

# **BVGer A-6195/2015 vom 17. März 2017**

Bundesverwaltungsgericht, 2017-03-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-6195\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6195_2015)

FR: TAF A-6195/2015 du 17 mars 2017

IT: TAF A-6195/2015 del 17 marzo 2017

## **Regeste**

Post (Übriges)

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer eidgenössischen Kommission im Sinne von Art. 33 Bst. f VGG (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4175/2013 vom 13. Dezember 2013 E. 1.1) erlassen wurde. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheides, sowohl formell als auch materiell beschwert. Sie erfüllt somit die Legitimationsvoraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG, weshalb auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) einzutreten ist.

### **E. 2**

Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition, überprüft also die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Vorliegend ist die Vorinstanz indessen keine gewöhnliche Vollzugsbehörde, sondern eine verwaltungsunabhängige Kollegialbehörde mit besonderen

Kompetenzen. Als Fachorgan ist sie Regulierungsinstanz mit besonderer Verantwortung. Ihr steht ein eigentliches "technisches Ermessen" zu, was eine gewisse Zurückhaltung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheides rechtfertigt. Es befreit das Bundesverwaltungsgericht aber nicht davon, die Rechtsanwendung auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu überprüfen. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 2.2 und A-5801/2014 vom 25. März 2015 E. 2, je m.w.H.; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 2.154 f.).

### **E. 3**

In prozessualer Hinsicht ist vorab zu klären, ob der Beschwerdegegnerin im Vorverfahren zu Recht eine Parteistellung zuerkannt wurde.

#### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde vom 1. Oktober 2015 geltend, vorliegend handle es sich um eine Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 71 VwVG, wobei eine Parteistellung des Anzeigers explizit ausgeschlossen sei. Sie begründet dies damit, dass es sich bei der Hauszustellung um einen Teil des öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrages der Post handle, welcher gemäss Art. 92 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) eine Bundesaufgabe darstelle und an die Post ausgelagert worden sei. Er habe zum Inhalt, die Bevölkerung ausreichend und preiswert mit Postdiensten zu versorgen. Der Grundversorgungsauftrag verleihe jedoch der Einzelperson keine individuellen verwaltungsrechtlichen Rechtsansprüche auf eine bestimmte Art und Weise der Versorgung, was insbesondere auch für die Hauszustellung zu gelten habe. Insbesondere sei er nicht darauf ausgelegt, dass jeder Einzelperson der identische Service Public zukomme, weshalb Haushaltungen, welche sich ausserhalb der Siedlungen befänden, eine Ersatzlösung angeboten werde. Bei der Grundversorgung gehe es indessen darum, dass die Schweizer Bevölkerung als Ganzes ausreichend und preiswert mit Postdienstleistungen versorgt werde. Ob dies der Fall sei, könne hingegen nur aus einer Gesamtbetrachtung heraus beurteilt werden. Aus diesem Grund seien Streitigkeiten über die Hauszustellung als Aufsichtsverfahren zu führen. Die Vorinstanz sei deshalb dazu verpflichtet, über die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags zu wachen und bei einer festgestellten Verletzung gegenüber der Post zu verfügen. Dabei könne indessen nicht über individuelle Ersatzlösungen entschieden werden, weshalb der Beschwerdegegnerin auch keine Parteistellung in diesem Verfahren zukomme. Würde eine Parteistellung für individuelle Ersatzlösungen zuerkannt, so könne dies zu einer Flut von Beschwerden führen. Indem die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin Parteistellung einräume, verletze sie Bundesrecht.

#### **E. 3.2**

Die Vorinstanz verweist in ihrer Stellungnahme vom 17. Dezember 2015 auf ihre Ausführungen in ihrer Verfügung vom 27. August 2015. Sie begründet ihren Entscheid, der Beschwerdegegnerin eine Parteistellung im Verfahren zu gewähren, im Wesentlichen damit, dass diese durch den Entscheid der Beschwerdeführerin, keine Hauszustellung zu erbringen, stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache stehe. Auch habe die Beschwerdegegnerin ein schutzwürdiges Interesse an der Abwendung eines materiellen sowie ideellen Nachteils.

### **E. 3.3**

Die Beschwerdegegnerin macht in ihrer Beschwerdeantwort vom 14. März 2016 geltend, der Grundversorgungsauftrag verleihe dem einzelnen Postkunden individuelle verwaltungsrechtliche Rechtsansprüche, insbesondere auch im Bereich der Hauszustellungen, handle es sich dabei doch um einen Anspruch aus der Grundversorgungspflicht der Beschwerdeführerin. Diesbezügliche Streitigkeiten seien daher nicht im Aufsichtsverfahren zu führen und die Vorinstanz habe deshalb auch kein Bundesrecht verletzt, wenn sie der Beschwerdegegnerin ein Parteirecht eingeräumt habe.

### **E. 3.4**

Dass die vorliegend zu beurteilende Frage zur Hauszustellung den Auftrag der Beschwerdeführerin zur Grundversorgung durch Postdienstleistungen betrifft, ist nicht bestritten.

#### **E. 3.4.1**

Bei der Beurteilung der Frage, ob der Beschwerdegegnerin durch die Vorinstanz zu Recht eine Parteistellung eingeräumt wurde, folgt das Bundesverwaltungsgericht seiner früheren Rechtsprechung (vgl. dazu eingehend die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6192/2015 vom 11. Januar 2017 E. 2.4.1. ff. und A-6119/2015 vom 26. Mai 2016 E. 1.2.4 - 1.2.12 m. w. H.). Die im Rahmen des Grundversorgungsauftrages zu gewährleistende Hauszustellung (Art. 29 ff. der Postverordnung vom 29. August 2012 [VPG, SR 783.01]) stellt ein Dienstleistungsverhältnis mit öffentlich-rechtlichem Charakter dar. Betroffene haben sich bei diesbezüglichen Streitigkeiten an die Vorinstanz zu wenden, welche überprüft, ob die Bestimmung zur Hauszustellung von der Beschwerdeführerin korrekt angewendet wird und dieser gegenüber mittels Verfügung entscheidet (vgl. Erläuterungsbericht zur Postverordnung, S. 18, [nachfolgend: Erläuterungsbericht VPG]). Der Beschwerdeführerin ist somit insofern zuzustimmen, als sie geltend macht, die vorliegende Streitigkeit sei in einem Aufsichtsverfahren zu erledigen und nicht - wie Vorinstanz und Beschwerdegegnerin ausführen - in einem ordentlichen verwaltungsrechtlichen Verfahren.

#### **E. 3.4.2**

Ein Aufsichtsverfahren gegen die Beschwerdeführerin richtet sich grundsätzlich nach den Vorgaben des Art. 71 VwVG. Diese Bestimmung sieht vor, dass jederzeit bei der Aufsichtsbehörde ein Handeln oder Unterlassen von Behörden oder ihres Personals angezeigt und damit einer Aufsichtsbeschwerde zugeführt werden kann. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung (vgl. Art. 71 Abs. 2 VwVG) verleiht die Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde grundsätzlich keine Parteirechte (vgl. Oliver Ziehung, Art. 71, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 3 ff., 12 ff., 33 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG]; Vera Marantelli/Said Huber, Art. 6, in:

Praxiskommentar VwVG, Rz. 59 f.; David Chaksad, Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige, Diss., Zürich/Basel/Genf 2015, S. 103 ff.; Gregor Bachmann, Aufsichtsbeschwerde: Zeit für eine Praxisänderung?, in: Aktuelle Juristische Praxis, AJP 2015, S. 1493).

#### **E. 3.4.3**

Die Beschwerdegegnerin hat das vorliegende Verfahren durch Beschwerde resp. Anzeige bei der Vorinstanz angestossen. Somit wäre ihr - wie von der Beschwerdeführerin dargestellt - grundsätzlich keine Parteistellung zu gewähren. Der Rechtsprechung von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht folgend, kann sich allerdings im Verfahren der Aufsichtsbeschwerde eine Parteistellung resp. Legitimation aus der allgemeinen Regelung von Art. 6 i.V.m. Art. 48 VwVG ergeben (vgl. BGE 139 II 279 ff.; vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6192/2015 vom 11. Januar 2017 E. 2.4, A-6119/2015 vom 26. Mai 2016 E. 1.2.8 ff., A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 8.4 ff. und A-678/2015 vom 28. Juli 2015 E. 4.1; Marantelli/Huber, Art. 6, in: Praxiskommentar VwVG, Rz. 59).

#### **E. 3.4.4**

Wer im Sinne von Art. 6 i.V.m. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert ist, hat auch Parteistellung im erstinstanzlichen Verfügungsverfahren und ist Träger der damit verbundenen Parteipflichten und -rechte. In diesem Sinne wird für das Erlangen der Parteistellung für jenen, der bei einer Aufsichtsbehörde eine Anzeige erstattet oder ein aufsichtsrechtliches Vorgehen gegen einen Dritten fordert, vorausgesetzt, dass er durch die Verfügung oder Handlung der beaufsichtigten Stelle besonders berührt bzw. aufgrund einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stärker als die Allgemeinheit betroffen ist. Um eine Legitimation zu begründen fordert das Bundesgericht ausserdem ein derart prägendes schutzwürdiges Interesse, d.h. einen aus der Sicht der Rechtspflege gewürdigt ausreichenden Anlass, dass sich die Organe der Verwaltungsrechtspflege mit der Sache zu befassen haben (vgl. BGE 139 II 279 E. 2.3, Urteil des Bundesgerichts 2C\_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 8.5 mit weiteren Hinweisen; Marantelli/Huber, Art. 48, in: Praxiskommentar VwVG, Rz. 12; Giovanni Biaggini, Aufsichtsrecht, in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2015, Rz. 19.118, [nachfolgend: Fachhandbuch Verwaltungsrecht]; Chaksad, S. 108 ff.). Bezeichnend dabei ist, dass der Anzeiger einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des beanstandeten Entscheides ziehen muss, das heisst seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der bemängelte Entscheid mit sich bringen würde (BGE 139 III 504 E. 3.3, 139 II 279 E. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 2C\_73/2014 vom 28. Januar 2015 E. 2.1).

#### **E. 3.4.5**

Das Interesse an einer Hauszustellung liegt darin, die täglichen Postzustellungen möglichst direkt zur Liegenschaft - d.h. an das Domizil - geliefert zu bekommen, also mit möglichst kleinem Aufwand in deren Besitz zu gelangen. Als schützenswert hat dieses Interesse insbesondere deshalb zu gelten, da die Grundversorgung mit einer Dienstleistung der Post die Verwirklichung der in der Bundesverfassung niedergelegte Grundfreiheit der

Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) betrifft. Die Hauszustellung der Post verkörpert damit einen Teil der Kommunikation, da sie den Empfang privater Korrespondenz oder die Versorgung mit Informationen, beispielsweise durch die Zustellung von Print-Medien, ermöglicht (vgl. Peter Hettich/Thomas Steiner, Art. 92, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer/Benjamin Schindler/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St.Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, Rz. 14). Selbst wenn die Bedeutung der Post angesichts der weit verbreiteten Verwendung moderner Telekommunikations- und Informationsmitteln nachgelassen hat, muss berücksichtigt werden, dass diese Technologien nicht für alle Menschen im Land gleichermassen erreichbar sind. Insbesondere kann die Paketpost nicht durch elektronische Kommunikation ersetzt werden. Eine besondere Bedeutung hat die Postzustellung ins Haus für Menschen, deren Mobilität eingeschränkt ist, sei es beispielsweise aus technischen oder körperlichen Gründen. Zu denken ist dabei an Angehörige der älteren Generation oder an Menschen mit einer Behinderung, aber auch an Menschen, welche nicht über geeignete Transportmittel verfügen, um eine Poststelle, ein Postfach oder einen anderen Zustellpunkt zu erreichen. Im vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt ist es offensichtlich, dass die Zustellung der Post in einen Briefkasten an der Abzweigung Y. \_\_\_\_\_/Z.\_\_\_\_\_ für die Beschwerdegegnerin einen erheblichen Nutzen bedeutet, der darin besteht, die Dienstleistung nicht in der Postfachanlage X. \_\_\_\_\_ aufsuchen zu müssen, sondern an den Zustellpunkt in der Nähe der Liegenschaft direkt zugestellt zu bekommen. Der angefochtene Entscheid verfügt eine alternative Ersatzlösung, nämlich die Zustellung der Post an einen ca. 200 Meter vom Haus entfernten Zustellpunkt anstelle der Zustellung in ein ca. 1'200 Meter vom Haus entferntes Postfach in X. \_\_\_\_\_. Somit ist er geeignet, einen materiellen oder ideellen Nachteil von der Beschwerdegegnerin fernzuhalten. Deshalb ist ein unmittelbares, besonders schutzwürdiges Interesse der Beschwerdegegnerin gegeben.

#### **E. 3.4.6**

Dass im vorliegenden Fall eine Beschreitung des zivilrechtlichen Weges aufgrund des Charakters der Hauszustellung als Teil des Grundversorgungsauftrages nicht in Frage kommt, steht fest (vgl. E. 3.4.1). Es stellt sich im Weiteren die Frage, ob eine Zulassung der Beschwerdegegnerin als Partei zu einer übermässigen Erschwerung des Verwaltungsaufwandes führen kann. Wird einem Anzeiger Parteistellung eingeräumt, nähert sich das Aufsichtsverfahren einem ordentlichen Verwaltungsverfahren an, was einen ausführlichen Schriftenwechsel, die Erhebung des Sachverhaltes, die Gewährung des rechtlichen Gehörs etc. mit sich bringt. Letztendlich dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall mittels begründeter Verfügung über die Aufsichtsbeschwerde zu entscheiden haben, was die Vorinstanz vorliegend mit ihrem Entscheid vom 27. August 2015 gemacht hat (vgl. Botschaft zum Postgesetz vom 20. Mai 2009, BBl 2009 5219, zu Art. 25, 5231 [nachfolgend: Botschaft PG]; Marantelli/Huber, Art. 6, in: Praxiskommentar VwVG, Rz. 60). Diese Zunahme des Verwaltungsaufwandes für die Beschwerdegegnerin ist in Abwägung des - wie in E. 3.4.4 und im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6119/2015 E. 1.2.10 ausgeführt - besonders schützenswerten Interesses der betroffenen Öffentlichkeit allerdings in Kauf zu nehmen.

#### **E. 3.4.7**

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerdegegnerin stärker betroffen ist als jedermann, eine besondere Beziehungsnähe zur Sache aufweist und ein besonders schützenswertes Interesse an der Sache besitzt. Im

Weiteren ist das vorliegende - in Analogie zu einem verwaltungsrechtlichen Verfahren geführte - Aufsichtsverfahren der einzige Weg, um ihrem Anspruch Nachdruck zu verleihen. Ein erhöhter Verwaltungsaufwand ist dabei zwar nicht ausgeschlossen, jedoch in Kauf zu nehmen. Demzufolge ist das Vorgehen der Vorinstanz - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht zu beanstanden, wenn sie der Beschwerdegegnerin im Vorverfahren Parteirechte zugestanden hat (vgl. zum Ganzen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A- 6192/2015 vom 11. Januar 2017 E. 2.4.2 und A-6119/2015 vom 26. Mai 2016 E. 1.2.4 ff.). Die Vorinstanz hat demzufolge kein Bundesrecht verletzt, wenn sie der Beschwerdegegnerin eine Parteistellung einräumte.

#### **E. 4**

Es ist nicht bestritten, dass der Vorinstanz die Aufsichtskompetenz über die Einhaltung resp. Erfüllung des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages zukommt. Umstritten ist, ob die Vorinstanz ihre Prüfungsbefugnis (Kognition) überschritten hat.

##### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde vom 1. Oktober 2015 sowie in ihren Schlussbemerkungen vom 15. April 2016 im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe in erster Linie die Erfüllung des Grundversorgungsauftrages zu beaufsichtigen. Nur wenn eine Rechtsverletzung seitens Postdienstanbieter vorliege, könne sie die notwendigen Massnahmen verfügen, und zwar nur im Rahmen ihrer expliziten gesetzlichen Aufgaben. Wenn und solange die Post in Ausübung ihres Ermessens anstelle der Hauszustellung eine Ersatzlösung anbiete, erfülle sie den Grundversorgungsauftrag pflichtgemäss. Im vorliegenden Fall habe sie deshalb festgelegt, welche Ersatzlösung für die Beschwerdegegnerin in Frage komme. Es stehe der Vorinstanz lediglich zu, unverhältnismässige - d.h. untragbare - und somit rechtsverletzende Entscheide zu korrigieren, nicht jedoch unangemessene. Der Umfang der Aufsicht der Vorinstanz beschränke sich dabei auf die Prüfung, ob ein getroffener Entscheid bezüglich Ersatzlösung das Recht verletze. Liege keine Rechtsverletzung vor und verfüge die Vorinstanz dennoch, welche Ersatzlösung die Post im konkreten Fall anzubieten habe, verletze sie ihre Prüfungsbefugnis und gehe über ihre Zuständigkeit hinaus. Dies bedeute eine Verletzung von Bundesrecht.

##### **E. 4.2**

Die Vorinstanz hält in ihrer Stellungnahme vom 17. Dezember 2015 fest, die Beschwerdeführerin bringe zur Untermauerung der von ihr bestimmten Ersatzlösung vor, die Zustellung in den Briefkasten an der Abzweigung Y. \_\_\_\_\_/Z. \_\_\_\_\_ komme einer Hauszustellung gleich. Zumal der Briefkasten in einer Entfernung von ca. 200 Metern von der Liegenschaft der Beschwerdegegnerin stehe, könne jedoch nicht von einer solchen gesprochen werden. Ausserdem vermöge die Beschwerdeführerin nicht darzulegen, weshalb ihre angebotenen Ersatzlösungen unter den zum Zeitpunkt der Verfügung vom 27. August 2015 bekannten tatsächlichen Verhältnissen dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügen. Dessen Verletzung stelle indessen - wie auch von der Beschwerdeführerin anerkannt - einen Ermessensmissbrauch und damit eine Rechtsverletzung dar, welche von ihr als Aufsichtsbehörde überprüft werden könne. Indem die Beschwerdeführerin weitere Ersatzlösungen ausser Acht lasse und sich auf die von ihr vorgeschlagenen Alternativen beschränke, begehe sie eine Ermessensunterschreitung, welche wiederum eine Rechtsverletzung darstelle.

### **E. 4.3**

In ihrer Beschwerdeantwort vom 14. März 2016 bestreitet die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen, dass die Vorinstanz mit ihrem Vorgehen Bundesrecht verletzt, dass sich der Umfang der Aufsicht auf die Prüfung einer Rechtsverletzung durch den getroffenen Entscheid bezüglich Ersatzlösung beschränkt und dass die Vorinstanz ihre Prüfungsbefugnis verletzt, wenn sie Verfügungen über Ersatzlösungen trifft. Sie macht im Weiteren geltend, die Vorinstanz könne bei festgestellter Rechtsverletzung gemäss Art. 24 Abs. 2 PG Massnahmen anordnen, so auch im Fall einer Verletzung des Grundversorgungsauftrags. Dadurch, dass die Zustelltour der Beschwerdeführerin nach wie vor am Haus der Beschwerdegegnerin vorbeiführe, sei die angebotene Ersatzlösung mit einem Postfach in X. \_\_\_\_\_ unverhältnismässig und stehe nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen, welche der Beschwerdegegnerin auferlegt würden. Aus diesem Grund liege eine Rechtsverletzung durch die Beschwerdeführerin vor und die Vorinstanz sei befugt, Massnahmen anzuordnen. Eine Verletzung von Bundesrecht durch die angefochtene Verfügung liege deshalb nicht vor.

### **E. 4.4**

Zunächst gilt es zu klären, welche Funktion und welche Aufgaben der Vorinstanz zukommen. Im Weiteren gilt es, die Handlungsfreiheit der Beschwerdeführerin im Rahmen des Grundversorgungsauftrags zu erörtern.

#### **E. 4.4.1**

Im Zuge der Marktöffnung wurden bereits verschiedene Bundesaufgaben auf Träger ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen, dies insbesondere in den Bereichen Energiemarkt, Finanzmarkt, Telekommunikation und Postwesen. Die Gewährleistung der ursprünglich staatlichen Aufgaben wird durch die zu diesem Zweck eingesetzten Behörden beaufsichtigt. Ihre Aufgabe besteht darin, die Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Vorschriften in bestimmten Wirtschaftsbereichen zu überwachen sowie durchzusetzen und sicherzustellen, dass die Beaufsichtigten den Verpflichtungen nachkommen, welche ihnen durch Gesetz bzw. durch konkretisierenden Einzelakt auferlegt werden. Im Einzelnen verfolgt der Gesetzgeber in den verschiedenen Aufsichtsbereichen unterschiedliche Zwecke. Diese sind jeweils im konkreten Fall genau zu identifizieren (vgl. Botschaft PG, 5200 ff., Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, §11 Rz. 7; Biaggini, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Rz. 19.1 ff., 19.12, 19.17 ff., 19.28; Nadine Mayhall, Aufsicht und Staatshaftung, Diss. Zürich/Basel/Genf 2008, S. 94, 132 ff.).

#### **E. 4.4.2**

Gemäss Art. 24 PG ist im Postwesen die Vorinstanz mit der Aufsichtsfunktion betraut. Sie wacht im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages über die Tätigkeiten der gewerbsmässigen Anbieterinnen von Postdienstleistungen, so auch über die Beschwerdeführerin. Diese steht gemäss Art. 13 Abs. 1 PG in der Verantwortung, im öffentlichen Interesse die Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdiensten sicherzustellen (vgl. Art. 14-17 PG; vgl. Botschaft PG, 5202, 5218). Auch die Aufsicht über die Einhaltung dieses Grundversorgungsauftrages obliegt - wie von allen Verfahrensbeteiligten übereinstimmend ausgeführt - der Vorinstanz. Gemäss Art. 22 Abs. 1 PG trifft diese die Entscheidungen und erlässt die Verfügungen, welche gemäss Gesetz und Ausführungsbestimmungen in ihrer Kompetenz liegen. Der Aufgabenbereich der Vorinstanz umfasst gemäss Art. 22 Abs. 2 PG

i.V.m. Art. 59 - 61 VPG insbesondere die Registrierung der Anbieterinnen, die Überwachung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sowie der Einhaltung von Informations- und Auskunftspflichten und die Beobachtung von Entwicklungen auf dem Postmarkt. Im Weiteren entscheidet sie Streitigkeiten über den Zugang zu Postfachanlagen sowie das Bearbeiten von Adressdaten und gibt Empfehlungen im Falle von geplanten Schliessungen und Verletzungen bedienter Zugangspunkte ab. Bezüglich Grundversorgungsauftrag stehen die Beaufsichtigung dessen Einhaltung inklusive der rechtlichen Vorgaben zu den Preisen sowie die Sicherstellung der Qualität im Vordergrund (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-173/2015 vom 8. Juni 2015 E. 6.1). Art. 24 Abs. 1 PG hält fest, dass die Vorinstanz im Rahmen ihrer Aufgaben zu gewährleisten hat, dass die rechtlichen Grundlagen der Postgesetzgebung eingehalten werden. Stellt sie eine Rechtsverletzung fest, kann sie aufgrund ihrer sachlichen Zuständigkeit Massnahmen nach Art. 24 Abs. 2 PG treffen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C\_118/2014 vom 22. März 2015 E. 3.1).

#### **E. 4.4.3**

Die Aufstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Vorinstanz als institutionell unabhängige Behördenkommission zeigt, dass der Gesetzgeber eine Aufsichtsbehörde wünscht, welche überregional handelt und das Postwesen mit Blick auf das Gesamtsystem umfassend überwacht. Ihre Tätigkeiten zielen insbesondere darauf ab, die Funktionalität des Postwesens als Ganzes zu erhalten, eine landesweite Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu gewährleisten, die Marktbedingungen zu überwachen und die Leistungserbringer bei ihrem Handeln am Markt zu beaufsichtigen. Die Sicht der Vorinstanz hat demzufolge eine ganzheitliche zu sein, welche in erster Linie das System der Erbringung der Postdienstleistungen umfassend betrachtet und eine landesweite Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen nach einheitlichen Vorgaben gleichermassen gewährleistet, d.h. die Rechtmässigkeit des Handelns durchsetzt. Nichts anderes geht aus dem Willen des Gesetzgebers hervor, wenn er die Vorinstanz mit der Aufsicht über das Postwesen beauftragt. Die Vorinstanz handelt dabei einerseits mit Empfehlungen an die Beschwerdeführerin, wobei der Entscheid letztendlich in deren Autonomiebereich verbleibt (beispielsweise bei Entscheiden im Zusammenhang mit der Verlegung oder Schliessung von bedienten Zugangspunkten). Andererseits stehen der Vorinstanz aufsichtsrechtliche Massnahmen zur Verfügung, um im Falle von festgestellten Rechtsverletzungen die Qualität der Postdienstleistungen durchzusetzen oder den fairen Wettbewerb wieder herzustellen (Botschaft PG, 5183, 5201 f., 5207 f., 5218, 5228, 5220, 5222, 5230 f.; Erläuterungsbericht VPG, S. 29 f.; Biaggini, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Rz. 19.35, 19.106; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 764; Mayhall, a.a.O., S. 136 ff.)

#### **E. 4.4.4**

Die Beschwerdeführerin wurde durch Gesetzesakt als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft konstituiert. Diese Organisationsform bringt zum Ausdruck, dass die Beschwerdeführerin nach dem gesetzgeberischen Willen mit weitgehender unternehmerischer Handlungsfreiheit resp. Entscheidungsautonomie ausgestattet wurde. Diese Autonomie erstreckt sich ebenso auf die Erbringung des verfassungsmässigen Grundversorgungsauftrags, den die Beschwerdeführerin im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben effizient zu erbringen hat (vgl. insbesondere Art. 3, 6, 8 f., 11 des Bundesgesetzes über die Organisation der

Schweizerischen Post vom 17. Dezember 2010 [Postorganisationsgesetz, POG; SR 783.1]; Botschaft PG, S. 5218; Isabelle Häner, Organisationsrecht (ausgewählte Fragen), in: Biaggini, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Rz. 28.9, 28.49; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 1695; Isabelle Häner/Andreas Lienhard/Pierre Tschannen/Felix Uhlmann/Stefan Vogel, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 8. Aufl., Basel/Zürich 2014, 109 f.; Mayhall, a.a.O., S. 96, 98, 119 f., 122 ff.)

#### **E. 4.5**

Im Folgenden wird die Überprüfungsbefugnis der Vorinstanz im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit konkretisiert. Der Begriff der "Kognition" wird in der Regel im Zusammenhang mit der Prüfung eines Entscheids durch eine Rechtsmittelinstanz verwendet. Es geht dabei um die Frage, ob der angefochtene Entscheid nur eingeschränkt, d.h. nur auf Rechtsfehler, oder voll, d.h. auch auf Angemessenheit, überprüft wird bzw. inwiefern sich die Rechtsmittelinstanz bei der Prüfung eine Zurückhaltung auferlegt (vgl. dazu E. 2). Die Vorinstanz hatte vorliegend erstinstanzlich über eine Ersatzlösung im Sinne von Art. 31 Abs. 3 VPG zu entscheiden, wobei nicht ein Entscheid einer unteren Instanz vorlag, den die Vorinstanz im obgenannten Sinn hätte überprüfen können. Im Vordergrund steht damit die Frage der Kognition im Sinne einer Prüfungsbefugnis der Vorinstanz resp. inwiefern diese befugt ist, in die Autonomie der beaufsichtigten Beschwerdeführerin einzugreifen.

##### **E. 4.5.1**

Entgegen der in Art. 31 Abs. 1 VPG festgehaltenen Voraussetzungen für die Hauszustellung - und von den Parteien nicht bestritten - liegt die Liegenschaft der Beschwerdegegnerin ca. 1'200 m Wegdistanz vom Ortsrand von X. \_\_\_\_\_ entfernt, was bei den zugelassenen 40 km/h - wie von der Beschwerdegegnerin nicht bestritten - einer Wegzeit für die Bedienung von insgesamt rund 4 Minuten entspricht. Aus der Argumentation der Beschwerdegegnerin, die Liegenschaft resp. die von der Vorinstanz verfügte Ersatzlösung erfülle die Kriterien der Hauszustellung, liege sie doch 1'000 m vom Ortsrand von X. \_\_\_\_\_ und nur 600 m von der im Hauszustellungsperimeter der Beschwerdeführerin gelegenen Abzweigung Route de Y. \_\_\_\_\_/W. \_\_\_\_\_ entfernt, kann sodann nichts zu deren Gunsten abgeleitet werden: Das Gesetz verlangt ausdrücklich eine Messung der Distanz von einer mit Hauszustellung bedienten Siedlung, bestehend aus mindestens fünf ganzjährig bewohnten Häusern auf einer maximalen Fläche von einer Hektare (Art. 31 Abs. 1 Bst. a VPG). Vorliegend treffen diese Voraussetzungen auf die Ortschaft X. \_\_\_\_\_ zu. Mit der Hauszustellung wird klar die Zustellung der Post ins Domizil resp. an die Grundstücksgrenze bezeichnet und nicht in einen Briefkasten an einer Wegverzweigung (vgl. Art. 10 PG, Art. 74 VPG), sei es jene der Route de Y. \_\_\_\_\_/Z. \_\_\_\_\_ oder jene der Route de Y. \_\_\_\_\_/W. \_\_\_\_\_. Im Weiteren wird durch die Wegzeit für die Bedienung einer Liegenschaft (Art. 31 Abs. 1 Bst. b VPG) der Hin- und Rückweg erfasst. Selbst die verfügte Ersatzlösung liegt somit ausserhalb der zwei-Minuten-Regel (vgl. Erläuterungsbericht zur VPG, S. 17). Demzufolge fällt vorliegend ohnehin ausser Betracht, dass die Beschwerdeführerin zur Hauszustellung verpflichtet ist.

##### **E. 4.5.2**

Sofern die Beschwerdeführerin gemäss der gesetzlichen Regelung nicht zur Hauszustellung verpflichtet ist, hat sie gemäss Art. 31 Abs. 3 VPG dem Empfänger oder der Empfängerin von Postdienstleistungen im Rahmen der Grundversorgung eine Ersatzlösung anzubieten. Dabei kann sie die Frequenz der Zustellung reduzieren oder einen anderen Zustellpunkt bezeichnen. Diese Bestimmung räumt der Beschwerdeführerin - in Berücksichtigung ihrer unternehmerischen Handlungsfreiheit zur effizienten Erbringung der Postdienstleistungen - ein Auswahlermessen bei der Wahl der Ersatzlösungen ein. Bei ihren Entscheiden hat die Beschwerdeführerin den Empfänger oder die Empfängerin vorgängig anzuhören. Daraus geht allerdings hervor, dass kein Anspruch auf eine bestimmte Ersatzlösung besteht (Erläuterungsbericht VPG, a.a.O., S. 17). Der Vorinstanz steht es indessen zu, im Rahmen ihrer Befugnis (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG i.V.m. Art. 13 und 14 Abs. 3 PG) die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags - und damit die vorgeschlagenen Ersatzlösungen - zu überprüfen. Dabei ist sie gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. c PG befugt, bei Feststellung einer Rechtsverletzung die notwendigen Massnahmen für die Erfüllung des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages anzuordnen. Die der Beschwerdeführerin zugestandene unternehmerische Handlungsfreiheit resp. Entscheidungsautonomie (vgl. E. 4.4.4) lässt darauf schliessen, dass sich der Gesetzgeber eine gewisse Zurückhaltung bei der Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz wünscht. Insbesondere erblickt er die Aufgabe der Vorinstanz - wie vorliegend bei der Überprüfung von Ersatzlösungen - nicht darin, in Entscheide der Beschwerdeführerin einzugreifen, welche in deren unternehmerischen Autonomie liegen, also beispielsweise die Ausgestaltung des operativen Geschäfts betreffen. Bereits die im Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 Bst. c PG genannte Beschränkung auf Rechtsverletzungen bringt zum Ausdruck, dass eine Prüfung der Angemessenheit einer Massnahme demzufolge nicht von der Prüfungsbefugnis der Vorinstanz erfasst ist. Eine solche Beschränkung der Kognition ist im Übrigen durch die Ordnung der sachlichen Zuständigkeit gerechtfertigt (vgl. dazu analog BGE 136 II 457 E. 3.1 sowie Urteil des Bundesgerichts 2C\_681/2015 vom 20. Juli 2016 E. 4.5.2; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 1027; Chaksad, a.a.O., S. 131).

#### **E. 4.6**

Im Folgenden ist zu erörtern, ob eine Rechtsverletzung vorliegt, welche die Vorinstanz berechnigte, eine Massnahme zu verfügen.

##### **E. 4.6.1**

Eine Rechtsverletzung liegt unter anderem dann vor, wenn die an und für sich zutreffende Norm fehlerhaft angewandt wird. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Ermessensausübung fehlerhaft erfolgt, d.h. wenn das Ermessen (Entschiessungsermessen oder Auswahlermessen) missbraucht oder über- resp. unterschritten wird. Ein Missbrauch des Ermessens liegt dann vor, wenn die Behörden zwar in den Grenzen ihres Ermessens handeln, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lassen oder allgemeine Rechtsprinzipien verletzen. Unter Letztere fallen das Willkürverbot, die Rechtsgleichheit, das Gebot von Treu und Glauben oder - wie vorliegend durch die Beschwerdegegnerin gerügt - der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Keine Rechtsverletzung stellt hingegen ein unangemessener Entscheid dar. Ein solcher liegt vor, wenn das Ermessen in unzumessiger Weise ausgeübt wird und somit einen Ermessensfehler darstellt. Ein Ermessensmissbrauch liegt hingegen nicht vor (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz. 1037, 1047 f.; Marco Donatsch, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., §50 Rz. 25 ff.; René

Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss/Daniela Thurnherr/Denise Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1593; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., §26 Rz. 8, 11, ff.).

#### **E. 4.6.2**

Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin im Mai 2014 vier Vorschläge für eine Ersatzlösung zur Auswahl vorgelegt: - Wechsel auf ein grösseres Postfach in der neuen Fachanlage in X. \_\_\_\_\_ - Wechsel auf ein Postfach in einer anderen Poststelle der Zustellzone Delémont - Eröffnung einer kostenpflichtigen Swiss Post Box - Beibehaltung status quo (Postfach 16 x 8 cm in X. \_\_\_\_\_) bis zur Eröffnung der neuen Postfachanlage in X. \_\_\_\_\_ Damit hat sich die Beschwerdeführerin ihres Auswahlermessens bedient. Zumal die Vorinstanz ihre Massnahme dadurch rechtfertigt, die von der Beschwerdeführerin angebotenen Ersatzlösungen - resp. die Bezeichnung der Postfachanlage in X. \_\_\_\_\_ als Zustellpunkt - würden der Verhältnismässigkeitsprüfung nicht standhalten und das Vorgehen würde sich deshalb als Ermessensmissbrauch resp. Rechtsverletzung erweisen, gilt es im Folgenden diese Frage abzuklären.

#### **E. 4.6.3**

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat im ganzen Bereich des öffentlichen Rechts und für jedes staatliche Handeln Geltung. Er findet vor allem in der Eingriffsverwaltung Anwendung, spielt aber auch in der Leistungsverwaltung eine Rolle. Wenn die Vorinstanz prüft, ob die Massnahme geeignet, erforderlich und zumutbar ist, bedient sie sich der Elemente, wie sie bei der Verhältnismässigkeitsprüfung von Massnahmen der Eingriffsverwaltung zum Tragen kommen. Eine solche Prüfung wird vor allem in jenen Fällen durchgeführt, in welchen der Verwaltungsträger hoheitlich in die Rechte von Privatpersonen eingreift. Vorliegend ist hingegen vielmehr zu beurteilen, ob die von der Beschwerdeführerin angebotenen Ersatzlösungen für die Hauszustellung die Grundversorgung durch Postdienstleistungen sicherstellen. Es geht somit um eine Prüfung der Verhältnismässigkeit im Rahmen der Leistungsverwaltung, wobei der aufgrund der gesetzlichen Regelung eingeschränkte Leistungsanspruch der Beschwerdegegnerin auf Hauszustellung durch eine Ersatzlösung ersetzt wird (vgl. Art. 31 VPG; Urteil des Bundesgerichts 9C\_293/2016 vom 18. Juli 2016 E. 3.2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1024/2013 vom 6. Januar 2014 E. 6.1; Urteile des Berner Verwaltungsgerichts VGE 100.2015.211 und VGE 100.2015.82 jeweils vom 13. September 2016 E. 7.2 m.w.H.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 33 ff., 520; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 20 Rz. 11; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 304 ff., 320 ff.; Thomas Locher/Thomas Gächter, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 4. Aufl., Bern 2014, Rz. 26 f.). Wird die Verhältnismässigkeit im Rahmen einer Massnahme der Leistungsverwaltung in Bezug auf den konkreten Fall beurteilt, so richtet sich die Prüfung insbesondere auf die Frage, ob die Massnahme einer Notwendigkeit entspricht, um der Leistungspflicht gerecht zu werden. Dabei darf die Massnahme in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller/persönlicher Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Im Weiteren hat sie aber auch geeignet resp. zwecktauglich zu sein, um das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d.h. keinerlei Wirkung im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder dessen Erreichen sogar erschwert oder verhindert. Letztendlich hat eine Massnahme für die betroffene Person

zumutbar zu sein und sich insgesamt als angemessen zu erweisen, d.h. das angestrebte Ziel und die Einschränkung der Leistung haben in einem vernünftigen Verhältnis zu stehen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne). Dieses ergibt sich aufgrund einer wertenden Abwägung der betroffenen Positionen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7711/2015 vom 23. August 2016 E. 9.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1024/2013 vom 6. Januar 2014 E. 6.1; Beatrice Weber-Dürler, Zur neuesten Entwicklung des Verhältnismässigkeitsprinzips, in: *Mélanges pour Pierre Moor*, Bern 2005, 549 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 521 ff.; René Wiederkehr/Paul Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Bd. I, Bern 2012, § 5 Rz. 1844 ff.; Ulrich Meyer/Marco Reichmuth, *Bundesgesetz über die Invalidenversicherung [IVG]*, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 8 Rz. 16 ff.; Erwin Murer, *Stämpfli Handkommentar zum Invalidenversicherungsgesetz*, Bern 2014, Art. 8 Rz. 42 f.). Da es sich bei den durch die Beschwerdeführerin vorliegend vorgeschlagenen Ersatzlösungen um eine Auswahl zugunsten der Beschwerdegegnerin handelt, hat mindestens eine davon verhältnismässig zu sein. Die Beschwerdeführerin verletzt demnach erst dann ihre Verpflichtung, eine valable Ersatzlösung anzubieten (und damit ihren Grundversorgungsauftrag), wenn sich sämtliche ihrer Vorschläge als unpraktikabel, d.h. unverhältnismässig, erweisen.

#### **E. 4.6.3.1**

Die Zustellung in ein Postfach ist im Allgemeinen als tauglich zu bezeichnen, um den angestrebten Zweck einer effizienten Erbringung der Grundversorgung zu erreichen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 522). Sie erfüllt demzufolge das Erfordernis der Geeignetheit, so auch - wie von den Parteien unbestritten - im konkreten Fall die Zustellung in ein Postfach in der Ortschaft X. \_\_\_\_\_.

#### **E. 4.6.3.2**

Im Weiteren ist zu prüfen, ob die Ersatzlösung einer Notwendigkeit entspricht, damit der Grundversorgungsauftrag erfüllt wird. Dabei ist zu beachten, dass kein Anspruch des Leistungsempfängers auf die bestmögliche Lösung besteht, sondern lediglich auf die den Umständen angemessene, notwendige Massnahme. Die Voraussetzung der Notwendigkeit ist demnach bereits dann erfüllt, wenn der Grundversorgungsauftrag massvoll - allenfalls sogar nur minimal - wahrgenommen, aber immerhin erfüllt wird. Dies ist vorliegend der Fall, wenn sich die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene - und für Fälle einer fehlenden Verpflichtung zur Hauszustellung generell vorgesehene - Ersatzlösung der Zustellung in das nächstgelegene Postfach als zweckmässig erweist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C\_293/2016 vom 18. Juli 2016 E. 3.2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1024/2013 vom 6. Januar 2014 E. 6.1; Wiederkehr/Richli, *Praxiskommentar*, a.a.O., Rz. 1844; Murer, a.a.O., Art. 8 Rz. 41, 43). Wenn die Vorinstanz nach ihrer Prüfung die Erforderlichkeit verneint hat, da sie angesichts der nach ihrem Kenntnisstand nach wie vor stattfindenden Zustelltour des Postboten via Route de Y. \_\_\_\_\_ darauf schloss, eine Zustellung in einen Briefkasten an der Abzweigung Y. \_\_\_\_\_/Z. \_\_\_\_\_ entlang dieser Route stelle ein milderes Mittel dar, so hat sie implizit die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Ersatzlösungen verneint. Die Argumentation, der Postbote sei in der Lage, den Briefkasten auf seiner Vorbeifahrt zu bedienen, ist an sich nicht falsch (vgl. auch Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Januar 2016 in der vorliegenden Sache; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6119/2015 vom 26. Mai 2016 E. 4.1.3 f.). Dennoch verkennt sie, dass die Verfügung dieser Ersatzlösung eine Überschreitung der Kognition durch die Vorinstanz darstellt (vgl. E. 4.6.5.2 und 5) und

dass es im Ermessen der Beschwerdeführerin liegt, im Rahmen ihrer operativen Planung die für ihren Zustellvorgang passenden Ersatzlösungen zu bestimmen. Die Zustellung in die Postfachanlage in X. \_\_\_\_\_ erweist sich in sachlicher Hinsicht als notwendig, um den Grundversorgungsauftrag zu erfüllen, ermöglicht sie es der Beschwerdeführerin doch, ihre Leistung effizient zu erbringen, d.h. mit verhältnismässig wenig logistischem und personellem Aufwand sowie in kurzer Zeit die Empfängerinnen und Empfänger zu bedienen. Angesichts der in Zukunft neu organisierten Zustelltouren ist die Ersatzlösung auch in räumlicher Hinsicht als notwendig und zweckmässig zu bezeichnen: Es handelt sich einerseits insbesondere um den der Liegenschaft der Beschwerdegegnerin am nächsten gelegenen Zustellpunkt, andererseits ist dieser insofern günstig gelegen, als sich der Gang zum Postfach für die Beschwerdegegnerin mit anderen Kommissionen verbinden lässt. In zeitlicher Hinsicht ist die Ersatzlösung zwar unbeschränkt und bedeutet damit auf unbestimmte Zeit eine gewisse Belastung der abseits der Siedlung wohnhaften Beschwerdegegnerin. Zumal der Gesetzgeber jedoch die Voraussetzungen für den Zustellperimeter festgelegt hat (vgl. Art. 31 Abs. 1 VPG) ist ein gewisser Aufwand für den Empfang der Postsendungen durch die Beschwerdegegnerin in Kauf zu nehmen und erscheint auch in persönlicher Hinsicht somit nicht als übermässig. Insgesamt geht somit die vorgeschlagene Ersatzlösung nicht über das Notwendige hinaus (vgl. Wiederkehr/Richli, Praxiskommentar, a.a.O., Rz. 1849; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 527 ff.). In Abwägung des öffentlichen Interesses an einer effizienten Zustellung resp. der Erfüllung des Grundversorgungsauftrags und der Belastung der Beschwerdegegnerin ist diese Ersatzlösung selbst dann als zweckmässig zu beurteilen, wenn der Empfang von Sendungen für die Beschwerdegegnerin mit einem Mehraufwand verbunden ist: Das Interesse an der effizienten Erfüllung des Grundversorgungsauftrags überwiegt das private Interesse der Beschwerdegegnerin an einer möglichst nahe an ihrer Liegenschaft gelegenen Zustellung, ist sie doch auch weder in ihrer Mobilität eingeschränkt, noch macht sie anderweitige Erschwernisse geltend, welche ihr eine Abholung der Post in X. \_\_\_\_\_ verunmöglichen oder als unzumutbar (vgl. E. 4.6.3.3) erscheinen lassen würden. In Anbetracht der gesamten Umstände der absehbaren betrieblichen Organisation der Beschwerdeführerin stellt die Ersatzlösung ein angemessenes und massvolles Mittel dar, um insbesondere im vorliegend zu beurteilenden Fall ihr Ziel zu erreichen (vgl. BGE 132 V 215 E. 3.2.2; Urteile des Berner Verwaltungsgerichts VGE 100.2015.211 und VGE 100.2015.82 jeweils vom 13. September 2016 E. 7.2 m.w.H.Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., §26 Rz. 21 f.; Ulrich Meyer-Blaser, Zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz im staatlichen Leistungsrecht, Diss., Bern 1985, S. 83 ff.; Murer, a.a.O., Art. 8 Rz. 42).

#### **E. 4.6.3.3**

Die Zumutbarkeit dieser Ersatzlösung ist ebenso gegeben: Die Beschwerdegegnerin hat diese Lösung zunächst ausgewählt und ihr Einverständnis dazu gegeben, im Übrigen macht sie keine Unzumutbarkeit dieser Ersatzlösung geltend.

#### **E. 4.6.4**

Die durch die Beschwerdeführerin vorgeschlagene Ersatzlösung eines Postfaches in der neuen Postfachanlage in X. \_\_\_\_\_ erweist sich demnach insgesamt als verhältnismässig sowie in Anbetracht der wirtschaftlichen und politischen Vorgaben als angemessen (vgl. E. 4.4.1 f., 4.4.4; Botschaft PG, S. 5197, 5201, 5218; Meyer-Blaser, a.a.O., S. 83). Die Beschwerdeführerin ist somit ihrer Verpflichtung nachgekommen, mindestens eine verhältnismässige Ersatzlösung anzubieten und dadurch ihren Grundversorgungsauftrag zu

erfüllen. Ein Ermessensmissbrauch - und damit eine Rechtsverletzung - liegt nicht vor.

#### **E. 4.6.5**

Im Weiteren gilt es auch zu prüfen, ob - wie die Vorinstanz geltend gemacht - die Beschwerdeführerin beim Angebot von Ersatzlösungen ihr Ermessen unterschritten hat. Insbesondere macht die Vorinstanz diesbezüglich geltend, die Beschwerdeführerin habe zu Unrecht die Ersatzlösung eines Briefkastens an der Abzweigung Y. \_\_\_\_\_/Z.\_\_\_\_\_ im Sinne einer mildereren Massnahme nicht berücksichtigt und dadurch ihr Ermessen unterschritten.

##### **E. 4.6.5.1**

Eine Ermessensunterschreitung liegt vor, wenn sich die entscheidende Behörde als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird oder wenn sie auf die Ermessensausübung zum Vorneherein ganz oder teilweise verzichtet. Eine Ermessensunterschreitung stellt eine Rechtsverletzung dar (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 439 f.).

##### **E. 4.6.5.2**

Gemäss Angaben der Beschwerdeführerin überprüfte sie bereits seit längerem (gemäss Angaben der Vorinstanz seit Dezember 2014) verschiedene Höfe und Häuser in der Region bezüglich Hauszustellungsverpflichtung und in diesem Zusammenhang auch die Zustelltour via die Route de Y. \_\_\_\_\_. Im Herbst 2015 kündigte sie sodann konkret eine Überprüfung der Zustellrouten im Allgemeinen und eine Einstellung der genannten Zustelltour per 1. November 2015 an.

##### **E. 4.6.5.3**

Die Beschwerdeführerin führt als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ihre operativen Geschäfte selbständig und handelt diesbezüglich im Rahmen ihrer unternehmerischen Handlungsfreiheit (vgl. E. 4.4.4). In diesem Rahmen fällt sie auch Entscheide betreffend die Planung ihrer Betriebsabläufe sowie der Modalitäten der Postzustellung zur Erfüllung ihres Grundversorgungsauftrages. Wenn die Beschwerdeführerin nun ihre Zustellrouten in der Region überprüft und in Kenntnis dieser Planung Ersatzlösungen für einzustellende Hauszustellungen anbietet, so handelt sie in ihrem Ermessensspielraum. Wenn sie dabei die Ersatzlösung, die Zustellung in einen Briefkasten an der Abzweigung Y. \_\_\_\_\_/Z.\_\_\_\_\_ vorzunehmen, nicht berücksichtigt hat, weil eine solche Lösung ohnehin nicht in die Planung der zukünftigen Zustell Touren in der Region passen würde, kann ihr auch nicht vorgeworfen werden, ihr Ermessen unterschritten zu haben. Auch diesbezüglich liegt somit keine Rechtsverletzung vor.

#### **E. 5**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin im Rahmen der durch den Gesetzgeber gewünschten und gewährten unternehmerischen Handlungsfreiheit von ihrem Auswahlermessen Gebrauch gemacht und eine verhältnismässige Ersatzlösung für die Hauszustellung gemäss Art. 13 Abs. 1 PG i.V.m. Art. 31 Abs. 3 VPG angeboten hat. Eine Rechtsverletzung liegt somit nicht vor. Indem sich die Vorinstanz allerdings nicht auf die Prüfung der durch die Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Ersatzlösungen beschränkt, sondern die von der Beschwerdegegnerin ersuchte Ersatzlösung angeordnet hat, hat sie ihre Kognition überschritten und Bundesrecht verletzt. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und die Verfügung vom 27. August 2015 aufzuheben.

## **E. 6**

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

### **E. 6.1**

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der beschwerdeführenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen. Dabei ist auf das materiell wirklich Gewollte abzustellen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_527/2014 vom 25. März 2015 E. 2 m.w.H.; Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 4.43). Verfahrenskosten können einer unterliegenden Partei ausnahmsweise ganz oder teilweise erlassen werden, wenn Gründe in der Sache oder der Person der Partei es als unverhältnismässig erscheinen lassen, sie ihr aufzuerlegen (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Eine solche Ausnahme rechtfertigt sich beispielsweise dann, wenn der angefochtene Entscheid in Gutheissung der Beschwerde infolge eines gravierenden, vom Beschwerdegegner nicht zu vertretenden, Verfahrensfehlers aufgehoben wird (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 4.41; Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich/Niklaus Oberholzer [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. Aufl., Bern 2015, Art. 66 Rz. 19). Die Bemessung der Verfahrenskosten richtet sich nach den Art. 1 ff. VGKE.

#### **E. 6.1.1**

Die Beschwerdegegnerin hat als formelle Verfügungsadressatin ohne weiteres Parteistellung und gilt auf Grund der Aufhebung der angefochtenen Verfügung als unterliegend. Es ist jedoch in Betracht zu ziehen, dass ihrem Unterliegen eine Überschreitung der Prüfungsbefugnis durch die Vorinstanz zu Grunde liegt Angesichts des Verfahrensfehlers der Vorinstanz, der zur Aufhebung des Entscheides führt, ist es aus Billigkeitsgründen gerechtfertigt, von der Auferlegung von Verfahrenskosten zu Lasten der Beschwerdegegnerin abzusehen (Art. 6 Bst. b VGKE).

#### **E. 6.1.2**

Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

## **E. 6.2**

Im Weiteren ist über die Kosten der Zwischenentscheide vom 7. Januar 2016 betreffend Entzugs der aufschiebenden Wirkung und vom 10. Februar 2016 betreffend Sistierung des Verfahrens zu befinden.

### **E. 6.2.1**

Im Zwischenentscheid vom 7. Januar 2016 betreffend das Gesuch der Beschwerdegegnerin um Entzug der aufschiebenden Wirkung und Anordnung vorsorglicher Massnahmen unterlag die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag. Die Verfahrenskosten sind von ihr im Umfang eines Fünftels der auf Fr. 1'000.-- festzusetzenden gesamten Verfahrenskosten, d.h. Fr. 200.--, zu tragen. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.-- ist zur Deckung dieser auferlegten Verfahrenskosten zu verwenden und im Übrigen zurückzuerstatten.

### **E. 6.2.2**

Im Zwischenentscheid vom 10. Februar 2016 betreffend das Ersuchen der Vorinstanz um Sistierung des Verfahrens unterlag die Vorinstanz mit ihrem Begehren. Ihr sind jedoch keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

### **E. 6.3**

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Entschädigung wird in der Entscheidungsformel beziffert und der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

#### **E. 6.3.1**

Da die im Hauptverfahren obsiegende Beschwerdeführerin durch ihren eigenen Rechtsdienst vertreten ist, hat sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 ff., insb. Art. 9 Abs. 2 des VGKE).

#### **E. 6.3.2**

Demgegenüber ist zu entscheiden, in welchem Umfang Parteientschädigungen im Zusammenhang mit den Zwischenverfügungen vom 7. Januar 2016 und 10. Februar 2016 zuzusprechen sind. Betreffend das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung und Anordnung vorsorglicher Massnahmen obsiegte die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin vollumfänglich. Nachdem keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung für das gesamte Verfahren aufgrund der Akten auf Fr. 2'400.-- festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Die Parteientschädigung für die Aufwendungen der Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit der Zwischenverfügung vom 7. Januar 2016 ist gestützt auf Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG der Beschwerdeführerin als im Zwischenentscheid unterliegender Gegenpartei in Form eines Pauschalbetrages von Fr. 500.-- aufzuerlegen. Betreffend das Gesuch um Sistierung des Verfahrens, in welchem die Vorinstanz mit ihrem Begehren nicht durchzudringen vermochte, ist die pauschale Entschädigung zugunsten der Beschwerdegegnerin auf Fr. 300.-- festzusetzen. Zumal die Entschädigung aufgrund der gleichlautenden Begehren der Beschwerdegegnerin sowie der Beschwerdeführerin nicht Letzterer auferlegt werden kann, ist er von der Vorinstanz zu tragen. Dieser Betrag ist von der Vorinstanz an die Beschwerdegegnerin zu entrichten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.