

Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Eingabe des Zentralkomitees der schweizerischen Schulmuseen betreffend Portofreiheit.

(Vom 10. September 1918.)

Das Zentralkomitee der schweizerischen Schulmuseen hat am 25. Mai 1918 gegen unsern in der Beilage abgedruckten Entscheid vom 21. November 1917 betreffend Portofreiheit der Schulmuseen eine als „staatsrechtlicher Rekurs“ bezeichnete Eingabe an die Bundesversammlung gerichtet. Diese schliesst mit dem Begehren, „dass Art. 36 der Betriebsordnung, der gegen die Schulmuseen gerichtet ist, und 31, lit. 64, welcher den grössten Teil der Lehrerschaft von der Portofreiheit ausschliesst, aufgehoben und ersetzt werden durch Bestimmungen, welche den Bedürfnissen der Schule und den frühern Vorschriften des Bundesrates entsprechen.“

Wir sind der Ansicht, dass Ihre hohe Versammlung wegen Inkompetenz auf die materielle Behandlung der Eingabe als Beschwerde nicht eintreten kann.

Nach Art. 178, Ziff. 1, und Art. 190 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ist eine der Voraussetzungen des staatsrechtlichen Beschwerdeverfahrens, dass der Rekurs „gegen kantonale Verfügungen und Erlasse“ gerichtet ist. Die Verfügung, über die der Bundesrat am 21. November 1917 als Rekursinstanz entschieden hat, ging nun aber von der Oberpostdirektion, mithin nicht von einer kantonalen Stelle aus. Daraus ergibt sich, dass der Beschluss des Bundesrates in dieser Sache nicht den Charakter eines Entscheides im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren hat, und dass er nicht nach Art. 192 des genannten Bundesgesetzes an die Bundesversammlung weitergezogen werden kann (vgl. Salis, Bundesrecht, II, S. 5—8, Burkhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 743 ff., und Bericht des Bundesrates vom 7. Juli 1913 im Bundesblatt 1913,

III, S. 774 ff.). Unter diesen Umständen ist es nicht erforderlich, festzustellen, ob die 60-tägige Rekursfrist im vorliegenden Falle eingehalten worden ist.

Aber auch dann, wenn man die vorliegende Eingabe als verwaltungsrechtliche Beschwerde (vgl. Art. 103 B. V. und Art. 23 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914) betrachtet, mangelt der Bundesversammlung die Kompetenz zu deren Behandlung. Gegen verwaltungsrechtliche Entscheide des Bundesrates gibt es nur dann ein Rechtsmittel, wenn die Bundesgesetzgebung ein solches vorsieht (vgl. Bundesblatt 1911, V, S. 329). Auf dem Rechtsgebiete nun aber, das hier in Frage steht, ist die Weiterziehung von bundesrätlichen Entscheiden an die Bundesversammlung nicht nur nicht vorgesehen, sondern — wenn Art. 70 des Postgesetzes vom 5. April 1910 die „oberste“ Leitung des Postwesens in die Hand des Bundesrates legt — ausgeschlossen.

Wir beantragen also, auf die vorliegende Eingabe als Beschwerde nicht einzutreten.

Genehmigen Sie die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 10. September 1918.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Vizepräsident:
Müller.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:
Schatzmann.

Beilage:

Bundesratsbeschluss*) vom 21. November 1917 über die Beschwerde der Vereinigung der schweizerischen Schulumuseen betreffend Portofreiheit.

*) In Briefform.

Herrn E. Lüthi, Direktor des schweizerischen Schulmuseums
in Bern, für sich und zuhanden der Mitunterzeichner.

Hochgeehrter Herr!

Mit Schreiben vom 26. Oktober 1917 übermittelten Sie im Auftrage der Union der schweizerischen Schulmuseen dem Postdepartement ein an den Bundesrat gerichtetes und von den Vorstehern der schweizerischen Schulmuseen unterzeichnetes Memorial, worin die bestehenden Vorschriften über die Portofreiheit der Schulmuseen einer Kritik unterzogen werden und das am Schlusse folgendes Gesuch enthält:

- „1. dass sämtliche schweizerische Schulmuseen in der Portofreiheit gleich behandelt werden;
2. dass die Portofreiheit für den Ausleihverkehr hergestellt und erweitert werde bis auf 5 kg Gewicht per Sendung, weil wir Modelle, Apparate und geographische Karten ausleihen von über 2 kg Gewicht. Wir beschränken uns auf diese 5 kg, weil sie das Maximalgewicht der eidgenössischen Post ist.“

Zur Begründung dieses Gesuches führen Sie eine Anzahl von Argumenten ins Feld, die dartun sollen, dass eine ausgedehnte Portofreiheit für die Schulmuseen eine Lebensbedingung sei, und dass weder die vom Bundesrat erlassene Postordnung, noch die Reglemente der Postverwaltung, worunter Sie insbesondere die Betriebsanleitung für die schweizerischen Poststellen verstehen, diesem Umstand genügend Rechnung tragen, obschon das Postgesetz eine bessere Berücksichtigung der Schulmuseen zulasse. Im weitern stellen Sie die Behauptung auf, die schweizerische Postverwaltung schaffe zweierlei Recht dadurch, dass die schweizerischen Schulmuseen bezüglich der Portofreiheit nicht alle gleichgestellt seien. Insbesondere beklagen Sie sich darüber, dass eine Eingabe des schweizerischen Schulmuseums in Bern betreffend Bewilligung der Portofreiheit von der Oberpostdirektion abschlägig beschieden worden sei.

Die Prüfung der hauptsächlichen Argumente Ihres Memorials führt zu folgendem Ergebnis:

Es wird nicht in Abrede gestellt, dass die Schulmuseen dem Schulunterricht grosse Dienste leisten und namentlich den Anschauungsunterricht fördern können. Der Bund hat daher gegenüber den Schulmuseen von jeher eine wohlwollende Haltung eingenommen. Es ist aber ein Irrtum, zu glauben, dass die Portofreiheit für den Bestand und das Gedeihen der Schulmuseen unumgänglich nötig sei. Das Verkehrsmittel der Post als solches ist den

Schulmuseen allerdings ein notwendiges Bedürfnis, weil es erst die Möglichkeit schafft, die Unterrichtsgegenstände der Schulmuseen allen Schulen leicht zugänglich zu machen. Die Portofreiheitsfrage ist hier von bloss sekundärer Bedeutung; sie kann am besten mit folgender Frage erläutert werden: Wer soll die Kosten des Ausleihverkehrs der Schulmuseen tragen, die Schulmuseen oder die Postverwaltung? Die Portofreiheitsfrage ist also in der Hauptsache eine finanzielle, die nach Massgabe der bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen beantwortet werden muss.

Aus Art. 57 des Postgesetzes leiten Sie nun ab, dass die Sendungen der Schulmuseen ohne weiteres portofreiheitsberechtigt seien, weil sie im Interesse der Schule gemacht werden. Diese Auslegung ist eine irrthümliche, weil sie den Art. 56 des Postgesetzes nicht berücksichtigt. Die erste Voraussetzung jeder Portofreiheitsberechtigung besteht darin, dass die Person oder die Amtsstelle, die Taxfreiheit beansprucht, gemäss Art. 56 des Postgesetzes ein Recht auf Portofreiheit hat. Der nach Art. 56 des Postgesetzes Portofreiheitsberechtigte hat aber nicht für alle, sondern nur für gewisse Sendungen Portofreiheit. Art. 57 des Postgesetzes hat im Verhältnis zu Art. 56 lediglich eine erklärende und einschränkende Bedeutung. Zuerst ist also festzustellen, ob ein Schulmuseum gemäss Art. 56 portofreiheitsberechtigt ist. Muss dies verneint werden, so fällt Art. 57 für den besondern Fall überhaupt ausser Betracht.

Als portofreiheitsberechtigt sind nun in Art. 56 von den eigentlichen Schulbehörden bloss die Aufsichtsbehörden der öffentlichen Schulen angeführt. Da die Schulmuseen keine Aufsichtsbehörden sind, kann die betreffende Bestimmung auf sie nicht angewendet werden. Es kann sich also nur noch fragen, ob die Schulmuseen als Amtsstellen, d. h. Anstalten der Kantone, Bezirke, Kreise oder Gemeinden, einen Anspruch auf Taxfreiheit besitzen. Die Postverwaltung hat diese Frage, soweit es sich um Schulausstellungen handelt, teilweise bejaht und demgemäss in Ziffer 36 von § 54 der Betriebsanleitung für die schweizerischen Poststellen die Vorschrift aufgestellt, dass Schulausstellungen mit der Eigenschaft einer kantonalen Anstalt und ohne Erwerbzweck für die in Amtssachen ausgehenden Briefschaften Portofreiheit geniessen, während die privaten Schulausstellungen davon ausgeschlossen sind. Die vorgenannte Bestimmung der Betriebsanleitung enthält auch die Wegleitung, der Umstand, dass Schulausstellungen vom Staate unterstützt werden und dass dieser in der Direktion Vertreter habe, genüge nicht, um der Anstalt die Eigenschaft einer Staatsanstalt zu verleihen. Diese Bestimmung kann nach dem Vorausgesagten nicht als unrichtig bezeichnet

werden. Es ist namentlich darauf hinzuweisen, dass ähnliche Verhältnisse noch auf manchen Gebieten bestehen, so z. B. gerade im Schulwesen, wo die nicht staatlichen Aufsichtsorgane der Privatschulen auch keine Portofreiheit geniessen, obschon der Unterricht in der Privatschule in der Hauptsache das nämliche Ziel hat, wie der Unterricht in der Staatsschule. Irgendwo muss bei der Portofreiheit die Grenze gezogen sein, und die Unterscheidung zwischen Staats- und Privatanstalt bietet dafür den besten Anhaltspunkt. Es darf auch nicht ausser acht gelassen werden, dass die Portofreiheit ein Privileg ist. Das richtig verstandene Streben nach Rechtsgleichheit, auf die Sie sich berufen, besteht nun aber offenbar nicht in der weitem Ausdehnung, sondern in der möglichsten Einschränkung oder Abschaffung dieses Privilegs.

Ähnlich verhält es sich bezüglich der von Ihnen verlangten Ausdehnung der Portofreiheit auf den Ausleihverkehr und der Erhöhung der Gewichtsgrenze auf 5 kg. Die Portofreiheit des Ausleihverkehrs würde die Taxfreiheit der aus- und eingehenden Ausleihgegenstände bedeuten. Gemäss Art. 56 des Postgesetzes ist aber die Portofreiheit aller Amtsstellen, Behörden (und daher auch der Anstalten) auf die ausgehenden Sendungen beschränkt. Ebenso ist das Höchstgewicht dieser Sendungen auf 2 kg festgesetzt. Ihre Begehren laufen also wesentlich darauf hinaus, eine im Gesetz nicht vorgesehene Ausnahme-stellung zu erhalten. Die Postverwaltung ist aber nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, das Gesetz zu beobachten und Gesuchen entgegenzutreten, die mit den Gesetzen nicht vereinbar sind. Sie muss daher in jedem einzelnen Fall prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Portofreiheitsbewilligung beim Gesuchsteller vorhanden und ob ferner die Begehren überhaupt gesetzlich zulässig sind. Aus diesem Grunde geht es nicht an, allen schweizerischen Schulmuseen ohne nähere Prüfung Portofreiheit zuzugestehen und die Taxvergünstigungen in dem von Ihnen verlangten Sinn auszudehnen. Zu Unrecht bemängeln Sie die Bestimmung in Ziffer 38 von § 54 der mehrerwähnten Betriebsanleitung; denn die dort erwähnte Portofreiheit bezieht sich auf kantonale Schulbücherdepots und Lehrmittelexpeditionen, die die Eigenschaft einer kantonalen Amtsstelle, ohne Erwerbszwecke, besitzen. Es wird Ihnen ferner schwer fallen, Ihre Behauptung zu beweisen, dass die Post die Lehrer nicht als Beamte anerkenne. Es gibt noch viele andere Beamte als die Lehrer, die keine Portofreiheit geniessen. Die Postverwaltung mutet den Lehrern gar nicht zu, die Portokosten aus ihrer Tasche zu bezahlen; die Lehrer haben sich diesbezüglich nicht mit der Post, sondern mit den Gemeinde- oder Kantonsbehörden auseinanderzusetzen.

Ihr Memorial stützt sich auf die historische Entwicklung der Portofreiheit. Sie behaupten hier einerseits, die heutige Post gehe hinter die Errungenschaften der alten Eidgenossenschaft zurück, und anderseits sagen Sie, die Vorschriften der Postverwaltung über die Portofreiheit erinnern lebhaft an die alte Eidgenossenschaft. Jedenfalls beweist Ihre Bezugnahme auf die Fischersche Post nichts für die von der eidgenössischen Post im Jahr 1849 übernommene Verpflichtung in Sachen der Portofreiheit; denn die Fischersche Post hat ihre Tätigkeit bereits im Jahre 1832 eingestellt und war überhaupt keine Regiepost, sondern eine Postpacht. *Tatsache ist dagegen, dass die Portofreiheit unter den kantonalen Verwaltungen bei weitem nicht die Ausdehnung hatte, die sie jetzt angenommen hat, und dass das erste eidgenössische Posttaxengesetz von 1849 Portofreiheit in weit geringerem Masse vorsah als das heute geltende Postgesetz.* Jedenfalls ist der Hinweis auf die kantonalen Postverhältnisse bezüglich der Portofreiheit der Schulmuseen nicht von durchschlagender Beweiskraft. Gerade unter der Bundespost hat die Portofreiheit infolge der stets wachsenden Begehrlichkeit eine Ausdehnung angenommen, die bei den Bundesbehörden und vielen einsichtigen Bürgern das Bestreben wachrief, diese ungesunde Einrichtung abzuschaffen. Wohl ist es richtig, dass die Post die Strassen benutzt, damit sie ihrer Aufgabe, dem Lande als Verkehrsanstalt zu dienen, genügen kann. Sie haben aber offenbar nicht bedacht, dass der Postdienst in den abgelegenen Land- und Berggegenden, wo die Strassen verhältnismässig am meisten Kosten verursachen, gar nicht rentiert und dass diese Landesteile in der Regel froh sind, der Post eine gute Strasse zur Verfügung stellen zu können, um eine bessere Postverbindung zu erhalten. Der Bund richtet den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für ihre internationalen Alpenstrassen übrigens eine jährliche Unterstützung von Fr. 530,000 aus gemäss Art. 30 der Bundesverfassung.

Der durch die Bundesverfassung von 1874 herbeigeführte Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen hat den letztern die Militärlasten abgenommen, und es hätte sich daher vollauf gerechtfertigt, schon bei diesem Anlass die Portofreiheit abzuschaffen. Bei den Revisionsverhandlungen für den Entwurf von 1872 ist auch davon die Rede gewesen. Es sei diesbezüglich auch auf die Ausführungen verwiesen, die in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, vom 20. August 1915, betreffend Einschränkung der Portofreiheit enthalten sind (Bundesblatt 1915, III, 131).

Der Hinweis auf ausländische Verhältnisse, die Ihnen vorbildlich zu sein scheinen, ist für unsere Einrichtungen nicht ohne

weiteres massgebend. Kein anderes Land kennt übrigens eine so ausgedehnte Portofreiheit, wie wir sie in der Schweiz haben. Die Postverwaltung weiss auch sehr wohl und bedauert am meisten, dass unsere Portofreiheitsvorschriften weitläufig und kompliziert sind. Die Ursache liegt aber nicht bei der Postverwaltung, sondern im staatsrechtlichen Aufbau des schweizerischen Bundesstaates. Die genannten Vorschriften müssen sich den verschiedenen Verhältnissen in 25 Kantonen und in der Bundesverwaltung, also zusammen in 26 Rechtsgebieten, anpassen. Die schweizerische Postverwaltung hegt starke Zweifel, dass es einer ausländischen Postverwaltung gelingen würde, die hierfür nötigen Bestimmungen auf 3 gewöhnlichen Druckseiten unterzubringen.

Sie berühren auch die den Internierten gewährte Portofreiheit. Die Postverwaltung weiss am besten, dass sie durch die Portofreiheit zugunsten von Kriegsgefangenen stark belastet wird. Es handelt sich hier aber um Verpflichtungen, die in internationalen Verträgen (Art. 11, § 4, des Weltpostvertrages und Art. 14 der Haager Landkriegsordnung) ausdrücklich festgelegt sind. Trotzdem hat sie bereits Schritte getan, damit ihr diese vertraglichen Lasten von den kriegführenden Staaten, wenn möglich, teilweise abgenommen werden. Auch bezüglich der Interniertenbibliothek in Lausanne hat die Oberpostdirektion unterm 3. Oktober 1917 verfügt, dass für gewisse Sendungen die Taxe zu beziehen ist.

Die Post arbeitet auf allen Gebieten der stets überhandnehmenden Begehrlichkeit nach Portofreiheit entgegen. Sie ist genötigt, das zu tun, wenn ihr Betrieb wieder einigermassen die Selbstkosten decken soll. Sie wehrt sich dagegen, dass man von ihr Gratisdienste verlangt, zu denen sie nicht verpflichtet ist. Es ist ihr aber nie eingefallen, den Schulmuseen entgegenzuarbeiten oder Hand auf die ihnen zufallenden freiwilligen Beiträge zu legen, wie Sie behaupten. Die Post könnte ebensogut erklären, mit der Portofreiheit werde ihr entgegengearbeitet. Sie ist froh, wenn die Schulmuseen ihr möglichst viele taxpflichtige Postsendungen zur Beförderung übergeben, damit sie der Schule dienen kann.

Gerade der Umstand, dass auch die Schulmuseen beträchtliche Bundesbeiträge beziehen, spricht dagegen, dass die Bundespost auch noch Portofreiheit gewähre. Wo Unterstützung nötig ist, geschieht dies am besten auf dem Weg der Subventionierung, weil man hier genau weiss, was man gibt, während dies bei der Portofreiheit, mit der auch ein grosser Missbrauch getrieben wird, wie die Post täglich feststellen kann, nicht der Fall ist.

Was schliesslich die Eingabe des schweizerischen Schulmuseums in Bern anbetrifft, die von der Oberpostdirektion abschlägig beantwortet wurde, so kann der bezügliche Entscheid nicht als unrichtig bezeichnet werden, weil die genannte Anstalt, im Gegensatz z. B. zur bernischen Hochschule, tatsächlich keine eigentliche Staatsanstalt ist. Auch der Vergleich mit dem bernischen historischen Museum ist nicht zutreffend, weil letzteres ausschliesslich der Leitung und Verwaltung von Vertretern von Staat und Gemeinden unterstellt ist, während beim Schulmuseum in Bern in der Leitung auch dessen Unterstützungsverein vertreten ist. Die Behauptung, die Oberpostdirektion habe eine bezügliche Eingabe der bernischen Erziehungsdirektion vom 9. Mai 1917 unbeantwortet gelassen, ist unrichtig. Das in Betracht fallende Schriftstück war an die Kreispostdirektion Bern gerichtet und enthielt eine von letzterer zur Prüfung der ihr überwiesenen Eingabe verlangte Auskunft, mit der allerdings eine Unterstützung dieser Eingabe verbunden war. Da letztere von der Oberpostdirektion zuhanden des Präsidenten des schweizerischen Schulmuseums in Bern, Herrn E. Lüthi, direkt beantwortet wurde, hielt die Kreispostdirektion Bern eine besondere Benachrichtigung der bernischen Unterrichtsdirektion für überflüssig. Sie ist indessen angewiesen worden, die letztgenannte Behörde aufzuklären. Was das Schulmuseum in Freiburg anbetrifft, so ist die Portofreiheitsberechtigung dieser Anstalt, auf die sich die Eingabe des Schulmuseums in Bern stützte, geprüft worden. Da sich in der Tat ergab, dass die Organisation beider Anstalten gleichartig war, wurde dem Schulmuseum in Freiburg die Portofreiheit, die es übrigens gemäss einer Auskunft seines Direktors nicht benutzt hatte, bereits am 26. Juni 1917 entzogen. Die Postverwaltung wird sich auch ferner angelegen sein lassen, alle Gesuche gewissenhaft zu prüfen. Sie muss dabei aber in erster Linie die gesetzlichen Vorschriften berücksichtigen.

Bis die Portofreiheitsfrage endgültig abgeklärt ist, muss es der Bundesrat ablehnen, auf diesem Gebiet eine Ausdehnung der bestehenden Bestimmungen eintreten zu lassen oder gutzuheissen. Der Bundesrat kann daher, bei aller Anerkennung der nützlichen Tätigkeit der Schulmuseen, auf Ihr Gesuch nicht eintreten, wovon Sie hiermit auch zuhanden der Mitunterzeichner des Memorials Kenntnis erhalten.



**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Eingabe des Zentralkomitees
der schweizerischen Schulumuseen betreffend Portofreiheit. (Vom 10. September 1918.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	933
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1918
Date	
Data	
Seite	609-616
Page	
Pagina	
Ref. No	10 026 867

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.