



Empfehlung Nr. 12/2021

vom 27. August 2021

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

an die Post CH AG

in Sachen

Poststelle Savosa TI

Die Post eröffnete der Gemeinde Savosa am 1. Oktober 2020, dass die Poststelle Savosa geschlossen und durch einen Hausservice ersetzt werden soll. Die Gemeinde Savosa gelangte mit der Eingabe vom 30. Oktober 2020 an die PostCom und beantragte, dass die PostCom den Entscheid der Post überprüfe. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 27. August 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 Gemeinde Savosa erstellte die Post zu Händen der PostCom ein Dossier. Der Gemeinderat Savosa 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 Tessin eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Der Staatsrat des Kantons Tessin unterstützt in seiner Stellungnahme vom 13. Januar 2021 die Gemeinde Savosa. Er erinnert daran, dass Postagenturen und Hausservice weniger Dienstleistungen anbieten als Poststellen, namentlich beim Zahlungsverkehr und der Zustellung von Spezialsendungen 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) und weitere hängige parlamentarische Vorstösse forderte der Staatsrat, die Schliessung von Poststellen zu verschieben, bis eine alternative Lösung gefunden werde, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der lokalen Bevölkerung Rechnung trage. Der Erhalt der Poststelle Savosa sei umso wichtiger, als in der «Collina Nord» bereits zahlreiche Poststellen (Porza, Vezia, Origgio, Cureglia, Cannobbio und Comano) in Postagenturen umgewandelt worden seien. Die neue Poststelle in Massagno müsse ein Einzugsgebiet mit mehr als 21'000 Einwohnenden abdecken. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5bis VPG werde damit nicht mehr erfüllt (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 13). Auch der Gemeinderat von Savosa bezieht sich in seiner Eingabe auf die Standesinitiative des Kantons Jura.
2. Der Standesinitiative des Kantons Jura „Verbesserung des Poststellennetzes und Stärkung der Rolle der Gemeindebehörden bei der geografischen Verteilung der Postämter“ (17.314) wurde Folge gegeben. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-SR) hat den Auftrag, eine Gesetzesänderung vorzubereiten. Für die Post ist jedoch 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.
3. Der Gemeinderat von Savosa erfuhr in seinem Engagement für die Poststelle Savoso grosse Unterstützung seitens der Bevölkerung. Es gab eine Petition mit knapp 2700 Unterschriften für den Erhalt der Poststelle von Savosa. Nach den Angaben des Gemeinderates von Savosa stammten rund ein Drittel der Unterschriften von den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Savosa, ein Drittel der Unterschriften von Einwohnerinnen und Einwohnern aus den Nachbargemeinden und ein Drittel der Unterschriften von Einwohnenden der «Collina Nord».
4. Nach Art. 34 Abs. 5 VPG prüft die PostCom für die Abgabe ihrer Empfehlung, ob:
 - die Post die Vorgaben nach Art. 34 Abs. 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.

Andere Punkte wie bspw. die Überlegungen zum Grundversorgungsauftrag der Post bzw. die Überlegungen betreffend Zusammensetzung des Poststellennetz aus defizitären und gewinnbringenden Poststellen, die Organisation der Zustellung der Sendungen in der Region, die Eigentumsverhältnisse am Gebäude, in welchem sich die Poststelle befindet, Prognosen bezüglich Baubewilligungsverfahren für den Standort der Poststelle in Massagno usw. kann die PostCom für die Abgabe ihrer Empfehlung nicht berücksichtigen.

Dialogverfahren

5. 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 zwischen Dezember 2017 und Februar 2020 mit der Gemeinde Savosa zwei Gespräche über die Zukunft der Postversorgung in Savosa. Dazwischen gab es einen schriftlichen Austausch.

Von der Umwandlung der Poststelle Savosa sind auch die Gemeinden Porza, Cureglia, Vezia und Comano betroffen. Die Post informierte diese Gemeinden am 18. September 2020 über die geplante Schliessung der Poststelle Savosa und schlug ein Treffen vor. Die Behörden dieser Gemeinden reagierten nicht auf das Dialogangebot der Post. Es kann somit festgestellt werden, dass die Post die Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt hat.

6. Der Gemeinderat von Savosa geht davon aus, dass die Post vor dem Entscheid über die Schliessung der Poststelle Savosa eine öffentliche Informationsveranstaltung hätte durchführen müssen. Die Schliessung der Poststelle Savosa könne nicht ohne Einbezug der betroffenen Bürgerinnen und Bürger beschlossen werden.

Der Einbezug der Bevölkerung in das Verfahren nach Art. 34 VPG ist nicht vorgesehen. Nach Art. 34 Abs. 1 VPG muss die Post die Behörden der betroffenen Gemeinden anhören und mit ihnen eine einvernehmliche Lösung anstreben. Der Post ist somit kein Verfahrensfehler unterlaufen.

In ihrem Dossier hat die Post aber angekündigt, in Savosa eine öffentliche Informationsveranstaltung für die Bevölkerung durchzuführen, sobald die neue Lösung definitiv sei. Dann solle die Bevölkerung korrekt und umfassend über die neue Organisation der Postdienstleistungen in Savosa und Massagno sowie generell über die neue Unternehmensstrategie der Post informiert werden.

7. Der Gemeinderat gibt an, er habe sich dafür eingesetzt, dass die Poststelle erhalten bleibe. Doch sei die Post darauf nicht eingegangen. Insbesondere habe sie einen Vorschlag des Gemeinderates für einen anderen Standort der Poststelle Massagno an einer strategisch sehr günstigen Lage in der Gemeinde Savosa nur sehr oberflächlich geprüft. Zudem habe die Post keine Angaben zur finanziellen Situation der Poststelle Savosa gemacht. Die Korrektheit und Vollständigkeit der Angaben, welche die Post zu den Volumen der Poststelle geliefert hat, stellt der Gemeinderat in Zweifel. Die Angaben zu den Volumen, welche die Post geliefert habe, beziehe sich nur auf einen Teil der Postgeschäfte, würden aber nicht die gesamte Geschäftstätigkeit der Poststelle widerspiegeln.

8. Wie vorgängig ausgeführt, ist die Post 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 geplante Veränderung ist also Ausgangspunkt bzw. Anlass und nicht in erster Linie Gegenstand des Dialogs (Ziff. III. 3 b der Empfehlung 3/2018 vom 25. Januar 2018 in Sachen Poststelle Schänis SG). Die Post ist zudem verpflichtet, Vorschläge der Gemeindebehörde für Alternativen zu prüfen.

Der Gemeinderat Savosa schlug im Oktober 2019 einen alternativen Standort für eine Poststelle auf dem Gebiet der Gemeinde Savosa vor. Eine Poststelle an diesem Standort hätte aus Sicht des Gemeinderates von Savosa erlaubt, beide Gemeinden, Savosa und Massagno, mit Postdienstleistungen zu versorgen. Die Post war bestrebt, diesen Vorschlag zu überprüfen. Doch musste sie aufgrund der mit der langwierigen Abklärung verbundenen zeitlichen Verzögerungen mit Problemen für die Realisierung des Projektes in Massagno rechnen. Die Post hat den Gemeinderat von Savosa im Rahmen des zweiten Gesprächs vom 8. Februar 2020 darüber informiert, dass die detaillierte Überprüfung des Vorschlags der Gemeindebehörde die Realisierung des Projektes am Standort in der Gemeinde Massagno nahe an der Gemeindegrenze, gefährden könnte.

Die Post hat damit die Anforderungen an das Dialogverfahren mit der Gemeindebehörde und die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung nach Art. 34 Abs. 1 VPG erfüllt. Es würde heissen, die Anforderungen an das Dialogverfahren und die Pflicht zur Suche nach einer einvernehmlichen Lösung mit den Gemeindebehörden zu überspannen, wollte man die Post dazu verpflichten, jeden Vorschlag der Gemeindebehörden selbst dann detailliert abzuklären, wenn sie dadurch ein ganzes Projekt gefährden würde. Jedenfalls im vorliegenden Fall kann die PostCom nachvollziehen, dass die Post das mit der zeitlichen Verzögerung verbundene Risiko nicht eingegangen ist.

9. Gerade die negative Wirtschaftlichkeit einer Poststelle ist in der Praxis regelmässig Anlass für deren Überprüfung durch die Post. Deshalb möchten die kommunalen Verantwortlichen die Angaben der

Post zur finanziellen Situation der Poststelle und zur Nutzung der Poststelle im Vergleich zu anderen bedienten Zugangspunkten in der Region zumindest nachvollziehen können, wenn nicht sogar durch Unterlagen belegt sehen. 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 – wie auch der Gemeinderat von Savosa in seiner Eingabe ausführt - die genügende oder ungenügende Wirtschaftlichkeit von Poststellen bzw. eine rein finanzielle Betrachtung 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 Uettligen BE). Dementsprechend ist die Post nicht verpflichtet, den Gemeinden Angaben zur Wirtschaftlichkeit von Poststellen offen zu legen (vgl. dazu Ziff. III. 11 der Empfehlung 19/2017 vom 5. Oktober 2017 in Sachen Poststelle Balerna). Die Post legt den Behörden der betroffenen Gemeinden im Dialogverfahren aber regelmässig die Volumen der letzten Jahre in den Kategorien Einzahlungen, Avisierungen, Briefe und Pakete offen. Diese Zahlen spiegeln die Nutzung der Poststelle wieder. Die Offenlegung des Nutzungsrückganges der Poststelle kann für die Gemeindebehörden den von der Post geltend gemachten Handlungsbedarf nachvollziehbar machen. Doch soll die Angabe dieser Volumen gegenüber den Gemeinden nicht die Gesamttätigkeit der Poststellen oder deren wirtschaftliche Situation offenlegen. Zur Offenlegung solcher Angaben ist die Post - wie oben dargelegt – nicht verpflichtet. Auch die PostCom kann die Wirtschaftlichkeit der Poststelle in Verfahren nach Art. 34 VPG nicht überprüfen (vgl. Ziff. 4 oben) und geht deshalb nicht näher auf die Argumentation der Gemeinde zu diesem Thema ein.

Erreichbarkeitsvorgaben

10. 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 Schliessung der Poststelle Savosa mit einem Hausservice als Ersatzlösung sowie der Umwandlung der Poststellen Bironico, Canobbio und Melide in Postagenturen 24 Poststellen und 26 Postagenturen (Stand 1. Juli 2021). Hinzu kommen drei My Post 24-Automaten, zehn PickPost-Stellen sowie eine Geschäftskundenstelle.
11. 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 Tessin per Ende 2020 berechnete Wert der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen beträgt 98.55 Prozent. Die Vorgabe von Art. 33 Abs. 4 VPG ist somit erfüllt.
12. 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 Savosa wird als Agglomerationskerngemeinde (Hauptkern) der Agglomeration Lugano definiert. Das Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG kommt somit zur Anwendung. In der Agglomeration Lugano gibt es rund 118'790 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 98'460 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 Posta-

genturen und nicht etwa nur Poststellen (Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG). Aktuell bietet die Post in der Agglomeration Lugano 34 bediente Zugangspunkte an (20 Poststellen und 14 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).

13. Der Gemeinderat von Savosa und der Staatsrat des Kantons Tessin geben zu bedenken, dass über 15'000 Einwohnende der «Collina Nord» keine Poststelle mehr zur Verfügung haben. Einer Poststelle komme eine wesentliche Funktion für die Grundversorgung zu. Wie oben dargelegt, bezieht sich die Vorgabe von Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG nicht auf Poststellen, sondern auf bediente Zugangspunkte (also Poststellen oder Postagenturen). Ferner bezieht sich Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG auf städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik und nicht auf willkürlich definierte Regionen oder Agglomerationsgebiete (vgl. dazu auch Seite 5 des Erläuternden Bericht 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-Erreichbarkeitsvorgaben_20181130_DE.pdf). Das Bundesamt für Statistik BFS definiert städtische Gebiete und Agglomerationen im Erläuterungsbericht «Raum mit städtischem Charakter 2012» (BFS, 2014). Der Bericht enthält auf Seite 19 eine Liste der Agglomerationen (publiziert unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen.assetdetail.349558.html>). Die oben in den Ziff. 10-12 aufgeführten Angaben zeigen, dass die Post die gesetzlichen Vorgaben in der Raumplanungsregion Luganese und in der Agglomeration Lugano um ein Vielfaches übertrifft.
14. 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 zu stellen. Das BAKOM lässt seine Stellungnahme innert angemessener Frist der PostCom zukommen, welche die Stellungnahme des BAKOM in ihre Empfehlung einfügt.

In der Stellungnahme vom 16. Juni 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

15. Der Gemeinderat bezweifelt, dass im Gebäude, in dem die neue Poststelle von Massagno integriert werden soll, angemessene Räumlichkeiten bereit gestellt werden können, um effiziente Postdienste garantieren zu können. Die Räumlichkeiten würden nicht ausreichen. Die Gemeinden Massagno und Savosa hätten rund 6600 Einwohnerinnen und Einwohner. Das Einzugsgebiet der Poststelle würde unter Berücksichtigung der «Collina Nord» weit über 21'500 Personen umfassen. Denn die Poststelle müsste auch die Einwohnenden der Gemeinden Porza, Vezia, Comano, Cureglia und wohl auch die Bevölkerung weiterer Gemeinden versorgen. Die Räumlichkeiten der neuen Poststelle seien deutlich kleiner als die Räumlichkeiten der Poststelle in Savosa und der aktuellen Poststelle in Massagno und reichten nicht aus, einen qualitativ guten Service zu garantieren. Die Einschränkungen aufgrund der Pandemiesituation würde das Problem verschärfen. Zudem sei für das Projekt in Massagno nach Wissen des Gemeinderates Savosa noch kein Baugesuch eingereicht worden. Die Poststelle Savosa habe zwar weniger hohe Volumen als die Poststelle Massagno. Doch wenn man von der Einwohnerzahl der beiden Gemeinden ausgehe, habe die Poststelle Savosa im Vergleich zur Poststelle Massagno fast doppelt so viele Kundengeschäfte. Die Poststelle Savosa sei gut frequentiert und werde auch von der Bevölkerung der Nachbargemeinden geschätzt. Die Post

habe deshalb die regionalen Verhältnisse nicht genügend berücksichtigt. Zudem würden sich die Angaben zu den Volumen, welche die Post geliefert hat, nur auf einen Teil der Postgeschäfte beziehen, aber nicht die gesamte Geschäftstätigkeit der Poststelle widerspiegeln. Der Gemeinderat von Savosa geht deshalb davon aus, dass der Entscheid zu Gunsten der Poststelle Massagno (auf Kosten der Poststelle Savosa) gegenüber dem Status quo höhere Kosten verursache.

16. Die Entwicklung des Filialnetzes ist grundsätzlich Aufgabe der Post (Art. 14 Abs. 5 PG). Die VPG macht der Post die Vorgabe, dass sie pro Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle betreiben muss (Art. 33 Abs. 2 VPG). Bei den anderen Vorgaben an das Filialnetz sind die Postagenturen den Poststellen gleichgestellt (d.h. für die Berechnung der Erreichbarkeit bedienter Zugangspunkte nach Art. 33 Abs. 4 VPG und beim Dichtekriterium für städtische Gebiete und Agglomerationen nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG). Das heisst, die Post kann diese Vorgaben an die Erreichbarkeit bedienter Zugangspunkte sogar nur mit Postagenturen erfüllen. Das Recht räumt der Post bei der Ausgestaltung des Filialnetzes folglich einen grossen Ermessensspielraum ein.

Die PostCom hat nach Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG die Möglichkeit zu prüfen, ob die Post die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt hat. 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.»* Eine allgemeine Kompetenz der PostCom, gestützt auf das Kriterium der regionalen Gegebenheiten den rechtlich vorgegebenen Handlungsspielraum der Post für die Ausgestaltung des Filialnetzes nach Art. 33 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5^{bis} VPG zu beschränken, lässt sich aus Art. 34 Abs. 5 Bst. c VPG dagegen nicht ableiten.

Die PostCom geht deshalb davon aus, dass sie ihre rechtlichen Kompetenzen überschreiten würde, wollte sie ihr eigenes Ermessen an Stelle des Ermessens der Post setzen und als Regulierungsbehörde die Betriebsstrategie der Post beurteilen (vgl. dazu insb. Ziff. III. 7 der Empfehlung 21/2020 vom 8. Oktober 2020 in Sachen Poststelle Scherzingen sowie Ziff. III. 10 der Empfehlung 11/2021 vom 16. Juni 2021 in Sachen Poststelle Melide). Nur wenn die Post offensichtlich zu berücksichtigende regionale Gegebenheiten übersieht, kann die PostCom ihr empfehlen, eine Korrektur anzubringen.

17. Die Auswahl der Räumlichkeiten für Postfilialen und das Einholen von erforderlichen Baubewilligungen ist nach dem oben Gesagten Sache der Post. Die PostCom ist nicht zuständig zu prüfen, ob die Post die baurechtlichen Vorgaben einhält und äussert sich dazu nicht. Kostenüberlegungen und Schutzvorkehrungen für den Fall einer Pandemie gehören zu den Aufgaben der Post, die mit der Führung des Postnetzes verbunden sind. Die PostCom kann diese Aspekte gestützt auf Art. 34 Abs. 5 VPG nicht überprüfen. Es ist Sache der Post, ihr Filialnetz so auszubauen, dass die zu erwartenden Kundenströme bewältigt werden können. Nur wenn eine offensichtlich ungenügende Lösung geplant wäre, könnte sich effektiv die Frage stellen, ob die Post die regionalen Gegebenheiten nicht genügend berücksichtigt hat.

Die Poststellen Savosa und Massagno liegen nur knapp 600 Meter auseinander. Die Poststelle Massagno ist zentral in unmittelbarer Nähe der Hauptverkehrsachse gelegen. Es ist deshalb für die Einwohnenden der «Collina Nord» nicht von einer spürbaren Verschlechterung des Zugangs zu Postdienstleistungen auszugehen. Die Einrichtung eines Postomaten und eines My Post 24-Automaten am neuen Standort werden die Poststelle spürbar entlasten. Auch die Einführung des Hausservice in Savosa und die dort bereits existierende PickPost-Stelle sowie die Postagenturen in vielen Gemeinden der «Collina Nord» entlasten die Poststellen in der Umgebung. Durch die Öffnung mehrerer Schalter und – sofern erforderlich - durch Verlängerung der Öffnungszeiten der Poststelle Massagno kann die Post flexibel auf grössere Kundenströme reagieren. Es ist somit davon auszugehen, dass die Poststelle Massagno über genügend Kapazität verfügt, um die Kundschaft aus den beiden Gemeinden Massagno und Savosa sowie aus der «Collina Nord» zu bedienen.

Die Post hat damit bei der Planung des Filialnetzes die regionalen Gegebenheiten genügend berücksichtigt.

18. 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: Berechnet wird der Zeitbedarf für die Reise immer ab der Poststelle der betroffenen Gemeinde.

Die Postfiliale Lugano 8 Massagno ist am aktuellen Standort 970 m Wegdistanz von der Poststelle Savosa entfernt. Mit dem öffentlichen Verkehr beträgt die Reisezeit zwischen der Poststelle Savosa (Haltestelle Savosa, Posta) und der Poststelle Lugano 8 Massagno (Haltestelle Massagno, Praccio) inklusive der erforderlichen Fussmärsche 5 Minuten. Nach der Verlegung der Poststelle Lugano 8 Massagno an die Gemeindegrenze von Savosa, das heisst an den neuen Standort, ist diese knapp 600 m Wegdistanz von der Poststelle Savosa entfernt. Mit dem öffentlichen Verkehr beträgt die Reisezeit inklusive der erforderlichen Fussmärsche 4 Minuten. Unter der Woche gibt es während der Öffnungszeiten der Poststelle Lugano 8 Massagno stündlich zwei Verbindungen. Die neue Poststelle in Massagno kann auch zu Fuss erreicht werden. Der Fussmarsch dauert ab der Poststelle Savosa berechnet rund 8 Minuten (600 Meter). Mit dem PKW dauert die Fahrt etwa drei Minuten. Die Poststelle Lugano 1 ist rund 4 km von der Poststelle Savosa entfernt. Mit dem öffentlichen Verkehr beträgt die Reisezeit inkl. Fussmärsche 14-20 Minuten. Mit dem PKW dauert die Fahrt etwa 14 Minuten. In der Umgebung befindet sich ebenfalls die 2.1 km entfernte Poststellen Breganzona und die 2.9 km entfernte Poststelle Lamone-Cadempino. Beide Poststellen sind von Savosa aus nur mit Umsteigeverbindungen erreichbar. Die Reisezeit (inkl. Fussmärsche) beträgt 17-28 Minuten bzw. 9-19 Minuten. Mit dem PKW dauert die Fahrt zu beiden Poststellen etwa sechs Minuten.

19. Der Gemeinderat führt in seiner Eingabe aus, dass die Schliessungen von Poststellen eine Reduzierung des Dienstleistungsangebots für die Bevölkerung zur Folge habe. Es gebe auch keinen Schutz für das von der Post ausgebildete, qualifiziert Personal. Die Schliessung schade der Kundenschaft, erhalte weder Arbeitsplätze noch Kompetenzen und sei rein finanziell motiviert. Dieser Einwand des Gemeinderates trifft nicht zu. Zunächst ist festzuhalten, dass die Einwohnenden von Savosa in Massagno weiterhin in naher Distanz Zugang zu einer Poststelle haben. Ferner führt die Post in der Gemeinde Savosa den Hausservice ein: Der Hausservice umfasst im Wesentlichen die gleichen Dienstleistungen wie das Angebot einer Poststelle. Man spricht deshalb vom Postschalter an der Haustüre: Es können Briefe und Pakete ins In- und Ausland aufgegeben sowie Einzahlungen und Barbezüge an der Haustür getätigt werden. Mit den Geschäftskunden nimmt die Post regelmässig direkt Kontakt auf, um mit ihnen individuelle Lösungen zu vereinbaren. Gerade die weniger mobile Bevölkerung, die tagsüber zu Hause ist, wird vom Hausservice und namentlich auch von der Möglichkeit des Bargeldbezugs und der Bargeldeinzahlung an der Haustüre profitieren können. Alle Dienstleistungen werden vom Personal der Post erbracht entweder in der Poststelle Massagno oder vom Zustellpersonal an der Haustür. Ein Dienstleistungsabbau ist damit nicht verbunden.

Zusammenfassung

20. Die PostCom ist beeindruckt vom Engagement der Gemeinde Savosa und der Einwohnerinnen und Einwohner der Region für den Erhalt ihrer Poststelle. Sie haben mit der Petition mit rund 2'700 Unterschriften ein eindrückliches Votum für die Weiterführung der Poststelle Savosa abgegeben. Aufgrund ihrer Überprüfungen kommt die PostCom aber zur Beurteilung, dass die Post vorliegend alle rechtlichen Vorgaben nach den Art. 33 und Art. 34 Abs. 1 VPG eingehalten hat: Die Post hat die Anforderungen an den Dialog mit den Behörden der betroffenen Gemeinden erfüllt. Die Vorgaben an die Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen (Art. 33 VPG) und die Vorgaben an die Erreichbarkeit der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 44 VPG) bleiben eingehalten. Schliesslich hat die Post die regionalen Gegebenheiten genügend berücksichtigt.

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 folgenden Vorbehalten nicht zu beanstanden.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Anne Seydoux-Christe
Präsidentin

Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorfallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Comune di Savosa, Via Cantonale 10, 6942 Savosa
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Repubblica e Cantone Ticino, Consiglio di Stato, Piazza Governo 6, Casella postale 2170, 6501 Bellinzona

Anhang

Stellungnahme BAKOM vom 23. Juni 2021 „Sostituzione dell'ufficio postale di Savosa (TI) con un servizio a domicilio“



Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Savosa (TI) con un servizio a domicilio: parere dell'UFCOM del 16 giugno 2021

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^{bis} 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 nel Comune di Savosa nel Cantone Ticino con un servizio a domicilio.

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. Per quanto riguarda le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti si può in generale affermare che la sostituzione di un ufficio postale con un servizio a domicilio non comporta una significativa riduzione delle prestazioni del servizio universale, fintanto che nel quadro del servizio a domicilio la Posta continua a fornire l'offerta attuale per i servizi di pagamento in contanti (versamento di contanti sul proprio conto e sul conto di terzi nonché il prelievo di contanti) e a garantire, nell'area interessata, la distribuzione a domicilio per tutte le economie domestiche. Il servizio a domicilio soddisfa pertanto le prescrizioni di cui all'articolo 44 OPO.

I risultati per l'anno 2020 indicano che nel Cantone Ticino le prestazioni del settore dei pagamenti in contanti negli uffici postali erano raggiungibili nell'arco di 20 minuti per il 99.3 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 al servizio a domicilio. Pertanto le disposizioni dell'OPO (stato 1.1.2019) sono state rispettate.

Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)

Digital signiert von Scherrer Annette
DMV6YI
2021-06-16 (mit Zeitstempel)

Annette Scherrer
Responsabile Sezione Posta