

## Bericht

der

Kommission des 'Ständerathes, betreffend die Frage der  
Revision der Gesetzgebung über die Post- und Tele-  
graphenverwaltung.

(Vom 6. März 1876.)

---

Die hier in Frage kommenden, seit einiger Zeit pendenten <sup>1)</sup> Gegenstände aus dem Gebiete der Post- und Telegraphenverwaltung sind folgende:

- a. Bundesgesetzentwurf über das Postregal vom 20. Juni 1874. <sup>2)</sup>  
Antrag der Kommission des Ständerathes vom 24. Juni 1875.
- b. Bericht des Bundesrathes über Verschmelzung des Post- und Telegraphendienstes vom 7. April 1875. <sup>3)</sup>
- c. Vorschläge des Bundesrathes zur Verbesserung der Telegraphenlinien vom 6. September 1875. <sup>4)</sup>
- d. Botschaft des Bundesrathes betreffend die Organisation der Postverwaltung vom 6. September 1875. (Wiederbesetzung der Oberpostdirektorstelle, Materialien zur Frage der Revision der Gesetzgebung über die Post- und Telegraphenverwaltung. <sup>5)</sup>
- e. Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die Posttaxen (vom 28. Februar 1876.) <sup>6)</sup>

---

<sup>1)</sup> Vergl. außer dem hiernach citirten auch noch: 1875, III, 425; IV, 300.

<sup>2)</sup> Bundesblatt 1874, II, 341.

<sup>3)</sup> " 1875, III, 535.

<sup>4)</sup> " 1875, IV, 256.

<sup>5)</sup> " 1875, IV, 249.

<sup>6)</sup> " 1876, I, 467.

In den ersten Vorlagen, welche die Vollziehung der Vorschrift des Art. 38 des Bundesgesetzes über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (vom 23. Dezember 1872):

„Die Bundesgesetzgebung wird die erforderlichen Bestimmungen aufstellen:

- „1) über die Rechtsverhältnisse des Frachtverkehrs und der Spedition auf Eisenbahnen und auf andern vom Bunde concedirten oder von ihm selbst betriebenen Transportanstalten (Dampfschiffen, Posten), und
- „2) über die Verbindlichkeiten der genannten Transportanstalten zum Schadenersatz für die beim Bau und Betrieb herbeigeführten Tödtungen und Verletzungen“

zum Zwecke hatten, waren anfänglich neben den diesfälligen Verpflichtungen der Eisenbahnunternehmungen auch diejenigen der Postverwaltung behandelt worden (vgl. Botschaft des Bundesrathes vom 20. Juni 1874 zu einem Gesetzesentwurf betreffend das Postregal, pag. 1 ff.)

Man scheint sich indessen, obgleich der Grundsatz der Gleichstellung der Posten mit den Eisenbahnen namentlich von einigen Vertretern der letztern längere Zeit hindurch hartnäckig festgehalten wurde, nachgerade ziemlich allseitig überzeugt zu haben, daß die Aufgaben der beiden Kategorien von Transportanstalten wirklich ihrer Natur nach verschieden seien, und daß daher auch in der Gesetzgebung deren Organisation und Verpflichtungen nicht unter übereinstimmende Formen gebracht werden können. Die diesfälligen Nachweisungen in der Botschaft des Bundesrathes vom 20. Juni 1874 dürften diesen Punkt außer Zweifel gestellt haben. Anders aber verhält es sich mit dem im Verfolg vom Bundesrath eingeschlagenen Weg zur Revision der Gesetzgebung über das Postwesen und die Anlage der zu diesem Ende hin eingebrachten Gesetzesentwürfe. Für die Vorlegung des Bundesgesetzes über das Postregal (20. Juni 1874) wurden neben der schon erwähnten Darlegung der Unterschiede der Aufgaben der Eisenbahn- und Postverwaltung als Motive hauptsächlich angeführt die Nothwendigkeit der Revision des veralteten Gesetzes über das Postregal, welches vom 2. Juni 1849 datirt, und die logische Verwandtschaft der Rechtsverhältnisse des Posttransportes und der von der Postverwaltung für denselben zu leistenden Garantien mit dem Begriff des Regales selbst, und hieraus die Rechtfertigung der Vereinigung dieser drei Kategorien von Rechtssätzen in ein organisches Gesetz gefolgert. Gegen diese Anschauungen erhob sich gleichfalls kein Widerspruch und es ist daher auch der Gesetzesentwurf über das Postregal von der verordneten Kommission des Ständeraths an letztern zurückgelangt (am

24. Juni 1875), ohne daß zu demselben sachliche Veränderungen von erheblichem Belang beantragt worden wären, ausgenommen solche, welche die Analogie mit den Bestimmungen des mittlerweile in Kraft erwachsenen Gesetzes über die Haftpflicht der Eisenbahnen nothwendig erscheinen ließ. Das Eintreten auf den Entwurf wurde aber gleichwohl verschoben und zwar — abgesehen von einigen nur temporär entgegenstehenden Hindernissen — aus folgenden Gründen:

Wenn auch zugegeben wird, daß die Herleitung der Bestimmungen über Haftpflicht der Postverwaltung aus dem Begriff des Regals und daher die Vereinigung beider in ein Gesetz richtig sein mag, so existirt dagegen ein noch näher liegender Zusammenhang zwischen den Fundamentalbestimmungen über das Regal und denjenigen über Organisation der Postverwaltung und zwar in dem Maß, daß letztere sich geradezu als die praktische Application der erstern charakterisiren. Wenn der Bundesrath bemerkt, daß das Gesetz über das Postregal der Revision bedürftig sei, so ist dies in noch viel höherem Maße der Fall mit dem Gesetz über die Organisation der Postverwaltung (vom 25. Mai 1849), welches von Anfang an den Stempel der Eilfertigkeit der Konstruktion und der Unvollständigkeit an sich trug. Diese schweren Gebrechen hatten sich zwar längere Zeit hindurch darum weniger fühlbar gemacht, weil die Leitung des Postdepartements lange Zeit mit wenigen Unterbrechungen in einer Hand lag, der eine ausgezeichnete Experiens auf diesem Gebiete inne wohnte. Dieser Umstand erklärt auch die seltsame Erscheinung, daß die in der Organisation vorgesehene Stelle eines Oberpostdirektors nur während weniger Monate besetzt war und seither vakant blieb. Unterm 6. September 1875 hat nun zwar der Bundesrath die Wiederbesetzung dieser Stelle beantragt und bei dieser Gelegenheit zugleich das dringende Bedürfniß einer Reorganisation der Postverwaltung, d. h. also in erster Linie einer Revision des Bundesgesetzes vom 25. Mai 1849 über die Organisation der Postverwaltung und der zahlreichen mit derselben zusammenhängenden Gesetze und Verordnungen endlich anerkannt. Damit wäre nun nach längerem Widerstreben die Lösung einer Aufgabe als nothwendig anerkannt, welcher die eidgenössischen Räte schon wiederholt durch verschiedene unter sich verwandte Postulate, z. B. Nr. 11 und 50, näher zu rücken versucht hatten, und welche auch den Angelpunkt der Betrachtungen bildet, welche die für Prüfung des Gesetzes über das Postregal verordnete Kommission abhielten, das Eintreten auf die Berathung dieses Partialgesetzes zu beantragen und dadurch der einheitlich organischen Gestaltung der Gesetzgebung über das Postwesen, vielleicht mit Inbegriff des Telegraphenwesens, neuerdings zu präjudiziren. Diese etwas spät erfolgte Annäherung der Intentionen des Bundesraths

an die in wiederholten Postulaten ausgesprochenen Anschauungen der Rätthe kann indessen die unterzeichnete Kommission um so weniger abhalten, ihre Ansicht über Umfang und Form dieser Revision etwas näher darzulegen, da in dieser Hinsicht über die Absicht des Bundesraths nichts vorliegt und da die diesfalls von der unterzeichneten Kommission gewählten Gesichtspunkte nicht nur auf eigenen Studien, sondern theilweise auch auf Erhebungen von experter Hand beruhen.

Das offenbar in großer Eile entworfene und erlassene Gesetz über die Organisation der Postverwaltung vom 25. Mai 1849 entspricht seinem in der Ueberschrift angegebenen Zweck nicht, indem es nur die höhern Organe der Verwaltung creirt, mittlere gar nicht aufstellt und der untern nur sehr flüchtig erwähnt. Als obere Verwaltungsorgane sind außer der nur während wenigen Monaten besetzt gebliebenen Stelle des Oberpostdirektors in der Hauptsache lediglich die frühern kantonalen Postdirektoren als eidgenössische Kreis-Postdirektoren bestätigt worden. Für die Uebergangsperiode war diese Maßregel ohne Zweifel unerlässlich und richtig; nur hätte man nie vergessen sollen, daß damit keine Organisation der eidgenössischen Postverwaltung geschaffen, sondern umgekehrt die Verschiebung dieser Schöpfung ausgesprochen war. Während der große Postverkehr ganz konform der kosmopolitischen Natur des Zweckes, dem er dient, nicht nur die nationalen, sondern auch die kontinentalen Grenzen ignorirt, ist der national-schweizerische Postverkehr noch immer durch die Schranken der Kantone und die Velleitäten ihrer Kapitalen gefesselt. Es soll heute noch vorkommen, daß nach dem äußersten Osten des Kantons Aargau bestimmte, aus der Ostschweiz expedirte Briefe zuerst in den äußersten Westen nach Aarau transportirt werden, um, nachdem sie hier die Nacht hindurch liegen geblieben, am folgenden Tag den ganzen Staat Aargau in umgekehrter Richtung zu durchfahren, während sie ohne das Impediment der Kreispostdirektion Aarau ganz gut am Tag vorher an den Ort ihrer Bestimmung hätten gelangen können. So lange die Fahrpost das Knochengerüst des Postorganismus bildete, mögen solche Zustände mehr oder weniger zu rechtfertigen oder doch zu entschuldigen gewesen sein, obwohl auch damals schon, insofern wirklich der Kanton Aargau als ein kommerzieller und nicht nur politischer Rayon betrachtet werden wollte und konnte, der Sitz der Postdirektion nicht nach Aarau, sondern an einen weniger exzentrisch gelegenen Ort hätte verlegt werden sollen. Nachdem aber die Fahrpost in enge lokale und supplementäre Kreise zurückgedrängt ist, so wird es überhaupt schwierig sein, die Berechtigung lokal fixirter Direktionen, die nicht einmal an Verkehrsknotenpunkten situirt sind, nachzuweisen. Wenn daher nicht die neu zu

besetzende Generalpostdirektion alle diese Kreispostdirektionen entbehrlieh macht, sollten sie jedenfalls vermindert und nach topographisch commerziellen und nicht kantonalen Rayons repartirt werden; oder es könnte umgekehrt an der Stelle der Direktionen eine größere Zahl Postämter mit Inspektions- und etwelcher Disziplinarkompetenz über die Postablagen kreirt werden.

Eine einheitlich-organische Gestaltung der Gesetzgebung über das Postwesen würde in formeller und praktischer Beziehung einen außerordentlichen Fortschritt repräsentiren. Allerdings sind in der Postverwaltung wie auf vielen Verwaltungsgebieten manche Einzelheiten häufigen Modifikationen ausgesetzt, obwohl Unifikation und Vereinfachung und damit Konsistenz immer mehr Einfluß gewinnen. Wenn aber auch die einheitliche Formulirung nur soweit durchgeführt würde, als dies gegenwärtig auf ungezwungene Weise möglich ist, so wäre damit dem Postdienst und dem Publikum ein großer Dienst erwiesen. Von der Komplikation der gegenwärtigen Postgesetzgebung kann man sich, ohne sie ihrem ganzen Umfang nach zu studiren, eine annähernde Vorstellung machen an der Hand des Art. 32 des Gesetzes über das Postregal nach dem Entwurf des Bundesraths vom 20. Januar 1874, wonach durch dieses Partialgesetz zehn verschiedene gegenwärtig noch in Kraft stehende speziell bezeichnete Gesetze oder Verordnungen oder Abschnitte oder einzelne Artikel solcher und dann überdies alle nicht besonders bezeichneten Bestimmungen, die mit dem neuen Gesetz nicht im Einklang stehen sollten, aufgehoben werden. Diese Erscheinung allein sollte genügen zur Nachweisung des Bedürfnisses, daß an der Stelle des vom Bundesrathe betretenen Wegs der Revision einzelner Abschnitte und Artikel und der Erlassung von Partialgesetzen eine allgemeine Revision in Form eines systematisch angelegten und möglichst umfassenden organischen Gesetzes über das schweizerische Postwesen angebahnt werde.

Unter administrativen Gesichtspunkten, die den im Vorgehenden entwickelten nahe verwandt sind, ist auch schon wiederholt eine weiter gehende Verschmelzung des Post- und Telegraphendienstes namentlich hinsichtlich der Verwaltung und des Inspektorats postulirt worden. Jede Reform in dieser Richtung würde auch auf die eben behandelte Frage der Form der im Fluß begriffenen Gesetzesrevision ihren Einfluß ausüben und es ist daher unerläßlich, die Erörterung dieser Frage mit derjenigen der vorhergehenden zu verbinden. Wie schon früher (unterm 1. Juli 1864), so beantragt auch jetzt wieder (7 April 1875) der Bundesrath, den Postulaten für weiter gehende Verschmelzung keine weitere Folge zu geben. Die Ungunst der Verhältnisse hat die Kommission verhindert, den Vorsatz auszuführen,

in der Bundesstadt selbst unter Assistenz des Postdepartements und unter Benutzung seiner Hilfsquellen, namentlich auch der sachbezüglichen Einrichtungen und Ermittlungen ausländischer Administrationen, die ganze Frage selbst näher zu prüfen. Wäre dies nicht unausgeführt geblieben, so hätte sich unzweifelhaft ergeben müssen, daß mehrere in der Botschaft des Bundesraths vom 7. April 1875 zum Zwecke der Widerlegung der administrativen Zweckmäßigkeit aufgeführte Angaben entweder damals schon nicht aus ganz zuverlässigen Quellen entnommen gewesen sein müssen oder daß sie seither aufgehört haben, Beweiskraft für die daraus gezogenen Schlüsse zu besitzen, vielmehr die angerufenen Verhältnisse sich zu Argumenten für das Gegentheil verwandelt haben. Dies ist z. B. der Fall mit der Angabe, daß die auswärtigen Staaten eine solche Verschmelzung gleichfalls verworfen haben. Aus den Protokollen der Telegraphenkonferenz in St. Petersburg geht hervor, daß nicht nur der berühmte Herr Stephan, sondern auch andere Delegirte ihre Kreditive als Direktoren des Post- und Telegraphenwesens der betreffenden Staaten ausgestellt erhalten hatten. Abgesehen hievon scheint uns der in der Botschaft des Bundesrathes für Widerlegung der Zweckmäßigkeit der Verschmelzung gewählte Ausgangspunkt „daß die beiden Verwaltungszweige „nichts als den Zweck“ gemein haben“, den Keim begründeter Zweifel gegen die Haltbarkeit der weiter entwickelten Argumentation in sich zu schließen. Denn die Norm, daß identische oder auch nur verwandte Zwecke einheitlich, durch eine und dieselbe Organisation anzustreben und daß parallel getrennte Organisationen für den nämlichen Zweck unwirtschaftlich seien und störend wirken, ist eine allgemein gültige, und eine Ursache, warum sie auf dem in Frage liegenden Gebiet ausnahmsweise nicht zutreffen sollte, ist nicht angegeben und auch uns zu ermitteln nicht gelungen.

Daß die Technik der Telegraphie, soweit sie für eine Generaldirektion in Frage kommt, eine in dem Grade kapitale Aufgabe sei, um die ganze Lebenssphäre eines gebildeten Mannes zu beanspruchen, ist eine Behauptung, durch die sich nur diejenigen täuschen lassen, denen diese Technik gänzlich unbekannt ist; vielmehr erhält es sich damit so, daß eine für Administration im großen Styl befähigte Persönlichkeit sich derselben leichter Hand zu versichern im Stande ist. Daß übrigens in einer Organisation, die dem Begriff dieses Wortes nicht zuwiderläuft, auch eine ganz disparate und schwierige Technik sich in einer leitenden Hand harmonisch zu einem Zweck verbindet, scheint bei Abfassung des Gutachtens, das der Botschaft vom 7. April 1875 zu Grunde liegt, übersehen worden zu sein. Wie es ein Merkmal unentwickelter Zustände ist, daß administrative

Zwecke in separate Aufgaben zersplittert und in separaten Kreisen von ungenügend ausgerüsteten Organen mangelhaft gelöst werden, so ist es ein Vorzug höherer Bildung und wirthschaftlicher und politischer Einsicht, daß verwandte Zwecke von großartiger konstruirter Organisation unter Leitung gesteigerter Intelligenz und rationeller Auswahl der ihr zu Gebote stehenden reichern Hülfsmittel die gleiche Aufgabe mit geringerm Aufwand und besser lösen. Die Möglichkeit, zu dieser höhern Stufe zu gelangen, wird oft erschwert durch individualistische Regungen, von denen sich aber eine aufgeklärte Staatsverwaltung nicht sollte irre machen lassen; wer dieselben nicht einem höhern Zwecke zum Opfer zu bringen vermag, sollte eben seine Kräfte anderswo als im Staatsdienst zur Verwendung bringen.

Wenn zu Gunsten der Argumentation des bundesrätlichen Berichts die allerdings sehr wahrscheinliche Supposition geltend gemacht werden will, daß derselbe die Anschauungen der Centraltelegraphenverwaltung repräsentire und folglich auf Experienz begründeten Anspruch machen könne, so wird dies entkräftet durch das Gutachten eines höhern Telegraphenbeamten, welches, wie uns scheinen will, in überzeugender Weise die Richtigkeit des Standpunktes der Kommission bestätigt. (Vergl. die zu den Akten gelegte Beilage.)

Die Kommission gelangt daher zu folgenden Schlußfolgerungen :

I. Nachdem allseitige Uebereinstimmung darüber eingetreten ist, daß eine umfassende Reorganisation der Postverwaltung dringendes Bedürfniß sei, soll die Vornahme dieser Arbeit unter dem Gesichtspunkt erfolgen, daß sie die gesammte Postverwaltung in einheitlich systematischer Form umfassen soll.

II. Dieser Arbeit vorgängig soll auf Grundlage einer umfassenden die sachbezügliche Gesetzgebung des Auslands einschließenden Enquête die Frage entschieden werden, ob nicht eine weiter gehende Verschmelzung der Telegraphenverwaltung mit der Postverwaltung zweckmäßig sei.

III. In Gewärtigung der in Disp. I in Aussicht genommenen umfassenden und einheitlichen Organisation der Postverwaltung und des in Disp. II vorgesehenen prinzipiellen Entscheides soll die theilweise Revision und Ergänzung der Gesetzgebung über die Post- und Telegraphenverwaltung auf das Unentbehrlichste beschränkt werden.

Auf die diese beiden Verwaltungsgebiete beschlagenden Verhandlungsgegenstände:

Bundesgesetz über das Postregal (20. Juni 1874, Antrag der Kommission des Ständeraths 24. Juni 1875).

Bericht des Bundesraths über Verschmelzung des Post- und Telegraphendienstes (7. April 1875).

Vorschläge zur Verbesserung der Telegraphenlinien (vom 6. September 1875).

Botschaft des Bundesrathes betreffend die Organisation der Postverwaltung vom 6. September 1875 (Besetzung der Oberpostdirektorstelle).

soll daher zur Zeit nicht eingetreten werden, wobei in Bezug auf den letzten, betreffend Wiederbesetzung der Oberpostdirektorstelle, noch die Erwägung maßgebend ist, daß diese Beamtung in dem in Kraft bestehenden Gesetz über die Organisation der Postverwaltung bereits creirt ist und daher der Bundesrath freie Hand hat, dieselbe zu besetzen, sobald er es für zweckmäßig erachtet.

IV. Dagegen wird die Kommission ohne Verzug auf die Berathung des Gesetzentwurfes betreffend die Posttaxen (vom 28. Febr. 1876) eintreten und dem Ständerath sachbezüglichen Bericht und Antrag hinterbringen.

Bern, 6. März 1876.

Namens der ständeräthlichen Kommission,

Der Berichterstatter :

**Dr. J. Sulzer.**

Mitglieder der Kommission :

Kappeler (nach Demmission von Sulzer).  
 Bodenheimer.  
 Russenberger.  
 Herzog.  
 Vigier.  
 Jenny.  
 Cornaz.

---

## **Bericht der Kommission des Ständerathes, betreffend die Frage der Revision der Gesetzgebung über die Post- und Telegraphenverwaltung. (Vom 6. März 1876.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1876
Date	
Data	
Seite	676-683
Page	
Pagina	
Ref. No	10 009 017

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.