VPB 57.82

(Direktion für Völkerrecht, 7. Oktober 1992; traduction française dans «Pratique suisse 1992, N° 1.1, Revue suisse de droit international et de droit européen 5/1993)

Vereinbarung über die Europäische Konferenz der PTT-Verwaltungen (CEPT).

- Die CEPT-Vereinbarung ist ein völkerrechtlicher Vertrag, welcher nicht nur die PTT, sondern auch die Eidgenossenschaft bindet.

- Die eingegangenen Verpflichtungen gelten unabhängig von der Beachtung der landesrechtlichen Vorschriften über den Abschluss von Staatsverträgen.

Arrangement instituant la Conférence européenne des administrations des PTT (CEPT).

- L'Arrangement CEPT est un traité régi par le droit international qui ne lie pas seulement les PTT, mais aussi la Confédération.

- Les engagements pris valent indépendamment de l'observation des règles du droit interne relatives à la conclusion des traités.

Accordo che istituisce la Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni (CEPT).

- L'accordo CEPT è un trattato di diritto internazionale che non vincola soltanto le PTT, ma anche la Confederazione.

- Gli impegni assunti valgono indipendentemente dall'osservanza delle prescrizioni di diritto interno sulla conclusione di trattati.

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

Die «Conférence européenne des administrations des PTT» (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 Übereinkommens scheint damals zumindest in der Schweiz nicht Gegenstand von Diskussionen gewesen zu sein. Soweit sich dies noch eruieren lässt, haben die PTT, welche als öffentlich-rechtliche Anstalt eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen[15], in eigenem Namen unterzeichnet, ohne eine Ermächtigung durch den Bundesrat einzuholen. Im Geschäftsbericht des Bundesrates von 1959[16] 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 anscheinend die Vereinbarung von Anfang an als sogenanntes «Verwaltungsabkommen» betrachtet, wobei man offenbar 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 Jahrzehnt, 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 (Beispiel: Frankreich und Deutschland).

Auf Betreiben der Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) 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... Mit der Genehmigung durch zwei Drittel der Mitglieder an der Athener Konferenz tritt die Reform automatisch in Kraft, es bedarf keiner weiteren Ratifikation[17]; 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 Übereinkommen innert eines Monats statt der sonst geltenden sechs Monate zu kündigen[18]. 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 CEPT-Reform von den PTT auf das neugeschaffene Bundesamt für Kommunikation überging...

2. Rechtsnatur der CEPT-Vereinbarung aus völkerrechtlicher Sicht

2.1. Vertragsparteien

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

Organismen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Ministerien, Bundesämter) handeln gegen aussen stets im Namen ihres Staates, und ihre Handlungen werden diesem Staat unmittelbar zugerechnet. Auch Organismen mit eigener Rechtspersönlichkeit können ihren Heimatstaat völkerrechtlich verpflichten, namentlich wenn sie gegen aussen wie Staatsorgane auftreten und staatliche Aufgaben unter Inanspruchnahme hoheitlicher Gewalt ausüben... 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 darüber hinaus 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 Übereinkünfte einem «transnationalen Recht»[19], «Quasi-Völkerrecht»[20] oder «Privatvölkerrecht»[21] unterständen, beziehungsweise «beschränkt völkerrechtliche Verträge»[22] 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 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. 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.

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, Gentleman's Agreements, Memoranda of Understanding und anderen rechtlich unverbindlichen Instrumenten des völkerrechtlichen Verkehrs (sogenannt «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 Übereinkommen von den Mitgliedsverwaltungen «ratifiziert» wurde[23] 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.

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[24]. Die mangelnde Erfüllung landesrechtlicher Voraussetzungen könnte die Verbindlichkeit der Vereinbarung nur dann hindern, wenn sie für die Vertragspartner offenkundig gewesen wäre[25]...

[15] Vgl. Art. 1 des PTT Organisationsgesetzes vom 6. Oktober 1960 (PTT-OG), (SR 781.0).
[16] S. 541 f.
[17] Art. 12 Abs. 3.
[18] Art. 13 Abs. 2.
[19] Jessup Philip, Transnational Law, New Haven 1959.
[20] Schwarzenberger Georg, 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 Petroleums Ltd. v. National Iranian Oil Co., zitiert bei Müller Paul/Wildhaber Luzius, Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl., Bern 1982, S. 211 f.
[21] Rengeling Hans-Werner, Privatvölkerrechtliche Verträge, Berlin 1971.
[22] Böckstiegel Karl-Heinz, Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen, Frankfurt a. M. 1971, S. 303 ff.
[23] Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrates für 1959 vom 29. März 1960, S. 542.
[24] Irrelevanztheorie; vgl. Art. 27 des Wiener Übereink. vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111); Moeri Jacqueline Béatrice, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, St. Gallen 1990, S. 101; Wildhaber Luzius, Treaty-Making Power and Constitution, Basel und Stuttgart 1971, S. 175 ff.; Zellweger Valentin, Völkerrecht und Bundesstaat, Berlin 1992, S. 77.
[25] Evidenztheorie; vgl. Art. 46 Wiener Vertragsrechtskonvention (Anm. 12); Moeri, a. a. O., S. 102; Wildhaber, a. a. O.; S. 18 ff., Zellweger, a. a. O., S. 76 ff.