

7.300-4 9/1000

t.000.- PR/ju

Bern, den 30. Mai 1983

VERTRAULICHNotiz an Herrn Botschafter F. StaehelinKompetenzfragen im Bereich der internationalen humanitären Hilfe

In seinem Antrag an den Bundesrat zur teilweisen Umorganisation der zentralen Dienste des Aussenministeriums vom 13. September 1977 hat das damalige Eidg. Politische Departement vorgeschlagen, die sich mit humanitären Angelegenheiten befassenden Dienste der Direktion für internationale Organisationen, nämlich die Sektion für internationale Hilfswerke und die Sektion für Katastrophenhilfe im Ausland, in einer Abteilung für humanitäre Hilfe zusammenzufassen und diese unter die Verantwortung des damaligen Delegierten für technische Zusammenarbeit zu stellen. Diese Umorganisation erfolgte unter dem ausdrücklichen Hinweis auf das am 1. Juli 1977 in Kraft getretene Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, das die gemeinsame gesetzliche Grundlage für Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe bildet.

Im gleichen Bundesratsantrag wird vorgeschlagen, den Dienst für technische Zusammenarbeit in "Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe" umzubenennen, da sich die Verantwortung des Leiters dieser Direktion neu auch auf den Bereich der humanitären Hilfe erstrecken werde, und für diesen Leiter den Titel "Delegierten" durch jenen eines Direktors zu ersetzen. Hinsichtlich des Delegierten des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland fährt der Antrag schliesslich fort: "Le Délégué du Conseil fédéral aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger qui lui (d.h. dem Direktor der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe) est subordonné conservera son titre dans ses rapports avec l'étranger, lorsqu'il est appelé à négocier avec les autorités d'un pays victime d'une catastrophe", ansonsten, so empfiehlt der Bundesratsantrag weiters, soll der Verantwortliche der



Abteilung für humanitäre Hilfe - "pour (le) placer sur pied d'égalité par rapport à ses collègues sous-directeurs, responsables des deux autres Divisions de la Coopération au développement" - zum Vizedirektor ernannt werden.

Mit Bundesratsbeschluss vom 3. Oktober 1977 hat der Bundesrat die oben aufgeführten Vorschläge gutgeheissen.

Die im Antrag vom 13. September 1977 angeregten Organisationsänderungen sind immer wieder als provisorisch bezeichnet worden. In der Tat enthält der Antrag einen Abschnitt, der darauf verweist, dass es sich erst nach einiger Zeit feststellen lasse, ob die Änderungen den Arbeiten des Departementes auch wirklich dienlich seien, und der Bundesratsbeschluss führt unter Punkt 6 an: "Il est pris acte que la restructuration aura lieu à titre d'essai...", aber andererseits ergibt sich aus dem Wortlaut des genannten Abschnittes des Antrages auch, dass sich dieses "Provisorium" im wesentlichen auf die Umstrukturierung der Direktion für internationale Organisationen in eine Abteilung III der Politischen Direktion bezieht, was sich im übrigen durch die neuste Umorganisation innerhalb des Departementes für auswärtige Angelegenheiten bewahrheitet hat. Und ganz abgesehen von der bereits im Bundesratsantrag eng umgrenzten Provisoriumsbeschreibung (vgl. neben Abschnitt 4 ebenso Abschnitt 1, Absatz 3) gilt auch hier der allgemeine Grundsatz, dass Provisorien so lange zu befolgen sind, bis sie von den zuständigen Stellen wieder aufgehoben werden.

In einem Zirkular vom 3. Oktober 1977 an die Dienste der Zentrale und die Vertretungen im Ausland hat die damalige Verwaltungsdirektion des Politischen Departementes u.a. die Unabhängigkeit der Abteilung für humanitäre Hilfe von den damals bestehenden beiden andern Abteilungen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) festgehalten und in der Ernennung des Leiters dieser Abteilung zum Vizedirektor den auch von aussen erkenn-



baren Ausdruck dieser Unabhängigkeit gesehen. Damit wird nun aber implizit ausgesagt, dass sich der Verwaltungsdirektion gemäss die drei Abteilungen der DEH zwar auf gleicher Stufe befinden, diese aber auch im gleichen Masse vom Direktor, der den drei Vizedirektoren übergeordnet ist, abhängen. Es ist im übrigen auch nennenswert, dass kein Unterschied zwischen dem "Verantwortlichen der Abteilung für humanitäre Hilfe" und dem Leiter des Schweizerischen Korps für Katastrophenhilfe im Ausland gemacht wird, heisst es doch: "Il (d.h. le responsable de la Division de l'aide humanitaire) est autorisé à se prévaloir du titre de Délégué du Conseil fédéral dans ses contacts avec l'étranger, dans le cadre des actions de secours en cas de catastrophe". Schliesslich erwähnt dieses Zirkular unter dem Titel "Organisations internationales à vocation humanitaire", dass die DEH - "d'entente avec la Direction politique" - verantwortlich für die Ausarbeitung der humanitären Politik der Schweiz sei, und der Direktor der DEH die alleinige Verantwortung für "les programmes opérationnels, les contributions ordinaires et extraordinaires de la Suisse" habe, während "les questions politiques, institutionnelles, juridiques, financières et budgétaires ainsi que les questions relatives aux accords de siège" in den Kompetenzbereich der Abteilung III der Politischen Direktion fallen würden, "comme c'est d'ailleurs le cas pour toutes les organisations internationales qui rentrent matériellement dans la compétence d'autres services du Département politique ou d'autres Départements".

Während nun dieses - zugegebenermassen nicht in allen Teilen sehr kohärente und offenbar teilweise auch umstrittene - Zirkular Kompetenzabgrenzungen lediglich departementsintern zu regeln vermochte, ist am 1. Januar 1978 die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 in Kraft getreten, die - basierend auf dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, in dessen Art. 8 die Einsätze des Katastrophenhilfekorps klar als eine



Form der humanitären Hilfe aufgeführt werden - gewisse Kompetenzabgrenzungen gesetzlich vornahm.

Art. 12 dieser Verordnung weist die Erarbeitung der Gesamtkonzeption des schweizerischen Beitrages an die internationale humanitäre Hilfe der DEH, einschliesslich des Delegierten, und der Eidg. Finanzverwaltung zu. Dabei kann es m.E. nicht nur um die finanzielle Seite dieses Beitrages gehen. Die Beteiligung der Eidg. Finanzverwaltung dürfte allerdings darauf beschränkt sein, was sich zwar aus dem Wortlaut des Artikels nicht unbedingt zwingend ergibt, was aber doch aus der allgemeinen Kompetenzausscheidung zwischen den einzelnen Departementen logischerweise gefolgert werden muss. Die ausdrückliche Erwähnung des Delegierten dürfte wohl daher kommen, dass ihm zum einen als Leiter der Abteilung für humanitäre Hilfe innerhalb der DEH bei der Erarbeitung dieser Gesamtkonzeption eine prominente Rolle zukommt und dass er zum andern in bezug auf die einzelnen Massnahmen, die vom Schweizerischen Katastrophenhilfekorps durchzuführen sind, eine gewisse organisatorische und finanzielle Autonomie geniesst; letztlich aber ist diese Erwähnung doch in erster Linie historisch zu verstehen, da der Delegierte zur Zeit des Entstehens der Verordnung eben erst als Vizedirektor neu in die DEH integriert worden ist. Es ist selbstverständlich, dass auch jene Massnahmen, bei denen der Delegierte in gewissem Sinne autonom handeln kann, mit der von der DEH unter seiner Mitwirkung erarbeiteten Gesamtkonzeption des schweizerischen Beitrages an die internationale humanitäre Hilfe übereinstimmen müssen. Da der DEH, der Verordnung gemäss, die Koordination in Angelegenheiten der Gesamtkonzeption obliegt, ist sie dafür auch nach aussen zuständig (vgl. dazu Antrag an den Bundesrat betreffend Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 15. November 1977, S.15). Ist aber die DEH zuständig, so heisst das grundsätzlich: deren Direktor. Dem stehen natürlich DEH-intern erlassene Kompetenzdelegationen nicht entgegen (vgl. dazu DEH-Weisung Nr. 15).



Art. 14 der Verordnung bestimmt, dass für die Massnahmen der internationalen humanitären Hilfe die DEH, einschliesslich des Delegierten, zuständig ist. Dieser allgemeine Grundsatz - in Abs. 1 des erwähnten Artikels festgehalten - weist die führende Rolle bei der Festlegung und Ausgestaltung der konkreten Massnahmen der humanitären Hilfe der DEH, also deren Direktor, zu. In diesem Zusammenhang ist in Erinnerung zu rufen, dass Art. 8 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe die Einsetzung des Katastrophenhilfekorps als eine Form der humanitären Hilfe bestimmt. Von dieser allgemeinen direktoralen Zuständigkeit gibt es nun allerdings einige Ausnahmen. So ist die Finanzkompetenz des Direktors der DEH im Bereich der humanitären Hilfe auf die Massnahmen für humanitäre Hilfe, soweit es sich nicht um Massnahmen handelt, die durch das Katastrophenhilfekorps durchgeführt werden, beschränkt, und zwar auf Beträge bis zu einer Million. Die Finanzkompetenz für Massnahmen des Katastrophenhilfekorps kommt bis zum Betrag von einer Million dem Delegierten zu; danach bis zwei Millionen dem Departement für auswärtige Angelegenheiten mit Zustimmung des Finanz- und Zolldepartementes und über zwei Millionen dem Gesamtbundesrat. (Die Bezeichnung "Massnahmen der Katastrophenhilfe im Ausland" im Anhang 2 der Verordnung muss als redaktioneller Fehler angesehen werden; aus der Zuständigkeitsregelung von Art. 14 Abs. 2 der Verordnung ergibt sich eindeutig, dass sich die Finanzkompetenz des Delegierten nur auf Einsätze des Katastrophenhilfekorps und nicht auf Katastrophenhilfe im Ausland ganz allgemein beziehen kann.)

Dem Delegierten kommt aber neben der Zuständigkeit, Massnahmen des Katastrophenhilfekorps bis zum Betrag von einer Million eigenständig zu beschliessen, auch ganz allgemein die Kompetenz zu, die Aktionen des Schweizerischen Korps für Katastrophenhilfe im Ausland eigenständig vorzubereiten und durchzuführen, so insbesondere für die ständige Einsatzbereitschaft des Korps und für die Koordination anderer Massnahmen der humanitären Hilfe mit Aktionen des

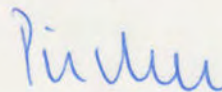


Katastrophenhilfekorps zu sorgen (Art. 14 Abs. 2 der Verordnung). Diese Zuständigkeit kann sich aber nur auf konkrete Aktionen beziehen; grundsätzliche Erwägungen allgemeiner Art des Einsatzes des Katastrophenhilfekorps und bezüglich der dafür zuständigen Stellen innerhalb der Abteilung für humanitäre Hilfe betreffen auch die DEH als Ganzes, und somit deren Direktor, da sie einerseits in Fragen der Gesamtkonzeption des schweizerischen Beitrages an die internationale humanitäre Hilfe und andererseits in Fragen der Gesamtorganisation der DEH hineinspielen. Eine solche Auslegung der gesetzlich bestimmten Kompetenzen des Delegierten kommt auch der Rolle gleich, die der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Schaffung eines Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland vom 11. August 1971 dem Delegierten zugewiesen hat: "Seine Rolle und die seiner Mitarbeiter kann mit der eines Stabes verglichen werden, der in erster Linie für die Planung und Organisation der Hilfsaktionen, die Koordination der eingesetzten Mittel, aber auch die allgemeine Leitung der vom Bundesrat bewilligten Aktionen verantwortlich ist" (S. 8).

Im Lichte dieser gesetzlichen Bestimmungen und der gemachten Ausführungen ist es als ungenau zu bezeichnen, was im wohl neuesten Bundesratsantrag (vom 2. März 1981), der sich mit Kompetenzfragen: Direktor DEH - Delegierter befasst, steht: "Quoique dans l'organigramme de la DDA, ... soit subordonné au Directeur, il n'en jouit pas moins d'une complète autonomie dans la direction du corps de secours en cas de catastrophe". Und schliesslich zeigt auch der Ernennungsbeschluss des Bundesrates für den jetzigen Delegierten vom 21. Oktober 1981 klar auf, dass die Stelle des Delegierten des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland voll in die DEH integriert sein soll: "... wird zum Vizedirektor in der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ... ernannt. Gemäss BRB vom 16.3.81 wird er ermächtigt, in seinen Beziehungen mit dem Ausland den Titel "Delegierter des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland" zu führen."

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben gedient zu haben.

Rechtsdienst DEH



E. Pircher

Beilagen:

- Notiz des Direktors der DEH an die Abteilung für humanitäre Hilfe betreffs Finanzkompetenzen im Bereich der humanitären Hilfe vom 25. Januar 1978;
- Notiz des Generalsekretariates an Herrn Vizedirektor E. Blaser betreffs Dienstweg in administrativen Angelegenheiten vom 10. März 1982.