



Urteil vom 27. April 2016

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiberin Flurina Peerdeman.

Parteien

Post CH AG,
zuhanden von (...),
Corporate Center, Wankdorfallee 4, 3030 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. **A.**_____,
2. **B.**_____,
beide vertreten durch Rechtsanwalt (...),
Beschwerdegegner,

und

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

und

1. **C.**_____,
2. **D.**_____,
3. **E.**_____,
Beigeladene

Gegenstand

Standort Hausbriefkasten.

Sachverhalt:**A.**

A._____ und B._____ sind Eigentümer der Liegenschaft X._____ 1 in Y._____ (zwei Wohneinheiten), welche auf dem Niveau der Garage mit der Liegenschaft X._____ 2 (eine Wohneinheit) zusammengebaut ist. Der Zugang erfolgt über einen breiten und offenen Vorplatz, der sich über beide Grundstücke erstreckt und von der Strasse durch Rabatte teilweise abgegrenzt wird. Die Häuser stehen am Ende einer Sackgasse in einem Neubauquartier.

Auf Anfrage des Architekturbüros, welches mit dem Bau der Liegenschaften betraut war, teilte die Post CH AG (nachfolgend: Post) am 8. Juni 2012 mit, dass gesonderte Briefkästen für die X._____ 1 und 2, errichtet an den Grundstücksgrenzen je links und rechts vom Vorplatz, den Vorschriften entsprechen und sicherheitstechnisch von Vorteil seien. Entgegen dieser Auskunft realisierten die Eigentümer daraufhin eine gemeinsame Briefkastenanlage mit insgesamt drei Briefkästen an der Hauswand zwischen den Garagen und mittig zu den beiden Hauseingängen.

B.

Die Post forderte B._____ am 3. Mai 2013 schriftlich auf, die Briefkästen der Liegenschaft X._____ 1 an die Grundstücksgrenze zu versetzen, anderenfalls sie nicht verpflichtet sei, die Hauszustellung weiterhin zu erbringen. Nach einer nochmaligen erfolglosen Aufforderung vom 14. Juni 2013 kündigte die Post am 12. September 2014 A._____ und B._____ die Einstellung der Hauszustellung ab dem 31. Oktober 2014 an. Im Rahmen eines weiteren Schriftenwechsels erstreckte die Post die Frist bis zum 15. November 2014.

C.

Mit Eingabe vom 14. November 2014 gelangten A._____ und B._____ an die Eidgenössische Postkommission PostCom und beantragten sinngemäss die Genehmigung des bestehenden Briefkastenstandorts im Rahmen einer anfechtbaren Verfügung.

D.

Mit Verfügung vom 7. Mai 2015 hiess die Eidgenössische Postkommission PostCom das Gesuch von A._____ und B._____ gut. Die bestehende Briefkastenanlage entspreche den Vorgaben von Art. 74 Abs. 3 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) und die Post sei

verpflichtet, die Briefkästen in der bestehenden Briefkastenanlage im Rahmen von Art. 31 VPG zu bedienen.

E.

Gegen diese Verfügung erhebt die Post (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 11. Juni 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Verfügung der Eidgenössischen Postkommission PostCom (nachfolgend: Vorinstanz) vom 7. Mai 2015 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Post nicht zur Hauszustellung von Postsendungen in die bestehende Briefkastenanlage von A._____ und B._____ verpflichtet sei. In der Begründung macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, eine gemeinsame Briefkastenanlage im Bereich der Hauszugänge sei gemäss Art. 74 Abs. 3 VPG nur bei einem Mehrfamilienhaus zulässig. Die beiden Liegenschaften X._____ 1 und 2, die auf unterschiedlichen Parzellen stünden, seien abgesehen von den Garagen freistehend und nur über einen gemeinsamen Technikraum miteinander verbunden. Die beiden Liegenschaften seien daher getrennt zu betrachten. Die von der Vorinstanz vorgenommene anderweitige Auslegung des Begriffs Mehrfamilienhaus widerspreche der klaren Definition, wie sie im Erläuterungsbericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Postverordnung vom 29. August 2012 (nachfolgend: Erläuterungsbericht) zu finden sei. Gleichzeitig habe die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung entschieden, was als effiziente Zustellung zu betrachten sei. Gemäss Rechtsprechungspraxis sei es jedoch der Post überlassen, dies zu beurteilen. Im Hinblick auf die Organisation der Zustellung sei sie darauf angewiesen, dass der Ausnahmetatbestand von Art. 74 Abs. 3 VPG restriktiv angewendet werde. Sachverhalten wie der vorliegende würden ansonsten in der Summe einen zusätzlichen, unverhältnismässigen Zustellaufwand verursachen.

F.

In der Beschwerdeantwort vom 14. August 2015 beantragen A._____ und B._____ (nachfolgend: Beschwerdegegner) die Abweisung der Beschwerde. Sie lassen vorbringen, die Liegenschaften X._____ 1 und 2 würden im Parterre eine gemeinsame geschlossene Fassade bilden. Als Häuserkomplex bzw. als Einheit zusammengebauter Häuser entsprächen sie damit der Definition eines Mehrfamilienhauses. Die im Erläuterungsbericht erwähnten zusammengebauten Einfamilien- und Terrassenhäuser seien in der Regel als einzelne Grundstücke mit einzelnen Grundbuchblättern ausgestaltet, womit das von der Beschwerdeführerin vorgebrachte formale Kriterium der unterschiedlichen Parzellen nicht greife. Beim Begriff

Mehrfamilienhaus dürfe nicht auf rein sachenrechtliche Kriterien abgestellt werden, sondern massgebend sei die funktionale Perspektive der Postzustellung. Für die Postzustellung sei es ohne Belang, dass die beiden Liegenschaften nur ein gemeinsames Parterre hätten. Vorliegend sei die gemeinsame Briefkastenanlage für die Post effizienter, da das Zustellfahrzeug auf dem Vorplatz in einem Bogen wenden und die Zustellung mit einem einzigen statt mit zwei Zwischenstopps erledigt werden könne. Der bisherige Standort stehe somit in Übereinstimmung mit dem Sinn und Zweck der Verordnung sowie dem Urteil des Bundesgerichts 2C_827/2012 vom 19. April 2013 betr. Ermessensausübung. Zu erwähnen sei ferner, dass auf der Strasse vielfach Kinder spielen würden. Der jetzige Briefkastenstandort sei sicherer, da dieser ohne rückwärtiges Wenden des Fahrzeugs bedient werden könne.

G.

Die Vorinstanz schliesst in der Vernehmlassung vom 14. August 2015 auf Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung und ergänzend auf die nachfolgenden Ausführungen. Die von der Beschwerdeführerin geforderte enge Auslegung des Begriffs Mehrfamilienhaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG sei abzulehnen, zumal es sich bei dieser Bestimmung nicht um eine Ausnahmeregelung handelt. In Berücksichtigung der Bedürfnisse der übrigen Postdienstanbieterinnen sei die PostCom sodann sehr wohl befugt, die Funktionalität der Postzustellung zu beurteilen. Auch das Bundesgericht habe im Urteil 2C_827/2012 vom 19. April 2013 eine solche Beurteilung vorgenommen. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin dürfe schliesslich nicht der anfallende Mehraufwand zur Bedienung des Standorts auf sämtliche Postkunden in der Schweiz in vergleichbaren Situationen hochgerechnet werden. Die entsprechende altrechtliche Rechtsprechungspraxis sei hier nicht analog anwendbar.

H.

Mit Verfügung vom 25. August 2015 wurden C. _____ und D. _____, beide wohnhaft X. _____ 2, sowie E. _____, wohnhaft X. _____ 1, zum Verfahren beigelegt.

I.

Am 10. September 2015 reichen die Beschwerdegegner dem Bundesverwaltungsgericht Grundrisspläne der Liegenschaften ein.

J.

Am 14. September 2015 wurde ein Augenschein unter Teilnahme der Verfahrensbeteiligten sowie einer Delegation des Bundesverwaltungsgerichts durchgeführt.

K.

Mit Eingabe vom 17. September 2015 stellt die Beschwerdeführerin den Antrag, die beigelegten Auszüge der Bauentscheide als Beweismittel zu den Akten zu nehmen.

L.

Am 24. September 2015 reicht die Beschwerdeführerin Bemerkungen zum Protokoll des Augenscheins sowie Schlussbemerkungen ein. Sie hält daran fest, dass vorliegend kein Mehrfamilienhaus bestehe. Ergänzend fügt sie an, für die Beschwerdegegner und die Beigeladenen sei es distanzmässig mindestens gleichwertig, die Sendungen im Briefkasten an der Grundstücksgrenze abzuholen. Dem stünden überwiegende Interessen der Post gegenüber. So sei der bisherige Standort insbesondere wegen dem Zustellweg über einen privaten Vorplatz, der Sicherheitsbedenken aufgrund spielender Kinder und der Überbeanspruchung der Räder des Elektrorollers DXP infolge Befahrens des Randsteins abzulehnen. Die Sachverhaltsfeststellung und Interessenabwägung der Vorinstanz sei daher als fehlerhaft zu erachten, selbst wenn die Funktionalität der Postzustellung als massgebend zu erachten wäre.

M.

Die Vorinstanz reicht am 16. Oktober 2015 ihre Bemerkungen zum Protokoll des Augenscheins sowie Schlussbemerkungen ein. In ihrer Stellungnahme bleibt sie bei ihrem Standpunkt, dass es sich bei den beiden Häusern um ein Mehrfamilienhaus handle. Wie auch der Augenschein gezeigt habe, eigne sich sodann der aktuelle Briefkastenstandort besser für eine effiziente und sichere Zustellung, da das Wenden auf dem Vorplatz unabhängig vom Fahrzeugtyp problemlos möglich sei.

N.

Mit Eingabe vom 16. Oktober 2015 nehmen die Beschwerdegegner ebenfalls die Gelegenheit wahr, sich zum Protokoll des Augenscheins zu äussern und Schlussbemerkungen einzureichen. Sie betonen, die Beschwerdeführerin mache verschiedene Ansprüche geltend, die in der Verordnung nicht als Zulässigkeitskriterien für den Briefkastenstandort vorgegeben

seien. Der Augenschein habe ferner ergeben, dass die Mehrheit der Briefkastenstandorte in dem Neubauquartier eindeutig nicht regelkonform sei und die Beschwerdeführerin seit Jahren nichts unternommen habe, diesen Zustand zu ändern. Das Zuwarten verletze den Grundsatz der Gleichbehandlung und komme damit einer willkürlichen Anwendung der Zustellregeln gleich. Auch deshalb sei die vorinstanzliche Verfügung zu schützen.

O.

Die Beigeladenen äussern sich innert Frist nicht zum Verfahren.

P.

Auf die Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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 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 gegeben ist.

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer eidgenössischen Kommission im Sinne von Art. 33 Bst. f VGG erlassen wurde. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

In der angefochtenen Verfügung wird die Beschwerdeführerin dazu verpflichtet, die Briefkästen in der bestehenden Briefkastenanlage der Liegenschaft X._____ 1 im Rahmen von Art. 31 VPG zu bedienen. Zudem werden ihr die Verfahrenskosten auferlegt. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung beschwert. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das durch die angefochtene Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es im Streit liegt. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreifen würde (vgl. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procedure administratif fédérale, 2013, N. 182, MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8, je mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat das Verfahren auf den Briefkastenstandort der Liegenschaft X._____ 1 begrenzt. Auch wenn über den Briefkastenstandort X._____ 2 somit formell nicht entschieden wurde, hat die Vorinstanz im Ergebnis doch eine gesamthafte Betrachtung der gemeinsamen Briefkastenanlage vorgenommen. Eine getrennte Betrachtungsweise wäre denn auch gar nicht möglich. Ist eine gemeinsame Briefkastenanlage als solche umstritten, betrifft eine allfällige Veränderung unweigerlich alle Haushaltungen, die dort ihren Briefkasten haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6082/2008 vom 24. Februar 2009 E. 1.3). Nachfolgend ist somit die gemeinsame Briefkastenanlage beider Liegenschaften zu beurteilen.

4.

4.1 Zunächst ist auf die Rüge der Beschwerdeführerin einzugehen, wonach es gemäss ständiger Rechtsprechung ihr überlassen sei, zu beurteilen, welcher Zustellprozess als effizient und funktional zu betrachten sei, da sie die beste Kenntnis über den jeweiligen Aufwand habe. Die Vorinstanz lehnt diese Auffassung der Beschwerdeführerin ab. Die Kommission dürfe im Einzelfall die Verhältnismässigkeit der Massnahme und damit auch die Funktionalität der Postzustellung prüfen. Allerdings lege sie bei der Beurteilung der Funktionalität des Standorts eine gewisse Zurückhaltung an den Tag, soweit es um genaue Ortskenntnisse und mögliche unterschiedliche Bedürfnisse verschiedener Anbieterinnen gehe.

4.2 Die Vorinstanz trifft gemäss Art. 22 Abs. 1 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG, SR 783.0) die Entscheide und erlässt die Verfügungen, die nach diesem Gesetz und den Ausführungsbestimmungen in ihrer Kompetenz liegen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-173/2015 vom 8. Juni 2015 E. 1.3 und E. 6.1 mit Hinweisen). Bei Streitigkeiten über Briefkästen und Briefkastenanlagen nach Art. 73 – 75 VPG überprüft die Vorinstanz, ob die Bestimmungen korrekt angewendet wurden und entscheidet darüber verfügungsweise (Art. 76 VPG; vgl. Erläuterungsbericht, S. 33). Der Begriff der Kognition wird in der Regel im Zusammenhang mit der Prüfung eines Entscheids durch eine Rechtsmittelinstanz verwendet. Es geht dabei um die Frage, ob der angefochtene Entscheid nur eingeschränkt, d.h. nur auf Rechtsfehler, oder voll, d.h. auch auf Angemessenheit, überprüft wird bzw. inwiefern sich die Rechtsmittelinstanz bei der Prüfung eine Zurückhaltung auferlegt (vgl. dazu E. 2). In diesem Sinne äussert sich auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6736/2011 vom 7. August 2012 E. 3.4, A-8335/2010 vom 5. Mai 2011 E. 3.2 und A-8126/2010 vom 28. April 2011 E. 3.3).

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz jedoch erstinstanzlich über die Briefkastenanlage entschieden. Es lag kein Entscheid einer unteren Instanz vor, den sie im genannten Sinn nur mit eingeschränkter Kognition hätte überprüfen können. Mit welcher Dichte die Vorinstanz die entsprechende Prüfung vorzunehmen hat, kann aber nicht abstrakt definiert werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7097/2013 vom 25. Juni 2015 E. 7.1). Vielmehr wird jeweils im Zusammenhang mit den materiellen Rügen der Beschwerdeführerin zu prüfen sein, ob die Vorinstanz die wesentlichen Gesichtspunkte korrekt beurteilt hat.

5.

Die Postgesetzgebung bestimmt, dass der Bundesrat die Bedingungen für Hausbriefkästen und Zustellanlagen am Domizil der Empfängerin oder des Empfängers regelt (Art. 10 PG). Gemäss Art. 74 Abs. 1 VPG ist der Briefkasten an der Grundstücksgrenze beim allgemein benutzten Zugang zum Haus aufzustellen. Sind verschiedene Standorte möglich, so ist derjenige zu wählen, der am nächsten zur Strasse liegt (Art. 74 Abs. 2 VPG). Bei Mehrfamilien- und Geschäftshäusern kann die Briefkastenanlage im Bereich der Hauszugänge aufgestellt werden, sofern der Zugang von der Strasse her möglich ist (Art. 74 Abs. 3 VPG). Ausnahmen von den Standortregeln nach Art. 74 VPG sind möglich bei unzumutbaren Härten aus gesundheitlichen Gründen (Art. 75 Abs. 1 Bst. a VPG) oder bei behördlich als schutzwürdig bezeichneten Bauten (Art. 75 Abs. 1 Bst. b VPG).

6.

In der angefochtenen Verfügung erwog die Vorinstanz, in Auslegung von Art. 74 Abs. 3 VPG sei von einem Mehrfamilienhaus auszugehen, wenn – wie bei den Liegenschaften X._____ 1 und 2 – ein Haus oder ein Häuserkomplex mit mindestens drei Haushaltungen und einem gemeinsamen Zugang zur Strasse vorliege. Diese Ansicht vertreten auch die Beschwerdegegner. Dagegen stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, die Vorinstanz habe Art. 74 Abs. 3 VPG fehlerhaft ausgelegt. Die Liegenschaften X._____ 1 und 2, die auf unterschiedlichen Parzellen stünden, seien nicht als Mehrfamilienhaus zu qualifizieren. Sie seien abgesehen von den Garagen freistehend und nur über den gemeinsamen Technikraum miteinander verbunden. Auch laute der damalige Bauentscheid auf Ein- bzw. Zweifamilienhaus. Die beiden Liegenschaften seien folglich einzeln als Ein- und Zweifamilienhaus zu betrachten, womit die Briefkästen nicht beim Hauseingang, sondern an der Grundstücksgrenze stehen müssten.

7.

7.1 Inhaltlich umstritten ist zunächst der Begriff Mehrfamilienhaus nach Art. 74 Abs. 3 VPG.

7.2 Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Rechtsanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung. 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 (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. "Methodenpluralismus"; vgl. BGE 137 III 217 E. 2.4.1, 131 III 33 E. 2; statt vieler BVGE 2015/21 E. 5.2.1 mit Hinweisen). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 217).

7.3 Nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 3 VPG kann bei Mehrfamilienhäusern die Briefkastenanlage im Bereich der Hauszugänge aufgestellt werden, sofern der Zugang von der Strasse her möglich ist. Wann von einem solchen Mehrfamilienhaus auszugehen ist, ergibt sich weder aus dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 3 VPG (in allen drei Amtssprachen) noch ist eine Legaldefinition dieses Begriffes im PG oder in der VPG zu finden.

7.4 Am 1. Oktober 2012 sind das hier anwendbare PG und die VPG in Kraft getreten; auf diesen Zeitpunkt sind das Postgesetz vom 30. April 1997 (AS 1997 2452), die Postverordnung vom 26. November 2003 (AS 2003 4753) und die Verordnung des UVEK vom 18. März 1998 zur Postverordnung (AS 1998 1609; nachfolgend: Vo UVEK) ausser Kraft gesetzt worden. Nach aArt. 12 Vo UVEK galten als Mehrfamilienhäuser Häuser oder Häusergruppen mit mehr als zwei Haushaltungen. Ähnlich lautet auch die Definition, wie sie nun im Erläuterungsbericht zur aktuellen VPG zu finden ist. Gemäss dem Erläuterungsbericht gelten als Mehrfamilienhäuser Häuser mit mehr als zwei Haushaltungen, sowie zusammengebaute Einfamilien- und Terrassenhäuser, sofern sie mehr als zwei Haushaltungen umfassen und einen gemeinsamen Zugang zur Strasse haben (Erläuterungsbericht, S. 32). Aus den Materialien lässt sich somit schliessen, dass der Begriff Mehrfamilienhaus mehr als zwei Haushaltungen sowie einen gemeinsamen Zugang zur Strasse voraussetzt. Der Begriff ist insofern weit zu verstehen, als er auch entsprechende zusammengebaute Einfamilien- sowie Terrassenhäuser erfasst.

7.5 Zur ratio legis heisst es im Erläuterungsbericht, die Standortvorschriften würden einerseits dem Interesse der Kundschaft dienen, Postsendungen möglichst an der Haustüre in Empfang nehmen zu können, andererseits aber sollen sie den Anbieterinnen eine rationelle Zustellung ermöglichen (Erläuterungsbericht, S. 32). Wie sich aus Zusammenspiel der beiden

Vorgaben von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 3 VPG ergibt, stellt die Interessenabwägung, die der Verordnungsgeber bei Erlass der Standortvorschriften vorgenommen hat, primär auf die Anzahl der betroffenen Haushaltungen ab. Bei mehr als zwei Haushaltungen wird das Interesse der Zustellempfänger an einem Briefkasten beim Hauseingang höher gewichtet gegenüber dem Interesse der Anbieterinnen, an einer möglichst effizienten Postzustellung an die Grundstücksgrenze. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin entspricht es somit nicht dem alleinigen Sinn und Zweck von Art. 74 Abs. 3 VPG, ihr stets den effizientesten Zustellprozess zu garantieren, sondern die Verordnung nimmt vielmehr ein gewisser Ausgleich der widerstreitenden Interessen vor.

7.6 Im Rahmen der systematischen Auslegung ist schliesslich mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass Art. 74 Abs. 3 VPG nicht als Ausnahmebestimmung zu Art. 74 Abs. 1 VPG zu qualifizieren ist. Die beiden Absätze regeln unterschiedliche Sachverhalte und weisen damit einen je eigenen Anwendungsbereich auf. Die Systematik der Verordnung lässt daher keine Rückschlüsse auf eine enge Auslegung des Begriffs Mehrfamilienhaus zu.

7.7 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das von der Vorinstanz erzielte Auslegungsergebnis zu bestätigen ist. Für die Einstufung als Mehrfamilienhaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG genügt es, wenn ein Haus oder ein Häuserkomplex mit mindestens drei Haushaltungen und einem gemeinsamen Zugang zur Strasse vorliegt. Eine solche Auslegung ergibt sich unmittelbar aus den Materialien und entspricht dem Sinn und Zweck der Bestimmung. Im Gegensatz dazu fehlt es für diejenigen Abgrenzungskriterien, die von der Beschwerdeführerin eingebracht werden, an einer genügenden Grundlage. Im Rahmen der Auslegung ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass es für das Vorliegen eines Mehrfamilienhauses eines gemeinsamen Grundstückes bedarf oder einer gemeinsamen Fassade über sämtliche Stockwerke. Das gleiche gilt für die baurechtliche Bezeichnung als Einfamilien- oder Mehrfamilienhaus. Jene Kriterien der Beschwerdeführerin drängen sich auch mit Blick auf den Sinn und Zweck von Art. 74 Abs. 3 VPG nicht auf, da diese – wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegner zu Recht anführen – den Zustellprozess nicht zu beeinflussen vermögen.

Auf den konkreten Fall bezogen bedeutet das Auslegungsergebnis, dass die beiden Liegenschaften X._____ 1 und 2, die baulich durch die Garage verbunden sind und insgesamt über drei Haushaltungen sowie einen

gemeinsamen Vorplatz zur Strasse hin verfügen, gesamthaft als Mehrfamilienhaus im Sinne von Art. 74 Abs. 3 VPG zu qualifizieren sind.

8.

Es bleibt zu prüfen, ob die weiteren Vorgaben von Art. 74 Abs. 3 VPG erfüllt sind. Eine gemeinsame Briefkastenanlage für die drei Haushaltungen liegt unbestrittenermassen vor. Fraglich ist jedoch, ob der Zugang von der Strasse her möglich ist. Die Vorinstanz hat dies bejaht. Der Vorplatz sei frei befahrbar und übersichtlich gestaltet. Die Beschwerdegegner unterstreichen gleichfalls, der gemeinsame Briefkastenstandort beim Hauseingang habe sich in der Praxis bewährt und erweise sich gegenüber dem Alternativstandort an der Grundstücksgrenze als vorteilhafter. Die Beschwerdeführerin macht hingegen geltend, das Befahren des privaten Vorplatzes zum bestehenden Briefkastenstandort sei mit verschiedenen Unwägbarkeiten und Nachteilen verbunden. So sei insbesondere nicht gewährleistet, dass dieser stets frei und im Winter geräumt sei. Das Befahren des Randsteins des Vorplatzes führe zur Überbeanspruchung der Räder des Elektrorollers DXP. Ausserdem bestünden Sicherheitsbedenken, da der Vorplatz auch als Spielplatz genutzt werde. Erst der geforderte neue Briefkastenstandort an der Grundstücksgrenze erlaube ihr eine effiziente und sichere Zustellung.

9.

9.1 Die auf Mehrfamilienhäuser anwendbare Bestimmung von Art. 74 Abs. 3 VPG setzt voraus, dass der Zugang von der Strasse her möglich ist. Detaillierte Vorgaben, welchen Anforderungen der Zugang im Einzelnen genügen muss, fehlen auf Verordnungsstufe. Der Verordnungsgeber hat hier einen erheblichen Handlungsspielraum eröffnet. Bei der Beurteilung ist die Vorinstanz in ihrem pflichtgemässen Ermessen gefordert, d.h. sie ist in ihrer Entscheidung nicht völlig frei, sondern muss insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten. In diesem Zusammenhang ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass die altrechtliche Rechtsprechung zum vertretbaren Mehraufwand für die Postzustellung (vgl. aArt. 14 Abs. 1 Bst. c Vo UVEK) auf die vorliegende Frage nicht analog anwendbar ist. Jener Ausnahmegrund korreliert nicht vollständig mit dem Sinn und Zweck von Art. 74 Abs. 3 VPG (vgl. E. 7.5) und wurde überdies – im Gegensatz zu den beiden anderen Ausnahmegründen von aArt. 14 Abs. 1 Vo UVEK – nicht in das neue Recht übernommen.

9.2 Wie sich am Augenschein gezeigt hat, verfügen die beiden Liegenschaften X. _____ 1 und 2 über einen gemeinsamen, grosszügigen Vorplatz mit guten Sichtverhältnissen. Die Beschwerdegegner haben plausibel erklärt, dass der Raum vor der bestehenden Briefkastenanlage nicht als Autoabstellplatz genutzt wird. Die Postboten können daher mit dem Fahrzeug in einem Bogen über den Vorplatz fahren, dort anhalten und die Briefkastenanlage mit wenigen Schritten zu Fuss bedienen. Werden sodann die vorgebrachten Sicherheitsbedenken berücksichtigt, so erscheint ein langsames Befahren des übersichtlich gestalteten Vorplatzes nicht als problematisch. Auch für die Postboten selbst gestaltet sich der Zustellweg als sicher. Der erforderliche Zugang ist somit gewährleistet.

Daran vermögen auch die weiteren Einwendungen der Beschwerdeführerin nichts zu ändern. Es ist zwar richtig, dass es distanzmässig für die Beschwerdegegner und die Beigeladenen kaum einen Unterschied machen dürfte, sollten die Briefkästen an die Grundstücksgrenze versetzt werden. Aus diesem Grund kann aber der Vorinstanz noch nicht eine fehlerhafte Sachverhaltserhebung vorgehalten und der vorinstanzliche Entscheid als unverhältnismässig bezeichnet werden. Bei einer Verschiebung der Briefkästen an die Grundstücksgrenze, wie von der Beschwerdeführerin gefordert, wäre eine Zustellung direkt von der Strasse her zwar möglich. Erfolgt die Zustellung allerdings mit dem Auto, müsste das Fahrzeug anschliessend am Ende der Sackgasse rückwärtig gewendet werden, was wiederum mit einem gewissen Zeitverlust verbunden wäre. Ein solches rückwärtiges Wendemanöver ist vor allem auch angesichts des dort angrenzenden Spielplatzes der gegenüberliegenden Liegenschaft abzulehnen. Im Ergebnis könnte daher im vorliegenden Fall durch eine Zustellung an die Grundstücksgrenze kaum ein spürbarer Effizienzgewinn erzielt werden. Für die Sicherheit wäre dieser Standort sogar ungünstiger. Zweifellos ist auch der jetzige Zustellweg über den privaten Vorplatz nicht frei von Nachteilen, wie die Beschwerdeführerin anlässlich des Augenscheins umfassend aufgezeigt hat. Die Postboten dürften allerdings im Winter bei Mehrfamilienhäusern regelmässig mit nicht oder nicht rechtzeitig geräumten Strassen und Vorplätzen konfrontiert sein. Würde dieser Umstand allein schon als Ausschlussgrund ausreichen, käme die Standortbestimmung von Art. 74 Abs. 3 VPG kaum mehr zum Tragen. Soweit die Beschwerdeführerin auf die erhöhte Abnutzung des Elektrorollers DXP infolge des Befahrens des niedrigen Randsteins hinweist, vermag sie mit diesem Einwand schon in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung nicht durchzudringen. Denn würde die Zustellungsart als Standortkriterium in Betracht gezo-

gen, hätte – wie die Vorinstanz zutreffend anführt – jeder Wechsel des Zustellfahrzeugs Einfluss auf den Briefkastenstandort, was nicht praktikabel wäre (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3895/2011 vom 18. April 2012 E. 4.3 und A-8126/2010 vom 28. April 2011 E. 2.4).

10.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Briefkästen der bestehenden Briefkastenanlage der Liegenschaften X. _____ 1 und 2 den Vorgaben von Art. 74 Abs. 3 VPG entsprechen. Die Beschwerdeführerin ist deshalb verpflichtet, diese im Rahmen von Art. 31 VPG zu bedienen. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

11.

11.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen, die unter Berücksichtigung des durchgeführten Augenscheins auf Fr. 1'000.-- festzusetzen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

11.2 Der obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei. Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, mangels Einreichung einer solchen, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Nach Art. 10 Abs. 2 VGKE beträgt der Stundenansatz für Anwälte und Anwältinnen mindestens Fr. 200.-- und höchstens Fr. 400.--.

Die anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner gelten als obsiegend und haben daher Anspruch auf eine Parteientschädigung. Der gemeinsame Rechtsvertreter der Beschwerdegegner macht in der Eingabe vom 9. November 2015 einen Aufwand von insgesamt Fr. 3'409.-- geltend. Darin enthalten sind der Honoraraufwand von Fr. 3'100.--, Auslagen von Fr. 56.50 sowie die Mehrwertsteuer von Fr. 252.52. Auch wenn hierzu keine weitere Präzisierung erfolgt, leuchtet der geltend gemachte Aufwand angesichts

des mehrfachen Schriftenwechsels sowie des durchgeführten Augenscheins ein und gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Die Parteientschädigung wird somit auf Fr. 3'409.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festgesetzt und der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt.

Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Den anwaltlich nicht vertretenen Beigeladenen ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 4 VKGE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, den Beschwerdegegnern nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'409.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
- die Beigeladenen 1 und 2 (Gerichtsurkunde)
- den Beigeladenen 3 (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Flurina Peerdeman

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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: