Der Weltpostverein im 110. Jahr

Zum XIX. Weltpostkongreß (Hamburg 1984)

HANS FRIEDRICH LEINUNG

Am 18. Juni wurde in Hamburg der XIX. Weltpostkongreß durch Bundespräsident Karl Carstens feierlich eröffnet. Am 27. Juli soll der Kongreß mit der Unterzeichnung der in Hamburg neu erarbeiteten Verträge des Weltpostvereins (frz.: Union postale universelle, engl.: Universal Postal Union, UPU) enden. Der Kongreß ist die erste Generalversammlung einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen auf deutschem Boden. Dies ist willkommener Anlaß, auf den Weltpostverein, seine Geschichte, seine Struktur und seine Tätigkeit einzugehen, zumal der deutsche Generalpostmeister Heinrich von Stephan die entscheidenden Anstöße dazu gegeben hat, daß am 9. Oktober 1874 in Bern der Weltpostverein gegründet wurde.

I. Entwicklung bis zur Gründung des Weltpostvereins

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war in Europa der Postdienst in den einzelnen Territorien bereits weit entwickelt. Schwierig blieb indes der grenzüberschreitende Postverkehr. An der Grenze mußten nämlich die Sendungen an die Nachbarverwaltung übergeben werden, die die Briefe in ihrem Bereich von der Grenze bis zum Empfänger zu befördern hatte. Für diese Leistung mußte die Ursprungspostverwaltung eine Vergütung an die andere Postverwaltung zahlen. Zur Regelung dieser Vergütungsfragen und vieler anderer Fragen der betrieblichen Zusammenarbeit war ein bilateraler Postvertrag erforderlich. Man braucht sich nur vorzustellen, wie viele Relationen und mithin Verträge zwischen den europäischen Postverwaltungen denkbar waren. Dazu kamen noch die notwendigen Regelungen für den Transit der Postsendungen durch andere Länder.

Die angedeuteten Probleme zeigten sich verständlicherweise besonders stark im Verkehr zwischen den 15 Postverwaltungen im Bereich des 1815 geschaffenen Deutschen Bundes. Man löste hier das Problem durch die Gründung des Deutsch-Österreichischen Postvereins von 1850. In dieser Organisation vereinbarten die 15 Mitgliedspostverwaltungen multilateral Regelungen, die im Verhältnis zwischen allen Mitgliedern des Vereins galten. Wenn sich nach einigen Jahren die Notwendigkeit zeigte, diese Regelungen zu ändern, so konnte dies auch nur wieder multilateral, also durch eine Konferenz aller Mitglieder geschehen. Das war das Modell, das Heinrich von Stephan für Europa und die Welt vorschwebte und das er im Verlaufe des Internationalen Postkongresses von Bern 1874 verwirklichen konnte. Stephan war für diese Aufgabe geradezu prädestiniert. Neben seiner Zielstrebigkeit besaß er außergewöhnliche Fähigkeiten; so beherrschte er zehn lebende Sprachen. Durch seine Tätigkeit beim Bahnpostamt Köln in den fünfziger Jahren hatte er sich genaue Kenntnisse des Auslandspostdienstes erworben. Als Delegierter Preußens hatte er an mehreren Konferenzen des Deutsch-Österreichischen Postvereins teilgenommen und hatte in den sechziger Jahren für Preußen eine ganze Reihe von bilateralen Postverträgen mit anderen europäischen Staaten persönlich ausgehandelt und abgeschlossen.

Die gesammelten Erfahrungen drängten Stephan immer mehr, den hergebrachten und betrieblich komplizierten ›Bilateralismus‹ zu überwinden. Wie dies geschehen sollte, legte er 1868 in seiner ›Denkschrift betreffend den allgemeinen Postkongreß‹ nieder. Diese enthielt bereits in allen wesentlichen Punkten die später im Weltpostverein verwirklichten Grundsätze. Anfang 1870 wurde Stephan zum Generalpostdirektor der Postverwaltung des Norddeutschen Bundes und später zum Generalpostmeister der 1871 geschaffenen Reichs-Postverwaltung ernannt. Damit erhielt er, unterstützt durch seine Freundschaft und enge Zusammenarbeit mit Bismarck, die Möglichkeit, seine Ideen besonders nachhaltig zu verfolgen. Das Prestige des neu gegründeten Deutschen Reiches trug ebenfalls dazu bei, daß sich auf seinen Vorschlag am 15. September 1874 die Vertreter von 20 europäischen Ländern sowie der USA und Ägyptens in Bern zum Internationalen Postkongreß versammelten. Als einziges Beratungsdokument lag dem Kongreß ein von der deutschen Postverwaltung ausgearbeiteter Entwurf für die Schaffung einer ›Union générale des postes‹ vor. Ausgehend von diesem Entwurf konnten die Delegierten bereits nach drei Wochen den Text für den ›Vertrag zur Gründung eines Allgemeinen Postvereins‹ verabschieden, der am 9. Oktober 1874 unterzeichnet wurde. Dies gilt als der Tag der Gründung des Weltpostvereins. Seit 1970 wird daher gemäß einem Beschluß des XVI. Weltpostkongresses (Tokyo 1969) der 9. Oktober jeden Jahres als ›Tag des Weltpostvereins‹ begangen.

Der am 1. Juli 1875 in Kraft getretene Vertrag enthielt bereits alle Elemente, die auch heute noch die Basis des internationalen Briefpostverkehrs darstellen: einheitliches Postgebiet, Freiheit des Durchgangs, niedrige Durchgangsvergütungen, Nichtaufteilung der Gebühr für die einzelne Briefsendung (Grundsatz der Reziprozität), gemeinsame Rechnungseinheit (Vereinswährung) für die gegenseitige Berechnung der Vergütungen und für die Festlegung der Gebührenrahmen, ein ständiges Sekretariat mit der Bezeichnung ›Internationales Büro‹ in Bern, dem Sitz des Vereins, sowie regelmäßige Anpassung und Weiterentwicklung der Verträge des Vereins. Man kann diesen Vorgang auf die sehr knappe Formel bringen: »Tausend Verträge wurden durch einen einzigen ersetzt«. Die neue Gründung hatte einen überaus großen und schnellen Erfolg, die Zahl der Mitgliedsländer stieg in kurzer Zeit stark an, so daß bereits der nächste Kongreß in Paris 1878 den Namen in ›Weltpostverein‹ umwandelte.

II. Das Vertragswerk des Weltpostvereins

Bei der täglichen Anwendung der Vorschriften im grenzüberschreitenden Postverkehr zeigte sich verständlicherweise schnell, daß die neuen Bestimmungen aufgrund der laufenden Erfahrungen in einzelnen Punkten änderungs- und verbesserungsbedürftig wurden. Außerdem wurden Postdienste, die in verschiedenen Mitgliedsländern bereits eingeführt waren, nach und nach auch für den grenzüberschreitenden Verkehr geregelt und eingeführt. Dies geschah durch einzelne Abkommen, nämlich für Wertbriefe, Postpakete, Postanweisungen, Postgiro, Postnachnahme, Postaufträge, Postsparkasse und Postzeitungsdienst. Jedes Mitgliedsland muß den Weltpostvertrag, der den internationalen Briefpostdienst regelt, und die 1964 geschaffene Satzung der UPU unterzeichnen und den internationalen Briefpostdienst ausführen; insofern wird von obligatorischen Verträgen gesprochen. Dagegen steht es den Mitgliedsländern frei, ob sie den genannten Abkommen beitreten und die entsprechenden Dienste ausführen wollen. Die Abkommen werden daher als fakultative Abkommen bezeichnet.

Ein weiterer Gegenstand, der ständiger Neuregelung bedarf, ist die Höhe der Vergütungen für die vielfachen Leistungen, die sich die Mitgliedsverwaltungen untereinander erbringen. All dies hat bewirkt, daß seit 110 Jahren im allgemeinen in Abständen von fünf Jahren Weltpostkongresse stattgefunden haben. Die von ihnen beschlossenen Änderungen und neuen Dienste wurden und werden — bis auf die 1964 angenommene Satzung der UPU — nicht in der Form von Änderungsprotokollen, sondern stets durch eine vollständige Neufassung des jeweiligen Vertrages oder Abkommens bewirkt. Für das gesamte Vertragswerk wird jeweils im vorhinein ein Kalenderdatum für das Inkrafttreten der Neufassung festgelegt. Dieser Zeitpunkt liegt

Heinrich von Stephan, geb. 1831 in Stolp (Pommern), ist der Gründungsvater des Weltpostvereins. 1870 wurde er zum Generalpostdirektor des Norddeutschen Bundes, später zum Generalpostmeister des Deutschen Reiches berufen; er starb 1897 in Berlin. Seinen Beitrag zum internationalen Postwesen haben zahlreiche Postverwaltungen durch Sondermarken gewürdigt.

im allgemeinen etwa eineinhalb Jahre nach dem Ende des jeweiligen Kongresses. Damit erhalten die Mitgliedsländer einen angemessenen Zeitraum, um die neuen Verträge in ihre nationales Recht umzusetzen und die Ratifizierung durch Niederlegung der Ratifikationsurkunde bei der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Depositarmacht, zu bewirken.

Es ist nicht ungewöhnlich, daß einzelne Mitgliedsländer sich außerstande sehen, die Ratifikation bis zum festgelegten Zeitpunkt des Inkrafttretens zu hinterlegen. Gleichwohl werden aber von diesem Zeitpunkt an im Verhältnis zwischen allen Mitgliedsländern die neuen Verträge im internationalen Postdienst angewendet. Ein anderes Verfahren, etwa entsprechend dem individuellen Stand der Ratifizierungen, wäre bei der Ausführung der internationalen Postdienste überhaupt nicht möglich und würde zu unüberwindlichen Schwierigkeiten führen. Deshalb hat man hier von der ›stillschweigenden Ratifizierung‹ gesprochen (ratification tacite).

Wegen des ständigen großen Bedarfs an Regelungen und Neuregelungen für die internationalen Postdienste ist die UPU seit ihren Anfängen eine der typischen ›regelsetzenden Organisationen‹; sie hat durch ihre langanhaltende und umfangreiche legislative Tätigkeit einen starken Einfluß auf das Völkervertragsrecht ausgeübt. Manche Autoren sehen in dem Anfang dieser legislativen Tätigkeit des Weltpostvereins überhaupt erst den eigentlichen Beginn einer fundierten und geregelten Praxis des Völkervertragsrechts bei multilateralen Verträgen.

Vor dem zweiten Weltkrieg haben insgesamt elf Kongresse stattgefunden: Bern (1874), Paris (1878), Lissabon (1885), Wien (1891), Washington (1897), Rom (1906), Madrid (1920), Stockholm (1924), London (1929), Kairo (1934) und Buenos Aires (1939). Die Zahl der vertretenen Länder erhöhte sich von anfangs 22 auf etwa 80.

III. Der Weltpostverein als UN-Sonderorganisation

Einen besonderen Einschnitt für den Verein bedeutete der XII. Weltpostkongreß in Paris 1947. Kurz nach Kriegsende waren die Organisation der Vereinten Nationen und ihre ersten Sonderorganisationen gegründet worden. Es war das Bestreben der Weltorganisation, die Zusammenarbeit der Staaten durch internationale Fachorganisationen zu fördern. So wurden neue Organisationen gegründet — etwa FAO, UNESCO und IMF —, es wurde aber auch bestehenden internationalen Institutionen der Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen übertragen, wie im Falle des Weltpostvereins und der Internationalen Fernmelde-Union[1].

1946 wurden Vorverhandlungen in Lake Success geführt. Es wurde ein Abkommensentwurf ausgearbeitet, dem dann der Weltpostkongreß von Paris zustimmte und den der Präsident des Kongresses, der französische Generaldirektor des Postwesens Le Mouël, im Namen des Vereins am 4. Juli 1947 unterzeichnete. Das Abkommen trat am 1. Juli 1948 zusammen mit dem Weltpostvertrag von Paris in Kraft. Seit diesem Tag ist die UPU Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die einzige von ihnen anerkannte Fachorganisation auf dem Gebiete des Postwesens. Eine wichtige Folge der Verleihung der Eigenschaft einer UN-Sonderorganisation ist, daß seit Inkrafttreten der Satzung der UPU von 1964 jeder UN-Mitgliedstaat seinen Beitritt zur UPU durch eine einseitige, von der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft allen UPU-Mitgliedern zu notifizierende Beitrittserklärung bewirken kann, während Länder, die nicht Mitglied der Weltorganisation sind, in einem schriftlichen Umfrageverfahren die Zustimmung von zwei Dritteln der UPU-Mitgliedsländer benötigen.

Weltpostkongreß

Höchstes und gesetzgebendes Organ des Vereins ist der von Regierungsvertretern der Mitgliedsländer beschickte Kongreß, der normalerweise alle fünf Jahre zusammentritt. Bisher haben sieben Weltpostkongresse nach dem Zweiten Weltkrieg stattgefunden:

XII.	Paris	1947	Abkommen mit den Vereinten Nationen, Schaffung des Vollzugsrats
XIII.	Brüssel	1952	Beginn der Erweiterung des Sprachenregimes des Vereins
XIV.	Ottawa	1957	Erste Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an einem Weltpostkongreß, Schaffung des Konsultativrats für Poststudien
XV.	Wien	1964	Verabschiedung der ›permanenten‹ Satzung des Weltpostvereins, Entwicklungshilfe im Postwesen
XVI.	Tokyo	1969	Endvergütungen im internationalen Briefpostdienst
XVII.	Lausanne	1974	Feier des 100jährigen Bestehens
XVIII.	Rio de Janeiro	1979	Rechnungsausgleich unter Einschaltung der Sonderziehungsrechte des IMF; Neugestaltung des Finanzsystems des Vereins.

Vollzugsrat

Eine wichtige Entscheidung des Kongresses von Paris lag auch darin, daß er neben dem Internationalen Büro (IB) ein weiteres ständiges Organ einrichtete, die Vollzugs- und Verbindungskommission, 1964 in Vollzugsrat (Conseil exécutif, CE) umbenannt. Der Vollzugsrat ist in der Zeit zwischen zwei Kongressen das Aufsichts- und Entscheidungsorgan des Vereins, das für den ordnungsgemäßen Fortgang aller Arbeiten des Vereins sorgt, die jährlichen Haushalte des Vereins festlegt und Studien und Untersuchungen durchführt, die ihm der Kongreß aufgetragen hat oder deren Notwendigkeit sich in anderer Weise ergeben hat. Die Arbeiten werden im Plenum und in zehn Kommissionen des Vollzugsrats[2] ausgeführt. Mit dem Anwachsen der Zahl der UPU-Mitgliedsländer auf mittlerweile 166 (Stand: 1. Juni 1984) ist auch die Zahl der Sitze im CE von ursprünglich 19 auf jetzt 40 angewachsen. Jeder der fünf Weltregionen sind Sitze im Verhältnis der Zahl ihrer Vereinsmitglieder zugeteilt. Der Kongreß wählt die Mitglieder des Vollzugsrats für die Zeit bis zum nächsten Kongreß.

Konsultativrat für Poststudien

Als weiteres ständiges Organ wurde 1957 der Konsultativrat für Poststudien (Conseil consultatif des études postales, CCEP) ge-

schaffen. Ihm überträgt der Kongreß Studien und Untersuchungen von technischen, betrieblichen und wirtschaftlichen Fragen, die unmittelbar mit der Ausführung des Betriebs und der Verwaltung im Postwesen zusammenhängen. Der CCEP hat bisher in fast 150 Studien Lösungsvorschläge und Verfahren entwickelt, die nicht nur den internationalen, sondern auch den nationalen Postdienst betreffen und ihm zugute kommen. Angesichts der Aufgabenstellung des CCEP, dem sieben Kommissionen[3] unterstellt sind, ist der Anteil der Industrieländer und der Entwicklungsländer unter den 35 Mitgliedern dieses Organs etwa gleich groß.

Internationales Büro

Am augenfälligsten manifestiert sich die UPU in ihrem Sekretariat, dem IB in Bern. Das IB wurde bereits durch den Gründungsvertrag von 1874 ins Leben gerufen. Die organisatorischen Maßnahmen wurden anfangs in enger Anlehnung an die schweizerische Post- und Telegraphen-Verwaltung geregelt. Das Personal wurde ganz überwiegend bei dieser Verwaltung rekrutiert und bis 1966 war es üblich, daß der Generaldirektor der schweizerischen PTT auch Generaldirektor des IB wurde.
Aufgabe des IB[4] ist es insbesondere, sämtliche Informationen, die den Postverwaltungen für die Ausführung des internationalen Dienstes bekannt sein müssen, weltweit zu sammeln und in Zirkularen, Listen, Ordnern und Büchern in den in Frage kommenden Sprachen an alle Mitgliedspostverwaltungen zu verbreiten und diese Dienstwerke auf dem laufenden zu halten. Außerdem wirkt das IB als Sekretariat für die Tagungen aller Organe der UPU (Kongreß, Vollzugsrat und Konsultativrat für Poststudien). Anfang der sechziger Jahre ist die Entwicklungshilfe auf dem Gebiete des Postwesens als zusätzliche Aufgabe hinzugekommen.
Das IB begann seine Tätigkeit mit einem sehr kleinen Arbeitsstab von etwa 10 bis 20 Personen, deren Zahl sich nur langsam erhöhte. Mit dem besonderes starken Ansteigen der Zahl der Mitgliedsländer im Laufe der sechziger Jahre und der Ausweitung des Sprachensystems wuchs auch die Zahl der Mitarbeiter des IB schneller. Nunmehr wurde auch stärker eine ›gerechte geographische Aufteilung‹ der innerhalb des IB bestehenden Funktionen gefordert. Die Anzahl der Dienstposten des IB mit echter Beamtentätigkeit (fonctionnaires professionnels), für die die Anwendung dieses Grundsatzes gefordert wird, beträgt etwa 50. Von diesen Bediensteten stellt die Bundesrepublik Deutschland einen höheren Beamten. Gemessen an ihrem Anteil zur Finanzierung des Vereinshaushalts von 4,7 vH ist die Bundesrepublik Deutschland in ihrer zahlenmäßigen personellen Beteiligung eher unterrepräsentiert.

Technische Hilfe im Postwesen

Seit etwa zwei Jahrzehnten leistet der Verein entsprechend den Wünschen der Mitgliedsländer in verschiedenen Formen Entwicklungshilfe. Ganz überwiegend geschieht dies durch Entsendung von Experten, um den betreffenden Ländern das nötige Know-how für die Einrichtung neuer und die Verbesserung bestehender Postdienste zu verschaffen. Das Schwergewicht wird auf postalische Aus- und Fortbildung in den Entwicklungsländern gelegt. Die hauptsächliche Finanzierungsquelle für die Technische Zusammenarbeit ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Daneben werden aber auch freiwillige Beiträge der Mitgliedsländer zu einem UPU-Sonderfonds für Technische Hilfe geleistet. Über Jahrzehnte hat die Deutsche Bundespost der UPU zahlreiche Experten zur Verfügung gestellt; daneben hat sie auch im bilateralen Verhältnis auf ihre Kosten Experten entsandt. Besonders zu erwähnen ist das Berufsbildungszentrum bei der Oberpostdirektion Bremen, das mit einer Abteilung speziell darauf eingerichtet ist, Stipendiaten des Post- und Fernmeldewesens aus Entwicklungsländern gründliche Aus- und Fortbildung in diesen Fachbereichen zu verschaffen.

Sprachenregime des Weltpostvereins

Nach weitverbreiteter Auffassung gilt Französisch als Weltpostsprache. In der Tat hat der Grundsatz, daß Französisch die einzige Sprache des Weltpostvereins ist, bis 1952 fast uneingeschränkt gegolten. Beim Gründungskongreß von 1874 wurde entsprechend dem damals üblichen Verfahren bei internationalen Konferenzen ausschließlich in Französisch verhandelt, die Kongreßdokumente wurden nur in Französisch abgefaßt und verteilt. So wurde bis einschließlich des Kongresses von Paris 1947 verfahren. Erstmalig beim Kongreß von Brüssel 1952 wurde in Anlehnung an das bei der UNO gebräuchliche Verfahren das Simultandolmetschen in den Sprachen Französisch, Englisch, Spanisch und Russisch eingeführt. Im Laufe der Zeit kamen noch Arabisch, Chinesisch, Deutsch (seit dem Weltpostkongreß von Wien 1964) und Portugiesisch hinzu. Die Kosten des Simultandolmetschens werden vom IB für jede Sprache gesondert ausgewiesen und von den Benutzern der jeweiligen Sprache (Sprachgruppen) getragen.
Was die Dokumentensprachen betrifft, so setzte die Entwicklung erst nach dem Kongreß von Wien 1964 ein. Dieser Kongreß hatte den Sprachgruppen die Möglichkeit eingeräumt, sich auf ihre Kosten Übersetzungsdienste einzurichten, die mit dem IB zusammenarbeiten, um die Dokumente des Vereins ausgehend vom offiziellen französischen Text auch in den Sprachen ihrer Gruppe herauszubringen. Von dieser Möglichkeit haben zunächst nur die Sprachgruppen für Englisch, Arabisch und Spanisch Gebrauch gemacht. Seit 1977 trägt der Verein die ›materiellen‹ Kosten dieser Übersetzungsdienste (Papier, Druck usw.), nicht aber die Gehälter für die Übersetzer. Durch diese Kostenübernahme haben die drei Sprachen den Status von Dokumentensprachen des Vereins erlangt. Nach intensiven Bemühungen ist es auf dem Weltpostkongreß von Rio de Janeiro 1979 gelungen, ab 1981 einen ähnlichen Status auch für die Sprachen Deutsch, Chinesisch, Portugiesisch und Russisch zu erreichen. Auch in diesen Sprachen werden die Dokumente von der UPU jetzt offiziell herausgegeben; die materiellen Kosten werden ebenfalls von der UPU getragen, allerdings mit der Begrenzung auf einen gewissen Höchstbetrag je Jahr und Sprache. Dies ist übrigens der einzige Fall, daß Deutsch bei einer UN-Sonderorganisation offiziell den Status einer Dokumentensprache erlangt hat; in der Hauptorganisation selbst hat es ihn seit 1975.
Das System der direkten Beteiligung der Sprachgruppen an den Kosten für das Simultandolmetschen und die Dokumentenherstellung hat den positiven Nebeneffekt, daß sich die Sprachgruppen auf das unbedingt notwendige Maß an Dolmetsch- bzw. Übersetzungsleistungen beschränken. Die Gemeinsame Inspektionsgruppe des Verbands der Vereinten Nationen hat daher dieses Verfahren den anderen Sonderorganisationen empfohlen, um dem ständigen Kostenanstieg auf diesem Gebiet entgegenzuwirken.
Im IB ist seit Gründung des Vereins Französisch die einzige Arbeitssprache. Nur wenige der weltweit tätigen UN-Organisationen konnten ihr Sekretariat auf eine einzige Arbeitssprache beschränken; diese Beschränkung bedeutet eine erhebliche Erleichterung der Arbeitsabläufe im Vergleich zu einem System von zwei oder noch mehr Arbeitssprachen innerhalb eines Sekretariats. Die erneuerten UPU-Verträge werden originär in Französisch abgefaßt und nur in dieser Sprache unterzeichnet. Davon werden Übersetzungen gefertigt; im Streitfalle gilt nur die französische Fassung als der maßgebliche Text.
Auch für die Ausführung des internationalen Postbetriebsdienstes gilt, daß die von den Absendern oder von den Verwaltungen auf den Sendungen anzubringenden Vermerke grundsätzlich in Französisch abzufassen sind. Auch der umfangreiche Schriftwechsel zwischen den Verwaltungen sowie zwischen den Verwaltungen und dem IB ist grundsätzlich in Französisch zu führen. In allen Bereichen gibt es zahlreiche Ausnahmen; aber nach der UPU-Satzung ist Französisch nach wie vor die einzige offizielle Sprache des Vereins.

Finanzsystem des Weltpostvereins

Das Sekretariat der UPU, das IB, gehört mit etwa 150 Kräften zu den kleinsten im Kreis der UN-Sonderorganisationen. Demgemäß ist auch der Netto-Haushalt des Vereins mit etwas über 20 Mill Schweizer Franken einer der kleinsten Haushalte in diesem Kreis.

Die Mitgliedstaaten wählen ihre Beitragsklasse selber unter den Beitragsklassen zu 1, 3, 5, 10, 15, 20, 25 und 50 Beitragseinheiten. Die Bundesrepublik Deutschland hat wie sechs andere Mitglieder die Klasse zu 50 Einheiten gewählt. Bei etwa 1 100 Einheiten insgesamt entfallen auf die Bundesrepublik Deutschland derzeit 4,7 vH des Nettoaufwandes. Auf eine Beitragseinheit entfallen etwa 1 800 sfr, so daß sich der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit auf etwa 900 000 sfr stellt.

Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland

Nach Erlangung ihrer vollen Handlungsfähigkeit in auswärtigen Angelegenheiten ist die Bundesrepublik Deutschland 1955 in einem besonderen Verfahren in Fortsetzung der Mitgliedschaft des Deutschen Reiches den damals geltenden Verträgen des Weltpostkongresses von Brüssel beigetreten und hat erstmalig 1957 an einem Weltpostkongreß, dem von Ottawa, teilgenommen. 1957, 1964, 1974 und 1979 wählte der Kongreß die Bundesrepublik Deutschland jedes Mal zum Mitglied des Vollzugsrats (1969 war sie nach zweimaliger Mitgliedschaft für den Vollzugsrat nicht wählbar). Seit der Gründung des Konsultativrats für Poststudien 1957 ist die Bundesrepublik in dieses Gremium durch jeden Kongreß mit hoher Stimmenzahl gewählt worden. Auch innerhalb der genannten Organe hat die Bundesrepublik Deutschland immer wieder wichtige Funktionen wahrgenommen:

1969	Vorsitz in der Luftpostkommission des Kongresses von Tokyo;
1969–1974	Vorsitz in der Kommission ›Technische Studien‹ des Konsultativrats für Poststudien;
1974	war ein hoher Beamter aus dem Bundespostministerium Doyen des Weltpostkongresses von Lausanne (der mit der Hundertjahrfeier des Vereins verbunden war);
1974–1979	Vorsitz in der Generalkommission des Vollzugsrats (organisatorische, statutarische und juristische Angelegenheiten der UPU);
1979	Vorsitz in der Generalkommission des Kongresses von Rio de Janeiro;
1979–1984	Vorsitz in der Generalkommission des Vollzugsrats.

Dazu kam die Berichterstattung in zahlreichen Arbeitsgruppen des Vollzugsrats und des Konsultativrats für Poststudien. Hier ist besonders die Arbeitsgruppe des Vollzugsrats für den internationalen Paketdienst sowie die Arbeitsgruppe des Konsultativrats für die Entwicklung eines internationalen elektronischen Briefdienstes zu nennen. Bei letzterer handelt es sich in der Hauptsache um die Übermittlung von Briefinhalten in einem Fernkopierverfahren. Die Briefe können bei einem Postamt zur elektronischen Übermittlung an das Bestimmungspostamt im Ausland eingeliefert werden. Die Fernkopie wird vom Bestimmungspostamt in einen Umschlag verpackt und zugestellt. Die Deutsche Bundespost führt diesen Dienst derzeit im Verkehr mit 24 Ländern aus. Bei der letztgenannten Studie arbeiten UPU und ITU zusammen.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß nach der Allgemeinen Verfahrensordnung der UPU dem Gastland des Kongresses der Vorsitz im Vollzugsrat für die Zeit bis zum nächsten Kongreß zufällt, der Bundesrepublik Deutschland also von 1984 bis voraussichtlich 1989.

Einen besonderen Höhepunkt erreichte die Tätigkeit der Bundesrepublik Deutschland für die UPU dadurch, daß sie sich während des XVIII. Weltpostkongresses in Rio de Janeiro darum bewarb, den XIX. Weltpostkongreß in der Bundesrepublik Deutschland auszurichten. Der Kongreß nahm diese Bewerbung in der Sitzung vom 9. Oktober 1979, am ›Tag des Weltpostvereins‹, einstimmig an. Der Kongreß legt jedoch nur das Land für den nächsten Kongreß fest, den Kongreßort dagegen wählt das Gastland aus. Hier fiel die Wahl auf Hamburg, das über ein großes, modernes und leistungsfähiges Kongreßzentrum — in dem im März 1978 die erste Diplomatische Konferenz der Vereinten Nationen auf deutschem Boden, die Konferenz über das Seefrachtrecht, stattgefunden hatte — sowie eine große Hotelkapazität verfügt.

Die Deutsche Bundespost hat in Hamburg insbesondere für die erforderlichen Räume und ihre Herrichtung sowie für die Betreuung der Kongreßteilnehmer zu sorgen. Diese Aufgaben nimmt das von der Deutschen Bundespost eingerichtete ›Sekretariat der Bundesrepublik Deutschland‹ wahr.

Deutsch ist eine Verhandlungssprache auch dieses Weltpostkongresses. Bei den Verhandlungen wird in acht Sprachen (Französisch, Englisch, Spanisch, Russisch, Deutsch, Arabisch, Chinesisch und Portugiesisch) simultan gedolmetscht. Die Dokumente werden ebenfalls in den genannten acht Sprachen hergestellt.

Auf dem Hamburger Messegelände, in der Nähe des Kongreßzentrums gelegen, fanden in der ersten Dekade des Kongresses zwei Parallelveranstaltungen zum Weltpostkongreß statt: die Internationale Messe für Postausrüstung (IMPA'84, am 20. Juni eröffnet) und der Salon der Philatelie (am 19. Juni eröffnet). Auf der IMPA'84 stellten etwa 200 Firmen aus vielen Ländern ihre Erzeugnisse für die Ausführung der Postdienste und verwandte Bereiche aus. Die Messe richtete sich an die Vertreter der Postverwaltungen aus aller Welt, aber auch an Verwaltungen anderer Art sowie an Handel, Industrie und Gewerbe. Beim Salon der Philatelie zeigten und verkauften etwa 100 Postverwaltungen gültige Briefmarken ihres Landes. Außerdem wurde als Teil des Salons der Philatelie eine philatelistisch-posthistorische Ausstellung der Gründungsländer des Weltpostvereins organisiert.

IV. Verhandlungsgegenstände des XIX. Weltpostkongresses

Zu einem Weltpostkongreß reichen die Mitgliedsländer im allgemeinen mehr als 1 000 Vorschläge ein, diese müssen grundsätzlich sechs Monate vor Beginn des Kongresses beim IB vorliegen, wo sie in die Dokumentensprachen übersetzt und anschließend in den betreffenden Sprachen an die Mitgliedsländer versandt werden. Auch der Vollzugsrat und der Konsultativrat können dem Kongreß Vorschläge einreichen.

Bei den Änderungsvorschlägen bilden sich oft gewisse Schwerpunkte heraus. Immer wiederkehrende Schwerpunkte betreffen die Höhe der zwischen den Postverwaltungen zu zahlenden Vergütungen. Große Schwierigkeiten bereitet hier beispielsweise seit mehr als 20 Jahren das Verfahren, daß die Einlieferungsverwaltung die Freimachungsgebühr für Briefsendungen ungeteilt behält. Der Ausgleich für die Bestimmungsverwaltung soll sich dadurch ergeben, daß sie die Gebühr für die Briefsendungen der Gegenrichtung ungeschmälert behält (Grundsatz der Reziprozität). Dieses erfreulich einfache Ausgleichsprinzip geht davon aus, daß in einer bilateralen Beziehung zwischen zwei Postverwaltungen die Zahl der Briefsendungen in Richtung und Gegenrichtung etwa gleich groß ist. Nachdem besonders in den fünfziger und sechziger Jahren zahlreiche Gebiete der Dritten Welt ihre Unabhängigkeit erlangt hatten und Mitglied des Vereins geworden waren, hat sich aber gezeigt, daß in deren Briefpostaustausch mit den Industrieländern ein erhebliches Ungleichgewicht festzustellen war. Sie erhielten wesentlich mehr Briefpost als sie absandten, also relativ weniger Gebühreneinnahmen, und hatten relativ mehr Kosten durch die Zustellung der Sendungen. Hier beschloß erstmals der Kongreß von Tokyo 1964 Regelungen für einen Ausgleich: Für jedes in einer bilateralen Beziehung mehr empfangene als versandte Kilogramm Briefpost sollte die mehr empfangende Verwaltung 0,50 Goldfranken (mit Schwankungen entspricht 1 Goldfranken etwa 1 DM) erhalten. Der Kongreß von Lausanne 1979 hat den Betrag auf 1,50 Goldfranken und der Kongreß von Rio de Janeiro auf 5,50 Goldfranken erhöht. Diese teilweise bedenklichen Erhöhungen haben zu erheblichen zusätzlichen Belastungen

der Postverwaltungen der Industrieländer geführt. Auf dem Kongreß von Hamburg werden weitere Erhöhungen der Endvergütungen im Briefdienst angestrebt. Das gleiche gilt für die Vergütungen für Durchgangsleistungen auf dem Landweg, dem Seeweg und dem Luftweg — sowohl für die Briefpost als auch für Postpakete.

Seit der Gründung des Weltpostvereins werden die Gebühren und Vergütungen in den Verträgen des Vereins in Goldfranken zu 100 Goldcentimen ausgedrückt (1 Goldfranken = 0,290323 g Feingold). Durch das am 1. April 1978 in Kraft getretene Zweite Abkommen zur Änderung des Abkommens über den Internationalen Währungsfonds wurde den Mitgliedsländern des IMF untersagt, ihre nationale Währungseinheit unter Bezug auf Gold zu definieren. Damit entfiel die Möglichkeit, Goldfrankenbeträge direkt oder über eine fremde Währung mit Goldparität in nationale Währung umzurechnen.

Als zusätzliches und neues Währungsreservemedium hatte der IMF Anfang der siebziger Jahre die Sonderziehungsrechte (SZR) eingeführt. Inzwischen wird vom IMF täglich der Wert einer Einheit vieler nationaler Währungen in SZR errechnet und veröffentlicht. Es erschien daher geboten, die SZR auch in der UPU als neue Rechnungseinheit einzuführen. Dahin gehende Vorschläge hatten beim XVIII. Kongreß in Rio de Janeiro 1979 nur einen Teilerfolg. Inzwischen hat sich aber die Verwendung von SZR bei der Abrechnung zwischen den Mitgliedsverwaltungen des Weltpostvereins immer stärker durchgesetzt, so daß damit gerechnet werden kann, daß der XIX. Kongreß die Rechnungseinheit des IMF auch de jure zur Rechnungseinheit des Weltpostvereins machen wird.

Von den zahlreichen zu erwartenden Vorschlägen zur Änderung der Zulassungsbedingungen soll nur die Bemühung der Deutschen Bundespost und mehrerer anderer europäischer Verwaltungen erwähnt werden, das Höchstgewicht der Päckchen im internationalen Dienst von 1 kg auf 2 kg zu erhöhen und persönliche Mitteilungen in Päckchen zuzulassen.

Im Rahmen einer zweitägigen Generaldebatte über grundlegende Probleme der Postverwaltungen sollen etwa Fragen der Konkurrenz durch neue Medien und private Beförderungsdienste, Fragen der Dienstleistungsqualität sowie Perspektiven und Konzeptionen der Post für die Zukunft in einem weltweiten Maßstab erörtert werden.

Da der Weltpostverein seit 1948 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist, hat sich der Kongreß nicht nur mit reinen Sach- und Fachfragen der oben geschilderten Art zu befassen, sondern auch mit politischen Fragen, wie sie die UN-Gremien immer wieder beschäftigen. Die Behandlung derartiger Fragen hat bei einigen früheren Kongressen viel Zeit in Anspruch genommen.

Einen erheblichen Teil seiner Arbeit wird der Kongreß der Behandlung derjenigen Vorschläge, Gegenstände und Dokumente zuwenden müssen, die die Organisation und das Leben des Vereins selbst betreffen, so die Festlegung der Haushaltsobergrenzen für den nächsten Fünfjahreszeitraum, die Wahl des Generaldirektors und des Vizegeneraldirektors des Internationalen Büros (ebenfalls für fünf Jahre) sowie die Wahl der Mitglieder des Vollzugsrats und des Konsultativrats für Poststudien.

Einen breiten Raum wird die Behandlung der Berichte über die geleistete postalische Entwicklungshilfe sowie über die Richtlinien auf diesem Gebiet für die nächsten Jahre einnehmen. Weiter soll der Kongreß für seine eigene Arbeit neue Verfahren beschließen, die es ermöglichen, die Dauer der Weltpostkongresse zu verkürzen, und schließlich hat er darüber zu beschließen, in welchem Land 1989 der XX. Weltpostkongreß stattfinden soll.

Das wichtigste ist, daß die UPU nach Abschluß des XIX. Kongresses und Unterzeichnung der von ihm in Hamburg erneuerten Verträge des Vereins (Unterzeichnungsdatum 27. Juli 1984) in gewohnt effektiver und kooperativer Weise ihre unerläßliche weltweite Mission so erfüllen kann, wie es Mitgliedsländer und Postbenutzer von ihr fordern.

Anmerkungen

1 Zur bereits 1865 (als Internationale Telegraphen-Union) gegründeten ITU siehe Gert Hausmann, Die Internationale Fernmelde-Union, VN 2/1979 S. 57 ff.

2 Die zehn Kommissionen des Vollzugsrats: 1. Personal; 2. Haushalt; 3. Allgemeine Angelegenheiten (juristische, organisatorische und statutarische Angelegenheiten des Weltpostvereins), ›Generalkommission‹; 4. Briefpost; 5. Durchgangs- und Endvergütungen für die Briefpost; 6. Luftpost; 7. Postpakete; 8. Postgeld- und Postbankdienste; 9. Technische Zusammenarbeit; 10. Information und Dokumentation.

3 Die sieben Kommissionen des Konsultativrats für Poststudien: 1. Die Zukunft der Postdienste; 2. Fragen des Postbetriebs; 3. Postmechanisierung, Gebäude und Kraftfahrzeugwesen; 4. Finanzdienste und Abrechnung; 5. Personal; 6. Postalische Leitung; 7. Internationale Post.

4 Die fünf Abteilungen des Internationalen Büros: Generaldirektion; Juristische und administrative Abteilung; Abteilung für Postdienste; Abteilung für Technische Zusammenarbeit und Poststudien; Finanzsektion.

Vertrauensbildung in Mittelamerika

Der Beitrag der Weltfriedensakademie zum Contadora-Prozeß

INDAR JIT RIKHYE · JACK CHILD

Jegliches Vorgehen gegen nicaraguanische Häfen (insbesondere durch das Verlegen von Minen) unverzüglich einzustellen, hat der Internationale Gerichtshof am 10. Mai den Vereinigten Staaten durch eine einstweilige Anordnung aufgegeben (vgl. S.108f. dieser Ausgabe). Vorangegangen war ein Veto Washingtons im Sicherheitsrat am 4.April gegen einen Entschließungsentwurf Nicaraguas (Text: S.111 dieser Ausgabe, vgl. auch S.97f.), fast auf den Tag genau zwei Jahre nach dem anläßlich der ersten Behandlung de Lage in Mittelamerika und der Karibik eingelegten US-Veto[1]. Die krisenhafte Entwicklung in Zentralamerika, die sich auf der Ebene der Weltorganisation im diplomatischen Schlagabtausch zwischen den Vereinigten Staaten und Nicaragua widerspiegelt, hat Vermittler aus der Region auf den Plan gerufen. Bereits am 9.Januar 1983 hatten die auf der Insel Contadora zusammengekommenen Außenminister Mexikos, Kolumbiens, Panamas und Venezuelas zur Entspannung aufgerufen und ihre Vermittlung angeboten. In Resolution 530 (1983)[2] hat der Sicherheitsrat diese ›Contadora-Initiative‹ unterstützt; die 38.Generalversammlung hat in Resolution 38/10 (Text: S.110 dieser Ausgabe) ihre »entschiedene Unterstützung für die Contadora-Gruppe« erklärt.

Weniger im Rampenlicht der internationalen Öffentlichkeit als die Bemühungen der Contadora-Staaten stehen ergänzende diskrete Versuche, die Vertrauensbildung zwischen den Streitparteien zu fördern, auf sozusagen informeller Ebene. Hier kommt die ›Weltfriedensakademie‹ ins Spiel, die sich seit gut einem Jahr besonders der mittelamerikanisch-karibischen Konfliktzone widmet. Aus der folgenden Darstellung wird die spezifische Herangehensweise dieser Einrichtung deutlich, zugleich aber auch der Umfang des Konfliktpotentials, der Vermittlung so schwierig — und zugleich unabdingbar — macht.

I. Die Weltfriedensakademie (IPA)

Mehr als 2 250 Diplomaten, Militärs, Entscheidungsträger und Wissenschaftler aus 125 Staaten haben bisher an Seminaren