

REGIERUNGSRAT

15. Februar 2017

17.19

Postulat der SP-Fraktion (Sprecherin Elisabeth Burgener, Gipf-Oberfrick) vom 10. Januar 2017 betreffend angekündigte Schliessungen der Poststellen; Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt mit folgender Begründung die gleichzeitige Abschreibung:

1. Ausgangslage

Die Schweizerische Post hat am 26. Oktober 2016 die Schliessung von weiteren 500–600 Poststellen bis ins Jahr 2020 angekündigt. Die Post begründet ihre neue Netzstrategie 2017–2020 vor allem mit der deutlich gesunkenen Nachfrage nach traditionellen Dienstleistungen an den Postschaltern seit dem Jahr 2000 (um 63 % bei Briefen, 42 % bei Paketen und um 37 % beim Zahlungsverkehr). Die Post beabsichtigt als Ersatz zu den eigenbetriebenen Poststellen die Anzahl der Postagenturen von heute 800 auf 1'200–1'300 zu erhöhen und weitere Zugangsmöglichkeiten wie Hauservice, "My Post 24"-Automaten, Geschäftskundenstellen sowie weitere Aufgabe- und Abholstellen einzurichten. Dadurch soll die Zahl der Zugangsmöglichkeiten insgesamt sogar erhöht werden.

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat aufgefordert, sich gegen Poststellenschliessungen zur Wehr zu setzen, sollten sie zu einem Abbau des Service Public in den Gemeinden führen. Zudem soll geprüft werden, wie Gemeinden frühzeitig in den Prozess eingebunden werden können, um nicht vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden.

2. Rechtliche Grundlagen und Handlungsbedarf auf Bundesebene

Der Auftrag der postalischen Grundversorgung wird in Art. 14–17 des Postgesetzes (PG; SR 783.0) geregelt. Gemäss dem in Art. 14 Abs. 5 PG gesetzlich festgelegten Infrastrukturauftrag, ist die Post verpflichtet, ein landesweit flächendeckendes Netz an Zugangspunkten zu betreiben. Dieses besteht aus bedienten Zugangspunkten (Poststellen oder Agenturen) und öffentlichen Briefeinwürfen. Die Dichte des Poststellennetzes beziehungsweise die Erreichbarkeitsanforderungen der Postdienste sind in Art. 33 der Postverordnung (VPG; SR 783.01) geregelt. Demnach muss in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein. Weiter muss 90 % der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr einen Zugangspunkt innert 20 Minuten erreichen können. Die Erreichbarkeit der Bareinzahlungsdienstleistungen ist nach Art. 44 VPG innert

30 Minuten zu gewährleisten. Bei den VPG-Vorgaben handelt es sich um Durchschnittswerte, die national einzuhalten sind. Die Post ist jedoch nicht verpflichtet, die Erreichbarkeit für kleinere Gebietseinheiten auszuweisen.

Am 11. Januar 2017 hat der Bundesrat in Erfüllung des Auftrags nach Art. 3 PG einen Bericht über die Evaluation des Postgesetzes¹ veröffentlicht. Zum Thema Netzentwicklung hält der Bundesrat in seiner Schlussfolgerung fest, dass die Post insbesondere im Bereich des Poststellennetzes (Ersatz von eigenbetriebenen Filialen durch Agenturen oder Hausservice) und der Hauszustellung auf die zunehmende Digitalisierung und den rückläufigen Briefvolumen reagiere, um die Eigenfinanzierbarkeit der Grundversorgung zu gewährleisten. Der Bundesrat sieht davon ab, Vorschläge für Anpassungen bei den Vorgaben der regionalen Versorgung mit bedienten Zugangspunkten zu unterbreiten. Er sei jedoch bereit, die Bedürfnisse der Bevölkerung hinsichtlich der Grundversorgungsdienste im Postbereich zu untersuchen und werde die Umsetzung der von der Post angekündigten Massnahmen in den nächsten Monaten aufmerksam beobachten.

Die eidgenössische Postkommission (PostCom) hat im Rahmen der Evaluation vorgebracht, dass die geltenden Erreichbarkeitswerte als jährliche nationale Richtwerte wenig aussagekräftig seien, da das Gesetz und die Verordnung die Agenturen den Poststellen gleichsetzen. Weiter führe die sehr tiefe Vorgabe von mindestens einer Poststelle pro Raumplanungsregion dazu, dass die Post keine konzeptionelle Netzplanung entwickeln müsse, sondern gerade dort eine Poststelle schliesse und umwandle, wo dies betrieblich geeignet erscheint. Es fehle daher an Transparenz, weshalb eine Berechnung aufgrund regionaler Kriterien vorzuziehen wäre. Die Post entgegnet, dass die Netzentwicklung in der abschliessenden unternehmerischen Verantwortung der Post liegen müsse.

Die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle hat insbesondere Auswirkungen auf das Angebot und die Erreichbarkeit von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, da aufgrund finanzmarktrechtlicher Bestimmungen in Agenturen keine Bareinzahlungen getätigt werden können. Diesbezüglich schlägt der Bundesrat in seinem Bericht vor, das Verfahren bei Schliessungen und Verlegungen von Poststellen und Agenturen mit Erreichbarkeit von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu ergänzen. Damit wird im Verfahren nach Art. 14 Abs. 6 PG in Verbindung mit Art. 34 VPG künftig die Grundversorgung des Zahlungsverkehrs rechtverbindlich einbezogen. Der bundesrätliche Vorschlag sieht vor, dass das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) die Erreichbarkeit der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs prüft und zuhanden PostCom eine Stellungnahme abgibt. Die PostCom übernimmt die Stellungnahme der BAKOM in ihrer Empfehlung an die Post.

3. Stellungnahme des Regierungsrats zum Umsetzungsvorschlag der Post

3.1 Formelles zur Mitwirkung des Kantons

Eine Delegation der Post hat Anfang Dezember 2016 anlässlich des jährlichen Dialogs mit dem Kanton die Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres sowie des Departements Bau, Verkehr und Umwelt über die geplante Umsetzung der Netzstrategie bis 2020 auf dem Aargauer Kantonsgebiet informiert. Im Verfahren bei einer Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur wird die zuständige kantonale Stelle (für den Kanton Aargau das Departement Volkswirtschaft und Inneres) über die Gesprächsaufnahme mit den betroffenen Gemeinden informiert. Dem Kanton stehen jedoch formell keinerlei gesetzliche Mitwirkungsrechte zu. Im Fall der Uneinigkeit über die zu treffenden Massnahmen zwischen der Post und den Gemeindebehörden überprüft die PostCom die Absichten der Post und gibt eine Empfehlung ab, aufgrund derer die Post ihren Entscheid fällt. Die Kantone verfügen somit betreffend die Netzentwicklung und die strategische Ausrichtung der Post nicht über ein gesetzliches Mitbestimmungsrecht. Die Post hat jedoch die Kantone

¹ Online-Zugriff auf PDF unter: <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/post-presse/evaluation.html>

eingeladen, sich zum jeweiligen kantonalen Umsetzungsvorschlag der Post zu äussern. Der Regierungsrat hat von dieser Möglichkeit zur Stellungnahme auch im Sinne des Postulats Gebrauch gemacht, wobei er sich mangels gesetzlicher Mitwirkungsrechte nicht flächendeckend zur Zukunft der einzelnen Poststellen zu äussern hatte.

3.2 Generelle Bemerkungen zum Umsetzungsvorschlag der Post

Zwar anerkennt der Regierungsrat, dass die Post auf das stark verändernde Nachfrageverhalten der Bevölkerung mit der Bereitstellung von bedürfnisgerechten Angeboten im Rahmen der ihr gesetzlich zugestandenen unternehmerischen Freiheit reagieren will. Der Regierungsrat erachtet jedoch den Service Public mit einer hohen Netzdichte an postalischen Angeboten als wichtigen Standortfaktor für den bedeutenden Wirtschaftsstandort Aargau mit einer stark wachsenden Bevölkerung und einer ausgesprochen regionalen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Gerade für die Entwicklung des ländlichen Raums als attraktiver Wohn- und Arbeitsplatzstandort ist ein dichtes Poststellennetz von erheblicher Bedeutung. Aufgrund der quantitativen Betrachtungsweise erachtet der Regierungsrat die Gefahr als gross, dass letztlich weniger Aspekte des Service Public und die Bedeutung einer Poststelle für die einzelnen Regionen in die Beurteilung einfließen als einseitig betriebswirtschaftliche Interessen der Post. Insofern erwartet der Regierungsrat, dass die vorgelegten Listen von Gemeinden, deren Poststellen überprüft werden sollen, als Diskussionsgrundlage zu betrachten sind und die Anzahl der zu schliessenden Poststellen im Rahmen der anstehenden Verhandlungen mit den Gemeinden noch signifikant reduziert wird.

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme festgehalten, dass es in der Verantwortung der Post liegt, die von einer allfälligen Schliessung von Poststellen betroffenen Gemeinden rechtzeitig zu informieren und einen offenen Dialog hinsichtlich der Strategie zum Poststellennetz 2017–2020 zu ermöglichen. Die Information des Kantons vermag den Einbezug der Gemeinden in die Entscheidungsfindung der Post nicht zu ersetzen. Insbesondere dürfen die Gemeinden nicht vor ein *fait accompli* gestellt werden, sondern müssen die Möglichkeit haben, ihre Vorschläge und Vorstellungen einzubringen, bevor Schliessungsentscheide gefällt werden. Wichtig ist dabei, dass nicht nur die Standortgemeinden der betreffenden Poststellen in den Dialog einbezogen werden, sondern auch die umliegenden Gemeinden, die infolge einer bereits früher erfolgten Aufhebung ihrer Poststelle beziehungsweise deren Umwandlung in eine Agentur bis anhin auf die Dienstleistungen in einer Nachbargemeinde angewiesen sind, wie auch die PostCom im Zusammenhang mit der Schliessung der Poststelle Niederwil festgehalten hat.

3.3 Einzelne Bemerkungen und Ergänzungen zu den Kriterien der Post aus kantonalen Sicht

Laut den Informationen der Post sollen die Postfilialen in den Kantons- und Bezirkshauptorten, den regionalen Zentren gemäss kantonalen Richtplanung sowie in Städten ab 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Zeitraum bis 2020 nicht hinterfragt werden. Ebenfalls in diesem Zeitraum unangetastet bleiben die mit "Marktbetrachtung" bezeichneten Standorte. Dabei handelt es sich mehrheitlich um die zentrennahen Agglomerationsgemeinden.

Ohne nähere Informationen ist es dem Regierungsrat nicht möglich, sich zur Zukunft der einzelnen Poststellen auf dem Kantonsgebiet zu äussern. Der Regierungsrat hält jedoch das reine Grössenkriterium von 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern für den Aargau als zu grobkörnig, erreichen doch nur Aarau und Wettingen überhaupt diese Einwohnerzahl. Die aktuelle Methodik stellt zudem stark auf die Wohnbevölkerung und auf die heutigen Zentren ab. Das Arbeitsplatzangebot und das weitere Einzugsgebiet von Zentrumsgemeinden werden damit nicht berücksichtigt. Um im Sinne einer dynamischen Sicht künftige Entwicklungspotenziale zu berücksichtigen, sind die raumplanerischen Grundlagen insbesondere des Raumkonzepts Aargau (Richtplankapitel R 1 durch den Grossen Rat beschlossen und für alle Behörden verbindlich) mit der Zentrenstruktur des Kantons und den sich abzeichnenden Entwicklungen bei den Wohnschwerpunkten (WSP) und wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten beizuziehen.

Auf der Liste der zu überprüfenden Poststellen sind denn auch verschiedene Gemeinden aufgeführt, denen im regionalen Kontext eine gewisse Zentrumsfunktion zukommt und in denen sich schon heute noch die einzige Poststelle der Region befindet. Eine detaillierte Überprüfung der Situation im Rahmen der anstehenden Gespräche mit den Standortgemeinden und deren benachbarten Gemeinden wird nach Ansicht des Regierungsrats dazu führen, dass zahlreiche von der Post zur Diskussion gestellten Poststellen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben und der regionalen Bedürfnisse nicht aufgehoben werden dürfen.

Mit der von der Post angewandten Methodik nicht hinreichend berücksichtigt sind im Weiteren die Bedürfnisse der Geschäftskunden. Gemäss der Post werden mit diesen jeweils individuelle Lösungen vereinbart. Neben der Einwohnerzahl ist jedoch die Ansicht des Regierungsrats auch die Zahl der Betriebe, der Arbeitsplätze beziehungsweise der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Indikator für die Nachfrage nach Postdienstleistungen bei den Kriterien zu berücksichtigen. Ganz generell ist seitens der Post aufzuzeigen, wie in den Gemeinden und Regionen mit dem künftigen Poststellennetz beziehungsweise den von der Post neu angebotenen Dienstleistungen die Bedürfnisse des aargauischen Gewerbes abgedeckt werden können.

Im Rahmen der weiteren Konkretisierung der Netzstrategie erwartet der Regierungsrat von Seiten der Post auch Informationen über die personellen Auswirkungen, namentlich über die voraussichtliche Anzahl der vom Abbau betroffenen Arbeitsplätze im Kanton Aargau.

Schliesslich erwartet der Regierungsrat, dass die Post bei einer Umnutzung respektive Veräusserung der Liegenschaften die Anliegen des öffentlichen Verkehrs gebührend berücksichtigt (Landerwerb, Dienstbarkeitsvertrag etc.) und offene Fragen im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden, Transportunternehmen und zuständigen Stellen beim Kanton regelt. Dem Kanton ist zudem für den Fall der Veräusserung posteigener Liegenschaften ein Vorhandrecht einzuräumen.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend hat der Regierungsrat gegenüber der Post namentlich festgehalten:

- Der Regierungsrat erachtet den Service Public mit einer hohen Netzdichte an postalischen Angeboten als wichtigen Standortfaktor für den Wirtschaftskanton Aargau. Aufgrund der zahlenmässigen Vorgaben der Post besteht die Gefahr, dass letztlich nicht die Aspekte des Service Public und die Bedeutung einer Poststelle für die Regionen in die Beurteilung einfließen, sondern einseitig die betriebswirtschaftlichen Interessen der Post. Der Regierungsrat erwartet deshalb, dass die vorgelegten Listen von Gemeinden, deren Poststellen überprüft werden sollen, als Diskussionsgrundlage zu betrachten sind und die Anzahl der zu schliessenden Poststellen noch signifikant reduziert wird.
- Der Dialog mit den Gemeinden ist ergebnisoffen anzugehen. In den Dialog einzubeziehen sind nicht nur die Standortgemeinden, sondern auch die umliegenden Gemeinden, die infolge einer bereits früher erfolgten Aufhebung ihrer Poststelle beziehungsweise deren Umwandlung in eine Agentur bis anhin auf die Dienstleistungen in einer Nachbargemeinde angewiesen sind.
- Es ist vertieft aufzuzeigen, wie bei einer Schliessung weiterer Poststellen die Bedürfnisse des Gewerbes abgedeckt werden können, namentlich auch bezüglich des Umgangs mit eingeschriebenen Postsendungen.
- Auf die Schliessung von Poststellen, denen für eine ganze Talschaft oder Region eine wichtige Bedeutung zukommt, ist zu verzichten. Den regionalen Aspekten ist besser Rechnung zu tragen.
- Dem Kanton sind die zur Veräusserung vorgesehenen posteigenen Liegenschaften zum Kauf anzubieten, insbesondere um den Bedürfnissen des öffentlichen Verkehrs hinreichend Rechnung tragen zu können.

5. Fazit

Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen hat der Regierungsrat mit seiner Stellungnahme von seinen Handlungsmöglichkeiten im Sinne des Postulats zuhanden der Post umfassend Gebrauch gemacht. Das Postulat ist entgegenzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'120.–.

Regierungsrat Aargau