



Verfügung Nr. 8/2013

vom 3. Oktober 2013

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

in Sachen

A_____

Gesuchsteller

gegen

Die Schweizerische Post AG, Viktoriastrasse 21, 3030 Bern

Gesuchsgegnerin

betreffend

Gesuch um anfechtbare Verfügung betreffend

- Herausgabe von zwei Sendungen gegen Abholungseinladung und
- Aufsichtsbeschwerde



I. Sachverhalt

1. Mit Eingabe vom 15. Januar 2013 (nachfolgend: Eingabe) gelangte der Gesuchsteller an die PostCom und beantragte sinngemäss,
 - die Schweizerischen Post AG (Post) zur Herausgabe von zwei an den Gesuchsteller bzw. die B_____ AG adressierten Sendungen gegen blosser Vorweisung der Abholungseinladung anzuweisen;
 - die Post anzuweisen, ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen dahingehend anzupassen, dass avisierte Sendungen in der Poststelle gegen blosser Vorweisung der Abholungseinladung herausgegeben werden;
 - Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Schweizerischen Post.

2. Der Eingabe ist folgender Sachverhalt zu entnehmen:
 - Am 15. Oktober 2012 wollte der Gesuchsteller zwei avisierte Postsendungen - einen eingeschriebenen Brief sowie ein Paket gegen Unterschrift - in einer Poststelle in Z_____ abholen. Da er sich nicht ausweisen konnte bzw. wollte, verweigerte ihm die Post die Herausgabe dieser Sendungen. Der Gesuchsteller liess dies auf der Abholungseinladung durch eine Mitarbeitende der Post festhalten. Zumindest das Paket ist nach Ablauf der Abholfrist wieder dem Absender übergeben worden. (Eingabe Ziff. 7-12; Beilagen BF act. 1 und 2, PC act. 3)
 - In der Folge führte der Gesuchsteller Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, das jedoch mit Urteil vom 4. Dezember 2012 (A-5441/2012) mangels Anfechtungsobjekt nicht auf die Begehren eintrat. (Beilagen zur Eingabe PC act. 4, 5 und 6)
 - Mit E-Mail vom 6. Dezember 2012 beantragte der Gesuchsteller beim Generalsekretariat UVEK den Erlass einer anfechtbaren Verfügung bezüglich die Herausgabe der fraglichen zwei Sendungen bzw. alternativ die Weiterleitung der Eingabe an die zuständige Stelle. Das UVEK verwies ihn im E-Mail 21. Dezember 2012 auf den zivilrechtlichen Weg, erwähnte aber auch die Möglichkeit, bei der PostCom eine Aufsichtsbeschwerde einzureichen. (Eingabe Ziff. 4 und 5; Beilagen PC act. 1 und 2)

3. Das Fachsekretariat der PostCom beantwortete die Eingabe des Gesuchstellers mit Schreiben vom 8. Februar 2013 und zeigte darin auf:
 - dass die PostCom für zivilrechtliche Streitigkeiten, wie es die Forderung um Herausgabe einer Sendung darstellt, nicht zuständig ist;
 - dass es darüber hinaus die Eingabe als Aufsichtsbeschwerde gegen die Post im Bereich der postalischen Grundversorgung betrachtet;
 - dass die postalische Grundversorgung mit der Praxis der Post, bei der Abholung von avisierten Sendungen einen Ausweis zu verlangen, nicht beeinträchtigt ist, weshalb auf die Aufsichtsbeschwerde nicht eingetreten wird;
 - dass der Anzeiger nicht über Parteirechte verfügt und die Aufsichtsbeschwerde keinen Erledigungsanspruch vermittelt.

4. Am 22. Februar 2013 forderte der Gesuchsteller per E-Mail sinngemäss den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

5. In der Folge erteilte das Fachsekretariat der PostCom dem Gesuchsteller am 8. März 2013 das rechtliche Gehör und kündigte ihm an, auf das Gesuch unter Kostenfolge nicht eintreten zu wollen.



6. Der Gesuchsteller interpretierte in seiner Stellungnahme vom 14. März 2013 die Erteilung des rechtlichen Gehörs als Verzögerungstaktik seitens der PostCom und bezeichnete die Vorgehensweise der PostCom als „schikanös“ und als „böartige Herumlölererei“. Ausserdem unterstellte er dem Leiter des Fachsekretariats, der die bisherige Korrespondenz mit dem Gesuchsteller unterzeichnete, befangen zu sein und beantragte dessen Ausstand. Als Begründung führte er aus, dass das Fachsekretariat einerseits eine Kopie ihres Schreibens vom 8. Februar 2013 an die Post zur Kenntnis schickte, andererseits aber auf die Durchführung eines Schriftenwechsels sowie die Erteilung des rechtlichen Gehörs an die Post verzichtete. Daraus schloss der Gesuchsteller sinngemäss, dass der Fachsekretariatsleiter sich mit der Post über das Vorgehen abgesprochen hätte. Weiter hielt der Gesuchsteller an seiner Auffassung fest, namentlich, dass es sich bei der Frage der Herausgabe von Postsendungen nicht um eine zivilrechtliche, sondern eine verwaltungsrechtliche Angelegenheit handle. Ausserdem bezeichnete er die am 15. Oktober 2012 mit der Bemerkung der Postangestellten ergänzten Abholungseinladung - entgegen der Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts - als Verfügung.
7. Mit Zwischenverfügung vom 20. Juni 2013 lehnte die PostCom das Ausstandsbegehren gegen den Leiter des Fachsekretariats ab. Gegen diesen Entscheid wurde keine Beschwerde erhoben; er ist in der Zwischenzeit in Rechtskraft erwachsen.
8. Da die PostCom auf das vorliegende Gesuch nicht eintritt, verzichtete das Fachsekretariat mangels Beschwer der Post auf die Durchführung eines Schriftenwechsels bzw. die Erteilung des rechtlichen Gehörs an die Post.

II. Erwägungen

Unzuständigkeit der PostCom in zivilrechtlichen Streitigkeiten

9. Der Gesuchsteller beantragt, dass die Post anzuweisen sei, zwei an ihn bzw. die B_____ AG adressierte Sendungen gegen blosser Vorweisung der Abholungseinladung herauszugeben.
10. Die Aufgaben der PostCom werden in Art. 22 Abs. 2 PG abschliessend aufgeführt. Namentlich beaufsichtigt sie gestützt auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung. Die einzelnen Rechtsbeziehungen der Post richten sich jedoch nach den Vorschriften des Privatrechts (Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2010 über die Organisation der Schweizerischen Post; SR 783.1). Darunter fällt auch die Forderung zur Herausgabe einer Sendung. Diese stützt sich, entgegen der Auffassung des Gesuchstellers (Eingabe Ziff. 20 und 21) auf Vertragsrecht, im vorliegenden Fall auf den zwischen dem Absender und der Post geschlossenen Frachtvertrag. Zu deren Beurteilung ist die PostCom deshalb nicht zuständig.
11. Die Ausführungen in der Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz (BBl 2009/5219) stützen diese Auffassung: *„Kundinnen und Kunden, welche Dienstleistungen aus dem Grundversorgungsauftrag beanspruchen, stehen mit der Post in einem zivilrechtlichen Verhältnis. Sie können ihre Ansprüche aus dieser Kundenbeziehung in einem ersten Schritt vor der Schlichtungsstelle, danach auf dem zivilrechtlichen Weg geltend machen. Es ist ihnen unbelassen, im Sinne einer Anzeige die Aufsichtsbehörde auf allfällige Verletzungen des Grundversorgungsauftrages aufmerksam zu machen.“*



12. Diese Regelung ist durchaus sinnvoll, ist die Post doch gesetzlich weitgehend den übrigen Postdiensteanbieterinnen gleichgestellt. Seit Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung per 1. Oktober 2012 verfügt die Post auch über keine hoheitlichen Kompetenzen mehr. Demzufolge kann eine von der Post ausgestellte Abholungseinladung, wie auch schon vom Bundesverwaltungsgericht festgestellt (Eingabe Beilage PC act. 4), gar keine Verfügung darstellen.
13. Die PostCom tritt deshalb auf den Antrag des Gesuchstellers, die Post zur Herausgabe von zwei Sendungen anzuweisen, mangels Zuständigkeit nicht ein. Damit erübrigt sich auch die Frage, ob die Post überhaupt noch im Besitz der fraglichen Sendungen ist oder ob diese nicht schon längstens dem Absender übergeben worden sind.

Nichteintreten auf Aufsichtsbeschwerde

14. Darüber hinaus betrachtet die PostCom die Eingabe des Gesuchstellers als eine Aufsichtsbeschwerde in Analogie zu Art. 71 VwVG. Diese Bestimmung besagt, dass jedermann zu jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen kann. Gemäss Art. 71 Abs. 2 VwVG hat der Anzeiger jedoch keine Parteirechte. Das heisst, dass er keine Anträge stellen kann und auch nicht beschwerdeberechtigt ist. Die Aufsichtsbeschwerde vermittelt denn auch keinen Erledigungsanspruch (vgl. Zibung, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Art. 71, N 33).
15. Eine Aufsichtsbehörde entscheidet nach pflichtgemäsem Ermessen, ob sie auf eine Aufsichtsbeschwerde eintritt oder nicht. Eintreten ist angezeigt, wenn namentlich Tatsachen gerügt werden, die – träfen sie zu – von der Aufsichtsbehörde kraft ihrer Aufsichtskompetenz im öffentlichen Interesse beseitigt werden müssten (vgl. Zibung, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Art. 71, N 23).
16. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, kann die PostCom der Aufsichtsbeschwerde keine Hinweise auf eine Verletzung des Grundversorgungsauftrags entnehmen. Damit liegt auch keine Beeinträchtigung von öffentlichen Interessen vor, ein Eingreifen der PostCom verlangen würde. Die PostCom tritt deshalb auf die Aufsichtsbeschwerde nicht ein. Unabhängig vom Eintreten bzw. der Erledigung der Aufsichtsbeschwerde kann der Gesuchsteller jedoch mangels Parteirechte weder formellen Anträge stellen noch eine materielle Prüfung verlangen.

Keine Beeinträchtigung des Grundversorgungsauftrags

17. Die Post ist gesetzlich beauftragt, die postalische Grundversorgung zu erbringen (Art. 13 ff PG). Der Grundversorgungsauftrag wird in Art. 29-35 der Postverordnung vom 29. August (VPG; SR 783.01) konkretisiert. Innerhalb der rechtlichen Vorgaben ist die Post grundsätzlich frei, die betrieblichen Prozesse nach ihren Bedürfnissen zu gestalten, sofern sie namentlich die Grundversorgung korrekt erbringt. Die PostCom beaufsichtigt gestützt auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung und der damit verbundenen rechtlichen Vorgaben durch die Post.
18. Bei Sendungen mit Zustellnachweis handelt es sich um Dienstleistungen der Grundversorgung, wenn die Basisdienstleistung (Paket, Standardbrief A-Post, etc.) ebenfalls zur Grundversorgung gehört (Art. 29 Abs. 3 Bst. a i.V.m. Abs. 1 VPG). Die Post ist verpflichtet, solche Briefe und Pakete landesweit zu befördern und sie gegen einen Zustellnachweis dem Empfänger zuzustellen.



19. Der Gesuchsteller moniert in seiner Eingabe nicht die mangelhafte Erbringung einer solchen Dienstleistung. Wie seiner Eingabe zu entnehmen ist, hat die Post die beiden Sendungen korrekt befördert und infolge Abwesenheit des Empfängers zur Abholung auf einer Poststelle hinterlegt. Auch hat sie die Abholungseinladungen im Briefkasten deponiert. Vielmehr beanstandet der Gesuchsteller die von der Post aufgestellten Modalitäten bei der Abholung von Postendungen mit Zustellnachweis. Er erachtet es als unzulässig, dass man sich bei der Abholung solcher Sendungen auf der Poststelle auszuweisen hat, insbesondere da in der Schweiz keine Ausweistragpflicht herrsche, und stellt die Verhältnismässigkeit dieser Massnahme in Frage. (Eingabe Ziff. 17-19)
20. Der Postgesetzgebung sind keine Vorgaben im Zusammenhang mit der Abholung von Sendungen gegen Zustellnachweis zu entnehmen. Die Regelung der Modalitäten ist vielmehr eine betriebliche Frage, die der Organisationsfreiheit der Post untersteht. Die Post hält denn auch in Ziff. 2.3.7 Bst. b ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen „Postdienstleistungen“ (Ausgabe April 2012) fest, dass sie sich vorbehält, die Sendung nur dem auf der Abholungseinladung vermerkten Empfänger auszuhändigen. Die Aufforderung, bei der Abholung von avisierten Sendungen einen Ausweis vorzulegen, verletzt somit keine rechtlichen Vorgaben.
21. Die PostCom könnte deshalb vorliegend höchstens intervenieren, wenn die Post die Bedingungen zur Abholung derart restriktiv gestalten würde, dass die Erbringung der Dienstleistung - inklusive Zustellung - als solche in Frage gestellt wäre. Dies wäre möglicherweise der Fall, wenn ein Teil der Bevölkerung keine avisierten Sendungen mehr auf der Poststelle abholen könnte, weil die Post z.B. nur noch gültige Reisepässe anerkennen würde. Die Ausweise, die die Post akzeptiert, sind jedoch zahlreich und werden auf der Abholungseinladung genannt (gültige Ausweise mit Foto und Unterschrift: Reisepass, Identitätskarte, schweizerischer Führerausweis, Ausländerausweis oder andere amtlich beglaubigte Ausweise). Es ist anzunehmen, dass es fast jeder in der Schweiz wohnhaften Person möglich sein sollte, einen dieser Ausweise vorzuweisen. Weder der PostCom noch deren Vorgängerbehörde PostReg sind denn auch weitere Beschwerden zu dieser Thematik bekannt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass es sich vorliegend um ein Problem handelt, das die Inanspruchnahme der postalischen Grundversorgung beeinträchtigt.
22. Damit erübrigt es sich, auf die behaupteten Verletzungen von verfassungsmässigen Bestimmungen sowie die angeblich durch die Praxis der Post bewirkte Ausweistragpflicht einzugehen.
23. Zum Vorbringen des Gesuchstellers, dass die Post ihn nicht auf die Möglichkeit hingewiesen habe, an die Schlichtungsstelle zu gelangen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (Eingabe Ziff. 22), ist festzuhalten, dass die Schlichtungsstelle zu diesem Zeitpunkt gar noch nicht existierte. Ein solcher Hinweis wäre der Post also gar nicht möglich gewesen. Gestützt auf Art. 83 Abs. 6 VPG hat die PostCom die Schlichtungsstelle innerhalb von 15 Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung eingerichtet. Diese wird ihre Arbeit am 15. Oktober 2013 aufnehmen.

Kosten

24. Die PostCom erhebt kostendeckende Verwaltungsgebühren für Ihre Verfügungen und Dienstleistungen (Art. 30 Abs. 1 PG). Gemäss Art. 77 Abs. 2 VPG werden diese Gebühren nach Aufwand erhoben. Gestützt auf Art. 77 Abs. 3 hat die PostCom unter Vorbehalt der Genehmigung durch das UVEK ein Gebührenreglement zu erlassen. Ein solches ist zwar genehmigt, aber noch nicht in Kraft, weshalb bei der Gebührenerhebung auf die genannten Bestimmungen sowie die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1) abzustützen ist. Zu berücksichtigen ist ausserdem das Äquivalenzprinzip, welches besagt, dass die Höhe der Abgabe in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen muss (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Rz 2641).



25. Aufgrund der umfangreichen Akten führte die Bearbeitung des vorliegenden Gesuchs zu einem Zeitaufwand von mehr als 5 Stunden. Die Anwendung eines üblichen Stundenansatzes – das genehmigte Gebührenreglement sieht einen Ansatz von 180 Franken vor - würde zu einer unverhältnismässig hohen Gebühr führen. In Anwendung des Äquivalenzprinzips werden die Verfahrenskosten dieser Nichteintretensverfügung deshalb auf 500 Franken festgelegt.
26. Zuzüglich kommen die Kosten für die Zwischenverfügung vom 20. Juni 2013 betr. Ausstandsbegehren gegen den Leiter des Fachsekretariates der PostCom. Diese werden in Anwendung des Äquivalenzprinzips auf 200 Franken festgelegt.

III. Entscheid

Gestützt auf diese Erwägungen wird verfügt:

1. Auf das Gesuch vom 15. Januar 2013 wird nicht eingetreten.
2. Die Verfahrenskosten werden auf 700 Franken festgelegt (inkl. die Kosten für die Zwischenverfügung vom 20. Juni 2013).

Eidgenössische Postkommission PostCom

Hans Hollenstein
Präsident

Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Zu eröffnen:

Kopie an:

Versand: 8. Oktober 2013

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, einzureichen.

Die Frist steht still: Vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern; vom 15. Juli bis und mit dem 15. August; vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.