Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 245/2007 /wim

Urteil vom 10. Oktober 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Hungerbühler, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Urs Saxer,

gegen

Schweizerische Post, Viktoriastrasse 21, 3030 Bern,
Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, Postfach, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Rückerstattung von Zuschlägen für die Beförderung von im Ausland gedruckten schweizerischen Zeitungen,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 23. April 2007.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG ist Herausgeberin von drei im Ausland gedruckten Eisenbahn-Fachzeitschriften. Für den Vertrieb in der Schweiz beförderte die Schweizerische Post (nachfolgend: Post) die Zeitschriften zu Vorzugspreisen, erhob aber zwischen 1998 und Ende Oktober 2005 einen Zuschlag für im Ausland gedruckte Zeitungen. Am 20. Oktober 2005 erklärte die damalige Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (im Folgenden: REKO/INUM) den Zuschlag gegenüber einem anderen Vertreiber in einer analogen Sachlage als unzulässig und verpflichtete die Post zur Rückerstattung der bezahlten Zuschläge. Die X._____ AG wandte sich daraufhin an die Post und verlangte ebenfalls die Rückerstattung der von ihr bezahlten Zuschläge in der Höhe von Fr. 115'131.60.

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2005 lehnte die Post dieses Begehren ab, wobei sie ausführte, der Entscheid der REKO/INUM könne nicht rückwirkend auf andere Fälle übertragen werden und die fraglichen Zuschläge seien vorbehaltlos geleistet worden.
B.
Am 23. Dezember 2005 verlangte die X._____ AG erneut die Rückzahlung der bezahlten Zuschläge sowie die Behandlung ihres Anliegens in einer anfechtbaren Verfügung. Am 2. März 2006 teilte ihr die Post mit, sie werde den Zuschlag in Zukunft nicht mehr fordern, lehne aber eine Rückerstattung der bereits geleisteten Zahlungen ab.

Mit Briefen vom 15. März 2006 und vom 22. Mai 2006 wandte sich die X._____ AG wiederum an die Post und verlangte den Erlass einer begründeten Verfügung. Zugleich drohte sie an, Rechtsverzögerungsbeschwerde zu erheben und ihre Forderung auf dem Beschwerdeweg geltend zu machen. Die Post verwies in

ihren Antworten vom 13. April 2006 und vom 2. Juni 2006 auf laufende Abklärungen und bat die X._____ AG um Geduld.
C.
Am 28. Juli 2006 erhob die X._____ AG Beschwerde bei der REKO/INUM und beantragte, die Post sei zu verpflichten, ihr den Betrag von Fr. 115'131.60 zu bezahlen. Dabei machte sie unter anderem geltend, die Post habe sich zwar geweigert, eine formelle Verfügung zu treffen, inhaltlich aber bereits verfügt.
Ebenfalls am 28. Juli 2006 reichte die X._____ AG beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Beschwerde ein. Darin beantragte sie die Feststellung, die Post habe mit ihrer Weigerung, über den Rückerstattungsanspruch zu verfügen, eine Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung begangen.
D.
In der Folge übernahm das Bundesverwaltungsgericht als Nachfolgebehörde der REKO/INUM zuständigkeitshalber das vor dieser hängige Beschwerdeverfahren sowie das vor dem Departement (UVEK) hängige Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsverfahren und vereinigte die beiden Verfahren.
E.
In ihren Vernehmlassungen vom 24. und 27. Oktober 2006 machte die Post unter anderem geltend, sie habe in der Sache noch nicht verfügt, weshalb auch kein Anfechtungsgegenstand vorliege. Angesichts der Bedeutung und der Komplexität der Streitsache bedürften die erforderlichen Abklärungen längerer Zeit. Am 9. Februar 2007 hielt die X._____ AG an ihren Begehren fest und führte aus, die Post habe inhaltlich entschieden. Diese machte am 12. Februar 2007 erneut geltend, noch nicht formell verfügt zu haben; überdies habe sie zur Klärung der strittigen Rechtsfrage externe Spezialisten beiziehen müssen, weshalb keine Rechtsverzögerung vorliege.

Mit Urteil vom 23. April 2007 trat das Bundesverwaltungsgericht sowohl auf die Beschwerde in der Sache (Ziff. 1 des Entscheiddispositivs) als auch auf die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde (Ziff. 2 des Entscheiddispositivs) nicht ein. Es auferlegte der X._____ AG Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– (Ziff. 3 des Entscheiddispositivs) und sprach keiner Partei eine Entschädigung zu (Ziff. 4 des Entscheiddispositivs). Zur Begründung führte das Bundesverwaltungsgericht im Wesentlichen aus, die Schreiben der Post vom 16. Dezember 2005 und vom 2. März 2006 wiesen die Strukturmerkmale einer Verfügung auf und bildeten daher zulässige Anfechtungsobjekte. Die seit dem 7. März 2006 anwaltlich vertretene X._____ AG hätte dies erkennen müssen und habe überdies auch selbst geltend gemacht, materiell liege eine Verfügung vor. Die Beschwerde in der Sache sei erst am 28. Juli 2006 und damit deutlich nach Ablauf der Beschwerdefrist von 30 Tagen eingereicht worden, wobei sich die X._____ AG auf keine Vertrauensgrundlage berufen könne, welche die Fristauslösung gehindert hätte. Da die Post inhaltlich verfügt habe, bestehe im Übrigen kein Rechtsschutzinteresse an einer Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde.
F.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 24. Mai 2007 an das Bundesgericht beantragt die X._____ AG, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei aufzuheben und es sei "festzustellen, dass die Post dadurch, dass sie die verlangte Verfügung bis heute nicht erlassen hat, eine Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung begeht; ... im Übrigen sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur materiellen Entscheidung zurückzuweisen".

Die Post und das Bundesverwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Departement (UVEK) hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid erging nach dem 31. Dezember 2006. Das Verfahren untersteht daher dem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) und nicht dem altrechtlichen Bundesrechtspflegegesetz (OG; vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.2 Angefochten ist ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, gegen den gemäss Art. 82 lit. a in Verbindung mit Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen steht. Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist als direkte

Adressatin vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie ist mithin nach Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG zur Beschwerde legitimiert. Auf die im Übrigen frist- und formgerechte Beschwerde ist daher einzutreten.
2.
2.1 Gemäss Art. 53 Abs. 2 VGG übernimmt das Bundesverwaltungsgericht, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht. In Anwendung dieser Übergangsbestimmung hat die Vorinstanz die vorliegenden zwei Beschwerdeverfahren übernommen.
2.2 Nach Art. 50 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG ist die Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen. Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG in Verbindung mit Art. 46a VwVG und Art. 37 VGG).
2.3 Anfechtungsobjekt einer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht bildet eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (Art. 31 VGG; vgl. auch Art. 44 VwVG). Die grundsätzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Post über die Gewährung von Vorzugspreisen für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften ergibt sich aus Art. 18 des Postgesetzes vom 30. April 1997 (PG; SR 783.0).
2.4 Gemäss Art. 34 VwVG eröffnet eine Behörde ihre Verfügungen den Parteien schriftlich. Schriftliche Verfügungen sind, auch wenn sie in Briefform ergehen, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG).
2.5 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann auch der Empfänger einer nicht als solche bezeichneten Verfügung ohne Rechtsmittelbelehrung diese nicht einfach ignorieren; er ist vielmehr gehalten, sie innert der gewöhnlichen Rechtsmittelfrist anzufechten oder sich innert nützlicher Frist nach den in Frage kommenden Rechtsmitteln zu erkundigen, wenn er den Verfügungscharakter erkennen kann und sie nicht gegen sich gelten lassen will (BGE 129 II 125 E. 3.3 S. 134; 119 IV 330 E. 1c S. 334). Gemäss einem aus dem Prinzip von Treu und Glauben fliessenden und, wie dargelegt, in Art. 38 VwVG ausdrücklich verankerten Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts darf den Parteien aus einer fehlerhaften behördlichen Rechtsmittelbelehrung zwar kein Nachteil erwachsen. Wer aber die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung erkannte oder bei zumutbarer Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den genannten Grundsatz berufen. Rechtsuchende geniessen keinen Vertrauensschutz, wenn sie bzw. ihr Rechtsvertreter den Mangel allein schon durch Konsultierung der massgeblichen Verfahrensbestimmung hätten erkennen können. Allerdings vermag nur eine grobe prozessuale Unsorgfalt der betroffenen Partei oder ihres Anwaltes eine falsche
Rechtsmittelbelehrung aufzuwiegen (BGE 129 II 125 E. 3.3 S. 134 f.; 124 I 255 E. 1a/aa S. 258). Sinngemäss das Gleiche muss gelten, wenn wie hier umstritten ist, ob der Verfügungscharakter eines Schreibens erkennbar war (BGE 129 II 125 E. 3.3 S. 135).
2.6 Diese verfahrensrechtlichen Grundsätze galten analog bereits unter der Geltung des alten Verfahrensrechts. Es spielt insoweit keine Rolle, dass die Beschwerden noch bei anderen Behörden eingereicht und die Verfahren erst später vom Bundesverwaltungsgericht übernommen worden sind.
3.
3.1 Die Vorinstanz betrachtet die Schreiben der Post vom 16. Dezember 2005 und vom 2. März 2006 als Verfügungen. Diese Briefe waren jedoch nicht als solche bezeichnet und enthielten keine Rechtsmittelbelehrung und nur ganz dürftige Begründungen; angesichts dieser Mängel genügten sie daher den Anforderungen von Art. 35 VwVG nicht und waren auch nicht ohne weiteres als Verfügungen erkennbar. Zwar kann der Grundsatz von Treu und Glauben gebieten, dass der Empfänger gegenüber solchen Schriftstücken nicht untätig bleibt. Das traf im vorliegenden Fall aber auch nicht zu, verlangte doch die Beschwerdeführerin in beiden Fällen innerhalb der allenfalls in Frage kommenden Rechtsmittelfrist die Zustellung einer anfechtbaren Verfügung. Weder ergänzte die Post in der Folge ihre fragliche Stellungnahmen, namentlich diejenige vom 2. März 2006, mit einer Rechtsmittelbelehrung und deklarierte sie sie als förmliche Verfügung noch traf sie eine neue formgültige Verfügung. Im Gegenteil hielt sie die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 13. April 2006 hin bzw. stellte eine förmliche Verfügung für später in Aussicht. Daraus ergibt sich klarerweise, dass die Post selbst ihre früheren Schreiben nicht als anfechtbare Verfügungen betrachtete. Gleich

verhielt es sich mit dem Schreiben der Post vom 2. Juni 2006, nachdem der Vertreter der Beschwerdeführerin am 22. Mai 2006 nochmals nachgestossen hatte. Noch in ihrer Vernehmlassung an das Bundesverwaltungsgericht hielt die Post daran fest, sie habe bis dahin noch keine formelle Verfügung treffen können, da die sich stellenden komplexen Rechtsfragen noch nicht im nötigen Umfang abgeklärt worden seien; sie beantragte daher Nichteintreten auf die ordentliche Beschwerde und Abweisung der Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde.
3.2 Die Vorinstanz geht davon aus, die Beschwerdeführerin habe das Schreiben der Post vom 2. März 2006 schliesslich dennoch angefochten, woraus zu schliessen sei, dass sie deren Verfügungscharakter erkannt habe. Wohl hätte die Beschwerdeführerin entsprechende Überlegungen schon nach dem Eingang des Briefs vom 2. März 2006 anstellen und diesen innert Frist vorsorglich anfechten können. Mit ihrem unverzüglich erhobenen Gesuch um Zustellung einer anfechtbaren Verfügung hat sie jedoch das ihr Zumutbare getan. Dass sie in der Folge die Geduld verlor und, wenn auch verspätet, vorsorglicherweise in Ergänzung der Rechtsverweigerungs- bzw. -verzögerungsbeschwerde doch noch eine Beschwerde gegen das Schreiben vom 2. März 2006 erhob, ist nachvollziehbar und hängt damit zusammen, dass sie nicht einen vollständigen Verlust ihrer prozessualen Rechte riskieren wollte. Eine grobe Unsorgfalt ist im Verhalten der Beschwerdeführerin nicht zu sehen. Es fragt sich vielmehr, ob sich nicht gerade die Beschwerdeführerin auf den Vertrauensschutz berufen kann.
3.3 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 129 I 161 E. 4.1 S. 170, mit Hinweisen).
3.4 Mit ihrer Haltung begründete die Post bei der Beschwerdeführerin erhebliche Zweifel, dass sie schon formell verfügt hatte, und die berechtigte Erwartung, eine anfechtbare Verfügung werde noch ergehen. Es wäre, wenn schon, dann nicht Sache der Beschwerdeführerin, sondern der Post gewesen, die von ihr geschaffene Unsicherheit über die Tragweite des Schreibens vom 2. März 2006 zu beseitigen, dies umso mehr, als die Beschwerdeführerin ja bereits am 15. März 2006 eine anfechtbare Verfügung verlangt hatte. Die Post reagierte auf dieses Ersuchen aber erst am 13. April 2006 und damit nach Ablauf einer allfälligen Beschwerdefrist. In diesem Schreiben bestätigte sie im Übrigen ihre bereits früher vertretene Auffassung, sie habe noch nicht formell verfügt. Noch am 2. Juni 2006 sowie vor der Vorinstanz machte sie geltend, sie habe die sich stellenden Rechtsfragen noch nicht vollständig beantwortet und müsse externe Fachleute konsultieren, bevor sie verfügen könne. Auf diese Erklärungen ist die Post entgegen der Auffassung der Vorinstanz zu behaften, haben sie doch die Beschwerdeführerin dazu verleitet, gerade nicht rechtzeitig Beschwerde zu führen. Dieser nun entgegenzuhalten, sie habe die Beschwerdefrist verpasst, verstösst daher gegen
Treu und Glauben. Geradezu stossend erscheint insofern das Verhalten der Post, die sich vor dem Bundesgericht entgegen ihrer früher konsequent vertretenen Meinung, sie habe noch nicht verfügt, nunmehr ausdrücklich dem Standpunkt des Bundesverwaltungsgerichts anschliesst. Dessen Auffassung führt jedoch dazu, dass der Anspruch der Beschwerdeführerin auf gerichtliche Überprüfung ihres Anliegens nicht gewährleistet würde, weil ihr durch das insgesamt widersprüchliche Verhalten der öffentlich-rechtlichen Entscheidträger der Rechtsweg unterbunden wird. Damit wird ihr auch im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV das Recht verweigert. Schliesslich sind keine überwiegenden öffentlichen Interessen ersichtlich, die gegen die Berücksichtigung des Vertrauensschutzes sprechen würden.
3.5 Zwar ist es im Ergebnis nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die bei ihr erhobene ordentliche Beschwerde nicht eintrat (Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides). Das Nichteintreten beruht aber nicht auf dem vom Bundesverwaltungsgericht angerufenen Grund, die Beschwerdeführerin habe die Beschwerdefrist verpasst, sondern darauf, dass mangels gültiger Verfügung gar kein zulässiges Anfechtungsobjekt vorlag. Obwohl sich insoweit am Dispositiv des angefochtenen Entscheides nichts ändert, erhält die Beschwerdeführerin in der Sache dennoch Recht. Dies zeitigt auch rechtliche Auswirkungen, indem etwa eine rechtskräftige "res iudicata" vorläge, würde der Auffassung der Vorinstanz gefolgt; in Tat und Wahrheit erging aber noch gar kein Entscheid in der Sache.
4.
4.1 Das Bundesverwaltungsgericht trat auch auf die Rechtsverweigerungs- bzw. -verzögerungsbeschwerde nicht ein, weil es der Beschwerdeführerin das schutzwürdige Interesse (nach Art. 48 Abs. 1 lit. c VwVG)

daran absprach, nachdem nach seiner Auffassung von einer gültigen förmlichen Verfügung auszugehen war. Hat die Post indessen entgegen der Meinung der Vorinstanz bis anhin noch nicht gültig verfügt, hätte das Bundesverwaltungsgericht auf die Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde eintreten und diese prüfen müssen. Der angefochtene Entscheid verletzt insoweit Bundesrecht und muss im entsprechenden Umfang aufgehoben werden. Aus prozessökonomischen Gründen, d.h. insbesondere um eine weitere Verzögerung zu vermeiden, rechtfertigt es sich, direkt reformatorisch über das Vorliegen einer eventuellen Rechtsverweigerung oder -verzögerung zu entscheiden (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG) und die Sache nicht in diesem Punkt an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen.
4.2 Eine Rechtsverweigerung liegt insoweit offensichtlich nicht vor, nachdem die Post sich ja mehrfach grundsätzlich bereit erklärte, eine förmliche Verfügung zu treffen. Hingegen stellt sich die Frage einer Rechtsverzögerung. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verstösst es unter anderem dann gegen Art. 29 Abs. 1 BV, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde sich zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist fällt, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint. Dabei ist es für die Rechtsuchenden unerheblich, auf welche Gründe - beispielsweise auf ein Fehlverhalten der Behörde oder auf andere Umstände - die Rechtsverzögerung zurückzuführen ist; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht fristgerecht handelt (Urteil des Bundesgerichts U 217/02 vom 29. Oktober 2003, E. 3, in RKUV 2004 Nr. U 506 S. 252, mit Hinweisen).
4.3 Die Beschwerdeführerin verlangte erstmals am 23. Dezember 2005 von der Post eine anfechtbare Verfügung. Dieses Anliegen wiederholte sie mehrfach. Bis zum angefochtenen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts verging bereits über ein Jahr, ohne dass die Post verfügt hätte. Zwar mögen sich Rechtsfragen von einer gewissen Komplexität stellen, doch erscheinen die Schwierigkeiten nicht derart aussergewöhnlich, dass die nötigen Abklärungen mehr als ein Jahr erfordern würden. Die Post verfügt im Übrigen selbst über einen Rechtsdienst und damit über fachkundiges Personal. Es erscheint daher fraglich, ob der Beizug externer Fachleute wirklich unerlässlich ist. So oder so wäre auch ein solcher inzwischen möglich gewesen, und es stand genügend Zeit für eine vertiefte rechtliche Analyse zur Verfügung. Unter diesen Umständen hätte die Vorinstanz die Rechtsverzögerungsbeschwerde gutheissen und die Post anhalten müssen, die von ihr in Aussicht gestellte Verfügung innert nützlicher Frist zu treffen. Inzwischen sind wegen des Rechtsmittelverfahrens weitere Monate verstrichen, was unterstreicht, dass eine weitere Verzögerung zu vermeiden ist.
4.4 Es genügt nicht, die Rechtsverzögerung einfach festzustellen, sondern es sind, im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten, geeignete Massnahmen zur Behebung derselben zu treffen (vgl. BGE 107 III 3). Vorliegend stellen sich insofern keine Probleme: Die Sache ist an die Post zurückzuweisen mit der Anweisung, in der vorliegenden Rechtssache ohne weitere Verzögerung eine formelle Verfügung zu treffen. Dabei handelt es sich nicht um einen sinnlosen Leerlauf, wird es doch der Beschwerdeführerin erst in Kenntnis des begründeten Standpunktes der Post möglich sein, allenfalls in der Sache korrekt Beschwerde zu führen.
5.
5.1 Insgesamt ist die Beschwerde demnach im Sinne der Erwägungen gutzuheissen, und die Ziffern 2-4 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides sind aufzuheben. Die Sache ist an die Post zurückzuweisen verbunden mit der Anweisung, ohne weitere Verzögerung formell korrekt zu verfügen. Unabhängig davon wird das Bundesverwaltungsgericht über die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Verfahren vor der Vorinstanz neu zu entscheiden haben.
5.2 Obschon Ziff. 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids nicht aufzuheben ist, obsiegt die Beschwerdeführerin in der Sache vollumfänglich. Im vorliegenden Verfahren stehen überdies Vermögensinteressen im Spiel. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind daher die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der unterliegenden Post aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Überdies hat die Post der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
1.1 Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, und die Ziffern 2-4 des Dispositivs des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. April 2007 werden aufgehoben.
1.2 Die Angelegenheit wird an die Post zurückgewiesen mit der Anweisung, ohne weitere Verzögerung in der Sache formell zu verfügen.
2.

Die Kosten und Entschädigungen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind durch das Bundesverwaltungsgericht neu zu verlegen.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Post auferlegt.
4.
Die Post hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 6'000.– zu entschädigen.
5.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Schweizerischen Post und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Oktober 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: