

o.732.335. - PR/ste

ad t.811-17-GI/sg

WMGI	u.R.	RR	AD	GI	e/a
5.4.76	8/4	15/4			
km	g.	L	WR	RR	
		-5.4.76		11	
t.811-17					

Bern, den 5. April 1976

Notiz an den Delegierten für technische Zusammenarbeit

Beitritt der Schweiz zur FIDA

Bezugnehmend auf das Telefongespräch, das unser Mitarbeiter Herr M. Krafft kürzlich mit Herrn Giovannini führte, geben wir Ihnen hiemit unsere Auffassung betreffend die Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bekannt. Dabei kommen wir zum Schluss, dass der Beitritt zur FIDA der parlamentarischen Genehmigung gemäss Art. 85, 5 BV unterliegt.

1) Der vom Bundesrat ursprünglich vorgeschlagene Art. 10 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit hatte folgenden Wortlaut:

"Im Hinblick auf den Einsatz finanzieller Mittel zu lasten der nach Artikel 9 eröffneten Rahmenkredite ist der Bundesrat ermächtigt, internationale Vereinbarungen über die in diesem Gesetz vorgesehenen Massnahmen in eigener Zuständigkeit abzuschliessen."

(BBl. 1973 I 932)

In der dazugehörigen Botschaft vom 19. März 1973 findet man zum genannten Artikel folgenden Kommentar:

"Nach Literatur und Praxis kann die Bundesversammlung ihre Zustimmung zu internationalen Vereinbarungen auch zum voraus erteilen, sei es durch eine spezielle, sei es durch eine generelle Ermächtigung an den Bundesrat ...

-/-

Solche Beschlüsse hat die Bundesversammlung auch für einzelne Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit gefasst. Eine entsprechende Regelung befindet sich insbesondere seit 1963 für die technische Zusammenarbeit in Kraft (AS 1963 371)...

Diese Tendenz, den Bundesrat im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zum endgültigen Abschluss von internationalen Vereinbarungen zu ermächtigen, hat sich bei der Finanzhilfe bisher nicht durchgesetzt. Mit der Botschaft vom 25. Januar 1971 beantragte der Bundesrat, ihn zu ermächtigen, im Rahmen besonderer Bundesbeschlüsse über Kredite für Finanzhilfe Vereinbarungen mit internationalen Organisationen und Entwicklungsländern abzuschliessen, und zwar einschliesslich langfristiger Vereinbarungen im Sinne von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung. Der Antrag fand zunächst die Zustimmung des Nationalrates, stiess aber dann im Ständerat auf Bedenken. In der Folge sahen die eidgenössischen Räte davon ab, im Zusammenhang mit dieser Vorlage eine generelle Ermächtigung auszusprechen.

... Der Bundesrat ist der Meinung, dass es sich rechtfertige, die in drei Bereichen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bewährte Praxis ein für alle Mal im Gesetz zu verankern und sie auf alle Vereinbarungen auszudehnen, die den Einsatz finanzieller Mittel zu Lasten der nach Artikel 9 eröffneten Rahmenkredite betreffen ..."

(BBl. 1973 914 ff.)

Aus dem soeben zitierten Kommentar geht die Absicht des Bundesrates klar hervor: einmal sollte durch Art. 10 die b e w ä h r t e (d.h. bestehende) P r a x i s endgültig verankert werden, dann sollte weiter die Ermächtigung zum selbständigen Abschluss von Staatsverträgen a u s g e d e h n t werden auf l a n g f r i s t i g e (d.h. über 15 Jahre laufende) Kredite für Finanzhilfe. Dabei handelt es sich um Vereinbarungen mit b e s t e h e n d e n internationalen Organisationen und Entwicklungsländern. Auf eine Ausdehnung der selbständigen Vertragsabschlusskompetenz auf den Beitritt zu einer internationalen Organisation kann nicht geschlossen werden. Sie war zweifelsohne auch nicht beabsichtigt.

2) Zudem hat Art. 10 des ursprünglichen Entwurfs des Bundesrates im Parlament eine wichtige Einschränkung erfahren. Der definitive Artikel lautet:

"Für die Verwendung der Gelder aus den Rahmenkrediten kann der Bundesrat internationale Vereinbarungen über Massnahmen nach diesem Gesetz abschliessen, unter Vorbehalt von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung."

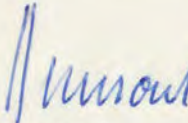
Die vom Bundesrat in seiner Botschaft angeregte Ausdehnung der bundesrätlichen Kompetenz langfristige Vereinbarungen über Finanzhilfe konnte sich demnach nicht durchsetzen. Art. 10 in der heutigen Fassung bestätigt lediglich die bestehende Praxis, kann also nicht weiter gehen als die bereits in Kraft stehenden Ermächtigungsbeschlüsse. Unter letzteren findet sich keine Ermächtigung, welche den Beitritt zu einer internationalen Organisation in die alleinige Kompetenz des Bundesrates legen würde. Die Debatten im Parlament lassen keine anderen Schlüsse zu. Der Berichterstatter, Nationalrat Renschler, fasste damals die ratio legis von Art. 10 wie folgt zusammen:

"Dieser Artikel 10 in der Fassung des Bundesrates ist neben dem in Artikel 14 neukonzipierten Beraterorgan der einzige Punkt des Gesetzes, der über das bereits Bestehende hinausgeht und eine wirkliche Neuerung in der Praxis darstellt. Nach der Version des Bundesrates sieht Artikel 10 vor, dass der Bundesrat internationale Vereinbarungen in eigener Zuständigkeit abschliessen kann, sofern sie den in diesem Gesetz abgesteckten Bereich von Massnahmen betreffend und sofern die dafür notwendigen Mittel aus genehmigten Rahmenkrediten stammen. Mit diesem Vorschlag wollte der Bundesrat eine Unzulänglichkeit beseitigen, ja geradezu einen logischen Unsinn, der besteht. Gibt nämlich der Bund eine Million Franken à fonds perdu aus dem Rahmenkredit der technischen Zusammenarbeit aus, so entscheidet der Bundesrat in eigener Kompetenz darüber. Gewährt der Bund einem Entwicklungsland oder einer internationalen Organisation aber ein rückzahlbares

Darlehen von einer Million Franken auf die Dauer von über 15 Jahren, dann unterliegt der entsprechende Darlehensvertrag, der einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt, nicht nur der Zustimmung der eidgenössischen Räte, sondern auch dem fakultativen Referendum, weil er eben mehr als 15 Jahre dauert. Diesen unsinnigen und auch unzweckmässigen Sachverhalt wollte der Bundesrat mit seinem Artikel 10 in der ursprünglichen Fassung beseitigen."

Die Annahme, Art. 10 des neuen Entwicklungshilfegesetzes ermächtige den Bundesrat, selbständig den Beitritt zu einer internationalen Organisation zu beschliessen, kann im übrigen auch deshalb nicht stichhaltig sein, weil durch eine solche weitgehende Interpretation in Zukunft das Parlament von der Genehmigung allfälliger weiterer Beitritte zu einer internationalen Organisation praktisch in allen Fällen ausgeschlossen wäre. Auch sei daran erinnert, dass z.B. der Ermächtigungsbeschluss über aussenwirtschaftliche Massnahmen von 1972 (SR 946.201) den Beitritt zu internationalen Organisationen ausdrücklich von der Ermächtigung ausnimmt.

Direktion für Völkerrecht
i.V.


(Dumont)

Kopie an:

Direktion für internationale Organisationen,
zh von Herrn Kamer

besoins de Paris:
non: actuellement
moins de projets
non soumis au
référé pour tout
soumis au Parlement
par exemple l'adhésion
à la Banque
Internationale de
Développement
(décembre 1975)

5:

7/4/76