

Opus: -GWB  
 -HERIHI  
 erl. 27.10.87  
 AEB

ala

0.253.0. (1) - SPI/BT/HST  
 0.108.1

Bern, den 23. Oktober 1987

VERTRAULICH

Notiz an die Direktion für internationale Organisationen

**Mitfinanzierung des "Musée international de la Croix-Rouge"  
 durch den Bund**

Mit Notiz vom 23. September 1987 ersuchten Sie uns abzuklären, ob der Bundesrat direkt gestützt auf seine verfassungsrechtliche Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten einen zusätzlichen Finanzbeitrag von 1,5 Mio Franken an das Rot-Kreuz-Museum als Budgetposten des EDA bei der Bundesversammlung beantragen könnte.

Das beiliegende Gutachten von Herrn T.G. Borer untersucht die Frage aus rechtlicher Sicht. Es geht näher auf die Praxis der Finanzhilfen im auswärtigen Bereich ein, die ohne gesetzliche Grundlage gestützt auf die allgemeine Verfassungskompetenz des Bundes für alle auswärtigen Angelegenheiten gewährt werden, und prüft anhand der bisherigen Praxis die Möglichkeit einer Mitfinanzierung des Museums durch den Bund. Es kommt zu folgender Schlussfolgerung:

Die Stiftung für das fragliche Museum ist eine privatrechtliche Institution ohne eindeutigen internationalen Charakter und ohne überwiegende aussenpolitische Zielsetzungen. Die Mitfinanzierung gestützt auf die allgemeine Bundeskompetenz würde den Rahmen der bisherigen Praxis eindeutig sprengen und birgt die Gefahr, dass sich die für das EDA unerwünschte Diskussion über die aussenpolitische Verfassungskompetenz des Bundesrates erneut entfacht.

- 2 -

Für die Ausschüttung eines Bundesbeitrages an das Museum kommen unseres Erachtens folgende Möglichkeiten in Betracht:

- exclm!*  
*ne correspond pas avec texte analyse BT (p. 9)*
- 1) Der Beitrag wird gestützt auf die auswärtige Verfassungskompetenz in Form eines einfachen Bundesbeschlusses direkt an das IKRK, eine Organisation mit Völkerrechtssubjektivität, ausgerichtet; das IKRK gibt eine entsprechende Finanzhilfe an das Museum. Dieses Vorgehen setzt voraus, dass das IKRK seine Statuten so interpretieren kann, dass eine Finanzierung des Museums unter seine Zwecksetzung fällt.
  - 2) Es wird in einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren ein Bundesgesetz geschaffen, das zu einer direkten Subvention an das Museum ermächtigt. Ein derartiges Einzelfallgesetz erweckt jedoch Bedenken, weil es nicht die in Art. 5 Abs. 2 Geschäftsverkehrsgesetz (SR 171.11) geforderte generell-abstrakte Natur aufweist.
  - 3) Der Beitrag wird gestützt auf die auswärtige Verfassungskompetenz in Form eines einfachen Bundesbeschlusses direkt an die Stiftung ausgerichtet. Dabei müsste bei der rechtlichen Fundierung wohl etwas "gezaubert" werden (mehrfache Abstützung auf verschiedene ungeschriebene Bundeskompetenzen).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und hoffen, Ihnen mit unseren Angaben gedient zu haben.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT  
i.A.

  
(Spinner)

- 3 -

Kopie mit Beilage:

- Herrn Erard
- Herrn R. Schaller
- KT
- STR/GT
- BAW/BB/GER
- SEP/SPI



o.253.0 (1) - BT/HST  
o.108.1

Bern, den 23. Oktober 1987

**Rechtsgutachten betr.:**

**Rechtsgrundlage und Form eines Bundesbeitrages an das Musée international de la Croix-Rouge**

---

Im Zusammenhang mit der Finanzierung des "Musée international de la Croix-Rouge" in Genf stellt sich die Frage, ob ein Bundesbeitrag in der Höhe von 1,5 Mio Franken an das projektierte Museum auf die allgemeine Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten rechtlich abgestützt werden kann. Ferner ist offen, in welche Rechtsform ein allfälliger Beitrag gefasst werden müsste.

