

2212

Freitag, 1. Dezember 1961.

Errichtung kirchlicher Radio-
sender in der Schweiz oder in
Liechtenstein.

Post- und Eisenbahndepartement. Antrag vom 15. September 1961
(Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 9. Oktober 1961 (Beilage).
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 2. November 1961
(Beilage).
Politisches Departement. Vernehmlassung vom 30. November 1961
(Beilage).
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 12. Oktober 1961
(Beilage).
Politisches Departement. Vernehmlassung vom 26. Oktober 1961
(Beilage).
Post- und Eisenbahndepartement. Stellungnahme vom 28. November
1961 (Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Es wird festgestellt, dass für den Bau und Betrieb des Rundspruchsenders in Liechtenstein eine Bundeskonzession erforderlich ist.
2. Die fürstliche Regierung in Liechtenstein und der Verein "Internationaler evangelischer Landessender" sollen eingeladen werden ein Konzessionsgesuch mit der erforderlichen Dokumentation einzureichen.
3. Das Politische Departement wird beauftragt mit der fürstlichen Regierung Kontakte aufzunehmen, um eine Garantieerklärung zu erhalten, dass man die Sendungen im Interesse der Wahrung des konfessionellen Friedens überwachen werde.

Protokollauszug an das Post- und Eisenbahndepartement (5), an das Politische Departement (3) und an die übrigen Departemente.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Fleury



Bern, den 15. September 1961

An den B u n d e s r a t

Errichtung kirchlicher Radiosender
in der Schweiz oder in Liechtenstein

Kirchliche Kreise tragen sich mit dem Gedanken, in der Schweiz eigene kirchliche Radiosender zu errichten und zu betreiben. Da sie dazu nach dem Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz einer Konzession des Bundes bedürfen, haben sie schon vor einiger Zeit mit dem Post- und Eisenbahndepartement und der Generaldirektion PTT Verbindung aufgenommen.

Andererseits hat die Regierung des Fürstentums Liechtenstein die Bundesbehörden davon in Kenntnis gesetzt, dass gewisse französische Kreise sich bei ihr um die Erteilung einer Konzession für die Errichtung und den Betrieb eines religiösen Senders beworben hätten, und dass sie geneigt wäre, bei Vorliegen aller persönlichen und fachlichen Voraussetzungen dem Gesuche zu entsprechen.

Bevor das Post- und Eisenbahndepartement näher auf die Behandlung all dieser Gesuche eintritt, möchte es die grundsätzliche Ansicht des Bundesrates zur Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in Liechtenstein kennen, nachdem auf Grund der neuen Vollziehungsverordnung vom 26. Mai 1961 zum PTT-Organisationsgesetz der Bundesrat zuständig ist, "Konzessionen zur elektrischen und radioelektrischen Zeichen-, Bild- oder Lautübertragungen zu erteilen an Unternehmungen, die einen öffentlichen Dienst besorgen".

Im Jahre 1958 wurde in Bern ein Verein "Internationaler evangelischer Radiosender (EPI)" gegründet mit dem Zweck, "das Evangelium Jesu Christi nach den evangelischen Grundsätzen durch die Aether-

wellen zu verkündigen". Heute bestehe kein einziger rein evangelischer Sender in Europa, gewisse Landessender räumten Sendungen für die evangelischen Christen nur wenig oder gar keine Sendezeit ein, die Schweiz biete wegen ihrer Neutralität und Unabhängigkeit, ihrer mehrheitlich evangelischen Bevölkerung, ihrer stabilen Regierung, Politik und Währung, ihrer internationalen Beziehungen und als Sitz internationaler Organisationen die besten Bedingungen für die Errichtung eines solchen Senders.

Die Baukosten des Senders und des Studios werden auf ca. 4 Millionen Franken veranschlagt, die jährlichen Betriebskosten auf 1 1/4 Millionen Franken. Anfänglich soll während 8 Stunden im Tag gesendet werden; die Programme sollen in der Hauptsache bestehen aus: Gottesdiensten, Botschaften, Missionsberichten, Reportagen über die evangelische Tätigkeit in der ganzen Welt, religiöse Sendungen für Jugendliche und Kinder, für Kranke, Alte und Einsame, geistlicher Musik, Mitteilungen über Literatur, Presse, Film, Fernsehen und Schallplatten, Briefkasten für Hörer, Vorträgen und Diskussionen im Lichte des Wortes Gottes über aktuelle Themen.

Zur Finanzierung sollen freiwillige Gaben der Christen, der Kirchen, der Gemeinschaften und Organisationen, die sich für diese Mission interessieren, dienen. Gegenwärtig diskutieren die einzelnen kantonalen evangelischen Kirchen der Schweiz die Frage einer Beteiligung an dieser Finanzierung. Zur Finanzierung sind aber auch alle Protestanten Europas aufgerufen.

Heute ist die EPI noch damit beschäftigt, eine Stiftung unter der Schutzherrschaft des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes zu schaffen, die den Sender erstellen und betreiben würde. In den einzelnen kantonalen Synoden gehen die Meinungen über das Bedürfnis nach einem solchen europäischen evangelischen Sender in der Schweiz auseinander. Es wird vor allem daran gezweifelt, dass die finanziellen Mittel, insbesondere für den Betrieb, aufgebracht werden.

Es ist darauf hingewiesen worden, dass die Finanzierung nicht vom Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund getragen wird, sondern hauptsächlich aus ausländischen Spenden erfolgen soll. Daraus ist abgeleitet worden, dass die privaten Gruppen auf den Sender einen derart starken Einfluss gewinnen, dass keine genügende konfessionelle und kirchliche Klarheit garantiert sei. Ausdruck dieser Befürchtungen gab in einem viel beachteten Artikel die "Neue Zürcher Zeitung": "Vor allen Dingen aus internationalen politischen Gründen ist ein einmaliges und unverwechselbares reformiert schweizerisches Gepräge die unerlässliche Vorbedingung für diesen Sender. Wenn dieses nicht voll und ganz gewährleistet ist, kann die Konzession nicht unbestritten erteilt werden Die Führung eines solchen Senders verlangt ausgezeichneten politischen Takt. Es sollte auch bei einem solchen Sender vermieden werden, dass er Gegenstand östlicher Störsendungen wird." Solche Ueberlegungen sind noch vielmehr zwingend für die verantwortliche politische Behörde des Landes.

Zu seiner Orientierung hat der Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartements am 19. Januar 1961 Vertreter des EPI und des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes empfangen und ihre Wünsche entgegengenommen.

Nach Ansicht der Generaldirektion PTT könnten sich angesichts der bereits stark überlasteten Kurzwellensender einige Schwierigkeiten mit Bezug auf die Zuteilung der erforderlichen Wellenlängen durch den internationalen Fernmeldeverein (UIT) an diesen kirchlichen Sender ergeben.

Auch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) wurde zum Projekt des EPI angehört. Ihre grundsätzlichen Bedenken gegen die Errichtung besonderer kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in Liechtenstein decken sich mit den unsrigen. Wir geben sie weiter unten wieder. Auf jeden Fall hält es die Generaldirektion SRG für ausgeschlossen, dass während 8 Stunden im Tag religiöse Sendungen ausgestrahlt werden können; die Sender müssten auch Musik bringen, und zwar gute und während mindestens 4 Stunden im Tag. Angesichts der hohen Urheberrechtsentschädigungen kosten solche Musiksendungen aber sehr viel Geld. Auch der Umstand, dass in mehreren Sprachen gesendet werden will, verteuert den Betrieb ganz gewaltig (Uebersetzer, mehrsprachige Direktionen usw.).

Auf Seiten der katholischen Kirche besteht seit 1928 die "Association Catholique Internationale pour la Radiodiffusion et la Télévision (UNDA)". Ihr Sekretariat befindet sich seit 1947 in Fribourg. Dieses Sekretariat hat von den schweizerischen Bischöfen den Auftrag erhalten zu prüfen, ob in der Schweiz oder in Liechtenstein ein Kurzwellensender für katholische Zwecke errichtet werden könnte. Zu diesem Behufe haben ihre Vertreter am 12. April 1961 beim Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartements vorgesprochen um zu erfahren, ob der Bundesrat gewillt wäre, für einen solchen Sender eine Konzession zu erteilen. Nach Darlegung dieser Herren handelt es sich nicht um ein Konkurrenzprojekt zu dem des EPI, obschon auch der Sender der UNDA sich nicht in erster Linie an die Schweizerhörer richten würde, sondern an diejenigen anderer Länder.

Die Pläne der UNDA sind noch nicht so weit gediehen wie diejenigen des EPI, sie sind aber besser zu übersehen, weil anderswo bereits derartige Sender der katholischen Kirche bestehen, wobei immerhin zu berücksichtigen ist, dass es sich beim Vatikansender um einen Staatssender handelt.

Nach dem Aide-mémoire, das der Geschäftsträger der fürstlich liechtensteinischen Regierung am 2. Juni 1961 dem Politischen Departement überreicht hat, scheint es sich bei der Gruppe, die um eine Konzession für die Errichtung und den Betrieb eines kirchlichen Radiosenders in Liechtenstein ersucht, nicht um kirchliche Kreise zu handeln, sondern um Leute, die bis anhin in Marokko verschiedene private Radiosender betrieben und dort ihre Tätigkeit einstellen mussten. Die Sendungen würden ausschliesslich religiöser Natur sein. Das Programm soll umfassen:

Katholische und protestantische Ansprachen, Liturgie, Predigten, Neuigkeiten auf religiösem Gebiet; Sendungen über die Arbeit der Missionen, das Leben der Kirche in den verschiedenen Ländern; wertvolle musikalische Sendungen, Sendungen künstlerischer und erholender Art. Kommerzielle und politische Sendungen sollen ausgeschlossen sein. Abgesehen von einer Konzessionsgebühr von 100 000 Franken im Jahr würden dem Fürstentum aus dem Betrieb des Senders keine finanziellen Vorteile erwachsen.

Zur rechtlichen Lage vertrat die liechtensteinische Regierung die Ansicht, die Kompetenz zur Erteilung einer Konzession für die Erstellung und den Betrieb eines in Liechtenstein aufgestellten Radiosenders stehe ihr zu, da der schweizerisch-liechtensteinische Staatsvertrag vom 10. November 1920 der Schweiz lediglich den Post-, Telegraphen- und Telephonbetrieb übertragen habe und den Rundspruch nicht erwähne. An dieser rechtlichen Situation ändere auch der Notenwechsel vom 3. März/14. April 1939 nichts, da dieser infolge Fehlens der Genehmigung durch die Parlamente keine staatsvertraglichen Wirkungen zeitige. Für die in Liechtenstein fehlende Gesetzgebung über Radio- und elektrische Anlagen würde sich die liechten-

steinische Regierung verpflichten, die schweizerische Gesetzgebung anzuwenden.

Die rechtliche Lage für die schweizerischen Gesuche ist einfach. Nach Art.3 des Bundesgesetzes vom 14.Oktober 1922 können zur Erstellung und zum Betrieb von Einrichtungen für elektrische und radioelektrische Zeichen-, Bild- und Lautübertragungen Konzessionen erteilt werden. Derartige Anlagen brauchen also eine Konzession, die jedoch nicht erteilt werden muss. Da es sich um die Verbreitung von für die Öffentlichkeit bestimmten Radioprogrammen handeln soll, ist der Bundesrat zur Erteilung der Konzession zuständig. Bei der Abwägung dieser Entscheidung ist er frei, da bei der Erteilung der Konzession an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) dieser Gesellschaft in keiner Weise ein Ausschliesslichkeitsrecht eingeräumt worden ist.

Mit Bezug auf das Gesuch aus Liechtenstein vertritt der Rechtsdienst des Politischen Departements mit uns die Meinung, dass auch Liechtenstein der schweizerischen Konzessionspflicht untersteht. Nach Art.1 des schweizerisch-liechtensteinischen Staatsvertrages vom 10.November 1920 werden der Post- sowie der Telegraphen- und Telephondienst im Fürstentum Liechtenstein durch die Schweizerische PTT besorgt. Dabei sollen nach Art.2 des Vertrages die schweizerischen Gesetze und Vorschriften über das Post-, Telegraphen- und Telephonwesen im Fürstentum in gleicher Weise wie in der Schweiz gelten. Die Bestimmung hat also nicht nur die einschlägige im Jahre 1920 in Kraft befindliche Gesetzgebung im Auge, sondern auch die zukünftige, d.h. also auch das oben erwähnte Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz vom 14.Oktober 1922.

Durch einen Notenwechsel zwischen den beiden Regierungen wurde im Jahre 1939 dem Vertrag ein Artikel 1^{bis} beigefügt mit folgendem Wortlaut:

"Auf Grund des Post-, Telegraphen, Telephon- und Radioregals können von den zuständigen schweizerischen Behörden und Amtsstellen Konzessionen an Dritte erteilt werden.

Handelt es sich um Konzessionen für die gewerbsmässige Reisendenbeförderung mit regelmässigen Fahrten oder um Konzessionen für die Erstellung und den Betrieb von Rundspruchsendeanlagen, so wird sich die Konzessionsbehörde bei Erteilung, Abänderung oder Kündigung einer Konzession, sowie bei hoheitlichen Verfügungen, wie Einstellung, Beschränkung, Ueberwachung des konzessionierten Betriebes, mit der fürstlich liechtensteinischen Regierung ins Einvernehmen setzen und, soweit nicht wichtige schweizerische oder internationale Interessen entgegenstehen, ihre Begehren berücksichtigen."

Dieser Art. 1^{bis} wurde den Parlamenten der beiden Länder nicht zur Ratifikation unterbreitet, weil man der Meinung war, es handle sich nur um eine Auslegung des bereits bestehenden Rechts. Beide Regierungen haben sich denn auch seither an diese Regelung gehalten, die liechtensteinische zuletzt noch in einer Note ihrer Gesandtschaft vom 4. Juni 1951. Im Jahre 1947 wurde auf Wunsch der liechtensteinischen Regierung darauf verzichtet, Art. 1^{bis} in die Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze 1848-1947 aufzunehmen. Auch in späteren Gesprächen mit der liechtensteinischen Regierung, als von der Errichtung eines Fernsehreklamesenders in Liechtenstein die Rede war, hielt man sich an den Grundsatz.

Besteht ein Bedürfnis nach kirchlichen Radiosendern in der Schweiz oder in Liechtenstein?

Wir haben uns von der SRG einen Bericht erstatten lassen über ihre gegenwärtigen religiösen Sendungen am Radio und Fernsehen.

Diese werden in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der drei Landeskirchen gestaltet. Bisher erklärte man sich in kirchlichen Kreisen von den religiösen Sendungen der SRG befriedigt und anerkannte das darin gewährte konfessionelle Gleichgewicht wie auch den Grundsatz, dass polemische Aeusserungen nicht geduldet werden. Die SRG hält dafür, es werde ihr kaum möglich sein, noch mehr Sendungen religiösen Charakters in ihre Programme aufzunehmen. Eine knappe Uebersicht gibt ein Bild über die Sendungen von Radio-

Beromünster mit religiösem Charakter oder Einschlag im Jahre 1960:

Predigten	54	
Morgenbetrachtungen	121	
kirchliche Chroniken	15	
kirchliche Fragestunden	16	
regelmässige religiöse Sendungen		268
spezielle Sendungen religiösen Charakters		203
Aktuelles	50	
Vorträge, Diskussionen, Vorlesungen	87	
Jugend-, Frauen- und Krankenstunden	29	
Dokumentarberichte, Hörspiele	39	

Ein ähnliches Bild wird im Bericht der SRG über die Sender Sottens, Monte Ceneri und den schweizerischen Fernsehdienst gezeigt. Ueberall spiegelt sich eine enge Zusammenarbeit mit dem Radio- und Fernsehdienst der Landeskirchen wieder.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die SRG mit ihren religiösen Sendungen, die sie mit den Landeskirchen zusammen vorbereitet, auf dem richtigen Wege ist. Klagen über eine einseitige Begünstigung der einen oder andern Kirche sind auf jeden Fall nur ganz selten laut geworden und haben sich bei näherer Untersuchung als unbegründet herausgestellt. Auch haben sich in Hörerkreisen keine Wünsche nach vermehrten religiösen Sendungen gezeigt. Vom Standpunkte des Schweizer Hörers zeigt sich also kein deutliches Bedürfnis nach besonderen religiösen Sendern der evangelischen oder der katholischen Kirchen.

Die vorliegenden Gesuche gründen sich denn auch in erster Linie auf ein Bedürfnis der Kirche selber, und zwar nicht für speziell an die Schweizer Hörer gerichtete Sendungen, sondern für Sendungen an die Adresse des Auslandes. Namentlich vom EPI wird darauf hingewiesen, dass in etlichen Ländern überhaupt keine oder nur wenige religiöse Sendungen zugelassen werden. Und auch die UNDA will ihre Sendungen vor allem an andere Länder als die Schweiz richten.

Daraus ergeben sich zwei Gefahren:

Es erscheint offensichtlich, dass neben einem protestantischen Sender aus Gründen der konfessionellen Parität auch ein katholischer Sender zuzulassen wäre. Liesse es sich bei von einander unabhängigen rein konfessionellen Sendern vermeiden, dass sie in gegenseitige Streitgespräche eintreten? Auf jeden Fall besteht die Möglichkeit einer Gefährdung des gegenwärtigen konfessionellen Friedens, wie er sich bis anhin innerhalb der religiösen Sendungen der SRG aufrecht erhalten liess. Eine strenge Aufsicht und ein allfälliges Einschreiten der Behörden könnten auch diese in konfessionelle Streitigkeiten werfen.

Die noch grössere Gefahr sehen wir aber auf internationalem Boden. Beide Kirchen wollen einen religiösen Einfluss ausüben auf Länder, die diesen Einfluss offenbar zu verhindern suchen. Werden sie es dulden, dass von der Schweiz aus Beeinflussungen versucht werden? Werden sie nicht die schweizerischen Behörden für diese Sendungen verantwortlich zu machen versuchen und von ihnen ein Einschreiten gegen diese Sendungen, ja ihr Verbot zu erwirken versuchen? Wenn aber - wie beabsichtigt ist - die finanziellen Mittel für diese religiösen Sender in der Schweiz aus dem Ausland stammen, werden sich dann nicht auch die Regierungen dieser Staaten für die Aufrechterhaltung der Sendungen einsetzen? Wenn man sich erinnert, wie oft unser Land im letzten Weltkrieg für Sendungen der SRG verantwortlich gemacht worden ist, so kann man sich ungefähr vorstellen, zu welchen politischen Demarchen Radiosendungen führen können, deren Zweck eingeständenermassen darin besteht, auf Aetherwellen, die an den Grenzen nicht aufzuhalten sind, religiösen Einfluss zu nehmen.

Mit jeder Konzessionserteilung übernimmt der Bundesrat eine gewisse Mitverantwortung. Dem Bundesrat müsste es auch schwerer fallen, andere Begehren, die noch kommen könnten, abzulehnen. Der Umstand, dass die beiden kirchlichen Radiosender von ausländischen Finanzquellen abhängig sind, erschwert die Stellung des Bundesrates gegenüber andern Konzessionsbegehren von ausländischer Seite, insbesondere wenn diese sich auf blosse Unterhaltungssendungen, die keinen Anlass zu politischen Einwänden geben könnten, beschränken würden.

Aus all diesen Gründen neigen wir zu grösster Zurückhaltung in der Gewährung von Konzessionen für die Erstellung und den Betrieb kirchlicher Radiosender in der Schweiz und in Liechtenstein. Teilt der Bundesrat unsere Meinung, so würden wir den Gesuchstellern empfehlen, auf ihre Projekte bis auf weiteres zu verzichten. Das Politische Departement müsste im gleichen Sinne auf die Note der liechtensteinischen Regierung antworten, wobei unser Standpunkt in rechtlicher Beziehung zu verdeutlichen wäre.

A n t r a g :

1. Vom Bericht des Post- und Eisenbahndepartements über die Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz und in Liechtenstein wird Kenntnis genommen.

2. Die zuständigen Departemente werden ersucht, im Sinne dieses Berichtes die verschiedenen Petenten zu bescheiden.

An das Post- und Eisenbahndepartement (5 Ex.), an das Politische Departement (3 Ex.) und an die übrigen Departemente.

EIDG. POST- UND EISENBAHNDEPARTEMENT:

Spühler

(Spühler)

Bern, den 9. Oktober 1961.

o.640.

p.B.14.21.Liecht.3.2. - DZ/gb

Ausgeteilt

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Post- und Eisenbahndepartementes vom 15. September 1961 betreffend die Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in Liechtenstein.

Das Politische Departement nimmt zum Antrag wie folgt Stellung:

1. Die in Aussicht genommenen Sender haben miteinander gemeinsam, dass sie religiösen Zwecken dienen sollen, dass sie in erster Linie für ausländische Hörerkreise bestimmt sind und schliesslich, dass sie weitgehend vom Ausland finanziert werden.

Damit stellt sich neben der Frage der Zulassung religiöser Sender vom innenpolitischen Gesichtspunkt aus, namentlich unter dem Aspekt der Wahrung des Religionsfriedens, auch das Problem der allfälligen Beeinflussung unserer Beziehungen zu ausländischen Staaten. Das Radio ist bekanntlich ein hervorragendes Propagandamittel, das vor allem auch in der Auseinandersetzung des Kalten Krieges zwischen Ost und West eine bedeutende Rolle spielt. Es muss deshalb vermieden werden, dass die Schweiz zum Propagandazentrum eines der beiden Blöcke wird. Die Tatsache, dass die in Betracht kommenden Sendungen für ausländische Hörer bestimmt sind, lässt vermuten, dass bewusst Hörerkreise erreicht werden sollen, deren Heimatstaaten religiöse Sendungen verbieten. Ganz besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Tatsache zu, dass die Sendungen weitgehend vom Ausland her finanziert werden sollen und deshalb die Gefahr nicht von der Hand zu weisen ist, dass von dieser Seite her versucht werden könnte,

die betreffenden Sender für politische Propagandazwecke zu missbrauchen.

Sofern die geplanten Sender wirklich nur zu religiösen Zwecken verwendet werden und den Religionsfrieden nicht stören, d.h. wenn sie nicht zu Angriffen eines Glaubensbekenntnisses gegen andere missbraucht werden, ist gegen die Errichtung religiöser Sender auf schweizerischem Territorium grundsätzlich nichts einzuwenden. Selbstverständlich müssten aber die nötigen Massnahmen getroffen werden, um gegen Missbräuche einschreiten zu können. Die bereits erwähnte Tatsache, dass sich die Sender an ausländische Hörer wenden und dass die Finanzierung weitgehend vom Ausland her erfolgt, wird es den zuständigen Behörden zur Pflicht machen, ganz besonders darüber zu wachen, dass jegliche politische Propaganda unterlassen wird.

Allerdings darf die Haltung der schweizerischen Behörden mit Bezug auf religiöse Sender nicht dazu führen, dass wir aus übertriebenen neutralitätspolitischen Bedenken die Glaubens- und Gewissensfreiheit einschränken und damit auch der von der Schweiz von jeher abgelehnten Gesinnungsneutralität Vorschub leisten. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die sich aus der Neutralitätspolitik ergebenden Pflichten der Schweiz restriktiv zu interpretieren sind.

2. Was insbesondere die Errichtung von Sendern auf dem Gebiet des Fürstentums Liechtenstein betrifft, so ist die Rechtslage hinsichtlich der Geltung der schweizerischen Konzessionspflicht im Fürstentum bereits zutreffend im Antrag des Post- und Eisenbahndepartementes auf Grund einer Meinungsäusserung des Rechtsdienstes des Politischen Departementes dargestellt worden. Danach untersteht die Errichtung eines Radiosenders im Fürstentum Liechtenstein der schweizerischen Konzessionspflicht. Andererseits ist es dem Fürstentum Liechtenstein, solange es durch eine Zollunion mit der Schweiz verbunden ist, nicht erlaubt, in aussenpolitischen Belangen eine Haltung einzunehmen, die mit der

schweizerischen Aussenpolitik in Widerspruch steht. Für die Konzessionierung eines Radiosenders auf dem Gebiet des Fürstentums Liechtenstein gelten deshalb grundsätzlich die gleichen Ueberlegungen wie für einen Sender in der Schweiz.

3. In Anbetracht der noch bestehenden Unklarheiten können wir uns dem Antrag des Post- und Eisenbahndepartementes anschliessen, wonach den Gesuchstellern nahezu legen sei, auf die Durchführung ihrer Pläne vorderhand zu verzichten.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

1. Das am 10. November 1874 zwischen der Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossene sog. PTT-Übereinkommen (RS III, 177) hat zwecks einerseits, wie aus seinem Titel, dem Ingress und aus Art. 1 hervorgeht, die Schaffung der erforderlichen Völkerrechtgrundlage für die Bewerzung des Post-, Telegraphen- und Telephonendienstes im Gebiet des Fürstentums durch die schweizerische Verwaltung, und andererseits die Regelung aller Rechtsfragen, die mit der Erfüllung dieser Aufgabe im Zusammenhang stehen, nach Art. 2 gelten die schweizerischen Gesetze und Vorschriften über das PTT-Wesen sowie die einschlägigen Verträge und Übereinkommen der Schweiz mit fremden Staaten im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise wie in der Schweiz. Die PTT-Anstalten in Liechtenstein unterstehen gemäss Art. 4 ausschliesslich der schweizerischen Verwaltung; sie sind jedoch als fürstlich-liechtensteinische zu bezeichnen und haben in Aufschriften, Stempeln und Amtssiegeln usw. die liechtensteinischen Wappen und Farben zu verwenden. Art. 5 bestimmt, dass die liechtensteinische Regierung eigene Postwertzeichen herstellen lässt, dass diese aber - abgesehen von Verkauf für Sammelzwecke - ausschliesslich in den dortigen Publikaten von der schweizerischen Postverwaltung nach den für die Schweiz geltenden Vorschriften ausgegeben und verwendet werden. Die Beamten und Angestellten des PTT-Wesens im Fürstentum werden gemäss Art. 7 von der schweizerischen PTT-Verwaltung auf Wunsch der liechtensteinischen Regierung ernannt. Sie haben nach Art. 8 die gleichen Rechte und Pflichten wie die in der Schweiz eingesetzten Funktionäre, Postkura, Telegraphen- und Telephonologen können mit

Errichtung kirchlicher Radiosender

Bern, den 2. November 1961

M.276/61/Ke/wa

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Post- und Eisenbahndepartements vom 15. September 1961

Zur Frage der Bundeskompetenzen im Gebiet des Fürstentums Liechtenstein nehmen wir wie folgt Stellung:

I.

1. Das am 10. November 1920 mit dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossene sog. PTT-Uebereinkommen (BS 11, 177) bezweckt einerseits, wie aus seinem Titel, dem Ingress und aus Art. 1 hervorgeht, die Schaffung der erforderlichen Völkerrechtsgrundlage für die Besorgung des Post-, Telegraphen- und Telephondienstes im Gebiet des Fürstentums durch die schweizerische Verwaltung, und anderseits die Regelung aller Rechtsfragen, die mit der Erfüllung dieser Aufgabe im Zusammenhang stehen. Nach Art. 2 gelten die schweizerischen Gesetze und Vorschriften über das PTT-Wesen sowie die einschlägigen Verträge und Uebereinkommen der Schweiz mit fremden Staaten im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise wie in der Schweiz. Die PTT-Aemter in Liechtenstein unterstehen gemäss Art. 4 ausschliesslich der schweizerischen Verwaltung; sie sind jedoch als fürstlich-liechtensteinische zu bezeichnen und haben in Aufschriften, Stempeln und Amtssiegeln usw. die liechtensteinischen Wappen und Landesfarben zu verwenden. Art. 5 bestimmt, dass die liechtensteinische Regierung eigene Postwertzeichen herstellen lässt, dass diese aber - abgesehen vom Verkauf für Sammelzwecke - ausschliesslich in den dortigen Postämtern von der schweizerischen Postverwaltung nach den für die Schweiz geltenden Vorschriften ausgegeben und verwendet werden. Die Beamten und Angestellten des PTT-Dienstes in Liechtenstein werden gemäss Art. 7 von der schweizerischen PTT-Verwaltung auf Vorschlag der liechtensteinischen Regierung angestellt. Sie haben nach Art. 8 die gleichen Rechte und Pflichten wie die in der Schweiz eingesetzten Funktionäre. Postkurse, Telegraphen- und Telephonanlagen können nach

Art. 9 im Fürstentum Liechtenstein nur im Einvernehmen mit der dortigen Regierung eingerichtet, aufgehoben und abgeändert werden; die schweizerische Verwaltung hat die Wünsche der liechtensteinischen Regierung nach Möglichkeit zu berücksichtigen, soweit es sich um Einrichtungen handelt, die auf Kosten Liechtensteins gehen. Aus den Art. 1 und 14 ff. geht endlich hervor, dass der PTT-Dienst auf Rechnung des Fürstentums zu betreiben ist.

2. Die in Art. 1 des Uebereinkommens gebrauchte Wendung "den Post-, Telegraphen- und Telephondienst besorgen" kann angesichts des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung nur bedeuten, dass die schweizerische PTT-Verwaltung die für den genannten Dienst geltenden schweizerischen Rechtsvorschriften anzuwenden und zu vollziehen hat. Das wird in Art. 2 ausdrücklich bestätigt. Dieser Artikel erklärt, "die" schweizerischen Vorschriften als anwendbar. "Die" bedeutet gleichviel wie "alle". Gemeint sind deshalb bisherige und künftige Bestimmungen, Verhaltensnormen und Kompetenznormen, Rechtssetzungs- und Verwaltungskompetenzen, und von den Verwaltungskompetenzen nicht nur diejenigen, die zur sog. schlichten Verwaltungstätigkeit, d.h. zur Ausführung rein tatsächlicher, technischer Verrichtungen ermächtigen, sondern auch die anderen, die die Grundlage für die hoheitliche und fiskalische Verwaltung, d.h. für den Erlass von Verfügungen und für den Abschluss von Verträgen bilden. Soweit Ausnahmen und Einschränkungen gewollt sind, wie namentlich hinsichtlich der Bezeichnung der Aemter, der Verwendung von Wappen und Landesfarben, der Ausgabe von Postwertzeichen und der Aenderungen im Bestand der Verkehrseinrichtungen werden sie in den folgenden Bestimmungen des Uebereinkommens ausdrücklich vorgesehen (vgl. Art. 4, 5 und 9).

Zu den nach dem Staatsvertrag grundsätzlich anwendbaren Bestimmungen gehört auch Art. 1 des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes (BS 7, 867). Darnach besitzt die (schweizerische) PTT-Verwaltung das ausschliessliche Recht, Sende- und Empfangseinrichtungen sowie Anlagen jeder Art, die der elektrischen oder radioelektrischen Zeichen-, Bild- oder Lautübertragung dienen, zu erstellen und zu betreiben. Darin eingeschlossen ist das in der Vollziehungsverordnung I zum Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz (BS 7, 880) näher um-

schriebene Recht, regalpflichtige Tätigkeiten durch Konzessionen auf Private zu übertragen. Das Regal und die Konzessionshoheit der Schweiz werden allerdings eingeschränkt durch Art. 9 des Uebereinkommens, der Liechtenstein ein Mitspracherecht einräumt. Dem Regal unterstehende Verkehrseinrichtungen können nur im Einvernehmen mit der liechtensteinischen Regierung geschaffen, abgeändert und aufgehoben werden. Möchte die schweizerische Verwaltung am Bestand der Verkehrseinrichtungen auf fürstlichem Gebiet eine Aenderung vornehmen, dann kann Liechtenstein durch Verweigerung des Einverständnisses eine solche Aenderung verhindern. Umgekehrt kann es den Wunsch anbringen, dass positiv eine von der schweizerischen Verwaltung nicht geplante Aenderung erfolge, und die schweizerische Verwaltung hat den Wunsch zu berücksichtigen, wenn die Berücksichtigung auf Grund einer rechtlichen, politischen und technischen Prüfung als möglich erscheint und wenn Liechtenstein sich bereit erklärt, für die Kosten aufzukommen.

Diese einschränkende Bestimmung des Art. 9 schliesst das schweizerische PTT-Regal und die schweizerische Konzessionshoheit für das liechtensteinische Gebiet nicht aus, sondern sie bestätigt vielmehr, dass Regal und Konzessionshoheit primär und grundsätzlich den schweizerischen Behörden zustehen, dass diese den Entscheid über die Unterstellung einer Einrichtung oder Tätigkeit unter das Regal und über die Erteilung von Konzessionen zu fällen haben. Wären die liechtensteinischen Behörden zum Entscheid zuständig, dann hätte es keinen Sinn, in Art. 9 ihr "Einvernehmen" zu fordern und ihnen das Recht zur Anbringung von "Wünschen" einzuräumen.

Dass die Eidgenossenschaft das Regal beansprucht, ergibt sich wohl auch aus Art. 5, der grundsätzlich verbietet, Postwertzeichen durch andere Stellen als durch die der schweizerischen Postverwaltung unterstehenden Postämter vertreiben zu lassen.

Unsere Auffassung stimmt, soweit wir sehen, mit der herrschenden Praxis überein. Diese hat nicht daran gezweifelt, dass Art. 1 des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes, der den Umfang des der schweizerischen PTT-Verwaltung zustehenden Regals umschreibt, mit zu den Bestimmungen gehört, die Art. 2 des Uebereinkommens mit der Einschränkung des Art. 9 als anwendbar erklärt. Nach unseren Erkundigungen sind die Postautokonzessionen, die Konzessionen für Tele-

phonverbindungen über das Starkstromnetz, die Radioempfangskonzessionen und die Radiosendekonzessionen stets von den schweizerischen Behörden erteilt worden. Die Generaldirektion der PTT gewährte u.a. eine Konzession an einen Einwohner von Schaan zum Betrieb eines Amateursenders und eine weitere Konzession an das fürstlich-liechtensteinische Sicherheitscorps zum Betrieb eines Polizeisenders. Die liechtensteinischen Behörden haben somit die Konzessionshoheit nicht einmal beansprucht zur Zulassung einer Einrichtung, die von ihren eigenen Polizeiorganen für die Erfüllung der staatlichen, hoheitlichen Aufgabe der Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit benötigt wird.

Auch in der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die PTT-Betriebe für das liechtensteinische Gebiet das PTT-Rogal besitzen (vgl. V. Tuason, Das Recht der schweiz. PTT-Betriebe S. 19, Anm. 1; ferner Giacometti, Bundesstaatsrecht S. 655, Anm. 34, der darauf hinweist, dass in Liechtenstein Funktionen der schweizerischen Verwaltung ausgeübt werden).

Im Gegensatz zu den Ausführungen des Finanz- und Zolldepartements auf S. 4 seines Mitberichtes messen wir keine entscheidende Bedeutung dem Umstand bei, dass das Uebereinkommen aus dem Jahre 1920 darauf verzichtet, das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein ausdrücklich in das schweizerische "Postgebiet" einzubeziehen, während der Zollanschlussvertrag den Anschluss an das schweizerische "Zollgebiet" vorsieht. "Zollgebiet" ist ein dem schweizerischen Recht geläufiger Begriff (vgl. Art. 2 des Zollgesetzes), der eine praktische Rolle spielt bei der Beantwortung der Frage, welche Warenbewegungen der schweizerischen Zollpflicht unterstehen. Der Zollanschlussvertrag wollte die vom innerstaatlichen schweizerischen Recht gegebene Antwort auf diese Frage in dem Sinne abändern, dass Warenbewegungen über die schweizerisch-liechtensteinische Grenze künftig von der nach schweizerischem Recht bestehenden Zollpflicht ausgenommen, dafür jedoch Warenbewegungen über die liechtensteinisch-österreichische Grenze von der Zollpflicht neu erfasst werden sollten. Es war notwendig oder jedenfalls zweckmässig, diesen Gedanken durch eine Aenderung des Zollgebietes zum Ausdruck zu bringen. Demgegenüber ist der Begriff des "Postgebietes" u.W. dem schweizerischen Recht unbekannt, und für

die Verwendung dieses Begriffes im PTT-Vertrag mit Liechtenstein bestand kein Bedürfnis. Der Wille, die schweizerischen PTT-Vorschriften mit Einschluss derjenigen über das PTT-Regal und die Konzessionshoheit grundsätzlich auch in Liechtenstein anzuwenden, wurde besser in anderer Weise, nämlich durch die ausdrückliche Erklärung der Anwendbarkeit, zum Ausdruck gebracht. Auch die Bezeichnung der Postämter als fürstlich-liechtensteinische und das Recht der liechtensteinischen Regierung, eigene Postwertzeichen herauszugeben, berechtigen nicht zum Schluss, dass nur die technische Besorgung des PTT-Dienstes der Eidgenossenschaft übertragen wurde, und dass die Hoheitsrechte ganz allgemein beim Fürstentum Liechtenstein geblieben seien.

3. Die Rechtslage erscheint somit auf Grund des Uebereinkommens vom 10. November 1920 als durchaus klar: Konzessionen für die Errichtung und den Betrieb von Radiosendern auf dem Gebiet des Fürstentums Liechtenstein sind von den schweizerischen Behörden im Einvernehmen mit den liechtensteinischen zu erteilen, und die schweizerischen Behörden haben nach Möglichkeit die Wünsche der liechtensteinischen Regierung zu berücksichtigen, wenn diese für die Kosten des Senders aufkommt. Das gilt auch für kirchliche Radiosender von der Art der gegenwärtig geplanten.

Wenn Art. 9 des Uebereinkommens vorschreibt, die liechtensteinischen Wünsche seien "nach Möglichkeit" zu berücksichtigen, dann ist zweifellos nicht nur die technische Möglichkeit gemeint. Zur Berücksichtigung eines Wunsches besteht nur dann eine Verpflichtung, wenn neben der tatsächlichen, technischen auch eine rechtliche und staatspolitische Möglichkeit besteht. Die Konzessionierung eines von der liechtensteinischen Regierung gewünschten kirchlichen Radiosenders dürfte und müsste verweigert werden, wenn dessen Betrieb den religiösen Frieden oder die aussenpolitische Stellung der Schweiz ernstlich gefährden würde. Ob im konkreten Fall eine solche Gefahr besteht, ist keine von unserem Departement zu beantwortende Rechtsfrage.

II.

Dem Antrag des Post- und Eisenbahndepartements entnehmen wir, dass ein Notenwechsel aus dem Jahre 1939 dem Uebereinkommen des Jahres 1920 einen Art. 1 bis folgenden Wortlauts beifügte:

"Auf Grund des Post-, Telegraphen-, Telephon- und Radioregals können von den zuständigen schweizerischen Behörden und Amtsstellen Konzessionen an Dritte erteilt werden.

Handelt es sich um Konzessionen für die gewerbsmässige Reisendenbeförderung mit regelmässigen Fahrten oder um Konzessionen für die Erstellung und den Betrieb von Rundspruchsendeanlagen, so wird sich die Konzessionsbehörde bei Erteilung, Abänderung oder Kündigung einer Konzession, sowie bei hoheitlichen Verfügungen, wie Einstellung, Beschränkung, Ueberwachung des konzessionierten Betriebes, mit der fürstlich liechtensteinischen Regierung ins Einvernehmen setzen und, soweit nicht wichtige schweizerische oder internationale Interessen entgegenstehen, ihre Begehren berücksichtigen."

Dieser Artikel wurde weder von den Parlamenten genehmigt noch in der Gesetzessammlung publiziert.

Der erwähnte Notenwechsel des Jahres 1939 brachte, jedenfalls soweit er sich auf die Errichtung und den Betrieb von Radiosendern bezieht, keine Aenderung der bisherigen Rechtslage, wie sie sich schon aus den Art. 1, 2 und 9 des Uebereinkommens in der Fassung des Jahres 1920 ergibt. Das war wohl der Grund, weshalb man seine Genehmigung durch die Parlamente und seine Publikation als rechtlich überflüssig betrachtete.

Da die durch Art. 1 bis des Notenwechsels beabsichtigten Rechtswirkungen sich schon aus dem ursprünglichen Vertrag ergeben, kommt der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit dieses Artikels im vorliegenden Zusammenhang keine praktische Bedeutung zu. Zu den Ausführungen des Finanz- und Zolldepartements ist immerhin zu bemerken, dass nach der herrschenden Auffassung (vgl. Burckhardt, Kommentar S. 673 ff) schweizerischerseits nicht jeder völkerrechtliche Vertrag der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedarf, dass die Genehmigung, wo sie erforderlich ist, keine Gültigkeitsvoraussetzung darstellt und dass die völkerrechtliche Verbindlichkeit auch nicht von der Publikation in der eidgenössischen Gesetzessammlung abhängt.

- 7 -

Auf Grund dieser Ausführungen beantragen wir, es sei festzustellen, dass Radiosendekonzessionen für das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein von den schweizerischen Behörden im Einvernehmen mit der liechtensteinischen Regierung und unter möglichster Berücksichtigung ihrer Wünsche zu erteilen sind.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

p.B.14.21.Liecht.3.3. - ZO/j

Bern, 30. November 1961

V e r n e h m l a s s u n g

zum Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements vom 2. November 1961 und zur Stellungnahme des Post- und Eisenbahndepartements vom 28. November 1961 zur Frage der Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in Liechtenstein

In formeller Hinsicht hält das Politische Departement in Uebereinstimmung mit dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Post- und Eisenbahndepartement an seiner Auffassung fest, dass die Erteilung von Konzessionen für die Errichtung von Radiosendern auf dem Gebiet des Fürstentums Liechtenstein in die Zuständigkeit der schweizerischen Behörden fällt.

In materieller Hinsicht gelangt das Politische Departement nach den Ergebnissen der Umfragen bei den kantonalen Kirchensynoden mit Bezug auf den evangelischen Sender in der Schweiz zur Ansicht, dass der Einfluss der Kirchen stark genug sein wird, um die politischen Einflüsse zu neutralisieren. Demgemäss kann dem Gesuch des Vereins "Internationaler evangelischer Radiosender" entsprochen werden. Mit Bezug auf den kirchlichen Radiosender in Liechtenstein hält das Politische Departement daran fest, dass den Gesuchstellern nahezu legen sei, auf die Durchführung ihrer Pläne vorderhand zu verzichten.

Eidg. Politisches Departement

Wahlen

Bern, den 12. Oktober 1961

An den B u n d e s r a t

M i t b e r i c h t

zum Antrag des eidg. Post- und Eisenbahndepartementes vom 15. September 1961 betreffend die Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in Liechtenstein.

1. Errichtung eines internationalen evangelischen Radiosenders

Das Post- und Eisenbahndepartement möchte den Gesuchstellern empfehlen, auf ihre Projekte bis auf weiteres zu verzichten. Dabei beruft es sich einerseits darauf, dass auch in den einzelnen kantonalen Synoden die Meinungen über das Bedürfnis nach einem solchen europäischen evangelischen Sender in der Schweiz auseinandergehen und dass bezweifelt werde, dass die finanziellen Mittel insbesondere für den Betrieb aufgebracht würden. Da die Finanzierung hauptsächlich aus ausländischen Spenden erfolgen soll, befürchtet das Departement, dass ausländische Kreise auf den Betrieb des Senders einen zu starken Einfluss gewinnen.

Was die erwähnten Meinungsverschiedenheiten innerhalb den einzelnen kantonalen Synoden anbetrifft, ist darauf hinzuweisen, dass soweit wir wissen der schweizerische evangelische Kirchenbund, welchem 17 kantonale Landeskirchen und 4 freie Kirchen angehören, die Frage der Errichtung eines internationalen protestantischen Senders und dessen Finanzierung seinen Mitgliedern unterbreitet hat. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis 31. Oktober dieses Jahres. Bis Ende Juli hatten 14 angeschlossene Kirchen auf Grund von Beschlüssen ihrer obersten Organe ihre Mitwirkung an diesem Projekt zugesagt; darunter die Synoden der Kantone Zürich, Bern, Genf und Neuenburg. Ablehnende Antworten sind bis dahin nicht eingegangen. Es ist also damit zu rechnen, dass der schweizerische evangelische Kirchenbund geschlossen hinter dem Projekt steht.

Was die Gefahr ausländischen Einflusses auf die Sendungen anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass sie auch dem schweizerischen evangelischen Kirchenbund nicht entgangen ist. Daher sehen sowohl der Entwurf zur Stiftungsurkunde als auch der Konzessionsentwurf vor, dass alle in Frage kommenden Organe mehrheitlich mit Schweizerbürgern, die in der Schweiz wohnen, zu besetzen sind. Die ausländischen Kirchen, welche das Projekt mittragen, haben diese Ordnung von vorneherein gutgeheissen.

In Anbetracht dieser Sachlage besteht unseres Erachtens kein Grund, dem schweizerischen evangelischen Kirchenbund zu empfehlen auf das Projekt bis auf weiteres zu verzichten. Nach unserem Dafürhalten ist vielmehr nun das Konzessionsgesuch abzuwarten, bevor der Bundesrat zur Frage der Errichtung dieses Senders Stellung nimmt.

2. Das Gesuch Liechtensteins

Hier stellt sich zunächst die Rechtsfrage, ob die Konzessionshoheit dem Fürstentum zusteht oder ob sie durch das Uebereinkommen zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der fürstlich-liechtensteinischen Regierung betreffend die Besorgung des Post- Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein durch die schweizerische Postverwaltung und die schweizerischen Telegraphen- und Telephonverwaltung vom 10. November 1920 auf den Bund übergegangen ist.

Die letztere Auffassung vertreten das Post- und Eisenbahndepartement in seinem Antrag vom 15. September 1961 und das Politische Departement in seinem Mitbericht vom 9. Oktober 1961.

Wir erachten die vorgebrachten Gründe nicht als schlüssig.

Das Post- und Eisenbahndepartement stützt seine Auffassung auf Art. 2 des Vertrages von 1920 und auf Art. 1bis in der Fassung des Notenwechsels vom 3. März/14. April 1939.

Wäre Art.1bis in der Fassung von 1939 geltenden Staatsvertragsrecht, wäre die Frage allerdings klar. Denn dort ist eindeutig festgelegt, dass die Konzessionen unter anderem auch für die Erstellung und den Betrieb von Rundspruchsendeanlagen von der schweizerischen Konzessionsbehörde erteilt werden.

Dieser Artikel ist nun aber wie auch das Post- und Eisenbahndepartement ausführt, weder in der Schweiz noch im Fürstentum dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und publiziert worden. Massgebend dafür war, dass nach der seinerzeitigen schweizerischen Auffassung diese Bestimmung überhaupt nicht neues Staatsvertragsrecht schuf, sondern lediglich den bestehenden Staatsvertrag von 1920 interpretierte. Dieser ist mithin weder formell noch materiell abgeändert worden. Da durch den Notenwechsel von 1939 keine neue staatsvertragliche Bindung eingegangen wurde, können beide Parteien frei prüfen, ob die damalige Interpretation des Staatsvertrages von 1920 richtig sei.

In dieser Beziehung stützt sich das Post- und Eisenbahndepartement auf Art.2, der bestimmt, dass die schweizerischen Gesetze und Vorschriften für das Postwesen und das Telegraphen- und Telephonwesen, sowie die einschlägigen Verträge und Uebereinkommen der Schweiz mit fremden Ländern in gleicher Weise im Fürstentum gelten wie in der Schweiz. Entgegen der vom Fürstentum vertretenen Auffassung folgt aus dieser Formulierung unzweideutig, dass die jeweils geltende schweizerische Gesetzgebung für das Fürstentum massgebend ist. Es ist daher auch die schweizerische Gesetzgebung, die umschreibt, was unter das Post- Telegraphen- und Telephonwesen fällt. Nach Art.1 des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes vom 14.Oktober 1922 umfasst aber der Telegraphendienst die gesamte elektrische oder radioelektrische Zeichen-, Bild- oder Lautuebertragung somit auch das Radio- und Fernsehwesen.

Die sich stellende Frage ist damit aber noch nicht entschieden, denn die Tragweite von Art.2 des Staatsvertrages ist durch Ausle-

gung des gesamten Vertrages zu ermitteln. Hier ist nun zunächst darauf hinzuweisen, dass nach Art.1 des Vertrages nicht etwa das Fürstentum in das schweizerische Postgebiet eingeschlossen worden ist. Vertragsgegenstand ist danach vielmehr die Besorgung des Post- Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum auf Rechnung des Fürstentums durch die schweizerische Post- Telegraphen- und Telephonverwaltung (man vergleiche den Unterschied zu Art. 1 des Zollanschlussvertrages vom 1923 wonach das Gebiet des Fürstentums an das schweizerische Zollgebiet angeschlossen wird und Bestandteil des schweizerischen Zollgebietes bildet).

Dementsprechend bestimmt denn auch Art.4, dass im Fürstentum die Post- Telegraphen- und Telephonämter als fürstlich-liechtensteinische Post zu bezeichnen seien (vgl. auch hier den Unterschied zu Art.13 des Zollanschlussvertrages wonach die Zollämter als "schweizerische Zollämter im Fürstentum Liechtenstein" zu bezeichnen sind).

Endlich sind im Fürstentum die liechtensteinischen Postwertzeichen zu verwenden (Art.5). In der Botschaft des Bundesrates vom 17.November 1920 zum Bundesbeschluss betreffend die Ratifikation des Uebereinkommens vom 10.November 1920 (Bundesblatt 1920 V 148) sind die Art.4 und 5 ausdrücklich mit der Wahrung der liechtensteinischen Hoheitsrechte begründet worden.

Es ergibt sich nach unserem Dafürhalten, dass durch den Vertrag von 1920 das Fürstentum nicht die Hoheitsrechte als solche an den Bund abtrat, sondern nur die Besorgung des Post- Telegraphen- und Telephondienstes. Die in Art.2 des Vertrages stipulierte Anwendbarkeit der schweizerischen Gesetzgebung findet ihre Begrenzung an diesem Zweck des Staatsvertrages.

Entgegen der vom Bundesrat im Jahre 1939 vertretenen Auffassung halten wir somit dafür, dass die Regalrechte selbst durch den Staatsvertrag nicht auf den Bund übertragen wurden, sondern nur die technische Durchführung der öffentlichen Post- Telephon- und Telegraphendienste. Damit steht aber auch dem Fürstentum das

Recht zu, private Sendekonzessionen zu erteilen.

Aber selbst wenn man mit dem Post- und Eisenbahndepartement und dem Politischen Departement annehmen wollte, durch den Staatsvertrag von 1920 sei die gesamte Ausübung der Regalrechte einschliesslich des Rechtes zur Konzessionsverteilung auf den Bund übertragen worden, wäre zu beachten, dass nach Art.9 des Vertrages die Errichtung und Aufhebung von Verkehrseinrichtungen nur im Einverständnis mit der fürstlichen Regierung erfolgen kann. Die schweizerischen Verwaltungen sind verpflichtet, daherige Wünsche der liechtensteinischen Regierung nach Möglichkeit zu berücksichtigen, soweit es sich um Einrichtungen handelt, deren Kosten diese Regierung selbst zu tragen hat. Die Schweiz wäre mithin verpflichtet, einem liechtensteinischen Wunsch auf Erteilung der Sendekonzession an einen Privaten Folge zu leisten, wenn eine solche Konzessionserteilung möglich ist, und der Schweiz keine Kosten verursacht. Selbst wenn man sich entgegen unserer Auffassung auf den vom Post- und Eisenbahndepartement vertretenen Rechtsstandpunkt stellen wollte, könnte ein Konzessionsbegehren das von der fürstlichen Regierung unterstützt wird, nicht leicht abgewiesen werden.

Demgemäss beantragen wir Ihnen

zu beschliessen:

1. Die Beschlussfassung über das Projekt eines internationalen evangelischen Senders wird aufgesetzt bis das Konzessionsgesuch des schweizerischen evangelischen Kirchenbundes eingegangen ist.
2. Es wird festgestellt, dass das Uebereinkommen zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der fürstlich-liechtensteinischen Regierung betreffend die Besorgung des Post- Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein durch die schweizerische Postverwaltung und die schweizerische Telegraphen- und Telephonverwaltung vom 10. November 1920 das Recht

Bern, den 26. Oktober 1961.

p.B.14.21.Liecht.3.3. - ZO/j

Ausgeteilt

V e r n e h m l a s s u n g

zum Mitbericht des Finanz- und Zolldepartements vom 12. Oktober 1961 zum Antrag des Post- und Eisenbahndepartements vom 15. September 1961 betreffend die Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in Liechtenstein.

1. Mit Bezug auf das allgemeine Problem der Errichtung kirchlicher Sender in der Schweiz oder in Liechtenstein hält das Politische Departement seine grundsätzlichen Bedenken im Hinblick auf die Gefahren einer Beeinflussung der Beziehungen der Schweiz zu ausländischen Staaten aufrecht.
2. Hinsichtlich der Rechtsfrage, ob die Zuständigkeit zur Erteilung von Konzessionen für die Errichtung von Radiosendern auf dem Gebiet des Fürstentums Liechtenstein der Schweiz oder dem Fürstentum zusteht, kann das Politische Departement die im Mitbericht des Finanz- und Zolldepartements geäußerte Meinung nicht teilen; es hält vielmehr an der in seinem eigenen Mitbericht vom 9. Oktober 1961 in Uebereinstimmung mit dem Antrag des Post- und Eisenbahndepartements vertretenen Auffassung fest.

Zwar ist richtig, dass Art. 1 des Uebereinkommens zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der fürstlich liechtensteinischen Regierung betreffend die Besorgung des Post-, Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein durch die schweizerische Postverwaltung und die schweizerische Telegraphen- und Telephonverwaltung,

vom 10. November 1920, lediglich lautet: "Der Postdienst, einschliesslich Postcheck- und Postsparkassendienst, sowie der Telegraphen- und Telephondienst im Fürstentum Liechtenstein werden auf Rechnung des Fürstentums durch die schweizerische Postverwaltung und die schweizerische Telegraphen- und Telephonverwaltung besorgt." Damit ist aber der Umfang dieser Verwaltungstätigkeit noch nicht eindeutig umschrieben. Die erforderliche Präzisierung erfolgt erst durch Art. 2, der statuiert: "Die schweizerischen Gesetze und Vorschriften über das Postwesen und das Telegraphen- und Telephonwesen gelten im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise wie in der Schweiz." Diese Bestimmung ist umfassend und lässt keine Einschränkungen zu, soweit das Uebereinkommen von 1920 nicht selbst ausdrückliche Vorbehalte enthält. Dies gilt grundsätzlich auch für die Regalrechte, die durch die betreffende Gesetzgebung geregelt werden. Das Postregal sowie das Telegraphen- und Telephonregal sind nicht etwa nicht voraussehbare Neuerungen des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924 bzw. des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes vom 14. Oktober 1922; sie bestanden bereits gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes betreffend das schweizerische Postwesen vom 5. April 1910, bzw. Art. 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Telegraphen- und Telephonverwaltung vom 16. Dezember 1907, d.h. gemäss bundesrechtlichen Bestimmungen, die im Zeitpunkt des Abschlusses des Uebereinkommens von 1920 in Kraft standen und deshalb nicht übersehen werden konnten. Ein Ausschluss der Anwendung dieser schweizerischen Regalrechte hätte deshalb nur durch ausdrückliche Vorbehalte erfolgen können, wie dies im Uebereinkommen mit Bezug auf die Bezeichnung der im Fürstentum gelegenen Post-, Telegraphen- und Telephonämter als fürstlich liechtensteinische (Art. 4) und mit Bezug auf die liechtensteinischen Postwertzeichen (Art. 5) geschehen ist.

Wenn in der bundesrätlichen Botschaft zum Uebereinkommen gesagt wird, die liechtensteinische Regierung habe diese Vertragsbestimmungen "zur Wahrung ihrer Hoheitsrechte" vorgesehen, so handelte es sich dabei um verhältnismässig unbedeutende Einzelheiten, die zwar wohl geeignet waren, nach aussen die Fortdauer der Souveränität des Fürstentums zum Ausdruck zu bringen, ohne gleichzeitig die Anwendung der schweizerischen Post-, Telegraphen- und Telephongesetzgebung auf dem Gebiet des Fürstentums wesentlich einzuengen. Eine demgegenüber viel einschneidendere Einschränkung wie die Ausklammerung der Anwendung des schweizerischen Postregals und des schweizerischen Telegraphen- und Telephonregals hätte erst recht ausdrücklich vorbehalten werden müssen.

Eine Vergleichung des Uebereinkommens von 1920 mit dem schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrag vom 29. März 1923 bestärkt diese Auffassung. Dieser letztere Vertrag, der nicht nur die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung und eine bestimmte weitere Bundesgesetzgebung in Liechtenstein anwendbar erklärt (Art. 4), sondern auch das Gebiet des Fürstentums zu einem "Bestandteil des schweizerischen Zollgebietes" erklärt (Art. 1), enthält in seinem Ingress einen "Vorbehalt der souveränen Hoheitsrechte Seiner Durchlaucht des Fürsten von Liechtenstein". Die Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1923 zum Zollanschlussvertrag bemerkt hiezu, dass die Uebertragung der Ausübung eines Teils der staatlichen Hoheitsrechte an einen andern Staat zwar wohl eine tatsächliche Einschränkung der Hoheitsgewalt für die Dauer des Vertrages notwendigerweise mit sich bringt, dass aber von einer auch nur teilweisen Aufgabe der Souveränitätsrechte selbst nicht gesprochen werden kann, solange das Vertragsverhältnis zeitlich befristet ist und Liechtenstein durch Vertragskündigung sich seine volle Freiheit in der Ausübung der fraglichen Hoheitsrechte zurückgewinnen kann (BB1 1923 II 382). Das gleiche

hat auch mit Bezug auf die in der schweizerischen Gesetzgebung über das Postwesen und das Telegraphen- und Telephonwesen **geregelt** Regalrechte zu gelten. Durch die Anwendbarerklärung dieser Gesetzgebung in Liechtenstein hat das Fürstentum mit dem Uebereinkommen von 1920 die betreffenden Hoheitsrechte nicht als solche, sondern nur deren Ausübung entsprechend dieser Bundesgesetzgebung auf die Schweiz übertragen.

Da unbestrittenermassen gemäss dem Uebereinkommen von 1920 die jeweils geltende Bundesgesetzgebung, also auch die nach dem Abschluss des Uebereinkommens in Kraft getretenen Gesetze in Liechtenstein anwendbar sind, ist die durch das Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz vom 14. Oktober 1922 der technischen Entwicklung angepasste Begriffserweiterung des Telegraphen- und Telephonregals - das ursprünglich nur die elektrische Zeichen- oder Lautübertragung mittelst Draht zum Gegenstand haben konnte - auf "die elektrische oder radioelektrische Zeichen-, Bild- oder Lautübertragung" ebenfalls für Liechtenstein verbindlich. Somit ergibt sich eindeutig aus dem Uebereinkommen von 1920, dass im Fürstentum auch das Radioregal gemäss der schweizerischen Gesetzgebung auszuüben ist.

Dieser grundsätzlichen Auffassung folgt ebenso die Praxis zum Uebereinkommen von 1920: Die PTT-Betriebe sind auch auf liechtensteinischem Gebiet Inhaber des PTT-Regals gemäss der PTT-Verkehrsgesetzgebung; PTT-Konzessionen werden von den zuständigen schweizerischen Behörden erteilt, wobei mit der liechtensteinischen Regierung Fühlung genommen wird, wenn es sich um konzessionierte Unternehmungen mit öffentlichem Dienst handelt (Dr. Vicente Tuason: Das Recht der schweizerischen Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe, herausgegeben von der Generaldirektion PTT, 2. Aufl., Bern 1959, S. 19, Fussnote 1). Dementsprechend

wird auch die Radiorundspruch-Empfangskonzession den Hörern in Liechtenstein gleich wie den Hörern in der Schweiz durch die schweizerischen Behörden, nämlich die Telephondirektion St. Gallen erteilt; die Empfangsgebühren gehen an die PTT-Kasse und es erfolgt keine Abrechnung mit dem Fürstentum, da dieses im Gegensatz zum Post-, Telegraphen- und Telephonbetrieb keine eigenen Leistungen erbringt.

Aus der vorstehend dargelegten Rechtslage ergibt sich in zwingender Weise, dass auch die Erteilung von Konzessionen für die Errichtung von Radiosendern auf dem Gebiet des Fürstentums in die Zuständigkeit der schweizerischen Behörden fällt.

3. Unter den gegebenen Umständen hält das Politische Departement an seiner Zustimmung zum Antrag des Post- und Eisenbahndepartements fest, wonach den Gesuchstellern nahezu legen sei, auf die Durchführung ihrer Pläne vorderhand zu verzichten.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Bern, den 28. November 1961

D. 20.3

An den B u n d e s r a t

S t e l l u n g n a h m e

des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes zur Frage der
Errichtung kirchlicher Radiosender in der Schweiz oder in
Liechtenstein

In grundsätzlicher Beziehung müssen wir an unserem
Antrag vom 15. September 1961 festhalten.

Zum Uebereinkommen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum
Liechtenstein vom 10. November 1920 im Bereiche des Radioregals
gestatten wir uns folgende Bemerkungen:

In der Rechtsfrage, wer für die Erteilung einer Konzession
für einen Radiosender in Liechtenstein zuständig sei, schlies-
sen wir uns der Auffassung des Politischen Departementes an,
indem wir mit diesem Departement den Standpunkt einnehmen, dass
die liechtensteinische Konzessionshoheit, wie sie sich auf
Grund von Artikel 1 und 2 des Vertrages ergibt, für so lange
an die schweizerischen Konzessionsbehörden übergegangen ist,
als der Vertrag in Kraft bleibt und keine Ausnahme vom Regal
zugunsten Liechtensteins ausdrücklich vorsieht.

In Liechtenstein werden gestützt auf das schweizerische
PTT-Regal nicht nur Radio- und Fernseh-Empfangskonzessionen
und Installationskonzessionen erteilt, sondern auch Betriebs-

und Amateur-Sendekonzessionen. So besitzt das fürstlich-liechtensteinische Sicherheitskorps eine Radiosendekonzession der schweizerischen PTT-Betriebe. Es müsste zu einem Wirrwarr sondergleichen führen, wenn man, wie das Finanz- und Zolldepartement, annehmen wollte, das Fürstentum sei für die Verleihung von Sendekonzessionen an Private selber zuständig.

Gegenüber den Ausführungen des Finanz- und Zolldepartementes sei im weitern richtig gestellt, dass Artikel 9 des Vertrages dahin lautet, PTT-Stellen, Telegraphen- und Telephonanlagen usw. können im Fürstentum Liechtenstein nur im Einvernehmen mit der dortigen Regierung errichtet oder aufgehoben werden. Es bedarf also hiefür nicht des "Einverständnisses" der fürstlichen Regierung, wie irrtümlich vom Finanz- und Zolldepartement angenommen wurde. In gleicher Weise heisst es in Artikel 1^{bis} nur, dass sich die (schweizerische) Konzessionsbehörde bei Erteilung oder Kündigung von Konzessionen mit der fürstlich-liechtensteinischen Regierung ins Einvernehmen zu setzen habe. Grundsätzlich kann also der Bundesrat die Sendekonzession für einen öffentlichen Dienst erteilen oder verweigern, auch wenn die fürstliche Regierung damit nicht einverstanden ist.

Im übrigen sei festgestellt, dass die liechtensteinische Regierung stets so handelte, als anerkenne sie die schweizerische Konzessionshoheit auf dem Gebiete von Radio- und Fernsehensendern. Nicht nur stimmte sie im Notenaustausch mit dem Politischen Departement dem Wortlaut des Zusatzartikels 1^{bis} zu, sondern sie bewarb sich seinerzeit selber um eine Konzession für den Bau und Betrieb eines Rundspruchsenders im Fürstentum Liechtenstein. Dabei waren die Verhandlungen im Jahre 1939 nahezu zum Abschluss gelangt und der Konzessionsentwurf bereinigt. Der Ausbruch des 2. Weltkrieges machte jedoch die Erteilung der Konzession gegenstandslos. Ende 1945 sodann erkundigte sich der liechtensteinische Geschäftsträger bei

den eidg. Behörden bezüglich der Konzessionierung des Betriebs eines liechtensteinischen Rundspruchsenders zur Verbreitung kommerzieller Propaganda. Diese Anfrage wurde mit unserem Schreiben vom 26. Dezember 1945 in abschlägigem Sinne beantwortet. Im Jahre 1955 nahm schliesslich der Regierungschef Dr. Frick Fühlung mit der Generaldirektion PTT in der Frage der Errichtung einer Fernseh-Sendestation in Liechtenstein, die auch Werbeprogramme ausstrahlen sollte. Auch in diesem Fall hat Liechtenstein die eidgenössische Zuständigkeit anerkannt und sich mit dem abschlägigen Bescheid der Generaldirektion PTT vom 5. Dezember 1955 abgefunden.

Wie wir bereits in unserem Antrag vom 15. September 1961 (S. 5) ausgeführt haben, scheint es sich nach dem Aide-mémoire des Geschäftsträgers der fürstlich-liechtensteinischen Regierung vom 2. Juni 1961 bei der Gruppe, die um eine Konzession für die Errichtung und den Betrieb eines kirchlichen Radiosenders in Liechtenstein ersucht, nicht um kirchliche Kreise zu handeln, sondern um Leute, die bis anhin in Marokko verschiedene private Radiosender betrieben und dort ihre Tätigkeit einstellen mussten. Der Vizepräsident des Vereins "Internationaler evangelischer Radiosender (EPI)", Herr Albert Möckli, alt Direktor der TT-Abteilung GD PTT, vermutet, dass es sich in diesem Falle um Leute handelt, die hinter der "Voice of Tanger" standen und die in Wirklichkeit Amerikaner, sog. Fundamentalisten, waren, die mit der Verkündigung des Evangeliums hauptsächlich die Bekämpfung des Atheismus und Marxismus verbinden. Rev. Freed, der Präsident dieser "Voice of Tanger", hat Ende März 1960 beim Präsidenten der Generaldirektion PTT vorgesprochen, der ihm damals empfahl, sich mit dem EPI in Verbindung zu setzen. EPI möchte aber grundsätzlich von jeglichen religiösen Bewegungen oder kirchlichen Organisationen unabhängig bleiben und nach

- 4 -

den weiteren Darlegungen des Herrn Möckli, in keiner Weise sich auf politisches Gebiet wagen. Zwischen dem Projekt EPI und dem Projekt des Herrn Freed bestehen somit wichtige Unterschiede.

EIDGENOESSISCHES
POST- UND EISENBAHNDEPARTEMENT

Spühler