

*Notiz des Stellvertreters des Delegierten für technische Zusammenarbeit,
R. Pestalozzi, an den Vorsteher des Politischen Departements,
P. Graber¹*

BERICHT DER ARBEITSGRUPPE FÜR DIE PRÜFUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN
DER ENTWICKLUNGSHILFE

[Bern,] 18. Juni 1971

Der Bericht vom 14. Juni 1971² wurde von der Arbeitsgruppe unter der Leitung des Direktors der Justizabteilung³ verfasst. Das EPD war darin durch Herrn Wildhaber und mich vertreten. Man einigte sich relativ leicht darüber, dass ein Verfassungsartikel nicht nötig sei. Mehr zu reden gab die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage der Entwicklungshilfe. Die Vertreter der Justizabteilung waren der Ansicht, ein Gesetz sei notwendig, weil jegliche staatliche Tätigkeit einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Die übrigen Mitglieder der Arbeitsgruppe waren gegen eine so kategorische Formulierung, die weitreichende Konsequenzen hätte, indem für zahlreiche Gebiete der staatlichen Tätigkeit eine gesetzliche Grundlage fehlt. Das gilt ganz besonders für die aussenpolitische Tätigkeit, die sich schwer in Gesetznormen umschreiben lässt, ohne die Verwaltung allzu sehr einzuengen.

Bejaht man die Notwendigkeit eines Gesetzes aus rechtlichen Erwägungen, so ist es in einem Rechtsstaat müssig, politische Erwägungen über die Opportunität eines Gesetzes anzustellen. Verneint man dagegen die Notwendigkeit eines Gesetzes aus rechtlichen Erwägungen, so stellt sich die Frage, ob ein Gesetz vielleicht aus politischen Erwägungen wünschbar oder gar notwendig

1. Notiz: CH-BAR#E2005A#1983/18#3* (t.010). Verfasst von R. Pestalozzi.

2. Für den Bericht der Arbeitsgruppe für die Prüfung der Rechtsgrundlagen der Entwicklungshilfe vgl. Doss. wie Anm. 1. Zur Kenntnisnahme des Berichts durch den Bundesrat vgl. das BR-Prot. Nr. 1115 vom 30. Juni 1971, dodis.ch/35254.

3. J. M. Grossen.



sei. Die Arbeitsgruppe stellte keine politischen Erwägungen an, da dies nicht zu ihrer Aufgabe gehörte.

Für ein Gesetz spricht vor allem, dass die Politik auf einem Sachgebiet von einer Bedeutung wie sie die Entwicklungshilfe angenommen hat, in einer direkten Demokratie nicht auf die Dauer einer Volksabstimmung entzogen werden sollte. Würde der Bundesrat ein Gesetz ablehnen, so würde er zu dem Malaise beitragen, das von Leuten wie Nationalrat Schwarzenbach geschürt wird und das sich dann irgendwo Luft macht, sei es bei einer andern Volksabstimmung, sei es an den Wahlen. Solange der Test der Volksabstimmung vermieden wird, wird es immer Leute geben, die behaupten, das Volk sei gegen die Entwicklungshilfe und Regierung und Parlament vergewaltigten die Mehrheit. Auch gegenüber dem Ausland können wir schwerlich auf die Dauer unsere geringe staatliche Entwicklungshilfe damit begründen, das Volk sei gegen eine Erhöhung, wenn wir den Test einer Volksabstimmung vermeiden und damit zugeben, dass es ja gar nicht auf die Volksmeinung ankomme⁴.

Gegen ein Gesetz spricht, dass man nicht sicher ist, ob ein solches in einer Volksabstimmung angenommen würde. Eine Ablehnung würde dem Ansehen der Schweiz im Ausland zweifellos schaden (aber was wäre das für ein Ansehen, das sich nur dank dem Umstand aufrecht erhält, dass der Test der Volksabstimmung vermieden wird?). Sie würde bedeuten, dass die Entwicklungshilfe eingeschränkt werden muss oder jedenfalls nicht wie geplant ausgedehnt werden kann. Ein Gesetz könnte ferner einen Präzedenzfall darstellen für andere Sachgebiete, wo der staatlichen Tätigkeit die gesetzliche Grundlage fehlt.

Von Gegnern der Entwicklungshilfe wird bekanntlich erwogen, gegen den Bundesbeschluss über die Delegation der Kompetenz zum Abschluss von Abkommen über Finanzhilfe⁵ das Referendum zu ergreifen. Da der Bundesbeschluss in der Herbstsession gefasst werden wird, fällt die Referendumsperiode gerade in die Wahlzeit. Die stark abgeschwächte Version des Ständerates, die wohl vom Nationalrat übernommen wird, macht den Bundesbeschluss zwar ziemlich harmlos. Das Referendum würde als noch weniger nötig erscheinen, wenn der Bundesrat sich zur Motion Akeret⁶ positiv einstellen würde. Die

4. Zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundes im Hinblick auf eine allfällige Volksabstimmung vgl. die Notiz von P. Leuzinger an S. Marcuard vom 17. November 1972, dodis.ch/35255; zur Öffentlichkeitsarbeit über die Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen vgl. das Referat von J. Rial vom 29. November 1967, dodis.ch/32874 und zur Meinungssumfrage und deren Schlussfolgerungen vgl. den Vortrag von G. Schmidtchen an der Sitzung der Kommission für technische Zusammenarbeit vom 11. Februar 1970, dodis.ch/35264; die Notiz von W. Alder an E. Thalmann vom 16. Februar 1970, dodis.ch/35263; das Protokoll von D. Beti der Sitzung des Delegierten für technische Zusammenarbeit mit diversen Hilfsorganisationen vom 23. März 1971, dodis.ch/35266 sowie die Notiz von D. Beti und P. Leuzinger vom 30. August 1971, dodis.ch/35265.

5. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Wirtschafts- und Finanzhilfe an die Entwicklungsländer und insbesondere über die Gewährung eines Rahmenkredites für die Finanzhilfe vom 25. Januar 1971, BBl, 1971, I, S. 233–265.

6. Zur Motion von E. Akeret und deren Beantwortung durch P. Graber am 20. September 1971 vgl. das Aml. Bull., NR, 1971, S. 972–975.

Motion verlangt bekanntlich die Prüfung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungshilfe. Die Bereitschaft des Bundesrats zur Entgegennahme der Motion⁷ und deren Überweisung in der Herbstsession würde als Ventil wirken, um etwas Druck abzulassen. Die Frage der rechtlichen Grundlagen der Entwicklungshilfe wird dann freilich bereits bei der nächsten Vorlage wieder auftauchen, d. h. beim nächsten Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit⁸, wofür wir die Botschaft⁹ noch dieses Jahr herausbringen müssen. Aber erstens sind dann die Wahlen vorüber und zweitens werden die Vorarbeiten für ein Gesetz so weit gediehen sein, dass man sich ein besseres Bild machen kann als heute. Sollte der Bundesrat dagegen heute schon der Meinung sein, ein Verfassungsartikel wie auch ein Gesetz über Entwicklungshilfe seien abzulehnen, dann müsste er seine Bedenken bereits bei der Behandlung der Motion Akeret bekanntgeben.

Der Mitbericht des EPD zum Antrag des EJPD vom 14. Juni¹⁰ muss bis 25. Juni 1971 erfolgen. Ich unterbreite Ihnen hiermit einen Entwurf¹¹.

7. Die Motion wurde dem Bundesrat als Postulat überwiesen. Vgl. dazu. Anm. 7.

8. Zum 5. Rahmenkredit vgl. das BR-Prot. Nr. 664 vom 21. April 1971, dodis.ch/35247 sowie das BR-Prot. Nr. 1782 vom 20. Oktober 1971, dodis.ch/35248.

9. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 10. November 1971, BBl, 1971, II, S. 1644–1753. Für die Zusammenfassung für die Presse vom 3. Dezember 1971 vgl. dodis.ch/35249 und für die Debatte im Parlament vgl. das Protokoll vom 18. Februar 1972 der Sitzung der Kommission des Ständerats vom 3. Februar 1972, dodis.ch/35250 sowie das Protokoll vom 18. Mai 1972 der Sitzungen der Kommission des Nationalrats vom 12. und 16. Mai 1972, dodis.ch/35251.

10. Für den Antrag und den Mitbericht des Politischen Departements vom 23. Juni 1971 vgl. das BR-Prot. Nr. 1115 vom 30. Juni 1971, dodis.ch/35254.

11. Vgl. Doss. wie Anm. 1. Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe wurde erst 1976 vom Parlament verabschiedet.