



CH-3003 Bern, PostCom

Bern, 6. November 2014

Verfügung 11/2014 betreffend Anordnung von Aufsichtsmaßnahmen gegen die Schweizerische Post AG in Sachen Verfahren nach Art. 34 VPG (Einführung Hausservice bzw. Rückkommen auf die Einführung des Hausservices) und konkretes Verfahren nach Art. 34 VPG in der Gemeinde Kerns (Schliessung Poststelle Melchtal und Rückkommen auf die Einführung des Hausservices)

I. Sachverhalt

Die Post verhandelte mit der Gemeinde Kerns über die Schliessung der Poststelle Melchtal und versprach die Einführung des Hausservices. Nur wenige Monate nach der Eröffnung des entsprechenden Entscheids an die Adresse der Gemeinde wurden die Hauszustellung und damit auch der Hausservice für sieben der 146 betroffenen Haushalte eingeschränkt. Diese sieben Haushaltungen hätten mangels Zugehörigkeit zum Siedlungsgebiet keinen Anspruch auf Domizilzustellung und ein Anspruch auf Hausservice bestehe nur dort, wo auch ein Anspruch auf Domizilzustellung besteht.

Der Einwohnergemeinderat Kerns gelangte mit Schreiben vom 26. Februar 2014 an die PostCom, um auf die aus seiner Sicht zu wenig transparente Information hinzuweisen _____. Nach der Durchführung von Vorabklärungen beschied die PostCom der Schweizerischen Post AG mit Schreiben vom 26. Mai 2014, dass sie ein Aufsichtsverfahren gegen die Schweizerische Post AG in dieser Angelegenheit eröffnet hat und die Verhängung einer Aufsichtsmaßnahme nach Art. 24 Abs. 2 PG prüft. Die Schweizerische Post AG konnte dazu und zur Beantwortung verschiedener von der PostCom aufgeworfener Fragen mit den Eingaben vom 2. Juni und vom 15. Juli 2014 Stellung nehmen.

Die PostCom zieht in Erwägung:

II. Zum Formellen

- A. Partei im vorliegenden Aufsichtsverfahren ist die Schweizerische Post AG. Die Gemeinde Kerns hat keine Parteistellung. Namentlich existiert keine rechtliche Grundlage für ein besonderes Behördenbeschwerderecht, auf welches eine Parteistellung der Gemeinde abgestützt werden könnte.

Die Gemeinde Kerns hat eine Parteistellung auch nie behauptet. In der Eingabe vom 26. Februar 2014 appelliert der Einwohnergemeinderat Kerns an die PostCom bzw. an die Schweizerische Post AG noch einmal auf den Entscheid über die Einschränkung der Postzustellung bzw. des Hauservices zurückzukommen. Dass der Entscheid über die Einschränkung der Hauszustellung bzw. des Hauservices gemeint ist, ergibt sich zweifelsfrei aus dem Zusammenhang der Eingabe der Gemeinde Kerns. Aus der Eingabe der Gemeinde Kerns lässt sich dagegen nicht entnehmen, dass sie verlangt, dass die Post neuerliche Verhandlungen mit ihr über die Schliessung der Poststelle Melchtal aufnimmt. Die PostCom hat deshalb die Eingabe des Einwohnergemeinderats Kerns als Aufsichtsbeschwerde bzw. Petition entgegengenommen. Im Rahmen des vorliegenden Aufsichtsverfahrens ist somit über keine „Anträge“ der Gemeinde Kerns zu entscheiden. Der Gemeinde Kerns wurden keine Parteirechte, namentlich auch kein Akteneinsichtsrecht gewährt.

- B. In ihren Stellungnahmen gibt die Schweizerische Post an, dass aufgrund einer Aufsichtsbeschwerde kein formelles Verwaltungsverfahren zu eröffnen ist. Das ist grundsätzlich richtig, doch wurde das Aufsichtsverfahren nicht zur Behandlung der Aufsichtsbeschwerde eröffnet, sondern weil die aufgrund der Aufsichtsbeschwerde durchgeführten Vorabklärungen zeigten, dass möglicherweise eine Verletzung des Grundversorgungsauftrages vorliegen könnte. Nachdem dies feststand und die Möglichkeit in Betracht gezogen werden musste, dass eine oder mehrere Aufsichtsmassnahmen nach Art. 24 Abs. 2 Bst. a bis c PG (d.h. Feststellung einer Rechtsverletzung, Aufforderung zur Behebung des Mangels und Treffen von Massnahmen, damit sich die Verletzung nicht wiederholt in Verbindung mit einer möglichen Publikation der Feststellung der Verletzung in geeigneter Form) verhängt werden müssen, eröffnete die PostCom für die Durchführung der weiteren Abklärungen ein Aufsichtsverfahren. Massnahmen nach Art. 24 Abs. 2 PG müssen per Verfügung angeordnet werden. Eine Verfügung kann nur im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens erlassen werden. Die Zuständigkeit für die Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens stützt die PostCom auf die Art. 22 Abs. 2 Bst. e und Bst. f PG.
- C. Im Rahmen des Verfahrens stellte sich die Schweizerische Post AG auf den Standpunkt, dass die einvernehmlichen Lösungen zwischen Post und Gemeinde privatrechtliche Verträge sind. Dafür stützt sich die Schweizerische Post AG auf Art. 11 Abs. 1 POG. Dieser bestimmt, dass sich die Rechtsbeziehungen der Post nach Privatrecht richten. Im Falle Poststelle Melchtal, in welchem die Post der Gemeinde Kerns den Entscheid eröffnet habe, sei im Verzicht auf die Anrufung der PostCom eine stillschweigende Zustimmung zum eröffneten Entscheid zu erblicken, weshalb auch hier ein privatrechtlicher Vertrag anzunehmen sei. Zuständig für dessen Überprüfung seien die Zivilgerichte und nicht die PostCom. Die PostCom habe deshalb das Aufsichtsverfahren zu Unrecht eröffnet.

Demgegenüber geht die PostCom davon aus, dass die Pflicht der Post bei der geplanten Schliessung oder Verlegung von Poststellen oder Postagenturen zur Führung von Verhandlungen mit den Gemeinden zum Grundversorgungsauftrag gehört. Für diese Auslegung stützt sich die PostCom auf die Systematik des PG und der VPG. Diese Erlasse stellen die Verhandlungspflicht der Post in den Kontext der Grundversorgung. Der Grundversorgungsauftrag der Post wird durch PG und VPG bestimmt, und zwar auch hinsichtlich der Konkretisierung des von der Post zu betreibenden flächendeckenden Netzes von bedienten und unbedienten Zugangspunkten (Infrastrukturauftrag). Der Infrastrukturauftrag basiert auf Gesetz und Verordnung und nicht auf privatrechtlichen Verträgen zwischen Post und Gemeinden. Da das Dialogverfahren mit den Gemeinden nach Art. 34 VPG zum Grundversorgungsauftrag gehört, ist die PostCom nicht nur in den Einzelfällen, in denen sie zwecks Abgabe einer Empfehlung angerufen wird, zuständig. Die PostCom ist bei Verletzungen der Anforderungen an das Dialogverfahren nach Art. 34 VPG auch gestützt auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG zuständig, wenn es sich um Verletzungen handelt, die als mangelnde Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung zu qualifizieren sind. Diese **doppelte Zuständigkeit** der PostCom wird durch die Botschaft zum PG bestätigt (BBl 2009 5220): *„Wenn die Post einen bedienten Zugangspunkt verlegen oder schliessen will, muss sie zuvor die Behörde der betroffenen Gemeinde anhören. Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, so besteht die Möglichkeit, die Sache der PostCom vorzulegen und von ihr eine Empfehlung zu Handen der Post zu verlangen (vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. f). Der Entscheid verbleibt letztlich im Autonomiebereich der Post. Bei einer Verletzung des Infrastrukturauftrages kann die PostCom im Rahmen der ordentlichen Aufsicht intervenieren. Der Bundesrat regelt dieses Verfahren vor der PostCom in der Verordnung.“*

Im vorliegenden Fall wird eine Verletzung des Infrastrukturauftrages hinsichtlich bedienter Zugangspunkte angenommen, weil es um die Transparenz des Dialogs nach Art. 34 Abs. 1 VPG zwischen Post und Gemeinden und den Schutz des Vertrauens der Gemeinden in den Bestand

des von der Post eröffneten Entscheids bzw. der einvernehmlichen Lösung geht. Deshalb erachtet sich die PostCom für die Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens, d.h. für eine Intervention im Rahmen der ordentlichen Aufsicht als zuständig (vgl. zur Begründung und Auseinandersetzung mit der Argumentation der Post auch Ausführungen unter Ziff. III Punkt 1).

III. Zum Materiellen

Massnahmen im konkreten Fall Melchtal

1. Die Schweizerische Post AG macht geltend, dass im Melchtal nur sieben Haushalte von der Einschränkung des Hausservices betroffen sind. Diese sieben Haushalte entsprechen weniger als 2% der Haushaltungen, die von der Einführung des Hausservices im Melchtal profitieren können. Zudem werde der Hausservice nicht vollständig eingestellt, sondern - jedenfalls vorläufig - nur eingeschränkt. Bei den vier Haushaltungen in A_____ wird die Hauszustellung definitiv eingestellt, sobald _____ nicht mehr an dieser Adresse wohnhaft ist. Die Schweizerische Post AG gibt an, dass der Entscheid über die Einstellung der Hauszustellung erst nach Eröffnung des Entscheids über die Schliessung der Poststelle gefällt worden ist. Somit ist unbestritten, dass die Gemeinde Kerns über die Einstellung der Hauszustellung in diesen sieben Haushalten im Zeitpunkt der Eröffnung des Entscheids über die Schliessung der Poststelle nicht informiert war.

Auch wenn der Post insofern keine Täuschungsabsicht unterstellt werden soll, ist die zeitliche Nähe zwischen Verhandlungen über die Einführung des Hausservices und die Überprüfung der Hauszustellung problematisch. Die Post ist an den der Gemeinde Kerns eröffneten Entscheid zumindest während einer gewissen Dauer gebunden und kann nicht unmittelbar nach Eröffnung des Entscheids und dem unbenutzten Ablauf der Frist für eine Eingabe an die PostCom einseitige Änderungen in der vereinbarten oder eröffneten Lösung vornehmen. Dadurch verletzt sie die Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 VPG, welche nach der hier vertretenen Auffassung Teil des Grundversorgungsauftrags der Post sind. Auch wenn es sich nur um sieben Haushaltungen handelt bzw. um vier Haushaltungen die (bald) über keinen Hausservice mehr verfügen werden, fällt erschwerend ins Gewicht, dass die Poststelle Melchtal ersatzlos aufgehoben wurde. Die betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner werden also die benötigten Postdienstleistungen nicht in einer Agentur auf dem Gemeindegebiet erhalten können. Die von der Post nachträglich beschlossene Änderung kann deshalb nicht als geringfügig bzw. „vernachlässigbar“ gelten. Die Gemeinden müssen sich darauf verlassen können, dass die Post zumindest für eine angemessene Zeitdauer zu ihrem Entscheid steht und keine nachträglichen Änderungen vornimmt, die über reine Detailfragen hinausgehen. Die Schweizerische Post AG verweist auf die Einhaltung der nationalen Erreichbarkeitswerte und stellt sich auf den Standpunkt, dass keine Vorwürfe gemacht werden können, solange die Erreichbarkeitswerte eingehalten sind. Das trifft nicht zu. Die Pflicht zur Führung von Verhandlungen mit den Gemeinden nach Art. 34 Abs. 1 VPG ist im PG und der VPG kumulativ zur Einhaltung der Erreichbarkeitswerte nach Art. 33 Abs. 4 VPG vorgesehen.

Obwohl die Post von sich aus Massnahmen ergriffen hat, um gerade solche Fälle wie im Melchtal in der Zukunft zu verhindern (vgl. dazu Ziff. 2), will sie in diesem konkreten Fall Melchtal keine Schritte für eine Korrektur einleiten. Aus den Stellungnahmen der Schweizerischen Post AG ergibt sich, dass sie davon ausgeht, die Gemeinde verlange neue Verhandlungen nach Art. 34 Abs. 1 VPG. Für die Aufnahme neuer Verhandlungen sei kein Grund ersichtlich. Die Alternative, nämlich den Verzicht auf die unmittelbar nach Abschluss der Verhandlungen mit der Gemeinde beschlossene Einschränkung des Hausservices in den sieben Haushaltungen, zieht die Post offensichtlich nicht in Erwägung. Aus der Eingabe der Gemeinde geht nicht hervor, dass sie neue Verhandlungen wünscht. Die Gemeinde appelliert vielmehr an die Post und die PostCom, den Entscheid über die Einschränkung des Hausservices zu überdenken. Dabei ist zur Vermeidung von Missverständnissen aber noch einmal zu betonen, dass die Gemeinde Kerns im vorliegenden Aufsichtsverfahren keine Parteistellung hat und ihre Anträge somit keine Parteianträge sind, über welche die PostCom entscheiden müsste.

Die Verhängung einer Massnahme nach Art. 24 Abs. 2 PG dient der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. Der rechtmässige Zustand kann im vorliegenden Fall nicht durch Anordnung neuer Verhandlungen nach Art. 34 Abs. 1 VPG wiederhergestellt werden, da die Poststelle Melchtal zwischenzeitlich geschlossen wurde. Insofern kann die Frage, ob die Anordnung neuerlicher Verhandlungen verhältnismässig wäre, vorliegend offen gelassen werden.

Aus diesen Überlegungen ordnet die PostCom zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes gestützt auf Art. 24 Abs. 2 Bst. a PG an, dass in den sieben Haushalten in A_____ (A_____strasse X) und im B_____ der Hausservice bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Rechtskraft der vorliegenden Verfügung uneingeschränkt wie in den anderen Haushalten des Melchtals angeboten wird. Der Verzicht auf die Umsetzung der neu beschlossenen Lösung für die Dauer von fünf Jahren scheint zumutbar, weil für die Post nur ein kleiner zusätzlicher zeitlicher Aufwand erforderlich ist.

Allgemeine Massnahmen zur Verhinderung ähnlicher Fälle in der Zukunft

2. Nach Auswertung der Stellungnahmen, die die Schweizerische Post AG im Rahmen der Vorabklärungen und des Aufsichtsverfahrens abgegeben hat, kann positiv festgehalten werden, dass die Schweizerische Post AG die Prozesse der Schliessung einer Poststelle (mit Einführung Hausservice) und der Bereinigung der Hauszustellung in Zukunft besser aufeinander abstimmen will. Namentlich soll nach Einführung des Hausservice während allerdings nur drei Jahren die Hauszustellung unverändert bleiben. Nicht von sich aus, wohl aber auf Nachfrage von Bürgern und Gemeinden will die Post transparent darüber informieren, wie die Einstellung der Hauszustellung auf den Hausservice Einfluss haben kann. Sofern der Hausservice im ganzen Gebiet aufgehoben wird, will die Post neue Verhandlungen nach Art. 34 Abs. 1 VPG mit der Gemeinde aufnehmen.

Die Transparenz des mit den Gemeinden geführten Dialogs ist Eckpfeiler der Regelung von Art. 34 VPG. Die Schweizerische Post AG wendet in ihrer Stellungnahme vom 15. Juli 2014 ein, dass die Gemeinde ebenfalls eine Sorgfaltspflicht treffe und sie sich über das anwendbare Recht allenfalls unter Beizug eines Rechtsanwalts erkundigen müsse. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Verhandlungen nach Art. 34 Abs. 1 VPG für die Post ein Routineablauf sind, für welchen sie Prozesse definiert und eine postinterne Wegleitung für die Mitarbeitenden der Post erarbeitet hat. Es ist für die Post zumutbar, in diese Wegleitung eine vorformulierte Information über die Zusammenhänge zwischen Hausservice und Hauszustellung aufzunehmen. Die entsprechenden Zusammenhänge gehen aus dem Postrecht selbst für Juristen nicht so offensichtlich hervor. Damit für alle Beteiligten klar ist, in welchen Haushaltungen der Hausservice eingeführt bzw. nicht eingeführt wird, muss die Post in ihren Entscheiden bzw. in den einvernehmlichen Lösungen die Gebiete bezeichnen, in denen der Hausservice eingeführt wird (bspw. mittels Strassennamen, Quartier- oder Weilernamen etc.). Gibt es in diesen Gebieten einzelne Haushalte, bei denen der Hausservice nicht oder nur eingeschränkt angeboten wird, sind die Haushaltungen ebenfalls im Entscheid bzw. in der einvernehmlichen Lösung zu bezeichnen. Schliesslich erachtet die PostCom die Frist von drei Jahren für den Verzicht auf weitere Änderungen als zu kurz. Angemessen scheinen fünf Jahre. Bei Veränderungen im Hausservice nach Ablauf dieser fünf Jahre ist eine Schwelle zu definieren, bei der die Post neue Verhandlungen mit der Gemeinde aufnehmen muss. Angemessen scheint eine Schwelle von 10% der Haushalte. Die PostCom verlangt somit über die von der Post getroffenen Massnahmen hinaus, dass

- die Post zur Gewährleistung der Transparenz des Dialogs mit den Gemeinden diese in Verhandlungen nach Art. 34 Abs. 1 VPG von sich aus und nicht nur auf Nachfrage über die Auswirkungen der Einstellung der Hauszustellung auf den Hausservice hinweist;
 - die Post in der einvernehmlichen Lösung bzw. im eröffneten Entscheid diejenigen Liegenschaften / Haushaltungen bezeichnet, bei denen ein Hausservice eingeführt wird und zusätzlich angibt, bei welchen Liegenschaften / Haushalten kein Hausservice eingeführt wird (bspw. weil dort kein Anspruch auf Hauszustellung besteht); und
 - die Post während fünf Jahren nach Einführung des Hausservices denselben zu Ungunsten der Betroffenen nicht verändert. Bei Aufhebungen oder Einschränkungen des Hausservices nach Ablauf dieser fünf Jahre sind mit den Gemeinden neue Verhandlungen aufzunehmen, wenn in den kommenden fünf Jahren von den Veränderungen des Hausservices mehr als 10% der Haushaltungen im entsprechenden Gebiet betroffen sind.
3. Die Verfahrenskosten betragen Fr. 3'500. —. Sie werden der Schweizerischen Post AG auferlegt.
 4. Die vorliegende Verfügung wird der Schweizerischen Post AG eröffnet und sie wird auf der Website der PostCom publiziert. Der Einwohnergemeinderat Kerns erhält eine Kopie der Verfügung zur Kenntnis.

Gestützt auf diese Erwägungen entscheidet die Eidgenössische Postkommission PostCom:

1. Es wird angeordnet, dass die Schweizerische Post AG zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes in den sieben Haushalten in A_____ (A_____strasse X) und im B_____ den Hausservice bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Rechtskraft der vorliegenden Verfügung uneingeschränkt wie in den anderen Haushalten des Melchtals erbringt.
2. Es wird angeordnet, dass die Schweizerische Post AG folgende Massnahmen trifft, damit sich die Verletzung des Grundversorgungsauftrages nicht wiederholt:
 - a. Die Post informiert die Gemeinden im Rahmen des Dialogs nach Art. 34 Abs. 1 VPG von sich aus über die Auswirkungen der Einstellung oder Einschränkung der Hauszustellung auf den Hausservice, wenn im konkreten Fall die Einführung eines Hausservices in Betracht gezogen wird.
 - b. Die Post bezeichnet in der einvernehmlichen Lösung bzw. im eröffneten Entscheid diejenigen Liegenschaften, bei denen ein Hausservice eingeführt wird und gibt zusätzlich an, bei welchen Liegenschaften / Haushalten kein oder nur ein eingeschränkter Hausservice eingeführt wird (bspw. weil dort kein Anspruch auf Hauszustellung besteht).
 - c. Die Post nimmt während fünf Jahren nach Einführung des Hausservices keine Einschränkungen oder Aufhebungen daran vor.
 - d. Bei einer Aufhebung oder Einschränkung des Hausservices nach Ablauf dieser fünf Jahre sind mit der Gemeinde neue Verhandlungen aufzunehmen, wenn in den kommenden fünf Jahren insgesamt mehr als 10% der Haushaltungen im entsprechenden Gebiet von Änderungen oder Aufhebungen des Hausservices betroffen sind.
3. Der Schweizerischen Post AG werden die Kosten des Verfahrens in der Höhe von Fr. 3'500. — auferlegt.
4. Die vorliegende Verfügung wird eröffnet der Schweizerischen Post AG, Viktoriastrasse 21, 3030 Bern
5. Die vorliegende Verfügung wird auf der Website der PostCom publiziert.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Präsident

Dr. Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, einzureichen.

Die Frist steht still: Vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern; vom 15. Juli bis und mit dem 15. August; vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.

Zu eröffnen:

Mitteilung zur Kenntnis: