



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Postkommission PostCom

Verfügung Nr. 19/2019

vom 5.12.2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

in Sachen

Methodik Erreichbarkeit Postdienste: Antrag auf Genehmigung der angepassten Methodik inkl. Messinstrumenten

Post CH AG

Corporate Center, Wankdorffallee 4, 3030 Bern

Gesuchstellerin

betreffend

Genehmigung der Methode und Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen (Postdiensten)

I. Sachverhalt

1. Nach Art. 14 Abs. 5 Bst. a Postgesetz (PG) stellt die Post landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten sicher, welches namentlich ein landesweit flächendeckendes Poststellen- und Postagenturennetz umfasst, das sicherstellt, dass die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist.
2. Das Poststellen- und Postagenturennetz musste bis 31.12.2018 gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz 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 (Art. 33 Abs. 4 Postverordnung; VPG).
3. Seit 1.1.2019 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 (Art. 33 Abs. 4 VPG). Neu hinzugekommen ist per 1.1.2019 die Regelung von Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG, wonach in städtischen Gebieten und Agglomerationen gemäss Bundesstatistik mindestens ein bedienter Zugangspunkt gewährleistet sein muss. Wird die Schwelle von jeweils 15'000 Einwohnerinnen und Einwohner oder Beschäftigten überschritten, so ist jeweils ein weiterer bedienter Zugangspunkt zu betreiben (im Folgenden Dichtekriterium).
4. Nach Art. 33 Abs. 6 VPG muss die Methode zur Messung der Erreichbarkeit wissenschaftlich anerkannt und von einer unabhängigen Fachstelle zertifiziert sein. Sie berücksichtigt den Stand der Technik. Die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturennetzes sind von der PostCom zu genehmigen. Diese Bestimmung gilt seit Inkrafttreten der VPG, also seit 1. Oktober 2012, unverändert. Die Post muss die Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturennetzes jährlich durch eine unabhängige Fachstelle messen lassen (Art. 53 Abs. 1 VPG) und der PostCom jeweils bis am 31. März Bericht erstatten (Art. 53 Abs. 2 VPG).
5. Mit der Verfügung 12/2014 vom 4. Dezember 2014 genehmigte die PostCom gestützt auf den Antrag der Gesuchstellerin vom 21. Oktober 2014 die Methode und Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen. Die Verfügung ist publiziert auf der Website der PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/verfuegungen/>).
6. Die Gesuchstellerin passte die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeitswerte an das neue Recht an und liess die angepasste Methode und Messinstrumente zertifizieren. Sie richtete anschliessend mit Datum vom 6. November 2019 ein Gesuch sowohl an die Eidgenössische Postkommission PostCom als auch an das Bundesamt für Kommunikation BAKOM. Darin stellte die Gesuchstellerin – unter Kostenfolge - die folgenden Rechtbegehren:
 1. *Die folgenden Anpassungen an der mit Verfügung des BAKOM vom 5. Februar 2014 resp. mit Verfügung der PostCom vom 4. Dezember 2014 erstmals genehmigten Methodik (Routing) zur Berechnung der Erreichbarkeit zu den Postdiensten resp. des Zugangs zum Zahlungsverkehr seien zu genehmigen:*
 - *Wechsel von nationaler auf kantonale Erreichbarkeit*
 - *Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in 20 Minuten*
 - *Einbezug der Bareinzahlung am Domizil in die Berechnung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Gebieten mit Filialen mit Partner*
 - *Einbezug der Barauszahlung am Domizil in die Berechnung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Gebieten mit Filialen mit Partner*

- *Einbezug von alternativen Angeboten des öffentlichen Verkehrs, wobei nicht nach Fahrplan gefahren wird*
 - *Einbezug des Rufbussystems PubliCar im Kanton Appenzell Innerrhoden.*
2. *Die Methodik zur Überprüfung der Einhaltung des Dichtekriteriums sei zu genehmigen.*

II. Erwägung

Zum Eintreten

1. Nach Art. 33 Abs. 7 VPG genehmigt die PostCom die Methode und die Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes. Soweit sich das Gesuch der Gesuchstellerin auf die Methode und Messinstrumente der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes bezieht, ist die PostCom für die Beurteilung der Gesuchsunterlagen und der Genehmigung der Anpassung der Methode zuständig.

Konkret ist die PostCom somit zuständig für

- a) die Anpassung der Verfügung der PostCom vom 4. Dezember 2014;
 - b) die Genehmigung der Anpassung der Methode im Hinblick auf den Wechsel von der nationalen auf die kantonale Erreichbarkeit für die Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes nach Art. 33 Abs. 4 VPG;
 - c) die Genehmigung des Einbezugs von alternativen Angeboten des öffentlichen Verkehrs, bei denen nicht nach Fahrplan gefahren wird, für die Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes;
 - d) die Genehmigung des Einbezugs des Rufbussystems PubliCar im Kanton Appenzell Innerrhoden für die Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes;
 - e) die Genehmigung der Methodik zur Überprüfung der Einhaltung des Dichtekriteriums nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG.
2. Art. 44 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1^{bis} VPG enthalten Regelungen bezüglich Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Auch die Erreichbarkeit der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nach Art. 44 VPG ist jährlich zu messen (Art. 54 Abs. 1 VPG). Die Methode zur Messung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs muss ebenfalls wissenschaftlich anerkannt und von einer unabhängigen Fachstelle zertifiziert sein (Art. 44 Abs. 2 VPG). Zuständig für die Genehmigung der Methode und Messinstrumente zur Messung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ist aber das BAKOM (Art. 44 Abs. 3 VPG).

Soweit sich das Gesuch der Gesuchstellerin auf die Methode und Messinstrumente zur Messung der Erreichbarkeit der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs bezieht, ist somit das BAKOM für die Beurteilung und Genehmigung der entsprechenden Methode und Messinstrumente zuständig. Konkret ist die PostCom somit nicht zuständig für

- a) die Anpassung der Verfügung des BAKOM vom 5. Februar 2014;
- b) die Genehmigung und Beurteilung der Methode und Messinstrumente hinsichtlich Zugang zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs;
- c) die Genehmigung und Beurteilung des Einbezugs der Bareinzahlung am Domizil in die Berechnung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Gebieten mit Filialen mit Partner;

- d) die Genehmigung und Beurteilung des Einbezugs der Barauszahlung am Domizil in die Berechnung des Zugangs zu den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Gebieten mit Filialen mit Partner.

Anpassung der Verfügung 12/2014 der PostCom vom 4. Dezember 2014

3. Die Gesuchstellerin beantragt die Anpassung der Verfügung 12/2014 vom 4. Dezember 2014, aber nicht deren Aufhebung. Die PostCom genehmigte mit dieser Verfügung gestützt auf Art. 33 Abs. 7 VPG die von [REDACTED] entwickelte Routing Methode mit einer Wartezeit von drei Minuten an der ersten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs. Diese Verfügung bleibt weiterhin gültig. Sie wird mit der vorliegenden Verfügung ergänzt.

Methode

4. Die Methode und die Messinstrumente für die Messung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturennetzes pro Kanton, welche die Gesuchstellerin zur Genehmigung beantragt, wurden von [REDACTED] entwickelt und im Dokument „Erreichbarkeitsmessung für die Schweizerische Post, Dokumentation der Methode von [REDACTED], V 5.2“ vom 29.10.2019 beschrieben. Die 2014 genehmigte Routing Methode wird grundsätzlich beibehalten. Neu erfolgt die Berechnung pro Kanton. Die erforderliche Anpassung der Methode wird im Dokument von [REDACTED] beschrieben. Die Gesuchstellerin reichte der PostCom dieses Dokument als Beilage zum Gesuch vom 6. November 2019 ein.
5. Die aktuelle Routing Methode basiert auf den Fahrplandaten des öffentlichen Verkehrs. In Kantonen mit Streusiedlungen in voralpinen Hügellandschaften wurde teilweise das sogenannte Rufbussystem eingerichtet. Die Busse verkehren nur bei Bedarf und nicht nach einem bestimmten Fahrplan. Die Rufbusse sind deshalb bei den Fahrplandaten nicht hinterlegt. Sollen solche Rufbussysteme für die Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen berücksichtigt werden, müssen sie auf andere Weise in die Methodik einbezogen werden. Im Kanton Appenzell Innerrhoden existiert neben den Appenzeller Bahnen kaum ein fahrplangebundener Busverkehr. Dafür existiert das Rufbussystem PubliCar. Die Gesuchstellerin beantragt den Einbezug von PubliCar in die Messmethodik. Der Einbezug dieser ergänzenden Angebote des öffentlichen Verkehrs in die Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen wird im oben erwähnten Bericht der [REDACTED] sowie insbesondere im Bericht „Erreichbarkeit: Kantonale Besonderheiten und ergänzende ÖV-Angebotsformen“ der [REDACTED] vom 17. Mai 2019 (Vertiefungsbericht) beschrieben. Die Gesuchstellerin reichte der PostCom dieses Dokument als Beilage zum Gesuch vom 6. November 2019 ein.
6. Die Methode für die Berechnung der Mindestzahl bedienter Zugangspunkte nach Art. 33 Abs. 5^{bis} VPG wird im Dokument der [REDACTED] vom 17. Mai 2019 „Umsetzung der revidierten Postverordnung – Methodikbericht Dichtekriterium“ (Schlussbericht Version 1.1) dargestellt. Die Gesuchstellerin reichte der PostCom dieses Dokument als Beilage zum Gesuch vom 6. November 2019 ein.

Zur Berechnung des Dichtekriteriums sind vier Datensätze erforderlich (nämlich die Raumgliederung, die aussagt, welche Schweizer Gemeinden zu den städtischen Gebieten und Agglomerationen gehören, die Bevölkerungszahlen, die Beschäftigtenzahlen und die Anzahl Zugangspunkte der Post). Als Referenzraum für die Überprüfung des Dichtekriteriums in Agglomerationen und städtischen Gebieten dient jeweils der zusammenhängende Agglomerationskern, i.d.R. bestehend aus Kernstadt, Hauptkern und Nebenkern (Gemeindekategorien 1, 2 und 3). Die Gemeindekategorie 6, Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen umfasst eine oder mehrere Gemeinden. Setzt sich eine Kerngemeinde ausserhalb von Agglomerationen aus mehreren Gemeinden zusammen (Bsp. Kern Sursee bestehend aus den Gemeinden Oberkirch, Schenkon und Sursee), so bilden diese entsprechenden Gemeinden einen Referenzraum. Ergänzend wird das Dichtekriterium auf die statistischen Städte ausgedehnt, sofern sie nicht bereits mit den genannten Kategorien abgedeckt sind. Diese statistischen Städte bilden jeweils eigene Referenzräume. Das Dichtekriterium wird auf 83 Referenzräume (Stand 31.12.2018) angewendet. Dieses Gebiet

umfasst insgesamt 487 Städte und Gemeinden der Schweiz und deckt einen Bevölkerungsanteil von rund 64 % ab (Bevölkerungsstand 31.12.2016).

Zertifizierung

7. Die Zertifizierung der Methode zur Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen wurde von [REDACTED] gestützt auf die Dokumentation der [REDACTED] vorgenommen. Die Zertifizierungsstelle erfüllt die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Fachstelle gemäss Art. 33 Abs. 6 VPG.

Über die Zertifizierung der Methode zur Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen liegt ein Bericht vom 8. November 2019 vor, welche die Gesuchstellerin als Beilage zum Gesuch vom 6. November 2019 einreichte. Es handelt sich um das Dokument „Zertifizierung der Methode der [REDACTED] zur Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen sowie der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs“ (nachfolgend Zertifizierungsbericht). Der Zertifizierungsbericht stellt fest, dass die im Bericht dargestellte Methode die im Gesetz geforderte Aufgabe hinsichtlich wissenschaftlicher und technischer Anforderungen bestens erfülle. Der Bericht gelangt zum Ergebnis: „Wir zertifizieren daher die in der Methode der [REDACTED] umgesetzte Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen sowie den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs als gesetzeskonform.“

8. Die Zertifizierung der Methode zur Berechnung eines Dichtekriteriums für das Schweizer Poststellennetz in städtischen Gebieten und Agglomerationen wurde von [REDACTED] gestützt auf die Dokumentation der [REDACTED] vorgenommen. Die Zertifizierungsstelle erfüllt die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Fachstelle gemäss Art. 33 Abs. 6 VPG.

Über die Zertifizierung der Methode zur Berechnung eines Dichtekriteriums für das Schweizer Poststellennetz in städtischen Gebieten und Agglomerationen liegt ein Bericht vom 12. August 2019 vor, welche die Gesuchstellerin als Beilage zum Gesuch vom 6. November 2019 einreichte. Es handelt sich um das Dokument „Zertifizierung einer Methode zur Berechnung eines Dichtekriteriums für das Schweizer Poststellennetz in städtischen Gebieten und Agglomerationen“ (nachfolgend Zertifizierungsbericht). Der Zertifizierungsbericht stellt fest, dass die im Bericht dargestellte Methode die im Gesetz geforderte Aufgabe hinsichtlich wissenschaftlicher und technischer Anforderungen bestens erfülle. Der Bericht gelangt zum Ergebnis: „Wir zertifizieren daher die in der Methode der [REDACTED] umgesetzte Berechnung des Dichtekriteriums für Poststellen und Postagenturen als gesetzeskonform.“

Berücksichtigung Rufbus oder anderer ergänzender Angebote des öffentlichen Verkehrs

9. Die Grundversorgung im Bereich des öffentlichen Verkehrs obliegt dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Beschliessen die zuständigen Entscheidungsträger die Einführung eines Rufbussystems, bei dem die Busse nur bei Bedarf und nicht nach Fahrplan verkehren, würden diese Rufbussysteme im Rahmen der aktuellen Routing Methode nicht berücksichtigt. Solange es sich dabei aber um Angebote des öffentlichen Verkehrs und nicht etwa um private Taxidienste handelt, beurteilt die PostCom die Berücksichtigung der Rufbussysteme bei der Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen als zulässig. Eine Lösung für den Einbezug dieser ergänzenden Angebote des öffentlichen Verkehrs in die Methode zur Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen wird im Bericht „Erreichbarkeit: Kantonale Besonderheiten und ergänzende ÖV-Angebotsformen“ der [REDACTED] vom 17. Mai 2019 (Vertiefungsbericht) beschrieben. Die Zertifizierungsstelle hat sich dazu positiv geäussert bzw. die Zertifizierung der Methode bezieht sich auch auf die Lösung für den Einbezug ergänzender Angebote für den öffentlichen Verkehr.

Der Berücksichtigung des im Antrag der Gesuchstellerin dargestellten Angebots PubliCar im Kanton Appenzell Innerrhoden kann somit zugestimmt werden. Da zurzeit aber keine Erfahrungen

hinsichtlich Einbezug von Rufbussystemen bestehen, wird die Post verpflichtet, die PostCom vorgängig zu informieren, wenn zusätzlich zum Angebot PubliCar im Kanton Appenzell Innerrhoden weitere Rufbussysteme für die Berechnung der Erreichbarkeit von Poststellen und Postagenturen berücksichtigt werden sollen.

Zusammenfassung

10. Auf das Gesuch der Gesuchstellerin kann – soweit die Anträge im Zuständigkeitsbereich der PostCom liegen – eingetreten werden. Gestützt auf das Gesuch vom 6. November 2019 und die damit eingereichten Unterlagen (namentlich die Dokumentationen der Methoden und die Zertifizierungsberichte) sowie die oben aufgeführten Erwägungen gelangt die PostCom zur Beurteilung, dass die Methoden und Messinstrumente gemäss Antrag der Gesuchstellerin zu genehmigen sind. Der Einbezug des Rufbussystems PubliCar im Kanton Appenzell Innerrhoden für die Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes kann ebenso wie die Berücksichtigung anderer alternativer Angebote des öffentlichen Verkehrs genehmigt werden. Vorbehalten bleibt aber, dass die Gesuchstellerin der PostCom den Einbezug solcher Angebote vorgängig mitteilt.

Kosten

11. Für die Vorbereitung der Genehmigung der Anpassungen der Methode waren umfangreiche Vorbereitungsarbeiten und zahlreiche Sitzungen erforderlich. Der Aufwand auf Seiten Fachsekretariat und PostCom war beträchtlich. Die Verfahrenskosten werden festgesetzt auf [REDACTED]. Sie werden der Gesuchstellerin auferlegt.

III. Entscheid

1. Die PostCom beschliesst gestützt auf das Gesuch vom 6. November 2019:
 - a) Die beantragte Anpassung der Methode im Hinblick auf den Wechsel von der nationalen zur kantonalen Berechnung der Erreichbarkeit zum Poststellen- und Postagenturnetz wird genehmigt.
 - b) Der beantragte Einbezug des Rufbussystems PubliCar im Kanton Appenzell Innerrhoden für die Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes wird genehmigt.
 - c) Der beantragte Einbezug von alternativen Angeboten des öffentlichen Verkehrs, bei denen nicht nach Fahrplan gefahren wird, für die Berechnung der Erreichbarkeit des Poststellen- und Postagenturnetzes wird genehmigt. Die Gesuchstellerin muss der PostCom den Einbezug solcher Angebote in anderen Kantonen aber vorgängig mitteilen.
 - d) Die beantragte Methodik zur Überprüfung der Einhaltung des Dichtekriteriums wird genehmigt.
2. Im Übrigen tritt die PostCom auf die Anträge im Gesuch vom 6. November 2019 nicht ein.
3. Die Verfahrenskosten werden auf [REDACTED] festgesetzt. Sie werden der Gesuchstellerin auferlegt.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Präsident

Dr. Michel Noguet
Leiter Fachsekretariat

Zu eröffnen:

- Post CH AG, Corporate Center, Wankdorfallee 4, 3030 Bern (Einschreiben mit Rückschein)

Kopie zur Kenntnis:

- Bundesamt für Kommunikation, Zukunftsstrasse 44, 2501 Biel

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.

Versand: