



## **Empfehlung Nr. 12/2016**

vom 6. Oktober 2016

**der Eidgenössischen Postkommission PostCom**

**an die Post CH AG (im Folgenden Post)**

in Sachen

### **Dialogverfahren Poststelle Niederwil AG**

Die Post und die Gemeinde Niederwil AG gelangten im März 2016 zu einer einvernehmlichen Lösung hinsichtlich Schliessung der Poststelle Niederwil AG mit einer Postagentur als Ersatzlösung. Am 20. Juni 2016 informierte die Post die Nachbargemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig über den Wechsel der Abholstelle für avisierte Spezialeinsendungen (Betreibungsurkunden, Zahlungsanweisungen und Nachnahmen). In der Folge gelangten die Gemeinden Stetten und Fischbach-Göslikon an die Schweizerische Post AG und die PostCom mit dem Ersuchen um Überprüfung des Entscheids der Post und Durchführung eines Dialogverfahrens. Mit Protokollauszug vom 19. September 2016 wendete sich die Gemeinde Tägerig unter Verweis auf eine entsprechende Eingabe vom 23. Mai 2016 an die Schweizerische Post mit dem gleichen Anliegen an die PostCom. Die Gemeinde Niederwil AG stellte der PostCom mit Datum vom 22. September 2016 ebenfalls Antrag auf Überprüfung des Entscheids betreffend Schliessung der Poststelle Niederwil AG bzw. Durchführung eines Dialogverfahrens mit allen betroffenen Gemeinden. Die Post beantragte in der Stellungnahme vom 27. September bzw. den Stellungnahmen vom 4. Oktober 2016, dass die PostCom auf die Eingaben der Gemeinden nicht eintreten bzw. die Anträge der Gemeinden abweisen solle. Die PostCom behandelte das Dossier an der Sitzung vom 6. Oktober 2016.

#### **I. Zum Eintreten**

1. Beim strittigen Fall handelt es sich um die Schliessung einer bestehenden Poststelle im Sinne von Art. 34 Postverordnung (im Folgenden VPG). Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob die Post vor der Schliessung der Poststelle die Behörden aller betroffenen Gemeinden angehört hat und mit allen betroffenen Gemeinden einvernehmliche Lösungen gesucht wurden (Art. 34 Abs. 1 und Abs. 5 Bst. a VPG).
2. a) Aus Art. 34 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 3 VPG geht hervor, dass nicht allein die Standortgemeinde als betroffene Gemeinde gilt. Auch andere Gemeinden können von der Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur betroffen sein und Rechte nach Art. 34 VPG in Anspruch nehmen. Dass der Verordnungsgeber davon ausging, dass von der Schliessung einer Poststelle mehrere Gemeinden betroffen sein können, ergibt sich daraus, dass in Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3 VPG in

allen drei Amtssprachen der Begriff der Poststelle im Singular und der Begriff der betroffenen Gemeinden im Plural verwendet wird (vgl. Ziff. III. 5 der Empfehlung 3/2014 vom 6. November 2014 betr. Poststelle Grono). Als betroffen dürften all jene Gemeinden gelten, die von der Schliessung einer Poststelle mehr betroffen sind, als alle anderen Gemeinden. Vorausgesetzt wird also eine besondere Nähe zur überprüften Poststelle, so dass ein schutzwürdiges Interesse der Gemeinde auf Einbezug in das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG bzw. auf Anrufung der PostCom nach Art. 34 Abs. 3 VPG besteht. Das ist der Fall bei Nachbargemeinden, für welche die überprüfte Poststelle Abholstelle ist, sei es für alle avisierten Sendungen, sei es für avisierte Spezi alsendungen (vgl. Empfehlung 5/2016 vom 23. Juni 2016 betr. Poststelle Emmetten). Zudem dürfen in der Regel auch Gemeinden als betroffen gelten, die selber über keine Poststelle verfügen und für welche die überprüfte Poststelle die nächstgelegene Poststelle ist. Vorausgesetzt wird, dass ein namhafter Anteil der Einwohnerschaft und nicht nur einzelne Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinde auf der überprüften Poststelle mit einer gewissen Regelmässigkeit (das heisst nicht nur in Ausnahmefällen) Postgeschäfte tätigen.

b) Die Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig sind nicht Standortgemeinden der Poststelle Niederwil AG, sondern Nachbargemeinden. In den drei Gemeinden gibt es keine Poststellen, sondern Postagenturen. Die meisten avisierten Postsendungen können auf Postagenturen abgeholt werden. Eine Ausnahme besteht für avisierte Spezi alsendungen (Betreibungsurkunden, Zahlungsanweisungen und Nachnahmen), welche auf einer Poststelle abgeholt werden müssen. Die Poststelle Niederwil AG ist Abholstelle für avisierte Spezi alsendungen aus diesen Gemeinden. Zudem können die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig in der Poststelle Niederwil AG Postgeschäfte (insb. Bareinzahlungen) tätigen, die in einer Postagentur nicht angeboten werden. Betreffend Poststelle Niederwil AG sind die Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig somit betroffene Gemeinden nach Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3 VPG.

3. a) Am 25. Juli 2016 wendete sich der Gemeinderat Fischbach-Göslikon mit eingeschriebenem Brief an die Schweizerische Post AG. Die PostCom hätte nach dem Verteiler auf dem Schreiben ebenfalls mit einer Kopie bedient werden sollen. Diese traf aber nicht bei der PostCom ein. Das Fachsekretariat der PostCom erfuhr von der Post von diesem Schreiben und informierte die Gemeinde, dass sie das Schreiben nicht erhalten habe. Die Gemeinde reichte der PostCom die Kopie mit Datum vom 5. August 2016 nach. Am 2. August 2016 gelangte der Gemeinderat Stetten an die Schweizerische Post AG und die PostCom. Beide Gemeinden wendeten sich in diesen Eingaben gegen die Schliessung der Poststelle Niederwil AG und verlangten sinngemäss die Überprüfung des Entscheids und ersuchten die Entscheidgremien, auf den Entscheid betr. Schliessung der Poststelle Niederwil AG zurückzukommen. Mit Protokollauszug vom 19. September 2016 wendete sich die Gemeinde Tägerig an die PostCom. Sie liess sich im Sinne der Gemeinden Fischbach-Göslikon und Stetten vernehmen und verlangte ebenfalls die Überprüfung des Entscheids betreffend Schliessung Poststelle Niederwil AG und die Durchführung eines Dialogverfahrens mit allen betroffenen Gemeinden. Die Gemeinde Tägerig habe bereits mit Protokollauszug vom 23. Mai 2016 die Verantwortlichen der Schweizerischen Post unter Darlegung ihrer Argumente ersucht, auf den Entscheid zur Schliessung der Poststelle Niederwil AG zurückzukommen. Die Post nahm am 27. September 2016 und am 4. Oktober 2016 Stellung. Auf die Argumentation der Gemeinden und der Post wird im Folgenden soweit für die vorliegende Empfehlung relevant eingegangen.

b) Nach Art. 34 Abs. 3 VPG können die Behörden der betroffenen Gemeinden innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe des Entscheids der Post die PostCom anrufen. Im vorliegenden Fall ist es nicht zu einer Entscheideröffnung gekommen, deshalb kann die Frist für eine Eingabe an die PostCom nicht direkt nach dieser Regelung berechnet werden. Die Post stellt sich in ihrer Stellungnahme vom 27. September 2016 auf den Standpunkt, die 30-tägige Frist sei für die Gemeinden durch Empfang des Schreibens der Post vom 20. Juni 2016 ausgelöst worden. Die Gemeinden hätten davon am 23. bzw. 29. Juni 2016 Kenntnis genommen. Die Eingaben der Gemeinden vom 25. Juli 2016 (Fischbach-Göslikon) und vom 2. August 2016 (Stetten) seien somit verspätet. Deshalb solle die PostCom auf diese Eingaben nicht eintreten. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Post die Gemeinden Tägerig, Fischbach-Göslikon und Stetten im Schreiben vom 20. Juni 2016

über die Schliessung der Poststelle Niederwil AG und den damit verbundenen Wechsel der Abholstelle für Spezialesendungen informierte. Die Post bot den Gemeinden an, ihnen für Fragen zur Verfügung zu stehen. Indessen enthielt dieses Schreiben an die Gemeinden keine Information darüber, dass es sich um die Eröffnung eines Entscheides handle, gegen welchen die Gemeinden Tägerig, Fischbach-Göslikon und Stetten innerhalb von 30 Tagen die PostCom anrufen können.

c) Von der Sache her liegt für die Berechnung der Frist zur Anrufung der PostCom im vorliegenden Fall eine Parallele zur Praxis bei der mangelhaften Eröffnung von Verfügungen nach Art. 38 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) nahe. Das Verfahren nach Art. 34 VPG ist aber kein Verwaltungsverfahren nach VwVG, sondern ein **Verfahren sui generis**. Die Regelungen des VwVG und die gestützt darauf entwickelte Rechtsprechung sind nicht auf Verfahren nach Art. 34 VPG anwendbar. Indessen ist die Regelung von Art. 38 VwVG eine Konkretisierung des Prinzips von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV (vgl. Lorenz Kneubühler, in Auer, Müller, Schindler [Hrsg], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Art. 38, N 1), welches auch für ein Verfahren sui generis gilt. Auch wenn das Verfahren nach Art. 34 VPG kein Verfahren nach VwVG ist, dürfen die Parteien nicht strenger behandelt werden, als in einem Verfahren nach VwVG. Daraus ergibt sich, dass die Art. 38 VwVG über die mangelhafte Eröffnung von Verfügungen, Art. 22a VwVG über den Fristenstillstand und Art. 21 Abs. 2 VwVG betreffend Fristwahrung durch Einreichung an eine unzuständige Behörde in Verfahren nach Art. 34 VPG per Analogie anwendbar sind.

d) Die einvernehmliche Lösung zwischen Post und Gemeinde Niederwil AG wurde im März 2016 (am 15. bzw. 29. März 2016) unterzeichnet. Am 4. Mai 2016 informierte die Post die Einwohnerinnen und Einwohner von Niederwil AG mit einem Flyer (Streuung des Flyers nur in der Gemeinde Niederwil AG, nicht in den Nachbargemeinden). Am 7. Juni 2016 gab es eine öffentliche Informationsveranstaltung in Niederwil AG. Am 20. Juni 2016 informierte die Post die Nachbargemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig über den Wechsel der Abholstelle für avisierte Spezialesendungen. Es ist davon auszugehen, dass die Nachbargemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig im Laufe des Monats Mai 2016 von der geplanten Schliessung der Poststelle Niederwil AG erfuhren. Das wird durch den Protokollauszug vom 23. Mai 2016 des Gemeinderats Tägerig bestätigt. Indessen dürfte den Nachbargemeinden in diesem Zeitpunkt nicht bekannt gewesen sein, dass ihnen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3 VPG zustehen. Ende Juni 2016 publizierte die PostCom die Empfehlung 5/2016 vom 23. Juni 2016 betr. Poststelle Emmetten. Darin trat die PostCom auf die Eingabe der Nachbargemeinde Seelisberg ein, weil die Poststelle Emmetten Abholstelle für avisierte Spezialesendungen für die Einwohnerinnen und Einwohner von Seelisberg ist. Die PostCom informierte über diese Empfehlung mit einer Pressemitteilung. Der früheste Zeitpunkt, in welchem die Gemeinderäte von Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig von ihrem Recht auf Einbezug in das Dialogverfahren und Anrufung der PostCom hätten erfahren können, war somit Ende Juni 2016. Im Hinblick auf den Fristenstillstand vom 15. Juli bis und mit 15. August (Art. 22a Abs. 1 Bst. b VwVG) können die Eingaben der beiden Gemeinden Stetten und Fischbach-Göslikon an die PostCom als fristgerecht eingereicht betrachtet werden. Man gelangt zum gleichen Ergebnis, wenn man für den Beginn des Fristenlaufs – wie von der Post verlangt – auf die Kenntnismahme des Schreibens der Post vom 20. Juni 2016 abstellt.

e) Die Eingabe der Gemeinde Tägerig an die Schweizerische Post stammt vom 23. Mai 2016. Sie wurde am 31. Mai 2016 nur an die Schweizerische Post, Poststellen und Verkauf, (ohne Kopie an die PostCom) verschickt. Nach Art. 21 Abs. 2 VwVG gelten Fristen als gewahrt, wenn eine Partei rechtzeitig an eine unzuständige Behörde gelangt. Die Eingabe des Gemeinderats Tägerig war rechtzeitig. Die Schweizerische Post AG bzw. die Post CH AG ist aber keine Behörde. Bei analoger Anwendung von Art. 21 Abs. 2 VwVG auf Verfahren nach Art. 34 VPG hat die Post jedoch die einer Behörde entsprechende Funktion. Es darf von der Post CH AG bezüglich versehentlich bei ihr eingereichten Eingaben gegen Poststellenschliessungen erwartet werden, dass sie diese an die PostCom weiterleitet. Somit sind rechtzeitig bei der Post eingereichte Eingaben nach Art. 34 Abs. 3 VPG in analoger Anwendung von Art. 21 Abs. 2 VwVG fristwährend. Die Eingabe der Gemeinde Tägerig wurde also rechtzeitig eingereicht. Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass auch bei analoger Anwendung von Art. 21 Abs. 2 VwVG die Eingabe des Gemeinderates von Tägerig an die PostCom nicht rechtzeitig erfolgte, weil die Post keine Behörde ist, muss die PostCom aufgrund der fristgerecht eingereichten Eingaben der Gemeinden Stetten und Fischbach-Göslikon eine Empfehlung

abgeben. Dabei wendet sie das massgebende Recht an, das die Anhörung aller betroffenen Gemeinden vorschreibt (Art. 34 Abs. 1 VPG; vgl. dazu auch Empfehlung 10/2016 vom 16. September 2016 betr. Poststelle Noville). Tägerig gehört zum Kreis der mitbetroffenen Nachbargemeinden und ist somit selbst dann in das anstehende Dialogverfahren einzubeziehen, wenn auf die entsprechende Eingabe des Gemeinderates nicht eingetreten werden wird.

f) Aus den Eingaben der Gemeinden Stetten vom 2. August 2016, Fischbach-Göslikon vom 25. Juli bzw. 5. August 2016 sowie Tägerig vom 23. Mai 2016 bzw. 19. September 2016 geht hervor, dass sich die Gemeinderäte gegen die Schliessung der Poststelle Niederwil AG wenden und eine Überprüfung des Entscheides bzw. ein Rückkommen auf den Entscheid verlangen. An die Eingaben von Gemeinden dürfen aus formaler und juristischer Sicht keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Es ist den Gemeinderäten zudem zu Gute zu halten, dass ihnen die Rechtslage nicht genügend bekannt war. Diese Unkenntnis der Rechtslage ist primär auf das Verhalten der Post zurückzuführen. Die Einwände der Post, dass die Eingaben der Gemeinden zu unspezifisch waren, können deshalb nicht gehört werden. Auf Nachfrage des Fachsekretariats der PostCom bestätigte der Gemeinderat Stetten mit Protokollauszug vom 12. September 2016, dass er eine Überprüfung des Entscheids betreffend Schliessung der Poststelle Niederwil AG, die Durchführung eines Dialogverfahrens und einen formellen Entscheid verlange. Der Gemeinderat Fischbach-Göslikon bestätigte durch Protokollauszug vom 19. September 2016, dass er eine Überprüfung des Entscheids betreffend Schliessung der Poststelle Niederwil AG und die Durchführung eines Dialogverfahrens beantrage. Es liegen also drei Eingaben an die PostCom nach Art. 34 Abs. 3 VPG vor.

Die Voraussetzungen zur Anrufung der PostCom sind somit hinsichtlich der Eingaben der Gemeinderäte Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig erfüllt und es wird darauf eingetreten.

4. Der Gemeinderat von Niederwil AG liess der PostCom am 18. Juli 2016 eine Kopie eines Schreibens an die Schweizerische Post AG zukommen. Darin informierte der Gemeinderat über eine an der Gemeindeversammlung beschlossene Resolution gegen die Schliessung der Poststelle Niederwil AG. In der Resolution wird die Schweizerische Post AG aufgefordert, auf die geplante Schliessung der Poststelle Niederwil AG zu verzichten. Zudem widerrief der Gemeinderat im Schreiben vom 18. Juli 2016 die Einverständniserklärung vom 29. März 2016. Falls die Post an der Schliessung der Poststelle festhalte, verlangte der Gemeinderat einen anfechtbaren Entscheid. Die Post beantwortete dieses Schreiben am 5. August 2016 abschlägig (mit Hinweis auf die vom Gemeinderat Niederwil AG am 29. März 2016 unterzeichnete Einverständniserklärung). Mit Schreiben vom 22. September 2016 gelangte der Gemeinderat Niederwil AG an die PostCom und beantragte die Überprüfung des Entscheids betreffend Schliessung der Poststelle Niederwil AG und die Durchführung eines Dialogverfahrens mit allen betroffenen Gemeinden. Die Anrufung der PostCom ist nach Art. 34 Abs. 3 VPG nur möglich, wenn zwischen der Post und der betroffenen Gemeinde keine einvernehmliche Lösung zustande gekommen ist. Im vorliegenden Fall ist zwischen der Post CH AG und dem Gemeinderat Niederwil AG eine einvernehmliche Lösung mit Datum vom 15. und 29. März 2016 zustande gekommen. Der vom Gemeinderat Niederwil AG gewünschte Widerruf der Unterschrift unter die Einverständniserklärung ist nicht möglich. Auf die Eingabe des Gemeinderats Niederwil AG wird deshalb nicht eingetreten.

## **II. Die PostCom kommt zu folgender Beurteilung**

5. Die Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig wurden nicht zur geplanten Schliessung der Poststelle Niederwil AG angehört und die Post suchte mit diesen Gemeinden nicht nach einer einvernehmlichen Lösung. In der Stellungnahme vom 27. September 2016 erklärte sich die Post bereit, mit den Nachbargemeinden Niederwil das Gespräch zu suchen, um ihnen die Gründe und Auswirkungen der Veränderung in Niederwil darzulegen. In der Stellungnahme vom 4. Oktober

2016 informierte die Post, dass sie die entsprechenden Gemeindevertreter nun im Hinblick auf die Führung dieser Gespräche kontaktiert habe. Zur Durchführung eines formellen Dialogverfahrens mit den Nachbargemeinden Niederwil sei die Post aber nicht bereit. Betreffend Pflicht zum Einbezug der Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig in das Dialogverfahren nach Art. 34 Abs. 1 VPG und zur Eröffnung eines Entscheids nach Art. 34 Abs. 3 VPG, gegen welchen die Gemeinden die PostCom anrufen können, wird auf Ziff. I oben verwiesen. Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich. Die PostCom empfiehlt der Post, die Nachbargemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig zur geplanten Schliessung der Poststelle Niederwil AG anzuhören und mit diesen Gemeinden nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen. Falls keine einvernehmliche Lösung zustande kommt, soll die Post den Gemeinden einen Entscheid eröffnen, gegen welchen die Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig die PostCom anrufen können.

Die einvernehmliche Lösung zwischen der Gemeinde Niederwil AG und der Post behält ihre Gültigkeit, auch wenn die Post nun den Dialog mit den Nachbargemeinden aufnehmen muss. Die Post ist nicht verpflichtet, die Gemeinde Niederwil AG in den neuen Dialog einzubeziehen. Sofern es die Post aber als sinnvoll erachtet, die Standortgemeinde der Poststelle etwa als Gast zu den Gesprächen mit den Nachbargemeinden einzuladen, ist ihr dies selbstverständlich unbenommen.

### III. Empfehlung

Die PostCom empfiehlt der Post, die Nachbargemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig zur geplanten Schliessung der Poststelle Niederwil AG anzuhören und mit diesen Gemeinden nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen. Falls keine einvernehmliche Lösung mit den Nachbargemeinden zustande kommt, soll die Post den Gemeinden einen Entscheid eröffnen, gegen welchen die Gemeinden Stetten, Fischbach-Göslikon und Tägerig die PostCom anrufen können. Die Post ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, die Standortgemeinde Niederwil AG in den Dialog einzubeziehen.

Eidgenössische Postkommission PostCom



Dr. Hans Hollenstein  
Präsident



Dr. Michel Noguét  
Leiter Fachsekretariat

#### Mitteilung an:

- Post CH AG, Wankdorffallee 4, Postfach, 3030 Bern
- Gemeinde Stetten, Gemeinderat, Schulhausstrasse 4, Postfach, 5608 Stetten AG
- Gemeinde Fischbach-Göslikon, Gemeinderat, alte Landstrasse 27, 5525 Fischbach-Göslikon
- Gemeinde Tägerig, Gemeinderat, alte Poststrasse 6, 5522 Tägerig
- Gemeinde Niederwil AG, Gemeinderat, Hauptstrasse 4, 5524 Niederwil AG
- Bundesamt für Kommunikation, Sektion Post, Zukunftstrasse 44, Postfach, 2501 Biel
- Departement Volkswirtschaft und Inneres, Frey-Herosé-Strasse 12, 5001 Aarau

Diese Empfehlung wird auf der Website der PostCom publiziert.