Urteilskopf

92 I 143

25. Urteil vom 26. März 1966 i.S. Katholisches Jugendsekretariat und Mitbeteiligte gegen PTT.
Regeste (de):
1. Formelle und materielle Legitimation zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 2).

2. Die umstrittene Weisung der Post, mit der die Beförderung regalfreier Sendungen eingeschränkt wird, verstösst gegen den in Art. 4 Abs. 1 PVG ausgesprochenen Grundsatz der Rechtsgleichheit. Wäre die Weisung auch bei rechtsgleicher Behandlung der Postbenützer gesetzeswidrig? (Erw. 3-5).

Regeste (fr):
1. Qualité pour interjeter un recours de droit administratif, en la forme et quant au fond (consid. 2).

2. L'instruction litigieuse de l'administration postale, qui restreint le transport d'envois non soumis à la régale des postes, est contraire au principe de l'égalité juridique exprimé à l'art. 4 al. 1 LSP. L'instruction serait-elle contraire à la loi si tous les usagers de la poste étaient traités juridiquement de la même manière? (consid. 3-5).

Regesto (it):
1. Veste - quanto alla forma e quanto al merito - per interporre un ricorso di diritto amministrativo (consid. 2).

2. L'istruzione litigiosa dell'amministrazione delle poste, con la quale viene limitato il trasporto di invii non soggetti alla privativa postale, è in contrasto con il principio dell'uguaglianza giuridica espresso nell'art. 4 cpv. 1 LSP. L'istruzione sarebbe contraria alla legge anche qualora tutti gli utenti della posta fossero trattati giuridicamente nello stesso modo? (consid. 3-5).

Sachverhalt ab Seite 144

A.- Seit 1956 geben zahlreiche römisch-katholische Pfarreien des Kantons Zürich ein "Katholisches Pfarrblatt für Stadt und Kanton Zürich" heraus. Das Pfarrblatt erscheint mit Ausnahme der Ferienmonate Juli und August wöchentlich. Die Gesamtheit der Pfarreien, die dieses Pfarrblatt verwenden, wird als "Pfarrblatt-Gemeinschaft" bezeichnet. Die Pfarrblatt-Gemeinschaft hat das Katholische Jugendsekretariat des Kantons Zürich mit der Herausgabe des Pfarrblattes beauftragt. 1964 umfasste die Pfarrblatt-Gemeinschaft 53 Pfarreien; das Pfarrblatt wurde ca. 42 000 Abonnenten zur Taxe für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften von 1 1/4 Rappen bis 50 g zugestellt (Art. 20 Abs. 1 PVG).

B.- Zu Beginn des Jahres 1965 traten drei weitere Pfarreien, nämlich Zürich Dreikönigen, Zürich St. Theresia und Rümlang mit ca. 2600 Abonnenten der Pfarrblatt-Gemeinschaft bei. Bis dahin hatten die drei Pfarreien ihr eigenes Pfarrblatt; dieses wurde in Zürich Dreikönigen und Rümlang in ca. 260 Exemplaren durch die Post zugestellt und in Zürich St. Theresia durch Schulkinder ausgetragen. Am 15. Januar 1965 teilte die Kreispostdirektion Zürich telephonisch und am 1. Februar schriftlich dem Jugendsekretariat auf Anfrage mit, wegen des zunehmenden Personalmangels sei es der Post nicht möglich, "die gänzlich oder im wesentlichen Umfang neu der Post zur Vertragung übergebenen katholischen Pfarrblätter zu den Taxen und Bedingungen für abonnierte

Zeitungen zu akzeptieren". Gleichzeitig erklärte

BGE 92 I 143 S. 145

sich die Kreispostdirektion aber bereit, die Pfarrblätter der drei Pfarreien - im Sinne einer Übergangslösung - vorläufig als adressierte PP-Drucksache zur Taxe von 5 Rappen bis 50 g anzunehmen (Art. 17 Abs. 1 PVG).

C.- Am 10. April 1964 war folgende dienstliche Mitteilung der PTT-Betriebe ergangen: "Zustellung von bisher durch Private vertragenen Zeitungen Die missliche Lage auf dem Arbeitsmarkt veranlasst immer häufiger die Verleger regionaler, bisher von Privaten vertragenen Tageszeitungen, zu versuchen, diese dauernd durch die Post zustellen zu lassen. Ob und in welchem Umfange dies geschehen kann, muss von Fall zu Fall geprüft werden. Die Poststellen werden deshalb gebeten, allfälligen Begehren von Zeitungsverlegern auf Vertragung ihrer Zeitungen durch die Post nicht von sich aus zu entsprechen. Solche Gesuche sind unverzüglich an die vorgesetzte Kreispostdirektion weiterzuleiten, die, gegebenenfalls nach Rücksprache mit der Postbetriebsabteilung, entscheidet, ob dem Wunsche stattgegeben werden kann oder nicht. Sofern es sich um kurzfristige Übernahmen handelt (z.B. wenn Verträger wegen Unfall, Krankheit usw. ausfallen), können die Poststellen von sich aus, sofern es die Verhältnisse erlauben, derartigen Anliegen entsprechen. Bei dieser Gelegenheit wird daran erinnert, dass nur ausnahmsweise der Post zur Vertragung übergebene Zeitungen, der Drucksachentaxe unterliegen (A 1, Nr. 232)." (in "Dienstliche Mitteilungen der PTT-Betriebe" Nr. 165/1964). Diese Mitteilung wurde am 5. Februar 1965 dahin ergänzt, sie beziehe sich nun auf alle Veröffentlichungen (illustrierte Wochenzeitungen, Pfarrblätter und dgl.), die zur Zeit durch Private vertragen würden ("Dienstliche Mitteilungen der PTT-Betriebe" Nr. 119/1965).

D.- Am 12. März 1965 verlangten das Jugendsekretariat und die Pfarrblatt-Gemeinschaft von der Generaldirektion der PTT, den Abonnenten der drei genannten Pfarreien das Pfarrblatt zu den gleichen Bedingungen wie den übrigen Abonnenten zuzustellen. Ihre Beschwerde wurde vom Direktor der Postdienste und nach Weiterzug der Sache von der Generaldirektion der PTT abgewiesen.

E.- Gegen den Entscheid der Generaldirektion der PTT haben die Beschwerdeführer die verwaltungsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben mit dem Antrag, auch den neuen Abonnenten sei das Pfarrblatt nach den Vorschriften und Taxen für abonnierte Zeitungen zuzustellen. In einer besondern

BGE 92 I 143 S. 146

Eingabe äussern sich die Beschwerdeführer zu ihrer Aktivlegitimation. Die Generaldirektion der PTT verlangt, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde ist wie folgt unterzeichnet: "Katholisches Jugendsekretariat: Katholisches Pfarrblatt für Stadt und Kanton Zürich: Dr. F. Demmel, Redaktor." Diese Art Unterzeichnung zeigt mit genügender Deut-

lichkeit, dass der Redaktor namens des Jugendsekretariats und namens der in der Pfarrblatt-Gemeinschaft zusammengeschlossenen Pfarreien Beschwerde führen wollte. Demnach sind Jugendsekretariat und Pfarrblatt-Gemeinschaft, insbesondere die ihr angehörenden Kirchgemeinden von Zürich Dreikönigen, Zürich St. Theresia und Rümlang, als Parteien des vorliegenden verwaltungsrechtlichen Verfahrens zu betrachten mit Redaktor Dr. F. Demmel als bevollmächtigtem Vertreter.

2. Da die genannten Beschwerdeführer schon im bisherigen Verfahren als Parteien beteiligt waren, sind sie formell zur Beschwerde legitimiert; auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten. Neben der formellen Legitimaton ist jedoch gemäss Art. 103 Abs. 1 OG erforderlich, dass die Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid in ihren rechtlich geschützten Interessen verletzt worden sind, d.h. die Legitimation zur Sache besitzen (BGE 85 I 124 Erw. 2; BGE 87 I 225, 433; BGE 87 I 476 f. und dort zitierte Entscheide; vgl. auch BGE 90 I 63; KIRCHHOFER, Die Verwaltungsrechtspflege beim Bundesgericht, S. 32 f.). Es ist somit zu prüfen, ob das katholische Jugendsekretariat und die der Pfarrblatt-Gemeinschaft angeschlossenen Pfarreien in ihren Rechten als Postbenützer verletzt worden sind (vgl. Art. 99 XI OG; BGE 83 I 50). a) Wie aus der Zuschrift des Jugendsekretariats vom 10. März 1966 hervorgeht, besteht zwischen diesem und der Pfarrblatt-Gemeinschaft nur insofern eine Beziehung, als der Leiter des Jugendsekretariats, Dr. Demmel, gleichzeitig Redaktor des Pfarrblatts ist. Der Versand der Pfarrblätter, der zu den hier umstrittenen Fragen Anlass gegeben hat, erfolgt ausschliesslich durch die Pfarrämter. Es fehlt daher an der Sachlegitimation des katholischen Jugendsekretariats, und dessen Beschwerde ist abzuweisen.

BGE 92 I 143 S. 147

b) Die Beschwerdelegitimation der Kirchgemeinden Zürich Dreikönigen, Zürich St. Theresia und Rümlang ist dagegen zu bejahen, da sie das Bundesgericht zum Schutze subjektiver Rechte anrufen, die ihnen durch den angedrohten Ausschluss von der Postbeförderung und die Verfügung über die Posttaxen als verletzt erscheinen. c) Fraglich ist aber, ob die übrigen zur Pfarrblatt-Gemeinschaft gehörenden Kirchgemeinden ebenfalls beschwerdeberechtigt sind. Die Pfarrblatt-Gemeinschaft ist eine einfache Gesellschaft. Jeder Gesellschafter hat ein Interesse daran, dass sich viele Pfarreien mit einer möglichst grossen Zahl Abonnenten der Gemeinschaft anschliessen, weil damit die Auflage erhöht wird und sich für den Verkauf günstigere Bedingungen ergeben. Wird ein Teil der Pfarrblätter von der Post nicht zur Zeitungstaxe oder überhaupt nicht spediert, so sind Verbreitung und Vertrieb erschwert. Es haben somit alle der Pfarrblatt-Gemeinschaft angeschlossenen Pfarreien ein Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides, welcher der Entwicklung ihres Unternehmens abträglich ist; ihr Interesse ist aber ein mittelbares, das dem vom Gesetz geforderten Rechtsschutzinteresse nicht gleichgestellt werden kann (vgl. BGE 83 I 50, BGE 85 I 124; BGE 87 I 476 und dort zitierte Entscheide; KIRCHHOFER a.a.O. S. 32 f; GYGI, Die Beschwerdebefugnis im Verwaltungsprozess, ZBl 61 (1960), 473 f.). Die Sachlegitimation der nur mittelbar betroffenen Kirchgemeinden, die als Dritte vom angeblich gesetzwidrigen Verwaltungsakt bloss reflexweise berührt werden, besteht nicht: Ihre Begehren sind wie die des Jugendsekretariats abzuweisen.

3. Art. 4 Abs. 1 PVG verleiht jedermann ein subjektives öffentliches Recht, die der Post übergebenen Sendungen nach Massgabe der Bestimmungen des PVG, der Postordnung und der dazu gehörigen Ausführungsbestimmungen befördern zu lassen. Die diesem Recht entsprechende Beförderungspflicht der Postverwaltung erstreckt sich auf regalpflichtige und regalfreie Sendungen (BGE 59 I 171; TUASON, Das Recht der PTT-Betriebe, 2. Auflage 1959, S. 9 und 47; RUFFY, L'obligation de transporter en droit postal, ferroviaire et aérien suisse, S. 29). In Rücksicht auf den die Postverwaltung empfindlich treffenden Personalmangel ist die Beförderungspflicht mit Bundesgesetz vom 9. März 1962 eingeschränkt worden (AS 1962

BGE 92 I 143 S. 148

S. 973 f.). Mit dieser Gesetzesänderung wurden dem Postverkehrsgesetz neu die Art. 15 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 2 beigefügt, die von der Beförderung durch die Post unfrankierte Warenmuster sowie Warenmuster ohne Adresse über 50 g, ferner Drucksachen ohne Adresse über 100 g ausnehmen (vgl. dazu auch Botschaft des Bundesrates vom 26. März 1961, Bundesblatt 1961 I 1129).

4. In der hier umstrittenen Weisung, die in Dienstanordnungen vom 10. April 1964 und 5. Februar 1965 ihren Ausdruck gefunden hat, ist die Postverwaltung noch einen Schritt weiter gegangen: Sie hat Einschränkungen getroffen, die dahin gehen, alle zusätzlichen Leistungen auf dem Sektor der regalfreien Sendungen abzulehnen. Dementsprechend hat sie die Beförderung der Pfarrblätter der drei zürcherischen Pfarreien nur vorübergehend und zur Drucksachentaxe übernommen. Ob die Post die von ihr behauptete Unmöglichkeit der Leistung darzutun vermöchte, kann offen bleiben. Jedenfalls wäre dazu der Nachweis erforderlich, dass sie trotz Ausschöpfung aller Möglichkeiten und aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht mehr in der Lage ist, in vollem Umfang den gesetzlich umschriebenen Leistungen nachzukommen. Gegen eine solche Annahme scheint auf den ersten Blick die Tatsache zu sprechen, dass in vorliegender Sache die gewünschte Postbeförderung zum Tarif für Drucksachen gewährt worden ist. Dahingestellt bleibt im weitern, ob die Post - die Unmöglichkeit der Leistung vorausgesetzt - Inhalt und Umfang der Beförderungspflicht durch blosse Ausführungsbestimmung oder Verordnung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 PVG einschränken kann. Zweifel an der Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ergeben sich vor allem deshalb, weil, wie die Postverwaltung in ihren Darlegungen anerkennt, mit der umstrittenen Dienstanweisung nicht einer momentanen Notlage begegnet werden soll, sondern weil dieser Weisung die Rolle einer das Gesetz ergänzenden, auf die Dauer angelegten Regelung zufällt. Endlich ist auch nicht zu prüfen, ob die Weisung, auf die sich die Post stützt, überhaupt eine Ausführungsbestimmung gemäss Art. 4 Abs. 1 PVG ist: Die von ihr erlassene Weisung verstösst nämlich gegen den im Postverkehrsgesetz Art. 4 Abs. 1 und in der Bundesverfassung aufgenommenen Grundsatz rechtsgleicher Behandlung und ist schon deshalb unbeachtlich.

5. Die Post geht zunächst zutreffend davon aus, bei einer Unmöglichkeit, der gesetzlichen Leistungspflicht nachzukommen, sei in erster Linie die Beförderung nicht regalpflichtiger Sendungen einzuschränken. Diese Einschränkung nimmt sie dann aber in unzulässiger Weise vor. a) Die Anordnung, es seien keine Veröffentlichungen neu zur dauernden Vertragung durch die Post zu übernehmen, begünstigt in sachlich nicht zu rechtfertigender Weise Verleger, die schon vor Inkrafttreten dieser Bestimmung zur Postzustellung übergegangen sind, gegenüber solchen, die - teilweise den Wünschen der Post entsprechend - an der privaten Zustellung festgehalten haben. Als auf die Dauer angelegte Massnahme liesse sie sich - unter den erwähnten Vorbehalten (s. Erw. 4) - nur rechtfertigen, wenn sie in sachlich zu vertretender Weise Postbenützer, die gleiche oder ähnliche Leistungen verlangen, gesamthaft ausschlösse. Die Verletzung der Rechtsgleichheit ist deshalb besonders stossend, weil die Vertragung durch die Post zu einer nicht kostendeckenden, seit langem unveränderten Taxe erfolgt, während die Verleger, die die Post nicht beanspruchen, alle Lohnerhöhungen der Verträger selbst tragen müssen. b) Dazu kommt, dass nach den streitigen Dienstanweisungen die Kreispostdirektion "von Fall zu Fall prüfen soll, ob und in welchem Umfange sie entsprechenden Begehren von Verlegern regionaler Zeitungen entsprechen könne". Damit wird der Kreis der von der Ausnahmeregelung betroffenen Postbenützer weiter eingeschränkt, ohne dass feststünde, wer und unter welchen Bedingungen Anspruch auf Postzustellung besitzt: Anstelle des in Art. 4 Abs. 1 PVG umschriebenen gesetzlichen Anspruchs tritt das völlig freie Ermessen der Kreispostdirektionen. Diese Gründe führen dazu, dem Begehren der drei Pfarreien entsprechend, die Post anzuhalten, ohne Rücksicht auf ihre gesetzwidrige Weisung, die Pfarrblätter nach den heute geltenden gesetzlichen Vorschriften auf die Dauer und nicht bloss vorübergehend zu befördern.

6. Nach dem Gesagten ist das Pfarrblatt ohne weiteres als abonnierte Zeitung im Sinne von Art. 20 PVG zu betrachten. Von den vier in Art. 20 Abs. 2 PVG genannten Ausnahmen ist keine anwendbar. Das Pfarrblatt,

das in drei Pfarreien von einem bestimmten Zeitpunkt an regelmässig durch die Post

zugestellt werden soll, stellt auch keine unregelmässig aufgegebene Zeitung gemäss Art. 44 Abs. 1 VV I zum PVG dar. Die Pfarrblätter sind somit zur Zeitungstaxe zu befördern.

Dispositiv

Demgemäss hat das Bundesgericht erkannt:
1.- Die Beschwerden der Kirchgemeinden von Zürich Dreikönigen, Zürich St. Theresia und Rümlang werden gutgeheissen und die Beschwerdebeklagte verpflichtet, das katholische Pfarrblatt für Stadt und Kanton Zürich in diesen drei Kirchgemeinden zur Taxe für abonnierte Zeitungen den Abon nenten zuzustellen. 2.- Die Beschwerden der andern der zürcherischen Pfarrblatt-Gemeinschaft angeschlossenen katholischen Kirchgemeinden sowie die Beschwerde des katholischen Jugendsekretariats werden abgewiesen.