Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 31.07.2017 (BGer 2C_36/2016)

Abteilung I
A-5664/2014

Urteil vom 18. November 2015

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

Die Schweizerische Post AG,
Viktoriastrasse 21, 3030 Bern,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Marcel Meinhardt,
Lenz & Staehelin, Bleicherweg 58, 8027 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Verband Schweizer Medien,
Konradstrasse 14, 8021 Zürich 1,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Urs Saxer
und Rechtsanwältin Nathalie Stoffel, MLaw,
Steinbrüchel Hüssy, Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich,
Beschwerdegegner,

Bundesamt für Kommunikation BAKOM,
Abteilung Medien und Post,
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zustellpreise von Zeitungen und Zeitschriften / Parteistellung.

Sachverhalt:

A.
Am 17. September 2012 informierte die Schweizerische Post AG (nachfolgend: Post) die Schweizer Verleger über eine beabsichtigte, über drei Jahre gestaffelte Preiserhöhung für die Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften von insgesamt 6 Rappen pro Exemplar, um das bestehende Defizit beim Zeitungstransport von rund 100 Millionen Franken zu reduzieren.

B.
Mit Schreiben vom 1. November 2013 forderten der Verband Schweizer Medien (VSM) und die Kasimir Meyer AG (heute: Freiämter Regionalzeitungen AG) von der Post, auf die angekündigte Preiserhöhung zu verzichten. Für den Fall, dass sie nicht auf ihren Entscheid zurückkommen sollte, verlangten sie von der Post den Erlass einer formellen Verfügung.

Die Post überwies das genannte Schreiben am 18. November 2013 zuständigkeitshalber an das Bundesamt für Kommunikation BAKOM.

C.
Das BAKOM teilte der Post am 28. November 2013 mit, es sei nicht zuständig für die zur Diskussion stehende Preisfestsetzung nach Art. 16 Abs. 1 und 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG, SR 783.0), weshalb man das Schreiben vom 1. November 2013 zur Kenntnis nehme, von einem Tätigwerden jedoch absehe.

D.
Die Post wies das BAKOM mit Schreiben vom 5. Dezember 2013 darauf hin, dass eine Auslegung von Art. 16 Abs. 3 Satz 2 PG vorzunehmen sei um zu beurteilen, ob die Post überhaupt zur angekündigten Preiserhöhung berechtigt sei, oder ob die genannte Bestimmung nicht vielmehr verlange, dass die Post die in der Zeitungsrechnung fehlende Kostendeckung selbst tragen müsse. Als Policy-gebende Behörde sei es die Pflicht des BAKOM, darüber Klarheit zu schaffen.

E.
Der VSM und die Kasimir Meyer AG gelangten in der Folge am 11. Dezember 2013 mit einer Aufsichtsanzeige an die Eidgenössische Postkommission PostCom und ersuchten diese, die Post anzuweisen, auf eine Erhöhung der Zustellpreise zu verzichten und diese nach den Grundsätzen von

Art. 16 Abs. 3 PG festzusetzen. Eventualiter sei die Post aufzufordern, ihren Entscheid in einer anfechtbaren Verfügung formell zu begründen.

F.
Nachdem sich das BAKOM in einem verwaltungsinternen Meinungsaustausch mit der PostCom zur Behandlung der Aufsichtsanzeige für zuständig erklärt hatte, überwies die PostCom dem BAKOM die Anzeige am 16. Dezember 2013.

G.
Mit Verfügung vom 5. März 2014 billigte das BAKOM der Kasimir Meyer AG Parteistellung im Aufsichtsverfahren gegen die Post zu.

Eine Parteistellung des VSM verneinte es mit der Begründung, dessen Mitglieder seien einzeln zwar grundsätzlich selbst zur (Aufsichts-)Beschwerde legitimiert, der Verband sehe in seinen Statuten jedoch keine Bestimmung vor, welche ihn zur Einreichung einer Aufsichtsanzeige im Namen seiner Mitglieder legitimiere, weshalb die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer egoistischen Verbandsbeschwerde nicht erfüllt seien. Im Dispositiv trat das BAKOM auf das Gesuch des VSM mangels Parteistellung nicht ein.

H.
Der VSM gelangte mit Schreiben vom 26. Mai 2014 erneut an das BAKOM und brachte vor, er habe seine Statuten inzwischen angepasst und ersuche deshalb um Aufnahme in das bereits hängige Aufsichtsverfahren gegen die Post. Eventualiter beantragte er die Eröffnung eines neuen Aufsichtsverfahrens und die anschliessende Vereinigung der beiden Verfahren.

I.
Am 5. September 2014 erliess das BAKOM eine weitere Verfügung und gewährte dem VSM Parteistellung, da dieser nach einer Statutenänderung nunmehr die Voraussetzungen für eine egoistische Verbandsbeschwerde erfülle. In der Begründung hielt das BAKOM fest, die Verfügung vom 5. März 2014, mit welcher eine Parteistellung des VSM noch verneint worden sei, habe für diesen einen Endentscheid dargestellt, weshalb sein Schreiben vom 26. Mai 2014 als eigenständige Aufsichtsanzeige zu behandeln und ein neues Aufsichtsverfahren zu eröffnen sei. Über eine Vereinigung der beiden beim BAKOM hängigen Aufsichtsverfahren gegen die Post werde nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung entschieden.

J.
Mit Eingabe vom 3. Oktober 2014 lässt die Post (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des BAKOM (nachfolgend: Vorinstanz) vom 5. September 2014 erheben. Sie beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und dem VSM (nachfolgend: Beschwerdegegner) die Parteistellung im Aufsichtsverfahren zu verweigern.

K.
Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 27. November 2014 auf Abweisung der Beschwerde.

L.
Der Beschwerdegegner beantragt mit Beschwerdeantwort vom 4. Dezember 2014 ein Nichteintreten auf die Beschwerde, eventualiter deren Abweisung.

M.
Mit Replik vom 30. Januar 2015 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest.

N.
Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 2. März 2015 auf eine weitere Stellungnahme; die Duplik des Beschwerdegegners datiert vom 30. März 2015.

O.
Die Parteien reichen in der Folge im Zusammenhang mit einem Referat des Rechtsvertreters des Beschwerdegegners an der Medienrechtstagung vom 12. Mai 2015 in Zürich unaufgefordert weitere Eingaben ein.

P.
Auf die weiteren 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 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) 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.

Die Verfügung vom 5. September 2014 wurde von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen und stellt als selbständig eröffnete Zwischenverfügung im Sinne von Art. 45 f. VwVG ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar (Art. 5 Abs. 2 VwVG). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

1.2 Mit Ausnahme von Entscheiden über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren (vgl. Art. 45 Abs. 1 VwVG) ist die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen nur zulässig, wenn diese die Voraussetzungen gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. a oder Bst. b VwVG erfüllen. Andernfalls sind Zwischenverfügungen lediglich mit Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar, soweit sie sich auf deren Inhalt auswirken (Art. 46 Abs. 2 VwVG).

Mit der beschränkten Anfechtbarkeit soll verhindert werden, dass die Beschwerdeinstanz Zwischenverfügungen überprüfen muss, die durch einen günstigen Endentscheid für den Beschwerdeführer jeden Nachteil verlieren. Die Rechtsmittelinstanz soll sich in der Regel nur einmal mit einer Streitsache befassen und sich überdies nicht bereits in einem frühen Verfahrensstadium ohne genügend umfassende Sachverhaltskenntnisse teilweise materiell festlegen müssen (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-2542/2015 vom 7. September 2015 E. 3, A-5468/2014 vom 27. November 2014 E. 1.2 und A-1335/2012 vom 15. August 2013 E. 3.1; vgl. ferner BGE 137 IV 237 E. 1.1 und 135 II 30 E. 1.3.2 zu Art. 93 BGG).

1.2.1 Gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG ist eine Zwischenverfügung selbständig anfechtbar, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit

oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4984/2014 vom 10. November 2014 E. 1.2.1; vgl. ferner zu Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG BGE 133 III 629 E. 2.4.1 und Urteil des Bundesgerichts 6B_1144/2014 vom 19. August 2015 E. 1.4.2).

1.2.2 Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, die Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG seien erfüllt, da das von der Vorinstanz neu eröffnete Aufsichtsverfahren bei einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Aberkennung der Parteistellung des Beschwerdegegners einzustellen sei.

Der Beschwerdegegner macht im Wesentlichen geltend, ein sofortiger Endentscheid könne im Falle eines Entscheides des Bundesverwaltungsgerichts nicht herbeigeführt werden. Selbst bei einer Gutheissung der Beschwerde habe das Bundesverwaltungsgericht die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen, welche die beiden bei ihr hängigen Aufsichtsverfahren nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides über die Parteistellung vereinigen würde und einen Entscheid in der Sache zu fällen hätte. Zudem habe die Beschwerdeführerin ohnehin nur die Aberkennung der Parteistellung des Beschwerdegegners, nicht jedoch die Einstellung des Aufsichtsverfahrenes beantragt.

1.2.3 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit der Vorinstanz betreffend die Festlegung der Grundpreise nach Art. 16 Abs. 1 PG, welche von der Gegenstand des vorinstanzlichen Aufsichtsverfahrens bildenden Preiserhöhung einzig betroffen seien, bestreitet.

Der Entscheid der Vorinstanz über die Parteistellung des Beschwerdegegners im Aufsichtsverfahren gegen die Beschwerdeführerin setzte notwendigerweise auch die Kompetenz der Vorinstanz voraus, ein solches Verfahren zu eröffnen und zu führen. Gelangte das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass die Vorinstanz mangels Zuständigkeit nicht auf die Aufsichtsanzeige des Beschwerdegegners hätte eintreten dürfen, müsste die Vorinstanz die beiden Aufsichtsverfahren gegen die Beschwerdeführerin einstellen. Es würde mithin sofort ein Endentscheid herbeigeführt und liesse sich der mutmasslich bedeutende Aufwand eines Beweisverfahrens vermeiden. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Beschwerde gegen den angefochtenen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG sind daher vorliegend erfüllt.

Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob der Beschwerdeführerin durch die Gewährung der Parteistellung des Beschwerdegegners im vorinstanzlichen Aufsichtsverfahren auch ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG droht.

1.3

1.3.1 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde 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).

1.3.2 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als formelle Adressatin der angefochtenen Verfügung besonders berührt. Sie ist mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen und wird durch den Entscheid der Vorinstanz im Ergebnis verpflichtet, dem Beschwerdegegner aufgrund seiner Parteistellung Einsicht in ihre Preiskalkulation zu gewähren. Die Beschwerdeführerin ist daher auch materiell beschwert und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung.

Der Beschwerdegegner wird zwar durch dieselben Rechtsvertreter vertreten wie die Freiämter Regionalzeitungen AG, welche selbst Mitglied des Beschwerdegegners ist und welcher die Vorinstanz im anderen Aufsichtsverfahren Parteistellung zuerkannt hat. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass der Beschwerdegegner faktisch bereits aus diesem Grund Einblick in die Verfahrensakten erhalten wird. Die beiden Aufsichtsverfahren sind indessen auseinanderzuhalten. Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin ist alleine aus der vorliegenden Konstellation heraus zu beurteilen und Spekulationen über den Fortgang anderer Verfahren haben zu unterbleiben. Die Feststellung der Unzuständigkeit der Vorinstanz hätte mitunter zur Folge, dass auch das parallele Aufsichtsverfahren eingestellt werden müsste. Der Beschwerdeführerin kann somit ein schutzwürdiges Interesse nicht abgesprochen werden.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den rechtserheblichen Sachverhalt, unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 und 52 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-2149/2015 vom 25. August 2015 E. 2.1 m.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).

3.
Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Vorinstanz, da sich diese in der angefochtenen Verfügung vom 5. September 2014 nicht mit der Frage auseinandergesetzt habe, inwieweit der Beschwerdegegner als Anzeiger in einem Aufsichtsverfahren überhaupt Parteistellung haben könne, und nicht auf die diesbezüglich von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argumente eingegangen sei.

Die Begründungspflicht ergibt sich aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) normierten Anspruch auf rechtliches Gehör und ist in Art. 35 Abs. 1 VwVG ausdrücklich geregelt. Es ist nicht erforderlich, dass sich die entscheidende Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheides Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 138 IV 81 E. 2.2; 134 I 83 E. 4.1 m.w.H.).

Die Begründung muss nicht zwingend in der Verfügung selbst enthalten sein; die Behörde kann auf einen früher ergangenen und dem Betroffenen eröffneten Entscheid verweisen, sofern sie diesen genau bezeichnet und nicht bloss pauschal auf die Akten verweist (BGE 123 I 31 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 5A_600/2014 vom 12. Dezember 2014 E. 3.1). Die Vorinstanz hat daher ihre Begründungspflicht nicht verletzt, wenn sie sich in der angefochtenen Verfügung nicht mehr eingehend zur Parteistellung des Beschwerdegegners äusserte, sondern dazu auf die auch der Beschwerdeführerin zugestellte Verfügung vom 5. März 2014 verwies. Die Beschwerdeführerin konnte denn die Verfügung vom 5. September 2014 auch ohne Weiteres sachgerecht anfechten. Im Übrigen wäre eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt worden (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2149/2015 vom 25. August 2015 E. 3.2 m.w.H.). Dementsprechend verzichtete die Beschwerdeführerin explizit auf das Stellen eines Rückweisungsantrages.

4.
Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist die Parteistellung des Beschwerdegegners im vorinstanzlichen Aufsichtsverfahren strittig. Vorfrageweise ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren indes zu prüfen, ob die Vorinstanz überhaupt zuständig ist zu kontrollieren, ob die Preise für die Zustellung abonnierter Zeitungen und Zeitschriften gemäss Art. 16 Abs. 3 Satz 2 PG den in den grösseren Agglomerationen üblichen Preisen entsprechen.

Nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist die Frage, ob die Beschwerdeführerin verpflichtet gewesen wäre, gegenüber dem Beschwerdegegner eine formelle, anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen. Dies hat die Vorinstanz bei der materiellen Beurteilung der Aufsichtsanzeige abzuklären.

5.
Die Beschwerdeführerin gewährleistet die Grundversorgung mit Postdiensten nach den Art. 14–17 PG (Art. 13 Abs. 1 PG). Sie stellt unter anderem die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sicher (Art. 14 Abs. 1 PG). Die Preise der Grundversorgung regelt Art. 16 PG.

5.1 Die Beschwerdeführerin legt die Preise der Grundversorgung nach wirtschaftlichen Grundsätzen fest. Die Überprüfung der Einhaltung dieses Grundsatzes erfolgt nach dem Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG, SR 942.20) (Art. 16 Abs. 1 PG).

5.2 Für Briefe und Pakete der Grundversorgung im Inland sind die Preise distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen. Die PostCom überprüft periodisch die Einhaltung der Distanzunabhängigkeit (Art. 16 Abs. 2 PG).

5.3

5.3.1 Die Preise für die Zustellung abonnierter Zeitungen und Zeitschriften sind distanzunabhängig. Sie entsprechen den in den grösseren Agglomerationen üblichen Preisen (Art. 16 Abs. 3 PG).

5.3.2 Für die Zustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (Bst. a) sowie von Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonnenten, Mitglieder oder Spender (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) in der Tageszustellung (Bst. b) werden Ermässigungen gewährt (Art. 16 Abs. 4 PG), welche vom Bundesrat genehmigt werden (Art. 16 Abs. 6 PG).

Von diesen Ermässigungen ausgeschlossen sind Titel, die zu einem Kopfblattverbund mit über 100'000 Exemplaren beglaubigter Gesamtauflage gehören. Der Bundesrat kann weitere Kriterien vorsehen (Art. 16 Abs. 5 PG), was er in Art. 36 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG, SR 783.01) getan hat.

Zur Gewährung dieser Ermässigungen leistet der Bund jährlich 30 Millionen Franken für die Regional- und Lokalpresse sowie 20 Millionen Franken für die Mitgliedschafts- und Stiftungspresse (Art. 16 Abs. 7 PG).

5.4 Der Bundesrat kann für die Grundversorgung oder für Teile davon Preisobergrenzen festlegen. Diese Obergrenzen gelten einheitlich und richten sich nach den Entwicklungen des Marktes. Der Bundesrat kann den Erlass sowie den Vollzug von technischen und administrativen Vorschriften an die PostCom übertragen (Art. 16 Abs. 8 PG).

6.

Das PG äussert sich nicht zur Frage, welche Instanz die Preisfestsetzung durch die Beschwerdeführerin nach Art. 16 Abs. 3 PG kontrolliert. Die VPG enthält mit Art. 47 eine Bestimmung zur Preisgestaltung in der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Deren Abs. 1 und 2 wiederholen im Wesentlichen die in Art. 16 Abs. 1 und 2 PG normierten Grundsätze. Zu Art. 16 Abs. 3 PG und der Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften äussert sich Abs. 3 von Art. 47

VPG. Demnach legt die Beschwerdeführerin die Preise distanzunabhängig fest (Satz 1), was die Vorinstanz periodisch kontrolliert (Satz 2). Die VPG enthält folglich eine explizite Vorschrift zur Befugnis der Vorinstanz, die Distanzunabhängigkeit zu kontrollieren; zur Überprüfung der Agglomerationsvorgabe äussert sich jedoch auch die VPG nicht. Mehr noch: Im Gegensatz zum PG wird die Agglomerationsvorgabe in der VPG überhaupt nicht erwähnt.

Nach dem Wortlaut von Art. 47 Abs. 6 VPG überprüft zwar der Bundesrat auch die von der Beschwerdeführerin nach Abs. 3 vorgenommenen Berechnungen. Diese Vorschrift bezieht sich jedoch weder auf die Distanzunabhängigkeit noch auf die Agglomerationsvorgabe. Sie basiert auf Art. 16 Abs. 6 PG und betrifft die in Art. 16 Abs. 4–7 PG geregelten Zustellermässigungen, welche einem Teil der abonnierten Zeitungen und Zeitschriften – denjenigen, welche die Voraussetzungen von Art. 16 Abs. 4 PG sowie Art. 36 VPG erfüllen und nicht unter Art. 16 Abs. 5 PG fallen – auf dem nach Art. 16 Abs. 3 PG festgesetzten Preis (vgl. Art. 47 Abs. 4 VPG) gewährt werden. Konkret geht es um die Berechnung der Zustellermässigung pro Exemplar der berechtigten Presseerzeugnisse. Die Ermässigung ergibt sich aus der Anzahl Exemplare des Vorjahres (Vorjahresmenge), durch welche die Summen von 30 Millionen (Regional- und Lokalpresse) bzw. 20 Millionen (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse) Franken gemäss Art. 16 Abs. 7 PG zu dividieren sind (Art. 47 Abs. 5 VPG). Der von den Anspruchsberechtigten letztlich für die Zustellung je Exemplar zu bezahlende Betrag entspricht dem nach Art. 16 Abs. 3 PG bzw. Art. 47 Abs. 3 VPG festgesetzten Preis abzüglich der nach Art. 47 Abs. 5 VPG berechneten Zustellermässigung. Insofern ist es nachvollziehbar, dass Art. 47 Abs. 6 VPG nicht nur auf die Abs. 4 und 5, sondern auch auf Abs. 3 Bezug nimmt.

Durch Auslegung der genannten Bestimmungen lässt sich daher nicht ermitteln, welche Instanz zur Überprüfung der Einhaltung der Agglomerationsvorgabe durch die Beschwerdeführerin befugt und verpflichtet ist. Vielmehr sind Gesetz und Verordnung diesbezüglich lückenhaft.

7.

Wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt, besteht eine Lücke im Gesetz. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden (sog. qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Demgegenüber liegt eine echte, durch das Gericht zu füllende Gesetzeslücke vor,

wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann (BGE 140 III 636 E. 2.1; 140 III 206 E. 3.5.1; 139 I 57 E. 5.2).

Nachfolgend ist in einem ersten Schritt festzustellen, ob eine echte oder eine unechte Gesetzeslücke vorliegt. Ist eine echte Lücke gegeben, ist diese in einem zweiten Schritt zu füllen.

7.1

7.1.1 Der den parlamentarischen Beratungen zum PG zugrunde liegende Gesetzesentwurf enthielt in Art. 15 Abs. 3 E-PG zu den Preisen für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften bloss das Kriterium der Distanzunabhängigkeit und entsprach dem heutigen Art. 16 Abs. 3 Satz 1 PG (BBl 2009 5253).

Die Botschaft des Bundesrates vom 20. Mai 2009 zum PG (Botschaft PG) führt in Ziff. 5.2.1 zu den Preisen der Grundversorgung mit Postdiensten aus, der Entwurf des PG sehe neben der Vorgabe der Distanzunabhängigkeit – mit Ausnahme der vom Monopol erfassten Briefe bis 50 g – keine weitere spezielle Preisregulierung vor, da im Postmarkt davon auszugehen sei, dass Markteintritte grundsätzlich möglich seien. Damit entstehe genügend Wettbewerbsdruck, welcher für angemessene und nicht diskriminierende Preise sorge. Der Preisüberwacher und die Wettbewerbskommission WEKO sorgten dafür, dass keine missbräuchlichen Preise verlangt würden. Sollte der Verfassungsgrundsatz der preiswerten Grundversorgung (Art. 92 BV) trotz allem nicht eingehalten werden, sehe das Gesetz eine Kompetenz des Bundesrates vor, regulierend einzugreifen (BBl 2009 5203).

7.1.2 Die zuständige Kommission des Ständerates, welcher den Gesetzesentwurf als Erstrat behandelte, erweiterte Abs. 3 des damaligen Art. 15 E-PG um die Agglomerationsvorgabe entsprechend Satz 2 von Art. 16 Abs. 3 PG (vgl. AB 2009 S 1147). Der Kommissionssprecher führte zu dieser Modifikation im Rat aus (AB 2009 S 1148, Votum Bieri):

"In Absatz 3 wird geregelt, dass die Preise distanzunabhängig sein sollen. Die Kommission hat mit 8 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen festgelegt, dass sich die Preise für die Zeitungszustellung an den in den grösseren Agglomerationen üblichen Tarifen zu orientieren haben. Wir möchten, dass man sich an

der kostengünstigsten Adressatengruppe orientiert. Dies hat natürlich zur Konsequenz, dass die Zustellung in allen anderen Gebieten weniger lukrativ wird und das Defizit der Post – heute beträgt es 27 Millionen Franken – noch grösser sein wird. Hierzu ist kein Minderheitsantrag gestellt worden."

Diese Änderung blieb sowohl im Ständerat (AB 2009 S 1148) als auch im Nationalrat ohne weitere Wortmeldungen unbestritten (AB 2010 N 1472 f., 1477).

7.1.3 Die Entstehungsgeschichte der Aufnahme der Agglomerationsvorgabe ins PG zeigt, dass anlässlich der parlamentarischen Beratung gezielt eine weitere Preisregulierung vorgenommen wurde, um sicherzustellen, dass für die Bestimmung der Zustellpreise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften auf die in grösseren Agglomerationen üblichen, kostengünstigsten Preise abgestellt wird. Offenbar sollte verhindert werden, dass die Preise als Folge der Distanzunabhängigkeitsvorgabe erhöht werden, etwa auf den schweizweit üblichen Durchschnittspreis. Insofern führt die Agglomerationsvorgabe im Ergebnis ebenfalls zu einer Subventionierung der Presse, wenn auch – im Gegensatz zur indirekten Presseförderung nach Art. 16 Abs. 4–7 PG – auf Kosten der Beschwerdeführerin. Auch dessen war sich das Parlament – wie das Votum Bieri zeigt – bewusst.

Das Votum Lombardi (AB 2009 S 1148 f.), auf welches die Beschwerdeführerin in ihrer Replik verweist, bezieht sich auf die Abs. 4–6 von Art. 15 E-PG (heute Art. 16 Abs. 4–7 PG), weshalb sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

7.1.4 Erlässt der Gesetzgeber eine Vorschrift, wird er dies mit der Absicht tun, dass ihr in der Praxis Nachachtung verschafft wird, sie mithin nicht "toter Buchstabe" bleibt. Dies gilt umso mehr für Fälle, in denen eine Bestimmung erst während der parlamentarischen Beratungen ins Gesetz aufgenommen wird. Dass sich dies auch bei der Agglomerationsvorgabe so verhielt und deren Einhaltung kontrolliert und nötigenfalls durchgesetzt werden sollte, erhellt ohne Weiteres aus ihrem Zweck. Hinweise für ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers gibt es dagegen keine. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass es das Parlament dem Verordnungsgeber überlassen wollte, die Überwachungszuständigkeit betreffend die Vorgaben von Art. 16 Abs. 3 PG zu regeln. Art. 34 Abs. 1 PG hält denn auch ausdrücklich fest, der Bundesrat vollziehe dieses Gesetz.

Hinsichtlich der Distanzunabhängigkeit hat der Bundesrat die Kontrollzuständigkeit der Vorinstanz explizit in Art. 47 Abs. 3 VPG verankert. Bezüglich der Agglomerationsvorgabe versäumte er es hingegen nicht nur, eine entsprechende Regelung in die VPG aufzunehmen, sondern unterliess es überhaupt, die Vorgabe auf Verordnungsebene zu wiederholen. Daraus lässt sich schliessen, dass der Bundesrat die Agglomerationsvorgabe bei der Ausarbeitung der VPG versehentlich übersah, zumal die übrigen Vorgaben von Art. 16 PG in Art. 47 VPG grundsätzlich wiederholt werden und die Agglomerationsvorgabe – im Gegensatz zur Distanzunabhängigkeit – auch im Erläuterungsbericht des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK zur VPG (nachfolgend: Erläuterungsbericht) keine Erwähnung findet (vgl. insb. S. 25 f. zu Art. 47 VPG). Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass die Agglomerationsvorgabe erst während der parlamentarischen Beratungen in das PG aufgenommen wurde. Die VPG wurde zwar erst nach diesem beschlossen; die Vorbereitungsarbeiten an den Ausführungsbestimmungen könnten jedoch – gestützt auf den ebenfalls vom Bundesrat ausgearbeiteten Gesetzesentwurf – bereits vor dem formellen Erlass des Gesetzes aufgenommen worden sein. Ein qualifiziertes Schweigen scheidet aus, da Art. 34 Abs. 1 PG den Bundesrat verpflichtet, das PG zu vollziehen, wozu auch die Überprüfung der Einhaltung der Agglomerationsvorgabe gehört.

7.1.5 Demnach weisen PG und VPG betreffend die Kontrolle und Durchsetzung der in Art. 16 Abs. 3 Satz 2 PG verankerten Agglomerationsvorgabe eine echte Lücke auf, welche vom Bundesverwaltungsgericht zu füllen ist.

7.2 Kann dem Gesetz keine Vorschrift entnommen werden, so soll das Gericht, wenn – wie vorliegend – ein Gewohnheitsrecht fehlt, nach der Regel entscheiden, die es als Gesetzgeber aufstellen würde (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Zivilgesetzbuches [ZGB, SR 210], welcher zumindest sinngemäss auch für das öffentliche Recht gilt [vgl. BGE 140 II 289 E. 3.1, 137 V 90 E. 5.4.1, 135 V 163 E. 5.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_773/2013 vom 25. März 2014 E. 3.1; HOFER/HRUBESCH-MILLAUER, Einleitungsartikel und Personenrecht, 2. Aufl. 2012, Rz. 01.14]). Bei der Ergänzung des lückenhaften Gesetzes gelten als Massstab die dem Gesetz selbst zugrunde liegenden Zielsetzungen und Werte (BGE 140 III 636 E. 2.2; 140 III 206 E. 3.5.1). Oftmals können Lücken auf dem Weg der Analogie geschlossen werden (Urteil des Bundesgerichts 6B_791/2014 vom 7. Mai 2015 E. 1.3.1 m.w.H., zur Publikation vorgesehen).

7.2.1 Art. 16 PG bestimmt in Abs. 1, dass die Preise der Grundversorgung grundsätzlich nach wirtschaftlichen Kriterien festgelegt werden. Über die Einhaltung dieses Grundsatzes wacht der Preisüberwacher. Als Ausnahmebestimmung sieht Abs. 2 vor, dass die Preise für Briefe und Pakete der Grundversorgung im Inland distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen sind, was die PostCom periodisch zu kontrollieren hat. Für die Genehmigung der Zustellermässigungen nach Abs. 4–7 ist der Bundesrat zuständig (Abs. 6). Ganz allgemein kann der Bundesrat für die Grundversorgung oder für Teile davon Preisobergrenzen festlegen (Abs. 8).

Dass der Gesetzgeber in den Abs. 1, 2 und 6 von Art. 16 PG für die dort statuierten Vorgaben explizit den Preisüberwacher, die PostCom und den Bundesrat für zuständig erklärte, deutet darauf hin, dass keine dieser Stellen auch die Einhaltung der Vorgaben von Abs. 3 – Distanzunabhängigkeit und Agglomerationsvorgabe – sicherstellen sollte, ansonsten zu erwarten gewesen wäre, dass dies vom Gesetzgeber ausdrücklich in Art. 16 PG verankert worden wäre. Ebenso gegen eine solche Kompetenz einer der in den Abs. 1, 2 und 6 genannten Behörden spricht sodann, dass sich der Gegenstand der Preisfestsetzung nach Abs. 3 inhaltlich von den Abs. 1, 2 sowie 4–7 unterscheidet.

7.2.2 Art. 47 VPG äussert sich zur Preisgestaltung bei der Finanzierung der Grundversorgung. Die in Art. 16 PG vorgesehenen Vorgaben und Überwachungskompetenzen werden zum Teil wiederholt und zum Teil präzisiert.

Art. 47 Abs. 3 VPG nimmt klarerweise Bezug auf Art. 16 Abs. 3 PG. Die in Satz 1 dieser Bestimmung genannte Voraussetzung der Distanzunabhängigkeit wird in Satz 1 von Art. 47 Abs. 3 VPG wiederholt; Satz 2 sieht explizit eine entsprechende Kontrollzuständigkeit der Vorinstanz vor.

Die Gesetzmässigkeit dieser Bestimmung wird von der Beschwerdeführerin zu Recht nicht in Abrede gestellt. Zwar hält Art. 34 Abs. 1 PG bloss ausdrücklich fest, der Bundesrat könne den *Erlass* der notwendigen administrativen und technischen Vorschriften der zuständigen Behörde übertragen. Dies muss aber – e maiore minus – ohne Weiteres ebenfalls für den *Vollzug* – auch der von Gesetzgeber und Bundesrat erlassenen Bestimmungen – gelten (so explizit etwa Art. 16 Abs. 8 PG). Die Delegationskompetenz des Bundesrates hinsichtlich Gesetzesvollzug ergibt sich im Übrigen zumindest implizit bereits aus Art. 174 BV sowie insbesondere Art. 182

Abs. 2 BV und Art. 9 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), wonach der Bundesrat lediglich für den Vollzug der Gesetzgebung zu sorgen hat, diese Aufgabe aber nicht zwingend selbst wahrnehmen muss – solange ihn nicht das Gesetz speziell dazu verpflichtet –, sondern auch an untergeordnete Verwaltungseinheiten delegieren kann (vgl. JÖRG KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, Art. 182 N 24; PIERRE TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 182 N 16; THOMAS SÄGESSER, in: Stämpflis Handkommentar zum RVOG, 2007, Art. 9 N 5; ferner HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N 1669 und 1694 mit Verweis auf Art. 177 Abs. 3 BV und Art. 47 Abs. 2 RVOG).

Es gibt keinen sachlichen Grund, die Kontrolle der Einhaltung der ebenfalls in Art. 16 Abs. 3 PG statuierten Agglomerationsvorgabe nicht ebenso der Vorinstanz zu übertragen. Vielmehr ist es naheliegend und zweckmässig, dass dieselbe Behörde die beiden bei der Preisfestsetzung der Zustellpreise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zu beachtenden und insofern zusammenhängenden Vorgaben überprüft. Gemäss Erläuterungsbericht zu Art. 63 VPG ist denn auch die Vorinstanz "für alle Aufgaben zuständig, die im PG oder der Verordnung nicht explizit einer anderen Behörde zugewiesen werden", und nimmt sie insbesondere "die Policy-Aufgaben" wahr (S. 30). Die Beschwerdeführerin selbst hat im Übrigen in ihrem an die Vorinstanz gerichteten Schreiben vom 5. Dezember 2013 (noch) den Standpunkt vertreten, "als Policy-gebende Behörde ist das BAKOM unseres Erachtens in der Pflicht, hier [Auslegung von Art. 16 Abs. 3 Satz 2 PG] Klarheit zu schaffen".

7.2.3 Dass der Bundesrat gemäss Art. 16 Abs. 8 PG generell Preisobergrenzen für die Grundversorgung oder Teile davon festlegen kann, steht einer Kompetenz der Vorinstanz zur Kontrolle der Vorgaben von Art. 16 Abs. 3 PG nicht entgegen. Erstere Bestimmung bezieht sich auf die ganze Grundversorgung und steht damit ergänzend neben den weniger weitreichenden Kompetenzen von Preisüberwacher, PostCom und Vorinstanz.

8.

Nachdem die Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung feststeht, ist nachfolgend auf die Parteistellung des Beschwerdegegners im vorinstanzlichen Aufsichtsverfahren einzugehen.

8.1 Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, bei der vom Beschwerdegegner eingereichten Aufsichtsanzeige handle es sich um einen blossen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 71 VwVG. Der Anzeiger habe im entsprechenden Verfahren gemäss Art. 71 Abs. 2 VwVG keine Parteistellung. Da kein durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) garantiertes Recht beeinträchtigt worden sei, sei dem Beschwerdegegner auch nicht ausnahmsweise gestützt auf Art. 13 EMRK Parteistellung einzuräumen. Im Übrigen betreffe die Preiserhöhung ausschliesslich die Grundpreise nach Art. 16 Abs. 1 PG und nicht die sog. Agglomerationsvorgabe nach Art. 16 Abs. 3 PG, weshalb der Beschwerdegegner bezüglich Letzterer nicht in einem schutzwürdigen Interesse beschwert sein könne. Die Preiserhöhung betreffe sodann nahezu sämtliche natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz sowie alle staatlichen Stellen, welche Dienstleistungen der Beschwerdeführerin in Anspruch nähmen; somit fehle eine besondere Beziehungsnähe des Beschwerdegegners zur Streitsache.

Die Vorinstanz macht geltend, auf das vorliegende Aufsichtsverfahren fände Art. 71 VwVG keine Anwendung, da die Beschwerdeführerin nicht in einem Subordinationsverhältnis zu ihr stehe.

Der Beschwerdegegner führt im Wesentlichen an, eine Parteistellung sei trotz Art. 71 Abs. 2 VwVG auch in einem Aufsichtsverfahren nicht ausgeschlossen und richte sich nach Art. 6 und 48 VwVG. Er habe im Interesse seiner Mitglieder – Schweizer Verleger – Aufsichtsbeschwerde eingereicht und vertrete im Aufsichtsverfahren deren Interessen. Durch den Preiserhöhungsentscheid der Beschwerdeführerin seien seine Mitglieder beschwert sowie unmittelbar und aktuell betroffen. Sie hätten keine Möglichkeit, den angestrebten Erfolg – dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Preisbildung die gesetzlichen Vorgaben von Art. 16 Abs. 3 PG gebührend beachte – auf anderem Weg zu erreichen. Denn Art. 11 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2010 über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG, SR 783.1), wonach sich die Rechtsbeziehungen der Beschwerdeführerin grundsätzlich nach dem Privatrecht richteten, sei vorliegend wegen deren hoheitlicher Tätigkeit – sie erfülle anstelle der öffentlichen Hand Staatsaufgaben – nicht anwendbar. Ferner beruft sich der Beschwerdegegner auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

8.2 Das VwVG enthält in Art. 71 VwVG eine allgemeine Bestimmung zur Aufsichts*beschwerde* (Marginalie), wobei gleichzeitig die Begriffe "anzei-

gen" (Abs. 1) und "Anzeiger" (Abs. 2) verwendet werden. Diese Bestimmung ist primär auf Fälle zugeschnitten, in denen ein generelles organisationsrechtliches Subordinationsverhältnis zwischen zwei Behörden besteht, etwa zwischen einem Departement und einem Bundesamt.

Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde/-anzeige kann eine Verfügung oder jegliches andere Handeln oder Unterlassen einer Behörde bzw. eines Beamten sein (KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N 2046; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 661; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, N 2183; MARTIN BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 77; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 772; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3. Aufl. 2011, S. 617; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, N 1446; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N 1835; OLIVER ZIBUNG, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG Praxiskommentar [nachfolgend: VwVG Praxiskommentar], 2009, Art. 71 N 3; STEFAN VOGEL, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 71 N 18).

Neben einer Aufsichtsbeschwerde/-anzeige nach Art. 71 VwVG können spezialgesetzliche Bestimmungen ein formalisiertes Aufsichtsverfahren vorsehen, welches von Amtes wegen oder auf Anzeige hin eingeleitet wird. Dies betrifft vor allem die Aufsicht gegenüber Privaten (sog. Wirtschaftsaufsicht; vgl. MARANTELLI-SONANINI/HUBER, in: VwVG Praxiskommentar, Art. 6 N 60) und bewegt sich ausserhalb von Art. 71 VwVG. Die Überwachung soll sicherstellen, dass Private im Zusammenhang mit ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben oder im Rahmen eigener wirtschaftlicher Tätigkeiten keine öffentlich-rechtlichen Pflichten verletzen. Art. 71 VwVG ist in diesen Fällen höchstens analog anwendbar (vgl. ZIBUNG, a.a.O., Art. 71 N 38; VOGEL, a.a.O., Art. 71 N 15).

8.3 In Lehre und Rechtsprechung wird zum Teil zwischen Aufsichts*beschwerde* und Aufsichts*anzeige* unterschieden bzw. eine solche Differenzierung postuliert, wobei unter Ersterer ein formelles Rechtsmittel, unter Letzterer bloss ein unförmlicher Rechtsbehelf verstanden wird (vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, N 1387 und 2041; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 660; BERTSCHI, a.a.O., N 61; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 765; ferner Urteil des Bundesgerichts

2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 2.1 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-383/2009 vom 29. September 2009 E. 2.1).

8.4 Nach Art. 71 Abs. 2 VwVG hat der Anzeiger nicht die Rechte einer Partei. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein Anzeiger nicht allein aufgrund seiner Aufsichtsanzeige, mithin seiner Stellung als Anzeiger, Parteistellung im folgenden Aufsichtsverfahren erhält (BGE 139 II 279 E. 2.3). Art. 71 VwVG verschafft denn auch keinen Anspruch auf Einleitung eines Aufsichtsverfahrens; die angerufene Behörde entscheidet nach pflichtgemässem Ermessen, ob sie auf eine Aufsichtsbeschwerde/-anzeige eintritt oder nicht (KIENER/RÜTSCHE/KUHN, a.a.O., N 2048 und 2050; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 661 f.; ZIBUNG, a.a.O., Art. 71 N 33).

Umgekehrt lässt sich aus Art. 71 Abs. 2 VwVG indes nicht ableiten, die Parteirechte seien einem Anzeiger in einem allfälligen nachfolgenden Aufsichtsverfahren in jedem Fall zu verweigern (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-678/2015 vom 28. Juli 2015 E. 4.1). Die Parteistellung richtet sich vielmehr nach Art. 6 und 48 VwVG. Sind die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, sind auch in einem Aufsichtsverfahren ausnahmsweise Parteirechte vorhanden (vgl. dazu sogleich E. 8.5).

8.5

8.5.1 Nach der Rechtsprechung erwirbt derjenige, welcher bei einer Aufsichtsbehörde eine Anzeige erstattet oder ein aufsichtsrechtliches Vorgehen gegen einen Dritten fordert, Parteistellung, wenn er durch die Verfügung oder Handlung der beaufsichtigten Stelle besonders berührt bzw. aufgrund einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stärker als die Allgemeinheit betroffen ist sowie zusätzlich ein schutzwürdiges Interesse daran hat, dass sich die angerufene Instanz mit der Sache befasst (vgl. BGE 139 II 279 E. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4863/2012 vom 20. August 2014 E. 5.4.1 mit Verweis auf Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG; ferner BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2. Aufl. 2015, S. 167; für nichtstreitige Verfahren: BGE 138 II 162 E. 2.1.2, 135 II 145 E. 6.1 S. 151; Urteil des Bundesgerichts 2C_885/2014 vom 28. April 2015 E. 5.3). Der Anzeiger muss einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des beanstandeten Entscheides ziehen, das heisst seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige

Interesse besteht im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der bemängelte Entscheid mit sich bringen würde (BGE 139 III 504 E. 3.3, 139 II 279 E. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_73/2014 vom 28. Januar 2015 E. 2.1).

Ob ein Anzeiger diese Voraussetzungen erfüllt, ist für jedes Rechtsgebiet und in jedem Einzelfall gesondert zu beurteilen. Es gibt keine rechtslogisch stringente, sondern nur eine praktisch vernünftige Abgrenzung zur Popularbeschwerde oder zur blossen Aufsichtsbeschwerde/-anzeige, die dem Anzeiger keine Parteistellung verschafft. Massgebend sind namentlich einerseits die Möglichkeit für den Interessierten, den angestrebten Erfolg auf anderem – z.B. zivil- oder strafrechtlichem – Weg zu erreichen, und andererseits das Anliegen, die Verwaltungstätigkeit nicht übermässig zu erschweren (BGE 139 II 279 E. 2.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1). Der Umstand, dass allenfalls zahlreiche Personen besonders berührt sein können, ist für sich allein kein Grund, diesen die Parteistellung abzusprechen. Trotzdem soll der Kreis der Personen mit Parteistellung nicht derart weit gezogen werden, dass dadurch die Verwaltungstätigkeit ausserordentlich erschwert würde (zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 2C_762/2010 vom 2. Februar 2011 E. 4.4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4863/2012 vom 20. August 2014 E. 5.4.3 und B-3311/2012 vom 13. Dezember 2012 E. 3.1).

Wird einem Anzeiger Parteistellung eingeräumt, nähert sich das Aufsichtsverfahren einem ordentlichen Verwaltungsverfahren an. Die Aufsichtsbehörde dürfte in einem solchen Fall verpflichtet sein, mittels Verfügung über die Aufsichtsbeschwerde/-anzeige zu entscheiden (vgl. MARANTELLI-SONANINI/HUBER, a.a.O., Art. 6 N 60).

8.5.2 Der Anzeiger erhält nach der Rechtsprechung Parteistellung, wenn er die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG erfüllt. Diese haben vorliegend die Mitglieder des Beschwerdegegners zu erfüllen, welcher an ihrer Stelle Beschwerde erhoben hat. Dass die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der egoistischen Verbandsbeschwerde (vgl. dazu BGE 137 II 40 E. 2.6.4, 136 II 539 E. 1.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_170/2015 vom 18. August 2015 E. 3.1) beim Beschwerdegegner gegeben sind und er deshalb grundsätzlich zugunsten seiner Mitglieder zur Beschwerde berechtigt ist, ist unbestritten.

8.5.2.1 Nach Angaben der Beschwerdeführerin reduziert eine Erhöhung der Zustellpreise um 2 Rappen pro Exemplar ihr Defizit um ca. 10 Millionen

Franken. Diese Kosten von – bei einer Anhebung der Preise um total 6 Rappen – insgesamt rund 30 Millionen Franken wären von den Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen zu tragen. Ihre besondere Beziehungsnähe zur Streitsache ist daher ohne Weiteres zu bejahen. Gleiches gilt für das schutzwürdige Interesse der vom Beschwerdegegner repräsentierten Verlage. Diese sind von der Preiserhöhung unmittelbar in ihren wirtschaftlichen Interessen betroffen. Würde die Vorinstanz im gegen die Beschwerdeführerin eingeleiteten Aufsichtsverfahren zum Schluss gelangen, die beabsichtigte Preiserhöhung widerspreche den Voraussetzungen von Art. 16 Abs. 3 PG, wäre sie rückgängig zu machen bzw. darauf zu verzichten, womit bei den Mitgliedern des Beschwerdegegners ein unmittelbarer materieller Nachteil vermieden würde.

Nichts an diesem Ergebnis ändert im Übrigen der Umstand, dass die Verlage die Mehrkosten allenfalls auf ihre Abonnenten abwälzen können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_1076/2014 vom 4. Juni 2015 E. 1 m.w.H.).

8.5.2.2 Eine andere Möglichkeit, die Interessen seiner Mitglieder durchzusetzen, besteht für den Beschwerdegegner nicht. Die beim Grundversorgungsauftrag mit Postdiensten bestehende Preiskontrolle kann ausschliesslich durch die Aufsichtsbehörden ausgeübt werden.

8.5.2.3 Die Bejahung der Parteistellung des Beschwerdegegners birgt ferner nicht die Gefahr der Zulassung einer Popularbeschwerde bzw. einer übermässigen Erschwerung der Verwaltungstätigkeit. Aus einer Parteistellung der Verlage lässt sich nicht ableiten, dass auch die Parteistellung und damit die Beschwerdeberechtigung der Vielzahl von Abonnenten und Zustellungsempfängern der Presseerzeugnisse zu bejahen ist, sind diese doch grundsätzlich bloss mittelbar von der fraglichen Preiserhöhung betroffen und daher in der Regel nicht beschwerdelegitimiert (vgl. dazu etwa Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 1.3 betreffend die Parteistellung und Beschwerdeberechtigung von Strom-Endverbrauchern mit Grundversorgung).

8.5.2.4 Die Verlage werden durch die bei der Preisfestsetzung nach Art. 16 Abs. 3 PG zu beachtende Distanzunabhängigkeits- und Agglomerationsvorgabe begünstigt und sind daher von der behaupteten Erhöhung der Zustellpreise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften besonders betroffen.

Die durch die Beschwerdeführerin subventionierte Leistungserbringung nach Art. 16 Abs. 3 PG ist ebenfalls Teil der Presseförderung. Die Verlage

werden über die Agglomerationsvorgabe begünstigt und stehen faktisch in der Stellung von Subventionsempfängern. Die Subventionierung nach Art. 16 Abs. 3 PG geht der indirekten Presseförderung gemäss Art. 16 Abs. 4–7 PG voraus, bei welcher schliesslich individuelle Ermässigungen gewährt werden, die von den Verlagen in einem förmlichen Gesuchsverfahren mit Parteistellung bei der Vorinstanz geltend gemacht werden können (vgl. Art. 37 VPG). Es rechtfertigt sich daher, dem Beschwerdegegner die Parteistellung im Aufsichtsverfahren zuzugestehen. Dies umso mehr, als die Aufsicht über die Post mit der staatlichen Wirtschaftsaufsicht (vgl. dazu vorstehend E. 8.2) zumindest vergleichbar ist.

8.6 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich zusammengefasst, dass die Vorinstanz dem Beschwerdegegner im Aufsichtsverfahren gegen die Beschwerdeführerin zu Recht Parteirechte zugestanden hat. Ob sich dessen Parteistellung auch aus Art. 6 Ziff. 1 bzw. Art. 13 EMRK ergibt, kann unter diesen Umständen offen bleiben.

9.
Bei diesem Ergebnis ist die angefochtene Verfügung vom 5. September 2014 zu bestätigen und die Beschwerde der Beschwerdeführerin abzuweisen.

10.

10.1 Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und sind dem Verfahrensausgang entsprechend der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

10.2

10.2.1 Dem obsiegenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner ist eine Parteientschädigung für ihm erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen, welche der Beschwerdeführerin zur Bezahlung aufzuerlegen ist (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

10.2.1.1 Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei; unnötiger Aufwand wird nicht ent-

schädigt (Art. 8 VGKE). Wird der Zeitaufwand als notwendig anerkannt, akzeptiert das Bundesverwaltungsgericht praxisgemäss den innerhalb des reglementarischen Rahmens (vgl. Art. 10 Abs. 1 und 2 VGKE) in Rechnung gestellten Stundenansatz (Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-2474/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.3 m.H.).

10.2.1.2 Für die Beurteilung, ob es sich bei geltend gemachten Kosten um notwendige Kosten handelt, steht dem Bundesverwaltungsgericht ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Neben der Komplexität der Streitsache ist etwa in Betracht zu ziehen, ob der Rechtsvertretung die Sach- und Rechtslage bereits bekannt war. Zu einer Reduktion der Parteientschädigung führen sodann Wiederholungen in Rechtsschriften und Eingaben. Ferner kann vermeidbarer Koordinationsaufwand beim Beizug mehrerer Rechtsanwälte zu einer Reduktion führen, ebenso eine Doppelvertretung, sofern deren Unerlässlichkeit nicht begründet wird (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3841/2014 vom 1. Juli 2015 E. 2.2 und Entscheid A-2474/2014 vom 29. Mai 2015 E. 2.3, je m.w.H.).

Gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass die Honorarnote zu reduzieren ist, kürzt es sie in pauschaler Weise und ohne einlässliche Berechnung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3290/2013 vom 3. Juni 2014 E. 10.4 m.w.H.; vgl. ferner BGE 139 V 496 E. 5.1; Urteil des Bundesgerichts 4D_97/2014 vom 16. April 2015 E. 8.2).

10.2.1.3 Die Rechtsvertreter des Beschwerdegegners haben zwei Honorarnoten vom 16. April 2015 und 1. Juni 2015 im Gesamtbetrag von Fr. 37'343.25 eingereicht. Dieser Betrag erscheint mit Blick auf den zeitlich notwendigen Aufwand als nicht angemessen und zu hoch. Die vorliegende Streitsache ist zwar in rechtlicher – nicht jedoch in tatsächlicher – Hinsicht komplex. Allerdings vertraten (und vertreten) die Rechtvertreter den Beschwerdegegner bereits vor der Vorinstanz, welcher Aufwand vorliegend nicht zu berücksichtigen ist (vgl. BGE 140 V 116 E. 3.4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-73/2014 vom 14. Juli 2014 E. 14.1; je m.w.H.). Sie waren dementsprechend mit der Sach- und Rechtslage bereits bis zu einem gewissen Grad vertraut.

Sodann äussern sich ihre Rechtsschriften verschiedentlich ausführlich zu Fragen, welche nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind, namentlich in materieller Hinsicht zur Erhöhung der Zustellpreise. Die Duplik enthält ferner diverse Vorbringen, welche bereits in der Beschwerdeant-

wort angeführt wurden. Unter diesen Umständen erscheinen die genannten Rechtsschriften als zu umfangreich und der geltend gemachte Aufwand von rund 30 Stunden für die Beschwerdeantwort und 60 Stunden für die Duplik rechtfertigt sich nicht. Daran ändern auch allenfalls "weitschweifige, über weite Strecken wohl irrelevante Ausführungen der Beschwerdeführerin" nichts, deren einlässliche Beantwortung im freien Ermessen des Beschwerdegegners stand. Dies umso mehr, als das vorliegende Verfahren von der Untersuchungsmaxime beherrscht ist und das Gericht das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (vgl. vorstehend E. 2.1). Zu berücksichtigen ist immerhin, dass es die anwaltliche Sorgfaltspflicht gebot, die verschiedenen Eingaben und Beilagen der Beschwerdeführerin zu sichten und auf ihre Relevanz für das vorliegende Verfahren hin zu prüfen.

Schliesslich sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, welche eine naturgemäss zu zeitlichem Mehraufwand führende Doppelvertretung erfordert hätten. Die vom Beschwerdegegner geltend gemachten Kosten sind daher zu reduzieren. Für das vorliegende Beschwerdeverfahren erscheint eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 20'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag i.S.v. Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) als angemessen.

10.2.2 Die Vorinstanz hat von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, dem Beschwerdegegner nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 20'000.– zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 384/1000367368; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)
– die PostCom z.K. (B-Post)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Maurizio Greppi	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: