Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6471/2009
{T 0/2}

Urteil vom 2. März 2010

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richter Christoph Bandli,
Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Die Schweizerische Post,
Rechtsdienst, Viktoriastrasse 21, 3030 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung.

Sachverhalt:

A.

A.a

A._____ ist Eigentümer der freistehenden Liegenschaft B._____ in C._____, welche von einer allgemeinen Durchgangsstrasse aus über ein schmales Zufahrtsträsschen durch ein kleines Waldstück erreichbar ist. Anfang der 1980-er Jahre stellte die Schweizerische Post (nachfolgend: Post) die Postzustellung zur Liegenschaft ein und bediente in der Folge nur noch ein Postfach in C._____. Im Jahre 1997 stellte A._____ an der Abzweigung des Zufahrtsträsschens von der allgemeinen Durchgangsstrasse einen Briefkasten auf und versetzte ihn später um rund siebzig Meter nach oben in die erste Kurve des Strässchens, immer noch deutlich unterhalb der Grenze seines Grundstückes. Bis im Jahre 2006 richtete ihm die Post eine Entschädigung für die Nichtzustellung der Post bis zu seiner Liegenschaft aus, welche aber nach einem Mieterwechsel eingestellt wurde. Ende Januar/Anfang Februar 2008 wurde der Briefkasten gestohlen, Anfang März 2008 kam er erneut abhanden.

A.b

Mit Schreiben vom 17. März 2008 gelangte A._____ an die Poststelle C._____ und ersuchte diese, den Mietern seiner Liegenschaft im B._____ für das Jahr 2007 eine Entschädigung für die Nichtzustellung der Post auszurichten und ihm mitzuteilen, welchen Standort sie für den neuen Briefkasten als sinnvoll erachte.

A.c

Am 31. März 2008 teilte die Poststelle C._____ A._____ mit, sie habe anlässlich einer Besichtigung mit ihrem Fahrzeug wegen der steilen, engen und nicht asphaltierten Zufahrtstrasse seine Liegenschaft im B._____ nicht anfahren können. Sei eine Zustellung jedoch mit unverhältnismässigen Schwierigkeiten verbunden, so bestehe gemäss Art. 9 Abs. 3 der Postverordnung vom 26. November 2003 (VPG, SR 783.01) keine Zustellpflicht. Gemäss ihrer Broschüre "Briefe Schweiz" bezeichne die Post eine bestimmte Stelle bei ständig bewohnten, abgelegenen einzelnen Häusern sowie besonderen Schwierigkeiten oder Gefahren als Zustellort. Sie sei weiterhin bereit, die Post an den bisherigen Standort des Briefkastens zuzustellen, nicht aber – aufgrund der fehlenden Zustellpflicht – weiterhin eine Entschädigung für die Postabholung auszurichten.

A.d
In seinem Antwortschreiben vom 4. Mai 2008 führte A._____ aus, die in Art. 9 Abs. 3 VPG gewählte Formulierung "unverhältnismässige Schwierigkeiten" lasse einen grossen Auslegungsspielraum zu. Erfasst würden davon abgelegene Liegenschaften in der Bergregion, nicht aber – wie in seinem Fall – Häuser am Rande einer städtischen Agglomeration. Zudem sei die Zufahrtstrasse zu seiner Liegenschaft zur Hälfte asphaltiert, so dass keine Rede von "unverhältnismässigen Schwierigkeiten" sein könne. Gemäss der Broschüre "Briefe Schweiz" (Ausgabe Januar 2004) gelte nur dann die von der Post bestimmte Stelle als Zustellort, wenn sich die Liegenschaft ausserhalb des Zustellkreises (Umkreis von 4.8 km rund um die Bestimmungspoststelle) befinde, was auf seine Liegenschaft nicht zutreffe. Zudem habe die Post über zwanzig Jahre lang eine Entschädigung ausbezahlt und damit eine Zustellpflicht bejaht. Wenn sie zwischenzeitlich ihre Praxis geändert habe, müsse sie dies begründen. Er verzichte zwar vorderhand auf die Versetzung seines Briefkastens an einen anderen Standort, ersuche aber die Post um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung betreffend die Verweigerung der Postzustellung bis zu seiner Liegenschaft.

A.e
Am 6. Mai 2008 teilte die Poststelle C._____ A._____ mit, sie habe sein Schreiben an den Hauptsitz der Post weitergeleitet, da sie selber keine Verfügungen ausstelle.

A.f
Mit Schreiben vom 25. Juni 2008 liess die Post A._____ wissen, dass gemäss Art. 9 Abs. 1 VPG eine Hauszustellung grundsätzlich nur in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen erfolge. Da seine Liegenschaft eine einzelne, abgelegene Haushaltung sei, könne er für sich – unabhängig von der Erreichbarkeit seines Domizils – keinen Anspruch auf eine Hauszustellung ableiten. Die Zustellung werde daher auch weiterhin in den Briefkasten an der Strasse zur Liegenschaft, siebzig Meter oberhalb der Abzweigung erfolgen.

A.g
In seinem Brief vom 29. Juni 2008 beanstandete A._____ gegenüber der Post, sie sei in ihrem Schreiben vom 25. Juni 2008 seiner Bitte um eine beschwerdefähige Verfügung nicht nachgekommen, habe darin keine Rechtsmittelbelehrung aufgeführt und sei auf seine

Vorbringen nicht eingegangen. Dies habe sie nun nachzuholen. Seine Liegenschaft sei nicht "abgelegen", befinde sie sich doch in kurzer Luftdistanz zu einem grossen Einkaufszentrum und einem grossen Autobahnkreisel.

A.h
Am 14. Juli 2008 informierte die Post A._____, dass die Beantwortung seiner Fragen weitere Abklärungen erfordere. Nachdem A._____ mehr als zwei Monate von der Post nichts mehr vernommen hatte, ersuchte er mit Mail vom 22. September 2008 um Mitteilung, bis wann mit einer Antwort bzw. beschwerdefähigen Verfügung zu rechnen sei.

A.i
In ihrem Schreiben vom 7. Oktober 2008 führte die Post aus, gemäss Art. 17 und Art. 18 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG, SR 783.0) würden Streitigkeiten zwischen der Post und der Kundschaft grundsätzlich durch die Zivilgerichte beurteilt, während einzig gegen Verfügungen über die Platzierung von Kundenbriefkästen oder über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden könne. Da vorliegend die Frage des Anspruches auf Hauszustellung, nicht aber diejenige des Standortes des Briefkastens umstritten sei, bestehe ihrer Ansicht nach kein Raum für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde und dem diesbezüglichen Begehren von A._____ könne keine Folge geleistet werden. Gemäss ihrer Broschüre "Briefe Schweiz" habe der Empfänger bei ständig bewohnten, abgelegenen einzelnen Häusern am Durchgangsweg des Boten eine geeignete Ablage zu bezeichnen. Aus der Kommentierung zur Revision der Postverordnung gehe hervor, dass deren Bewohner keinen Anspruch auf eine Hauszustellung hätten. Fehle ein solcher aber, bestehe auch kein Anspruch auf Entschädigung bei Übernahme dieser Aufgabe durch den Kunden. Zudem wäre der durch eine Postzustellung bis zur Liegenschaft anfallende Mehraufwand vorliegend für sie (die Post) unzumutbar.

A.j
Mit Schreiben vom 24. November 2008 brachte A._____ gegenüber der Post vor, er habe die Regelung der Postzustellung bis zu seiner Liegenschaft und damit die Versetzung seines Briefkastens und nicht eine Hauszustellung verlangt. Letztere sei von der Post nie in Frage

gestellt worden, hätte deren Einschränkung doch gemäss Art. 9 Abs. 3 VPG zur Folge, dass die Post die Zustellhäufigkeit reduzierte oder ihn bzw. seine Mieterschaft dazu anhielte, die Sendungen bei der Poststelle abzuholen. Die unterschiedliche rechtliche Beurteilung von Briefkastenstandort und Hauszustellung sei für ihn nicht nachvollziehbar. Da nur der Standort des Briefkastens umstritten sei, habe sie (die Post) entsprechende Entscheide in Verfügungsform zu erlassen. Sollte die Post nicht bereit sein, die Sendungen in den Briefkasten an der Grundstücksgrenze zuzustellen oder bei Nichtzustellung eine Entschädigung auszurichten, habe sie dies in einer beschwerdefähigen Verfügung mitzuteilen, ansonsten er Rechtsverweigerungsbeschwerde einreichen werde.

A.k
Am 28. November 2008 stellte die Post eine erneute Überprüfung der Angelegenheit und am 9. Dezember 2008 die Ausarbeitung einer anfechtbaren Verfügung in Aussicht. Auf entsprechende Nachfragen von A._____ erneuerte sie am 30. September 2009 ihre Ankündigung. Mit Mail vom 2. Oktober 2009 setzte A._____ eine letzte zehntägige Frist für die Zustellung einer beschwerdefähigen Verfügung, welche die Post ungenutzt verstreichen liess.

B.
Am 13. Oktober 2009 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) eine Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt darin implizit, die Post (nachfolgend: Vorinstanz) sei anzuweisen, innert Frist eine Verfügung zu erlassen. Sie habe ihm am 9. Dezember 2009 (recte: 2008) eine Verfügung in Aussicht gestellt, welche bis heute nicht eingetroffen sei. Er erachte eine Zeitdauer von mehr als zehn Monaten für die Ausarbeitung und Zustellung einer Verfügung als zu lang.

C.
In ihrer Vernehmlassung vom 13. November 2009 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Es treffe zwar zu, dass sie am 9. Dezember 2008 dem Beschwerdeführer die umgehende Ausarbeitung einer Verfügung in Aussicht gestellt habe; sie habe aber weder jemals erklärt noch in anderer Weise zum Ausdruck gebracht, dass sie überhaupt nicht verfügen werde. Von einer Rechtsverweigerung könne somit keine Rede sein.

Auch eine Rechtsverzögerung liege nicht vor: Die Bearbeitung von Briefkastenfällen sei anspruchsvoll, bedürfe den Beizug mehrerer Organisationseinheiten mit unterschiedlichen Fachverantwortlichkeiten und könne die Ausarbeitung einer Verfügung zusätzlich erschweren. Im Übrigen sei die Liegenschaft des Beschwerdeführers offenbar während einer gewissen Zeit unbewohnt gewesen, so dass sie davon habe ausgehen dürfen, er (der Beschwerdeführer) habe kein Interesse mehr am Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Hauptsächlicher Hinderungsgrund seien jedoch Unklarheiten und Lücken in der vorliegend anwendbaren Gesetzgebung gewesen, welche überaus schwierige und zeitraubende Abklärungen erforderlich gemacht hätten. Bei der Liegenschaft des Beschwerdeführers handle es sich um ein alleinstehendes Einzelgebäude, nicht aber um eine Siedlung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 VPG; zudem sei sie nur unter unverhältnismässigen Schwierigkeiten erreichbar (Art. 9 Abs. 3 VPG). Unter diesen Umständen bestehe aber kein Anspruch auf Bedienung der Liegenschaft und des sich allenfalls darauf befindenden Briefkastens im Rahmen der ordentlichen Hauszustellung.

Es sei zwar nicht von der Hand zu weisen, dass das Erfordernis der vorgängigen Anhörung des Empfängers vor der Einschränkung der Hauszustellung gemäss Art. 9 Abs. 3 VPG auf ein Verwaltungsverfahren hindeute, und auch der enge materielle Zusammenhang zwischen der Frage des Anspruches auf Hauszustellung und derjenigen der Wahl des Standortes des Briefkastens liesse eher auf einen einheitlichen Rechtsschutz im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gemäss Art. 18 PG schliessen. Eine solche Vermutung stehe jedoch im Widerspruch zum unzweideutigen Wortlaut von Art. 18 PG, welcher die Hauszustellung in seinem Ausnahmekatalog nicht ausdrücklich aufführe. Es liege auch keine echte Lücke des Gesetzes vor, sei doch Art. 17 PG als Auffangnorm ausgestaltet, welche auch die Frage des Anspruches auf Hauszustellung erfasse und somit eine Zuständigkeit der Zivilgerichte begründe. Da auch von keiner unechten Lücke ausgegangen werden könne, habe sie aufgrund der klaren gesetzlichen Konzeption ihrer Auffassung nach in diesem Bereich keine Verfügungskompetenz und Streitigkeiten darüber seien der Zivilgerichtsbarkeit zu unterstellen. Selbst ein Beizug der Botschaft des Bundesrates zum neuen Postgesetz vom Mai 2009 habe nicht zur Klärung der Frage beigetragen, ob überhaupt und in welchem Umfang die vorliegend im Streite stehenden Rechtsfragen durch Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu beurteilen seien. Es sei ihr daher

momentan nicht möglich, über den Erlass oder Nichterlass einer Verfügung zu befinden.

D.
In seiner Replik vom 4. Dezember 2009 hält der Beschwerdeführer an seinem Antrag fest. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei nicht nur die Hauszustellung umstritten, sondern auch der Briefkastenstandort, weigere sich doch die Vorinstanz, einen näher bei seiner Liegenschaft gelegenen Briefkasten zu bedienen. Für solche Streitigkeiten sei aber gemäss Art. 18 PG ein Verwaltungsverfahren vorgesehen. Die Ausführungen der Vorinstanz zum grossen Zeitaufwand für die Ausarbeitung einer Verfügung seien an sich hinfällig, da sie sich ja selber als unzuständig bezeichnet habe. Hätte sie aber je eine Verfügung ausstellen wollen, so sei die Dauer dafür eindeutig zu lang; auch das Abwarten der bundesrätlichen Botschaft zum neuen Postgesetz vermöge diese Verzögerung nicht zu rechtfertigen.

Die Vorinstanz habe bis 2006 eine Entschädigung für die Nichtzustellung der Post bis zu seinem Haus ausgerichtet und damit ihre Zustellpflicht zumindest nicht verneint. Es stelle sich die Frage, ob die Einstellung dieser Zahlung anlässlich eines Mieterwechsels im Jahre 2007 ohne Rücksprache mit ihm überhaupt rechtmässig gewesen sei. Was die Pflicht zur Hauszustellung anbelange, sei diese – ungeachtet einer allfälligen Unzumutbarkeit für die Vorinstanz – gemäss den Vorgaben in der Broschüre "Briefe Schweiz" (Ausgabe Januar 2004) bei seiner Liegenschaft zu bejahen.

Seine Liegenschaft sei tatsächlich von anfangs April bis Ende Mai 2009 wegen Umbaus unbewohnt gewesen. Die Vorinstanz sei ohne Rücksprache mit ihm von der (unzutreffenden) Annahme ausgegangen, er habe wegen des (vorübergehenden) Leerstandes seiner Liegenschaft ein unmittelbares Interesse am Erlass einer anfechtbaren Verfügung verloren. Die Poststelle C._____ habe selber ab Juni 2009 den bisherigen Standort (mehrere hundert Meter von seinem Haus entfernt) wegen einer umbaubedingten Neubeurteilung nicht mehr bedienen wollen. Erst sein Hinweis, dass zumindest der bisherige Standort von der Vorinstanz nicht bestritten und brieflich zugesichert sei, habe eine noch eingeschränktere Zustellpraxis verhindert.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob es zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Eine Verfügung liegt vor bei einer hoheitlichen, individuell-konkreten, auf Rechtswirkungen ausgerichteten und verbindlichen Anordnung einer Behörde, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder bei einer autoritativen und individuell-konkreten Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Art. 5 Abs. 1 VwVG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 854 ff.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 28 Rz. 17). Verfügungen sind den Parteien schriftlich zu eröffnen (Art. 34 Abs. 1 VwVG). Sie sind, auch wenn sie in Briefform ergehen, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG).

1.2 Im Falle von Unklarheiten über den Verfügungscharakter eines Schreibens ist nicht massgebend, ob die Verwaltungshandlung als Verfügung gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht, sondern ob sie die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 29 Rz. 3). Eine anfechtbare Verfügung liegt in der Regel selbst dann vor, wenn die Vorinstanz es wegen Fehlens von Prozessvoraussetzungen ausdrücklich ablehnt, auf ein Gesuch einzutreten (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 723; BVGE 2008/15 E. 2).

1.3 Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer in ihrem Schreiben vom 31. März 2008 mit, sie sei bereit, die Postzustellung auch weiterhin am bisherigen Briefkastenstandort vorzunehmen, nicht aber, die in der Vergangenheit geleistete Entschädigung für die Nichtzustellung bis

zur Liegenschaft auch künftig auszurichten. In ihrem Brief vom 25. Juni 2008 liess sie ihn unter dem Titel "Entscheid Post" erneut wissen, dass die Post einzig am bisherigen Standort zugestellt werde, um letzten Endes am 7. Oktober 2008 ihm gegenüber die Auffassung zu vertreten, dass sie seinem Begehren um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung keine Folge leisten könne. Diese drei Schriftstücke waren nicht als Verfügung bezeichnet und enthielten auch keine Rechtsmittelbelehrung; angesichts dieser Mängel genügten sie daher den Anforderungen von Art. 35 VwVG nicht und waren auch nicht ohne weiteres als Verfügungen erkennbar. Zwar kann der Grundsatz von Treu und Glauben gebieten, dass der Empfänger gegenüber solchen Schreiben nicht untätig bleibt. Dies ist dem Beschwerdeführer vorliegend aber nicht vorzuwerfen, hat er doch im Nachgang der vorerwähnten Briefe wiederholt die Zustellung einer anfechtbaren Verfügung verlangt (vgl. unter anderem Schreiben vom 4. Mai 2008, vom 29. Juni 2008 und vom 24. November 2008 sowie Mail vom 27. September 2009). Weder ergänzte die Vorinstanz – trotz entsprechender Aufforderung durch den Beschwerdeführer – ihre jeweiligen Stellungnahmen mit einer Rechtsmittelbelehrung noch bezeichnete sie diese als förmliche Verfügung noch traf sie eine neue formgültige Verfügung. Im Gegenteil: Mit Schreiben vom 7. Oktober 2008 verneinte sie ihre Verfügungskompetenz, um anschliessend mit Schreiben vom 9. Dezember 2008 sowie vom 30. September 2009 den Beschwerdeführer weiter hinzuhalten und ihm den Erlass einer anfechtbaren Verfügung in Aussicht zu stellen. Daraus ergibt sich klarerweise, dass die Vorinstanz – in Übereinstimmung mit der Auffassung des Beschwerdeführers – ihre Schreiben selber nicht als anfechtbare Verfügungen betrachtete. So vertritt sie auch noch im Rahmen ihrer Vernehmlassung vor Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, dass sie bisher nicht verfügt habe und – mangels Zuständigkeit – in der Sache gar nicht verfügen dürfe. Angesichts dieser eindeutigen Äusserungen der Vorinstanz durfte der Beschwerdeführer daher aus Gründen des Vertrauensschutzes mit Recht ihre Briefe – auch wenn sie Strukturmerkmale einer Verfügung aufweisen, indem in ihnen sinngemäss über seine Rechte befunden wurde – nicht als Verfügungen ansehen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 2C_245/2007 vom 10. Oktober 2007 E. 3.1 und E. 3.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-6437/2008 vom 16. Februar 2009 E. 1.1.5).

1.4 Als Zwischenfazit ist somit festzuhalten, dass keine anfechtbare Verfügung vorliegt. Von diesem Ergebnis ist auch der Beschwerde-

führer ausgegangen, macht er doch in seiner Beschwerde eine Rechtsverweigerung bzw. eine Rechtsverzögerung geltend.

2.
Nach Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung ebenfalls Beschwerde geführt werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4408; vgl. auch André Moser/ Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 5.18 mit Hinweisen). Die Post gehört zu den öffentlichrechtlichen Anstalten des Bundes (vgl. Art. 2 Abs. 1 des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997 [POG, SR 783.1]) und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichtes gemäss Art. 33 Bst. e VGG. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht (Art. 32 VGG), ist nicht gegeben. Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb zuständig für die Beurteilung der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde gegen die Vorinstanz.

3.
Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist, dass die Rechtsuchenden zuvor ein Begehren um Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt bzw. bei Verzögerung dieses wiederholt haben, bevor sie eine Beschwerde einreichen, und dass ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., Rz. 5.20; Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 213 sowie Rz. 723 ff.). Wenn eine Behörde der Ansicht ist, dass sie für den Erlass einer Verfügung nicht zuständig sei, darf sie ebenfalls nicht untätig bleiben. Grundsätzlich hat sie zunächst zu prüfen, ob die Sache an die zuständige Behörde überwiesen werden kann (vgl. Art. 8 VwVG). Eine solche Überweisung hat dann nicht zu erfolgen, wenn sie die kantonalen Zivil- oder Strafgerichte als zuständig erachtet; diesfalls hat die Behörde aber einen Nichteintretensentscheid zu fällen und ihre Unzuständigkeit festzustellen. Dies ist auch dann zwingend angezeigt, wenn die gesuchstellende Person ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt und im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG die Zuständig-

keit der angerufenen (ihre Zuständigkeit verneinenden) Behörde behauptet (vgl. THOMAS FLÜCKIGER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Art. 8 N 11 und N 18, Art. 9 N 9 und N 13; MICHEL DAUM, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 3 und Rz. 8 zu Art. 8, Rz. 6 f. zu Art. 9; vgl. zum Ganzen auch: Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 3 sowie A-6437/2008 vom 16. Februar 2009 E. 2; BVGE 2008/15 E. 3.2).

3.1 Vorliegend hat die Vorinstanz gegen Ende ihres Briefwechsels mit dem Beschwerdeführer (vgl. Schreiben vom 7. Oktober 2008) die Auffassung vertreten und vertritt diese auch noch vor dem Bundesverwaltungsgericht, dass die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Rechtsfragen nicht durch sie, sondern durch den Zivilrichter zu beurteilen seien. Unter diesen Umständen hat sie zwar von einer Überweisung absehen können. Da der Beschwerdeführer jedoch mehrfach und ausdrücklich eine anfechtbare Verfügung verlangt (vgl. bereits E. 1.3 hiervor) und damit zu erkennen gegeben hat, dass ihm an einem Entscheid gerade durch die Vorinstanz liegt, hätte sie einen förmlichen Nichteintretensentscheid fällen müssen. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Liegenschaft des Beschwerdeführers von anfangs April bis Ende Mai 2009 wegen Umbauarbeiten nicht bewohnt war, hätte doch die Vorinstanz durch Nachfrage beim Beschwerdeführer in Erfahrung bringen müssen, ob dieser aufgrund des (vorübergehenden) Leerstandes seines Hauses tatsächlich das Interesse am Erlass einer anfechtbaren Verfügung verloren habe. Indem die Vorinstanz aber nicht formell verfügt hat, hat sie eine unrechtmässige Rechtsverweigerung begangen. Bei diesem Ergebnis braucht nicht mehr weiter geprüft zu werden, ob sie sich allenfalls auch eine Rechtsverzögerung hat zuschulden kommen lassen.

3.2 Bei Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde ist die Sache mit der Anweisung, darüber zu entscheiden, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es grundsätzlich nicht; insbesondere darf das Gericht an sich nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 727; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.25). In Einzelfällen kann es aber zulässig sein, aus prozessöko-

nomischen Gründen auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten und den Entscheid selbst zu fällen (FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 46a N 37; Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 4.2). Vorliegend hat der Beschwerdeführer zwar keine materielle Auseinandersetzung mit seinem Anliegen beantragt. Da sich aber die Vorinstanz gemäss ihrer Vernehmlassung als unzuständig erachtet, erscheint eine blosse Rückweisung der Sache zum Erlass einer formellen Verfügung über die Zuständigkeit aus prozessokönomischen Gründen als nicht zweckmässig, würde sich doch diese Rückweisung in einem Verfahrensleerlauf erschöpfen, was unter Berücksichtigung der bisherigen Verfahrensdauer unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als nicht vertretbar erscheint. Deshalb ist nachfolgend zumindest zu prüfen, ob die Vorinstanz für die Beurteilung der vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Rechtsfragen überhaupt zuständig ist und diesbezüglich auch in der Sache Verfügungskompetenz hat. Ist dies zu bejahen, wird die Sache anschliessend mit der verbindlichen Weisung zur materiellen Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen sein.

4.
Art. 17 Abs. 1 PG sieht als Grundsatz vor, dass Streitigkeiten zwischen der Post und der Kundschaft durch die Zivilgerichte beurteilt werden, während gemäss der Ausnahmebestimmung von Art. 18 PG gegen Verfügungen der Post über die Platzierung von Kundenbriefkästen oder über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann.

4.1 Der Beschwerdeführer verlangt von der Vorinstanz, sie habe seine Post neu in einen Briefkasten an der Grundstücksgrenze oder zumindest an einem Standort zuzustellen, welcher näher wie der bisherige Standort (in der ersten Kurve des Zugangsträsschens) bei seiner Liegenschaft liegt. Die Vorinstanz stellt zu Recht nicht in Abrede, dass sie bezüglich der Frage des Briefkastenstandortes grundsätzlich verfügungsbefugt ist. Sie vertritt jedoch die Auffassung, dass es sich vorliegend um eine Frage der Hauszustellung handle, welche nicht in ihre Verfügungsbefugnis falle. Es ist daher nachfolgend zu untersuchen, ob – neben der Frage des Briefkastenstandortes – auch diejenige der Hauszustellung vom Begriff "Platzierung von Kundenbriefkästen" gemäss Art. 18 PG erfasst wird.

4.2

4.2.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 214; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.; BGE 131 II 697 E. 4.1). Der Wortlaut von Art. 18 PG spricht – in allen drei Amtssprachen – nur von der Platzierung bzw. vom Standort von Briefkästen. Es fragt sich jedoch, ob diese Bestimmung entgegen ihrem Wortlaut so auszulegen ist, dass auch Streitigkeiten hinsichtlich der Hauszustellung in einem Verwaltungsverfahren auszutragen sind.

4.2.2 Der Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz vom 10. Juni 1996 (BBl 1996 III 1249 S. 1290 f.; nachfolgend: Botschaft) kann entnommen werden, es müsse zwecks wirtschaftlicher und effizienter Organisation des Zustelldienstes im Rahmen des Universaldienstes die Möglichkeit bestehen, der Kundschaft den Standort des Briefkastens vorzuschreiben. Das Verwaltungsverfahren erscheine für diese Streitigkeiten geeigneter als das Klageverfahren vor dem Zivilrichter. Zur Aufrechterhaltung und Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Post gehört aber nicht nur, dass der Briefkasten an einer bestimmten Stelle aufgestellt wird, sondern allgemein, dass der Anspruch auf Hauszustellung im Einzelfall geprüft und allenfalls verneint werden kann. Die Intentionen des historischen Gesetzgebers lassen daher eher darauf schliessen, dass Art. 18 PG auch die Frage der Hauszustellung erfasst. Fragen der Zustellhäufigkeit und der Zustellzeiten betreffen hingegen betriebsorganisatorische Abläufe, welche nach dem Willen des Gesetzgebers gleich wie bei der privaten Konkurrenz nicht überprüfbar sein sollen (Botschaft, a.a.O., S. 1290).

4.2.3 Auch eine teleologische Auslegung führt zu keinem anderen Ergebnis: Bezüglich der sachlichen Zuständigkeit ist in Ausnahmefällen eine Kompetenzattraktion möglich. Im Vordergrund stehen hier

der Gesichtspunkt der Prozessökonomie, das Gebot der Rechtssicherheit sowie der Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Aus diesen drei Aspekten kann sich die Notwendigkeit ergeben, die Entscheidzuständigkeit bei einer bestimmten Behörde zu konzentrieren (vgl. THOMAS FLÜCKIGER, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 7 N 36; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 758 sowie Rz. 772; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-7510/2006 vom 2. Juli 2007 E. 5). Wollte man die Vorinstanz für die Beurteilung der Frage der Hauszustellung unzuständig erachten, hätte dies für den Privaten erhebliche, nicht zu rechtfertigende negative Folgen. Diesfalls fiele nämlich die sachliche Zuständigkeit in Konstellationen, in denen sowohl die Hauszustellung wie auch der Briefkastenstandort umstritten ist, auseinander, obwohl mit der Bestimmung des Standortes auch die Frage der Hauszustellung im Grundsatz mitbeantwortet wird, mithin beide Fragen Hand in Hand gehen und sich wechselseitig bedingen. Dies wäre für den Privaten unnötig kompliziert und würde die Gefahr von in der gleichen Sache ergehenden, sich widersprechenden Entscheide mit sich bringen (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes A-2038/2006 vom 6. Februar 2007 E. 1.1.1).

4.2.4 Anzufügen bleibt, dass auch der Verordnungsgeber diese Auffassung zu teilen scheint: Gemäss Art. 9 Abs. 1 VPG werden Postsendungen dem Empfänger an sein Domizil zugestellt, wobei die Hauszustellung grundsätzlich nur in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen erfolgt. Für die Hauszustellung ist am Domizil ein geeigneter Briefkasten oder eine geeignete Zustellanlage einzurichten (vgl. Art. 9 Abs. 2 VPG). Ist das Domizil aber nur unter unverhältnismässigen Schwierigkeiten zu erreichen, so kann die Post den Empfänger nach dessen vorgängiger Anhörung zur Abholung der Sendungen bei der nächstgelegenen Annahmestelle anhalten oder die Zustellhäufigkeit reduzieren (vgl. Art. 9 Abs. 3 VPG). Diese Bestimmungen zeigen zum einen auf, dass bei einer Einschränkung der Hauszustellung – wie dies vor Verfügungserlass allgemein die Regel ist – das rechtliche Gehör zu gewähren ist, zum andern, dass die Hauszustellung und der Briefkastenstandort eng zusammenhängen, mithin beide Fragen im gleichen (Verwaltungs-) Verfahren zu beurteilen sind (zur Abhängigkeit der "Eignung" eines Briefkastens von der Standortwahl vgl. Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt H-2006-31 vom 23. Oktober 2006 E. 5.4).

4.2.5 Zusammenfassend ist demnach Art. 18 PG dahingehend auszulegen, dass sowohl Streitigkeiten hinsichtlich des Briefkastenstandortes wie auch solche bezüglich der Hauszustellung davon erfasst werden und die Vorinstanz in dieser Hinsicht Verfügungskompetenz aufweist.

4.3 Was die Frage der Ausrichtung einer Entschädigung für die Nichtzustellung der Post zur Liegenschaft des Beschwerdeführers anbelangt, so geht aus den eingereichten Unterlagen nicht hervor, gestützt auf welche Rechtsgrundlage diese bis 2006 erfolgte, ob gestützt auf eine Vereinbarung – gemäss Beschwerdeführer zwischen der damaligen Mieterschaft und der Post – oder gar gestützt auf eine Verfügung. Sollte die Vorinstanz eine Entschädigungsleistung verfügt haben, hat sie sich auch materiell mit den Forderungen des Beschwerdeführers auseinanderzusetzen. Wurde indes die Entschädigung gestützt auf eine Vereinbarung geleistet, so ist als erstes zu prüfen, ob eine gesetzliche Zustellpflicht bestand oder nicht. Ist diese zu bejahen, handelt es sich bei der Vereinbarung um eine öffentlichrechtliche und der Beschwerdeführer hätte allfällige Ansprüche aus dieser auf dem Klageweg vor dem Bundesverwaltungsgericht geltend zu machen (vgl. Art. 35 Bst. a VGG), die Vorinstanz wiederum hat auf das Gesuch nicht einzutreten. Letzteres gilt auch dann, wenn es sich um eine rein privatrechtliche Vereinbarung handelt, müsste doch der Beschwerdeführer seine Ansprüche auf dem Zivilweg geltend machen.

5.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde folglich gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz mit der Anordnung zurückzuweisen, die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Rechtsfragen einer materiellen bzw. – was die Frage der Entschädigung anbelangt – zumindest einer formellen Prüfung zu unterziehen und anschliessend eine Verfügung zu erlassen.

6.

Der unterlegenen Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Dem obsiegenden Beschwerdeführer sind keine verhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb von der Zusprechung einer Parteientschädigung abzusehen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesver-

waltungsgericht ([VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Schweizerische Post wird angewiesen, ohne weitere Verzögerung im Sinne der Erwägungen zu verfügen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Beat Forster	Lars Birgelen

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: