



Urteil vom 6. Februar 2007

Mitwirkung: Richter Lorenz Kneubühler (Vorsitz) und Beat Forster,
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiberin Michelle Eichenberger.

A._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. iur. Urs Hess-Odoni, Rechtsanwalt und
Notar,

gegen

Die Schweizerische Post,
Vorinstanz

betreffend

**Hausbriefkasten X_____strasse 1 und 3, Luzern; Verfügung der
Schweizerischen Post vom 22. Mai 2006.**

Sachverhalt:

- A. A. _____ lehnte es entgegen der Aufforderung der Schweizerischen Post wiederholt ab, die Briefkästen ihrer Liegenschaften an der X_____strasse 1 und 3 in Luzern wie von jener verlangt anzupassen. Folglich erliess die Schweizerische Post am 22. Mai 2006 eine Verfügung betreffend Hausbriefkästen X_____strasse 1 und 3 in Luzern. Hierbei stellte sie fest, bei den betroffenen Liegenschaften seien keine Briefkästen gemäss den geltenden, zwingend einzuhaltenden Anforderungen vorhanden. Zum einen habe A. _____ an der X_____strasse 1 eine Zustellanlage mit den gesetzlich vorgesehenen Mindestabmessungen beim Hauseingang bzw. unten beim Treppenaufgang zur Haustüre zu platzieren. Zum anderen sei eine einzige Briefkastenanlage mit den gesetzlich vorgesehenen Mindestabmessungen für sämtliche Wohnungen und Geschäftslokalitäten beim Hauseingang an der X_____strasse 3 aufzustellen. Sollte A. _____ diesen Aufforderungen innert einer Frist von 30 Tagen ab Erhalt der Verfügung nicht nachkommen, werde die Post nicht zugestellt, sondern auf der Poststelle zum Abholen zurückgehalten.
- B. Mit Eingabe vom 26. Juni 2006 führte A. _____ (Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung der Schweizerischen Post (Vorinstanz) bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM) Beschwerde. Sie verlangt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, soweit sie nicht als nichtig und unverbindlich anzusehen sei (Rechtsbegehren 1). Die Forderungen der Vorinstanz seien als unzulässig und unhaltbar festzustellen bzw. aufzuheben. Aufzuheben seien damit insbesondere die Ziff. 1-3 der angefochtenen Verfügung (Rechtsbegehren 2). Die in Ziff. 4 angedrohte Bedienungsverweigerung sei als unzulässig und gesetzeswidrig aufzuheben (Rechtsbegehren 3). Weiter sei festzustellen, dass der Zustand der Briefkästen der betroffenen Liegenschaften verfassungskonform sei (Rechtsbegehren 4). Zur Begründung beruft sich die Beschwerdeführerin im Wesentlichen auf die Verletzung der Eigentumsgarantie, des Gleichbehandlungsgebots, des Willkürverbotes und der Verfahrensgarantien. Zudem sei die angefochtene Verfügung nichtig, da sich die Vorinstanz auf Postformate beziehe, die ausserhalb ihres Monopolbereiches lägen. Auch sei die Androhung der Zustellungsverweigerung rechtswidrig.
- C. In ihrer Vernehmlassung vom 17. August 2006 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie verfüge über die Kompetenz zum Erlass der angefochtenen Verfügung, und die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführerin werde nicht verletzt. Der vorgeschriebene Standort sei entscheidend für eine einfache und effiziente Postzustellung. Diesbezügliche Ausnahmen würden nur in begründeten Einzelfällen und auf Antrag gewährt. Weder sei seitens der Beschwerdeführerin ein entsprechendes Gesuch gestellt worden noch seien Anhaltspunkte ersichtlich, welche auf die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung schliessen lassen würden. Schliesslich dienen auch die Vorgaben betreffend Mindestabmessungen und Ablagefach einer einfachen und effizienten Sendezustellung.
- D. In ihren Schlussbemerkungen vom 5. Oktober 2006 hält die Beschwerde-

führerin vollumfänglich an ihren Anträgen und der Begründung fest. Zusätzlich weist sie darauf hin, dass sie zwar kein formelles Ausnahmegesuch gestellt aber stets unmissverständlich klargemacht habe, die bisherige Briefkastensituation bewahren zu wollen. Dies beinhaltet logischerweise die Geltendmachung einer Ausnahmeregelung.

- E. Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der per 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Das neue Verfahrensrecht ist anwendbar (Art. 53 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17 Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32]).
 - 1.1 Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 22. Mai 2006 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) dar. Gemäss Art. 17 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0) werden Streitigkeiten zwischen der Vorinstanz und der Kundschaft durch die Zivilgerichte beurteilt. Als Ausnahme sieht Art. 18 Abs. 1 PG vor, dass gegen Verfügungen der Post über die Platzierung von Kundenbriefkästen oder über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann.
 - 1.1.1 Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren bilden einerseits die Standorte der Hausbriefkästen an der X_____strasse 1 und 3. Andererseits ist aber auch die Ausgestaltung dieser Briefkästen ein Streitpunkt zwischen den Parteien. Aufgrund des Wortlauts von Art. 18 Abs. 1 PG ist die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Platzierung der Briefkästen problemlos gegeben. Dagegen stellt sich die Frage, ob die Briefkastenausgestaltung ebenfalls unter diese Bestimmung subsumiert werden kann und dieser Aspekt auch durch das Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen ist.

Eine Auslegung ist notwendig, wo ein Gesetzeswortlaut entweder unklar ist oder wo Zweifel bestehen, ob der scheinbar klare Wortlaut den Sinn der Norm wiedergibt (vgl. zum Ganzen ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 214; ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2002, Rz. 80 und 92). Ausgangspunkt der Auslegung bildet der Wortlaut von Art. 18 Abs. 1 PG, welcher wie folgt lautet: "Gegen Verfügungen der Post über die Platzierung von Kundenbriefkästen oder über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden." Der Wortlaut spricht – in

allen drei Amtssprachen – klar nur von der Platzierung von Hausbriefkästen. Ausgehend von dieser grammatikalischen Auslegung wird das Bundesverwaltungsgericht explizit nur hinsichtlich der Standortbestimmung als zuständig erklärt. Es fragt sich jedoch, ob Art. 18 Abs. 1 PG entgegen dem Wortlaut so auszulegen ist, dass auch Streitigkeiten hinsichtlich der Ausgestaltung der Briefkästen diesem Rechtsweg unterstehen. Zur Klärung dieser Frage können die teleologische Auslegung, welche auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist, abstellt und die historische Auslegung, d.h. der Willen des Gesetzgebers bei Erlass des PG, beitragen (vgl. HÄFELIN/HALLER a.a.O., Rz. 101 und 120 ff.). Die Anwendung der teleologischen Auslegung ergibt eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgericht auch für Streitigkeiten über die Ausgestaltung von Hausbriefkästen. Denn wollte man dieses als unzuständig für die Beurteilungen solcher Fragestellungen erachten, hätte dies sowohl für die Vorinstanz als auch für die Privaten erhebliche, durch nichts zu rechtfertigende negative Folgen. Diesfalls fiel nämlich die sachliche Zuständigkeit in Fällen wie dem vorliegenden, in denen sowohl der Standort als auch die Dimension des Briefkastens strittig sind, auseinander, obwohl beide Fragen oft eng zusammenhängen. Dies wäre für die Streitbeteiligten unnötig kompliziert und würde die Gefahr sich widersprechender Entscheide mit sich bringen. Dieses Verständnis von Art. 18 Abs. 1 PG wird denn auch durch die historische Auslegung gestützt: Die Botschaft vom 10. Juni 1996 zum PG (Botschaft; BBl 1996 III 1290 f.) spricht zwar gleich wie der Wortlaut nur vom Standort der Briefkästen. Dies liesse darauf schliessen, dass Streitigkeiten über die Ausgestaltung der Briefkästen nicht im Verwaltungs-, sondern im Klageverfahren vor dem Zivilrichter zu entscheiden sind. Der Botschaft kann jedoch entnommen werden, es müsse zwecks wirtschaftlicher und effizienter Organisation des Universaldienstes (vgl. Art. 2 ff. PG) die Möglichkeit bestehen, der Kundschaft den Standort des Briefkastens vorzuschreiben. Das Verwaltungsverfahren erscheine für diese Streitigkeiten geeigneter als das Klageverfahren vor dem Zivilrichter (Botschaft, a.a.O., S. 1291). Indem die auszulegende Norm im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet wird ergibt sich, dass die Zustellung von Postsendungen nur möglich ist, wenn ein adäquater Briefkasten an einer bestimmten Stelle vorhanden ist. Denn zur wirtschaftlichen und effizienten Postzustellung ist nicht nur ein vorhandener, sondern auch ein in der Ausgestaltung passender Briefkasten notwendig, ansonsten eine ordnungsgemässe Lieferung von vornherein nicht möglich ist.

Zusammenfassend ist somit unter Berücksichtigung der dem Gesetz zugrunde liegenden Werte und Zielsetzungen Art. 18 Abs. 1 PG dahingehend auszulegen, dass die Ausgestaltung der Briefkästen miterfasst wird und ebenfalls Streitgegenstand einer Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht bilden kann.

2. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Bst. a VwVG befugt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin

der angefochtenen Verfügung durch die verbindlichen Feststellungen und Anordnungen der Vorinstanz beschwert und mithin zur Beschwerde legitimiert.

3. Die Beschwerdeführerin verlangt unter anderem die Feststellung, der Zustand der Briefkästen der betroffenen Liegenschaften sei verfassungskonform (Rechtsbegehren 4) und die Forderungen der Vorinstanz seien unzulässig und unhaltbar (Rechtsbegehren 2).

Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Feststellungsbegehrens ist das Vorliegen eines Feststellungsinteresses. Ein solches ist gegeben, wenn die antragstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestandes, Nichtbestandes oder Umfangs öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige unterlassen würde. Ein rechtliches Interesse ist nicht erforderlich, vielmehr genügt auch ein bloss tatsächliches Interesse (vgl. ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 200 ff.). Die gesuchstellende Person, die ihr schutzwürdiges Interesse mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren wahren kann, hat indes ein solches und nicht nur ein auf Feststellung gerichtetes Begehren zu stellen, sofern ihr daraus nicht unzumutbare Nachteile entstehen (Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsverfügung; vgl. THOMAS MERKLI / ARTHUR AESCHLIMANN / RUTH HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, Bern 1997, N. 20 zu Art. 49, mit Hinweisen; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 207). Im vorliegenden Fall sind die obgenannten Feststellungsbegehren bereits im Aufhebungsantrag mitenthalten. Folglich ist auf das Rechtsbegehren 4 der Beschwerdeführerin nicht und auf das Rechtsbegehren 2 teilweise nicht einzutreten. Den Rechtsbegehren 2 (soweit nicht Feststellungsbegehren) und 3 kommt neben dem Aufhebungsantrag keine selbständige Bedeutung zu. Auf sie ist im Folgenden nicht weiter einzugehen.

4. Da Eingabeform und -frist (Art. 11, 50 und 52 Abs. 1 VwVG) gewahrt und auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 64 f. VwVG) erfüllt sind, ist unter Vorbehalt der genannten Einschränkung auf die Beschwerde einzutreten.
5. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).
6. In einem ersten Schritt ist auf die Rüge der Beschwerdeführerin einzugehen, die Vorinstanz habe im vorliegend betroffenen Bereich keine Verfügungskompetenz. Da die Vorinstanz Anordnungen für Briefkästen treffe, welche sich auf Postformate beziehen würden, die ausserhalb ihres Monopolbereiches lägen, sei die Verfügung nichtig. Denn ausserhalb des Monopolbereiches fehle es an der Verfügungsbefugnis der Vorinstanz. In diesem Sinne würden auch Art. 9 Abs. 2 der Postverordnung vom 26. November 2003 (VPG; SR 783.01) und Art. 16 der Verordnung des UVEK

vom 18. März 1998 zur Postverordnung (Vo UVEK; SR 783.011) nur für den Monopolbereich gelten und darüber hinaus keine gesetzliche Grundlage mehr bilden. Soweit sich Art. 9 Abs. 2 VPG und Art. 16 Vo UVEK auf den Nichtmonopolbereich beziehen würden, seien sie verfassungswidrig und verstießen insbesondere gegen die in Art. 27 BV verankerte Wirtschaftsfreiheit und das in Art. 9 BV statuierte Willkürverbot. Für die Zustellung von Paketen, welche unter das Postmonopol fielen, genügten die betroffenen Briefkästen vollumfänglich.

- 6.1 Hiergegen bringt die Vorinstanz vor, es stimme zwar, dass sie bloss noch über ein Restmonopol verfüge, welches sich auf Briefpostsendungen bis 100 g beschränke (Art. 2 und 3 VPG). Eine Beschränkung der Art. 10 ff. Vo UVEK auf Sendungen im Monopolbereich würden diese jedoch inhaltlich aushöhlen und überflüssig machen. Der Vo UVEK seien denn auch keine Hinweise für eine derartige Limitierung zu entnehmen, und sie diene weiterhin als Grundlage für die Beurteilung der Anforderungen an Briefkästen. Zudem erwähne Art. 18 PG ausdrücklich Verfügungen der Vorinstanz über die Platzierung von Briefkästen.
- 6.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass der Vorinstanz hinsichtlich der reservierten Dienste die Befugnis zukommt, die Masse der Briefkästen vorzuschreiben. Auch behauptet sie nicht, Art. 9 Abs. 2 VPG und Art. 16 Vo UVEK seien hinsichtlich der Zustellung von Sendungen, die in den Monopolbereich der Vorinstanz fallen, gesetzes- oder verfassungswidrig. Strittig ist hingegen, ob diese Vorschriften auch für die nichtreservierten Dienste, welche die Vorinstanz in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen oder Anbietern erbringt (Art. 4 Abs. 1 PG sowie Art. 1 Bst. c und Art. 3 VPG), gelten. Dies ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin zu bejahen. Denn die nicht reservierten Dienste sind Bestandteil des Universaldienstes. Deshalb ist die Vorinstanz im Gegensatz zu ihrer Konkurrenz verpflichtet, auch die nicht reservierten Dienste in allen Landesteilen zu den gleichen Bedingungen zu erbringen (Art. 2 Abs. 2 PG). Diese im öffentlichen Interesse begründete "obligation subsidiaire" soll gewährleisten, dass Leistungen, die zwar dem Wettbewerb offen stehen, aber von Privaten vorab aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht angeboten werden, dennoch erbracht werden (Botschaft, a.a.O., S. 1282). Das Gesetz unterscheidet deshalb bei der Zustellung von Postsendungen nicht zwischen reservierten und nicht reservierten Diensten, sondern bezeichnet die Hauszustellung als Bestandteil des Universaldienstes (Art. 2 Abs. 1 und 3 PG). Dieser und damit die Zustellung umfassen die reservierten und nicht reservierten Dienste (Art. 3 und 4 PG). Weiter geht aus der Botschaft hervor, dass die Absicht des Gesetzgebers, mit den Briefkastenvorschriften Grundlagen für eine wirtschaftliche und effiziente Organisation des Zustelldienstes zu schaffen, im Rahmen des gesamten Universaldienstes gelten soll (Botschaft, a.a.O., S. 1291). Der Gesetzgeber ist denn auch davon ausgegangen, dass nicht nur die Vorinstanz, sondern auch alle übrigen Anbieterinnen und Anbieter von Postdienstleistungen den Briefkasten zur Zustellung benützen (Botschaft, a.a.O., S. 1291). Weil somit das Gesetz hinsichtlich der Postzustellung nicht zwischen reservierten und nicht reser-

vierten Diensten unterscheidet, finden die Vorschriften über den Standort und die Ausgestaltung des Briefkastens für alle Zustelldienstleistungen des Postverkehrs eine gesetzliche Grundlage im PG. Die Post ist demnach befugt, auch für die nicht reservierten Dienste Vorschriften über den Standort und die Masse des Briefkastens zu erlassen.

Gemäss Art. 92 BV ist das Post- und Fernmeldewesen Sache des Bundes. Gestützt auf diese Bestimmung wurde das PG erlassen. Der Bundesrat ist für den Vollzug des PG zuständig (Art. 21 PG). Dieser Vollzugauftrag umfasst auch das Recht zum Erlass von Vollzugsverordnungen (vgl. Art. 182 Abs. 2 BV sowie PIERRE TSCHANNEN, Allgemeines Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, § 46 N. 13). Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Vollziehungsverordnungen ergibt sich demnach unmittelbar aus der Bundesverfassung (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 138 f.). Gestützt auf Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) ist der Bundesrat berechtigt, seine Rechtsetzungskompetenz den Departementen zu übertragen. Zum Vollzug des Postgesetzes gehört die Umsetzung von Art. 10 PG, der die Vorinstanz ermächtigt, ihr Dienstleistungsangebot im Einzelnen festzulegen. Die Umschreibung des Dienstleistungsangebotes umfasst auch die Voraussetzungen, unter denen das Dienstleistungsangebot in Anspruch genommen werden kann. Der Bundesrat hat in Art. 9 Abs. 2 VPG Vollzugsvorschriften zu dieser Frage erlassen. Die Bestimmungen stützen sich demnach auf eine genügende gesetzliche bzw. verfassungsmässige Grundlage.

Nach Art. 9 Abs. 2 VPG ist für die Hauszustellung ein geeigneter Briefkasten oder eine geeignete Zustellanlage einzurichten; das Departement legt die Bedingungen im Einzelnen fest. An diesen Rahmen halten sich Art. 11, 12 und 16 Vo UVEK, wird doch dort der Standort der Briefkastenanlagen im Allgemeinen (Art. 11) und bei Mehrfamilien- und Geschäftshäusern im Besondern (Art. 12) festgelegt und die Mindestmasse des Briefkastens geregelt (Art. 16). Die Verfassungsmässigkeit von Art. 9 Abs. 2 VPG und Art. 16 Vo UVEK ist somit, unabhängig ob reservierte oder nicht reservierte Dienste betroffen sind, gegeben. Folglich steht fest, dass die Vorinstanz berechtigt war, die angefochtene Verfügung zu erlassen; der diesbezügliche Einwand der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet.

- 6.3 Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang ferner vor, Art. 16 Vo UVEK sei in Bezug auf bestehende Bauten nicht gesetzes- und verfassungskonform und beruft sich hierbei auf das Rückwirkungsverbot. Die Vo UVEK hält in ihren Schlussbestimmungen fest, der Erlass trete rückwirkend per 1. März 1998 in Kraft, über Übergangsbestimmungen verfügt sie hingegen nicht. Neues Recht wird mit seinem Inkrafttreten grundsätzlich sofort anwendbar. Mithin gilt Art. 16 Vo UVEK seit dem 1. März 1998. Vorliegend wird von der Beschwerdeführerin aber nicht rückwirkend eine Änderung verlangt, sondern bloss für die Zukunft, weshalb sich die Frage der Rückwirkung gar nicht stellt. Die Beschwerdeführe-

rin verfügt auch nicht über wohlerworbene Rechte, welche aus Gründen des Vertrauensschutzes einer Rechtsänderung entgegenstehen würden (vgl. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 24 Rz. 8 und 14). Hinzu kommt, dass die anwendbaren Bestimmungen der Vo UVEK den altrechtlichen Bestimmungen im früheren Postverkehrsgesetz und den darauf basierenden Verordnungen entsprechen (vgl. Art. 601 e ff. der Verordnung vom 6. September 1967 über Ausführungsbestimmungen [AB] zur Verordnung [1] zum Postverkehrsgesetz). Die Briefkästen der Beschwerdeführerin unterliegen damit den Vorschriften von Art. 16 Vo UVEK.

7. Die Beschwerdeführerin stützt ihre Beschwerde im Wesentlichen auf einen unrechtmässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) seitens der Vorinstanz. Vorliegend werden der Beschwerdeführerin durch die Anordnung der Vorinstanz jedoch weder Eigentumsrechte entzogen noch werden ihre Nutzungs- und Verfügungsmöglichkeiten am Eigentum beeinträchtigt. Es ist nicht das Eigentum an einem Grundstück betroffen, sondern die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung. Die Zustellung der Postsendungen stellt eine Dienstleistung seitens der Vorinstanz dar. Der Beschwerdeführerin steht es prinzipiell frei, diese Dienstleistung in Anspruch zu nehmen oder darauf zu verzichten. Die Vorinstanz knüpft aber die Inanspruchnahme ihres Postzustellungsservices an bestimmte Voraussetzungen. So muss, damit überhaupt Sendungen zugestellt werden, ein in bestimmter Art und Weise ausgestalteter Briefkasten an einem vorgegebenen Standort vorhanden sein. Darin ist kein direkter bzw. unmittelbarer Eingriff in eine Eigentumsposition der Beschwerdeführerin zu erblicken. Da die Beschwerdeführerin jedoch gezwungen sein wird, auf ihre Kosten neue Briefkästen zu erstellen, falls sie weiterhin den Hauszustelldienst in Anspruch nehmen will, stellt sich die Frage des faktischen bzw. mittelbaren Eingriffs in die Eigentumsgarantie. Der Schutzbereich des Grundrechts gilt hierbei aber nur bei einer gewissen Eingriffsintensität als betroffen, d.h. wenn die bestimmungsgemässe Nutzung des Eigentums verunmöglicht oder zumindest in unzumutbarer Weise erschwert wird (vgl. Entscheid REKO/INUM vom 10. Februar 2006, G-2005-46, E. 8.3). Dass vorliegend ein solcher Fall zu verneinen ist, bedarf keiner weiteren Darlegung. Demnach liegt kein Eingriff in die Eigentumsposition der Beschwerdeführerin vor.
8. Die einschlägigen Bestimmungen der Vo UVEK müssen gemäss Art. 5 Abs. 2 BV unabhängig von einer allfälligen Grundrechtsverletzung im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Gemäss Lehre und Rechtsprechung umfasst die Verhältnismässigkeit drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen: Erstens muss die Massnahme geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Zweitens muss sie erforderlich sein, um dieses Ziel zu verwirklichen, d.h. sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Drittens muss das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme und den durch

den Eingriff beeinträchtigen privaten Interessen vernünftig sein (BGE 128 II 297 E. 5.1 sowie HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 581 ff., je mit Hinweisen).

- 8.1 Das öffentliche Interesse an einem Briefkasten, der den Vorschriften der Vo UVEK entspricht, liegt in der Sicherstellung einer einfachen und effizienten Sendungszustellung durch die Vorinstanz und die übrigen privatrechtlichen Zustellorganisationen. Dies gilt nicht nur im Monopolbereich der Vorinstanz, sondern im ganzen Universaldienst (vgl. E. 6 hiavor). Die Vorgaben sind zudem sowohl hinsichtlich der Briefkastenstandorte sowie deren Ausgestaltung zweifelsfrei geeignet, die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu erreichen. Das Vorliegen einer milderer Massnahme bzw. milderer Bestimmung ist vorliegend nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht behauptet. Das Gesagte gilt vor allem auch in Hinblick auf die Ausnahmeregelungen, welche unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. E. 10 ff. hiernach) in genügender Art und Weise weniger einschneidende bzw. sogar den Verzicht auf Massnahmen zulassen.
- 8.2 Die einschlägigen Bestimmungen der Vo UVEK stehen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel, der Sicherstellung einer einfachen und effizienten Sendungszustellung. Das öffentliche Interesse überwiegt die Einschränkungen, welche der Beschwerdeführerin durch die geforderte Briefkastenausgestaltung und -platzierung entstehen. Die Diebstahlsicherheit und die Wahrung des Postgeheimnisses werden eher gewahrt, wenn abschliessbare Ablagefächer vorhanden sind, als wenn die Sendungen entweder nur in einen Briefkastenschlitz gesteckt werden und teilweise herausragen oder auf den Briefkasten gelegt werden. Auch ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass die Empfänger grundsätzlich ein Interesse daran haben, Sendungen nicht nachträglich abholen zu müssen. Dies ist jedoch der Fall, wenn keine Ablagefächer vorhanden sind, grosse Sendungen zur Abholung avisiert und somit zur Zustellbasis zurückgebracht und dort den Kundinnen zugänglich gemacht werden müssen. Weshalb, wie von der Beschwerdeführerin behauptet, aufgrund der Konstruktion der Häuser kein Interesse an neuen Briefkästen bestehen sollte, keine sinnvolle Anordnung der Ablagefächer möglich sei und neue Briefkästen die Liegenschaften verunstalten würden, ist nicht schlüssig. Die Beschwerdeführerin unterlässt es denn auch, diese Punkte eingehender auszuführen und zu begründen, weshalb nicht näher darauf einzugehen ist. Das Risiko von Brandanschlägen beim Vorhandensein von Ablagefächern schliesslich erscheint bei der Beschwerdeführerin nicht grösser als anderswo im städtischen Raum. Die Bestimmungen der Vo UVEK hinsichtlich Standort und Ausgestaltung der Briefkästen sind daher zumutbar. Es wird ein vernünftiges Verhältnis zwischen Zweck und Mittel gewahrt.
- 8.3 Die zur Anwendung gelangenden Bestimmungen der Vo UVEK betreffend Briefkastenstandort und -ausgestaltung erweisen sich damit als im öffentlichen Interesse liegend sowie verhältnismässig und folglich als angemessen.

9. In einem weiteren Schritt ist damit zu prüfen, ob die Bestimmungen von Art. 11, 12 und Art. 16 Vo UVEK von der Vorinstanz vorliegend richtig angewendet wurden.
- 9.1 Gemäss Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel wie z.B. eines Augenscheins. Ein solcher wird von der Beschwerdeführerin beantragt. Die Behörde nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Die urteilende Behörde kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn zum voraus gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag, oder wenn die verfügende Behörde den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 131 I 153 E. 3 sowie KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 320). Aufgrund einer guten Fotodokumentation (Vernehmlassungsbeilage 16) erübrigt sich die beantragte Durchführung eines Augenscheins. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin zeigt die Dokumentation die örtlichen Gegebenheiten, namentlich die heutigen Standorte und Ausgestaltungen der Briefkästen, klar auf. Folglich ist der diesbezügliche Beweisantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen.
- 9.2 Hinsichtlich der Briefkastenstandorte vertreten die Parteien unterschiedliche Standpunkte. So macht die Vorinstanz geltend, der Briefkasten an der X_____strasse 1 befinde sich nicht wie von Art. 11 Vo UVEK gefordert an der Grundstücksgrenze beim allgemein benutzten Zugang zum Haus. An der X_____strasse 3 bemängelt sie, der Briefkasten des Geschäftes stehe nicht wie in Art. 12 Vo UVEK vorgesehen bei den übrigen Briefkästen beim Hauseingang. Die Beschwerdeführerin bestreitet hingegen, die Briefkästen der betroffenen Liegenschaften würden sich nicht an der Grundstücksgrenze befinden. Denn in der Innenstadt falle die Grundstücksgrenze nicht automatisch mit den Haus- und Trottoirgrenzen zusammen. Aus der Fotodokumentation (Vernehmlassungsbeilage 16) ist klar ersichtlich, dass die Liegenschaft an der X_____strasse 1 lediglich über Briefkastenschlitze in der Eingangstüre oben auf einem Treppenpodest verfügt. Dieser von der Beschwerdeführerin gewählte Standort liegt nicht an der Grundstücksgrenze, da das Treppenpodest Teil des Grundstückes bildet. Art. 11 Vo UVEK wird somit nicht erfüllt. Die Liegenschaft an der X_____strasse 3 umfasst ein Geschäft im Erdgeschoss und mehrere Wohnungen im Obergeschoss. Unbestritten handelt es sich um ein Mehrfamilien- und Geschäftshaus im Sinne von Art. 12 zweiter und dritter Satz Vo UVEK. Die Briefkästen müssen somit entweder an der Grundstücksgrenze beim allgemein benutzten Zugang zum Haus stehen (Art. 11 Vo UVEK) oder es kann eine gemeinsame Anlage im Bereich des Hauseingangs aufgestellt werden (Art. 12 Vo UVEK). Weil es sich zurzeit um zwei Anlagen handelt, die Briefkastenanlage im Hauseingang aber gemäss Fotodokumentation offensichtlich und entgegen dem Standpunkt der Beschwerdeführerin nicht an der Grundstücksgrenze liegt, sondern sich im Innern des Gebäudes befindet, sind die gewählten Standorte we-

der mit Art. 11 noch mit Art. 12 Vo UVEK vereinbar.

- 9.3 Zur Normenkonformität der Briefkästen hinsichtlich der in Art. 16 Vo UVEK vorgeschriebenen Masse macht die Beschwerdeführerin widersprüchliche Angaben. Einerseits bestreitet sie explizit die Behauptung der Vorinstanz, die Briefkästen seien hinsichtlich Ausgestaltung nicht normenkonform. Andererseits wehrt sie sich gegen Ablagefächer, was implizit eine Anerkennung der fehlenden Normenkonformität darstellt. Aus der Fotodokumentation (Vernehmlassungsbeilage 16) ist jedenfalls klar ersichtlich, dass sowohl die Briefkästen an der X_____strasse 1 als auch jene an der X_____strasse 3 über keine Ablagefächer verfügen. Bereits dieser Umstand alleine verstösst gegen Art. 16 Vo UVEK. Eine Prüfung der weiteren Massangaben erübrigt sich somit.
10. Weiter bleibt zu untersuchen, ob die von der Beschwerdeführerin gewählten Briefkastenstandorte allenfalls im Sinne einer Ausnahme gemäss Art. 14 oder Art. 15 Vo UVEK zu genehmigen sind.
- 10.1 Die Vorinstanz macht zwar geltend, eine Ausnahmebewilligung könne bereits aus formellen Gründen nicht erteilt werden, da die Beschwerdeführerin kein Ausnahmegesuch gestellt habe. Dieser Einwand trifft indessen nicht zu. Wie aus den Vorakten hervor geht, fand zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz ein reger Briefwechsel statt. Hierbei hat die Beschwerdeführerin zwar nicht ausdrücklich ein Ausnahmegesuch gestellt, jedoch hat sie auf die Möglichkeit einer Ausnahme hingewiesen und wiederholt ausgeführt, den Forderungen der Vorinstanz nicht nachkommen zu wollen. Es ist mit der Beschwerdeführerin einig zu gehen, dass sie unmissverständlich klargemacht hat, die bisherigen Briefkastensituationen bewahren zu wollen. Insbesondere da Art. 14 Abs. 3 Vo UVEK keine Formerfordernisse vorsieht, sind die verschiedenen Eingaben der Beschwerdeführerin als Ausnahmegesuch zu betrachten. Es wäre überspitzt formalistisch, auf das zumindest sinngemäss gestellte Gesuch nicht einzutreten, nur weil es nicht ausdrücklich als solches bezeichnet worden ist.
- 10.2 In Art. 14 Abs. 1 Vo UVEK sind die Ausnahmen zu den Standortvorgaben umschrieben. So kann von diesen abgewichen werden, wenn den Empfängern der Weg vom Haus bis zum vorgeschriebenen Standort aus besonderen, in der eigenen Person liegenden Gründen nicht zuzumuten ist (Bst. a), bei schutzwürdigen Bauten mit Rücksicht auf die Ästhetik ein anderer Standort angezeigt ist (Bst. b) und wenn der Mehraufwand für die Postzustellung vertretbar ist (Bst. c). Vorliegend fällt einzig die Zumutbarkeit eines Mehraufwandes gemäss Abs. 1 Bst. c in Betracht.

Art. 14 Abs. 1 Bst. c Vo UVEK nennt als Voraussetzung für eine Ausnahmebewilligung einen vertretbaren Mehraufwand. Einen Massstab, wann der Mehraufwand noch als vertretbar zu gelten hat, nennt die Vo UVEK aber nicht. Die Voraussetzungen sind damit in einer offenen Weise umschrieben, die nach einer wertenden Konkretisierung durch Auslegung verlangt. Ob die Vorinstanz diesen unbestimmten Gesetzesbegriff richtig ausgelegt hat, ist eine Rechtsfrage, welche vom Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich frei zu überprüfen ist. Eine

gewisse Zurückhaltung auferlegt es sich allerdings, wenn die rechtsanwendende Behörde besondere Kenntnisse aufweist und die begriffliche Offenheit bezweckt, ihr einen Handlungsspielraum einzuräumen und so technischen oder örtlichen Gegebenheiten besser Rechnung zu tragen (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 26 Rz. 29 f.). Die Folgen eines für sie ungünstigeren, weil Art. 11 Vo UVEK nicht entsprechenden Briefkastenstandorts für die Postzustellung kann die Vorinstanz besser beurteilen als das Bundesverwaltungsgericht. Die Auslegung des Begriffes des zumutbaren Mehraufwandes ist damit nur mit einer gewissen Zurückhaltung zu überprüfen.

Durch den heutigen Briefkastenstandort wird der Zustellbeamte an der X_____strasse 1 gezwungen, sieben Treppenstufen zu überwinden und die Post in zwei Schlitze in der Türe zu platzieren. An der X_____strasse 3 befindet sich der Geschäftsbriefkasten zwar an der Strasse, diejenigen der Haushaltungen sind jedoch im Hauseingang drinnen platziert. Um an der X_____strasse 3 Postsendungen zuzustellen, sieht sich der Zustellbeamte veranlasst, den Briefkasten des Geschäftes sowie jene der Haushaltungen zu bedienen, welche ca. 20 bis 30 Meter entfernt liegen. Dieser Mehraufwand von sieben Treppenstufen bzw. 20 bis 30 Meter erscheint zwar in beiden Fällen auf den ersten Blick als gering. Es ist jedoch realistisch anzunehmen, dass der Zeitbedarf für die Zustellung dadurch erhöht wird. Wird dieser Zusatzaufwand nicht nur für den vorliegenden Einzelfall betrachtet, sondern auf sämtliche Postkunden hochgerechnet, erscheint der Zusatzaufwand nicht unerheblich und nur vertretbar, wenn ernsthafte Gründe dies verlangen. Die Vorinstanz muss den Universaldienst in der ganzen Schweiz gewährleisten. Folglich ist es gerechtfertigt, wenn die Vorinstanz nicht nur den Mehraufwand im konkreten Einzelfall berücksichtigt, sondern vom Mehraufwand in der ganzen Schweiz ausgeht, wenn die einschlägigen Bestimmungen der Vo UVEK nicht eingehalten werden (vgl. Entscheid REKO/INUM vom 23. Oktober 2006, E 7.3. ff.). Die heutigen Briefkastenstandorte an der X_____strasse 1 und 3 führen damit zu einem das vertretbare Mass übersteigenden Mehraufwand. Daher sind die Voraussetzungen gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. c Vo UVEK nicht erfüllt und ein Ausnahmetatbestand liegt nicht vor. Die von der Beschwerdeführerin gewählten Standorte entsprechen insgesamt nicht den Vorgaben der Vo UVEK.

- 10.3 Gemäss Art. 15 Vo UVEK kann bei den vor dem 1. Juni 1974 erstellten Bauten der Briefkasten an der bisherigen Stelle beibehalten werden, wenn der Weg zwischen dem bisherigen und dem neu vorgeschriebenen Standort weder mehr als 10 Meter beträgt noch über mehr als zehn Treppenstufen führt und der Briefkasten den Massanforderungen von Art. 16 Vo UVEK genügt. Da vorliegend unbestritten ist, dass die vorhandenen Briefkästen den Anforderungen von Art. 16 Vo UVEK eben gerade nicht entsprechen, erübrigt sich diesbezüglich eine weitere Prüfung.
11. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Vo UVEK auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (vgl. E. 6 ff.), die einschlägigen

Bestimmungen der Vo UVEK im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (vgl. E. 8 ff.) und die angefochtene Verfügung als konkreter Anwendungsfall der Vo UVEK insgesamt nicht zu beanstanden ist (vgl. E. 9).

12. Auch die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführerin sind nicht geeignet, zu einer anderen Beurteilung zu führen:
 - 12.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, bei Häusern an vergleichbarer Lage würden ähnliche Briefkastenstandorte toleriert, was gegen das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) verstosse. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht indes grundsätzlich nicht, und dem Bundesverwaltungsgericht liegen keine Hinweise vor, wonach die Vorinstanz nicht bemüht wäre, die rechtmässige Ordnung – allenfalls mit gewissen zeitlichen Staffelungen – durchzusetzen.
 - 12.2 Die Beschwerdeführerin rügt sodann einen Verstoss gegen den Grundsatz eines fairen Verfahrens (Art. 29 BV), wenn die Vorinstanz "in eigener Sache absurde Forderungen aufstellen" könne. Dieser Einwand trifft in doppelter Hinsicht ins Leere: Zum einen sind die Forderungen, wie weiter oben aufgezeigt wurde, berechtigt, zum anderen finden sie ihre Basis in einer Verordnung des UVEK, die ihrerseits über gültige gesetzliche Grundlagen verfügt.
 - 12.3 Auch der Einwand der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung (Art. 9 BV) durch die Vorinstanz trifft nicht zu. Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin ist es durchaus möglich, dass einzelne Sendungen, wie Zeitschriften sowie kleinere Pakete, in den Briefkastenschlitzen stecken bleiben können. Auch wenn mehrere Sendungen zuzustellen sind, ist der dahinter liegende Raum schnell gefüllt und einzelne Teile ragen heraus; grössere Pakete können überhaupt nicht zugestellt werden. Dies wird auch durch die zweite Abbildung in der Fotodokumentation (Vernehmlassungsbeilage 16) illustriert.
 - 12.4 Schliesslich sei festgehalten, dass eine allfällige Verletzung von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG; SR 251) von der Wettbewerbskommission zu beurteilen ist. Dies wird denn auch von der Beschwerdeführerin erkannt, weshalb hierauf nicht näher einzugehen ist. Hinsichtlich der Androhung der Zustellungsverweigerung seitens der Vorinstanz sei lediglich angemerkt, dass dies die logische Konsequenz bei Nichteinhaltung der von ihr, wie ausgeführt, rechtmässig aufgestellten Bedingungen für die Zustellung von Postsendungen ist. Will die Beschwerdeführerin die vorliegend von der Vorinstanz angebotene Dienstleistung in Anspruch nehmen, hat sie bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, ansonsten die Vorinstanz die Postsendungen nicht zuzustellen, sondern bloss bereit zu stellen braucht.
13. Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei und hat folglich die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden angesichts der Komplexität des Dossiers, der Schwierigkeit der sich stellenden Rechtsfragen sowie des Um-

fangs des vorliegenden Urteils auf insgesamt Fr. 1'500.- festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- verrechnet. Die Beschwerdeführerin hat den Restbetrag von Fr. 500.- innert 30 Tagen nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheides mittels beiliegendem Einzahlungsschein zu bezahlen (Art. 1 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]; Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [VwKV; SR 172.041.0]).

14. Angesichts ihres Unterliegens steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu. Da die Vorinstanz nicht anwaltlich vertreten war, hat sie ebenfalls keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- verrechnet. Die Beschwerdeführerin hat den Restbetrag von Fr. 500.- innert 30 Tagen mit beiliegendem Einzahlungsschein dem Bundesverwaltungsgericht zu überweisen.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Der Vorinstanz werden die Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 5. Oktober 2006 zur Kenntnisnahme zugestellt.
5. Dieses Urteil wird mit Gerichtsurkunde eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Vorinstanz (Schweizerische Post)
 - dem UVEK

Bern, den 6. Februar 2007

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Lorenz Kneubühler

Michelle Eichenberger

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das vorliegende Urteil kann eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen seit der Zustellung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 48, 54 und 100 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG], SR 173.110).

Versand am: