Urteilskopf

104 Ib 364

57. Urteil vom 27. Oktober 1978 i.S. Hallwag AG gegen Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe
Regeste (de):
Beförderung von Zeitungen; Postverkehrsgesetz.

1. Die aufgrund von Ziff. 170 und Ziff. 600 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung (1) zum Postverkehrsgesetz vorgenommene Bevorzugung von "eiligen" und die Benachteiligung von "nichteiligen" Zeitungen bei der Beförderung und Verteilung durch die PTT-Betriebe verletzt weder das Postverkehrsgesetz noch die Bundesverfassung (E. 2).

2. Auslegung der Begriffe "eilige" und "nichteilige" Zeitung (E. 3, 4).

3. Rechtsgleiche Behandlung bei der Einteilung von Zeitungen in die Kategorien "eilig" und "nichteilig" (E. 5).

Regeste (fr):
Acheminement des journaux; loi sur le service des postes.

1. Le fait de favoriser, pour l'acheminement et la distribution, les journaux "urgents" et de désavantager les journaux "non urgents", sur la base des chiffres 170 et chiffres 600 des dispositions d'exécution de l'Ordonnance I relative à la loi sur le service des postes, ne viole pas cette loi ni la Constitution fédérale (consid. 2).

2. Interprétation des notions de "journaux urgents" et "journaux non urgents" (consid. 3 et 4).

3. Egalité de traitement lors de la répartition des journaux dans les catégories "urgents" et "non urgents" (consid. 5).

Regesto (it):
Avviamento dei giornali; legge sul servizio delle poste.

1. Il fatto di favorire nell'avviamento e nella distribuzione i giornali "urgenti" e di svantaggiare quelli "non urgenti" in base ai nn. 170 e nn. 600 delle disposizioni di esecuzione dell'Ordinanza (1) della legge sul servizio delle poste, non costituisce una violazione di tale legge né della Costituzione federale (consid. 2).

2. Interpretazione della nozione di "giornale urgente" e di "giornale non urgente" (consid. 3, 4).

3. Uguaglianza di trattamento nella ripartizione dei giornali nella categoria "urgenti" e in quella "non urgenti" (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 365

Der Verlag Hallwag AG Bern gibt wöchentlich die Zeitung Automobil Revue (deutschsprachig, Versandauflage ca. 55500 Exemplare) bzw. Revue Automobile (französischsprachig, Versandauflage ca. 13500 Exemplare) heraus. Die PTT behandelt diese Zeitungen, welche sie zur Zeitungstaxe befördert, als "nichteilige" Zeitungen im Sinne von Ziff. 170 und 600 der Ausführungsbestimmungen (abgekürzt AB) vom 6. September 1967 zur Verordnung (1) zum Postverkehrsgesetz (publiziert in der Sammlung "Verkehrsvorschriften, Postordnung, A 1", herausgegeben von der Generaldirektion PTT, sowie im PTT-Amtsblatt vom 18. Oktober 1967, Nr. 48). Diese Einstufung hat zur Folge, dass die Automobil Revue (AR) und die Revue Automobile (RA) weniger rasch befördert und verteilt werden als die "eiligen" Zeitungen. Die Parteien erklären übereinstimmend, dass die Spedition der AR/RA hinsichtlich des grössten Teils der Auflage ca. zwei Tage benötigt. Die Hallwag AG macht aber geltend, dass auch spätere Auslieferungen vorkämen. Demgegenüber werden die "eiligen" Zeitungen nachts bzw. am frühen Morgen der Post übergeben und

so rasch an den Bestimmungsort spediert, dass sie am gleichen Tag zugestellt werden können. Die Hallwag AG, die sich durch die postalische Einstufung der AR/RA als "nichteilige" Zeitung im Wettbewerb benachteiligt betrachtet, ersuchte die Postbetriebsabteilung der Generaldirektion PTT, die AR/RA künftig als "eilige" Zeitung zuzulassen. Die Postbetriebsabteilung lehnte jedoch eine solche Einstufung der AR/RA ab. Gegen diesen Entscheid führte die Hallwag AG Beschwerde bei der Generaldirektion PTT (GD PTT). Diese wies die Beschwerde mit Entscheid vom 8. Februar 1978 ab und führte zur Begründung aus, Ziff. 170 AB, welche die Unterscheidung zwischen "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen treffe, finde seine gesetzliche Grundlage in Art. 67 Abs. 2 des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924 (SR 783.0, PVG); die Bestimmung ergänze das PVG und die Verordnung (1) vom 1. September 1967 zum PVG (SR 783.01, PVV), sinngemäss und halte sich im Rahmen des legislatorischen Auftrages. Die GD PTT betrachtete die AR/RA nicht als eine Zeitung politischen Inhalts, sondern, angesichts ihrer eingeschränkten Thematik, als ein Fachblatt, das als "nichteilige" Zeitung behandelt werden dürfe. Den Einwand, verschiedene mit der AR/RA vergleichbare Publikationen würden ungerechtfertigterweise als "eilige" Zeitung betrachtet, hielt die GD PTT nur in Einzelfällen für begründet. In diesen Einzelfällen wies sie die Postbetriebsabteilung an, nochmals zu überprüfen, ob die "eilige" Beförderung und Verteilung zu Recht erfolge. Die Hallwag AG führt gegen den Entscheid der GD PTT Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Sie stellt den Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die GD PTT anzuweisen, die AR/RA hinsichtlich Postversand- und -zustelldienst den sog. "eiligen" Zeitungen und Zeitschriften gleichzustellen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Unterscheidung zwischen "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen wird in Ziff. 170 der vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) erlassenen Ausführungsbestimmungen (AB) zur PVV getroffen. Als "nichteilige" Zeitung gelten nach dieser Bestimmung "alle Zeitungen und Zeitschriften unpolitischen Inhalts (z.B. Fachblätter, Vereins- und

Verbandszeitungen) sowie im allgemeinen alle nur halbmonatlich oder seltener erscheinenden Blätter". Ziff. 600 AB sieht weiter vor, dass "nichteilige" Zeitungen und Zeitschriften wenn nötig auf die nächsten, weniger belasteten Vertragungen zurückgelegt werden. Die Zustellung soll nach dieser Bestimmung jedoch spätestens am zweiten Werktag nach Ankunft bei der Bestimmungsposstelle beendigt sein.

2. a) Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die Unterscheidung zwischen "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen könne sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen und verletze darum Bundesrecht. Art. 4 Abs. 1 PVG gebe einen Anspruch darauf, dass die AR/RA gemäss den gesetzlichen und gesetzeskonformen postalischen Bestimmungen befördert werde. Eine Bestimmung, dass für Zeitungen differenzierte Beförderungsbedingungen aufgestellt werden dürfe, enthalte weder das PVG noch die PVV. Diese Unterscheidung tauche erst auf der postalischen Ebene auf (Ziff. 170 AB). Sie habe aber keineswegs nur postalisch-technische Bedeutung. Sie wirke sich vielmehr einschneidend auf die betroffene presse aus, indem ein Teil derselben durch bevorzugte Spedition gefördert, ein anderer Teil aber durch eine langsame Spedition benachteiligt werde. b) Die zum Vollzug des Postverkehrsgesetzes erforderlichen Vorschriften werden gemäss Art. 67 Abs. 2 PVG in der Vollziehungsverordnung des Bundesrates und in den zugehörigen Ausführungsbestimmungen aufgestellt. Mit dem Hinweis auf die "zugehörigen Ausführungsbestimmungen" wird dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt, gewisse Rechtsetzungsbefugnisse an die nachgeordneten Dienststellen weiterzudelegieren. Die vom Bundesrat gestützt auf Art. 67 Abs. 2 PVG erlassene PVV enthält denn auch eine Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen an das EVED und die GD PTT: Gemäss Art. 233 PVV werden allgemein verpflichtende Ausführungsbestimmungen vom EVED erlassen (Abs. 1); zum Erlass nicht allgemein verpflichtender Ausführungsbestimmungen, sowie von Verwaltungs- und Betriebsvorschriften wird die GD PTT ermächtigt (Abs. 2). Die hier streitigen Vorschriften von Ziff. 170 und 600 AB, welche die Unterscheidung von "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen enthalten, sind vom EVED aufgrund der Subdelegation erlassen worden. c) Die Subdelegation rechtsetzender Befugnisse an das EVED ist im vorliegenden Fall nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit

zu überprüfen, da sie ihre Grundlage in einem Bundesgesetz (Art. 67 Abs. 2 PVG) hat, das für das Bundesgericht massgebend ist (Art. 113 Abs. 3/114bis Abs. 3 BV). Im übrigen ist die Rechtmässigkeit einer Verordnung, die aufgrund einer Subdelegation erlassen worden ist, nach den gleichen Grundsätzen zu beurteilen wie diejenige einer Verordnung des Bundesrates, die auf einer gesetzlichen Delegation beruht. Das Bundesgericht prüft, ob solche Verordnungen sich in den Grenzen der im Gesetz eingeräumten Befugnisse halten. Soweit das Gesetz keine Ermächtigung gibt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit dieser Verordnungen. Die Ausführungsverordnung muss sich somit innerhalb der vom Gesetz gewollten Ordnung halten. Wenn nicht eine ausdrückliche Ermächtigung vorliegt, kann die Verordnung nicht neue Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln sich mit dem Zweck des Gesetzes vertragen (BGE 99 Ib 165 E. 1a mit Hinweisen, vgl. auch BGE 101 Ib 144 E. 2, 390 E. 2, BGE 100 Ib 485 E. 3a). d) In Art. 4 PVG wird in allgemeiner Form festgestellt, dass die PTT-Betriebe dort, wo die erforderlichen Posteinrichtungen bestehen, gegenüber jedermann zur Erfüllung der in diesem Gesetz, in der Postordnung und in den Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Leistungen verpflichtet seien. Hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs der Beförderung und Verteilung von Zeitungen enthält das Postverkehrsgesetz hingegen keine Bestimmung. Diese Frage wird auch von Art. 64 PVV betreffend den Versand von Zeitungen und Zeitschriften sowie von Art. 155 PVV betreffend die gewöhnliche Zustellung nicht geregelt.
Die PTT befördert nach ihren Angaben täglich durchschnittlich 12,3 Mio. Sendungen, wovon 3,7 Mio. Zeitungen und Zeitschriften. Es ist nicht möglich, eine solche Anzahl von Zeitungen, die an einem Tag grösser und an einem anderen kleiner sein kann, gleichzeitig zu befördern und zu verteilen. Die Betriebseinrichtungen

und die Arbeitskraft des Personals setzen der PTT gewisse Grenzen. Insbesondere kann die Nachtarbeit des PTT-Personals nicht beliebig ausgedehnt werden. Aus diesen Gründen ist die PTT gezwungen, eine gewisse Reihenfolge bei der Beförderung und Verteilung von Sendungen, insbesondere auch von Zeitungen einzuhalten. Es ist nicht zu vermeiden, dass verschiedene Zeitungen etwas schneller, andere etwas langsamer verarbeitet werden.

BGE 104 Ib 364 S. 369

Die Reihenfolge der Beförderung und Verteilung von Zeitungen könnte dem Zufall überlassen werden. Eine solche Lösung wäre aber wenig sinnvoll. Aus diesem Grund ist es unumgänglich, eine Prioritätsordnung für die Verarbeitung von Zeitungen aufzustellen. Eine solche Prioritätsordnung erweist sich als notwendig für den Vollzug des Postverkehrsgesetzes und widerspricht diesem nicht. Es ist naheliegend und sinnvoll, die Prioritätsordnung nach dem Kriterium der Dringlichkeit der Verteilung der betreffenden Zeitungen festzulegen. Eine solche Reihenfolge ist am besten geeignet, einen grossen Teil der Postkunden zufriedenzustellen, und erfüllt somit in optimaler Weise die in Art. 4 PVG statuierte Beförderungspflicht. Die angefochtene Prioritätsordnung, die zwischen "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen unterscheidet, orientiert sich am Kriterium der Dringlichkeit der Verteilung und ist somit grundsätzlich nicht zu beanstanden.
Die angefochtenen Bestimmungen stehen auch nicht im Widerspruch mit dem Verfassungsrecht des Bundes. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts würde diese Prioritätsordnung den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzen, wenn sie sich nicht auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen liesse, sinn- und zwecklos wäre oder rechtliche Unterscheidungen träfe, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen fehlen würde (BGE 102 Ia 44, 101 Ia 515 E. 6, BGE 101 Ib 151 E. 4). In der Unterscheidung von "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen liegt jedoch keine Verletzung der Rechtsgleichheit, denn die ungleiche Behandlung dieser Zeitungen ist sachlich dadurch begründet, dass die zeitliche Dringlichkeit ihrer Beförderung und Zustellung verschieden ist. Die Unterscheidung von "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen ist auch nicht unverhältnismässig, da die aus dieser Unterscheidung entstehenden Verzögerungen bei der Verarbeitung verschiedener Zeitungen tragbar sind. Nach Ziff. 600 AB muss die Zustellung einer "nichteiligen" Zeitung nämlich spätestens am zweiten Werktag nach Ankunft bei der Bestimmungspoststelle beendigt sein. Schliesslich kann auch die von der Beschwerdeführerin gerügte, aber nicht weiter begründete Verletzung der Pressefreiheit im vorliegenden Fall ausgeschlossen werden. Die massvollen Verzögerungen der Beförderung und Verteilung, die bei "nichteiligen" Zeitungen vorkommen, können nicht den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als unzulässig

BGE 104 Ib 364 S. 370

erklärten Beschränkungen der Presse gleichgestellt werden.
Die angefochtene Prioritätsordnung von Ziff. 170 und 600 AB ist im übrigen vorwiegend technischer und betrieblicher Natur und ist dazu bestimmt, den Ablauf der Arbeiten innerhalb der PTT-Betriebe zu regeln. Sie durfte darum vom EVED in der Form von Ausführungsbestimmungen festgelegt werden.

3. Im weiteren ist streitig, ob die Vorinstanz den Begriff der "eiligen" bzw. "nichteiligen" Zeitung richtig ausgelegt hat. Nach Ziff. 170 AB gelten als "nichteilige" Zeitung alle Zeitungen und Zeitschriften unpolitischen Inhalts (z.B. Fachblätter, Vereins- und Verbandszeitungen) sowie im allgemeinen alle nur halbmonatlich oder seltener erscheinenden Blätter. In einem Bericht vom 16. Juni 1977 hat die PTT dieser Bestimmung die folgende Auslegung gegeben: "Als eilig gelten
- Publikationen, die regelmässig politische Nachrichten bringen, d.h. solche der allgemeinen Information der

Öffentlichkeit bzw. Stellungnahme zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse. - Publikationen mit aktuellen Nachrichten, die in direkter Beziehung zum Tagesgeschehen stehen, z.B. Sport, Börsennachrichten. Als nichteilig gelten die in der Ausführungsbestimmung der Postordnung (AB Nr. 170) genannten Publikationen. Es handelt sich dabei vor allem um die Presseerzeugnisse mit gruppenspezifischen Belangen, sei es nun in fachlicher, wissenschaftlicher, gewerkschaftlicher, religiöser oder unterhaltender Richtung, und zwar auch dann, wenn sie einen politischen Inhalt aufweisen." Während nach Ziff. 170 AB die nichtpolitischen Zeitungen generell als "nichteilig" gelten, trifft der genannte Bericht die Unterscheidung von "eiligen" und "nichteiligen" Zeitungen nach einem etwas anderen Gesichtspunkt. Als Kriterium für den "eiligen" Charakter lässt sich aus der Auslegung, die diesem Bericht zugrunde liegt, der direkte Bezug des Inhalts einer Publikation zum Tagesgeschehen herauslesen. Nach diesem Kriterium fallen somit auch Druckerzeugnisse unpolitischen Charakters unter die "eiligen" Zeitungen, sofern sie einen solchen direkten Bezug zum Tagesgeschehen aufweisen.
Diese Auslegung ist befriedigend, denn sie stellt darauf ab, ob eine Publikation in einem Mass aktualitätsbezogen ist, dass sie durch Verzögerungen in der Beförderung und Verteilung beträchtlich an Wert einbüssen würde. Ob eine Publikation einen politischen oder unpolitischen Inhalt hat, spielt nicht eine entscheidende Rolle, da auch unpolitische Nachrichten wie

Sport- und Börsennachrichten stark aktualitätsbezogen sein können und bei Verzögerungen in der Beförderung und Verteilung unter Umständen beträchtlich an Wert einbüssen. Die Aktualitätsbezogenheit und der Wertverlust bei einer verzögerten Beförderung und Verteilung müssen daher das Kriterium für die Beurteilung der zeitlichen Dringlichkeit der postalischen Verarbeitung einer Zeitung bilden. Solange die PTT die Einteilung in "eilige" und "nichteilige" Zeitungen nach diesem Kriterium festlegen, ist ihre Auslegung von Ziff. 170 AB nicht zu beanstanden.

4. Die Vorinstanz hat es abgelehnt, die AR/RA als "eilige" Zeitung zu behandeln, weil diese Publikationen den Charakter von Fachblättern hätten. Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen diese Qualifikation und vertritt die Auffassung, die AR/RA werde von einem allgemeinen Publikum gelesen. Im vorliegenden Fall kommt es nicht so sehr darauf an, ob die AR/RA als Fachblatt bezeichnet werden kann. Entscheidend ist, ob die AR/RA so stark aktualitätsbezogen ist, dass sie bei einer verzögerten Beförderung und Verteilung beträchtlich an Wert verlieren müsste. Wenn dies zutreffen würde, hätte die PTT diese Publikation als "eilige" Zeitung behandeln sollen. Bei der Beurteilung dieser Frage muss berücksichtigt werden, dass es sich bei der AR/RA nicht um eine Tages- sondern um eine Wochenzeitung handelt. Dadurch wird der Aktualitätsgrad von vornherein herabgesetzt. Ferner liegt der Ausgangspunkt und Hauptinhalt der AR/RA thematisch eingeschränkt beim Auto, bei der Strasse und beim Verkehr. Diese Thematik hat in der Regel nicht einen so starken Bezug zum Tagesgeschehen, dass eine Verzögerung in der Beförderung und Verteilung, die nicht mehr als ungefähr zwei Tage ausmacht, für den Wert der Publikation entscheidend ins Gewicht fällt. Wenn die Vorinstanz die AR/RA unter diesen Umständen unter die "nichteiligen" Zeitungen eingereiht hat, so geschah dies mit hinreichend überzeugenden Gründen. Ihr Entscheid verletzt auch in dieser Hinsicht nicht Bundesrecht. Die AR/RA steht in einem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis zu Publikationen, die eine ähnliche Thematik aufweisen und in einem ähnlichen Turnus erscheinen. Solche Konkurrenzpublikationen müssten ebenfalls als "nichteilige" Zeitungen behandelt werden. Die Beschwerdeführerin wird somit durch die "nichteilige" Verarbeitung ihrer AR/RA nicht in

diesem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis benachteiligt. In einem weiteren Sinn ist nicht ausgeschlossen, dass die AR/RA auch zu "eiligen" Zeitungen in einem Konkurrenzverhältnis steht. Eine von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Benachteiligung der AR/RA in diesem weiteren Konkurrenzverhältnis ist aber nicht dargetan und könnte auch gar nicht so bedeutend sein, dass sie die Einführung einer nach Dringlichkeitskriterien aufgestellten Prioritätsordnung für die Beförderung und Verteilung von Zeitungen als ungerechtfertigt erscheinen liesse.

5. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, es stelle eine rechtsungleiche Behandlung dar, dass die AR/RA nicht als "eilige" Zeitung eingestuft werde, während andere Zeitungen mit teilweise fragwürdigen Dringlichkeitsmerkmalen im Genuss dieser Vorzugsbehandlung stünden. Die Beschwerdeführerin nennt in dieser Hinsicht die Zeitschriften "Annette", "Motorsport", "Satus-Sport", "Tip", "Schweizer Familie", "Schweizer Illustrierte", "Schweizerische Finanzzeitung", "Schweizerische Handelszeitung", "Israelitisches Wochenblatt", "Jüdische Rundschau", "Vie protestante". Die Vorinstanz macht diesbezüglich geltend, die Beschwerdeführerin kritisiere von den mehr als 400 "eiligen" Zeitungen nur einige wenige. Die Zeitschrift "Annette" erscheine nicht mehr. Die eilige Beförderung von "Motorsport", "Satus-Sport", "Tip" und "Schweizer Familie" werde seitens der PTT nochmals überprüft und nötigenfalls aufgehoben. Das "Israelitische Wochenblatt", die "Jüdische Rundschau", die "Schweizerische Finanzzeitung" und die "Schweizerische Handelszeitung" enthielten regelmässig Beiträge und Artikel politischen Inhaltes. Bei den beiden letztgenannten Veröffentlichungen liege der Schwerpunkt in der Wirtschaftspolitik. Auch die "Vie protestante" und die "Schweizer Illustrierte" enthielten regelmässig aktualitätsbezogene Beiträge politischer Natur. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in andern Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt dem Bürger grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Das gilt jedoch nur, wenn lediglich in einem einzigen oder in einigen wenigen Fällen eine

abweichende Behandlung dargetan ist. Wenn dagegen die Behörden die Aufgabe der in andern Fällen geübten, gesetzwidrigen Praxis ablehnen, kann der Bürger verlangen, dass die gesetzwidrige Begünstigung, die dem Dritten zuteil wird, auch ihm gewährt werde (BGE 103 Ia 244 E. 3a, mit Hinweisen). Vorliegend scheidet die Betrachtung einer nicht mehr erscheinenden Zeitschrift aus. Die Zeitungen und Zeitschriften sodann, deren bisherige eilige Behandlung von der PTT neu überprüft wird, können derzeit nicht zur Gutheissung der Rüge rechtsungleicher Behandlung führen. Bei den übrigen, von der Beschwerdeführerin genannten Publikationen nimmt die Vorinstanz nicht ohne Grund ein Überwiegen des aktualitätsbezogenen Inhalts an.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.