



Urteil vom 30. Juni 2026

Besetzung

Richter Alexander Misic (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiber Joel Günthardt.

Parteien

Uber Eats Switzerland GmbH,
Dufourstrasse 49, 8008 Zürich,
vertreten durch
lic. iur. LL.M. David Mamane, Rechtsanwalt,
und MLaw Tobias Magyar,
Schellenberg Wittmer AG,
Rechtsanwälte, Löwenstrasse 19,
Postfach 2201, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Postkommission PostCom,
Monbijoustrasse 51A, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Post (Übriges); Meldepflicht als Anbieterin von Postdiensten;
Verfügung vom 7. Dezember 2023.

Sachverhalt:

A.

Die Uber Eats Switzerland GmbH ist eine Schweizer Gesellschaft mit Sitz in Zürich. Sie ist seit dem 19. Dezember 2022 im Handelsregister eingetragen (vgl. Tagesregister-Nummer 50397; SHAB vom 22. Dezember 2022). Die Gesellschaft bietet On-Demand-Leadgenerierung, Zahlungsabwicklung, Marketing und andere damit verbundene Dienstleistungen für Händler an. Das Unternehmen verkauft gemäss Handelsregistrauszug auch Lieferdienste von Lieferpartnern und Lieferdienste an die Endkunden. Die Uber Eats Switzerland GmbH ist eine Konzerngesellschaft der in den Niederlanden ansässigen Uber B.V. Von den Konzerngesellschaften bezieht die Uber Eats Switzerland GmbH verschiedene Dienstleistungen, insbesondere das Recht zur Nutzung der Uber Eats-App und die damit verbundene Verwaltung der Uber Eats-Benutzerkonten. Für die Bestellung von Essen, Getränken und weiteren Artikeln bei Händlern in der Schweiz müssen die Kundinnen und Kunden über ein aktives "Uber-Konto" bei Uber B.V. verfügen (vgl. Vorakte 4, "Lieferdienstvertrag von Uber Eats Switzerland GmbH", Ziff. 1).

B.

Die Uber Eats Switzerland GmbH ist seit Februar 2023 diejenige Konzerneinheit von Uber, die in der Schweiz die Uber Eats Dienste anbietet. Diese Dienste beinhalten insbesondere die Unterstützung der Händler bei der Neukundengewinnung, Logistikdienstleistungen, Zahlungsbearbeitung und Vermarktung (vgl. Vorakte 5, "Uber Eats Verkäufer AGB"). Dazu gehören einerseits Unterstützungsdienste, die Uber Eats Switzerland GmbH gegenüber den Händlern erbringt (z.B. die Rechnungsstellung im Auftrag der Händler für Waren und Lieferdienste, welche die Händler verkaufen bzw. selbst erbringen), und andererseits eigenständige Leistungen, die die Uber Eats Switzerland GmbH den Endkunden anbietet (z.B. die Lieferdienste unter der Marke Uber Eats).

C.

Mit Verfügung Nr. 27/2023 vom 7. Dezember 2023 erwog die Eidgenössische Postkommission (PostCom), dass die Uber Eats Switzerland GmbH eine postalische Tätigkeit in Form eines Kurierdienstes im eigenen Namen in der Schweiz ausübe. Sie wies die Anträge auf Einstellung und Sistierung des Verfahrens ab (Dispositiv-Ziff. 1 und 2) und stellte fest, dass die Uber Eats Switzerland GmbH für das gewerbemässige Anbieten dieses Postdienstes meldepflichtig nach Art. 4 Abs. 1 des Postgesetzes vom

17. Dezember 2010 (PG [oder PG 2010], SR 783.0) sei (Dispositiv-Ziff. 3). Zusätzlich ordnete sie an, dass die Uber Eats Switzerland GmbH sich innerhalb 30 Tagen nach Rechtskraft in ihrer Datenbank der meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten zu registrieren habe (Dispositiv-Ziff. 4) und auferlegte ihr die Verfahrenskosten von Fr. 6'000.– (Dispositiv-Ziff. 5).

D.

Gegen diese Verfügung der PostCom (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Uber Eats Switzerland GmbH (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 26. Januar 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Begehren, Dispositiv-Ziff. 3, 4 und 5 der Verfügung vom 7. Dezember 2023 betreffend Meldepflicht nach Art. 4 Abs. 1 PG seien aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie nicht meldepflichtig nach Art. 4 PG sei; eventualiter seien Dispositiv-Ziff. 3, 4 und 5 der Verfügung vom 7. Dezember 2023 aufzuheben und die Angelegenheit sei zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie rügt eine Verletzung der Begründungspflicht sowie eine fehlerhafte Rechtsanwendung.

Zur Begründung führt sie aus, dass die angefochtene Verfügung im Widerspruch zum Urteil des BVGer A-4350/2022 vom 3. Januar 2024 (amtlich publiziert als BVGE 2024 II/2) stehe. Die von ihr beförderten Waren – es handle sich dabei hauptsächlich um warme Mahlzeiten – seien nach Empfängern ausgeschiedene Stückgüter und fielen damit nicht unter das Postgesetz. Ausserdem würden die angebotenen Lieferdienstleistungen nicht den postalischen Prozess durchlaufen (das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen), sondern denjenigen des gewöhnlichen Warentransports (das Abholen, Transportieren und Zustellen). Die Lieferdienstleistungen stünden denn auch nicht in Konkurrenz zu den Leistungen der Schweizerischen Post und seien somit nicht vom Postgesetz erfasst. Sie sei infolgedessen nicht meldepflichtig im Sinne von Art. 4 Abs. 1 PG.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 18. April 2024 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei abzuweisen. Sie bekräftigt im Wesentlichen ihre in der Verfügung vom 7. Dezember 2023 gemachten Ausführungen.

F.

In ihrer Replik vom 24. Juni 2024, in ihren Schlussbemerkungen vom 19. November 2024 und in ihrer abschliessenden Stellungnahme vom 4. Februar 2024 hält die Beschwerdeführerin vollumfänglich an ihren Begehren und Ausführungen fest.

G.

Mit Duplik vom 12. September 2024, mit Schlussbemerkungen vom 27. Januar 2025 und mit abschliessender Stellungnahme vom 13. Februar 2025 hält die Vorinstanz ebenso an ihren Begehren und Ausführungen fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine solche Verfügung, die von einer eidgenössischen Kommission im Sinne von Art. 33 Bst. f VGG erlassen wurde (vgl. Anhang 2 Ziff. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]; vgl. ferner Urteil des BVGer A-2274/2019 vom 9. Oktober 2019 E. 1.1). 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 anders vorsieht (Art. 37 VGG).

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.2 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 VwVG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). In letzterem Punkt auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht eine gewisse

Zurückhaltung, wenn technische Fragen zu beurteilen sind oder die Vorinstanz gestützt auf die eigene Fachkompetenz entschieden hat. Dies setzt voraus, dass im konkreten Fall der Sachverhalt vollständig und richtig abgeklärt worden ist, die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die Vorinstanz die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1 m.H.; Urteil des BVGer A-296/2020 vom 3. November 2020 E. 2.1). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen übt es deshalb nur dann Zurückhaltung, wenn der Gesetzgeber der Fachbehörde einen entsprechenden Beurteilungsspielraum einräumen wollte (vgl. ausführlich Urteil des BVGer A-623/2024 vom 16. September 2025 E. 4.3).

3.

3.1 Strittig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin als Betreiberin einer Internetplattform für Essens- und Warenlieferungen der Meldepflicht von Anbieterinnen von Postdiensten nach Art. 4 Abs. 1 PG untersteht.

3.2 Zunächst ist die geltend gemachte Verletzung des rechtlichen Gehörs in der Form der Begründungspflicht zu prüfen (E. 4). Anschliessend ist darauf einzugehen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Anbieterin von Postdiensten der Meldepflicht nach Art. 4 Abs. 1 PG unterstellt ist (E. 5). In einem nächsten Schritt gilt es, die verfassungsmässigen Grundlagen heranzuziehen und gestützt darauf erneut zu beurteilen, ob das Postgesetz bei Kurier- und Expresssendungen über die Bundesverfassung hinausgeht (E. 6). Weiter ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin als Vermittlerin von Essens- sowie Warenlieferungen der Meldepflicht als Postdiensteanbieterin unterstellt ist (E. 7 ff.). Zudem ist die Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten zu behandeln (E. 11). Abschliessend sind die Kosten- und Entschädigungsfolgen zu ermitteln (E. 13).

4.

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs in der Form der Begründungspflicht.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe weder den Wortlaut noch die einschlägigen Passagen in den Materialien noch den Abgrenzungszweck der Legaldefinition in Art. 2 Bst. a PG thematisiert, obschon sie unter ihrer Stellungnahme vom 9. Oktober 2022 (Beschwerde-

beilage 7) ausdrücklich auf deren Bedeutung für das richtige Gesetzesverständnis hingewiesen habe. Die angefochtene Verfügung sei daher auch aus diesem Grund aufzuheben.

4.2 Die Vorinstanz erwidert, dass sie in Erwägung 22 der angefochtenen Verfügung die Gründe erläutert habe, warum die Argumentation der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Wertschöpfungskette für Postdienste nicht nachvollzogen werden könne. Dabei habe sie dem Element der "Sortierung" besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zusammenfassend habe sie beschrieben, dass die Interpretation der Beschwerdeführerin, wonach alle Elemente der Wertschöpfungskette kumulativ vorliegen müssten, nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Denn jedes einzelne Element der Wertschöpfungskette (also das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen) bilde einen eigenen Postdienst, insoweit dabei Postsendungen verarbeitet würden.

4.3 Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 29 ff. VwVG). Das rechtliche Gehör umfasst diverse Teilgehalte, so das Recht auf Anhörung, das Akteneinsichtsrecht und das Recht auf einen begründeten Entscheid (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Mit Blick auf die Begründung ist es jedoch nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss derart abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn in voller Kenntnis der Tragweite der Angelegenheit an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 und BGE 129 I 232; BVGE 2017 I/4 E. 4.2 m.H.).

4.4 Die angefochtene Verfügung äussert sich zur Wertschöpfungskette für Postdienste in Erwägung 22, ohne ausdrücklich die Materialien zu erwähnen. Die Begründung enthält jedoch die wesentlichen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz leiten liess. Daraus geht hervor, dass nach ihrer Auffassung für die Meldepflicht nicht von Relevanz sei, ob jeder einzelne Postdienst tatsächlich erbracht werde, sondern ob eine Firma die ganze

Wertschöpfungskette von der Entgegennahme einer Postsendung bis zur Endzustellung steuere. Diese Auslegung stimme auch mit der in der Branche weit verbreiteten Praxis überein, nach welcher Grosskunden gewisse Vorleistungen entlang der Wertschöpfungskette selbst erbringen würden, wie zum Beispiel Sortierarbeiten oder gar Transporte bis zur Endzustellung. Schliesslich würde die Voraussetzung einer kumulativen Erbringung aller Postdienste sämtliche Anbieterinnen von Kurierdiensten – wegen fehlender Sortierung – von der Meldepflicht ausschliessen. Mit der neuen Postgesetzgebung sei jedoch explizit eine Aufsicht über die Kurierdienste beabsichtigt worden, bei welcher Postsendungen in Form von Briefen und Paketen befördert würden.

Nach dem bereits Gesagten hatte die Vorinstanz nicht jedes einzelne Argument der Beschwerdeführerin zu widerlegen. Letztlich war die Beschwerdeführerin – wie sich an den Vorbringen in ihrer Beschwerde zeigt – über die Tragweite des angefochtenen Entscheids im Klaren und ohne Weiteres imstande, diesen sachgerecht anzufechten. Es liegt somit keine Verletzung der Begründungspflicht vor.

5.

In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin der Meldepflicht der Anbieterinnen von Postdiensten nach Art. 4 Abs. 1 PG untersteht.

5.1 Art. 4 Abs. 1 PG lautet wie folgt:

"Wer Kundinnen und Kunden im eigenen Namen gewerbsmässig Postdienste anbietet, muss dies der PostCom melden. Die PostCom registriert die Anbieterinnen von Postdiensten."

5.2 Nach Art. 2 PG sind Postdienste, Postsendungen, Briefe und Pakete wie folgt definiert:

"In diesem Gesetz bedeuten:

- a. Postdienste: das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen von Postsendungen;
- b. Postsendungen: adressierte Sendungen in der endgültigen Form, in der sie von einer Anbieterin von Postdiensten übernommen werden, namentlich von Briefen, Paketen sowie Zeitungen und Zeitschriften;
- c. Briefe: Postsendungen von maximal 2 cm Dicke und maximal 2 kg Gewicht;
- d. Pakete: Postsendungen von mehr als 2 cm Dicke bis zu einem Gewicht von 30 kg (...)"

5.3 In Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Bst. a und b PG (sowie bezüglich der Meldepflicht in Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Bst. a und b PG) wird der Geltungsbereich des Gesetzes einerseits durch den Prozess der *Postdienste* (gewerbsmässiges Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren sowie das Zustellen von adressierten Postsendungen), andererseits durch die Produkte definiert (*Postsendungen*; Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz vom 20. Mai 2009 [nachfolgend: Botschaft PG 2010], BBl 2009 5181, 5205, 5209 f.). Unter Postsendungen sind Briefe, Pakete bis 30 kg sowie Zeitungen und Zeitschriften zu verstehen (vgl. Art. 2 Bst. b i.V.m. Bst. c, d und e PG; Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5209 f.). Nicht zum Geltungsbereich des Gesetzes gehören der sogenannte *Stückguttransport*. Darunter sind Transporte zu verstehen, bei denen in der Regel für jede Ladung ein Frachtschein mitgeführt und die einzelne Ladung – ausgeschieden nach dem jeweiligen Empfänger – transportiert wird. Nach der bundesrätlichen Botschaft wird im Einzelfall die zuständige Behörde zu entscheiden haben, ob und mit welchen Dienstleistungen ein Unternehmen dem Postgesetz untersteht. Ebenfalls fallen die unadressierten Sendungen nicht in den Geltungsbereich (Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5205 und 5210). Auf Verordnungsstufe findet sich der Begriff der Express- und Kurierpostsendungen (vgl. Art. 29 Abs. 8 der Postverordnung vom 29. August 2012; VPG, SR 783.01), die sich ebenfalls im Anwendungsbereich des Postgesetzes befinden, obschon sie darin nicht erwähnt werden (vgl. Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5205).

6.

Strittig ist, ob die Unterstellung von Essenslieferungen, Getränken und anderen Waren von Art. 92 BV erfasst wird. Deshalb ist nun der Geltungsbereich dieser Verfassungsbestimmung zu ermitteln.

6.1 Die Vorinstanz macht in ihrer Vernehmlassung geltend, das Bundesverwaltungsgericht verwechsle die Begriffe der Grundversorgung und der Postdienste sowie die Auslegung des Begriffs "Postsendungen". Sie lässt sich im Wesentlichen dahingehend vernehmen, dass Art. 92 Abs. 1 BV zwar eine kompetenzzuweisende Norm zugunsten des Bundes sei, doch liefere diese Hinweise auf das angestrebte Ziel, das anschliessend durch das Verwaltungsrecht konkretisiert werden müsse. Auf der Grundlage dieser Bestimmung müsse der Bund somit sicherstellen, dass die erbrachten Dienstleistungen gemäss den vorgeschriebenen Bedingungen erbracht würden. Nach der Lehre und laut einem Rechtsgutachten sei der Begriff der Postdienste in Art. 92 BV nicht neu. Der Begriff sei nicht zeitlich fixiert, sondern müsse sich im Gegenteil weiterentwickeln.

Die Ausführungen der Vorinstanz stützen sich auf ein Privatgutachten von Dr. X. _____ vom 15. April 2024 (vgl. Vorakte 1 [nachfolgend: Privatgutachten X. _____]). Dieser beruft sich insbesondere auf verschiedene Literaturmeinungen, die mehrheitlich den Gesetzgeber für die Definition der Postdienstleistungen zuständig erklären. Eine zitierte Literaturmeinung deckt sich jedoch mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4350/2022 vom 3. Januar 2024 (amtlich publiziert als BVGE 2024 II/2). Der Begriff "les services postaux" (in der deutschen Fassung: "das Postwesen" und in der italienischen Fassung: "il settore delle poste") in Art. 92 Abs. 1 BV decke sich nicht mit dem Begriff des "service universel" (in der deutschen Fassung: "Grundversorgung" und in der italienischen Fassung: "servizi postali [...] di base") in Art. 92 Abs. 2 BV. Diesbezüglich verweist der Privatgutachter auf BGE 129 III 35, wonach die Zustellung von nicht periodisch erscheinenden Zeitungen zwar einen "service postal", jedoch keinen "service universel" darstelle. Der Ausschluss von Expresssendungen aus dem Universaldienst gemäss Art. 29 Abs. 8 VPG habe keine Bedeutung für die Auslegung von Art. 92 Abs. 1 BV. Die letztere Bestimmung sei lediglich eine kompetenzzuweisende Norm. Der Inhalt des Postdienstes müsse daher gesetzlich festgelegt werden. Er kommt zum Schluss, dass Art. 92 Abs. 1 BV objektiv und zeitgemäss ausgelegt werden müsse und Essenslieferungen sowie Warenlieferungen nach Hause nicht ausschliesse. Art. 92 BV stelle kein Hindernis dafür dar, die Lieferung von Mahlzeiten oder Waren nach Hause den Normen zu unterwerfen, die die Postdienste regeln würden. Erst in Anwendung dieser Vorschriften sei zu beurteilen, ob die Tätigkeit einer besonderen Regelung unterliege (oder nicht).

6.2 In ihrer Replik verweist die Beschwerdeführerin ihrerseits auf ein Kurzgutachten von Prof. Dr. Y. _____ vom 19. Juni 2024 (vgl. Beschwerdebeilage 13 [nachfolgend: Kurzgutachten Y. _____]). Der Privatgutachter stellt sich auf den Standpunkt, er habe in seinem ersten Privatgutachten vom 22. September 2022 (Beschwerdebeilage 5 [nachfolgend: Privatgutachten Y. _____ oder Privatgutachten]) gefolgert, dass die herrschende Lehre und Praxis seit jeher einen Gemeinwohlbezug zu den Postdiensten hergestellt hätten, und zwar immer bezogen auf Art. 92 Abs. 1 und 2 BV (vgl. Privatgutachten Y. _____, Rz. 7 ff.). Es treffe also nicht zu, dass Art. 92 Abs. 1 BV eine nach Ermessen des Bundesgesetzgebers festzulegende Bundeskompetenz regle und innerhalb dieser Kompetenz ein Grundversorgungsauftrag bestehe, der keinen Bezug zum Umfang der Postdienstleistungen habe. Dies ergebe sich insbesondere aus den mehrfachen Nachweisen, dass Art. 92 Abs. 1 BV nicht den ganzen

Warentransport umfassen dürfe, was nach Lesart der Vorinstanz nicht ausgeschlossen wäre, weil die Post in all diesen Bereichen tätig sein könnte. Viel deutlicher als in der Botschaft vom 20. Dezember 1982 über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (Teilrevision der Bundesverfassung; BBl 1983 I 941 ff.) könne man es nicht festhalten (Privatgutachten Y._____, Rz. 12): Art. 36 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (AS 1 1; aBV) bietet "keine Handhabe zur Einführung eines Güterverkehrsmonopols [...], das über die übliche Paketbeförderung hinaus gehen würde." Der Gesetzgeber habe diese Grenze bisher immer respektiert.

Zum Privatgutachten X._____ sei noch festzuhalten, dass dessen Aussagen nicht zwingend im Widerspruch zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und seiner Auffassung stünden. Auch er halte fest, dass "das Verhältnis zwischen verfassungsrechtlicher Kompetenz und gesetzlicher Konkretisierung [umstritten]" sei. Wollte der Gesetzgeber Essenslieferungen gestützt auf Art. 92 BV regeln, wäre eine solche Entscheidung schon unter Art. 190 BV verbindlich. Im Privatgutachten X._____ werde ausgeführt, dass die verfassungsrechtliche Ausgangslage eine zurückhaltende Interpretation des Gesetzes nahelege. Diese Überlegungen würden nicht in Frage gestellt. Es sei nicht klar, was die Vorinstanz aus BGE 129 III 35 ff. ableite. Gemäss Regeste des Urteils gehöre die Beförderung von nicht abonnierten Zeitungen nicht zu der von der Post obligatorisch zu erbringenden Grundversorgung (Universaldienst), sondern zu den Dienstleistungen, welche die Post erbringen könne, grundsätzlich aber nicht erbringen müsse (Wettbewerbsdienste). Bei den Wettbewerbsdiensten sei die Post gleich zu behandeln sei wie ihre private Konkurrenz. Dieser Unterscheidung sei im Privatgutachten Y._____ und vom Bundesverwaltungsgericht durchaus Rechnung getragen worden. Es sei unbestritten, dass Express- und Kurierdienstleistungen vom Gesetz erfasst würden und damit Postdienstleistungen sein könnten. Es ergebe sich aus den Revisionen der Postgesetzgebung, dass Express- und Kurierdienstleistungen nicht über den Geltungsbereich der Postgesetzgebung von 1997 ("Schnellpostsendungen") hinausgingen. Die Rückführung der Express- und Kurierdienstleistungen in den Geltungsbereich des Gesetzes habe wettbewerbliche Gründe gehabt, nämlich den Schutz der Post vor unlauterer Konkurrenz durch Private, aber nicht die Einrichtung einer allgemeinen Marktordnung. Aus den Ausführungen der Vorinstanz werde nicht klar, aus welchem Grund diese Herleitung fehlerhaft sein solle. Nichts anderes ergebe sich aus der Zweckbestimmung des Postgesetzes. Genau diese wettbewerbliche Komponente – die Post solle in ihren Angeboten nicht unlauter unterboten werden – halte auch die Zweckbestimmung des Postgesetzes fest.

Dieser indirekte Gemeinwohlbezug sei der Hintergrund der Regelung von Express- und Kurierdienstleistungen. Die freie Marktwirtschaft sei die Regel, die staatliche Intervention die begründungspflichtige Ausnahme. Im Bereich von Essenslieferungen – und abgesehen davon auch von Stückgutlieferungen – bestehe eine freie Marktwirtschaft. Natürlich könnte eine staatliche Regelung (etwa unter dem Lebensmittelrecht des Bundes oder dem kantonalen Gastwirtschaftsrecht) gerechtfertigt sein, etwa, um Vergiftungen der Kundinnen und Kunden zu vermeiden (Gesundheitsschutz). Das sei aber nicht Sache der Postgesetzgebung und vom Bundesgesetzgeber nie beabsichtigt worden. Die Sicherstellung einer "vielfältigen, preiswerten und qualitativ hochstehenden" (Art. 1 Abs. 2 PG) Essenslieferung falle nicht in die Verantwortung der Vorinstanz. Mit einer (künstlichen) Trennung von Art. 92 Abs. 1 und 2 BV bleibe die Vorinstanz auch eine Erklärung schuldig, weswegen der Postmarkt reguliert werden solle, wenn nicht aus wettbewerblichen Überlegungen im Interesse gleich langer Spiesse für die Post. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung (Art. 94 BV) sei nicht die Vorinstanz für den Wettbewerb zuständig, sondern die Privatwirtschaft.

6.3 Im Ergänzungsgutachten vom 16. August 2024 hält der Privatgutachter X._____ im Wesentlichen an seinen Ausführungen vom 15. April 2024 fest.

6.4 In ihren weiteren Eingaben halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen ebenfalls an ihren Ausführungen fest.

6.5 Soweit die Vorinstanz verschiedentlich mit Nachdruck ihren Unmut über die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Essenslieferungen zum Ausdruck bringt, kann im Wesentlichen auf das amtlich publizierte Urteil BVGE 2024 II/2 verwiesen werden. Dass die Grundversorgung und das Postwesen zwei verschiedene Begriffe sind, ist diesem Urteil ohne weiteres zu entnehmen (BVGE 2024 II/2 E. 6.8.1 Satz 2). Daran vermögen auch die Ausführungen der Vorinstanz und des Privatgutachters X._____ aus nachfolgenden Gründen nichts zu ändern. Das neue Kurzgutachten Y._____ bestätigt einerseits, dass die herrschende Lehre und Praxis seit jeher einen Gemeinwohlbezug zu den Postdiensten hergestellt haben, und zwar immer bezogen sowohl auf Art. 92 Abs. 1 und Art. 92 Abs. 2 BV. Andererseits bekräftigt es, dass kein Widerspruch zum Privatgutachten X._____ besteht, zumal das Verhältnis zwischen verfassungsrechtlicher Kompetenz und gesetzlicher Konkretisierung umstritten ist. Wollte der Gesetzgeber Essenslieferungen gestützt auf Art. 92 BV regeln, wäre eine solche Entscheidung schon unter Art. 190 BV verbindlich.

Im Kurzgutachten Y. _____ wird zu Recht ausgeführt, dass die verfassungsrechtliche Ausgangslage eine zurückhaltende Interpretation des Gesetzes nahelege. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend ist der Leistungsauftrag der Post bereits von Verfassung wegen mit dem Gemeinwohl verknüpft. An der verfassungskonformen und damit engen Auslegung des Begriffs der Express- und Kurierdienste ist festzuhalten. Unter Berücksichtigung einer verfassungs- und gesetzeskonformen Interpretation des Postgesetzes sind daher Essenslieferungen nicht als Postsendungen zu qualifizieren sind, sondern vielmehr dem Waren- und Stückguttransport zuzurechnen (BVGE 2024 II/2 E. 7). Gleichzeitig ist der Vorinstanz aber insofern beizupflichten, dass dem Gesetzgeber ein massgeblicher Gestaltungsspielraum zu belassen ist, zumal diffizile Abgrenzungen zu treffen sind, die kaum abschliessend auf Verfassungsebene angesiedelt werden können (vgl. MARKUS KERN, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl. 2025, Rz. 5 zu Art. 92 BV). Ob der Gesetzgeber diese Abgrenzung im Einzelfall vorgenommen hat, ist wiederum eine Auslegungsfrage. Bei mehreren möglichen Lösungen ist eine Bestimmung verfassungsbezogen auszulegen (vgl. zur verfassungsbezogenen Auslegung E. 7.2.2 hiernach).

6.6 Zusammenfassend war und ist der Leistungsauftrag der Post von Verfassung wegen mit dem Gemeinwohl verknüpft. Somit ist der Begriff der Express- und Kurierdienste eng auszulegen. Essenslieferungen sind daher rechtsprechungsgemäss nicht als Postsendungen zu qualifizieren. Gleichzeitig wird dem Gesetzgeber ein massgeblicher Gestaltungsspielraum überlassen.

7.

Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin in *sachlicher* Hinsicht unter Art. 4 Abs. 1 PG fällt. Zunächst ist auf die Abgrenzung von *Stückgütern* und *Postsendungen* einzugehen.

7.1

7.1.1 Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, dass als Postsendung in Form von Paketen nach Art. 2 Bst. d PG adressierte Sendungen von mehr als 2 cm Dicke bis zu einem Gewicht von 30 kg gälten. Es sei nicht von Belang, welche Waren von einer Postdiensteanbieterin befördert würden, soweit sich die Sendungen postalisch mit den in der Branche üblichen technischen Hilfsmitteln befördern liessen. Die von den Händlern auf der Uber Eats-App angebotenen Produkte seien unter

anderem frisch zubereitete Gerichte, Getränke, Lebensmittel sowie weitere Güter des täglichen Bedarfs. Bei den Sendungen handle es sich um Einzelstücke, die in den allermeisten Fällen weniger als 30 kg wögen und somit von einer Person verarbeitet werden könnten. Meistens würden für den Transport isolierende Tragtaschen mit separaten Abteilen zum Einsatz kommen, um die Lebensmittelsicherheit zu gewähren und wegen der unterschiedlichen Temperaturanforderungen der Waren. Die Aufzählung der ausgeschlossenen Gegenstände und die geregelten Verantwortungen der Händler als Versender entsprächen im Wesentlichen der Praxis weiterer Postdiensteanbieterinnen. Bezüglich ihres Gewichts und der physischen Eigenschaften erfüllten somit die gelieferten Sendungen die Kriterien einer Paketsendung. Bei dem vom Postmarkt ausgeschlossenen Stückguttransport seien Sendungen gemeint, die sich zwar ähnlich wie die Postsendungen am Stück transportieren liessen, sich jedoch wegen ihren physischen Eigenschaften nicht zur postalischen Verarbeitung eigneten. Stückgüter würden in der Regel wegen ihres höheren Gewichts oder ihrer sperrigen Grösse den Einsatz von zusätzlichen Hilfsmitteln verlangen, wie Fahrzeuge mit Hebebühnen oder ein Zwei-Personen-Handling. Die beförderten Sendungen seien keineswegs besonders sperrig oder schwer, sie würden sich damit klar von den im Transportgewerbe transportierten Stückgütern unterscheiden. Bezüglich der Prozesse gelte es auch zu präzisieren, dass Stückgüter nicht zwingend im Rahmen von Direktfahrten transportiert würden. Sortierungen und Zwischenlagerungen kämen insbesondere im Teilladungsverkehr immer wieder vor.

7.1.2 Die Beschwerdeführerin rügt, dass das Gesetz den Begriff der "Paketsendung" nicht verwende. Der Begriff des Pakets werde somit über denjenigen der Postsendung definiert. Der Begriff des Pakets sei denn auch offensichtlich nur deswegen legaldefiniert worden, um die von der Schweizerischen Post zu erbringende Grundversorgung zu umschreiben. Für die Festlegung des Anwendungsbereichs des Postgesetzes in Bezug auf andere Postdiensteanbieterinnen als die Schweizerische Post sei der Begriff demgegenüber unerheblich. Dies sei aus der Gesetzessystematik deutlich ersichtlich. Sowohl das Postgesetz als auch die Postverordnung verwendeten den Begriff des Pakets ausschliesslich im Zusammenhang mit der Grundversorgung. Gemäss der Botschaft zum Postgesetz seien unter dem Stückguttransport Transporte zu verstehen, "bei denen in der Regel für jede Ladung ein Frachtschein mitgeführt und die einzelne Ladung – ausgeschrieben nach dem jeweiligen Empfänger – transportiert wird". Gemäss Duden sei ein Stückgut ein "als Einzelstück zu beförderndes Gut" und nicht etwa ein "am Stück" zu transportierendes Gut. Die Botschaft setze

Sendungen über 30 kg und Stückgüter nicht gleich, sondern behandle sie als separate Kategorien. Für die Stückgüter sehe sie überdies kein Mindestgewicht vor. Dasselbe ergebe sich schliesslich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die über die Uber Eats-App bestellten Waren seien Einzelstücke mit einem elektronischen, auf der Uber Eats-App abrufbaren Frachtschein, die direkt zum jeweiligen Besteller der Waren transportiert würden. Ihre Lieferpartner erhielten die Waren von den Warenanbietern (Händlern) und führen damit zu den bestellenden Endkunden. Der Umstand, dass gelegentlich mehr als eine Bestellung durch denselben Lieferpartner befördert werde, spreche nicht gegen den Stückgütertransport, da die einzelnen Lieferungen in diesem Fall nach dem jeweiligen Empfänger ausgeschieden seien. Dies sei möglich, weil maximal drei Bestellungen auf einmal transportiert würden. Überdies bestünden in den von den Lieferpartnern verwendeten wärmeisolierenden Tragtaschen verschiedene Abteile, in denen die nach Empfängern ausgeschiedenen Bestellungen transportiert werden könnten. Weil die von ihr bzw. ihren Lieferpartnern beförderten Waren nicht mit anderen Waren vermischt, sondern vielmehr ausgeschieden nach den jeweiligen Empfängern transportiert würden, handle es sich dabei um Stückgüter. Da Stückgüter nicht vom Postgesetz erfasst seien, lägen keine Postsendungen vor.

7.1.3 Die Vorinstanz entgegnet, sie habe nie behauptet, dass der Begriff Paketsendung im Postgesetz enthalten sei. Zur Prüfung ob die Produkte für die postalische Beförderung geeignet seien, habe sie das Gewicht der Sendungen berücksichtigt und ebenfalls geprüft, ob die Lieferungen besondere Hilfsmittel erforderten, die im Bereich der Postdienste unüblich seien. Sie gehe davon aus, dass der Ausschluss von Essenslieferungen von den Postsendungen die Beförderung anderer Lebensmittel nicht vom Bereich der Postdienste ausschliesse. Dafür sei das Augenmerk auf die Beförderungsbedingungen der früheren Post- Telefon- und Telegrafien-Betriebe (PTT) zu legen. Dementsprechend stelle die Post heute noch gekochte Mahlzeiten zu. Im Unterschied zu den nicht meldepflichtigen Essenslieferungen müssten diese Inhalte in der Regel vor dem Verzehr aufgewärmt werden. Die von der Beschwerdeführerin ebenfalls gelieferten Güter des täglichen Bedarfs wie Getränke, haltbare Nahrungsmittel und Kosmetik müssten nicht innert kürzester Zeit konsumiert werden. Sie enthielten keine stark riechenden oder auslaufenden Inhalte. Diese Güter des täglichen Bedarfs würden dabei als Standardpaket oder als Kurierdienst im Rahmen einer schnelleren Zustellung befördert. Die Massgeblichkeit der physischen Eigenschaften einer Sendung für die Qualifikation als Postsendung sei historisch belegbar. In der Botschaft zum aktuellen Postgesetz

habe der Bundesrat ebenfalls ausgeführt, dass dessen Geltungsbereich einerseits durch die Prozesse und andererseits durch die Produkte definiert sei. Ähnlich werde der Begriff "Pakete" in der EU-Postgesetzgebung definiert und begründet. Die von der Postgesetzgebung erfassten Postsendungen seien in Wirklichkeit breiter gefasst als die Dienstleistungen der Grundversorgung mit Postdiensten. Wichtige Angebote des Postwesens könnten ohne Verpflichtungen zur Grundversorgung vom Markt erbracht werden. Das aktuelle Postgesetz, die Ausführungserlasse und die Materialien beinhalteten keine weiteren Bestimmungen oder Kriterien zur Konkretisierung der Marktabgrenzung zwischen den Postdiensten und dem Stückguttransport oder weiteren nicht postalischen Warentransporten. Im Postverkehrsgesetz von 1924 seien die schwereren Sendungen der PTT-Betriebe während einiger Jahre als "Stücksendungen", die leichteren Stücke als "Poststücke" und die schweren als "Frachtstücke" bezeichnet worden. In der Botschaft zum Postorganisationsgesetz sei präzisiert worden, dass die Beförderung von Stückgütern ebenfalls eine Dienstleistung des Postwesens sei, soweit sie einen Bezug zur traditionellen Paketbeförderung habe. Bei den Stückgütern wie bei den Postsendungen handle es sich um Einzelstücke, die je nach Dienstleistungsart abgeholt, sortiert, transportiert und geliefert würden. In der Regel würden Postsendungen ebenfalls einzeln befördert und einzeln an den jeweiligen Empfänger zugestellt. Mehrpaket- oder Mehrbriefsendungen, die vom Versand bis zur Zustellung an den Empfänger zusammen befördert würden, seien weniger verbreitet und kämen eher bei Kurierdiensten vor. Nach dem Duden handle es sich bei einer Postsendung um "eine von der Post zu befördernde, beförderte Sendung". Diese Bedeutung habe in der Vergangenheit bestenfalls mit den europäischen Postgesetzgebungen übereingestimmt, als die Postsendungen noch grossmehrheitlich von staatlichen Monopolbetrieben befördert worden seien.

Stückgüter würden im sogenannten Teilladungsverkehr auch konsolidiert, mithin zusammen mit Sendungen von weiteren Versenderinnen und Versendern befördert. Stückgüter könnten aber auch im Rahmen von Direktfahrten im Komplettladungsverkehr transportiert werden. In diesem Fall werde das für den Transport eingesetzte Transportmittel vollständig durch den Versender beansprucht. Der Austausch mit Branchenvertreterinnen und -vertretern habe aufgezeigt, dass zusätzlich zum Gewicht auch das Format einer Sendung eine entscheidende Rolle für die postalische Beförderung spiele. So könnten sperrige Sendungen, die zwar weniger als 30 kg wögen, nicht postalisch verarbeitet werden und seien dementsprechend als Stückgüter und nicht als Postsendungen zu qualifizieren. Das

Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines "Frachtscheins" taue in der Praxis nur bedingt für die Marktabgrenzung zu den Postdiensten. So seien im internationalen Paketverkehr Frachtbriefe heutzutage eine Voraussetzung. Zudem seien Stückgutsendungen im inländischen Verkehr oft ähnlich wie Postsendungen adressiert, indem Angaben zum Empfänger auf den Einzelstücken ersichtlich seien und ein Lieferschein beiliege. Im internationalen Strassengüterverkehr müsse dagegen (ausser für grenzüberschreitende Beförderungen nach den Bestimmungen internationaler Postübereinkommen) ein Frachtbrief mitgeführt werden. Private Postdienstanbieterinnen, die keinem internationalen Postübereinkommen unterstellt seien, seien für internationale Sendungen z.T. verpflichtet, Frachtscheine für ihre Postsendungen zu erstellen. Das von der Postgesetzgebung ausgeschlossene Transportgewerbe betreffe viel mehr Transportfirmen, die hauptsächlich schwere Fahrzeuge wie Lastwagen einsetzen würden, die Güter über längere Distanzen transportierten und in der Regel wesentlich höhere Preise für die Transporte verlangten. Die Beschwerdeführerin befinde sich nicht im Wettbewerb mit den bekannten Namen des schweizerischen Stückguttransportes bzw. Transportgewerbes. Vielmehr seien sie Konkurrentinnen der Essenslieferanten (wie "eats.ch") und Kurierfirmen im städtischen Warenverkehr, die Güter innert kürzester Zeit zu den Empfängerinnen und Empfänger transportierten.

7.1.4 Die Beschwerdeführerin repliziert im Wesentlichen dahingehend, dass sich fast alle durch sie in der Schweiz beförderten Bestellungen an Restaurants, Spirituosenfachhändler, Lebensmittelhändler und Händler von kulinarischen Spezialitäten richten würden. Es gebe einen Grund, wieso die von ihr angebotenen Dienste nach wie vor unter der Marke "Uber Eats" vertrieben würden, womit ausdrücklich auf Essenslieferungen Bezug genommen werde. Entsprechend sei ihre Situation vergleichbar mit derjenigen der Uber Portier B.V. Getränke zähle das Bundesverwaltungsgericht offenbar zu den Essenslieferungen. Auf den Inhalt komme es bei der Abgrenzung nicht an. Güter des täglichen Gebrauchs könnten als Postdienst qualifiziert werden, wenn kein Stückguttransport vorliege, die beförderten Waren adressiert seien und ausserdem den gesetzlich definierten postalischen Prozess durchliefen. Massgebend sei nicht das Tätigkeitsfeld der Schweizerischen Post. Andernfalls wären die vom Postkonzern über die Livesystem-Gesellschaften erbrachten Dienstleistungen zur Vermarktung von digitaler Aussenwerbung oder die über die Klara Business AG erbrachten Buchhaltungsdienstleistungen solche Postdienste. Üblicherweise würden dutzende (oder sogar hunderte) Sendungen gleichzeitig auf einmal befördert und vermischt. Sofern Sendungen einzeln ausgeschieden

transportiert würden, handle es sich dabei nicht um Postsendungen, sondern um Stückgüter.

7.1.5 Duplicando hält die Vorinstanz im Wesentlichen daran fest, dass Lieferungen des täglichen Bedarfs keine Essenslieferungen seien. Sie würden weder stark riechen noch auslaufen und seien von der postalischen Beförderung nicht ausgenommen. Ähnlich zu den Postsendungen würden Stückgüter teilweise gebündelt. An Umschlagplätzen würden Stückgüter sortiert. Im Strassengütertransport unterscheide die Wettbewerbskommission (WEKO), in Anlehnung an die Praxis der EU-Kommission, den Gütertransport auf der Strasse nach der Last bzw. nach der Beladung des Lastwagens. Direktfahrten vom Absender zum Empfänger seien somit keine typischen Dienstleistungen des Stückgutverkehrs. Offensichtlich verliere die Nachricht ihren geheimen Charakter, wenn der Urheber sich dafür entscheide, sie für alle zugänglich zu machen, was z.B. bei einer Übertragung über Radio oder Fernsehen oder bei der Einrichtung einer Website der Fall sei. Daher sei der Versand einer Postkarte, einer Zeitung oder auch die Lieferung von Weinflaschen oder Lebensmitteln nicht geheim, da der materielle bzw. ideelle Inhalt eindeutig identifizierbar sei.

7.1.6 Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen im Wesentlichen daran fest, es sei unzutreffend, dass Postsendungen einzeln befördert würden. Selbst wenn dies zuträfe, wäre dies mangels Vorliegens von Postsendungen irrelevant. Die Praxis der WEKO sei für die Auslegung des Postgesetzes unerheblich. Diese wende das Kartellgesetz an. Wenn man dieses im vorliegenden Zusammenhang bemühe, dann wohl am ehesten dafür, dass die von ihr angebotenen Lieferdienstleistungen aus Sicht sowohl der auf der Uber Eats-App registrierten Händler als auch der Konsumenten nicht durch herkömmliche Postdienste substituiert werden könnten, wie sie die Schweizerische Post anbiete. Dies spreche, wenn schon, dafür, dass es sich bei ihren Lieferdienstleistungen eben nicht um Postdienste handle.

7.1.7 In ihren weiteren Eingaben halten die Parteien im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

7.2

7.2.1 Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des wahren Sinngehalts einer Gesetzesbestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm (grammatikalische Auslegung). Ist der Wortlaut nicht klar oder

bestehen Zweifel, ob ein scheinbar eindeutiger Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung). Dabei befolgt die Rechtsprechung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (vgl. BGE 145 III 63 E. 2.1, BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 143 II 268 E. 4.3.1, jeweils m.H.; vgl. ferner Urteil des BVGer A-1972/2021 vom 18. Januar 2023 E. 7.2.7).

7.2.2 Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahelegen. Bleiben letztlich mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (sog. verfassungskonforme bzw. verfassungsbezogene Auslegung; vgl. zum Ganzen BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 135 I 161 E. 2.3; Urteil des BVGer A-322/2018 vom 28. Januar 2019 E. 3.5; ERNST KRAMER, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl. 2024, S. 116 f.; je m.H.).

7.3

7.3.1 Vorab ist auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin einzugehen, wonach der Begriff des Pakets gemäss Art. 2 Bst. d PG nur für die Grundversorgung gelte. Aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 PG geht hervor, dass nur Postdienste meldepflichtig sind. Nach der Legaldefinition bedeutet Postdienste das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen von *Postsendungen* (Art. 2 Bst. a PG). Postsendungen sind adressierte Sendungen in der endgültigen Form, in der sie von einer Anbieterin von Postdiensten übernommen werden, namentlich von Briefen, *Paketen* sowie Zeitungen und Zeitschriften (Art. 2 Bst. b PG). *Pakete* sind definiert als "Postsendungen von mehr als 2 cm Dicke bis zu einem Gewicht von 30 kg" (Art. 2 Bst. d PG). Dass die Legaldefinitionen nicht für die Meldepflicht gälten, geht aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 PG nicht hervor. Auf weitere Bestimmungen des Postgesetzes kommt es beim klaren Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 PG nicht an, da sie nicht die Meldepflicht beschlagen und darum keine triftigen Gründe ersichtlich sind, vom klaren Wortlaut abzuweichen.

7.3.2 Als nächstes sind die unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 4 Abs. 1 PG zu behandeln. Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 PG ist insofern nicht eindeutig, als er keine Aussage zur Abgrenzung zwischen den vom Postgesetz erfassten Kurier- und Expressdiensten sowie den nicht dem Postgesetz unterstellten Stückgut- und Warentransporten macht. Die Begriffe des Stückguts sowie der Kurier- und Expresssendungen werden in der Botschaft erwähnt (Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5210), sind jedoch im Postgesetz nicht definiert (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post [Postorganisationsgesetz, POG, SR 783.1]; auf Verordnungsstufe die Erwähnung von "Express- und Kurierpostsendungen" in Art. 29 Abs. 8 VPG; vgl. ferner altrechtlich Art. 23 des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924, BBl 1924 III 486, S. 492 f.).

7.3.3 Verwaltungsverordnungen (auch Weisungen, Richtlinien etc.) dienen einer einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung durch die Verwaltung. Sie stellen Meinungsäusserungen der Verwaltung über die Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen dar (BGE 146 I 105 E. 4.1, BGE 128 I 167 E. 4.3 und 121 II 473 E. 2b). Von Verfügungen, die in Übereinstimmung mit einer Verwaltungsverordnung ergangen sind, weichen die Gerichte nicht ohne triftigen Grund ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen, da eine einheitliche und rechtsgleiche Handhabung der Verwaltungspraxis sichergestellt werden soll (vgl. BGE 146 I 105 E. 4.1; Urteil des BVGer A-4366/2020 vom 18. Mai 2021 E. 6.9 m.H.).

7.3.4 In diesem Zusammenhang ist der Leitfaden über die Meldepflicht und die Abgrenzung des Postmarkts der Vorinstanz erhellend. Bei Abgrenzungsschwierigkeiten zu weiteren, nicht postalischen Transportdienstleistungen berücksichtigt die Vorinstanz in ihrer Beurteilung auch das Format der Sendungen. Besonders grossformatige Sendungen, die im Prinzip ein "Zwei-Mann-Handling" und/oder technische Hilfsmittel erforderten, würden von Postdienstleisterinnen nicht angenommen und gälten demnach grundsätzlich nicht als Postsendung. Die Maximalmasse für Postsendungen würden von den einzelnen Anbieterinnen selbst definiert. Adressierte Sendungen mit Längen bis 200 cm und einem Gurtmass ($2 \times \text{Höhe} + 2 \times \text{Breite} + \text{längste Seite}$) von höchstens 300 cm gälten jedoch als Postsendung, sofern sie nicht mehr als 30 kg wögen (PostCom, Leitfaden über die Meldepflicht und die Abgrenzung des Postmarkts [nachfolgend: Leitfaden PostCom], S. 5, < <https://www.postcom.admin.ch/de/postmaerkte/>

meldepflicht/allgemeine-informationen >, zuletzt besucht am 29. Mai 2026).

Diese Aufstellung deutet jedenfalls daraufhin, dass vorliegend nicht ein klassischer Fall eines Stückgut- bzw. Warentransports vorliegt. Sie deckt sich im Übrigen auch mit den von der Vorinstanz erwähnten Ausführungen von Branchenvertretern, wonach sperrige Sendungen, die zwar weniger als 30 kg wögen, nicht postalisch verarbeitet würden und dementsprechend als Stückgüter und nicht als Postsendungen zu qualifizieren seien.

7.3.5 Der Begriff "Stückgut" bedeutet nach dem Online-Wörterbuch Duden "als Einzelstück zu beförderndes Gut" (< www.duden.de/rechtschreibung/-Stueckgut >, zuletzt abgerufen am 15. Mai 2026). In der Lehre wird der Begriff unterschiedlich verwendet (vgl. HANS-PETER ZIEGLER, Die Beförderungspflicht der Bahnen unter besonderer Berücksichtigung des Stückgutproblems, Diss. St. Gallen 1975, Winterthur 1976, S. 57: "Analog gelten auch für Strassentransporte alle diejenigen Güter als Stückgüter, die ein Transportfahrzeug kapazitätsmässig nicht auslasten können."; FRANZ GERBER/CHRISTIAN HIDBER, Potential- und Verteilungsmodelle für den schweizerischen Stückgutverkehr nach Regionen, Zürich 1977: "Als Stückgut gelten für die Bahn Schnellgut-, Eilgut- und Frachtgutsendungen; für die Strasse alle Sendungen deren Gewicht 2 Tonnen nicht überschreitet."; vgl. MICHAEL HOCHSTRASSER, Der Beförderungsvertrag: Die Beförderung von Personen und Gütern nach schweizerischem Recht und im Vergleich mit ausgewählten internationalen Übereinkommen, Habil. Zürich 2013, Zürich 2015 Fn. 435 [Rz. 189]: "'Stückgut' bezeichnet eine einzelne Ladungseinheit (...)"; vgl. ferner TIMM GUDEHUS, Transportsysteme für leichtes Stückgut, Düsseldorf 1977, S. 11).

7.3.6 Essenslieferungen beziehungsweise deren Vermittlung sind nicht als Postsendungen zu qualifizieren, sondern vielmehr dem (nicht vom Postgesetz erfassten) Waren- und Stückguttransport zuzurechnen (BVGE 2024 II/2 E. 7). In sachverhaltlicher Hinsicht ist erstellt, dass es sich bei den von der Beschwerdeführerin beförderten Waren nicht nur um Essenslieferungen und Getränke, sondern auch um Kosmetik und Produkte des täglichen Bedarfs handelt. Bei den Akten befindet sich ein Screenshot, der belegt, dass sich gewöhnlich verpackte Produkte eines Supermarkts darunter befinden (vgl. Vorakte 8; z.B. Vorratswaren wie Zucker, Salz, Ketchup, Mehl, Senf, Kaffee, Honig, Konfitüre, Pasta und Pesto sowie Haushaltsartikel und Kosmetik). Die von der Beschwerdeführerin beförderten Waren gemäss Screenshot erfüllen in der Regel die Voraussetzungen an ein Paket als

Postsendungen von mehr als 2 cm Dicke bis zu einem Gewicht von 30 kg. Mithin handelt es sich um Postsendungen von mehr als 2 cm Dicke bis zu einem Gewicht von 30 kg. Selbst wenn dies im Einzelfall nicht der Fall sein sollte, so wären diese von ihrer Art her als Postsendungen aufzufassen, da es sich – nebst den von vornherein nicht unterstellten Essenslieferungen – um üblicherweise von Postdienstanbieterinnen transportierte Waren, wie Kosmetik oder Pasta, handelt und Art. 2 Bst. b PG die Kategorien nicht abschliessend aufführt ("namentlich").

Um nicht vom Postgesetz erfasste Stückgüter bzw. nicht davon erfassten Warentransport handelt es sich dagegen nicht, auch wenn Bestellungen getrennt voneinander in separaten Abteilen transportiert werden, wie sich nachfolgend unter den weiteren Auslegungselementen zeigen wird. Dazu passt unter grammatikalischen Gesichtspunkten auch, dass weder eine übliche Definition von Stückgütern zutrifft noch Gründe vorliegen, die eine Subsumption dieser Waren als Postsendungen nicht zulassen.

7.3.7 Zusammenfassend ist der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 PG insofern nicht eindeutig, als die Abgrenzung zu Stückgütern bzw. zum Warentransport nicht im Postgesetz enthalten ist. Die von der Vorinstanz beförderten Waren würden jedoch die Voraussetzungen an ein Paket in der Regel erfüllen. Selbst wenn dem nicht so wäre, ist Art. 2 Bst. b PG nicht abschliessend und die von der Beschwerdeführerin beförderten Waren wären, vom Wortlaut her betrachtet, davon erfasst.

7.4

7.4.1 In historischer Hinsicht ist zu beachten, dass die Meldepflicht anstelle der bisherigen Konzessionspflicht trat und für alle Anbieterinnen von Postdienstleistungen eingeführt wurde (vgl. BVGE 2024 II/2 E. 6.8.1 und E. 7.6.1). Nach der Botschaft zum Postgesetz sollte die Meldepflicht die Voraussetzung schaffen, dass alle Marktteilnehmenden mit gleich langen Spiessen tätig sein können (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5198).

7.4.2 Zum Stückguttransport führt die Botschaft zum Postgesetz Folgendes aus (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5210):

"Nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes fällt der sogenannte Stückguttransport. Darunter sind Transporte zu verstehen, bei denen in der Regel für jede Ladung ein Frachtschein mitgeführt und die einzelne Ladung – ausgeschieden nach dem jeweiligen Empfänger – transportiert wird. Im Einzelfall wird die zuständige Behörde zu entscheiden haben,

ob und mit welchen Dienstleistungen ein Unternehmen dem Postgesetz untersteht. Ebenfalls fallen die unadressierten Sendungen nicht in den Geltungsbereich."

7.4.3 An anderer Stelle erläutert die Botschaft zum Postgesetz für die Abgrenzung zu den Postdiensten was folgt (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5213):

"Bei Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der Meldepflichtigkeit eines Unternehmens im Speziellen zu Unternehmen der Logistikbranche ist sowohl die Art der vom Unternehmen beförderten Sendungen (adressierte Postsendung) wie auch der vom Unternehmen durchgeführte Prozess (insbesondere die Sortierung) zu berücksichtigen."

7.4.4 Die Botschaft zum Postgesetz erwähnt für den Stückguttransport als erstes charakterisierendes Merkmal den Frachtschein (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5210). Nach den Feststellungen der Vorinstanz als Fachbehörde sind heutzutage Frachtscheine indessen auch bei Postsendungen, namentlich bei grenzüberschreitenden Sendungen, üblich. Auf diese nachvollziehbaren Ausführungen ist abzustellen. Somit taugen Frachtscheine heutzutage, wenn überhaupt, nur untergeordnet zur Charakterisierung als Stückgut. Als zweites Kriterium wird in der Botschaft aufgeführt, dass die Ladung einzeln und nach Empfänger ausgeschieden transportiert wird. Dies würde zwar insofern auf die Waren der Beschwerdeführerin zutreffen, als diese nach ihren Ausführungen separat und maximal für drei Empfänger transportiert werden. Allerdings geht aus der Botschaft zum Postgesetz auch hervor, dass adressierte Pakete bis 30 kg im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr vom Postmarkt erfasst sind (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5210). Bei den von der Beschwerdeführerin transportierten Waren handelt es sich jedenfalls nicht um schwere Güter, die ohne weiteres dem Stückguttransport zuzurechnen sind. Vielmehr handelt es sich um eine erstmals gerichtlich zu klärende Frage, ob die Beschwerdeführerin der Meldepflicht untersteht. Bei Abgrenzungsschwierigkeiten zu Unternehmen der Logistikbranche ist dabei nach dem Willen des Gesetzgebers sowohl die Art der vom Unternehmen beförderten Sendungen (adressierte Postsendung) wie auch der vom Unternehmen durchgeführte Prozess (insbesondere die Sortierung) zu berücksichtigen (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5213).

7.4.5 Zusammenfassend gilt in historischer Hinsicht, dass bei Abgrenzungsschwierigkeiten zu Unternehmen der Logistikbranche auf die Art der beförderten Sendungen als auch auf die Prozesse abzustellen ist.

7.5

7.5.1 In systematischer Hinsicht fällt ins Gewicht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Überlegungen des Kartellrechts zur Marktabgrenzung auch für das Postgesetz herangezogen werden können, da von der Prämisse der "gleich langen Spiesse" für alle Marktteilnehmenden auszugehen ist (vgl. BVGE 2024 II/2 E. 7). Weitere, neuere Betätigungsfelder der Schweizerischen Post sind selbstredend nicht von Bedeutung, sondern es geht einzig um die Frage, ob die Lieferungen der Beschwerdeführerin mit anderen Kurierdiensten substituierbar sind oder ob es sich dabei um Stückguttransporte handelt. Dabei handelt es sich um (alt)hergebrachte Postdienstleistungen.

7.5.2 Bei der kartellrechtlichen Marktabgrenzung (d.h. unter anderem bei der Fusionskontrolle nach Art. 9 – 11 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 [KG, SR 251] und analog bei der Beurteilung von unzulässigen Wettbewerbsabreden nach Art. 5 f. KG sowie analog bei der Beurteilung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung nach Art. 7 KG: vgl. z. B. Urteile des BVGer B-4003/2016 vom 10. Mai 2022 E. 7.2, B-141/2012 vom 12. Dezember 2022 E. 5.1 und B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 9.3.2) umfasst der sachliche Markt alle Waren oder Leistungen, die von der Marktgegenseite hinsichtlich ihrer Eigenschaften und ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als substituierbar angesehen werden (vgl. Art. 11 Abs. 3 Bst. a der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vom 17. Juni 1996; VKU, SR 251.4).

7.5.3 Gemäss der WEKO gibt es eigene Märkte für Expresssendungen, da sich diese durch Geschwindigkeit und Preis stark von den übrigen Sendungen unterscheiden (vgl. RPW 2020/2, S. 433 ff. Rz. 669 ff., Geschäftskunden Preissysteme für adressierte Briefsendungen; RPW 2018/4, 993 ff., Rz. 57 ff., TNT Swiss Post AG/FedEx Express Switzerland Sàrl). Auch angebotsseitig unterscheiden sich nach den Feststellungen der WEKO die Prozesse aufgrund der notwendigen Geschwindigkeit von Standard- und Express-/Kuriersendungen. Zudem seien andere Wettbewerber im Bereich der Schnellpostsendungen tätig und diese seien vielen der Grosskunden der Post auch bekannt. Die meistbekannten Wettbewerber seien DHL, UPS und Fedex, im Nahbereich würden auch Velokuriere benutzt (RPW 2020/2, S. 433 ff. Rz. 672, Geschäftskunden Preissysteme für adressierte Briefsendungen).

Gestützt auf diese Praxis kam das Bundesverwaltungsgericht unter dem systematischen Auslegungselement im Falle der *Über Portier B.V.* zum Schluss, dass Essenslieferungen bei der kartellrechtlichen Marktabgrenzung des sachlich relevanten Marktes mangels Substituierbarkeit nicht mit Postsendungen (namentlich Express- und Kuriersendungen) gleichzustellen sind (BVGE 2024 II/2). Die vorliegende Situation ist damit aber nicht vergleichbar, da kein Ausschluss der beförderten Waren bei anderen Postdiensteanbieterinnen (z.B. Haushaltswaren und Kosmetik) besteht (vgl. etwa zu den nicht durch die Post transportierten Sendungen, wenn sie offen oder stark übelriechend sind oder eine auslaufende Flüssigkeit beinhalten: BVGE 2024 II/2 E. 7.8.1). Nach den Ausführungen der Vorinstanz stellt die Post CH AG Sendungen etwa von A. _____ zu (vgl. Vernehmlassungsbeilage 3). Auch die Kurierdiensteanbieterin B. _____ AG als Tochtergesellschaft der Post nahm nach den Feststellungen der Vorinstanz Lieferaufträge aus dem Detailhandel entgegen und transportierte dabei eine Vielzahl von Produkten wie Getränke, Lebensmittel oder Pflegeprodukte (vgl. auch Beschwerdebeilage 8). Diese Umstände deuten ebenso daraufhin, dass es sich beim Transport von gewöhnlichen Haushaltsartikeln nicht um einen Stückgut- bzw. Warentransport handelt.

7.5.4 Die Vorinstanz verweist in ihren Ausführungen auch auf die Praxis der WEKO zur Marktabgrenzung für Stückgüter. Die WEKO unterscheidet zwischen den Markt für den Strassentransport LTL ("Less than truck load", Stückgut), den Strassentransport von STL ("semi truck load" or "part load"), den Strassentransport von FTL ("full-truck-load"), den temperaturregulierten Transport von gekühlten und tiefgekühlten Waren sowie den Strassentransport von Gefahrgütern wie folgt (WEKO, RPW 2020/4b, S. 1942, Rz. 205 ff.):

	Verkehrsarten		
	Binnenverkehr	Import-/Exportverkehr	Transitverkehr
Strassen-transport von LTL	Markt für den Strassen-transport von LTL (Stückgut) im Binnenverkehr	Markt für den Strassen-transport von LTL (Stückgut) im Import-/Exportverkehr	Markt für den Strassen-transport von LTL (Stückgut) im Transitverkehr
Strassen-transport von STL	Markt für den Strassen-transport von STL im Binnenverkehr	Markt für den Strassen-transport von STL im Import-/Exportverkehr	Markt für den Strassen-transport von STL im Transitverkehr
Strassen-transport von FTL	Markt für den Strassen-transport von FTL im Binnenverkehr	Markt für den Strassen-transport von FTL im Import-/Exportverkehr	Markt für den Strassen-transport von FTL im Transitverkehr

Temperatur-regulierter Transport für gekühlte und tiefgekühlte Waren	Markt für den Strassen-transport von gekühlten/tiefgekühlten Waren im Binnenverkehr	Markt für den Strassen-transport von gekühlten/tiefgekühlten Waren im Import-/Exportverkehr	Markt für den Strassen-transport von gekühlten/tiefgekühlten Waren im Transitverkehr
Strassen-transport von Gefahrgütern	Markt für den Strassen-transport von Gefahrgütern im Binnenverkehr	Markt für den Strassen-transport von Gefahrgütern im Import-/Exportverkehr	Markt für den Strassen-transport von Gefahrgütern im Transitverkehr

Wie die Vorinstanz zu Recht anführt, handelt es sich bei den durch die Beschwerdeführerin beförderten Waren jedenfalls nicht um LTL im Sinne der Marktabgrenzung durch die WEKO (WEKO, RPW 2020/4b, S. 1942, Rz. 205 ff. m.H. auf die Praxis der EU-Kommission). Nach der Praxis der EU-Kommission erfordert die Beförderung von LTL (Stückgut) eine andere Infrastruktur als die Transporte im FTL, da die Güter nicht wie bei FTL direkt vom Absender zum Empfänger befördert werden, sondern eine komplexere Handhabung benötigen (EU-Kommission, Nr. IV/M.1549 vom 8. Juli 1999, Deutsche Post/ASG, Rz. 11).

7.5.5 Zusammenfassend handelt es sich im hier zu beurteilenden Fall nach der Praxis der WEKO nicht um Stückguttransport. Zudem erweisen sich die beförderten Waren als substituierbar mit denjenigen der Schweizerischen Post und weiteren Anbieterinnen von Postdiensten, namentlich mit Kurier- und Expressdiensten. Dieser Umstand spricht – ausgehend von der Prämisse der "gleich langen Spiesse" – gegen Stückgut bzw. Warentransport und damit für eine Unterstellung unter die Meldepflicht nach Art. 4 Abs. 1 PG.

7.6 Auch unter Berücksichtigung des Postgeheimnisses gemäss Art. 321^{ter} StGB ergibt sich nichts Anderes.

7.6.1 Das Bundesverwaltungsgericht erwog, das Postgeheimnis spreche gegen eine Unterstellung von Essenslieferungen unter das Postgesetz (BVGE 2024 II/2 E. 7.7.6). Vorliegend sind jedoch die Waren in der Regel ohne weiteres erkennbar. Unter diesen Umständen kann aus dem Postgeheimnis nichts für das vorliegende Verfahren abgeleitet werden. Vielmehr kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden.

7.6.2 Hinzu kommt schliesslich, dass eine verfassungsbezogene Auslegung (vgl. E. 7.2.2 hiavor) der massgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe nichts am Ergebnis ändert. Denn die vorliegende Situation unterscheidet sich massgeblich von Essenslieferungen (inkl. Getränken), da die

Beförderungen von gewöhnlichen (nicht verderblichen oder auslaufenden) Waren zu den hergebrachten Postdienstleistungen gehört.

7.6.3 Zusammenfassend lässt sich in systematischer Hinsicht aus dem Postgeheimnis nichts gegen die Unterstellung der beförderten Waren unter die Meldepflicht ableiten.

7.7 Dasselbe wie bei der historischen und systematischen Auslegung hat aus nachfolgenden Gründen auch in teleologischer Hinsicht zu gelten.

7.7.1 Aus den Materialien lässt sich folgern, dass es sich bei der Meldepflicht um Postdienste in Konkurrenz zum Angebot der Post handelt ("gleich lange Spiesse"). Das Postgesetz soll die Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen der Postdienste schaffen (Art. 1 Abs. 3 Bst. b PG). Es bezweckt insbesondere die Vermeidung von unfairer Konkurrenz, d.h. von unlauterem Wettbewerb sowie von unzulässiger Quersubventionierung (vgl. BVGE 2024 II/2 E. 7.6.1). Die heutigen Angebote der Post schliessen zwar den Transport von offenen, stark übelriechenden oder auslaufenden Sendungen sowohl für Geschäfts- als auch Privatkunden aus (vgl. "Anleitung für den Paket-Versand" vom Dezember 2025, < https://www.post.ch/-/media/portal-opp/pl/dokumente/paketversand.pdf?vs=22&sc_lang=de&hash=10993169F975E750CF5AD3A1F5FBE08B >, zuletzt abgerufen am 26. Mai 2026; vgl. die weiteren Hinweise in BVGE 2024 II/2 E. 7.8.1). Aus diesem Grund kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass in teleologischer Hinsicht die Meldepflicht nur Postsendungen erfassen soll, die in Konkurrenz zu den Dienstleistungen der Post stehen (BVGE 2024 II/2 E. 7.8.2).

7.7.2 Vorliegend stehen die nebst Essenslieferungen (inkl. Getränken) beförderten Waren in Konkurrenz zu den Dienstleistungen der Post, namentlich den Kurier- und Expressdiensten. Entsprechend spricht auch das teleologische Auslegungselement für die Unterstellung unter die Meldepflicht.

7.8 Als Zwischenergebnis ergibt sich für den objektiven Geltungsbereich Folgendes: Die Art der Sendung spricht bei den von der Beschwerdeführerin beförderten Waren gegen Stückguttransporte bzw. nicht unterstellte Warentransporte, sondern für Postsendungen.

8.

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist für die Abgrenzung zu Unternehmen der Logistikbranche zum einen auf die Art der Sendung und zum

anderen auf die Prozesse abzustellen. Somit ist als nächstes auf die *Prozesse* der Postdienste (das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen) einzugehen.

8.1

8.1.1 Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, die Beschwerdeführerin biete im Rahmen ihrer Lieferdienste das Abholen und Zustellen von Gütern über kurze Strecken von höchstens wenigen Kilometern an, die von den Händlern an Endkunden verkauft worden seien. Damit entspreche deren Tätigkeit der eines Kurierdienstes, bei welchem Sendungen im Rahmen von Direktfahrten beim Versender abgeholt und anschliessend rasch sowie ohne weitere Prozessschritte dem Empfänger zugestellt würden. Jedes einzelne Element der Wertschöpfungskette bilde einen eigenen Postdienst, insoweit dabei Postsendungen verarbeitet würden. Indessen würden Subunternehmerinnen nach Art. 1 VPG gängig nur einzelne Postdienste erbringen und würden dennoch eine postalische Tätigkeit ausüben. Entsprechend müssten diese die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten, soweit sie mehr als die Hälfte ihres jährlichen Umsatzerlöses mit Postdiensten erzielten. Im Unterschied zu den Anbieterinnen nach Art. 1 Bst. a VPG unterlägen diese jedoch nicht der Meldepflicht, da sie im Gegensatz zu den Anbieterinnen nicht die Gesamtverantwortung für die Erbringung dieser Postdienste gegenüber den Kunden trügen. Für die Meldepflicht sei somit nicht relevant, ob jeder einzelne Postdienst tatsächlich erbracht werde, sondern ob eine Firma die ganze Wertschöpfungskette steuere. Diese Auslegung stimme auch mit der in der Branche weit verbreiteten Praxis überein, nach welcher Grosskunden gewisse Vorleistungen entlang der Wertschöpfungskette selbst erbrächten, wie zum Beispiel Sortierarbeiten oder gar Transporte bis zur Endzustellung. Schliesslich würde die Voraussetzung einer kumulativen Erbringung aller Postdienste sämtliche Anbieterinnen von Kurierdiensten von der Meldepflicht ausschliessen. Mit der neuen Postgesetzgebung sei jedoch explizit eine Aufsicht über die Kurierdienste beabsichtigt worden, bei welcher Postsendungen in Form von Briefen und Paketen befördert würden.

8.1.2 Die Beschwerdeführerin rügt, sie sei nicht meldepflichtig, da die von ihr beförderten Waren nicht angenommen und unbestrittenermassen auch nicht sortiert würden. Wie die Verwendung des Wortes "und" zeige, müssten die verschiedenen in Art. 2 Bst. a PG genannten Elemente der Wertschöpfungskette kumulativ vorliegen. Diese Auslegung werde auch durch den Wortlaut von Art. 1 Bst. a VPG gestützt. Das ergebe sich auch deutlich

aus den Gesetzesmaterialien und decke sich mit den Ausführungen des Erläuterungsberichts des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Postverordnung und lasse sich auch aus dem der Legaldefinition in Art. 2 Bst. a PG inhärenten Abgrenzungszweck folgern. Die Botschaft halte explizit fest, dass bei Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der postgesetzlichen Meldepflichtigkeit eines Unternehmens speziell gegenüber Unternehmen der Logistikbranche "der vom Unternehmen durchgeführte Prozess (insbesondere die Sortierung)" zu berücksichtigen sei. Würde das Abholen, Transportieren und Zustellen allein, also ohne das Annehmen und Sortieren, für die Unterstellung unter das Postgesetz ausreichen, wären ohne Weiteres der gesamte Warentransport und alle erdenklichen Logistikdienstleister erfasst. Dieses Ergebnis stünde im direkten Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Könnte die Vorinstanz für die Unterstellung einer Dienstleistung unter das Postgesetz auf die Teilleistungen des Abholens, Sortierens und Zustellens verzichten, dann unterständen beispielsweise auch solche Unternehmen dem Postgesetz, die Waren auf einem Hafengelände entgegennehmen und in Schiffe verladen würden. Eine Unterstellung solcher Dienstleistungen (etwa von Anbieterinnen von Lagerhallen, Schliessfächern oder Gepäckaufbewahrungsräumen) unter das Postgesetz sei vom Gesetzgeber klarerweise nicht beabsichtigt worden. Das Sortieren ermögliche die Sendungszustellung über weite Strecken zu sehr tiefen Preisen und stelle damit ein zentrales Element der Wertschöpfung im Postwesen dar. Dieses Auslegungsergebnis stehe auch im Einklang mit dem Urteil des BVGer A-4350/2022 vom 3. Januar 2024, wonach das Postwesen in objektiver Hinsicht (und aus verfassungsrechtlicher Perspektive) im Wesentlichen auf hergebrachte Postdienstleistungen begrenzt sei. Damit eine Anbieterin die ganze Wertschöpfungskette steuern könne, müsse diese Wertschöpfungskette auch in Gänze vorliegen.

Weiter trägt sie vor, dass die Verwendung des Begriffs der Postdienste im Postgesetz und in der Postverordnung uneinheitlich sei. Manchmal seien damit einzelne Teilleistungen, manchmal der gesamte postalische Prozess bzw. die gesamte Wertschöpfungskette gemeint. Dies dürfte auf eine Unachtsamkeit des Verordnungsgebers zurückzuführen sein. Ungeachtet der unterschiedlichen Terminologie gingen jedoch sowohl das Gesetz als auch die Verordnung deutlich vom Erfordernis des kumulativen Vorliegens der in Art. 2 Bst. a PG genannten Elemente der Wertschöpfungskette aus. Unbehilflich sei sodann die (unbelegte) Aussage der Vorinstanz, wonach Grosskunden gewisse "Vorleistungen" entlang der Wertschöpfungskette selbst

erbringen würden. Denn damit erkläre die Vorinstanz die Geschäftspraktiken der Rechtsunterworfenen als massgeblich.

Die Botschaft selbst legt nahe, dass Express- und Kurierdienstanbieterinnen dieselben Kriterien wie die übrigen Postdienstanbieterinnen erfüllen müssten, indem sie Express- und Kurierdienste als "Schnellpostdienstleistungen" bezeichne. Diese seien somit ebenfalls Postdienste und hätten entsprechend den Vorgaben von Art. 4 Abs. 1 und Art. 2 Bst. a PG zu genügen. Hierzu passe, dass der Begriff der Express- und Kurierdienste verfassungskonform und damit eng auszulegen sei. Erstens beziehe sich die Passage im Erläuterungsbericht auf die durch die Schweizerische Post zu erbringende Grundversorgung und enthalte keine Aussage zum Geltungsbereich des Postgesetzes. Zweitens lasse sich auch aus der darin enthaltenen Definition nicht ableiten, dass für Express- und Kurierdienste die Kriterien von Art. 4 Abs. 1 und Art. 2 Bst. a PG nicht gälten. Als Express- und Kuriersendungen gälten demnach Brief- und Paketsendungen, welche in der Regel schneller, ausserhalb der ordentlichen Zustellung, in separaten Prozessen und zu höheren Preisen als die von der Grundversorgung erfassten Briefe und Pakete befördert würden. Es seien nur diejenigen Anbieterinnen von Express- und Kurierdiensten nicht meldepflichtig, die die zu versendenden Waren nicht an einer Annahmestelle annehmen oder sie nicht sortieren würden. Es gebe jedoch auch Unternehmen, die Express- und Kurierdienste mit Annahme und Sortierung anböten. Dabei handle es sich insbesondere um grosse, bekannte Unternehmen, die sich die für die Erbringung von Postdiensten erforderlichen Annahmestellen und Sortieranlagen leisten könnten. Die beförderten Sendungen würden dabei nach Format, Verarbeitungsart, Zustellgeschwindigkeit und Zustellort in Sortieranlagen geordnet und von dort zu tausenden, hunderten oder – bei der Feinverteilung in kleinen Ortschaften – dutzenden Sendungen gebündelt und über die lokalen Zustellstellen an die betreffenden Empfänger übermittelt. Die Begriffe der Sortieranlage und der Annahmestelle würden auch in den parlamentarischen Beratungen zum Postgesetz vorkommen. Überdies gehe sie ihre Lieferdienstverträge nicht mit den Absendern, sondern mit den Empfängern ein. Auch aus diesem Grund könnten ihre Lieferdienstleistungen nicht als Postdienste qualifiziert werden.

8.1.3 In Ihrer Vernehmlassung stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass dieselbe Formulierung im Plural mit der Konjunktion "und" vor dem letzten Wort auch für die Legaldefinition des Zahlungsverkehrs in Art. 2 Bst. f PG gewählt worden sei. Dass es sich dabei wegen des Wortes "und" um eine einzige Dienstleistung mit den kumulativen Prozessen

"Einzahlungen", "Auszahlungen" und "Überweisungen" handle, führe offensichtlich zu keinem sinnvollen Ergebnis. Da Sendungen von Privatkunden üblicherweise kaum abgeholt würden, würde die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Voraussetzung der kumulativen Erbringung sämtlicher Postdienste dazu führen, dass alle Einzelsendungen aus dem Geltungsbereich der Postgesetzgebung wegfallen würden, was vom Gesetzgeber offensichtlich nicht beabsichtigt gewesen sei. Die Beschwerdeführerin oder von ihr beauftragte Kurierfahrer würden die Sendungen zur Lieferung beim Händler abholen. Der Händler, der die Waren an den Besteller (Empfänger) auf der Uber-Plattform verkaufe, sei in diesem Fall der Versender, bestimme er doch den Inhalt und die Verpackung der Sendung. Soweit ein Besteller eine Lieferung bei sich zuhause wünsche, mache es keinen Sinn, dass dieser die Sendung gleichzeitig beim Händler abhole oder diese zur Lieferung bei einem Zugangspunkt der Anbieterin abgebe. Das Gleiche gelte für die Versender: Sie bräuchten nicht die Sendung zu einem Zugangspunkt der Lieferantin zu bringen, da diese für die Abholung der Sendung Sorge. Dieses weitere Beispiel aus der Praxis zeige auf, dass die Postdienste herkömmlicherweise nicht kumulativ erbracht würden.

8.1.4 Die Beschwerdeführerin repliziert, dass die Botschaft das Sortieren für einen integralen und nicht optionalen Teil der postalischen Wertschöpfung halte. Namentlich die Sortierung werde als wichtigstes Kriterium zur Abgrenzung des postalischen Prozesses genannt. Das Transportmittel sei für die Qualifikation einer Lieferdienstleistung vollkommen unerheblich. Ausschlaggebend sei, ob die beförderten Waren den postalischen Prozess durchliefen. Gerade bei kleinen Velokurieren dürfte dies, mangels Verwendung von Sortierzentren und Annahmestellen, nicht der Fall sein.

8.1.5 In ihrer Duplik hält die Vorinstanz daran fest, dass Kurier- und Expressdienste analog zu den Schnellpostsendungen im alten Recht auszulegen seien. Das Betreiben von Sortierzentren und Annahmestellen als Voraussetzung der Meldepflicht sei anhand der geltenden Postgesetzgebung und der dazugehörigen Materialien weder nachvollziehbar noch erstellt.

8.1.6 Die Beschwerdeführerin entgegnet im Wesentlichen, würden Stückgüter wie Postsendungen sortiert, würde dies auf eine Auflösung sämtlicher Kategorien hinauslaufen. Sie offeriere verschiedene Videos, woraus ersichtlich sei, dass Postsendungen vermischt würden und demnach nicht nach dem jeweiligen Empfänger ausgeschieden behandelt würden. Die Praxis der WEKO sei irrelevant. Wenn man diese bemühe, dann wohl am ehesten dafür, dass die angebotenen Lieferdienstleistungen – sowohl aus

Sicht der auf der Uber Eats-App registrierten Händler als auch der Konsumenten – nicht durch herkömmliche Postdienste substituiert werden könnten. Massgeblich sei nicht der Begriff des Kurierdienstes, sondern die materiellen im Postgesetz angelegten Kriterien, welche dessen Anwendungsbereich definieren würden. Die Schweizerische Post könne die Kuriersendungen gemäss Vollziehungsverordnung I zum Bundesgesetz über den Postverkehr vom 1. September 1967 (AS 1988 380) auch heute noch erbringen. Dies führe jedoch nicht automatisch dazu, dass es sich dabei um Postdienste handle.

8.1.7 Die Vorinstanz weist in ihren Schlussbemerkungen ebenfalls auf verschiedene Videos hin. Sie verweist zudem auf die Begrifflichkeiten von Uber Freight, einem Tochterunternehmen des Uber-Konzerns, das Stückgut und Paketdienste definiere. Sie ergänzt, dass das Bundesverwaltungsgericht (in seiner Rechtsprechung) unter systematischen Gesichtspunkten geprüft habe, ob die kartellrechtlichen Marktabgrenzung auch für das Postgesetz herangezogen werden könnten.

8.1.8 Mit ihren weiteren Eingaben halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

8.2 Strittig ist, ob die Prozesse nach Art. 2 Bst. a PG (das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen) für Express- und Kurierdienste kumulativ vorliegen müssen, um nach Art. 4 Abs. 1 PG meldepflichtig zu sein.

8.2.1 Der Leitfaden der Vorinstanz über die Meldepflicht und die Abgrenzung des Postmarkts erläutert zu den postalischen Prozessen Folgendes (Leitfaden PostCom, S. 5):

"Die gesetzlich definierten postalischen Prozesse betreffen das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen von Postsendungen (Art. 2 Bst. a PG). Nicht zum Postmarkt gehören weitere Aktivitäten, wie etwa das Verpacken, die Lagerung oder die Verzollung. Postsendungen müssen aber während ihrer Verarbeitung nicht kumulativ alle postalischen Prozesse durchlaufen. In gewissen Fällen kann zum Beispiel die Sendung beim Versender abgeholt werden, in anderen Fällen übergibt der Versender die Sendung der Anbieterin an einem bestimmten Zugangspunkt. Bei Direktfahrten, die bei Kurierdiensten verbreitet sind, fällt der Prozess des Sortierens weg. Die Prozesse Transportieren und Zustellen sind aber für die postalische Verarbeitung von Sendungen unabdingbar. Bei der Analyse der Prozesse muss auch berücksichtigt werden, dass eine einzige Sendung von verschiedenen Firmen verarbeitet werden kann (Anbieterin, Subunternehmerinnen)."

8.2.2 Aus dem Wortlaut von Art. 2 Bst. a PG geht nicht eindeutig hervor, ob alle Prozesse kumulativ erfüllt sein müssen. Zwar steht ein "und", aber ein solches enthält auch Art. 2 Bst. b PG, obschon ausser Zweifel steht, dass Zeitungen und Zeitschriften alternativ zu verstehen sind. Nach Art. 1 Bst. a VPG ist eine Anbieterin eine natürliche oder juristische Person, die Kundinnen und Kunden im eigenen Namen gewerbsmässig alle Postdienste nach Art. 2 Bst. a PG anbietet, unabhängig davon, ob sie die Postdienste selbst erbringt oder Dritte bezieht. Gemäss den Erläuterungen des UVEK muss sie die jeweiligen Postdienste nicht selbst ausführen, sondern kann Dritte beziehen. Sie muss jedoch jedes Element der Wertschöpfung steuern können und trägt gegenüber der Kundschaft die Verantwortung (UVEK, Erläuterungsbericht zur Postverordnung vom 29. August 2012, S. 4 [nachfolgend Erläuterungsbericht des UVEK]). Dasselbe ergibt sich auch aus der Botschaft PG 2010, wonach all diejenigen Anbieterinnen, die gegenüber dem Absender alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten haben bzw. den ganzen Prozess steuern, meldepflichtig sind (Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5212).

8.2.3 Wie es sich bei Postdiensten im Allgemeinen verhält, kann offengelassen werden. Zu den Prozessen der Express- und Kurierdienste machen diese Bestimmungen jedenfalls keine Aussage. Der Erläuterungsbericht des UVEK zu Art. 29 VPG erwähnt, dass als Express und Kuriersendungen adressierte Brief- und Paketsendungen gälten, welche in der Regel schneller, ausserhalb der ordentlichen Zustellung, in separaten Prozessen und zu höheren Preisen als die Sendungen nach Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 befördert würden (Erläuterungsbericht des UVEK, S. 17). Diese Definition stimmt mit der Stossrichtung der altrechtlichen Definition überein. Im alten Recht fand sich der mit den Express- und Kurierdiensten vergleichbare Begriff der "Schnellpostsendungen" (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. a aPG; vgl. ferner Botschaft PG 1996, 1280 f.). Eine Definition findet sich im Verordnungsrecht (vgl. Art. 2 der Postverordnung vom 29. Oktober 1997, aVPG; AS 1997 2461; vgl. zum Ganzen BVGE 2024 II/2 E. 6.8.2 ff.).

8.2.4 Zusammenfassend lässt sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Bst. a PG nicht entnehmen, ob bei Express- und Kurierdiensten alle Prozesse kumulativ erfüllt sein müssen.

8.2.5 In systematischer Hinsicht kann auf das bereits zur Marktabgrenzung und zum Postgeheimnis Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 7.5 hiavor), wonach der Markt für Kurier- und Expresssendungen massgeblich ist. Daran vermag eine verfassungskonforme und damit enge Auslegung nichts

zu ändern (vgl. bereits E. 7.6.2 hiervor). Festzuhalten ist diesbezüglich, dass das Anbieten von Lagerhallen, Schliessfächern und Gepäckaufbewahrungsräumen sowie das Entgegennehmen und Verladen von Waren auf ein Schiff offensichtlich nicht mit der Wertschöpfungskette eines Kurier- und Expressdienstes vergleichbar bzw. substituierbar ist.

8.2.6 In historischer Hinsicht erhellt die Botschaft Folgendes (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5206):

"Neu gilt eine Meldepflicht für alle Anbieterinnen, die unter das Postgesetz fallen. Meldepflichtig ist dabei diejenige Anbieterin, die gegenüber dem Absender alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten hat bzw. den ganzen Prozess steuert. Absender ist derjenige, der über den Inhalt der Sendung verfügen kann. Der sogenannte Konsolidierer kann, je nach Dienstleistung die er anbietet, meldepflichtig sein oder nicht (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 4 neues PG)."

8.2.7 Nach der Botschaft zum Postgesetz ist es hinreichend, dass eine Anbieterin von Postdiensten den ganzen Prozess steuert (Botschaft PG 2010, BBI 2009 5181, S. 5212). Nicht entscheidend ist nach den Erläuterungen des UVEK sodann, ob eine Anbieterin von Postdiensten alle Dienste selbst erbringt oder Dritte beizieht (Erläuterungen des UVEK, S. 4). Bei den Kurier- und Expressdiensten ist der Vorinstanz dahingehend zu folgen, dass das Sortieren als Teil der Wertschöpfungskette wegfällt. Bereits früher holten die Boten des Postkurierdienstes die Postsendungen des Auftraggebers ab und stellten sie dem Adressaten zu (vgl. Art. 139a der Vollziehungsverordnung I zum Bundesgesetz über den Postverkehr vom 1. September 1967; AS 1988 380). Auch bei anderen Postdiensten fällt gelegentlich die Annahme weg, wenn die Postsendung beim Versender abgeholt wird, wie die Vorinstanz in ihrem Leitfaden zu Recht aufführt (Leitfaden PostCom, S. 5). In diesem Fall steuert die Anbieterin dennoch alle vorhandenen Elemente der Wertschöpfungskette.

8.2.8 Beim historischen Auslegungselement ist auch auf das Privatgutachten Y._____ einzugehen (Vorakte 5, Rz. 33 ff.). Nach dessen Feststellungen wurde bei den Sitzungen der vorberatenden Kommissionen im National- und Ständerat für das Postgesetz die Frage diskutiert, ob Express- und Kurierdienste vom Postgesetz erfasst seien. Im Vordergrund seien Fragen der Regulierung gestanden, namentlich, ob statt einer Konzessionspflicht für die Anbieter von Postdiensten eine Meldepflicht eingeführt werden solle und welche Unternehmen davon betroffen wären. Für alle Anbieter auf dem Postmarkt hätten die gleichen Spielregeln zu gelten. Als

zuständige Behörde für die Überwachung der Einhaltung dieser neuen Vorschriften sei anstelle der Postregulationsbehörde die Gründung der Vorinstanz vorgeschlagen worden. Deshalb sei in Art. 4 Abs. 1 PG bewusst eine weit gefasste Formulierung gewählt worden. Umstritten gewesen sei, ob auch kleine Unternehmen der Meldepflicht unterstünden, wobei insbesondere die Formulierung der Bestimmung, die kleine Unternehmen von der Meldepflicht befreit hätte, für Diskussionsstoff gesorgt habe. Aus den Wortwechseln der Kommissionsmitglieder werde deutlich, dass auch Velokuriere unter den Geltungsbereich des Postgesetzes fallen sollten und damit – wenn keine Ausnahmeregelung getroffen worden wäre – meldepflichtig sein würden. Weiter sei offensichtlich, dass die Meldepflicht auch "kleine" Kuriere treffen sollte wie etwa Velokuriere. Eines der Kommissionsmitglieder habe die Einführung eines Art. 4 Abs. 1^{bis} PG 2010 beantragt, der das Austragen von Zeitschriften und Zeitungen sowie die Beförderung von "Schnellsendungen oder Kurierdienstleistungen" von der Meldepflicht ausgenommen hätte. Der Antrag sei später aber zurückgezogen worden. Aus den Materialien sei ersichtlich, dass "Express- und Kuriersendungen" synonym für "Schnellpostsendungen" verwendet würden. Dies spreche dafür, dass der Gesetzgeber unter den Geltungsbereich weiterhin diejenigen Sendungen habe subsumieren wollen, welche Express- und Kuriersendungen anlässlich der Revision des PG 1997 dargestellt hätten (Privatgutachten, Rz. 32–38; vgl. BVGE 2024 II/2 E. 6.8.3).

8.2.9 Zusammenfassend deuten die Beratungen der vorberatenden Kommission ebenso daraufhin, dass keine Ausnahmen etwa für Velokuriere gemacht werden sollte. Dazu passt, dass das Postwesen die hergebrachten Postdienste umfasst (vgl. MARKUS KERN, a.a.O., Rz. 5 zu Art. 92 BV). Würde dagegen der Auslegung der Beschwerdeführerin gefolgt, so wären z.B. einzig Velokuriere mit einer Annahmestelle und einem Sortiervorgang meldepflichtig. Eine solche Auslegung überzeugt – vor dem Hintergrund, dass etwa bei Direktfahrten beide Prozesse wegfallen können – nicht.

8.2.10 Dasselbe folgt aus dem teleologischen Auslegungselement. Würde der Auffassung der Beschwerdeführerin gefolgt, wonach das Sortieren auch bei Kurier- und Expressdiensten notwendig ist, so würden einige Express- und Kurierdienste mit eigenen Annahme- und Sortierstellen der Meldepflicht unterstehen. Wiederum andere dagegen nicht. Dieses Ergebnis widerspräche jedoch dem Gesetzeszweck, der gleich lange Spiesse fordert. Vorliegend ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin namentlich in Konkurrenz zu den anderen Kurier- und Expressdiensten tätig ist, da sie

nebst Essenslieferungen (inkl. Getränken) auch gewöhnliche Waren zu stellt (Kosmetik, Haushaltartikel etc.).

8.2.11 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin alle massgeblichen Prozesse der Wertschöpfungskette steuert, die einem Express- und Kurierdienst im Sinne der Materialien zum PG entsprechen. Dieser Umstand spricht ebenso wie die Art der Sendungen (vgl. E. 7.8 hier vor) für eine Meldepflicht. Dabei verfängt auch das Argument des "Abgrenzungszwecks" von Art. 2 Bst. a PG nicht. Der Gesetzgeber führte die massgeblichen Prozesse in der Wertschöpfungskette von Kurier- und Expressdiensten in den Materialien eben gerade nicht auf. Nicht von Belang ist sodann, ob die Mehrheit der Kunden Essensbestellungen tätigt, da jedenfalls auch andere Waren befördert werden.

8.2.12 Nach der Botschaft sind all diejenigen Anbieterinnen meldepflichtig, die gegenüber dem Absender die massgeblichen Prozesse alle Elemente der Wertschöpfungskette zu vertreten haben bzw. den ganzen Prozess steuern (Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5212; Erläuterungsbericht des UVEK, S. 4; Leitfaden PostCom, S. 6). Insofern als die Beschwerdeführerin darauf Bezug nimmt und geltend macht, dass sie die Lieferdienstverträge mit den Empfängern abschliesse, kann sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Diese Besonderheit der Vertragsgestaltung ist für die Unterstellung unter Art. 4 Abs. 1 PG grundsätzlich nicht ausschlaggebend, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

Würde Art. 4 Abs. 1 PG teleologisch ausgelegt, ginge es nicht darum, wer wen beauftragt, sondern einzig darum, ob die erbrachte Dienstleistung in ihrer Art und Funktion einem Anbieten von Postdiensten gegenüber "Kundinnen und Kunden" gleichkommt. Das Postgesetz zielt nämlich darauf ab, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter zu gewährleisten, die Dienstleistungen anbieten, die wirtschaftlich als Ersatz für klassische Postdienstleistungen dienen können. Entscheidend wäre daher in erster Linie die Art der Dienstleistung – die schnelle Zustellung adressierter Sendungen im städtischen Raum und damit verbunden die Steuerung der Wertschöpfungskette – und nicht die zugrunde liegende vertragliche Struktur. Sobald diese Dienstleistung als Ersatz für die dem Postgesetz unterliegenden Kurier- und Expressdienste dienen könnte und damit wirtschaftlich betrachtet dem Absender bzw. "Kundinnen und Kunden" Postdienste angeboten würden, wäre der vertragliche Auftraggeber in der Regel nicht von Bedeutung. Vorbehalten bliebe selbstredend, dass die Anbieterin gegenüber den Kundinnen und Kunden die massgeblichen Prozesse zu vertreten

hätte bzw. steuerte. Dies wäre vorliegend der Fall, da die Beschwerdeführerin oder von ihr beauftragte Kurierfahrer die Sendungen zur Lieferung beim Händler abholen und sie auch alle übrigen für Kurier- und Expressdienste massgeblichen Prozesse der Wertschöpfungskette gegenüber den Kundinnen und Kunden steuert. Dasselbe ergibt sich allerdings auch, wenn man mit der Vorinstanz davon ausgeht, dass es sich beim Händler um den Versender handelt, da er den Inhalt und die Verpackung der Sendung bestimmt. So oder anders vermag dieses Vorbringen nichts am Ergebnis der Unterstellung unter Art. 4 Abs. 1 PG zu ändern, womit letztlich offenbleiben kann, welche dieser beiden Auffassungen für die Auslegung dieser Bestimmung massgeblich ist. Nicht unterstellt ist dagegen der Transport von eigenen Waren, da dieser nicht für Dritte erbracht wird (vgl. E. 11 hiernach).

8.2.13 Als Zwischenfazit steht fest, dass auch nach der Art der Prozesse eine Postdienstleistung vorliegt.

9.

9.1 Abschliessend ist in objektiver Hinsicht zu prüfen, ob es sich um *adressierte* Sendungen in der endgültigen Form handelt.

9.1.1 Die Vorinstanz führte aus, es sei aus regulatorischer Sicht irrelevant, ob die Adresse auf den Sendungen festgeklebt werde, wie es meistens bei den Standardpaketsendungen der Fall sei, oder mittels einer Anhängedresse oder gar ohne Adressenangaben auf der Sendung, wie es bei den Kuriersendungen gängig sei. Ebensovien seien Unterschiede in der Adressierungsart geeignet, um Stückgutsendungen von Postsendungen zu unterscheiden. Während Postsendungen tatsächlich regelmässig ohne fest auf den Sendungen angebrachte Adressen befördert würden, komme es durchaus vor, dass Stückgutsendungen mit fest auf den einzelnen Stücken angebrachten Adressen transportiert würden – wie zum Beispiel im Teilladungsverkehr – obwohl es sich dabei keineswegs um Postsendungen handle. Die früheren Ausführungen aus der Botschaft, nach welchen die Empfängeradresse zwingend habe auf der Sendung fest angebracht werden müssten, habe hauptsächlich den betrieblichen Imperativen der Schweizerischen Post gedient. Derzeit seien solche betrieblichen Fragen in den allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Post CH AG geregelt. Aktuell diene das Kriterium der Adressierung hingegen der Abgrenzung zu den nicht adressierten Sendungen. Bei den nicht adressierten Sendungen handle es sich zum Beispiel um Werbesendungen oder

Gratiszeitungen, die an alle Haushalte innerhalb einer gewissen Region zugestellt würden.

9.1.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass "Adressieren" nicht einfach die physische oder elektronische Kommunikation einer Adresse an den Übermittler einer Ware sei. Vielmehr bedeute "adressieren" gemäss Duden, etwas "mit einer Adresse versehen". Das Wort "versehen" lege nahe, dass die Adresse auf einer Sendung angebracht werden müsse, damit von einer Adressierung gesprochen werden könne. Würde demgegenüber das Begriffsverständnis der Vorinstanz zutreffen, müsste "adressieren" im Duden als "eine Adresse mitteilen, kommunizieren" definiert sein, was nicht der Fall sei. Sodann spreche auch die Definition des Wortes "adressiert" in der Botschaft zum alten Postgesetz für dieses Begriffsverständnis. Demnach sei eine Sendung dann adressiert, wenn auf der Sendung die Anschrift des Empfängers angegeben sei oder anhand der auf Sendungen angebrachten Zeichen und Zahlen der jeweilige Empfänger bestimmt werden könne. Da der Begriff "adressiert" ohne jegliche Anpassungen und ohne Kommentierung durch die Materialien in das aktuelle Postgesetz überführt worden sei, könne grundsätzlich vom gleichen Verständnis dieses Begriffs ausgegangen werden. Dabei müsse sichergestellt werden, dass die Adresse nicht abfallen könne. Sie müsse mithin hinreichend auf der Sendung befestigt werden, z.B. mit starkem Klebstoff oder als Aufdruck. Der Grund hierfür sei, dass für eine aufgegebene Postsendung auch nach deren Vermischung mit anderen Postsendungen beim Transport oder im Sortierzentrum noch klar sein müsse, an wen sie geliefert werden solle. Der Begriff des Adressierens sei mithin im Kontext der Wertschöpfungskette für Postdienste und der bei Postdienstleistungen im Gegensatz zum Stückgütertransport stattfindenden Vermischung von Postsendungen auszulegen. Die Behauptung der Vorinstanz zu den betrieblichen Imperativen der Schweizerischen Post sei unbelegt und unzutreffend, da der Begriff "adressiert" im alten Postgesetz dazu verwendet worden sei, um die reservierten Dienste und den Universaldienst der Schweizerischen Post zu umschreiben. Diese Funktion komme indes auch dem Begriff des Adressierens in der geltenden Postgesetzgebung zu. Weiter belege die Vorinstanz auch ihre Behauptung nicht, wonach in der geltenden Postgesetzgebung bewusst keine präzisen Vorgaben zur Adressierungsart festgelegt würden, weil solche Vorgaben die unternehmerische Freiheit einzelner Firmen eingeschränkt hätten. Eine weite Auslegung des Adressierungsbegriffs würde den Anwendungsbereich des Postgesetzes ausdehnen und damit der Kreis der Unternehmen erweitern, in deren Wirtschaftsfreiheit eingegriffen werde. Nach richtiger Auffassung dürfte der

Gesetzgeber wohl deswegen keine Definition des Begriffs des Adressierens ins Postgesetz aufgenommen haben, weil ihm die Bedeutung aufgrund des bisherigen Begriffsverständnisses klar erschienen sei.

Auf den über die Uber Eats-App bestellten Waren sei die Adresse der Empfänger regelmässig nicht angebracht, schon gar nicht in einer Weise, die einen längeren Transport mit mehreren anderen Sendungen oder die Bearbeitung in einem Sortierzentrum überstehen würde. Eine solche Adressierung sei auch gar nicht notwendig, da die Lieferpartner die beförderten Waren als nach Empfängern ausgeschiedene Stückgüter, wenn nicht einzeln, dann mit höchstens zwei anderen Bestellungen über eine kurze Strecke transportieren würden. Die beförderten Waren liessen sich somit auch ohne Adressierung leicht auseinanderhalten. Ausserdem würden die beförderten Waren nicht in einem Verteilzentrum sortiert und infolgedessen mit anderen Waren vermischt, sodass trotz fehlender oder unzureichender Adressierung keine Gefahr bestehe, dass die Waren verloren gingen oder keinem Empfänger mehr zugeordnet werden könnten.

9.1.3 Die Vorinstanz lässt sich dahingehend vernehmen, dass die Bedeutung des Begriffes dem Lateinischen entstamme und die Verbindung aus dem Bestandteil "ad" für an bzw. zu sowie dem Bestandteil "dirigere" für richten bzw. Richtung geben bzw. lenken. Folgerichtig sei somit aus der Wortherkunft zu schliessen, dass eine Adresse die Richtung weise und damit den Postboten oder den Kurier zu einer Örtlichkeit, mithin zu einem Empfänger lenke bzw. führe. Die Art dieser Richtungsweisung könne nicht aus der Wortherkunft abgeleitet werden. In den zwischenzeitlich vergangenen 27 Jahren sei die technische und digitale Entwicklung in allen Bereichen in grossen Schritten vorangetrieben worden. Der digitale Fortschritt ermögliche heute die Speicherung der Zustelladresse in den elektronischen Begleitinformationen, die der Kurier mit sich trage. Damit werde die Zuordnung der einzelnen Postsendung zum entsprechenden Empfänger und die Zustellung an der richtigen Adresse sichergestellt bzw. gewährleistet. Diese Praxis finde insbesondere im Kurierteilmarkt Anwendung, in welchem die Postsendungen individuell befördert würden. Die Vielfalt der möglichen Formen für die Adressierung von Postsendungen zeige sich auch im Massengeschäft des Paketeilmarktes, wo die Adressierung mittels Etikette oder Aufdruck nach wie vor sinnvoll sei und auch angewendet werde. Eine weitere Variation sei aus der Zustellung von abonnierten Zeitungen ersichtlich, die als Postsendungen im Sinne des Postgesetzes gälten. Die abonnierten Zeitungen würden von den Zustellpersonen einer Firma der Schweizerischen Post mittels elektronischem Zustellbuch (EZB)

oder einem Zustellbuch in gedruckter Version den Abonnenten zugestellt. Dabei seien die Adressen der Abonnenten der Zeitungen bzw. Zeitschriften anhand der elektronischen Begleitinformationen aus dem mittels einer Applikation auf das persönliche Mobiltelefon herunterladbare EZB oder aus dem mitgeführten gedruckten Zustellbuch ersichtlich.

9.1.4 In ihrer Replik ergänzt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen, dass das Begriffsverständnis der Vorinstanz, wonach eine Sendung an einen bestimmten Empfänger zu richten sei, nicht zutreffen könne, da eine Abgrenzung zwischen der Adressierung bei Postsendungen und dem Ausstellen eines Frachtscheins nicht mehr möglich wäre. Ein Verzicht auf die Anbringung der Adresse sei nur dort ohne Verwechslungen möglich, wo diese Sendung ausgeschieden nach dem jeweiligen Empfänger transportiert werde, ohne mit den anderen Sendungen vermischt zu werden. Dann liege aber keine adressierte Postsendung, sondern ein Stückgut mit elektronischem Frachtschein vor. Kurierdienste, die den postalischen Prozess nicht durchliefen, stünden nicht in Konkurrenz zum Grundversorgungsauftrag der Schweizerischen Post, weswegen eine Erfassung durch den Geltungsbereich des Postgesetzes schon aufgrund des fehlenden Gemeinwohlbezugs nicht angezeigt sei.

9.1.5 Die Vorinstanz äussert sich in ihrer Duplik im Wesentlichen dahingehend, dass die B. _____ AG Bestellungen in der Originalverpackung ausliefere, wobei gänzlich auf eine Adressetikette verzichtet werde. Die Kurierdienste erhielten die Informationen über eine App. Die Ausscheidung der Sendungen im Stückguttransport erfolge nicht aufgrund fehlender Adressen, sondern aus betrieblichen Gründen.

9.1.6 Die Beschwerdeführerin hält ihrerseits daran fest, dass der Gesetzgeber in der Botschaft zum alten Postgesetz unter Adressieren das feste Anbringen einer Adresse (allerwenigstens in der Form eines QR- oder Barcodes) auf der Sendung verstanden haben wollte. Ohne ein solches festes Anbringen der Adresse könnten die Sendungen nach Durchlaufen des postalischen Prozesses nicht mehr einem bestimmten Empfänger zugeordnet werden.

9.1.7 Gemäss dem objektiv-zeitgemässen Auslegungselement, auf das nach Auffassung der Vorinstanz hier entscheidend abzustellen ist, ist auf das Normverständnis und die Verhältnisse abzustellen, die gegenwärtig, d.h. zur Zeit der Rechtsanwendung, bestehen. Die zeitgemässe Auslegung kommt in Bereichen zur Anwendung, die relativ offen normiert sind, wenn

seit dem Erlass der auszulegenden Norm eingetretenen technischen oder sozialen Entwicklungen oder einem gewandelten Rechtsverständnis Rechnung zu tragen ist (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl. 2024, Rz. 89 ff.). Der Gesetzesnorm wird so ein Sinn gegeben, der für den historischen Gesetzgeber infolge eines Wandels der tatsächlichen Verhältnisse nicht voraussehbar war und in der bisherigen Anwendung auch nicht zum Ausdruck gekommen ist, wobei vorausgesetzt wird, dass er noch mit dem Wortlaut des Gesetzes vereinbar ist (vgl. BGE 141 II 262 E. 4.2; Urteil des BGer 2C_544/2020 vom 29. April 2021 E. 5.2 m.w.H.).

9.1.8 Nach dem Leitfaden PostCom gilt eine Sendung dann als adressiert, wenn der Beförderungsauftrag, in Form einer geographischen Adresse und eines bestimmten Empfängers, spezifische Angaben zum Empfänger beinhalte. Die Adresse müsse nicht zwingend auf der Sendung angebracht werden. Möglich seien auch separate Beförderungsdokumente mit präzisen Anweisungen (in physischer oder elektronischer Form). Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften, die an bestimmte Empfänger (Abonnierte, Mitglieder) zugestellt würden, gälten als adressiert. Sendungen, die an alle Haushalte einer gewissen Region oder an alle Haushalte mit gemeinsamen Eigenschaften (Beruf, Alter, Hobbies...) zugestellt würden, gälten nicht als adressiert (Leitfaden PostCom, S. 2).

9.1.9 Aus dem Wortlaut von Art. 2 Bst. b PG geht nicht hervor, was unter "adressiert" zu verstehen ist. Nach gewöhnlichem Verständnis könnte der Begriff weit oder eng ausgelegt werden. Es kann diesbezüglich auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten verwiesen werden.

9.1.10 In systematischer Hinsicht fällt ins Gewicht, dass das Postgesetz die Adressierung nur bei den Adressdaten erwähnt (vgl. Art. 7 f. PG), was nicht einschlägig ist. Ausgehend von der Prämisse der "gleichen langen Spiesse" und bezugnehmend auf die kartellrechtliche Marktabgrenzung ist für die Adressierung einzig auf Kurier- und Expressdienste einzugehen (vgl. E. 7.5 hiervor). Daraus ergeben sich ebenfalls keine Hinweise dahingehend, dass Adressen fest beschriftet sein müssten.

9.1.11 In historischer Hinsicht zeigt sich aus der Botschaft, dass der Gesetzgeber das Direct Mailing (nicht adressierte Werbesendungen) eindeutig vom Postgesetz nicht erfassen wollte (Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5205). Mit Blick auf eine objektiv-zeitgemässe Auslegung ist so dann vor Augen zu führen, dass bei Erlass des alten, aber auch des

heutigen Postgesetzes die Digitalisierung noch nicht bzw. nicht derart weit fortgeschritten war. So waren etwa Smartphones bei der Entstehung des Postgesetzes noch nicht verbreitet. Aus diesem Grund drängt sich eine objektiv-zeitgemässe Auslegung auf und es kann – a fortiori – nicht auf eine altrechtliche Definition abgestellt werden (vgl. z.B. Botschaft zum aPG vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III 1249, S. 1280 ["Abgrenzungskriterien"]). Ob der Begriff dazumal den Imperativen der Schweizerischen Post diene, braucht daher nicht vertieft zu werden. Vielmehr sind die elektronischen Angaben heutzutage offensichtlich mit einer Anschrift auf der Postsendung gleichwertig und lassen eine Zuordnung ohne weiteres zu, zumal es sich nur um Express- und Kuriersendungen (mit wenigen beförderten Waren und nur teilweise mehreren Bestellungen bei sog. Gemeinschaftsfahrten) handelt.

9.1.12 Beim teleologischen Element fällt ins Gewicht, dass die Kurier- und Expresslieferungen in Konkurrenz zur Schweizerischen Post erfolgen. Würde der Auffassung der Beschwerdeführerin gefolgt, dass eine Adresse auf der Postsendung fest angeschrieben werden müsste, könnte sich jede Anbieterin von Kurier- und Expressdiensten ohne weiteres ihrer Meldepflicht entledigen. Mit anderen Worten liesse sich der ursprüngliche Normsinn bei gleichbleibendem altrechtlichem Verständnis (gemäss aPG vom 10. Juni 1996) nicht mehr verwirklichen und unterliefe den Willen des Gesetzgebers nach gleich langen Spiessen von Express- und Kurierdiensten. An diesem Ergebnis vermag auch nichts zu ändern, dass Express- und Kuriersendungen nicht vom Grundversorgungsauftrag umfasst sind (vgl. Art. 29 Abs. 8 VPG).

9.1.13 In einer Gesamtwürdigung ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass mit der fortschreitenden Digitalisierung verschiedene zeitgemässe Möglichkeiten der *Adressierung* von Postsendungen bestehen. Nach den Feststellungen der Vorinstanz muss während dem Bestellprozess zwingend eine Adresse angegeben werden (vgl. die Lieferbedingungen in Vorakte 4). Somit genügt es für eine "adressierte" Postsendung, wenn die Adresse dem Kurier elektronisch zur Verfügung steht. Allfällige Anforderungen der Post im Rahmen der Grundversorgung sind dagegen nicht ausschlaggebend. Nicht entscheidend ist namentlich, ob die Sendungen mit Zeichen, Zahlen, Kurznamen, mit einer Quittung oder überhaupt nicht angeschrieben sind. Aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung und der Verbreitung von Smartphones ist somit selbst bei Verzicht auf eine feste Beschriftung von einer adressierten Postsendung auszugehen, wenn diese dem Kurier elektronisch zur Verfügung steht. Als Beispiel kann auf die von der Vorinstanz erwähnten Zeitungen mit elektronischem

Zustellbuch (EZB) verwiesen werden. Nichtsdestotrotz braucht der Kurier eine Adresse (postalisch oder zumindest eine GPS-Koordinate), um die Sendung auszuliefern. Andernfalls handelte es sich um nicht adressierte Werbesendungen, was hier aber nicht der Fall ist. Dass Adressen zwingend Abgrenzungskriterien zwischen Stückgut und Postsendungen sein müssten, trifft jedenfalls nicht zu. Sodann ist nach dem bereits Gesagten auch nicht ausschlaggebend und kein Beleg für Stückguttransport, dass diese nicht vermischt und daher nicht beschriftet werden, da die Prozesse bei Kurier- und Expressdiensten (namentlich bei Direktfahrten) teilweise nicht dieselben sind, wie bei anderen Postdiensten.

9.1.14 Zusammenfassend liegen *adressierte* Postsendungen vor. Nicht strittig ist sodann, dass sie in der endgültigen Form vorliegen, da das Volumen, Format und Gewicht während der Verarbeitung gleichbleiben und da die Sendung (allenfalls mit Ausnahme von Essenslieferungen) ohne den Einsatz von besonderen Infrastrukturen (z.B. aktiv temperaturkontrollierte Transporte, fortlaufende Sicherheitsmassnahmen) befördert wird (vgl. zum Ganzen den Leitfaden PostCom, S 2). Damit fällt die Beschwerdeführerin in den objektiven Geltungsbereich der Meldepflicht nach Art. 4 Abs. 1 PG.

10.

In subjektiver Hinsicht gilt es zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin ihre Postdienste gewerbsmässig zu Gunsten von Kundinnen und Kunden im eigenen Namen anbietet.

10.1 Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung im Wesentlichen fest, dass die Beschwerdeführerin im Modell der "Über-Lieferung" mit der Marketplace-Methode im eigenen Namen tätig sei und die Gesamtverantwortung für die Erbringung der Postdienste gegenüber den Kundinnen und Kunden trägt. Damit seien die Bedingungen für eine gewerbsmässige postalische Tätigkeit im Auftrag von Dritten erfüllt.

10.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass sie gewisse Lieferdienstleistungen in eigenem Namen anbietet. Strittig sei nur, ob es sich bei diesen um Postdienste handle.

10.3 Die Botschaft definiert "gewerbsmässig" wie folgt (Botschaft PG 2010, BBl 2009 5181, S. 5210):

"Gewerbsmässig handelt, wer Sendungen für Dritte befördert und damit einen wirtschaftlichen Erfolg beabsichtigt. Bei der Frage nach dem Erbringen wird darauf abgestellt, ob ein Kundenverhältnis vorliegt: Wer den Kundinnen und Kunden gegenüber als Dienstleisterin

auftritt, die Verträge abschliesst, die Dienstleistungen gewährleistet und dafür Rechnung stellt, ist eine Anbieterin von Postdiensten. Es spielt dabei keine Rolle, welche Prozessschritte der Wertschöpfungskette diese abdeckt und ob sie selbst alle Leistungen oder nur Teile davon erbringt. Die Wertschöpfungskette besteht aus der Annahme, der Abholung, der Sortierung, dem Transport sowie der Zustellung."

10.4

10.4.1 Aus den Akten zeigt sich Folgendes: Bei einer Uber-Lieferung kommen die "Besonderen Zusätzlichen Bedingungen Marketplace-Methode" (vgl. Vorakte 6) zur Anwendung. In diesem Fall kauft Uber Eats Switzerland Lieferdienste von Marketplace-Lieferpartnern und verkauft diese Lieferdienste direkt an den Kunden. Der Händler hat auf Basis des Vertrags keine vertragliche Beziehung mit dem Marketplace-Lieferpartner (Vorakte 5, "Uber Eats Verkäufer AGB", "Marketplace-Methode"). In Bezug auf die Lieferung bleibt der Händler für alle Artikel bis zu dem Punkt verantwortlich, an dem die Artikel an einen Marketplace-Lieferpartner übergeben werden. Der Händler ist jedoch nicht für die Lieferung selbst verantwortlich (vgl. Vorakte 5, "Uber Eats Verkäufer AGB", Ziff. 2 Bst. b. (i) Abs. 1). Dabei kann die Beschwerdeführerin zum Beispiel auf einer Fahrt Bestellungen des Händlers mit Bestellungen von weiteren Händlern kombinieren und anschliessend verschiedene Kundinnen und Kunden beliefern (Vorakte 6, "Uber Eats Verkäufer – Besondere Zusätzliche Bedingungen – Marketplace-Methode", Ziff. 3 "Gemeinschaftsfahrten"). Im Falle einer Kombination von Bestellungen werden nach Angaben der Beschwerdeführerin üblicherweise zwei, höchstens jedoch drei Bestellungen kombiniert. Die Beschwerdeführerin kommuniziert dem Kunden eine Schätzung zur Lieferzeit vor der Bestellung. Unzufriedene Kunden können sich im Rahmen einer "Uber-Lieferung" nur an die Beschwerdeführerin wenden. Als Entschädigung für das Erbringen der Uber Eats Dienste mit der Marketplace-Methode verrechnet die Beschwerdeführerin dem Händler eine umsatzabhängige Marketplace-Servicegebühr mit einem für diese Methode geltenden Ansatz (vgl. Vorakte 6, "Uber Eats Verkäufer – Besondere Zusätzliche Bedingungen – Marketplace-Methode", Ziff. 2 Bst. a). Nach eingegangener Bestellung erhalten die Kunden zwei Rechnungen, eine von der Beschwerdeführerin im Namen des Händlers für den Verkauf der Artikel und eine weitere direkt von der Beschwerdeführerin für die Erbringung der Lieferdienste (Vorakte 4, "Lieferdienstvertrag", Ziff. 3.1).

10.4.2 Aufgrund der Verträge ist erstellt, dass die Beschwerdeführerin als Dienstleisterin gegenüber den Kunden (Dritte) auftritt (vgl. bereits

E. 8.2.12), die Verträge abschliesst, die Dienstleistungen gewährleistet und dafür Rechnung stellt. Damit handelt sie gewerbsmässig. Sie tut dies offensichtlich in eigenem Namen.

10.5 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin *Kunden in eigenem Namen gewerbsmässig* Postdienste anbietet. Die Beschwerdeführerin fällt daher auch in subjektiver Hinsicht in den Geltungsbereich von Art. 4 Abs. 1 PG. Damit untersteht sie der Meldepflicht.

11.

11.1 Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des aus der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV fliessenden Grundsatzes der Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten und eine grundsatzwidrige Massnahme (vgl. Art. 94 Abs. 1 BV) rügt, kann ihr nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz ist im Fall von Smood SA zum Schluss gekommen, dass das Unternehmen seine eigenen Sendungen befördert, die es selbst bei Lieferanten beschafft, an Endkunden verkauft und anschliessend liefert (Verfügung Nr. 18/2022 vom 6. Oktober 2022). In jenem Fall erwarb die Smood SA die Waren zu Eigentum. Die Lieferung von eigenen Waren (Mahlzeiten) ist offensichtlich nicht dasselbe wie die Beförderung von verschiedenen Waren für Dritte, sondern es lässt sich mit sachlichen Überlegungen rechtfertigen, diese Beförderung als andere Kategorie des Warentransports zu behandeln. Damit richtete sich ihr Angebot nicht an das gleiche Publikum (Vermittlung von Warenlieferungen, sondern Kauf und Verkauf von Waren mit Transport). Ausgehend von dieser Sachlage kann nicht von direkten Konkurrenten gesprochen werden, da der Begriff der direkten Konkurrenten rechtsprechungsgemäss eng zu verstehen ist (vgl. zum Ganzen BGE 142 I 162 E. 3.7.2 und BGE 121 I 286 E. 5.a). Grundsatzwidrig im Sinne von Art. 94 Abs. 1 BV ist die Massnahme ebensowenig, wenn sie nur Postdienstleistungen und nicht auch Warentransporte ausserhalb des Postgesetzes erfasst. Im Übrigen hat die Smood SA ihren Betrieb per 30. April 2026 ohnehin eingestellt (<https://www.smood.ch/de/o/about-us>, zuletzt abgerufen am 22. Mai 2026). Unter diesen Umständen braucht darauf nicht vertieft eingegangen zu werden.

11.2 Weiter ist festzuhalten, dass Dispositiv-Ziff. 5 der angefochtenen Verfügung zu den vorinstanzlichen Verfahrenskosten von den Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin erfasst ist, aber nicht bemängelt wurde. Aufgrund des Ausgangs des Verfahrens ist kein Grund ersichtlich, diese aufzuheben.

12.

Im Ergebnis erweist sich die angefochtene Verfügung als bundesrechtskonform und die Beschwerde ist somit abzuweisen.

13.

13.1 Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 5'000.– festgesetzt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

13.2 Eine Parteientschädigung kann die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei nicht beanspruchen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Entschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alexander Misic

Joel Günthardt

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: