dodis.ch/53011

27. Mai 1981

Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz

Département für auswärtige Angelegenheiten. Antrag vom 24. April 1981 (Beilage)
Finanzdepartement. Mitbericht vom 8. Mai 1981 (Zustimmung)
Bundeskanzlei. Mitbericht vom 13. Mai 1981 (Kenntnisnahme)
Departement für auswärtige Angelegenheiten. Notiz vom 26. Mai 1981 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Departements für auswärtige Angelegenheiten und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Der Entwurf der Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz wird unter Einschaltung einer Ziffer 7, mit Variante II (s. Notiz EDA vom 26.5.1981) genehmigt.
2. Es wird davon Kenntnis genommen, dass das Departement für auswärtige Angelegenheiten die interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, ihre Arbeiten bis zur Herbstsession abzuschliessen.
3. Der Entwurf der Pressemitteilung wird genehmigt.

Veröffentlichung:
Bundesblatt

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:
- BK 4 (Hb, Br, FC, Rc) zum Vollzug
- EDA 15 " "
- EJPD 5 zur Kenntnis
- EFD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

dodis.ch/53011

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.253.31 - BAR/wb 3003 Bern, den 24. April 1981

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Botschaft
über den ordentlichen Bundesbeitrag an
das Internationale Komitee vom Roten Kreuz

Der Bund bezahlt derzeit an die Finanzierung der ständigen Aufgaben des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) aufgrund des Bundesbeschlusses vom 9. März 1972 einen ordentlichen Beitrag von 7,5 Millionen Franken sowie aus dem Rahmenkredit für humanitäre Hilfe einen jährlichen Zusatzbeitrag von 5 Millionen Franken, zusammen 12,5 Millionen Franken.

Da, wie in Ziffer 41 der beiliegenden Botschaft erklärt wird, heute dem Verwendungszweck nach kein Unterschied mehr zwischen dem ordentlichen Beitrag und dem jährlichen Zusatzbeitrag besteht, beantragt das Departement für auswärtige Angelegenheiten, sie künftig zu einem einzigen ordentlichen Beitrag zusammenzulegen und diesen für die Jahre 1982 - 1986 auf jährlich 20 Millionen Franken zu erhöhen.

Die beantragte Erhöhung berücksichtigt die seit der letzten Festlegung des Beitrags der Schweiz im Jahre 1972 eingetretene Aufgabenerweiterung des IKRK sowie den inflations- und wechselkursbedingten Kostenanstieg. Sie würde es erlauben, die Leistungen der Schweiz wieder in die Proportionen zu bringen, die Bundesrat und Parlament im Jahre 1972 für richtig befunden haben, und die auch heute noch angemessen und notwendig erscheinen für die Fortführung

dodis.ch/53011

der ständigen Aufgaben des IKRK. Aus dem Nationalrat liegt übrigens eine einfache Anfrage Küenzi vor, die den Bundesrat fragt, ob er bereit sei, "alles zu unternehmen, damit das IKRK seine weltweiten Aufgaben trotz der gegenwärtigen schwierigen Finanzlage des Bundes weiterhin voll erfüllen kann."

Die Parallelität der Aufgaben des IKRK und der aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz sowie die besonderen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Internationalen Komitee lassen es als richtig erscheinen, wenn sich der Bund auch weiterhin für die Finanzierung der IKRK-Tätigkeiten besonders engagiert. Den finanziellen Beiträgen der Schweiz kommt nämlich eine einzigartige Stellung zu: während die meisten Regierungen Leistungen an direkte Schutz- und Hilfsaktionen bevorzugen, hat die Schweiz seit jeher einen grossen Teil der ständigen Aufgaben des IKRK finanziert. Das IKRK ist angesichts der Verdoppelung seines Budgets für die Finanzierung seiner ständigen Aufgaben auf die beantragte Erhöhung angewiesen. Da den Beiträgen der Schweiz anerkanntermassen eine gewisse Signalwirkung zukommt, ist es denkbar, dass es andern Ländern möglich würde, ebenfalls eine Anpassung ihrer Leistungen zu erwägen.

