Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-173/2015

Urteil vom 8. Juni 2015

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Die Schweizerische Post AG,
Rechts- und Stabsdienst,
Viktoriastrasse 21, 3030 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Hausservice in der Gemeinde Kerns.

Sachverhalt:

A.
Die Schweizerische Post AG (nachfolgend: Post) überprüfte die Aufrechterhaltung der Poststelle 6067 Melchtal in der Gemeinde Kerns (nachfolgend: Gemeinde) und führte zu diesem Zweck am 1. Februar 2012 ein erstes Gespräch mit Vertretern der Gemeinde. Die Post stellte als denkbare Alternativen eine Weiterführung der Poststelle mit reduzierten Öffnungszeiten, eine Postagentur nach dem Prinzip "Post im Dorfladen" und die ersatzweise Einführung des Hausservices ("Postschalter an der Haustür") zur Diskussion.

Der Einwohnergemeinderat der Gemeinde (nachfolgend: Gemeinderat) als deren Vertreter beriet die Angelegenheit am 6. Februar 2012. In seiner schriftlichen Stellungnahme zuhanden der Post vom 13. Februar 2012 erklärte er, noch keine der drei möglichen Ersatzlösungen zu favorisieren.

Am 2. April 2012 fand in Melchtal eine auf Wunsch der Gemeinde durch die Post organisierte Informationsveranstaltung für die Bevölkerung statt.

B.
Mit Schreiben vom 5. Juni 2012 (Versanddatum), in welchem das Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 21. Mai 2012 auszugsweise wiedergegeben war, teilte die Gemeinde der Post mit, dass es in der Bevölkerung keine klare Mehrheit für eine der drei von der Post vorgeschlagenen Alternativen gebe. Am meisten Sympathien seien für das Modell Postagentur ausgemacht worden. Zufolge Pensionierung der Inhaberin schliesse indes der dafür in Frage kommende Dorfladen im Verlauf des Jahres 2013. Bis am 31. Oktober 2012 solle die Möglichkeit bestehen, dass sich eine Initiativgruppe für ein Projekt Dorfladen/Postagentur bilde.

Die Post schloss sich diesem Vorgehen in einem an die Kunden der Poststelle Melchtal gerichteten Flyer vom 27. Juni 2012 an.

C.
Am 12. November 2012 fand eine zweite Besprechung zwischen Vertretern von Gemeinde und Post statt. Es wurde festgestellt, dass keine Initiative für eine Postagentur ergriffen worden war. Die Post gab bekannt, dass sie die Einführung des Hausservices als beste Lösung erachte. Man werde sich in einem Schreiben an die Gemeinde wenden, mit dessen Unterzeichnung diese ihr Einverständnis mit dem Vorschlag kundtun könne.

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2012 teilte die Gemeinde der Post mit, dass sie den Beschluss, ob die Poststelle weitergeführt oder durch einen Hausservice ersetzt werde, der Post überlasse, sich jedoch das Recht vorbehalte, den Entscheid durch die Eidgenössische Postkommission PostCom beurteilen zu lassen.

D.
Nachdem sie ihr vorab mit E-Mail vom 4. März 2013 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hatte, eröffnete die Post der Gemeinde am 14. März 2013 schriftlich, sie beabsichtige die Poststelle Melchtal zu schliessen und durch einen Hausservice zu ersetzen. Sodann wies die Post die Gemeinde auf das mögliche Schlichtungsverfahren bei Schliessung einer Poststelle vor der PostCom hin.

E.
Ende Dezember 2013 schloss die Post die Poststelle Melchtal und führte für alle 146 Haushalte in deren Einzugsgebiet Anfang Januar 2014 den Hausservice ein. Ausgenommen blieben lediglich die beiden Haushalte im Teufibach, bei welchen bereits vor der Schliessung der Poststelle Melchtal keine Hauszustellung erfolgte.

F.
Nach dem Entscheid über die Schliessung der Poststelle Melchtal und die ersatzweise Einführung des Hausservices beschloss die Post im Rahmen einer Überprüfung der Hauszustellung in der Gemeinde Kerns – welcher Prozess unabhängig vom Verfahren betreffend die Aufhebung der Poststelle Melchtal geführt wurde –, die Hauszustellung und damit verbunden den Hausservice für sieben Haushalte im Buechischwand und im Tumlibach einzuschränken. In Letzterem sollten drei Haushalte noch dreimal wöchentlich von Hauszustellung und Hausservice profitieren können. Vier Haushalte im Buechischwand sollten einstweilen noch zweimal wöchentlich bedient werden, bis Hauszustellung und Hausservice nach dem Wegzug einer Person mit Jahrgang 1928 eingestellt werden sollten.

G.
Mit Schreiben vom 26. Februar 2014 gelangte die Gemeinde an die PostCom und teilte mit, man habe erfahren, dass die Post im Buechischwand und im Dummlibach [Tumlibach] die Postzustellung einschränken wolle und ein entsprechendes Verfahren eingeleitet habe. Darüber sei die Gemeinde von der Post nie in Kenntnis gesetzt worden. Dieser Schritt komme

einem Vertrauensbruch gleich, die "Spielregeln" seien im Nachhinein geändert worden. Der Gemeinderat erachte dieses Vorgehen als "unfair" und "appelliere" an die PostCom bzw. die Post, den Entscheid nochmals zu überdenken.

H.
Die PostCom lud die Post am 7. April 2014 zur Stellungnahme zum Schreiben der Gemeinde ein, welches man als aufsichtsrechtliche Anzeige betrachte. Zudem informierte die PostCom die Post über ein hängiges Verwaltungsverfahren betreffend Hauszustellung im Melchtal, welches sechs im Buechischwand und im Tumlibach wohnhafte Parteien angestrengt hätten. Dieses Verfahren sei allerdings klar von einem allfälligen Verfahren betreffend die Nicht-Einführung bzw. Einschränkung des Hausservices für die genannten Haushalte zu trennen.

I.
Nach Eingang der Stellungnahme der Post eröffnete die PostCom am 26. Mai 2014 ein formelles Aufsichtsverfahren gegen die Post in Sachen Verfahren nach Art. 34 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) (Einführung Hausservice bzw. Rückkommen auf die Einführung des Hausservices) und konkretes Verfahren nach Art. 34 VPG in der Gemeinde Kerns (Schliessung Poststelle Melchtal und Rückkommen auf die Einführung des Hausservices) und gewährte ihr das rechtliche Gehör.

Am 6. November 2014 erliess die PostCom gegen die Post eine Verfügung mit folgendem Dispositiv:

"1. Es wird angeordnet, dass die Schweizerische Post AG zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes in den sieben Haushalten in Buechischwand (Buechischwandstrasse 1–4) und im Tumlibach den Hausservice bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Rechtskraft der vorliegenden Verfügung uneingeschränkt wie in den anderen Haushalten des Melchtals erbringt.

2. Es wird angeordnet, dass die Schweizerische Post AG folgende Massnahmen trifft, damit sich die Verletzung des Grundversorgungsauftrages nicht wiederholt:

   a. Die Post informiert die Gemeinden im Rahmen des Dialogs nach Art. 34 Abs. 1 VPG von sich aus über die Auswirkungen der Einstellung oder Einschränkung der Hauszustellung auf den Hausservice, wenn im konkreten Fall die Einführung eines Hausservices in Betracht gezogen wird.

b. Die Post bezeichnet in der einvernehmlichen Lösung bzw. im eröffneten Entscheid diejenigen Liegenschaften, bei denen ein Hausservice eingeführt wird und gibt zusätzlich an, bei welchen Liegenschaften / Haushalten kein oder nur ein eingeschränkter Hausservice eingeführt wird (bspw. weil dort kein Anspruch auf Hauszustellung besteht).

c. Die Post nimmt während fünf Jahren nach Einführung des Hausservices keine Einschränkungen oder Aufhebungen daran vor.

d. Bei einer Aufhebung oder Einschränkung des Hausservices nach Ablauf dieser fünf Jahre sind mit der Gemeinde neue Verhandlungen aufzunehmen, wenn in den kommenden fünf Jahren insgesamt mehr als 10% der Haushaltungen im entsprechenden Gebiet von Änderungen oder Aufhebungen des Hausservices betroffen sind.

3. Der Schweizerischen Post AG werden die Kosten des Verfahrens in der Höhe von Fr. 3'500.– auferlegt.

4. Die vorliegende Verfügung wird eröffnet der Schweizerischen Post AG, Viktoriastrasse 21, 3030 Bern.

5. Die vorliegende Verfügung wird auf der Website der PostCom publiziert."

J.
Mit Eingabe vom 9. Januar 2015 erhebt die Post (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der PostCom (nachfolgend: Vorinstanz) vom 6. November 2014. Sie beantragt die Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung, eventualiter seien deren Dispositiv-Ziff. 1–3 aufzuheben.

K.
Die Vorinstanz ersucht mit Vernehmlassung vom 20. Februar 2015 um Abweisung der Beschwerde.

L.
Weitere Eingaben der Parteien, mit welchen sie an ihren Anträgen festhalten, datieren vom 27. März 2015 (Replik der Beschwerdeführerin) und vom 20. April 2015 (Stellungnahme der Vorinstanz).

M.
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 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (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 (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4175/2013 vom 13. Dezember 2013 E. 1.1) erlassen wurde. 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 anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 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).

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheides, mit welchem ihr verschiedene Anordnungen erteilt wurden, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

1.3 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die angefochtene Verfügung sei zufolge sachlicher Unzuständigkeit der Vorinstanz nichtig, da die Frage der Schliessung von Poststellen nicht justiziabel sei.

1.3.1 Die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten. Nichtige Verfügungen entfalten keinerlei Rechtswirkungen; sie können nicht Anfechtungsobjekt einer Beschwerde sein. Auf eine Beschwerde gegen eine nichtige Verfügung ist daher nicht einzutreten, die Nichtigkeit der Verfügung aber im Dispositiv festzustellen (BGE 136 II 415 E. 1.2; Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts A-916/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 1.4.3 f. m.w.H.).

Fehlerhafte Entscheide sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nichtig, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Die sachliche oder funktionelle Unzuständigkeit einer Behörde stellt regelmässig einen Nichtigkeitsgrund dar (Urteil des Bundesgerichts 1C_573/2014 vom 29. April 2015 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-916/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 1.4.3; je m.w.H.).

1.3.2 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. Sie wacht im Rahmen ihrer Aufgaben darüber, dass die rechtlichen Grundlagen der Postgesetzgebung eingehalten werden (Art. 24 Abs. 1 PG). Stellt sie eine Rechtsverletzung fest, kann sie Massnahmen nach Art. 24 Abs. 2 PG treffen (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_118/2014 vom 22. März 2015 E. 3.1). Zu den Aufgaben der Vorinstanz gehört die Beaufsichtigung der Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung (Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG). Die Grundversorgung mit Postdiensten nach den Art. 14–17 PG ist durch die Beschwerdeführerin zu gewährleisten (Art. 13 Abs. 1 PG).

Daraus folgt, dass die Vorinstanz die Einhaltung der Bestimmungen zum von der Beschwerdeführerin zu erfüllenden Grundversorgungsauftrag sicherzustellen hat und zum Erlass von Verfügungen sowie zur Anordnung der im Gesetz vorgesehenen Massnahmen grundsätzlich sachlich zuständig ist, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

1.3.3 Im Zentrum des vorinstanzlichen Verfahrens stand weder eine nicht justiziable Frage der Schliessung von Poststellen noch eine allenfalls durch Zivilgerichte zu beurteilende Verletzung einer zwischen der Beschwerdeführerin und der Gemeinde geschlossenen Vereinbarung. Die Vorinstanz erliess die angefochtene Verfügung vorab mit der Begründung, die Beschwerdeführerin habe im Rahmen des Grundversorgungsauftrages gegen übergeordnete Rechtsprinzipien verstossen und damit eine Rechtsverletzung begangen (vgl. nachfolgend E. 4.1). Sie stützte sich für die Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens gegen die Beschwerdeführerin auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG und bezüglich der verfügten Anweisungen auf Art. 24 PG.

1.3.4 Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass sie nicht nur zur Überprüfung der Einhaltung des Grundversorgungsauftrages – vorliegend namentlich der Anforderungen von Art. 34 VPG – berechtigt ist, wenn sie im Einzelfall angerufen wird. Besteht ein Verdacht auf eine Verletzung des Grundversorgungsauftrages, kann sie gestützt auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG jederzeit von Amtes wegen eine Untersuchung einleiten und, wenn jener sich bestätigt, die gesetzlich vorgesehenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen ergreifen (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz vom 20. Mai 2009 [Botschaft PG], BBl 2009 5228). Eine Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung ist deshalb zu verneinen. Die Vorinstanz war grundsätzlich zur Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung des Grundversorgungsauftrages befugt und zum Erlass der angefochtenen Verfügung sachlich zuständig.

Nachfolgend ist allerdings zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin den Grundversorgungsauftrag tatsächlich verletzte und die Verfügung vom 6. November 2014 bzw. die damit verbundenen Anordnungen zu Recht ergingen.

1.4 Die Beschwerde ist demnach im Hauptbegehren abzuweisen und es ist – nachdem sie im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht wurde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) – auf sie einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG), von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Von den Verfahrensbeteiligten nicht aufgeworfene Rechtsfragen werden indes nur geprüft, wenn hierzu aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 2.1 m.w.H.).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese – wie vorliegend die Vorinstanz – den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher steht als die Beschwerdeinstanz. Es hat eine unangemessene Entscheidung zu korrigieren, muss aber der Vorinstanz die Wahl zwischen mehreren sachgerechten Lösungen überlassen. Wenn es um die Beurteilung ausgesprochener Spezialfragen geht, in denen die Vorinstanz über besonderes Fachwissen verfügt, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass Letztere die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen getroffen hat (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 2.2 und A-5801/2014 vom 25. März 2015 E. 2, je m.w.H.).

3.

Die VPG unterscheidet zwischen Haus*zustellung* und Haus*service*. Erstere bezeichnet die Zustellung von Postsendungen in die Briefkästen der einzelnen Liegenschaften bzw. Haushalte und ist namentlich in Art. 31 VPG geregelt. Letzterer dagegen wird in Art. 33 Abs. 5 VPG definiert als Annahme von einzelnen Postsendungen beim Absender. In der Praxis erbringt die Beschwerdeführerin im Rahmen des Hausservices weitere Dienstleistungen, etwa solche des Zahlungsverkehrs oder den Verkauf von Postmarken. Der Hausservice ersetzt damit zumindest teilweise das Angebot einer Poststelle, weshalb Art. 33 Abs. 4 VPG bei Bestehen des Hausservices Erleichterungen für die Gewährleistung der Erreichbarkeit einer Poststelle oder Postagentur vorsieht.

Betreffend Hauszustellung sieht die Postgesetzgebung im Rahmen des Grundversorgungsauftrages gewisse Mindestanforderungen vor (vgl. Art. 31 VPG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 PG). Zur Erbringung eines Hausservices ist die Beschwerdeführerin dagegen nicht verpflichtet.

Unmittelbarer Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig der Hausservice. Die Hauszustellung in die Haushalte im Buechischwand und im Tumlibach bildet Gegenstand eines separaten, bei der Vorinstanz hängigen Verfahrens. Faktisch besteht zwischen Hausservice und Hauszustellung insofern ein Zusammenhang, als Ersterer praxisgemäss lediglich angeboten wird, wenn auch Letztere erfolgt.

4.

4.1 Die Vorinstanz führt an, die in Art. 34 VPG statuierte Pflicht der Beschwerdeführerin, vor der Schliessung einer Poststelle mit der betroffenen Gemeinde Verhandlungen zu führen, gehöre formell zum Infrastrukturauftrag, welcher [neben dem Dienstleistungsangebot und dem Beförderungsauftrag; vgl. zur Abgrenzung Botschaft BPG, BBl 2009 5202 f.] Teil des Grundversorgungsauftrages sei und dessen Umfang durch PG und VPG bestimmt werde. In diesem Bereich sei die unternehmerische Freiheit der Beschwerdeführerin von Gesetzes wegen eingeschränkt; ob sie sich auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) berufen könne, sei fraglich.

Nach Ansicht der Vorinstanz ist die zeitliche Nähe zwischen den Verhandlungen der Beschwerdeführerin mit der Gemeinde über die Aufhebung der Poststelle Melchtal und die Einführung des Hausservices einerseits sowie die Überprüfung der Hauszustellung andererseits problematisch. Die Beschwerdeführerin habe der Gemeinde in Aussicht gestellt, den Hausservice in allen Haushalten des Einzugsgebiets der ehemaligen Poststelle Melchtal uneingeschränkt einzuführen. An diesen Entscheid sei sie zumindest während einer gewissen Dauer gebunden. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz pacta sunt servanda sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben bzw. dem Vertrauensprinzip, welche Rechtsgrundsätze sowohl im Privat- als auch im öffentlichen Recht gälten. Dadurch, dass sie kurz nach dem unbenutzten Ablauf der Frist für eine Eingabe an die Vorinstanz eine einseitige Änderung – Einschränkung des Hausservices für sieben Haushalte; baldige Aufhebung desselben für vier der sieben Haushalte – an der angekündigten Lösung vorgenommen bzw. vorzunehmen beabsichtigt habe, habe die Beschwerdeführerin den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Gleichzeitig habe sie gegen die Vorgaben von Art. 34 Abs. 1 VPG verstossen. Die Beschwerdeführerin sei daher zu verpflichten, den Hausservice während fünf Jahren uneingeschränkt allen Haushalten des Melchtals anzubieten.

Es sei zudem angebracht, allgemeine Massnahmen anzuordnen, um ähnliche Fälle in Zukunft zu vermeiden. Über die von der Beschwerdeführerin selbst angekündigten Vorkehrungen hinaus sei von dieser zu verlangen,

- dass sie im Dialog mit den Gemeinden nach Art. 34 Abs. 1 VPG von sich aus auf die Auswirkungen der Einstellung der Hauszustellung auf den Hausservice hinweise;

- dass sie die Haushalte bezeichne, bei denen der Hausservice eingeführt bzw. nicht eingeführt werde;
- dass sie während fünf Jahren nach Einführung des Hausservices ihren Entscheid nicht zuungunsten der betroffenen Personen modifiziere; beabsichtige sie in den darauffolgenden fünf Jahren Veränderungen am Hausservice vorzunehmen, habe sie neue Verhandlungen mit der Gemeinde zu führen, falls mehr als 10% der Haushalte betroffen seien.

4.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, für die von der Vorinstanz verfügten Massnahmen bestünde keine gesetzliche Grundlage; unabhängig davon erwiesen sie sich aber ohnehin als unverhältnismässig.

Die Beziehungen zwischen der Beschwerdeführerin und Privaten seien zivilrechtlicher Natur, für die Beurteilung von entsprechenden Streitigkeiten seien Zivilgerichte zuständig. Dies gelte auch im Verhältnis zu Gemeinden, wenn die Schliessung einer Poststelle beabsichtigt werde und das Verfahren nach Art. 34 VPG zur Anwendung gelange, bei welchem es sich um ein Verfahren sui generis handle und die Beschwerdeführerin als Privatrechtssubjekt auftrete. In diesem Zusammenhang dürfe die Vorinstanz entsprechend Art. 34 Abs. 5 VPG einzig prüfen, ob die Beschwerdeführerin die betroffene Gemeinde angehört habe, ob die Vorgaben zur Erreichbarkeit des Netzes nach Art. 33 VPG eingehalten bleiben würden und ob der Entscheid die regionalen Gegebenheiten berücksichtige. Die Vorinstanz sei bei ihrer Prüfung der Verhandlungsführung durch die Beschwerdeführerin mit der Gemeinde unzulässigerweise über jene Bestimmung hinausgegangen.

Die Regelung des Dialogverfahrens nach Art. 34 Abs. 1 VPG liege ausserhalb des Kompetenzbereichs der Vorinstanz. Dementsprechend könne sie die angefochtene Verfügung nicht auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG abstützen, welcher immer zusammen mit Abs. 1 zu lesen sei. Eine Verletzung des Infrastrukturauftrages liege nicht vor, solange die Erreichbarkeitswerte gemäss Art. 33 Abs. 4 VPG erfüllt seien. Dies sei 2013 und 2014 der Fall gewesen.

Die Beschwerdeführerin sei im von Art. 14 PG und Art. 31 VPG definierten Umfang zur Hauszustellung verpflichtet. Betreffend Hausservice bestehe dagegen keine Angebotspflicht. Dieser könne nur in Anspruch genommen werden, wenn auch eine Hauszustellung erfolge, weshalb die Vorinstanz vorab hätte prüfen müssen, ob für die betroffenen sieben Haushalte eine

Verpflichtung zur Hauszustellung bestehe. Eine solche sei nicht gegeben, da jene ausserhalb des Siedlungsgebiets lägen.

Die Vorinstanz habe ferner die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin verletzt; die Voraussetzungen für deren Einschränkung hätten nicht vorgelegen.

Schliesslich verstosse die Verfügung, mit der abstrakte Massnahmen angeordnet würden, gegen Art. 164 BV. Es bestehe keine gesetzliche Grundlage, welche die Vorinstanz dazu ermächtige, bezüglich der Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrages generell-abstrakte Regeln mit rechtsetzendem Charakter aufzustellen.

5.

5.1 Die Vorinstanz leitete vorliegend von Amtes wegen und gestützt auf Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG ein Aufsichtsverfahren ein und erliess in Anwendung von Art. 22 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 PG die angefochtene Verfügung. Der Umstand, dass sie dies auf ein Schreiben der Gemeinde hin tat, ändert daran nichts. Die Vorinstanz nahm dieses insbesondere nicht als eigentliche Aufsichtsbeschwerde im Sinne von Art. 71 VwVG entgegen. Ferner handelt es sich unbestrittenermassen nicht um ein Verfahren nach Art. 34 Abs. 3 VPG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 PG, war doch die 30-tägige, ab Bekanntgabe des Entscheides durch die Beschwerdeführerin laufende Frist längst verstrichen. Das Schreiben der Gemeinde vom 26. Februar 2014 hat die Vorinstanz zu Recht als aufsichtsrechtliche Anzeige (vgl. dazu Botschaft PG, BBl 2009 5230) betrachtet, in deren Folge sie sich zur Eröffnung eines Aufsichtsverfahrens wegen einer mutmasslichen Verletzung des Grundversorgungsauftrages durch die Beschwerdeführerin veranlasst sah. Dabei handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Verfahren, da die Streitigkeit nicht ein zivilrechtliches Vertragsverhältnis zum Gegenstand hat, sondern den öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsauftrag (vgl. Erläuterungsbericht des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK zur VPG, Art. 31 S. 18, sowie Botschaft PG, BBl 2009 5218, wonach mit der Übertragung der Grundversorgung mit Postdiensten auf die Beschwerdeführerin die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Bundesaufgabe ausgelagert wurde).

Auf die Rechtsnatur und die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Aufsichtsbeschwerde nach Art. 71 VwVG und das entsprechende Verfahren ist nicht

näher einzugehen. Gleiches gilt für die Möglichkeit einer betroffenen Gemeinde, im Sinne von Art. 34 Abs. 3 VPG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 PG die Vorinstanz "anzurufen".

5.2 In den Rechtsschriften der Parteien wird teilweise eine zwischen der Beschwerdeführerin und der Gemeinde geschlossene Vereinbarung über die Schliessung der Poststelle Melchtal und die Einführung des Hausservices erwähnt. Ein solcher zweiseitiger Vertrag ist jedoch nie zustande gekommen.

Anlässlich der gemeinsamen Besprechung vom 12. November 2012 kam man überein, dass die Gemeindebehörden von der Beschwerdeführerin zusammen mit der Aktennotiz vom 26. November 2012, welche die Besprechung zusammenfasst, ein Schreiben erhalten würden und mit dessen Unterzeichnung ihr Einverständnis mit der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Lösung kundtun könnten. Dass die Beschwerdeführerin die Einführung des Hausservices als beste Lösung erachtete, teilte sie bereits anlässlich der Besprechung mit. Sollte das Schreiben nicht innert Frist unterschrieben werden, würde die Beschwerdeführerin eine schriftliche Eröffnung ihres Entscheides gegenüber der Gemeinde prüfen, worauf diese den Entscheid innert 30 Tagen von der Vorinstanz beurteilen lassen könne.

Ob die Gemeinde ein solches separates Schreiben zusammen mit der Aktennotiz, welche am 4. Dezember 2012 von ihren Vertretern unterzeichnet wurde, erhielt, geht aus den Akten nicht hervor. Jedenfalls teilte die Gemeinde der Beschwerdeführerin aber gleichentags schriftlich mit, dass der Entscheid, wie mit der Poststelle Melchtal verfahren werde, bei der Beschwerdeführerin liege. Der Gemeinderat behalte sich indessen das Recht vor, diesen Entscheid durch die Vorinstanz beurteilen zu lassen. Damit brachte die Gemeinde sinngemäss zum Ausdruck, dass sie nicht an einer einvernehmlichen Lösung im Sinne einer zweiseitigen Vereinbarung interessiert war, sondern einen einseitigen Entscheid durch die Beschwerdeführerin bevorzugte, welchen sie gegebenenfalls der Vorinstanz würde vorlegen können.

Mit Schreiben vom 14. März 2013 teilte die Beschwerdeführerin der Gemeinde mit, dass sie sich dafür ausspreche, die Poststelle Melchtal durch einen Hausservice zu ersetzen. Diesen einseitigen Entscheid der Beschwerdeführerin akzeptierte die Gemeinde zwar, indem sie sich in den folgenden Monaten nicht dagegen zur Wehr setzte, insbesondere auf die Anrufung der Vorinstanz verzichtete. Eine zweiseitige Vereinbarung wurde

damit aber nicht – auch nicht konkludent oder stillschweigend – geschlossen. Es kann daher offen bleiben, ob ein solcher Vertrag zivil- oder öffentlich-rechtlicher Natur wäre und ob anstelle der Vorinstanz Zivilgerichte für die Beurteilung einer geltend gemachten Vertragsverletzung zuständig wären sowie über ein allfälliges Rechtsmittel zu entscheiden hätten. Ebenso fällt – mangels Vorliegens eines Vertrages (pactum) – eine Verletzung des Prinzips pacta sunt servanda ausser Betracht.

6.

6.1

6.1.1 Die Vorinstanz ist eine zur dezentralen Bundesverwaltung gehörende (vgl. Art. 7a Abs. 1 Bst. a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]) ausserparlamentarische Kommission im Sinne von Art. 57a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) (vgl. Anhang 2 Ziff. 2 RVOV). Ihre Mitglieder werden vom Bundesrat gewählt; die Kommission ist jedoch unabhängig und nicht weisungsgebunden (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 PG, ferner zum Ganzen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4175/2013 vom 13. Dezember 2013 E. 4.1).

6.1.2 Die Aufgaben der Vorinstanz sind abschliessend (vgl. Botschaft PG, BBl 2009 5207 [Ziff. 5.4] und 5228) im Katalog von Art. 22 Abs. 2 PG aufgeführt. Dazu gehört gemäss Bst. e die Beaufsichtigung der Einhaltung des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages, welcher in Art. 13–17 PG geregelt ist. Der Umfang der Aufsicht ergibt sich aus dem PG und der VPG (Botschaft PG, BBl 2009 5230). Im Falle einer geplanten Schliessung einer Poststelle kann die Vorinstanz eine Empfehlung zuhanden der Beschwerdeführerin abgeben (Bst. f). Im Rahmen ihrer Aufgaben wacht sie darüber, dass die rechtlichen Grundlagen der Postgesetzgebung eingehalten werden (Art. 24 Abs. 1 PG). Sie trifft die Entscheide und erlässt die Verfügungen, die nach dem PG und der VPG in ihrer Kompetenz liegen (Art. 22 Abs. 1 PG). Sie kann jederzeit von Amtes wegen oder aufgrund einer entsprechenden Anzeige untersuchen, ob der gesetzliche Grundversorgungsauftrag verletzt wird, und bei Feststellung einer Verletzung zu dessen Sicherstellung aufsichtsrechtliche Massnahmen nach Art. 24 f. PG einleiten (vgl. Botschaft PG, BBl 2009 5207 f. und 5228, sowie zum Ganzen bereits vorstehend E. 1.3.2).

Stellt die Vorinstanz eine Rechtsverletzung fest, kann sie von der verantwortlichen Postdienstanbieterin verlangen, den Mangel zu beheben oder Massnahmen zu treffen, damit sich jene nicht wiederholt (Art. 24 Abs. 2 Bst. a PG). Im Falle einer Verletzung des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages kann sie in einer Verfügung die notwendigen Massnahmen anordnen und damit dessen Erfüllung erzwingen (Art. 24 Abs. 2 Bst. c PG; Botschaft PG, BBl 2009 5230).

Die Entscheidbefugnis der Vorinstanz ermächtigt sie allerdings nicht, ganz allgemein Verfügungen in ihrem Aufgabenbereich zu erlassen. Vielmehr ist sie dazu nur insoweit berechtigt, als sich eine solche Kompetenz aus der Postgesetzgebung ergibt (Art. 22 Abs. 1 PG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4175/2013 vom 13. Dezember 2013 E. 4.3).

6.2

6.2.1 Die Beschwerdeführerin ist seit dem 26. Juni 2013 (vgl. Bundesratsbeschluss vom 7. Juni 2013, BBl 2013 4645) eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, welche im Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG, SR 783.1) geregelt ist (Art. 2 und Art. 13 Abs. 1 und 2 POG).

Das gewerbsmässige Erbringen von Postdiensten im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 2 Bst. a PG steht grundsätzlich allen Anbieterinnen offen. Die Beschwerdeführerin hat daneben die Grundversorgung, deren Umfang sich aus Art. 14–17 PG ergibt, zu gewährleisten (Art. 13 Abs. 1 PG). Ihr wurde damit eine Bundesaufgabe übertragen, deren Erfüllung der Staat mit der aufgabenseitigen Aufsicht durch die Vorinstanz und die Mehrheitsbeteiligung an der Beschwerdeführerin (vgl. Art. 6 POG) sicherstellt (Botschaft BPG, BBl 2009 5218). Der Bundesrat hat gestützt auf Art. 14 Abs. 3 und 8 PG in Art. 29–35 VPG die durch die Beschwerdeführerin zu erbringende Grundversorgung mit Postdiensten näher geregelt. Deren Umfang wird in PG und VPG abschliessend festgelegt (Botschaft BPG, BBl 2009 5202).

6.2.2 Art. 14 Abs. 5 PG verpflichtet die Beschwerdeführerin, schweizweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten – Poststellen und Postagenturen sowie öffentliche Briefeinwürfe – sicherzustellen. Konkretisiert wird diese Bestimmung durch Art. 33 VPG, welcher namentlich im Falle eines Hausservices Erleichterungen vorsieht (Art. 33 Abs. 4 VPG). Beabsichtigt die Beschwerdeführerin eine Poststelle zu schliessen, gelangt das

Verfahren nach Art. 34 VPG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 PG zur Anwendung. Die Beschwerdeführerin hat die betroffene Gemeinde vor dem Entscheid anzuhören und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Kommt eine solche nicht zustande, können die Gemeindebehörden innerhalb von 30 Tagen seit Bekanntgabe des Entscheides die Vorinstanz anrufen. Diese kann die betroffenen Stellen zu einer Verhandlung einladen und prüft, ob die Beschwerdeführerin die betroffene Gemeinde angehört und eine einvernehmliche Lösung angestrebt hat, ob die Vorgaben zur Erreichbarkeit nach Art. 33 VPG eingehalten bleiben und ob der Entscheid der Beschwerdeführerin die regionalen Gegebenheiten berücksichtigt. Daraufhin gibt sie eine Empfehlung ab, die von der Beschwerdeführerin bei der Entscheidfindung zu berücksichtigen, jedoch nicht bindend ist. Der abschliessende Entscheid über die Aufhebung der Poststelle liegt damit letztlich bei der Beschwerdeführerin und ist endgültig. Allerdings ist es der Vorinstanz unbenommen, bei einer Verletzung des Infrastrukturauftrages im Rahmen der ordentlichen Aufsicht zu intervenieren (Botschaft PG, BBl 2009 5220).

Es ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin vor der Schliessung der Poststelle Melchtal das in Art. 34 VPG vorgesehene Verfahren korrekt durchgeführt hat und die Anforderungen von Art. 33 VPG hinsichtlich der Erreichbarkeit einer Poststelle oder Postagentur in der Gemeinde auch nach Einführung des Hausservices weiterhin erfüllt sein werden.

6.2.3 Die Mindestvorschriften betreffend die Zustellung von Postsendungen sind in Art. 14 Abs. 3 und 4 PG sowie Art. 31 VPG geregelt. Insbesondere sind für Haushalte, die nur mit unverhältnismässigen Schwierigkeiten erreichbar sind, Ausnahmen von der allgemeinen Pflicht zur Hauszustellung vorgesehen, wobei die Beschwerdeführerin den betroffenen Empfängern eine Ersatzlösung – namentlich eine reduzierte Zustellfrequenz oder einen anderen Zustellpunkt – anzubieten hat (Art. 31 Abs. 3 VPG).

Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, die Hauszustellung für sieben von insgesamt 146 Haushalten im Einzugsgebiet der Poststelle Melchtal einzuschränken. Diese Massnahme ist nicht Gegenstand des vorliegenden, sondern eines separaten, bei der Vorinstanz hängigen Verfahrens. Es wird – zumindest im Rahmen der vorliegenden Streitigkeit – nicht behauptet, die Mindestvorschriften von PG und VPG stünden der angestrebten Reduzierung der Hauszustellung entgegen.

6.2.4 Die Vorinstanz bringt demnach nicht vor, die Beschwerdeführerin erfülle eine oder mehrere Bestimmungen der Postgesetzgebung zum Grundversorgungsauftrag nicht (mehr). Sie begründet ihre Verfügung vielmehr mit einer Verletzung des Vertrauensprinzips durch die Beschwerdeführerin, indem diese kurz nach der Aufhebung der Poststelle Melchtal und der Einführung des Hausservices Letzteren bei sieben Haushalten bereits wieder einzuschränken beabsichtigt habe bzw. beabsichtige. Diese beiden Massnahmen – Schliessung der Poststelle und Einführung des Hausservices einerseits, Einschränkung der Hauszustellung andererseits – je für sich allein scheint auch die Vorinstanz als rechtlich zulässig zu erachten. Letzteres wird jedenfalls im anderen, bei der Vorinstanz hängigen Verfahren zu klären sein. In ihrer Kombination sieht die Vorinstanz aufgrund der zeitlichen Nähe der Massnahmen jedoch den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, da die Beschwerdeführerin bereits nach wenigen Monaten auf den Entscheid, den Hausservice für alle von der Schliessung der Poststelle Melchtal betroffenen Haushalte uneingeschränkt einzuführen, zurückgekommen sei, sich mithin widersprüchlich verhalten habe.

7.

7.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben zählt zu den fundamentalen Rechtsprinzipien. Er ist im Sinne einer grundlegenden Handlungsmaxime in Art. 5 Abs. 3 BV verankert und verleiht den Privaten in Art. 9 BV einen grundrechtlichen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Im Verwaltungsrecht wirkt sich der Grundsatz von Treu und Glauben nicht nur in Form des Vertrauensschutzes aus; als Verbot widersprüchlichen Verhaltens verbietet er den Behörden zudem, sich zu früherem Verhalten, das schutzwürdiges Vertrauen begründet hat, in Widerspruch zu setzen. Dabei geht es – anders als beim Vertrauensschutz nach Art. 9 BV – nicht in erster Linie um die Frage, wie weit sich der Private auf eine im Widerspruch zum geltenden Recht stehende behördliche Auskunft verlassen kann. Vielmehr sollen die Behörden nicht ohne sachlichen Grund einen einmal in einer Sache eingenommenen Standpunkt wechseln (BGE 138 I 49 E. 8.3.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_153/2015 vom 23. April 2015 E. 4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-6969/2013 vom 1. Mai 2015 E. 5.3, A-2221/2014 vom 27. Januar 2015 E. 1.7 und A-4990/2013 vom 20. März 2014 E. 3.1). Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt nicht nur zwischen Privaten und Behörden, sondern auch zwischen zwei Behörden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3109/2011 vom 20. September 2012 E. 5.3 und A-6403/2010 vom 7. April 2011 E. 5.1, je m.w.H.).

Eine Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben bedingt, dass gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Zunächst bedarf es einer Vertrauensgrundlage, das heisst eines Rechtsaktes oder einer Handlung eines staatlichen Organs, welche(r) beim Betroffenen bestimmte Erwartungen weckt. Weiter wird verlangt, dass dieser berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf Dispositionen getroffen oder unterlassen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht oder nachgeholt werden können. Schliesslich dürfen der Berufung auf Treu und Glauben keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Diese Voraussetzungen gelten grundsätzlich sowohl für den grundrechtlichen Vertrauensschutz nach Art. 9 BV als auch im Rahmen des Verbots widersprüchlichen Verhaltens (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-6969/2013 vom 1. Mai 2015 E. 5.3, A-4990/2013 vom 20. März 2014 E. 3.1 und A-1231/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 7.4.1, je m.w.H.).

Sind die erwähnten Voraussetzungen erfüllt, bleibt die Behörde an die Vertrauensgrundlage gebunden oder der Vertrauende ist für die erlittenen Nachteile zu entschädigen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3109/2011 vom 20. September 2012 E. 5.3 und A-6403/2010 vom 7. April 2011 E. 5.1, je m.w.H.).

7.2 Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vom 20. Februar 2015 vor, die Beschwerdeführerin habe der Gemeinde mit der schriftlichen Entscheideröffnung vom 14. März 2013 in Aussicht gestellt, den Hausservice für "alle Haushaltungen" des Einzugsgebiets der ehemaligen Poststelle Melchtal "uneingeschränkt" einzuführen. Tatsächlich hielt die Beschwerdeführerin im genannten Schreiben indes lediglich fest, sie spreche sich "nach einem letzten Abwägen aller Fakten und Argumente definitiv dafür aus, die Poststelle Melchtal durch einen Hausservice zu ersetzen". Zur konkreten Umsetzung des Hausservices – etwa zur Anzahl der zu berücksichtigenden Haushalte oder zum Umfang des Hausservices, namentlich zur Anzahl bedienter Tage pro Woche – äusserte sich die Beschwerdeführerin nicht. Der Hausservice wurde im Übrigen anfänglich für alle 146 betroffenen Haushalte eingeführt.

7.3 Ob eine blosse Absichtserklärung – von einer solchen spricht selbst die Vorinstanz – wie eine Zusicherung überhaupt ein berechtigtes Vertrauen zu begründen vermag, ist fraglich (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.72/2003 vom 3. Juli 2003 E. 2.5). Selbst wenn man aber in der Absichtserklärung – und als solche, nicht als verbindliche Zusicherung, ist die An-

kündigung der Beschwerdeführerin zu verstehen – eine genügende Grundlage für das Vertrauen in die Einführung des Hausservices erblickte, zumindest nachdem die Poststelle Melchtal tatsächlich aufgehoben wurde, könnte nicht gesagt werden, dass die Beschwerdeführerin vorliegend das berechtigte Vertrauen der Gemeinde verletzt habe. Diese mag zwar durchaus in guten Treuen davon ausgegangen sein, dass der Hausservice grundsätzlich, das heisst ohne wesentliche Abstriche eingeführt wird. Sie durfte unter den gegebenen Umständen aber nicht einfach darauf vertrauen, dass dies ohne jede Einschränkung geschehen und es auch in Einzelfällen keine Ausnahmen geben würde.

Die Beschwerdeführerin beabsichtigte den Hausservice lediglich bei sieben von 146 Haushalten nur in reduziertem Umfang einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten. Selbst wenn – anders als die Beschwerdeführerin vorbringt – nicht bloss 1.35% (diese beziehen sich offenbar auf die beiden Haushalte im Teufibach [vgl. an die Vorinstanz gerichtete Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 28. April 2014], welche vorliegend kein Thema sind), sondern 4.8% der Haushalte betroffen sind, ist noch nicht von einer erheblichen Einschränkung zu sprechen, zumal der Hausservice diesen Haushalten – zumindest einstweilen – noch an zwei bis drei Tagen angeboten werden wird. Der Hausservice wurde im Allgemeinen eingeführt. Ein gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossendes widersprüchliches Verhalten der Beschwerdeführerin ist nicht auszumachen; eine Verletzung von berechtigtem Vertrauen der Gemeinde ist zu verneinen. Mit den einzelnen Beschränkungen, wie sie die Beschwerdeführerin im Melchtal einzuführen beabsichtigt, musste die Gemeinde nach Treu und Glauben rechnen. Jedenfalls durfte sie nach dem Entscheid der Beschwerdeführerin, die Poststelle Melchtal zu schliessen, nicht ohne Weiteres von einem unbeschränkten Hausservice ausgehen, nachdem sich die Beschwerdeführerin zu dessen Ausgestaltung in keiner Weise geäussert hatte.

Im Übrigen ist nicht ersichtlich, welche Dispositionen die Gemeinde im Vertrauen auf eine umfassende Einführung des Hausservices getroffen oder zu treffen unterlassen hat, die sich nun angesichts der teilweisen Einschränkung des Hausservices nachteilig auswirken und sich nicht mehr ohne Schaden rückgängig machen lassen.

7.4 Auch ein Treu und Glauben widersprechendes täuschendes Verhalten kann der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden. Dass sie von Anfang an, bereits im Zeitpunkt der Mitteilung der geplanten Schliessung der

Poststelle Melchtal und der Einführung des Hausservices am 14. März 2013, beabsichtigte, den Hausservice bei sieben Haushalten nicht oder nur reduziert einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten, dies aber vorsätzlich und mit Täuschungsabsicht verschwieg, behauptet auch die Vorinstanz nicht.

Dieser Entscheid stand vielmehr im Zusammenhang mit der grundsätzlich unabhängig vom Prozess um die Aufhebung der Poststelle Melchtal durchgeführten Überprüfung der Hauszustellung und beruhte insofern auf einem sachlichen Grund. Ein Treu und Glauben verletzendes Verhalten der Beschwerdeführerin ist daher zu verneinen, umso mehr als sie nie in Aussicht gestellt, geschweige denn zugesichert hat, den Hausservice in allen betroffenen Haushalten uneingeschränkt einzuführen und beizubehalten.

Die Vorinstanz anerkennt ebenfalls, dass das Hausservice-Angebot nur sinnvoll erbracht werden kann und zweckmässig ist, wenn gleichzeitig eine Hauszustellung erfolgt. Die Einschränkung und die für die Zukunft zumindest teilweise vorgesehene Einstellung der Hauszustellung bilden aber gerade nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Für den Fall, dass sich das Vorhaben der Beschwerdeführerin als nicht den gesetzlichen Mindestvorgaben zum Grundversorgungsauftrag entsprechend erweisen sollte und die Hauszustellung im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten wäre, ist ohne Weiteres zu erwarten, dass die Beschwerdeführerin den betroffenen Haushalten auch den Hausservice weiterhin im gleichen Umfang anbieten würde.

7.5 Dass die zeitliche Nähe zwischen der Einführung des Hausservices und dem Entscheid über die Einschränkung der Hauszustellung, welche auch eine solche des Hausservices nach sich zieht, zumindest "nicht ideal" ist, räumt auch die Beschwerdeführerin ein. Dementsprechend hat sie bereits interne Massnahmen ergriffen, um die beiden Prozesse Schliessung Poststelle/Einführung Hausservice sowie Überprüfung/Einschränkung der Hauszustellung aufeinander abzustimmen. Selbst wenn das im vorliegenden Fall noch unkoordinierte Vorgehen der Beschwerdeführerin als "problematisch" (so die Vorinstanz) bezeichnet werden müsste, ergibt sich daraus noch keine Rechtsverletzung in Form eines Verstosses gegen Treu und Glauben.

7.6 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Vorgehen in Sachen Hausservice in der Gemeinde Kerns den Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt hat.

Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die Vorinstanz überhaupt befugt war, als Aufsichtsbehörde die Handlungen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Erfüllung des Grundversorgungsauftrages allgemein auf eine Verletzung des Gebots von Treu und Glauben zu überprüfen, selbst wenn die Vorgaben nach Art. 13–17 PG – deren Einhaltung die Vorinstanz gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. e PG zu beaufsichtigen hat – an sich, das heisst je im Einzelnen, nicht verletzt wurden. Ebenfalls nicht erörtert werden muss, welche Sanktionen ein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben durch die Beschwerdeführerin allenfalls nach sich zöge, mithin ob die Vorinstanz in einem solchen Fall berechtigt wäre, Massnahmen nach Art. 24 PG zu ergreifen. Das Gleiche gilt für die Frage, ob die am 6. November 2014 konkret von der Vorinstanz verfügten Anordnungen zur Sanktionierung der Beschwerdeführerin wegen einer Verletzung von Treu und Glauben überhaupt zulässig gewesen wären.

8.

8.1 Die Vorinstanz erblickt im Vorgehen der Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 34 Abs. 1 VPG (i.V.m. Art. 14 Abs. 6 PG). Dies offenbar wegen des Umstandes, dass die Beschwerdeführerin den Hausservice für sieben Haushalte zu reduzieren gedachte, ohne zuvor die Gemeindebehörden anzuhören und eine einvernehmliche Lösung anzustreben. Dass die Beschwerdeführerin die Vorschriften von Art. 34 VPG im Vorfeld der Schliessung der Poststelle Melchtal und der Einführung des Hausservices dagegen eingehalten hatte, ist unbestritten.

Art. 34 VPG und Art. 14 Abs. 6 PG, auf welchen sich Ersterer stützt, betreffen nach dem klaren Wortlaut einzig das Verfahren bei einer Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur. Selbst die Vorinstanz anerkennt in ihrer Vernehmlassung vom 20. Februar 2015: "Die von der Gemeinde Kerns vorgebrachte Rüge, dass der Hausservice nicht wie versprochen uneingeschränkt in allen Haushaltungen des Einzugsgebiets der Poststelle Melchtal eingeführt wird, kann nicht Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 34 VPG sein". Für den Fall, dass die Beschwerdeführerin einen bestehenden Hausservice zu modifizieren beabsichtigt, stellen weder das PG noch das VPG Vorschriften auf. Der Entscheid, wie und in welchem Verfahren das Hausservice-Angebot angepasst wird, steht daher grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Beschwerdeführerin, sofern die zwingenden rechtlichen Vorschriften – und allfällige verbindliche zweiseitige Vereinbarungen – eingehalten werden, insbesondere der Grundversorgungsauftrag weiterhin erfüllt wird.

8.2 Die Einschränkung des Hausservices steht vorliegend überdies im Zusammenhang mit einer Reduktion der Hauszustellung, in welchem Fall die Empfänger vorgängig anzuhören sind (Art. 31 Abs. 3 letzter Satz VPG). Insofern wird das rechtliche Gehör der betroffenen Haushalte gewahrt, welche sich in diesem Rahmen auch zur Beschränkung des Hausservices äussern können, die mit der Reduktion der Hauszustellung einhergeht. Ob die Beschwerdeführerin dieser Anhörungspflicht der sieben Haushalte im Buechischwand und im Tumlibach nachkam, ist im betreffenden, vor der Vorinstanz hängigen separaten Verfahren betreffend die Hauszustellung zu prüfen.

Ein Anhörungsrecht der Gemeinde zur geplanten Einschränkung der Hauszustellung ergibt sich aus Art. 31 VPG nicht; dessen Abs. 3 spricht explizit nur dem Empfänger ein solches Recht zu. Da der Gemeinde im entsprechenden Verfahren keine Parteistellung zukommt, lässt es sich ebenso wenig aus Art. 29 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 35 Abs. 2 BV ableiten (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.8; Urteil des Bundesgerichts 1C_550/2011 vom 22. März 2012 E. 5). Mangels unmittelbarer Betroffenheit in ihren Grundrechten ist die Gemeinde insbesondere auch nicht als materielle Partei zu betrachten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_387/2013 vom 17. Januar 2014 E. 4.2.1).

9.

Die Vorinstanz ist gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. a und c PG befugt, von der für eine Rechtsverletzung verantwortlichen Postdienstanbieterin die Behebung des Mangels zu verlangen oder Massnahmen zu treffen, damit sich dieser nicht wiederholt, sowie die notwendigen Schritte für die Erfüllung des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages einzuleiten. Die mit Verfügung vom 6. November 2014 erlassenen Anweisungen an die Beschwerdeführerin sind daher nicht von vornherein per se unzulässigerweise erfolgt. Vorausgesetzt wird indes ein Verstoss gegen die internationale oder nationale Postgesetzgebung (Art. 24 Abs. 2 Ingress i.V.m. Abs. 1 PG), etwa eine Verletzung des Grundversorgungsauftrages. Eine solche beging die Beschwerdeführerin, wie sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt, im vorliegend zu beurteilenden Fall jedoch nicht. Es gibt daher keine gesetzliche Grundlage, gestützt auf welche die Vorinstanz berechtigt gewesen wäre, die angefochtene Verfügung bzw. die darin vorgesehenen Anordnungen zu erlassen. Das gilt sowohl bezüglich der Anweisung im Einzelfall "zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes" (Dispositiv-Ziff. 1) als auch hinsichtlich der generell zu treffenden Massnahmen, "damit

sich die Verletzung des Grundversorgungsauftrages nicht wiederholt" (Dispositiv-Ziff. 2). Diese sind allenfalls als Empfehlungen zu betrachten (vgl. Art. 34 Abs. 5 VPG i.V.m. Art. 22 Abs. 2 Bst. f PG analog). Die Beschwerde ist demnach im Eventualantrag gutzuheissen und die Dispositiv-Ziff. 1–3 der Verfügung vom 6. November 2014 sind aufzuheben.

Nicht geprüft werden muss unter diesen Umständen insbesondere, ob es sich bei Dispositiv-Ziff. 2 um eine individuell- oder sogar generell-abstrakte Anordnung mit allenfalls rechtsetzendem Charakter handelt und ob die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Grundversorgungsauftrag als rechtsanwendende Behörde eine solche überhaupt rechtmässig verfügen kann.

Ebenfalls offen gelassen werden kann, ob sich die Beschwerdeführerin im Bereich des Grundversorgungsauftrages auf die Wirtschaftsfreiheit berufen kann und ob diese vorliegend allenfalls in unzulässigem Ausmass eingeschränkt wurde (vgl. Art. 36 BV), ferner ob die angefochtene Verfügung das stets zu beachtende Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) verletzt.

10.

10.1 Die Verfahrenskosten sind grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerde ist im Hauptbegehren abzuweisen, im Eventualbegehren jedoch vollumfänglich gutzuheissen. Da auch dies zu einer umfassenden Aufhebung der angefochtenen Verfügung führt, rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Vorinstanz hat von vornherein keine Kosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

10.2 Da die obsiegende Beschwerdeführerin durch ihren eigenen Rechtsdienst vertreten ist, hat sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 ff., insb. Art. 9 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird entsprechend dem Eventualbegehren gutgeheissen

und die Dispositiv-Ziff. 1–3 der Verfügung der Vorinstanz vom 6. November 2014 werden aufgehoben.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 3'000.– einbezahlte Kostenvorschuss wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Sie hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 412-00002; Gerichtsurkunde)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
André Moser	Oliver Herrmann

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 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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: