



Empfehlung Nr. 18/2021

vom 9. Dezember 2021

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Lausanne Bergières

Die Post eröffnete der Stadt Lausanne am 3. März 2021, dass die Poststelle Lausanne Bergières geschlossen und durch eine Postagentur ersetzt werden soll. Die Municipalité der Stadt Lausanne gelangte mit der Eingabe vom 25. März 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 27. Mai 2021 die Stadt Lausanne bei ihrem Einsatz für die Poststelle Lausanne Bergières und wünscht, dass 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 Bergières geführt. Zusätzlich gab es zwischen Dezember 2020 und Februar 2021 einen schriftlichen Austausch. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2020 und vom 25. Februar 2021 erklärte die Stadt Lausanne, dass sie die Umwandlung der Poststelle Bergières in eine Postagentur 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 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_Postverordnung-neue-Ereichbarkeitsvorgaben_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-Ereichbarkeitsvorgaben_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 21. Juli 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. 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 Bergières aus sind die Poststellen Lausanne 17 Riponne und Lausanne 2 St-François mit einer Reisezeit von 9-13 Minuten bzw. 13-15 Minuten mit dem Bus zu erreichen (inkl. erforderliche Fussmärsche). Die Poststellen Lausanne 18 Pontaise und 1008 Prilly sind mit dem öffentlichen Verkehr nur über eine Umsteigeverbindung in 11-17 Minuten bzw. in 12-24 Minuten erreichbar. Die Poststelle Prilly ist mit dem Auto sehr gut erreichbar, da sie in einem Einkaufszentrum mit guten Parkiemöglichkeiten liegt. Mit der Postagentur im Migros-Supermarkt Bergières, 80 Meter von der Poststelle entfernt, müssen die Poststellen in der Umgebung zudem nur noch in Ausnahmefällen aufgesucht werden.
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. Die Post bildet die Mitarbeitenden der Postagentur für die Ausübung dieser Tätigkeit aus. In der Einführungsphase werden die Mitarbeitenden der Postagentur zudem durch Mitarbeitende der Post vor Ort betreut. Der Einwand der Stadt Lausanne, 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). Diese sind in der Poststelle Lausanne 17 Riponne abzuholen. Der Versand von unadressierten bzw. P.P-Briefen über 350 Exemplaren ist auch in der Postagentur möglich. 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 Lausanne kann die Kundschaft aus dem Einzugsgebiet der Poststelle Bergières Bareinzahlungen aber mit vertretbarem Aufwand in einer der umliegenden Poststellen tätigen. Mit den Geschäftskunden nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen bei Bedarf individuelle Lösungen zu vereinbaren. Die Postagentur wird zudem deutlich längere Öffnungszeiten haben als die Poststelle (68 Std. im Vergleich zu 45.5 Std. pro Woche).

9. 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 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 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 21. Juli 2021 „Remplacement de l'office de poste Lausanne Bergières (VD) par une agence “



Remplacement de l'office de poste Lausanne Bergières (VD) par une agence: position de l'OFCOM du 21 juillet 2021

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 remplacement prévu de l'office de poste Lausanne Bergières, dans le canton de Vaud par une agence postale.

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.

La Poste n'est toutefois pas tenue de fournir à l'OFCOM les informations nécessaires lui permettant, dans le cas concret, de se prononcer sur les conséquences au niveau de l'accessibilité de la transformation de l'office de poste. De manière générale, il convient de relever que le remplacement d'un office de poste par une agence peut, selon la région concernée, engendrer une nette baisse de la qualité de la desserte en matière de services de paiement, du moins pour certains ménages. Pour éviter une restriction de l'offre dans les régions ne disposant que d'une agence, la Poste est légalement tenue de proposer les services de paiement en espèces au domicile du client ou d'une autre manière appropriée (art. 44, al. 1^{bis}, OPO). Dans ce cas, la Poste propose également, sur une base volontaire, des services de versement en espèces au domicile du client. En combinaison avec l'offre de versement en espèces dans les agences, toutes les prestations de paiement en espèces sont donc assurées.

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 1.1.2019) étaient respectées.

Office fédéral de la communication (OFCOM)

Digital signiert von Scherrer Annette DMV6YI
2021-07-21 (mit Zeitstempel)

Annette Scherrer
Cheffe de la section Poste

Office fédéral de la communication OFCOM
Rue de l'Avenir 44, 2501 Bienne
Tél. +41 58 460 56 74
tp-secretariat@bakom.admin.ch
www.ofcom.admin.ch