringen und die Schliessung von Poststellen den Service public schwäche. Von dieser Entwicklung würden die schwächsten Teile der Bevölkerung am stärksten betroffen, weil es für diesen Teil der Bevölkerung am schwierigsten sei, Alternativen zu den Dienstleistungen einer Poststelle zu finden. Die Entwicklung des Poststellennetzes in der Stadt Lausanne würde bestimmte Quartiere schwer treffen. Da die Mitarbeitenden der Postagentur regelmässig tiefere Löhne erhalten als die Mitarbeitenden der Poststelle gehe die mit der Umwandlung einer Poststelle in eine Postagentur verbundene Kostensenkung primär auf Kosten der Arbeitnehmenden. Die Mitarbeitenden der Postagentur verfügten nicht über die gleiche Ausbildung wie die Mitarbeitenden der Poststelle. Zudem würden in einer Postagentur weniger Dienstleistungen als in einer Poststelle angeboten. Die Post berücksichtigte das Wachstum im Paketbereich zu wenig. Die Stadt Lausanne möchte für ihre Einwohnerinnen und Einwohner die beste Servicequalität erhalten.

Die PostCom respektiert die politischen Überlegungen der Municipalité der Stadt Lausanne und ihr Engagement für die Gesamtheit der Bevölkerung. Doch kann die PostCom solche Überlegungen aufgrund ihrer Prüfungsbefugnis nach Art. 34 Abs. 5 VPG nicht berücksichtigen. Im vorliegenden Fall wird als Ersatzlösung keine Postagentur eingeführt. Deshalb wird auf die diesbezüglichen Ausführungen in der Eingabe der Stadt Lausanne nicht eingegangen.

9. 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 Lausanne 1 Dépôt aus ist die Poststelle Lausanne 2 St-François am besten erreichbar. Die Reise dauert zu Fuss und mit dem öffentlichen Verkehr (inkl. erforderliche Fussmärsche) 5-8 Minuten. Die Poststelle Lausanne 2 St-François ist zu Fuss 490 m Wegdistanz von der Poststelle Lausanne 1 Dépôt entfernt. Für den Hinweg ist aufgrund der Steigung mit einem Fussmarsch von ca. 10 Minuten zu rechnen. Der Rückweg lässt sich in rund 6 Minuten bewältigen. Die Poststelle Lausanne 17 Riponne ist mit dem öffentlichen Verkehr über eine Umsteigeverbindung erreichbar. Inklusive der erforderlichen Fussmärsche beträgt die Reisezeit 8-13 Minuten auf dem Hinweg und 10-14 Minuten auf dem Rückweg. Die Poststelle Lausanne 3 Cour kann mit dem öffentlichen Verkehr und zu Fuss mit einer gesamten Reisezeit von 9-13 Minuten auf dem Hinweg und 13-18 Minuten auf dem Rückweg erreicht werden. Namentlich dank der nahe gelegenen Poststelle Lausanne 2 St-François besteht weiterhin ein guter Zugang zu einer Poststelle. Angesichts des weiterhin dichten Poststellennetzes in der näheren Umgebung kann festgehalten werden, dass die Post die regionalen Gegebenheiten genügend berücksichtigt hat, auch wenn sie die Poststelle Lausanne 1 Dépôt ohne Ersatz durch einen bedienten Zugangspunkt schliesst.
10. Die Stadt Lausanne weist darauf hin, dass die Planung der Post die prognostizierte Entwicklung der Stadt Lausanne nicht berücksichtige, namentlich nicht derjenigen Quartiere, welche in den nächsten Jahren um mehrere tausend Einwohner wachsen sollen. Schliesslich zeigt sich die Stadt Lausanne überrascht, dass die Post das Wachstum des Online-Handels und damit der Paketzustellung nicht berücksichtigt habe.

Nach den Erfahrungen der Post führt der Anstieg der Einwohnerzahl nicht zwangsläufig zu einer relevanten Erhöhung der Volumen einer Poststelle.

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 Postagenturnetzes (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 Uetligen BE). Die Post könnte selbst wirtschaftlich rentable Poststellen schliessen, solange sie sich an den Vorgaben von Art. 33 VPG orientiert und diese sowie alle anderen Vorgaben für die Schliessung von Poststellen einhält. Auch die PostCom kann die Wirtschaftlichkeit der Poststelle in Verfahren nach Art. 34 VPG nicht überprüfen.

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 Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Municipalité de Lausanne, Place de la Palud 2, Hôtel de Ville, Case postale 6904, 1002 Lausanne
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Département de l'économie, de l'innovation et du sport, Rue Caroline 11, 1014 Lausanne

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 9. November 2021 „Fermeture de l'office de poste Lausanne 1 Dépôt et ouverture d'un office de poste entièrement automatisé “



Fermeture de l'office de poste de Lausanne 1 Dépôt position de l'OFCOM du 9 novembre 2021 et ouverture d'un office de poste entièrement automatisé

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 Lausanne, dans le canton de Vaud.

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 2020, la valeur mesurée indique que les prestations de paiement en espèces dans le canton de Vaud étaient accessibles à 97,8 % 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 1.1.2021) 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.

Dans le cas présent, l'office de poste fermé n'est pas remplacé par un autre point d'accès desservi. Toutefois, à titre d'offre additionnelle, la Poste teste pour la première fois, dans le cadre d'un projet pilote, un office de poste entièrement automatisé, situé à proximité immédiate de l'ancien office. A l'heure actuelle, il est impossible de déterminer dans quelle mesure l'office de poste entièrement automatisé permettra d'absorber/compenser une éventuelle baisse de qualité résultant de la disparition de l'office de poste. Du point de vue du service universel en matière de services de paiement, le fait que l'office de poste entièrement automatisé prévu complète le réseau d'accès et contribue ainsi à une couverture plus large de l'offre de services de paiement peut généralement être

considéré comme positif. La législation postale permet à la Poste de garantir de diverses manières l'accès aux services de paiements. La Poste peut ainsi adapter ses services au progrès technologique et les fournir autrement que sous forme de points d'accès desservis. Le respect des exigences en matière d'accessibilité prévues dans l'OPO garantit que les services de paiement en espèces peuvent être assurés dans des offices de poste avoisinants ou, à défaut, à domicile.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Digital signiert von Scherrer Annette
DMV6YI
Biel/Bienne, 2021-11-09 (mit Zeitstempel)
Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste