



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

LX 8. Okt. 92 10

o.191-193 - PFD

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Bern, 7.10.92

An die Generaldirektion der PTT
Allgemeine Rechtsabteilung

CEPT-Reform

Sehr geehrte Damen und Herren
Sehr geehrte Frau Meylan

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 13. Juli d.J. und unsere erste Antwort vom 24. August 1992. Nachdem ein Mitarbeiter unserer Direktion an der Plenarversammlung in Athen teilgenommen hat und dort in Gesprächen mit Mitgliedern der die Reform vorbereitenden Arbeitsgruppe verschiedene Fragen abklären konnte, sind wir nun in der Lage, mit beiliegendem Rechtsgutachten fundierter und umfassender zu den staats- und völkerrechtlichen Aspekten der CEPT-Reform Stellung zu nehmen. Das Gutachten gelangt zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Reform der CEPT-Statuten ist durch den Beschluss der Athener Plenarversammlung vom 7.9.92 rechtsgültig zustande gekommen; es sind keine weiteren Schritte seitens der Schweiz mehr erforderlich.
2. In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass bereits die ursprüngliche CEPT-Vereinbarung von 1959 ein völkerrechtlicher Vertrag ist, welcher nicht nur die PTT, sondern auch die Eidgenossenschaft bindet. Dieser Vertrag hätte deshalb seinerzeit im Grunde durch die Bundesversammlung oder zumindest den Bundesrat genehmigt werden müssen, was nach unseren Erkenntnissen nicht geschehen ist. Angesichts der fortbestehenden Gültigkeit und Bedeutung der Vereinbarung schiene es uns deshalb angezeigt, die soeben erfolgte Revision zum Anlass zu nehmen, um Bundesrat und Bundesversammlung von den seit 1959 bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Eidgenossenschaft und dem Inhalt der erfolgten Reform Kenntnis zu geben. Wir schlagen hiezu vor, im nächsten Geschäftsbericht des Bundesrates zu erwähnen, dass die CEPT-

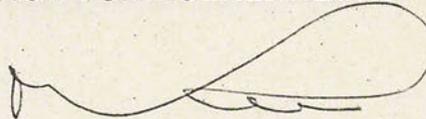


Vereinbarung, welche die PTT-Verwaltung im Jahre 1959 für die Schweiz unterzeichnet habe, an der 15. ordentlichen Vollversammlung in Athen rechtsgültig revidiert worden sei, und auf die wichtigsten Tätigkeitsbereiche der Konferenz und die wichtigsten Revisionspunkte (Reduktion auf eine Vereinigung der Regulierer, Beizug der EG-Kommission), ebenso wie auf den Umstand, dass die Schweiz neu auch durch das Bundesamt für Kommunikation vertreten wird, zu verweisen.

3. Zur Frage einer nachträglichen Publikation der Vereinbarung wäre die Bundeskanzlei zu konsultieren.
4. Nachdem die CEPT nunmehr ausschliesslich eine Vereinigung der eindeutig hoheitliche Funktionen wahrnehmenden Regulierer geworden ist, und diese Funktionen in der Schweiz teils vom BAKom und teils von den PTT wahrgenommen werden, scheint es uns angebracht, dass inskünftig der Bundesrat die schweizerische Delegation für die CEPT-Versammlungen bestimmt.
5. Die neu geschaffenen Vereinigungen für den operationellen Telekommunikations- und Postbereich unterstehen dem belgischen Landesrecht und binden somit nur die PTT, nicht aber die Eidgenossenschaft.
6. Die Charta über die Kommission der Postbankbetreiber (CSFPE), die sich als Engerer Verein im Rahmen des Weltpostvereins konstituieren will, untersteht hingegen dem Völkerrecht und bindet damit die Eidgenossenschaft. Immerhin erfüllt sie die an einen Bagatellvertrag gestellten Anforderungen und kann deshalb im sog. vereinfachten Verfahren vom Bundesrat genehmigt werden. Vor einer Ratifikation der Charta durch die Schweiz wäre somit per Antrag des zuständigen EVED die Genehmigung des Bundesrates einzuholen. Schliesslich wäre die Ratifikation der Charta im nächsten Geschäftsbericht zuhanden der Räte zu erwähnen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben zu dienen und verbleiben hochachtungsvoll

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT



M. Krafft

LX 8. Okt. 92 10

Beilage erwähnt

Kopie mit Beilage geht an:

- Bundeskanzlei (mit besonderem Verweis auf Punkt 3)
- Bundesamt für Kommunikation, Biel
- Bundesamt für Justiz
- KT
- GT
- VDF
- HEC
- BT
- GAM
- ZEV

LX 8. Okt. 92 10

DIREKTION FÜR VÖLKERRECHT

o.191-193 - PFD

Bern, 7.10.92

Rechtsgutachten zur Reform der CEPT

1. Allgemeines

1.1. Das "Arrangement instituant la Conférence européenne des administrations des PTT" vom 26. Juni 1959

Die CEPT wurde auf Initiative der schweizerischen PTT am 26. Juni 1959 in Montreux als Vereinigung von 23 Post- und Telekommunikationsverwaltungen der westeuropäischen Staaten und Jugoslawiens ins Leben gerufen. Die Rechtsnatur des Uebereinkommens scheint damals zumindest in der Schweiz nicht Gegenstand von Diskussionen gewesen zu sein. Soweit sich dies noch eruieren lässt, haben die PTT, welche als öffentlichrechtliche Anstalt eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen¹ in eigenem Namen unterzeichnet, ohne eine Ermächtigung durch den Bundesrat einzuholen. Im Geschäftsbericht des Bundesrates von 1959² wird das Zustandekommen des "Arrangement" und dessen "Ratifikation" durch 18 Post- und Fernmeldeverwaltungen zwar vermeldet; eine Ratifikation durch die schweizerische PTT und eine allfällige diesbezügliche Ermächtigung durch den Bundesrat wird indessen nicht erwähnt.

In anderen Staaten, insbesondere jenen, deren Post- und Telekommunikationsbetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeit besaßen, sondern der allgemeinen zentralstaatlichen Verwaltung angehörten (Frankreich und Norwegen z.B.) wurde nach Aussage von deren Vertretern in Athen die Vereinbarung von Anfang an als sog. "Verwaltungsabkommen" betrachtet, wobei man anscheinend davon ausging, dass sie mit ihrer Unterschrift ihre Staaten verpflichteten.

1.2. Die Reform von 1991/92

Im Jahre 1959 hatten die Betreiber der Post und der Telekommunikationsnetze noch in sämtlichen CEPT-Staaten auch die diesbezüglichen regulierenden Funktionen inne. Eine Trennung in einzelnen Staaten erfolgte erstmals im vergangenen Jahr-

¹ vgl. PTT-Organisationsgesetz Art. 1, SR 781.0

² S 541f.

zehnt, einerseits aufgrund der Direktiven der EG und andererseits im Hinblick auf eine allfällige Privatisierung der Betreiber. Die CEPT trug den neuen Gegebenheiten auf pragmatische Weise Rechnung, indem sie es akzeptierte, dass verschiedene Staaten durch die Betreiber einerseits und die Regulierer andererseits, meist Ministerien der Zentralregierung, vertreten waren (Bsp. Frankreich und Deutschland).

Auf Betreiben der EG-Staaten und gegen den anfänglichen Widerstand der schweizerischen Delegation beschloss die ausserordentliche CEPT-Versammlung vom 27. September 1991 in Rhodos eine Trennung von Betreibern und Regulierern auch auf der Ebene der europäischen Zusammenarbeit.³ Man war sich bewusst, dass die neue Vereinigung der Regulierer als Vereinigung von Trägern von Hoheitsrechten, in aller Regel Ministerien der Zentralregierungen, im Grunde durch einen neuen Staatsvertrag zu begründen wäre, scheute jedoch vor dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand zurück. Als pragmatische Lösung suchte man die Reform auf dem Weg über eine Statutenänderung der CEPT gemäss Art. 12 zu bewerkstelligen. Aufgrund der Ueberlegung, dass schon bisher die die regulierende Funktion ausübenden Behörden in der CEPT mitgemacht hatten (s.o.), erachtete man ein solches Vorgehen als zulässig. Die Reform bedeutete aus dieser Sicht lediglich eine Einschränkung des Mandats der CEPT auf die Zusammenarbeit der Regulierer, welche es schon zuvor umfasst hatte. Das gewählte Vorgehen liess man durch eine Erklärung einer von Frankreich einberufenen Konferenz der zuständigen Minister der CEPT-Staaten vom 29. Juni 1992 absegnen.

Mit der Genehmigung durch zwei Drittel der Mitglieder an der Athener Konferenz tritt die Reform automatisch in Kraft, es bedarf keiner weiteren Ratifikation⁴; einem Mitglied, das mit der Reform nicht einverstanden wäre, bleibt nach der auf diese Statutenänderung noch anwendbaren alten Fassung der Vereinbarung einzig die Möglichkeit, das Uebereinkommen innert eines Monats statt der sonst geltenden sechs Monate zu kündigen.⁵ Mit der Revision wird diese Bestimmung gestrichen und die Kündigungsfrist generell auf 3 Monate gesenkt.

Es ist rein zufällig, dass im Fall der Schweiz die regulierende Funktion im Telekommunikationsbereich, vorläufig aber noch nicht im Postbereich, fast zeitgleich mit der

³ Die Schweiz war in Rhodos einzig durch die PTT vertreten. Die Delegation war durch die Generaldirektion der PTT ohne Konsultation oder Ermächtigung des Bundesrates ernannt worden und hatte von diesem auch keine Instruktionen eingeholt. Nachdem sie sich anscheinend zunächst gegen die Reform gewehrt hatte, verzichtete sie auf eine Mitarbeit in der zuständigen Arbeitsgruppe, welche in der Folge ausschliesslich aus EG-Staaten zusammengesetzt war. Das EDA wurde erst rund einen Monat vor der Athener Konferenz, welche den inzwischen bereits bereinigten Revisionsentwurf der Arbeitsgruppe absegnen sollte, kontaktiert (andere Aussenministerien, wie etwa dasjenige der Bundesrepublik, wurden dagegen frühzeitig bezüglich der aus landesrechtlicher Sicht zu befolgenden Modalitäten für die Statutenrevision konsultiert).

⁴ Art. 12 Abs. 3

⁵ Art. 13 Abs. 2

CEPT-Reform von den PTT auf das neugeschaffene Bundesamt für Kommunikation übergang. Im Gegensatz zum Eindruck, der im Schreiben der PTT-Generaldirektion vom 26. Juni 1959 an die Direktion für Völkerrecht erweckt wurde, bewirkt die Reform der CEPT-Statuten somit nur für die Schweiz und nicht generell einen Wechsel der "Vertragsparteien".

Für die Rechtsstellung des Bundesamts für Kommunikation ergeben sich aus dem Gesagten zwei Möglichkeiten: Man kann davon ausgehen, die PTT hätten mit ihrer Unterschrift von 1959 die Schweiz als Staat verpflichtet und es sei somit eine rein interne Angelegenheit der Schweiz, ob sie sich durch die PTT oder das Bundesamt für Kommunikation vertreten lasse. Will man dagegen annehmen, die PTT hätten nur für sich selbst, nicht aber für den schweizerischen Staat gehandelt, so müsste man das Bundesamt für Kommunikation als Rechtsnachfolgerin der PTT für den regulierenden Telekommunikationsbereich betrachten, wodurch dieses Vertragspartei würde. Da ein Bundesamt keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, ginge die Rechtsstellung der PTT für diesen Bereich somit auf die Eidgenossenschaft über.

2. Rechtsnatur der CEPT-Vereinbarung aus völkerrechtlicher Sicht

2.1. Vertragsparteien

Sämtliche dem Völkerrecht unterstehenden Abmachungen verpflichten Völkerrechtssubjekte, d.h. in erster Linie Staaten. Soweit besteht kein Unterschied zwischen Staatsverträgen und sog. Verwaltungsabkommen. Der Unterschied ist ein rein landesrechtlicher, insofern als letztere in einigen Staaten in einem vereinfachten Verfahren abgeschlossen werden können⁶

Organismen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Ministerien, Bundesämter) handeln gegen aussen stets im Namen ihres Staates und ihre Handlungen werden diesem Staat unmittelbar zugerechnet⁷. Auch Organismen mit eigener Rechtspersönlichkeit können ihren Heimatstaat völkerrechtlich verpflichten, namentlich wenn sie gegen aussen wie Staatsorgane auftreten und staatliche Aufgaben unter Inanspruchnahme

⁶ Gutachten der Sektion für Völkerrecht über die Kompetenz zum Abschluss Internationaler Verwaltungsabkommen in der Schweiz vom Dezember 1980, S. 2f., Gutachten der Justizabteilung des EJPD über die Beteiligung der Schweiz am Forschungsprogramm der EURATOM auf dem Gebiete der kontrollierten Kernfusion vom 9. März 1978, S. 2f., und zur Frage der Zuständigkeit für die Genehmigung des zwischen SBB und SNCF geschlossenen Betriebs- und Pachtvertrages Basel vom 8. Juli 1977, S. 2ff.

⁷ vgl. Gutachten der Sektion für Völkerrecht vom Dezember 1980, S. 29

hoheitlicher Gewalt ausüben⁸ "Der Staat kann sich seiner völkerrechtlichen Verantwortung nicht entziehen, indem er organisatorisch verselbständigte Anstalten oder Körperschaften vorschreibt", schreibt die Justizabteilung des EJPD, in einem Gutachten vom 21. November 1978 über die Verlängerung des Forschungsabkommens zur Untersuchung bestrahlter Lebensmittel⁹ Vereinbarungen solcher Organismen verpflichten ihre Heimatstaaten mangels ersichtlichen gegenteiligen Parteiwillens insbesondere dann nicht, wenn sie einer Landesrechtsordnung unterstellt werden.

Die Vereinbarung über die CEPT enthält keine Rechtswahlklausel. Sie enthält darüberhinaus nichts, was darauf hindeutete, dass sie einer andern Rechtsordnung als dem Völkerrecht unterstehen solle. Diese Auslegung kann sich auch darauf stützen, dass zumindest ein Teil der PTT-Verwaltungen, welche die ursprüngliche Vereinbarung unterzeichneten, unselbständige Verwaltungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit waren, welche durch ihre Handlungen in jedem Fall ihre Heimatstaaten verpflichteten. Andererseits waren andere Verwaltungen selbständig, einzelne nach den uns vorliegenden Angaben gar gemischtwirtschaftliche Betriebe.

Es ist nicht möglich, dass ein und derselben Vereinbarung je nach Vertragspartner ein anderer Rechtscharakter zugemessen wird. Um dem neueren Phänomen Rechnung zu tragen, dass insbesondere multilaterale Vereinbarungen, die nicht einem bestimmten Landesrecht unterstehen, immer häufiger zwischen staatlichen, halb- oder nichtstaatlichen Organismen abgeschlossen werden, und andererseits das Völkerrecht nur Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten regelt, hat die neuere Völkerrechtslehre Theorien entwickelt, gemäss denen solche Uebereinkünfte einem "transnationalen Recht"¹⁰, "Quasi-Völkerrecht"¹¹ oder "Privatvölkerrecht"¹² unterstehen bzw. "beschränkt völkerrechtliche Verträge"¹³ seien. Diese Theorien fanden indessen bisher keine allgemeine Anerkennung. Insbesondere waren sie im Jahre 1959 noch zu neu, als dass ernsthaft in Betracht käme, die Parteien hätten die Vereinbarung über die CEPT einer derartigen Rechtsordnung unterstellen wollen.

Für den völkerrechtlichen Charakter und damit die Verpflichtung der Heimatstaaten durch die ratifizierenden PTT-Verwaltungen spricht schliesslich der Umstand, dass diese Verwaltungen mit der Wahrnehmung der regulierenden Funktionen hoheitliche

⁸ vgl. oben erwähntes Gutachten der Justizabteilung von 1978, S. 4, ferner Gutachten der Sektion für Völkerrecht vom Dezember 1980, S. 28

⁹ S. 2

¹⁰ Jessup, *Transnational Law*, New Haven 1959

¹¹ Schwarzenberger, *International Law as applied by International Courts and Tribunals*, London 1957 I, S 578, vgl. auch den Schiedsentscheid von Pierre Cavin vom 15. März 1963 i.S. *Sapphire International Petroleum Ltd. v. National Iranian Oil Co.*, zitiert bei Müller/Wildhaber, *Praxis des Völkerrechts*, 2. Aufl. Bern 1982, S. 211f.

¹² Rengeling, *Privatvölkerrechtliche Verträge*, Berlin 1971

¹³ Böckstiegel, *Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen*, Frankfurt a.M. 1971, S. 303ff.

Befugnisse ausübten, welche dem Staat obliegen. Da sich die CEPT, wenn auch nur zweitrangig, von Anfang an auch mit regulierenden Fragen befasste, scheint es angezeigt, davon auszugehen, die Verwaltungen hätten mit Ihrer Unterschrift nicht nur sich selbst sondern ihre Heimatstaaten verpflichtet.

2.2. Vertragsinhalt

Grundsätzlich ist der Inhalt einer Abmachung nicht massgeblich dafür, ob ihr völkerrechtlicher Charakter zukommt oder nicht, so jedenfalls die Ansicht des weit überwiegenden Teils der Völkerrechtslehre.¹⁴ Allerdings kann der Vertragsinhalt gerade dann ein Abgrenzungskriterium werden, wenn die Völkerrechtssubjektivität der Vertragspartner umstritten ist oder wenn die Vertragspartner nur zum Teil Völkerrechtssubjektivität besitzen.¹⁵

Soweit in der Völkerrechtslehre der Vertragsinhalt zum Abgrenzungskriterium gemacht wird, wird stets zwischen hoheitlichen und nichthoheitlichen (privatrechtlichen, fiskalischen, kommerziellen) Verträgen unterschieden. Nicht notwendig ist insbesondere, dass die Verträge über eine gewisse politische Tragweite verfügen. Auch politisch irrelevante Verträge technischer Natur mit materiell geringer Tragweite unterstehen dem Völkerrecht und verpflichten die beteiligten Staaten. Immerhin müssen völkerrechtliche Verträge konkrete, wenn auch noch so geringfügige Rechtspflichten der Parteien begründen, wodurch sie sich von reinen Absichtserklärungen, Gentlemen's Agreements, Memoranda of Understanding und anderen rechtlich unverbindlichen Instrumenten des völkerrechtlichen Verkehrs (sog. Soft Law) unterscheiden.

Die Vereinbarung über die CEPT enthält materiell nur geringe Rechtspflichten der Parteien, die wesentlichste ist diejenige zum Mittragen der Konferenzkosten. Die CEPT kann, ausser in Prozedurfragen, insbesondere keine für die Mitglieder rechtlich verbindlichen Beschlüsse fassen. Der ganze Aufbau des Abkommens, seine Bezeichnung, das Vorhandensein einer Revisions- und einer Kündigungsklausel, der Umstand, dass das ursprüngliche Uebereinkommen von den Mitgliedsverwaltungen "ratifiziert" wurde¹⁶ und schliesslich die Bestimmung, dass das Original bei der schweizerischen PTT-Verwaltung zu hinterlegen sei, weisen indessen darauf hin, dass die Vertragsparteien ein verbindliches und nicht ein unverbindliches Instrument schaffen wollten, auch wenn die rechtlichen Pflichten materiell geringfügig sind.

Wir gelangen somit zum Ergebnis, dass die Vereinbarung über die CEPT ein völkerrechtlicher Vertrag ist.

¹⁴ vgl. auch das oben erwähnte Gutachten der Justizabteilung vom 5.3.1978, S. 9

¹⁵ vgl. a.a.O. S.10

¹⁶ vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrates für 1959 vom 29. März 1960, S. 542

2.3. Relevanz der Beachtung landesrechtlicher Vorschriften

Mit ihrer Unterschrift haben die PTT-Verwaltungen ihre Heimatstaaten verpflichtet. Ob dabei die innerstaatlichen Verfahrensvorschriften eingehalten wurden, ist völkerrechtlich grundsätzlich nicht massgeblich.¹⁷ Die mangelnde Erfüllung landesrechtlicher Voraussetzungen könnte die Verbindlichkeit der Vereinbarung nur dann hindern, wenn sie für die Vertragspartner offenkundig gewesen wäre.¹⁸ Immerhin bleibt zu klären, wie das Abkommen aus der Sicht der Vertragsabschlusskompetenz im schweizerischen Staatsrecht zu qualifizieren ist und welche Konsequenzen aus einer allfälligen Neubewertung des Abkommens zu ziehen sind.

3. Landesrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der CEPT-Vereinbarung

Die völkerrechtliche Bindung der Schweiz hat, da die Schweiz zu den monistischen Staaten zählt, zur Folge, dass die Vereinbarung auch landesrechtlich gültig ist.¹⁹ Trotzdem ist die Frage, ob beim seinerzeitigen Abschluss der CEPT-Vereinbarung die landesrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden, nicht ohne Relevanz. Im Falle einer Verletzung dieser Vorschriften wäre es zumindest angebracht, die Vereinbarung nachträglich der zur Genehmigung kompetenten Behörde zur Kenntnis zu bringen und sie allenfalls zu veröffentlichen. Der Umstand, dass die Schweiz in der neuen CEPT nicht mehr durch die PTT allein, sondern auch durch das zur allgemeinen Bundesverwaltung gehörende Bundesamt für Kommunikation vertreten wird und dass der Inhalt der Vereinbarung soeben in wesentlichen Teilen modifiziert wurde, lässt es als gerechtfertigt erscheinen, diese gegebenenfalls der zuständigen Behörde auch so viele Jahre nach Abschluss noch zur Kenntnis zu bringen.

¹⁷ Irrelevanztheorie; vgl. Art. 27 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BBI 1989 II 802-830, Moeri, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, St. Gallen 1990, S. 101, Wildhaber, Treaty-Making Power and Constitution, Basel und Stuttgart 1971, S. 175ff., Zellweger, Völkerrecht und Bundesstaat, Berlin 1992, S. 77

¹⁸ Evidenztheorie; vgl. Wiener Vertragsrechtskonvention Art. 46, Moeri, a.a.O. S. 102, Wildhaber, a.a.O. S. 18ff., Zellweger, a.a.O.S. 76ff.

¹⁹ vgl. Moeri, a.a.O. S. 101

3.1. Vertragsabschlusskompetenz der PTT

Nach den uns vorliegenden Informationen hat die Generaldirektion der PTT die CEPT-Vereinbarung ohne Ermächtigung durch den Bundesrat unterzeichnet (s.o.). Es ist somit zunächst zu prüfen, ob sie zu diesem Vorgehen befugt war.

Grundsätzlich unterliegen Staatsverträge der Genehmigung durch die Schweizerische Bundesversammlung.²⁰ In der Verfassungspraxis haben sich indessen verschiedene Kategorien von Verträgen herausgebildet, die der Bundesrat ohne Genehmigung durch die Bundeversammlung abschliessen kann (s.u.). Andere selbständige und unselbständige Verwaltungseinheiten (Departemente, Bundesämter, Regiebetriebe) haben grundsätzlich keine Vertragsabschlusskompetenz, es sei denn, eine solche werde ihnen durch ein Gesetz, einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder einen von der Bundesversammlung genehmigten Staatsvertrag eingeräumt.²¹ Die Subdelegation von Kompetenzen, die die Bundesversammlung an den Bundesrat delegiert hat, ist nur zulässig, soweit sie in der Delegationsnorm oder einer andern Gesetzesnorm ausdrücklich vorgesehen ist.²²

Art. 13 Littera c) des Bundesgesetzes über die Organisation der PTT-Betriebe²³ bestimmt, dass die Bundesversammlung für die Genehmigung von Staatsverträgen im Tätigkeitsbereich der PTT-Betriebe zuständig sei. Art. 5 der Verordnung des Bundesrates zu diesem Gesetz²⁴ räumt der Generaldirektion der PTT-Verwaltungen in Abs. 4 Littera i) die Kompetenz ein, Vereinbarungen mit ausländischen PTT-Verwaltungen über die Durchführung des Betriebes zu genehmigen. Aufgrund des oben Gesagten und des Umstandes, dass das der Verordnung zugrundeliegende Gesetz weder irgendwelche Genehmigungskompetenzen an den Bundesrat delegiert noch deren Subdelegation an die PTT-Betriebe vorsieht, kann sich diese Bestimmung nur auf Vereinbarungen beziehen, welche bloss organisatorische Regelungen²⁵ enthalten und aus denen der Eidgenossenschaft keine konkreten Verpflichtungen erwachsen²⁶; mithin dürfen solche Vereinbarungen keine völkerrechtlichen Verträge sein, sondern technische Absprachen ohne rechtlich verbindlichen Charakter. Zudem be-

²⁰ Art. 85 Ziff. 5 BV

²¹ vgl. Gutachten der Sektion für Völkerrecht vom Dezember 1980, S. 21

²² vgl. VPB 51, 1987, Nr. 58, S. 370-385, S. 385, Cecile Schmucki, Die Delegation von Verwaltungsaufgaben der Regierung innerhalb der Verwaltung, Diss. Zürich 1977, S. 12ff., Spinner, Die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz, Zürich 1977, S. 192f., Gutachten der Sektion für Völkerrecht vom Dezember 1980, S.22

²³ SR 781.0

²⁴ SR 781.01

²⁵ z.B. Bezeichnung der für die Abwicklung des praktischen Verkehrs zuständigen Stellen

²⁶ vgl. Gutachten der Sektion für Völkerrecht vom Dezember 1980, S. 24

zieht sich der Begriff "Durchführung des Betriebes" nur auf die operationellen und keinesfalls auf die regulatorischen Aufgaben der PTT.

Wir kommen somit zum Schluss, dass die Generaldirektion der PTT nicht befugt war, die CEPT-Vereinbarung ohne Ermächtigung durch den Bundesrat abzuschliessen.

3.2. Stillschweigende Genehmigung durch die Bundesversammlung ?

Man könnte sich allenfalls fragen, ob aus der Genehmigung des Geschäftsberichts für 1959, welcher das Zustandekommen der Vereinbarung erwähnt (s.o.), analog dem seit 1987 praktizierten Verfahren für Bagatellverträge, eine nachträgliche Genehmigung der Vereinbarung durch die Bundesversammlung abgeleitet werden kann. Zieht man in Betracht, dass der Geschäftsbericht nicht explizit erwähnt, dass die Schweiz zu den Staaten zählt, welche die Vereinbarung ratifiziert haben, scheint es fragwürdig, ob ein solcher Schluss zulässig wäre. Wo die verfassungsmässige Kompetenzordnung grundsätzlich verlangt, dass mittels einer Botschaft des Bundesrates die ausdrückliche Genehmigung der Räte eingeholt werde, kann von den Räten kaum erwartet werden, dass sie zwischen den Zeilen lesen und mit der Kenntnisnahme vom Zustandekommen eines Vertrages auch dessen Ratifikation durch die Schweiz stillschweigend genehmigen.

3.3. Genehmigungskompetenz des Bundesrates?

Wir haben bereits erwähnt, dass die Verfassungspraxis eine Reihe von Vertragskategorien entwickelt hat, welche nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.²⁷ Zu diesen Kategorien zählen namentlich Verträge, die der Schweiz weder neue Pflichten noch den Verzicht auf bestehende Rechte bringen und solche, zu deren Abschluss der Bundesrat durch die Bundesversammlung ermächtigt wurde. Zeitlich dringende Verträge kann der Bundesrat provisorisch in Kraft setzen. Schliesslich kann er sog. Bagatellverträge von geringer materieller Tragweite selbständig abschliessen. Er handelt dabei allerdings streng rechtlich gesehen im Kompetenzbereich der Räte. Aus diesem Grund unterliegen Bagatellverträge der summarischen Nachkontrolle durch die Bundesversammlung im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts des Bundesrates. Um die Wirksamkeit dieser Nachkontrolle nicht zu vereiteln, müssen diese Verträge zudem kurzfristig kündbar sein.

Es liegt keine Ermächtigung des Bundesrates zur Genehmigung der CEPT-Vereinbarung vor. Die Vereinbarung brachte der Schweiz neue Pflichten. Neben der finan-

²⁷ vgl. VPB 51, 1987, Nr. 58, S. 370-385

ziellen Pflicht zum Mittragen der Konferenzkosten ist insbesondere auch die Revisionsklausel, welche es ermöglicht, dass die Vereinbarung mit Zweidrittelsmehrheit gegen den Willen der Schweiz revidiert wird, als solche Pflicht bzw. als Schmälerung unserer Rechtsstellung zu werten.

Es bleibt zu prüfen, ob die CEPT-Vereinbarung die Voraussetzungen, die an einen Bagatellvertrag geknüpft werden, erfüllt. Die Vereinbarung ist kurzfristig kündbar (neu gemäss dem revidierten Art. 13 innert dreier Monate). Der Vertragsinhalt ist materiell und politisch von eher geringer Tragweite. Politisch am brisantesten ist wohl die neu eingeführte Bestimmung, gemäss welcher die EG-Kommission voll in die Arbeiten der CEPT einzubeziehen sei. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Bestimmung infolge des erdrückenden Gewichts der EG-Staaten zu einer weitgehenden Bestimmung der Arbeiten der CEPT durch die Brüsseler Kommission führen könnte, was wiederum einen starken Einfluss dieser Kommission auf die Entscheidungen der regulierenden Behörden der Schweiz bewirkte. In diesem Zusammenhang ist es auch von Relevanz, dass den rechtlich nicht bindenden Empfehlungen der CEPT de facto eine sehr grosse Bedeutung zukommt. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Vertrag von seiner Tragweite her die Voraussetzungen eines Bagatellvertrages erfülle, ist nicht nur die rechtliche, sondern auch die politische und faktische Tragweite zu prüfen.

Letztlich kann die Frage, ob die CEPT-Vereinbarung als Bagatellvertrag zu qualifizieren wäre, offen bleiben. Wir haben oben darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung sowohl völkerrechtlich als auch landesrechtlich rechtskräftig ist und die Eruiierung des Organs, das für ihre Genehmigung zuständig gewesen wäre, nur noch dazu dient zu bestimmen, wem sie allenfalls zur Kenntnis zu bringen wäre. Nachdem Bagatellverträge ohnehin im Geschäftsbericht der Bundesversammlung zur Kenntnis zu bringen sind, spielt es keine Rolle, ob die Vereinbarung unter diesem Titel im vereinfachten Verfahren hätte abgeschlossen werden können.

3.4. Kenntnisgabe an Bundesrat und Bundesversammlung

Es scheint somit angezeigt, im nächsten Geschäftsbericht des Bundesrates zu erwähnen, dass die CEPT-Vereinbarung, welche die PTT-Verwaltung im Jahre 1959 für die Schweiz unterzeichnet habe, an der 15. ordentlichen Vollversammlung in Athen rechtsgültig revidiert worden sei, und auf die wichtigsten Tätigkeitsbereiche der Konferenz und die wichtigsten Revisionspunkte (Reduktion auf eine Vereinigung der Regulierer, Beizug der EG-Kommission), ebenso wie auf den Umstand, dass die Schweiz neu auch durch das Bundesamt für Kommunikation vertreten wird, zu verweisen. Der Bundeskanzlei wäre die Frage einer allfälligen Publikation der Vereinbarung zu unterbreiten.

4. Neue Vereinigungen der PTT Betreiber

Die Betreiber von Post- und Telekommunikationsbetrieben haben nach der Reduktion des CEPT-Mandats auf den Bereich der Regulierer neue Vereinigungen gegründet bzw. deren Gründung in Aussicht genommen.

4.1. Vereinigungen der Post- und Telekommunikationsbetreiber

Im Bereich der Telekommunikation wurde im Mai 1992 die European Public Telecommunications Network Operator's Association (ETNO) ins Leben gerufen. Ein in Athen unterzeichnetes Memorandum of Understanding sieht des Weiteren die Gründung einer Organisation der Postbetreiber vor, deren konstituierende Sitzung Anfang 1993 vorgesehen ist. Beide Organisationen haben ihren Sitz in Brüssel und sind dem belgischen Landesrecht unterstellt.

Die erwähnten Vereinbarungen binden die Eidgenossenschaft nicht, sondern einzig die PTT, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Die PTT sind zum Abschluss dieser nur den operationellen Teil ihrer Tätigkeit betreffenden Vereinbarungen befugt.

4.2. Die Vereinigung der Postbankbetreiber

Für den Postbankbereich wurde eine Charta zur Gründung einer Commission des Services Financiers Postaux Européens (CSFPE) unterzeichnet.

Die Rechtsnatur der CSFPE ist weniger klar als bei den beiden andern Vereinigungen. Die Charta enthält keine Rechtswahlklausel. Art. 2 Abs. 3 erklärt, die Kommission werde ihre Konstituierung als "Engerer Verein" im Rahmen des Weltpostvereins beantragen. Der Weltpostverein ist eindeutig eine internationale Organisation mit staatlichen Mitgliedern. Art. 8 der Satzung des Weltpostvereins sieht vor, dass die Mitgliedländer oder die Postverwaltungen Engere Vereine bilden können, welchen das Recht zusteht, Beobachter zu den Zusammenkünften des Weltpostvereins zu entsenden.

Es stellt sich die Frage, ob sich aus der Bezugnahme der Charta über die Konstituierung der CSFPE auf diese Bestimmung der Satzung des Weltpostvereins etwas für die Rechtsnatur der Kommission ableiten lässt. Grundsätzlich wäre es durchaus möglich, dass auch einer Landesrechtsordnung unterstehende Vereine vom Weltpostverein als Engere Vereine im Sinne von Art. 8 anerkannt werden könnten. *Nachdem die Charta aber keine Rechtswahlklausel oder anderweitige Hinweise auf*

das für sie geltende Recht enthält, scheint es uns zulässig, aus der Bezugnahme auf die Satzung des Weltpostvereins darauf zu schliessen, dass es sich bei der CSFPE um eine dem Völkerrecht unterstehende Vereinigung handle. Die Charta bindet daher die Eidgenossenschaft (s.o. Punkt 2)

Die Tragweite der Charta sprengt den Rahmen der Vereinbarungen, welche die PTT-Generaldirektion aufgrund von Art. 5 Abs. 4 Littera i) der Verordnung des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Organisation der PTT-Betriebe in eigener Kompetenz genehmigen kann (s.o. Punkt 3.1). Es stellt sich somit die Frage, ob die Charta der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten ist oder ob einer der unter Punkt 3.3. erwähnten Fälle des vereinfachten Genehmigungsverfahrens vorliegt. *Wir halten dafür, dass die Charta die an einen Bagatellvertrag gestellten Anforderungen (vorwiegend administrativ-technischer Natur, geringe politische Bedeutung, geringe finanzielle Auswirkungen, kurzfristige Kündbarkeit)²⁸ erfüllt. Die Charta kann somit vom Bundesrat genehmigt werden und ihre Ratifikation ist im folgenden Geschäftsbericht zuhanden der Räte zu erwähnen.*

5. Fazit

Die CEPT-Vereinbarung von 1959 ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der nicht nur die unterzeichnende PTT, sondern die Eidgenossenschaft bindet (vgl. Punkt 2). Die PTT wären zu dessen Abschluss nicht kompetent gewesen (vgl. Punkt 3.1.).

Die Reform der CEPT ist völkerrechtlich rechtsgültig zustandegekommen und bindet die Eidgenossenschaft, ohne dass eine Ratifikation oder Genehmigung nötig wäre. Falls sie mit dem neuen Text nicht einverstanden wäre, bliebe ihr nur die Möglichkeit, das gesamte Abkommen zu kündigen.²⁹

Es macht wenig Sinn, das Abkommen im nachhinein Bundesrat oder Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten. Hingegen wäre es angezeigt, Bundesrat und Bundesversammlung von den seit 1959 bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Eidgenossenschaft und dem Inhalt der erfolgten Reform Kenntnis zu geben. Wir schlagen hiezu einen Passus im nächsten Geschäftsbericht des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte vor.³⁰ Zur Frage einer nachträglichen Publikation der Vereinbarung wäre die Bundeskanzlei zu konsultieren.³¹

²⁸ s. VPB 51, 1987, Nr. 58, S. 381ff.

²⁹ vgl. Punkt 1.2.

³⁰ vgl. Punkt 3.4.

³¹ vgl. Punkt 3.4.

Die neu abgeschlossenen Vereinbarungen über die Zusammenarbeit der Post- und Telekommunikationsbetreiber sind landesrechtliche Abkommen, die die Eidgenossenschaft nicht binden und zu deren Abschluss die PTT kompetent sind (vgl. Punkt 4.1.).

Die Charta über die Kommission der Postbankbetreiber (CSFPE) untersteht dagegen dem Völkerrecht und bindet die Eidgenossenschaft. Indessen erfüllt sie die an einen Bagatellvertrag gestellten Anforderungen und kann deshalb im sogenannten vereinfachten Verfahren vom Bundesrat genehmigt werden (vgl. Punkt 4.4.).