Urteilskopf

108 Ib 142

27. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. März 1982 i.S. Schweizerische Journalisten-Union (SJU) gegen Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Taxe für Zeitungen und Zeitschriften. Postverkehrsgesetz.

1. "Gedruckt" im Sinne von Art. 58 Abs. 2 lit. a V(1) zum Postverkehrsgesetz sind nicht nur die in einem Verfahren gemäss Ziffer 136c der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung (1) zum Postverkehrsgesetz (Hoch-, Tief-, Flach- oder Offsetdruck) hergestellten Zeitungen und Zeitschriften (E. 2).

2. Begriff der "Zeitung" oder "Zeitschrift" im Sinne von Art. 58 der Verordnung (1) zum Postverkehrsgesetz (E. 3).

Regeste (fr):
Taxes des journaux et périodiques. Loi sur le Service des postes.

1. Le terme "imprimés" au sens de l'art. 58 al. 2 lettre a de l'O (1) sur la loi sur le Service des postes ne concerne pas seulement les journaux et périodiques obtenus par un procédé d'impression en relief, à plat, en creux ou en offset, selon le mode de fabrication prévu par le chiffre 136c des dispositions d'exécution de l'Ordonnance (1) de la loi sur le Service des postes (consid. 2).

2. Notion de "journaux et périodiques" au sens de l'Ordonnance (1) de la loi sur le Service des postes (consid. 3).

Regesto (it):
Tassa per giornali e periodici in abbonamento. Legge federale sul servizio delle poste.

1. Giornali e periodici "stampati" ai sensi dell'art. 58 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza (1) della legge federale sul servizio delle poste (RS 783.01) non sono soltanto quelli ottenuti con uno dei procedimenti d'impressione (in rilievo, a incavo, in piano o per offset) previsti dal n. 136c delle disposizioni esecutive concernenti l'ordinanza (1) della legge federale sul servizio delle poste (consid. 2).

2. Nozione di "giornale" o di "periodico" ai sensi dell'art. 58 dell'ordinanza (1) della legge federale sul servizio delle poste (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 143

BGE 108 Ib 142 S. 143

Die Schweizerische Journalisten-Union (SJU) gibt ein Mitteilungsblatt, die SJU-News, heraus, das zweimonatlich in einer Auflage von rund 500 Exemplaren erscheint und im wesentlichen an die Mitglieder der SJU versandt wird. Die PTT haben die SJU-News bisher zur Taxe für gewöhnliche Drucksachen im Sinne von Art.

51 der Verordnung (1) zum Postverkehrsgesetz (V(1) zum PVG in SR 783.01) vom 1. September 1967/9. November 1977 befördert. Ein Gesuch der SJU, die SJU-News seien zur Zeitungstaxe gemäss Art. 58 V(1) zum PVG zu befördern, wurde von der Postbetriebsabteilung der Generaldirektion PTT sowie auf Beschwerde von der Generaldirektion PTT abgewiesen. Die Ablehnung wurde im wesentlichen damit begründet, die SJU-News seien nicht "gedruckt" im Sinne von Art. 58 Abs. 2 lit. a V(1) zum PVG. Nach Ziffer 136c der Ausführungsbestimmungen (AB) zur V(1) zum PVG würden nur Erzeugnisse als gedruckt anerkannt, die in einem Hoch-, Tief-, Flach- oder Offsetdruck hergestellt würden. Die SJU-News seien nur vervielfältigt.
Das Bundesgericht heisst die Beschwerde der SJU gegen den Entscheid der Generaldirektion PTT gut und weist die Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück, aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. Nach Art. 58 Abs. 2 lit. a V(1) zum PVG in der Fassung vom 9. November 1977 ist die Taxe für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften nur anwendbar auf Zeitungen und Zeitschriften, die unter anderem "in der Schweiz gedruckt und herausgegeben werden und deren fortlaufende Nummern abonniert sind und vom Verleger mit der Post versandt werden". Die vom Eidg. Verkehrs-und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) erlassenen Ausführungsbestimmungen zur V(1) zum PVG (AB, publiziert im PTT-Amtsblatt vom 18. Oktober 1967 und im PTT-Amtsblatt vom 23. Oktober 1972) bestimmen in Ziffer 136 unter der Marginalie "Herstellungsverfahren" näher, dass als gedruckt im Sinne dieser Bestimmung die in einem Hoch-, Tief-, Flach- oder Offsetdruckverfahren hergestellten Erzeugnisse gelten. Die Beschwerdeführerin stellt die SJU-News, für deren Versand

sie die Taxe für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften beansprucht, in einem Vervielfältigungsverfahren her, das die Eidg. Materialprüfungs- und Versuchsanstalt für Industrie, Bauwesen und Gewerbe (EMPA) in ihrem Gutachten an die Vorinstanz als "Durchdruckverfahren mit Wachsschablonen" beschreibt. Dieses sog. "Roneo-Vervielfältigungsverfahren" soll zwar nach der Darstellung der Beschwerdeführerin in der Replik ein Siebdruckverfahren sein. Die Beschwerdeführerin behauptet indessen nicht, es handle sich bei diesem Vervielfältigungsverfahren um eines der in Ziffer 136 AB genannten Herstellungsverfahren. Sie rügt vielmehr, die in dieser Ausführungsbestimmung verwendete Definition des Begriffes "gedruckt" sei bundesrechtswidrig, soweit damit gewisse Vervielfältigungsverfahren ausgeschlossen würden.

2. a) Art. 10 PVG in der Fassung vom 17. Dezember 1976 ermächtigt den Bundesrat zur Festsetzung der Posttaxen. Dabei ist Rücksicht zu nehmen auf die Erhaltung einer vielfältigen Presse. Diese Bestimmung wurde in der parlamentarischen Beratung auf Antrag der Nationalratskommission in das Gesetz aufgenommen (vgl. Amtl. Bull. NR 1976 S. 1057/1069). Mit dem Ausdruck "vielfältige Presse" wird auf die Definition der Pressevielfalt verwiesen, welche die Expertenkommission für die Revision von Art. 55 der Bundesverfassung im Anhang zu ihrem Bericht vom 1. Mai 1975 (Anhang 1 zum Bericht "Presserecht, Presseförderung", herausgegeben vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bern 1975, "Anhang") ausgearbeitet hat (Amtl. Bull. SR 1976 S. 578). Die Vielfalt der Presse wird in diesem Bericht im Gegensatz zur Pressekonzentration als Vielzahl von unabhängig-selbständigen Druckerzeugnissen verstanden, welche die unterschiedlichen Gruppen der Gesellschaft, ihre Einstellungen und Meinungen in der Öffentlichkeit repräsentieren. Als massgebend erscheint nach dieser Definition, dass in der Vielfalt d.h. in der inhaltlich und formal unterschiedlichen Gestaltung der einzelnen Zeitungen eine Garantie demokratischer Meinungsbildung gesehen wird (Anhang S. 55). b) Es gehört zum Begriff der Zeitung oder Zeitschrift, dass es sich dabei um ein Druckerzeugnis handelt. Nach dem Gutachten der

EMPA, das die Vorinstanz eingeholt hat, lassen sich indessen in der Praxis die Tätigkeitsbereiche "drucken", "vervielfältigen" und "kopieren" insbesondere wegen der starken technischen Entwicklung der letzten 10-20 Jahre nicht klar gegeneinander abgrenzen. Dabei ist die Unsicherheit in der Abgrenzung namentlich auf

BGE 108 Ib 142 S. 145

die Verbesserung bei den Schreibmaschinen und den Vervielfältigungsapparaten zurückzuführen, die auch im Bürobetrieb eingesetzt werden. Die EMPA hält in ihrem Gutachten zwar die Abgrenzung von Druckerzeugnissen entsprechend den in Ziffer 136 AB genannten Verfahren grundsätzlich für geeignet, wenn damit ausschliesslich die im graphischen Gewerbe hergestellte Zeitung oder Zeitschrift als "gedruckt" anerkannt werden soll. Sie weist aber darauf hin, dass die von den PTT befürwortete Abgrenzung des Begriffs "gedruckt" den neueren Entwicklungen zu wenig Rechnung trage, und legt im übrigen dar, dass eine Auflage von 100 Exemplaren (nach Art. 58 Abs. 2 lit. e V(1) zum PVG die Mindestauflage für eine Beförderung zur Zeitungstaxe) wirtschaftlich durch Vervielfältigungsverfahren oder einfache Druckverfahren hergestellt werde, welche im Grenzbereich zwischen Druck und Vervielfältigung liegen. c) Das Verfahren, in dem eine Zeitung oder Zeitschrift hergestellt wird, kann an sich für die Anwendbarkeit der Zeitungstaxe nicht massgebend sein. Die Beförderung der Zeitungen und Zeitschriften durch die PTT-Betriebe wird nicht wegen des Verfahrens privilegiert, in welchem diese Presseerzeugnisse entstehen. Das Erfordernis, dass Zeitungen oder Zeitschriften "gedruckt" sein müssen, um in den Genuss der Zeitungstaxe zu kommen, kann somit nicht bedeuten, dass ausschliesslich von Fachleuten des graphischen Gewerbes hergestellte Erzeugnisse zur ermässigten Taxe befördert werden. Daran ändert nichts, dass Art. 51a V(1) zum PVG die "Drucksachen" unter anderem als "bedrucktes Papier und bedruckte papierähnliche Stoffe" definiert, "sofern die Abdrucke mit einer im graphischen Gewerbe gebräuchlichen Maschine hergestellt sind". Die Unterscheidung zwischen "gedruckten" und "vervielfältiten" Sendungen ist als Voraussetzung für die (ebenfalls ermässigte) Drucksachentaxe ohne Bedeutung; denn Art. 51a Abs. 6 lit. b V(1) zum PVG erlaubt, auch "Vervielfältigungen, die mit Kopierapparaten und -maschinen hergestellt sind", zur Drucksachentaxe zu befördern. Im übrigen werden an den Inhalt einer Drucksache keinerlei Anforderungen gestellt; die Drucksachentaxe bezweckt im Gegensatz zur Taxe für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften nicht die Förderung einer vielfältigen Presse. d) Die Vorschrift, dass Zeitungen und Zeitschriften in der Schweiz "gedruckt" sein müssen, um in den Genuss der ermässigten Zeitungstaxe zu kommen, findet sich bereits im PVG vom

BGE 108 Ib 142 S. 146

2. Oktober 1924 (AS 1925 S. 335). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann daraus jedoch für die Privilegierung bestimmter Herstellungsverfahren nichts abgeleitet werden. Der Ausdruck "gedruckt" ist in den früheren Erlassen nicht verwendet. Nach Art. 10 des Bundesgesetzes betreffend die Posttaxen vom 26. Juni 1884/24. Juni 1890 wird die ermässigte Zeitungstaxe "Zeitungen und andere(n) periodische(n) Blätter(n), welche in der Schweiz erscheinen" gewährt (AS Bd. 7 S. 588/Bd. 11 S. 720) und nach Art. 31 des Bundesgesetzes betreffend das Schweizerische Postwesen vom 5. April 1910 werden "Zeitungen und Zeitschriften, die in der Schweiz erscheinen", zur ermässigten Taxe befördert (AS Bd. 26 S. 1027). Eine Begründung für die offenbar redaktionell verstandene Änderung im Jahre 1924 findet sich in den Materialien nicht (vgl. Botschaft des Bundesrates in BBl 1921 IV S. 708/785). Eine nähere Umschreibung des Begriffes "gedruckt" wurde denn auch, wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid darlegt, erstmals im Jahre 1956 als notwendig erachtet; eine derartige Umschreibung drängte sich vorher offenbar nach dem Stand der technischen Entwicklung nicht auf (vgl. FISCHER, Über den Geltungsbereich der Pressefreiheit, Diss. Zürich 1973, S. 9 f.). e) Nach

der Rechtsprechung des Bundesgerichtes geniessen nicht nur Presseerzeugnisse den Schutz der Pressefreiheit, die in einem eigentlichen Buchdruckverfahren hergestellt sind. Als Presseerzeugnisse gelten auch Lithographien, Photographien, Heliographien oder Vervielfältigungen, sofern sie zur Veröffentlichung bestimmt sind und der Verfolgung idealer Zwecke dienen (BGE 96 I 588 E. 3a). Die Art des "Druckes" einer Zeitung oder Zeitschrift ist auch nicht geeignet, die Presseerzeugnisse abzugrenzen, deren Vielfalt nach Art. 10 PVG gefördert werden soll. Massgebend für die Ermässigung der Zeitungstaxe im Sinne von Art. 10 PVG erscheint vielmehr die Bedeutung der Presse für die demokratische Meinungs- und Willensbildung (vgl. Amtl. Bull. SR 1976 S. 578, vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates zur Parlamentarischen Initiative Presseförderung in BBl 1981 III S. 975 betreffend den Begriff der Vielfalt). Das zur Herstellung eines Presseerzeugnisses verwendete "Druck"-Verfahren vermag aber dessen Beitrag an die Darstellung der vielfältigen politischen, sozialen und geographischen Schattierungen der öffentlichen Meinung nicht zu charakterisieren. Dem Begriff "gedruckt" im Sinne von Art. 58 Abs. 2 lit. a V(1) zum PVG kommt daher gegenüber der Voraussetzung einer Mindestauflage (Art. 58 Abs. 2 lit. e V(1) zum PVG)

keine selbständige Bedeutung zu. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben.

3. Hebt das Bundesgericht die angefochtene Verfügung auf, so entscheidet es nach Art. 114 Abs. 2 OG in der Sache selbst oder weist diese zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück. Die Postbetriebsabteilung der Generaldirektion PTT hat in ihrer Verfügung vom 26. Februar 1979 zwar ausdrücklich anerkannt, dass die SJU-News im Sinne von Art. 58b Abs. 1 lit. b V(1) zum PVG abonniert seien. Die Beschwerdegegnerin hat auch nicht bestritten, dass die SJU-News abgesehen vom Herstellungsverfahren die Voraussetzungen für die Zeitungstaxe erfüllten. Nach Art. 58b Abs. 1 lit. b V(1) zum PVG ist die ermässigte Zeitungstaxe anwendbar auf "Zeitungen und Zeitschriften, die eine Körperschaft auf Grund eines Beschlusses des zuständigen Organs ihren Mitgliedern zukommen lässt". Diese Voraussetzung kann dadurch erfüllt werden, dass eine Körperschaft selbst eine Publikation mit redaktionell verarbeitetem Textteil herausgibt, welche sie ihren Mitgliedern zukommen lässt. Eine Zeitung oder Zeitschrift wendet sich aber grundsätzlich an einen unbegrenzten oder lediglich sachlich begrenzten Empfängerkreis (vgl. die Definition der Zeitschrift bzw. Zeitung durch die Expertenkommission für die Revision von Art. 55 BV im Anhang S. 56/57 zu ihrem Bericht vom 1. Mai 1975). Die Presseerzeugnisse unterscheiden sich in dieser Hinsicht von Publikationen, die lediglich für Mitglieder, Mitarbeiter oder Kunden eines Verbandes oder einer wirtschartlichen Organisation bestimmt sind (vgl. zit. Anhang S. 44). Die Publikation einer Körperschaft, die sich lediglich an Mitglieder richtet, weil sie nur Vereinsinterna behandelt oder für Nichtmitglieder unzugänglich bleibt, ist daher in der Regel nicht als "Zeitung oder Zeitschrift" im Sinne von Art. 58 V(1) zum PVG bzw. als "Presseerzeugnis" im Sinne von Art. 10 PVG, sondern als bloss vereinsinternes Mitteilungsblatt, zu betrachten.
Im vorliegenden Fall hat sich die Vorinstanz nicht zur Frage geäussert, ob es sich bei den SJU-News um eine Zeitung bzw. Zeitschrift handelt. Aus den Akten ergibt sich namentlich nicht mit hinreichender Deutlichkeit, ob die SJU-News auch Nichtmitgliedern zugänglich sind. Die Sache ist zur Abklärung dieser Frage an die Vorinstanz zurückzuweisen.