

Veröffentlichung von Finanzhilfeabkommen in der AS

1. Obschon die heute geltende publikationsrechtliche Ordnung keinen näheren Anhaltspunkt gibt, der für die Veröffentlichung von Finanzhilfeabkommen spricht und die Praxis den jeweiligen Entscheid über Publikation oder Nicht-Publikation der einzelnen Abkommen grundsätzlich dem EDA überlässt, wurden nach der bisherigen Veröffentlichungspraxis alle Finanzhilfeabkommen publiziert.

In der erforderlichen Anpassung an die durch das neue Bundesgesetz über Entwicklungszusammenarbeit aufgestellte Rechtsordnung (BG vom 19. März 1976; V vom 12. Dezember 1977) sehen wir nun einen zwingenden Grund zur Aenderung dieser Veröffentlichungspraxis. Ohne dem neuen Publikationsgesetz vorgreifen zu wollen, soll in Zukunft auf eine Veröffentlichung von Finanzhilfeabkommen verzichtet werden.

2. Das geltende Rechtskraftgesetz (BG vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und der Verordnung für die Jahre 1849-1947 und über die neue Reihe der Sammlung: SR 170.513.1) legt für die Aufnahme in die AS vorerst formelle Voraussetzungen fest (Art. 4, Lit. a-d). Sodann werden materielle Auffangbestimmungen gegeben: Alle "allgemein verpflichtende Vorschriften" sollen Aufnahme finden (Art. 4, Lit. f und g). Die Publikation soll bei Betroffenheit und Interesse des Bürgers diesem die Greifbarkeit der rechtlichen Ordnung sichern. Nach diesen Kriterien gilt es, auch über die Publikation von Staatsverträgen (Art. 4, Lit. e) zu entscheiden.

Da jedes Finanzhilfeabkommen vor der Geltung des BG über Entwicklungszusammenarbeit zugleich auch die nötige gesetzliche Grundlage für die entsprechende Entwicklungszusammenarbeit schuf, war seine Publikation voll erforderlich und gerechtfertigt. Die Publikation

musste, losgelöst von Ueberlegungen betreffend eines "allgemeinen Interesses", erfolgen.

Aus Gründen eines zusätzlichen allgemeinen Interesses werden in stetiger Praxis die Rahmenabkommen über technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern publiziert. Das Interesse ihrer Kenntnis besteht dabei in der Möglichkeit für private Entwicklungsorganisationen und öffentliche Institutionen, ihre Tätigkeiten diesen Abkommen zu unterstellen, um in den Genuss deren ^{Vo}orteile zu gelangen. Bereits den einzelnen projektbezogenen Abkommen über technische Zusammenarbeit, ob sie sich nun auf solche Rahmenabkommen abstützen oder nicht, wird jedoch dieses allgemeine Interesse abgesprochen; sie werden grundsätzlich nicht publiziert.

So kam es zu einer "gespaltenen" Praxis, dass gleichwertige Abkommen bezüglich ihrer Publikation verschieden behandelt wurden: Abkommen über finanzielle Entwicklungszusammenarbeit werden, solche über technische Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich nicht publiziert.

Unsere Erfahrungen mit privaten Dritten bestätigen die grundsätzliche Richtigkeit dieser Unterscheidung zwischen zu publizierenden Rahmenabkommen und nicht zu publizierenden Einzelabkommen über technische und finanzielle Zusammenarbeit: Höchst selten erhält die DEH Anfragen bezüglich einzelner Finanzhilfeabkommen, und wenn, wird stets eine Kopie in der Originalsprache verlangt. Das Interesse an der Publikation in der AS bleibt also minim: die Abkommen erscheinen erstens übersetzt, und zweitens sind bis zum Zeitpunkt des Erscheinens in der AS in Praxis die Aufträge jeweils längst vergeben.

3. De lege ferenda bleibt zu bemerken, dass bei einer stärkeren Abstellung auf die Unterscheidung zwischen rechtssetzenden und

rechtsgeschäftlichen Staatsverträgen auf eine Publikation von einzelnen Abkommen über konkrete technische und finanzielle Entwicklungszusammenarbeit verzichtet werden kann. Dagegen sollen die Rahmenabkommen aus ihrer rechtssetzenden Qualität, sowie aus allgemeinem Interesse publiziert werden.

4. Die Weiterführung der bisherigen Praxis der Publikation von Finanzhilfeabkommen über die neugeschaffene gesetzliche Ordnung des BG über Entwicklungszusammenarbeit hinaus erübrigt sich: Mit Inkrafttreten des neuen BG wird nämlich Finanzhilfe oder finanzielle Entwicklungszusammenarbeit generell nicht mehr aufgrund von einzelnen Staatsverträgen, sondern aufgrund von BG Art. 6, Abs. 1, Lit. b geleistet. Das BG ist in der AS publiziert.

Im Vollzug ermächtigt BG Art. 10 den Bundesrat internationale Vereinbarungen über Massnahmen nach dem BG abzuschliessen. Diese "internationalen Vereinbarungen" - das BG spricht selbst nicht von "Staatsverträgen" - sind auf das Gesetz abgestellt und erscheinen als einzelne Verwaltungsmassnahmen zu dessen Vollzug. Denn über BG Art. 10 wird die einzelne internationale Vereinbarung, d.h. das einzelne Abkommen über finanzielle oder technische (BG Art. 6, Abs. 1, Lit. a) Entwicklungszusammenarbeit, zur rechtsgeschäftlichen Handlung im Rahmen der Verwaltung der Rahmenkredite und einzelnen Massnahmen (V Art. 2, Abs. 1, Lit. b und c), zu denen unter Vorbehalt der Kreditbewilligung durch den Bundesrat durch Delegation die Bundesämter (DEH) zuständig sind (V Art. 21, Abs. 2). Was publikationsrechtlich intern bezüglich Bundesratsbeschlüssen, Verordnungen und Verfügungen, die blosser Verwaltungsakte in Einzelfällen darstellen, gilt, muss auch extern bezüglich dieser internationalen Vereinbarungen seine Geltung finden: Eine Publikationspflicht ist ausdrücklich ausgeschlossen (Rechtskraftgesetz Art. 5; VPB 1978 42/I Nr. 2, s. 27f).

An der Publikation von Finanzhilfeabkommen aus dem formellen Argument, es handle sich um einen "Staatsvertrag", festzuhalten, erscheint wenig sinnvoll. Zwar stehen sich bei Finanzhilfeabkommen als Vertragspartner Völkerrechtssubjekte gegenüber, die iure imperii kontrahieren und willentlich ihre Abmachungen dem Völkerrecht unterstellen, indessen handelt es sich nicht um Vereinbarungen, in denen generelle Normen festgelegt werden (law-making treaties), sondern um rechtsgeschäftliche Verträge, in denen einzelne konkrete Leistungen versprochen werden (contractual treaties). Eine Gesetzesähnliche Wirkung, die die Publikation erforderlich machen würde, ist den Finanzhilfeabkommen abzusprechen.

Dieser Regelung der Verordnung zum BG über Entwicklungszusammenarbeit mit ihren publikationsrechtlichen Folgen ist umsomehr zuzustimmen, als die Publikation von internationalen Vereinbarungen grundsätzlich keine Frage der Rechtskraft ist (VPB 1978 42/I, Nr. 2, s. 31), da der Originaltext allein und in sich rechtskräftig ist und lediglich dessen Zugänglichkeit gewahrt sein muss. Ausdrücklich sind ausserdem völkerrechtliche Vereinbarungen, die allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit mit einem odere mehreren Staaten oder einer internationalen Organisation betreffen, von dieser Abschlusskompetenz der Bundesämter ausgenommen (V Art. 21, Abs. 3). Für diese Staatsverträge bleibt der Bundesrat unter Vorbehalt von BV Art. 89 zuständig. In diesen Fällen wird in der Regel, wie zum Beispiel bei den Rahmenabkommen, das allgemeine Interesse und die rechtliche Tragweite des Abkommens dessen Publikation rechtfertigen.

5. 1973 bis 1977 hat die Schweiz jährlich zwei Finanzhilfeabkommen mit Entwicklungsländern abgeschlossen. 1978 und 1979 - unter dem Regime des neuen BG über Entwicklungszusammenarbeit - hat sich diese Zahl jährlich verdoppelt. Die Bedeutung der finanziellen Entwicklungszusammenarbeit wird in Zukunft noch gewinnen.

Dabei bleiben zwei Tendenzen festzuhalten, die zusätzlich gegen die laufende Publikation von Finanzhilfeabkommen sprechen:

Mehr und mehr werden in internationalen Vereinbarungen über Entwicklungszusammenarbeit zugleich finanzielle und technische Hilfe angeboten. In der laufenden Praxis werden jedoch nur die Abkommen über reine Finanzhilfe publiziert; Abkommen über technische Zusammenarbeit nicht.

Immer häufiger wird Finanzhilfe über sogenannte Regiebetriebe (Swissaid, Helvetas, Banken, Fonds) geleistet. Entsprechende Vereinbarungen mit den Regiebetrieben (V Art. 21, Abs. 1 und 2) werden jedoch nicht publiziert, obschon ihr Inhalt grundsätzlich gleicher Natur ist.