Das IKRK, dessen Tätigkeiten zum Teil direkt auf dem Völkerrecht beruhen, ist eine Institution sui generis, die mit keiner andern Organisation vergleichbar ist. Der im vorliegenden Antrag enthaltene Verzicht auf die bisherige Aufteilung in einen ordentlichen Beitrag und einen jährlichen Zusatzbeitrag, d.h. die Herauslösung unserer regelmässigen Zuwendungen aus dem Rahmenkredit für humanitäre Hilfe, wird der Besonderheit des IKRK gerecht, ohne gegenüber dem Finanzplan vom 6. Oktober 1980 eine zusätzliche finanzielle Belastung mit sich zu bringen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Schweiz natürlich auch künftig für Nothilfeaktionen, für die gezielte Verbreitung des Kriegsvölkerrechts und insbesondere für die Hilfsaktion zugunsten der politischen Gefangenen zusätzliche Leistungen zu Lasten des Rahmenkredits für humanitäre Hilfe ausrichten wird. Das Bundesamt für Justiz hat sich im Rahmen des kleinen Mitberichtsverfahrens damit einverstanden

dodis.ch/53011

erklärt, dass der ordentliche Bundesbeitrag an das IKRK nicht zu Lasten des Rahmenkredits für humanitäre Hilfe ausgerichtet wird.

Dagegen verlangte das Bundesamt für Justiz, es sei die Rechtsform eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu wählen, da er, gerade weil der beantragte Erlass nicht auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe abgestützt sei, einer gesetzlichen Grundlage entbehre. Damit ist die Frage angeschnitten, ob das sogenannte Legalitätsprinzip, d.h. der Vorbehalt einer formellen und materiellen Gesetzgebung, welches für die "Leistungsverwaltung" und "Eingriffsverwaltung" Geltung haben soll, ohne weiteres auf den Bereich der auswärtigen Beziehungen ausgedehnt werden kann. Die Meinungsverschiedenheiten, die in dieser Frage zwischen dem EJPD und dem EDA bestehen, haben dazu geführt, dass die bundesrätliche Delegation für auswärtige Angelegenheiten in ihrer Sitzung vom 3. November 1980 eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt hat, "die einzelnen Kategorien freiwilliger Bundesbeiträge auf ihre Eignung zu einer generell-abstrakten Regelung zu prüfen und der bundesrätlichen Delegation für auswärtige Angelegenheiten einen ersten Entwurf eines entsprechenden Rahmengesetzes vorzulegen." Diese Arbeitsgruppe hat inzwischen bereits getagt, jedoch sind ihre Arbeiten noch nicht abgeschlossen.

Das Bundesamt für Justiz hat sich bisher bereit erklären können, dass Vorlagen des EDA, die - wie die Erhöhung des ordentlichen Bundesbeitrages an das IKRK - keinen Aufschub erdulden, bis zum Vorliegen eines Entscheides über die Anwendbarkeit des Legalitätsprinzips auf den Bereich der auswärtigen Beziehungen gemäss bisheriger Praxis direkt auf die allgemeine Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten abgestützt werden, wobei diesem Einverständnis für die definitive Regelung der Frage keine präjudizielle Wirkung beigemessen werden dürfe. Dies war der Fall

dodis.ch/53011

- für den Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1980 über den Neubau für den Zentralen Suchdienst als Schenkung des Bundes an das IKRK (BBl 1980 III 707),
- für den Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1980 über den dritten Rahmenkredit zur finanziellen Unterstützung verschiedener Aus- bildungs- und Forschungsinstitute der Vereinten Nationen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet (BBl 1980 III 709),
- für den Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1980 über die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (BBl 1980 III 710),

wobei das Parlament die rechtliche Grundlage immer als gegeben anerkannt hat.

Wenn auch nicht auszuschliessen ist, dass der ordentliche Bundesbeitrag an das IKRK unter Umständen unter das allfällige neue Rahmengesetz fallen würde, so erachtet es das EDA doch als inopportun, dem Entscheid, ob das Legalitätsprinzip wirklich auf die auswärtigen Beziehungen auszudehnen sei, vorzugreifen. Der Bundesrat käme nicht darum herum, in der Botschaft und vor dem Parlament zu erläutern, weshalb er die Rechstform eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses beantragt. Angesichts der Tragweite dieser Frage, die die Kompetenzen von Regierung, Parlament und Volk berührt, ist es nicht zu rechtfertigen, Präjudizien zu schaffen, die eine gründliche verwaltungsinterne Abwägung des Für und Wider erschweren oder gar verunmöglichen müssten.

Das Bundesamt für Justiz hat anlässlich des kleinen Mitberichtsverfahrens festgestellt, dass die Rechtsform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses für den ordentlichen Bundesbeitrag an das IKRK eine Notlösung darstelle, die mangels eines Rahmengesetzes gewählt werden müsse, obwohl sie systemwidrig sei. In

dodis.ch/53011

der Tat kommt dies nämlich einer "kalten" Einführung des von Volk und Ständen abgelehnten Finanzreferendums gleich, was gegenüber dem Parlament schwerlich zu rechtfertigen wäre. Um die bekannten grundsätzlichen Bedenken des Bundesamtes für Justiz aber dennoch berücksichtigen zu können, hat das EDA von allem Anfang an den Bundesbeschluss auf fünf Jahre beschränkt, damit - wie in Ziffer 43 der Botschaft ausgeführt wird - der Bundesrat gezwungen ist, "nach relativ kurzer Zeit zu prüfen, ob Art und Umfang unserer Unterstützung allenfalls an neue Gegebenheiten anzupassen sind." Darüber hinauszugehen erachtet das Departement für auswärtige Angelegenheiten als verfehlt.

Das Finanzdepartement hat dem Botschaftsentwurf zugestimmt.

Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat soll durch eine Pressemitteilung bekannt gemacht werden. Ein Entwurf ist diesem Antrag beigelegt.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten beehrt sich deshalb, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1. Der Entwurf der Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz wird genehmigt.
2. Der Entwurf der Pressemitteilung wird genehmigt.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Pierre Aubert

dodis.ch/53011

Beilagen

- Entwurf der Botschaft in deutscher und französischer Sprache
- Entwurf der Pressemitteilung in deutscher und französischer Sprache

Protokollauszug an

- die Bundeskanzlei (5 Expl.) zum Vollzug und Mitbericht
- das Departement für auswärtige Angelegenheiten (15 Expl.)
- das Finanzdepartement (10 Expl.) zum Mitbericht
- das Justiz- und Polizeidepartement (10 Expl.) zum Mitbericht

dodis.ch/53011

LE CHEF
DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 26 mai 1981

Pour la séance du Conseil fédéral
du 27 mai 1981

Note pour les membres du Conseil fédéral

Message concernant la contribution ordinaire de la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge

Au cours de sa séance du 20 mai 1981, le Conseil fédéral a demandé que le chapitre 7 du message précité concernant la constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral soit complété par un paragraphe relatif à la forme juridique de cet arrêté.

Il convient de relever à ce sujet que, dans son message du 25 juin 1980 concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers (FF 1980 II 1469), le Conseil fédéral a rappelé que, selon la doctrine moderne et la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral, l'administration "dispensatrice de prestations" ("Leistungsverwaltung"), de même que l'administration "intervenant impérativement" ("Eingriffsverwaltung"), ne sauraient agir sans se fonder sur une loi (principe de la légalité). Le Département de justice et police considère que cette règle, qui vaut en principe pour l'ensemble de l'administration, doit aussi s'appliquer, au niveau des relations internationales, lorsqu'il s'agit de l'octroi de contributions à des tiers, par exemple à des organisations internationales. Le Département des affaires étrangères, de son côté, conteste l'application de ce principe au domaine des relations internationales, qui relèvent de l'activité gouvernementale proprement dite.

La Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères s'est occupée de cette question de principe lors d'une

./.

dodis.ch/53011

réunion qui s'est tenue le 3 novembre 1980. Elle a chargé un groupe de travail composé de représentants de la Direction du droit international public, de l'Office fédéral de la justice et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, de passer en revue les diverses contributions volontaires versées par la Confédération dans l'intérêt de ses relations extérieures et d'examiner si ces contributions pourraient faire l'objet de règles générales et abstraites. Le cas échéant, ce groupe de travail doit préparer un projet de loi-cadre. Une lettre-circulaire a été envoyée, au début de cette année, à tous les Départements pour leur demander, en particulier, d'indiquer les contributions entrant dans la catégorie précitée et qui relèvent de leur compétence. Les résultats de cette enquête sont actuellement analysés par notre Département.

En procédant de la sorte, la Délégation du Conseil fédéral a en principe fait sienne l'opinion selon laquelle le principe de la légalité est applicable au versement de contributions volontaires de la Confédération dans tous les cas où celles-ci se prêtent à une réglementation légale.

Dans ces conditions, et bien que le groupe de travail susmentionné n'ait pas encore terminé ses travaux, le Département de justice et police est d'avis que les contributions qui peuvent sans difficulté faire l'objet d'une réglementation légale devraient déjà aujourd'hui revêtir la forme juridique de l'arrêté fédéral de portée générale, comme dans le cas des bourses à des étudiants étrangers en Suisse (AF du 18 décembre 1980; FF 1980 III 1428). En l'espèce, ce Département estime que la contribution au CICR se prête parfaitement à une telle réglementation. En effet, le montant annuel de la contribution reste le même pendant plusieurs années et ne dépend pas de circonstances particulières, extérieures à la Suisse. Par ailleurs, le recours à cette solution se justifie également par le fait que le CICR, malgré son nom, n'est pas une organisation internationale, mais une

./.

dodis.ch/53011

organisation ayant son siège en Suisse, composée de personnalités suisses et relevant du droit suisse.

De son côté, le Département des affaires étrangères propose, en accord avec la pratique antérieure, d'accorder la contribution au CICR sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Il considère en effet que cette forme est la seule compatible avec la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, étant donné que l'arrêté fédéral ne contient pas de règles de droit au sens de l'article 5 de ladite loi. La solution préconisée par le Département de justice et police équivaudrait à un référendum financier déguisé. Le Département des affaires étrangères tient en outre à relever qu'en suivant la pratique observée jusqu'à maintenant, le Conseil fédéral ne préjugerait en aucune manière le résultat des travaux entrepris par le groupe de travail précité.

Nous proposons dès lors au Conseil fédéral d'opter pour l'une ou l'autre des deux formes juridiques et, en conséquence, d'adopter la variante I ou la variante II pour le chiffre 7 du message.

Le texte ci-joint a été rédigé d'entente avec l'Office fédéral de la justice.

sig. Aubert

Pierre Aubert

Annexe :

nouvelle rédaction du
chapitre 7 du message

dodis.ch/53011

Projet de message concernant la
contribution ordinaire de la Confédération
au Comité international de la Croix-Rouge

7 Constitutionnalité et forme juridique de l'arrêté fédéral

Comme le présent message le rappelle[1)], le CICR remplit des fonctions et poursuit des objectifs conformes aux principes qui guident notre politique étrangère, notamment à celui de la solidarité. L'appui financier que nous accordons au CICR est un élément important de notre politique extérieure; il relève donc de la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures. Cette compétence résulte du contexte général de la constitution fédérale et notamment des articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9. Le projet d'arrêté fédéral repose donc sur une base constitutionnelle.

Selon la doctrine moderne et la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral (ATF 103 Ia 380 cons. C 5 et 6, 402 cons. 3a; 104 Ia 232 cons. 2c, 309 cons. 3a, 445 cons. 4c), l'administration "dispensatrice de prestations" ("Leistungsverwaltung"), de même que l'administration "intervenant impérativement" ("Eingriffsverwaltung") ne sauraient agir sans se fonder sur une loi (principe de la légalité). La question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure cette règle, qui vaut en principe pour l'ensemble de l'administration (FF 1980 II 1484), s'applique au domaine des relations internationales, qui relèvent de l'activité gouvernementale proprement dite, est controversée. Un groupe de travail interdépartemental a été chargé de passer en revue les diverses contributions volontaires versées par la Confédération dans l'intérêt de ses relations extérieures et d'examiner si ces contributions pourraient faire l'objet de règles générales et abstraites. En attendant que ces travaux soient terminés, nous proposons que

1) Cf. chapitre 2.

./.

dodis.ch/53011

Variante I :

la contribution de la Confédération à laquelle a trait le présent message, qui peut faire l'objet d'une réglementation légale, soit accordée, eu égard au fait qu'elle est limitée dans le temps, sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum facultatif (cf. FF 1980 III 1428).

Variante II :

conformément à la pratique antérieure (cf. FF 1980 III 719, 721 et 722), la contribution qui fait l'objet du présent message soit allouée en vertu d'un arrêté fédéral simple (art. 8 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils).

dodis.ch/53011

Entwurf einer Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz

7. Verfassungsmässigkeit und Rechtsform des Bundesbeschlusses

Wie in dieser Botschaft dargestellt,[1] entsprechen Zielsetzungen und Aufgaben des IKRK den Prinzipien unserer Aussenpolitik, insbesondere demjenigen der Solidarität. Die finanzielle Unterstützung, die wir dem IKRK gewähren, ist ein wichtiger Bestandteil unserer Aussenpolitik; sie fusst somit auf der allgemeinen Bundeskompetenz in Belangen der auswärtigen Beziehungen. Diese Kompetenz ergibt sich aus dem allgemeinen Kontext der Bundesverfassung und insbesondere aus den Artikeln 8, 85 Ziffern 5 und 6, und 102 Ziffern 8 und 9. Der Entwurf des Bundesbeschlusses beruht somit auf einer verfassungsmässigen Grundlage.

Nach der neuen Lehre und der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 103Ia 380 E. c5 und 6, 402 E. 3a; 104Ia 232 E. 2c, 309 E. 3a, 445 E. 4c) kann die "Leistungsverwaltung" ebenso wie die "Eingriffsverwaltung" nicht tätig werden, ohne sich auf ein Gesetz zu stützen (Gesetzmässigkeitsprinzip). Die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass diese Regel, die grundsätzlich für den ganzen Bereich der Verwaltung gilt (BB 1980 II 1463), auch im Bereich der zur eigentlichen Regierungstätigkeit gehörenden internationalen Beziehungen, Anwendung findet, ist umstritten. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe ist beauftragt worden, die verschiedenen freiwilligen Beiträge, die die Eidgenossenschaft im Interesse ihrer auswärtigen Beziehungen erbringt, zu sichten und zu prüfen, ob diese Beiträge Gegenstand einer generell-abstrakten Regelung bilden könnten. In Erwartung des Abschlusses dieser Arbeiten schlagen wir vor, dass

Variante I:

der Bundesbeitrag, auf den sich diese Botschaft bezieht und der Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sein kann, da zeitlich be-

1) Vgl. Kapitel 2.

dodis.ch/53011

fristet, in der Form eines allgemein-verbindlichen, dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses bewilligt wird (vgl. BBl 1980 III 1436);

Variante II:

gemäss der bisherigen Praxis (vgl. BBl 1980 III 702, 709 und 710) der Beitrag, der Gegenstand dieser Botschaft ist, aufgrund eines einfachen Bundesbeschlusses bewilligt wird (Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 23. März 1982 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung).