

E 2003-03(-)1976/44/16
[DoDiS-30130]

Interne Notiz des Politischen Departements¹

MEMORANDUM BETREFFEND DIE ABGRENZUNG DER KOMPETENZEN
ZWISCHEN DER ABTEILUNG FÜR INTERNATIONALE ORGANISATIONEN EPD
UND DEM DELEGIERTEN DES BUNDESRATES FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT
AUF DEM GEBIET DER TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

Kopie

ME

Bern, 4. Januar 1962

I. Vorgeschichte

Nach einer Vereinbarung vom 7. März 1950² war vorgesehen, dass die Abteilung für Internationale Organisationen für die multilaterale Technische Hilfe zuständig sein sollte, das BIGA für die bilaterale. Die praktische Durchführung beider Aktionen hinsichtlich Experten, Stipendiaten und Material war kurze Zeit der «Europahilfe» als Nachfolgerin der «Schweizer spende» übertragen und ging dann bis Ende 1954 an das Sekretariat des Herrn Schulratspräsidenten der ETH³ über⁴.

Von 1955–1959 behandelte das BIGA alle Fragen der bilateralen und multilateralen Technischen Hilfe «unter Ausschluss der dem Politischen Departement zugehörigen Probleme». Tatsächlich verhielt es sich indessen so, dass das BIGA zusammen mit der Koordinationskommission, deren Sekretariat es führte, sehr selbständig arbeitete und die Abteilung für Internationale Organisationen bloss noch in unumgänglichen Fällen als «Briefkasten» beansprucht wurde. Dieser Zustand verbesserte sich etwas durch die Errichtung des sogenannten «Interdepartementalen Ausschusses», eines ad hoc Ausschusses

1. Dieses Memorandum wurde mit grosser Wahrscheinlichkeit von E. Messmer verfasst.

2. Vgl. das Convenium betreffend die Behandlung von Geschäften im Gebiete der technischen Unterstützung wirtschaftlich unterentwickelter Länder vom 24. März 1950, (DoDiS-8157), sowie den zuvor erarbeiteten Entwurf vom 7. März 1950, E 7170(B)1968/167/1.

3. H. Pallmann.

4. Zur Verteilung der Kompetenzen innerhalb der Bundesverwaltung vgl. DDS, Bd. 18, Nr. 40 (DoDiS-8055) und DDS, Bd. 21, Nr. 63 (DoDiS-15563).



aus je 1 Vertreter der Finanzverwaltung, der Handelsabteilung, der Abteilung für Internationale Organisationen und des BIGA.

Während nun aber die Bedeutung der Technischen Hilfe als Faktor der Aussenpolitik immer klarer hervortrat, blieb der Einfluss des Politischen Departementes auf diesen Dienstzweig gering. Eine Korrektur erfolgte durch die Bundesratsbeschlüsse vom 21. Dezember 1959⁵ und 8. Januar 1960⁶, durch die der technische Dienst des BIGA mit damals 3 Beamten – unter Abtrennung des Sachgebiets «Internationaler Austausch von Sozialarbeitern», der im BIGA verblieb – ins Politische Departement überführt und dort auf den 1. 1. 60 der Abteilung für Internationale Organisationen angegliedert wurde.

In einer anfangs 1961 vom Chef dieser Abteilung⁷ verfassten, nicht datierten Notiz⁸ werden die im Laufe des Jahres 1960 gemachten Erfahrungen wie folgt erwähnt: «le fait que l'assistance technique a pris un développement considérable; qu'elle va encore augmenter en importance et en volume au cours des prochaines années ont posé la question de la création d'un service autonome. La nécessité semble s'imposer parce que les nouvelles tâches sont trop nombreuses et astreignantes pour que le chef de la division des Organisations internationales puisse y consacrer tout le temps nécessaire. D'autre part, le chef du service de l'assistance technique doit jouir d'un statut suffisamment élevé pour pouvoir surmonter les difficultés très grandes que pose le problème de la coordination soit avec les autorités officielles, soit avec les autorités privées.»

Daraus folgerte er u. a.: «Après avoir examiné la question avec le chef de la Division des affaires administratives⁹ et le chef du Service de l'assistance technique¹⁰, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait préférable d'attribuer au chef du Service de l'assistance technique le statut d'un «délégué à l'assistance technique», plutôt que de créer une nouvelle division au sein du Département politique. La première solution paraît plus simple et tient mieux compte du fait que le rôle du délégué, tout comme ce fut le cas de M. Burckhardt pour les affaires atomiques est d'assurer la liaison entre autorités officielles et autorités privées. De plus, si dans l'avenir, il était décidé de transformer ou de supprimer ce service, cela pourrait se faire sans aucune difficulté.»

Als wesentlich für die Überlegungen, die für die Ernennung eines Delegierten und die Umschreibung von dessen Kompetenzen massgebend waren,

5. Ein Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 1959 konnte nicht ermittelt werden. Naheliegenderweise handelt es sich hier um den Antrag Assistance technique aux pays sous-développés des Politischen Departements vom 21. Dezember 1959, E 1001(-)1000/6/111. Dieser wurde mit Beschluss vom 8. Januar gutgeheissen. Vgl. Anm. 6.

6. Vgl. den Bundesratsbeschluss über die technische Hilfe der Schweiz an die unterentwickelten Länder vom 8. Januar 1960, BBl, 1960, I, S. 110.

7. J. de Rham.

8. Vgl. die Note concernant les rapports entre la division des organisations internationales et le service de l'assistance technique vom 20. Dezember 1960 (handschriftlich datiert), nicht abgedruckt.

9. P. Clottu.

10. H. Keller.

seien noch Abschnitte aus einem Brief vom 17. Februar 1961¹¹ des jetzigen Departementschefs¹² an seinen Vorgänger¹³ herangezogen:

«Ich bin mit dem Gedanken, dem jetzigen Dienst eine selbständigere Stellung auf höherem Niveau einzuräumen, sehr einverstanden. Es entspricht dies nicht nur der Bedeutung der Aufgabe, sondern sollte es auch ermöglichen, die leitenden Funktionäre länger in ihrem Amt zu beschäftigen, als das sonst im Rahmen der Gepflogenheiten des Politischen Departementes der Fall wäre. Wie Sie wissen, messe ich diesem Punkt wegen der notwendigen langen Einarbeitungsdauer sehr grosse Bedeutung bei.

Zum Entwurf selbst habe ich nur eine Frage anzubringen. Sie betrifft die vorgesehene Verteilung der Aufgaben zwischen dem Delegierten einerseits, der Abteilung für Internationale Organisationen andererseits. Es wäre denkbar, dass eine derartige Zweiteilung zu Schwierigkeiten führen könnte. Offenbar gehen Sie von der Auffassung aus, dass die Unterstellung der von der Abteilung für Internationale Organisationen mit der Liaison zur multilateralen Hilfe betreuten Funktionäre unter den Delegierten mögliche Reibungsflächen ausschalten sollte. Ich kann mich diesem Gedankengange anschliessen und das umso mehr, als das Funktionieren des Apparates ohnehin zur Hauptsache von den guten persönlichen Beziehungen der leitenden Persönlichkeiten abhängen wird, die mir gewährleistet erscheint.»

II. Rechtslage

a. Mit Bundesratsbeschluss vom 17. März 1961¹⁴ wurden «unter Vorbehalt der Verbindungsaufgaben der Abteilung für Internationale Organisationen auf dem Gebiet der multilateralen technischen Zusammenarbeit» die Angelegenheiten der technischen Zusammenarbeit und insbesondere deren Koordination dem neuernannten Delegierten des Bundesrates für Technische Zusammenarbeit im Politischen Departement übertragen.

b. Der die Ausführung regelnde Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 1957¹⁵, der infolge des raschen Wechsels der Konzeption der technischen Hilfe durch die Praxis bereits vielfach durchlöchert und überholt war, musste bis zum Erlass einer neuen Ausführungsverordnung in Kraft belassen werden.

Der Beschluss berührt die generellen Kompetenzkataloge des EPD vom Dezember 1958 und der Internationalen Organisationen vom 1. 1. 1957 nicht, die übrigens beide nur provisorischen und nicht rechtsverbindlichen Charakter besitzen. Die ganze Organisation des Departementes ist immer noch in der Schwebe, da der Bundesrat am 12. Januar 1954 von der provisorischen Aufgabenverteilung nur Kenntnis genommen hat¹⁶.

11. Nicht ermittelt.

12. F. T. Wahlen.

13. M. Petitpierre.

14. Vgl. den Bundesratsbeschluss betreffend die technische Zusammenarbeit der Schweiz mit Entwicklungsländern vom 17. März 1961, BBl, 1961, I, S. 697.

15. Vgl. den Bundesratsbeschluss über die bilaterale technische Hilfe der Schweiz an wirtschaftlich ungenügend entwickelte Länder vom 15. Januar 1957, BBl, 1957, I, S. 81–87.

16. Vgl. das BR-Prot. Nr. 54 Modification de l'organisation provisoire du Département politique vom 12. Januar 1954, E 1004.1(-)/1561. Vgl. auch E 2200.161(-)1976/194/6.

c. Die vage Fassung des Vorbehalts im BRB vom 17. März 1961¹⁷ sollte wohl die notwendige Abklärung bis zum Erlass der geplanten neuen Ausführungsverordnung ermöglichen; sie zeigte aber auch die aus dem Fehlen einer soliden Grundkonstruktion sich ergebende Unsicherheit gegenüber dem ganzen Fragenkomplex.

III. Nationale Verwaltung der für die Technische Zusammenarbeit bewilligten Mittel.

Dass die Abteilung für Internationale Organisationen auf Grund des Kompetenzkataloges die Beibehaltung ihrer Verbindungsaufgabe zur UNO und deren Unterorganisationen beansprucht und die Übertragung der Belange der Technischen Zusammenarbeit auf dem multilateralen Gebiet (die bilateralen und bipartiten Gebiete sind nicht streitig) als Aushöhlung einer ihrer wesentlichsten Funktionen sieht, ist menschlich durchaus verständlich.

Es stellt sich jedoch hier nur *eine* Frage:

«Welche Regelung kommt dem Grundsatz einer sparsamen und wirkungsvollen Verwaltung am nächsten?»

Die Aufgabe des Delegierten wird auf Seite 15 der vom Bundesrat der Bundesversammlung am 5. Mai 1961 unterbreiteten Botschaft über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern¹⁸ unter «Organisation» klar umschrieben: «Seit kurzem steht an dessen Spitze (des neuen Dienstes für Technische Zusammenarbeit, d. Verf.) der Delegierte des Bundesrates für Technische Zusammenarbeit. Dieser Dienst ist vor allem ein Lenkungs- und Koordinationsorgan. Er arbeitet die vom Bund ausgebauten Projekte für technische Hilfe aus und gewährleistet die Zusammenarbeit mit den andern daran interessierten Zweigen der Bundesverwaltung sowie mit den kantonalen und kommunalen Behörden und den privaten Organisationen.»

Von einer Trennung der Zuständigkeiten, welche die Leitung des multilateralen Sektors der Technischen Zusammenarbeit der Abteilung für Internationale Organisationen übertragen würde, während dem Delegierten bloss die Ausführungsarbeiten dieses Sektors sowie die Leitung und Ausführung des bilateralen Sektors verblieben, ist in der Botschaft mit Recht nicht die Rede.

Der Bundesrat hat eine Neuverteilung der Funktionen im Politischen Departement und gleichzeitig eine Zentralisierung der Technischen Zusammenarbeit bei dem eigens hiefür ernannten Delegierten vorgenommen. Dies verbietet von selbst, dass ein wesentlicher Teil dieser Funktionen von einer andern Abteilung besorgt werde. Aus dem Festhalten der Abteilung für Internationale Organisationen an vermeintlichen Kompetenzen in der Technischen Zusammenarbeit haben sich bereits unliebsame Doppelspurigkeiten und Verwechslungen bei unseren Aussenposten und sogar bei der UNO selber ergeben, die nicht andauern dürfen.

17. Vgl. Anm. 14.

18. Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 5. Mai 1961, BBl, 1961, I, S. 1021–1042.

19. Vgl. Anm. 14.

Im bereits zitierten Bundesratsbeschluss vom 17. März 1961¹⁹ wird mit aller Deutlichkeit auf die Hauptaufgabe dieser Abteilung hingewiesen. Es heisst dort «unter Vorbehalt der *Verbindungsaufgaben* der Abteilung für Internationale Organisationen auf dem Gebiet der multilateralen Technischen Zusammenarbeit». Wenn in den durch die Schaffung des «Delegierten» überholten Kompetenzkatalogen des Eidgenössischen Politischen Departementes bezüglich der UNO und ihrer Spezialorganisationen sowie aller anderer internationaler Institutionen, die sich mit technischer Hilfe befassen, immer noch eine Zuständigkeit der Abteilung für Internationale Organisationen erscheint, so steht sie heute im Widerspruch mit den Tatsachen und bezieht sich weniger denn je auf die eigentlichen Belange der Technischen Hilfe. Von jeher war die Tätigkeit dieser Abteilung – mit Ausnahme vielleicht des dort angegliederten schweizerischen Seeschiffahrtsamtes – auf unsere *Verbindung* mit ausländischen Institutionen und Stellen ausgerichtet. Das geht besonders klar aus der Tatsache hervor, dass die Technische multilaterale und bilaterale Hilfe nur während des Jahres 1960 im Schoss der Abteilung als Verwaltungsinstanz bearbeitet wurde. Die ganze praktische Vorbereitung und Durchführung der Aktionen lag vorher beim BIGA und seither beim Delegierten. Unsere multilaterale und bilaterale Technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern kann rationell nur vom Delegierten vorbereitet und ausgeführt werden. Auf diesem Gebiete sind, wie verschiedenere neuere Lösungen im Ausland zeigen, – wo sogar besondere Ministerien für die Technische Zusammenarbeit geschaffen wurden – nur zentralistische Lösungen möglich. Die Technische Zusammenarbeit ist ein Ganzes und sie verlangt Fachleute.

Das schliesst die einge und laufende Zusammenarbeit mit andern Abteilungen und die Koordination der Bestrebungen durch den Delegierten keineswegs aus. Diese Zusammenarbeit funktioniert denn auch ohne jegliche Schwierigkeit mit der Abteilung für Politische Angelegenheiten hinsichtlich politischer Überlegungen, mit dem BIGA hinsichtlich der von ihm betrauten Stagiaires, mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, und mit anderen Zweigen der Bundesverwaltung. Auch mit dem Departement des Innern, wo die Kompetenzen durch die parallele Existenz zweier Bundesbeschlüsse²⁰ reichlich verwischt sind, ist eine befriedigende Lösung in Sicht.

Dasselbe ist mit der Abteilung für Internationale Organisationen möglich, sofern diese die primäre Zuständigkeit des Delegierten für Technische Zusammenarbeit anerkennt. Umgekehrt gehören grundsätzliche Probleme

20. Während der Bundesbeschluss über die Ausrichtung von Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz vom 21. März 1961 (vgl. BBl, 1961, I, S. 629–630) die Vergabe von Stipendien einer Kommission übertrug, deren Mitglieder auf Antrag des Departements des Innern zu bestellen waren, bot der mit Bundesbeschluss vom 13. Juni 1961 gesprochene Kredit für die technische Zusammenarbeit (vgl. Anm. 22) dem Delegierten die Möglichkeit zu direkten Aktionen bilateraler Zusammenarbeit und damit auch zur Stipendienvergabe. Die Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 1. Oktober 1962 (vgl. BBl, 1962, II, S. 1061–1064) hielt schliesslich fest, dass Hochschulstipendien ausnahmsweise aufgrund des Beschlusses vom 13. Juni erteilt werden können, sich das Politische Departement aber darüber mit dem Departement des Innern zu verständigen habe.

unserer Mitwirkung an internationalen Organisationen, alle Fragen institutioneller Natur, in den Kompetenzbereich der Abteilung für Internationale Organisationen, die in Fällen, wo die Technische Hilfe irgendeine Rolle spielt, in enger Fühlungnahme mit dem Delegierten vorgehen muss. Eine laufende, gegenseitige Orientierung ist selbstverständlich unentbehrlich.

IV. Stellung des Delegierten des Bundesrates für Technische Zusammenarbeit

Zur Verwischung der Zuständigkeitsgrenzen hat auch die noch unklare administrative Stellung des Delegierten beigetragen. Wäre ihm sogleich – wie es bisher z. B. in der Handelsabteilung die Regel war – der Rang eines Ministers zuerkannt worden, so hätte dies wohl ipso facto eine gewisse Kompetition um die Mitarbeit an dieser neuen und zukunftssträchtigen Aufgabe ausgeschlossen.

Über die Bedeutung des Dienstes des Delegierten und die sich daraus ergebenden Konsequenzen waren sich denn auch bis vor kurzem nicht einmal alle departementsinternen Stellen ganz im klaren. Insbesondere erfordern die Personal- und Finanzierungsprobleme der neuen Organisation noch ein gewisses Umdenken.

Der Delegierte ist de facto schon heute Chef einer wichtigen Abteilung. Er sollte als einer der nächsten Mitarbeiter des Departementsvorstehers seinen Amtsraum in dessen unmittelbarer Nähe haben und ihm dort jederzeit und ohne Zeitverlust zur Verfügung stehen. Er könnte so auch die vielen Besucher aus dem In- und Ausland besser empfangen.

Der Delegierte ist nach der ausgezeichneten Darstellung von Dr. Markus Redli in «Der Delegierte im öffentlichen Recht des Bundes»²¹ «Wegbereiter einer neuen Bundesaufgabe». Dabei handelt es sich um einen besonders komplizierten Auftrag, für den sich nicht nur das Parlament, sondern weite Kreise unserer Öffentlichkeit stark interessieren. Nachdem die Eidgenössischen Räte bedeutende Mittel für diesen Zweck genehmigt haben²², erwartet man von unserem Departement ganz allgemein eine entsprechende Leistung. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn dem hiefür geschaffenen besonderen Organ alle nötigen Kompetenzen und eine angemessene Bewegungsfreiheit gewährt werden.

21. Diese Darstellung wurde publiziert in Beiträge aus der Treuhandpraxis: Festgabe der Allgemeinen Treuhand AG zum 60. Geburtstag ihres Verwaltungsratspräsidenten Herrn Hans Müller (Bern, 20. April 1960), *Basel 1961*, S. 232–252.

22. Die Bundesversammlung hatte am 13. Juni 1961 einen Kredit von 60 Millionen Franken für die technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern gesprochen. Vgl. den Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 13. Juni 1961, *BBl, 1961, I, S. 1607–1608*.