

s.B.14.20.(2.) - ZO/ed

Bern, den 21. Dezember 1964

ad t.302.-GK/ec

Notiz an den Delegierten
für technische Zusammenarbeit

Unterzeichnung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen durch den Delegierten für technische Zusammenarbeit.

an	GK	LA	PI	GK			3/3
Datum	23/12	24.2.					8.6.
Visa		/	P.				P.
EPD				23.12.64			-9
Ref.	t. 302						

In Beantwortung Ihrer allgemeinen Notiz vom 22. Oktober 1964 und Ihrer zusätzlichen Notiz vom 27. November 1964 betreffend Projektabkommen haben wir zur Vervollständigung der früheren Aussenierung des Rechtsdienstes vom 11. September 1963 folgendes zu bemerken:

1. Zum Abschluss von Staatsverträgen ist nach der Bundesverfassung (Art. 102 Ziff. 8) der Bundesrat zuständig. Zur Unterzeichnung von Verträgen bedarf es daher grundsätzlich in jedem Fall einer Vollmacht des Bundesrates. Entsprechend völkerrechtlicher Übung kann nur der Vorsteher des Politischen Departements in seiner Eigenschaft als Aussenminister ohne eine solche Vollmacht unterzeichnen, doch lässt auch er sich regelmässig in jedem Einzelfall durch den Bundesrat eine besondere Vollmacht erteilen.

Die Delegation gewisser Geschäfte durch den Bundesrat an einzelne Departemente oder Bundesämter zur direkten Erledigung bedeutet nicht zugleich eine Delegation der Kompetenz zur Unterzeichnung zwischenstaatlicher Vereinbarungen über die betreffende Materie. Grund für diesen Unterschied ist die grundsätzlich verschiedene Tragweite innerstaatlicher Erlasse einerseits und zwischenstaatlicher Vereinbarungen andererseits: während die ersteren jederzeit

durch neue innerstaatliche Erlasse aufgehoben werden können, schaffen die letzteren hingegen Bindungen gegenüber fremden Staaten, die nur unter Einhaltung der vorgesehenen Kündigungsfristen oder im Einverständnis mit den jeweiligen Vertragspartnern aufgelöst werden können. Aus dem gleichen Grund enthält nach herrschender Verfassungspraxis die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an den Bundesrat nicht auch eine Delegation der Kompetenz zum selbständigen Abschluss von Staatsverträgen ohne Einholung der parlamentarischen Genehmigung.

2. Die Befugnisse des Delegierten für technische Zusammenarbeit sind in der Vollziehungsverordnung vom 1. Oktober 1962 zum Bundesbeschluss [vom 13. Juni 1961] über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern (BB1 1962, II, 1061) im wesentlichen wie folgt umschrieben.

Nach Art. 6 Abs. 3 entscheidet der Delegierte im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung über "Massnahmen der technischen Zusammenarbeit", für welche die Aufwendungen voraussichtlich 30'000 Franken nicht übersteigen, während über Massnahmen mit Aufwendungen von zwischen 30'000 und 100'000 Franken das Politische Departement im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement und über Massnahmen mit Aufwendungen von mehr als 100'000 Franken der Bundesrat entscheidet (Art. 6 Abs. 2 bzw. 1).

Nach Art. 7 Abs. 1 obliegen ausserdem dem Delegierten u.a.: "die Projektierung und Durchführung von direkten Aktionen des Bundes" (Buchst. c) und "die Mitwirkung beim Abschluss von Abkommen mit Entwicklungsländern über die technische Zusammenarbeit" (Buchst. e).

Art. 3 zählt als "Massnahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit" auf: a. direkte Aktionen des Bundes; b. Beiträge, Darlehen und Garantieleistungen an öffentliche oder private schweizerische Institutionen für bestimmte Aktionen (sowie c. anderwei-

tige Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten schweizerischen Institutionen, die sich mit technischer Hilfe befassen).

Nach Art. 5 Abs. 1 bedürfen u.a. Aktionen gemäss Art. 3 Buchst. a und b der Zustimmung des Entwicklungslandes. Gemäss Art. 5 Abs. 3 sind über die Durchführung solcher Aktionen "in der Regel mit dem Entwicklungsland Vereinbarungen zu treffen, in denen die beiderseits zu erbringenden Leistungen festgelegt werden."

3. Das geltende Recht enthält somit keine Bestimmung, aus der sich eine Befugnis des Delegierten zur Unterzeichnung von zwischenstaatlichen Verträgen ergeben würde.

a. Aus Art. 7 Abs. 1 Buchst. e ergibt sich im Gegenteil eindeutig, dass der Delegierte ohne besondere Ermächtigung durch den Bundesrat zur Unterzeichnung von eigentlichen Abkommen mit Entwicklungsländern über die technische Zusammenarbeit nicht befugt ist. Dazu gehören alle Rahmenverträge, handle es sich dabei um die einzelnen Artikel in den üblichen dreiteiligen Abkommen über Handelsverkehr, Investitionsschutz und technische Zusammenarbeit, oder um ausschliessliche Rahmenabkommen über technische Zusammenarbeit, oder endlich um Protokolle, die in Ergänzung der in mehrteiligen Abkommen enthaltenen Einzelartikel allgemeine Fragen regeln und deshalb ebenfalls Rahmenabkommen darstellen. Alle diese Rahmenverträge haben zwar nach der bisherigen Praxis weitgehend den Charakter blosser Wohlwollenserklärungen und auferlegen der Schweiz nur geringfügige völkerrechtliche Verpflichtungen. Doch war dies gerade eine in der seinerzeitigen Botschaft an die eidgenössischen Räte besonders hervorgehobene Voraussetzung dafür, dass überhaupt die ausschliessliche Staatsvertragsabschlusskompetenz dem Bundesrat durch den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962 (AS 1963, 371) gewährt wurde. Trotz ihrer geringen rechtlichen Tragweite können nämlich diese Rahmenverträge im grösseren Zusammenhang der Beziehungen der Schweiz zu den

Entwicklungsländern von sehr erheblicher politischer Bedeutung sein. Bereits die Kompetenzdelegation an den Bundesrat wurde in der Folge kritisiert, weil dadurch dem Parlament die Möglichkeit entzogen werde, bei der Wahl der zu begünstigenden Entwicklungsländer mitzusprechen. Eine weitere Delegation der Unterzeichnungsbefugnis ist deshalb nicht zulässig. Somit bestehen zwingende Gründe dafür, dass die Ermächtigung zur Unterzeichnung der Rahmenverträge, gleichgültig welcher Form, in jedem Einzelfall dem Bundesrat vorbehalten bleibt.

b. Bei den in Art. 5 Abs. 3 vorgesehenen Vereinbarungen zur Durchführung von Aktionen liegen die Verhältnisse anders.

Soweit es sich um Aktionen handelt, für welche die Aufwendungen voraussichtlich 100'000 Franken übersteigen, hat ohnehin der Bundesrat zu entscheiden. Bei diesem Anlass kann ihm auch beantragt werden, den Delegierten zur Unterzeichnung einer oder mehrerer Durchführungsvereinbarungen zu ermächtigen. Dabei brauchen nicht schon genaue Texte vorgelegt zu werden, sondern es genügt, den wesentlichen Inhalt der vorgesehenen Vereinbarungen zu umschreiben. Im Rahmen einer derart weitgehenden Ermächtigung sind dann auch spätere Abänderungen oder Ergänzungen einer Durchführungsvereinbarung ohne neue Antragsstellung an den Bundesrat zulässig.

Bei Aktionen mittlerer Grösse, für welche die Aufwendungen voraussichtlich zwischen 30'000 und 100'000 Franken liegen und über die das Politische Departement im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement entscheidet, sowie bei kleineren Aktionen, für welche die Aufwendungen voraussichtlich 30'000 Franken nicht übersteigen und über die der Delegierte selbst im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung entscheidet, erhält der Bundesrat nicht von vornherein Gelegenheit zur Beschlussfassung. In Anbetracht der Stellung und des Aufgabenkreises des Delegierten erscheint es jedoch angemessen, dass er in bezug auf diese mittleren und kleineren Aktionen allgemein zur selbständigen Unterzeichnung der erforder-

lichen Durchführungsvereinbarungen ermächtigt wird. Eine solche generelle Ermächtigung könnte durch einen besonderen Bundesratsbeschluss erfolgen. Doch wäre es eleganter, wenn diese Ermächtigung in die neue Vollziehungsverordnung bzw. in deren revidierte Fassung eingebaut würde, die im Anschluss an die Ablösung des Bundesbeschlusses vom 13. Juni 1961 über den 60 Millionen-Kredit durch den neuen Bundesbeschluss vom 10. Dezember 1964 über den 90 Millionen-Kredit zu erlassen ist. Hiezu wäre wohl am ehesten in Art. 7 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung der Katalog der Obliegenheiten des Delegierten durch folgenden neuen Buchstaben (zwischen e und f) zu ergänzen:

"der Abschluss von Vereinbarungen zur Durchführung von Aktionen im Sinne von Art. 5 Abs. 3, jedoch bei Massnahmen gemäss Art. 6 Abs. 1 nur mit Ermächtigung des Bundesrates in jedem Einzelfall;"

Der Vorschlag einer derartigen Regelung erfolgt in der Meinung, dass der Delegierte in allen zu seinem eigenen Kompetenzbereich gehörenden Fällen, die politische Aspekte aufweisen, z.B. wenn es um die Gewährung technischer Hilfe an kommunistische Staaten oder an Staaten mit besonderen politischen Verhältnissen geht, bereits vor der Unterzeichnung von Durchführungsvereinbarungen die Angelegenheit mit den zuständigen Stellen des Politischen Departements bespricht. Die erforderliche Zusammenarbeit zwischen Ihrem Dienst und den übrigen Stellen unseres Departements, die schon immer bestand, hat sich in der letzten Zeit noch wesentlich verbessert. Zur weiteren Erleichterung dieser Kontakte würden wir es begrüßen, wenn Sie zwar nicht notwendig jedesmal aber doch regelmässig durch einen Mitarbeiter, vor allem wohl durch Herrn Dr. Pestalozzi, an den wöchentlichen Sektionschefsbesprechungen unter der Leitung des Unterzeichneten sich vertreten lassen wollten; diese finden in der Regel jeden Donnerstag um 16 Uhr statt.

4. Zur Paraphierung von Verträgen bedarf es zwar nach völkerrechtlicher Uebung keiner Vollmacht für Unterhändler im Range eines Delegierten des Bundesrates. Die Paraphierung hat aber doch grössere Bedeutung als ein gewöhnlicher Akt der Vertragsunterhandlungen. Sie schafft wenn nicht eine rechtliche so doch eine gewisse moralische Bindung. Oft wird ihr eine gewisse Feierlichkeit verliehen, und dadurch erhält sie eine nicht zu unterschätzende politische Bedeutung. Deshalb sollte von der Befugnis zur Paraphierung nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn eine Aktion vorliegt, der die zuständigen Stellen zumindest grundsätzlich schon zugestimmt hat.
5. Der Stellvertreter des Delegierten hat grundsätzlich für die Zeit, während der er diesen zu vertreten hat, die gleichen Kompetenzen. Dies gilt auch für die Unterzeichnung oder die Paraphierung von Verträgen. Eine Vollmachtsurkunde hat dabei auf den Delegierten "oder im Verhinderungsfall seinen Stellvertreter" zu lauten.

Der Generalsekretär

Micheli