#### **1. Rechtliche Grundlage von Finanzhilfen im auswärtigen Bereich gemäss bisheriger Praxis**

In fester Praxis werden Finanzhilfen im auswärtigen Bereich auf die allgemeine verfassungsmässige Kompetenz des Bundes, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen und zu wahren, abgestützt (statt vieler BBl 1987 I 823, 1985 III 495, 1985 I 908). In diesem generellen Verfassungsauftrag ist die Entrichtung von Finanzleistungen im Interesse unserer Aussenpolitik eingeschlossen. Lediglich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe besteht seit 1977 eine zusätzliche gesetzliche Grundlage. Im übrigen auswärtigen Bereich konkretisiert der Bundesrat - ohne Zwischenschaltung eines Gesetzes - die Verfassung in unmittelbarer Weise und die Bundesversammlung wirkt über ihre Finanzkompetenz (Art. 85 Ziff. 10 BV) durch blosse Budgetbeschlüsse oder einfache Bundesbeschlüsse mit.

Diese langjährige Praxis wurde 1979 vereinzelt in Zweifel gezogen, und es wurde zusätzlich zur verfassungsmässigen Grundlage eine Abstützung in einem Bundesgesetz, einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder einem Staatsvertrag gefordert. 1984 fällte die Delegation des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten einen Grundsatzentscheid und sprach sich für die Beibehaltung der bisherigen Praxis aus (vgl. BB1 1984 I 1205, 1233, 1983 II 1405, 1981 II 1037; ferner BB1 1987 I 407 Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15.12.1986). Die Bundesversammlung ist diesem Entscheid gefolgt.

Gestützt auf die allgemeine auswärtige Verfassungskompetenz - ohne zusätzliche gesetzliche oder staatsvertragliche Grundlage - leistet der Bund unter anderem Finanzbeiträge an:

1. friedenserhaltende Aktionen der Vereinten Nationen (Korea, Zypern, Naher Osten; vgl. die Uebersicht in BB1 1982 I 696);
2. Kosten von internationalen Konferenzen (Diplomatische Konferenz über das humanitäre Völkerrecht 1974 - 77; kostenlose Benützung des internationalen Konferenzentrums von Genf (BB1 1979 II 835));
3. Teilnahme der Schweiz an bedeutenden Veranstaltungen internationalen Charakters (offizielle Präsenz unseres Landes an Weltausstellungen, BB1 1983 IV 47 Tsukuba, 1968 II 715 Osaka);
4. nicht obligatorische Programme der Vereinten Nationen
  - PNUE (BB1 1983 II 1405, IV 586)
  - Fonds für die Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbruchs (BB1 1978 I 1438, 1985 II 307)



- 3 -

und anderer internationaler Organisationen

- UNESCO (Man and Biosphere)
- WHO
- OECD

5. internationale Organisationen und Institutionen im klassischen Sinne (UNIDO, BBl 1968 II 508, UNITAR, UNRISD, UNSDRI; vgl. die Uebersicht in BBl 1982 I 694 f.)
6. das IKRK (BBl 1985 I 908, 1981 III 1125)
7. nicht gouvernementale Organisationen und Institutionen des öffentlichen oder Privatrechts, die Aufgaben mit eindeutig internationalem Charakter erfüllen; z.B.
  - die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen in Genf (FIPOI, BBl 1987 I 823, 1987 II 677, 1985 III 495, 1984 I 1213)
  - das Institut universitaire d'études du développement (IUED)
  - Commission Internationale de Juristes (CIJ)
  - Académie de droit international de la Haye
  - Europaunion
  - Schweizerische Vereinigung für den Rat der Gemeinden Europas.

Der Ueberblick zeigt, dass diese Finanzhilfen jeweils einen eindeutigen und direkten Bezug zur schweizerischen Aussenpolitik besitzen oder im Interesse der internalen Zusammenarbeit gewährt werden. Sie stehen in völliger Uebereinstimmung mit wichtigen Bestandteilen der schweizerischen Aussenpolitik. Teils fallen sie unter den Bereich der Leistung guter Dienste, teils decken sie sich mit unserem traditionellen aussenpolitischen Engagement für alle humanitären Belange. Andere Finanzhilfen wiederum gestatten eine Verstärkung unserer Präsenz im Ausland oder dienen der Aufrechterhaltung des Status der Schweiz als Empfangsstaat. Gewisse Beiträge finanzieren die Tätigkeit von internationalen Institutionen auf wissenschaft-

lichem, sozialem, kulturellem, rechtlichem Gebiet und unterstützen damit unseren Beitrag zum Funktionieren des Systems der internationalen Zusammenarbeit und zur Völkerverständigung. Die rechtliche Abstützung dieser Finanzhilfen auf die allgemeine Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten ist daher unbestritten geblieben.

## 2. Die Mitfinanzierung des "Musée international de la Croix-Rouge" als auswärtige Angelegenheit?

Beim hier in Frage stehenden Museum handelt es sich nicht um eine internationale Organisation oder um ein Völkerrechtssubjekt besonderer Natur, wie z.B dem IKRK. Vielmehr ist Träger des Museums eine schweizerische Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. ZGB. Es ist daher zu prüfen, ob das Museum in die besondere Kategorie der nicht gouvernementalen Institutionen mit überwiegend internationalem Charakter (oben Kategorie 7) fällt. Bei diesen nicht-gouvernementalen Organisationen und Institutionen handelt es sich durchwegs um privatrechtliche Vereine (CIJ, Europaunion, Schweizerische Vereinigung für den Rat der Gemeinden Europas) oder um Stiftungen (FIPOI, IUED) ohne Völkerrechtssubjektivität. Sie können nicht mit einer internationalen Organisation (s. Definition BBl 1987 III 190) gleichgesetzt werden. Jedoch erfüllen sie ähnlich wie diese Aufgaben, die einen eindeutigen internationalen Charakter haben und die offensichtlich im Interesse der schweizerischen Aussenpolitik liegen. Sie konzentrieren sich auf Aufgaben und Ziele, die den Grundsätzen entsprechen, die unsere Aussenpolitik leiten. Sie weisen über die innerstaatliche Ordnung hinaus und berühren unser Verhältnis zu anderen Staaten. Dieses Merkmal rechtfertigt ihre Mitfinanzierung durch den Bund gestützt auf dessen allgemeine verfassungsrechtliche Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten.

Beispiel hierfür bildet etwa die FIPOI (Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen in Genf). Sie ist eine



schweizerische Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. ZGB mit dem Zweck, internationalen Organisationen mit Sitz in Genf Gebäude zur Verfügung zu stellen. Mit ihrer finanziellen Unterstützung beabsichtigt die Schweiz, Genf als Zentrum internationaler Politik zu stärken, das weltweite Ansehen unseres Landes als Empfangsstaat zu bewahren und einen Beitrag zum Funktionieren des Systems der internationalen Zusammenarbeit zu leisten (BB1 1984 I 1211 ff). Die der FIPOI zur Verfügung gestellten Mittel kommen unmittelbar internationalen Organisationen zu gute. Die FIPOI funktioniert sozusagen nur als Durchgangs- und Verwaltungsstruktur für Beiträge an die internationalen Organisationen selbst. Der eindeutig nach aussen gerichtete Zweck der FIPOI rechtfertigt damit Finanzhilfen gestützt auf die ausserpolitische Kompetenz.

Diese eindeutige Qualifikation als Institution mit internationalem Charakter und ausserpolitischen Aufgaben geht der "Fondation pour le Musée international de la Croix-Rouge" ab. Zwar ist der Zweck der Stiftung darauf gerichtet, einem breiten in- und ausländischen Publikum die Geschichte, Zielsetzungen und Aktivitäten der Rotkreuzbewegung näher vorzustellen; damit wirbt sie in mittelbarer Weise für das traditionelle Engagement der Schweiz für alle humanitären Belange. Der ausserpolitische Bezug ist aber nicht derart unmittelbar, als dass das Museum ohne Zögern als eigentliche "auswärtige Angelegenheit" bezeichnet werden könnte. Es nimmt - etwa im Gegensatz zu privaten humanitären Organisationen oder zum IKRK - direkt keine humanitären Aufgaben im Ausland wahr und leistet Menschen in Not keine konkrete Hilfe. Das IKRK scheint aufgrund seiner Statuten auch nicht in der Lage zu sein, sich an der Finanzierung des Museums zu beteiligen.

Auch andere private schweizerische Institutionen erfüllen ohne auswärtige Finanzhilfen ähnliche Zwecke und Aufgaben wie das geplante Museum: sie fördern die Kenntnis der Schweiz und ihrer Institutionen im Ausland; sie bringen dem Schweizer und dem ausländischen Gast wertvolle historische Leistungen unse-



res Landes zur Kenntnis. Es wäre eine eindeutige Ausdehnung der bisherigen Praxis, wenn die allgemeine aussenpolitische Bundeskompetenz neu auch als Basis zur Unterstützung von Institutionen der vorliegenden Art benützt würden. Damit wäre die Gefahr verbunden, dass dieser Verfassungsgrundsatz Konturen verliert; der Bund könnte nach eigenem Gutdünken und ohne gesetzliche Grundlage weitgehend jede Organisation unterstützen, die - wenn auch nur am Rande - in irgendeiner Form aussenpolitische oder internationale Aufgaben wahrnimmt.

In der langjährigen Praxis der auswärtigen Finanzhilfen findet sich bis anhin keine analoge Institution, die vom Bund gestützt auf seine aussenpolitische Kompetenz unterstützt wurde. So war etwa beim Neubau, den der Bund dem IKRK für dessen zentralen Suchdienst geschenkt hat (BB1 1980 II 179), die unmittelbare humanitäre Wirkung greifbar. Ebenso war bei der diskutierten Beteiligung des Bundes an die Finanzausgleichsleistungen der Grenzkantone zugunsten der italienischen Grenzgemeinden (BB1 1979 II 730) der auswärtige Bezug offensichtlich. Bei den Stipendien an ausländische Studierende wurde die zweifelhafte verfassungsmässige Abstützung durch ein spezielles Bundesgesetz ersetzt (BB1 1980 II 1447, 1983 I 718 f., 1986 III 165). Durch eine Unterstützung des IKRK-Museums gestützt auf die aussenpolitische Bundeskompetenz würden die Bundesbehörden ihre bisherige Praxis verlassen und ihre Zuständigkeiten durch blosser Interpretation des ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes erweitern. Die Rechtssicherheit würde damit Schaden nehmen und die Gefahr, dass die Kompetenz insgesamt wieder strittig würde, ist nicht von der Hand zu weisen.

### **3. Genehmigung einer allfälligen Finanzhilfe im Voranschlag**

Sollte trotz der erheblichen Bedenken eine Finanzhilfe an das fragliche Museum, gestützt auf die auswärtige Bundeskompetenz, ausgeschüttet werden, so stellt sich die Frage, in welche Rechtsform der Bundesbeitrag gefasst werden müsste. Vorerst



ist dabei zu prüfen, ob der Beitrag durch die blosse Aufnahme eines entsprechenden Postens ins Budget der Eidgenossenschaft eingefügt und vom Parlament in der Debatte des Voranschlages genehmigt werden könnte.

In den staatlichen Voranschlag dürfen grundsätzlich nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die eine Grundlage in der Verfassung, im Gesetz oder einem selbständigen Ausgabenentscheid der Bundesversammlung besitzen. Der Grund hierfür liegt vor allem in der rechtlichen Qualifikation des Budgets als blossem vollziehenden Verwaltungsakt des Parlaments sowie seiner unübersichtlichen Grösse. Diese verunmöglicht der Bundesversammlung die Diskussion, Bewertung, Abstimmung und damit demokratische Legitimierung jedes einzelnen Ausgabenpostens. Es wäre für die Verwaltung bequem, gewisse Etatposten - ohne die parlamentarische Aufmerksamkeit zu erregen - im Voranschlag unterzubringen und sich damit eine rechtliche Basis für die Ausschüttung von Finanzhilfen zu verschaffen. Daher wird die bloss etatmässige Bereitstellung von Finanzmitteln überwiegend kritisiert. Aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen muss sie zumindest an enge Voraussetzungen gebunden werden: die Ausgabe muss ihrer Höhe nach gering sein (Bagatellsubventionen) und politisch nicht umstritten sein; der Ausgabentitel muss im Budget deutlich ausgewiesen und sein Zweck genau konkretisiert werden.

Auch im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten werden gewisse Ausgaben direkt auf dem Budgetweg beschlossen. So wird neuerdings für die Weiterführung der schweizerischen Beitragszahlungen an den Umweltfonds der Vereinten Nationen (PNUE), welche zu Recht direkt auf die auswärtige Verfassungskompetenz abgestützt wird, auf einen einfachen Bundesbeschluss verzichtet; die schweizerischen Beiträge werden künftig im jährlichen Voranschlag beantragt (vgl. den Bundesratsbeschluss vom 9. September 1987; 0.713 - 848.1). Dabei handelt es sich aber insofern um einen Sonderfall, als diese Beiträge mehrfach von der Bundesversammlung als Verpflichtungskredite diskutiert,



genehmigt (Bundesbeschlüsse vom 27.6.1974, 9.10.1980, 28.11.1983) und damit den Erfordernissen nach demokratischer Publizität und Legitimation genüge getan wurde. Im weiteren sind gewisse Beiträge an private oder halbstaatliche Organisationen, die ein aussenpolitisches Interesse der Schweiz wahrnehmen (z.B. Commission International de Juristes Fr. 50'000.-- pro Jahr; Europaunion Fr. 13'500.-- pro Jahr; Ausbildungswerk für junge Auslandschweizer Fr. 137'700.-- pro Jahr; Schulstelle "Dritte Welt" Fr. 90'000.-- pro Jahr; Rückkehrerkontaktstelle Fr. 254'000.-- pro Jahr), nur im Voranschlag verankert. Dabei handelt es sich immer um relativ geringe Summen; ferner werden die meisten dieser Finanzhilfen seit Jahren ausgeschüttet und beruhen auf einer anerkannten, vom Parlament akzeptierten Übung.

Der hier in Frage stehende Beitrag an das Rot-Kreuz-Museum unterscheidet sich wesentlich von diesen Finanzleistungen. Er weist mit 1,5 Mio Franken doch eine beachtliche Höhe aus. Er kann nicht auf eine langjährige Praxis abgestützt werden, sondern stellt eine völlig neue und einmalige Ausgabe dar. Er bedarf einer erläuternden Begründung, die im Rahmen des Voranschlages nicht in der notwendigen Ausführlichkeit gegeben werden kann. Daher kann dieser Beitrag nicht als blosser Budgetbeschluss der Bundesversammlung unterbreitet werden.

Im übrigen ist festzuhalten, dass der fragliche Beitrag auf keinen Fall aus dem genehmigten Rahmenkredit zugunsten der Entwicklungszusammenarbeit abgezweigt werden dürfte. Ueber diesen bewilligten Rahmenkredit darf die Exekutive nur im Rahmen der im Entwicklungshilfegesetz vorgezeichneten Zwecksetzung verfügen. Ein Beitrag an das Rot-Kreuz-Museum wäre eine Zweckentfremdung.



#### 4. Finanzbeitrag in Form eines einfachen Bundesbeschlusses

Im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten nimmt die Bundesversammlung ihre Finanzgewalt in erster Linie durch selbständige Ausgabenentscheide in Form von einfachen Bundesbeschlüssen wahr. Hauptbeispiel hierfür sind die Rahmenkredite für die Entwicklungszusammenarbeit. Daneben bilden aber seit jeher auch kleinere Vorhaben und Aktionen, deren Durchführung keine rechtlichen Grundlagen bedürfen, Gegenstand von mit Sondervorlagen unterbreiteten Kreditbegehren (BB1 1987 I 823, 1985 I 908, 1985 III 495, 1979 II 835).

Durch derartige Ausgabenbeschlüsse erteilt die Bundesversammlung der Verwaltung nach eingehender Prüfung der Vorlage eine klare Ermächtigung und schränkt deren finanziellen Gestaltungsspielraum ein. Hinter ihrer vordergründig sichtbaren Verfügung über Geldmittel steht die Entscheidung über Art und Ausmass der Aufgabenerfüllung. Der einfache Bundesbeschluss ergeht in einem öffentlichen, demokratischen Verfahren und übernimmt - abgesehen vom Referendum - ähnliche Funktionen wie ein Gesetz, ohne jedoch die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung in der Sache zu ändern.

Ein allfälliger Bundesbeitrag an das Rot-Kreuz-Museum müsste, besonders weil die an sich notwendige gesetzliche Grundlage fehlt, entsprechend der langjährigen Praxis durch eine spezielle Botschaft bei der Bundesversammlung beantragt und von dieser in Form eines einfachen Bundesbeschlusses genehmigt werden. Auf diese Weise würde zumindest sichergestellt, dass die für eine finanzielle Unterstützung sprechenden Gründe einlässlich dargelegt werden und die Bundesversammlung in Kenntnis der Sachlage entscheiden kann.

Anzumerken bleibt, dass das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (BB1 1987 I 369) nach seinem Inkrafttreten Anwendung auf die in Frage stehende Finanzhilfe finden würde, weil die Stiftung ihren Sitz in der Schweiz hat (Art. 2 Abs. 4 Ent-



wurf Subventionsgesetz). Es müssten insbesondere das besondere Bundesinteresse und die Notwendigkeit der Finanzhilfe nachgewiesen werden (Art. 6 Entwurf Subventionsgesetz). Eine zusätzliche gesetzliche Grundlage für die Finanzhilfe wird jedoch gemäss Entwurf Subventionsgesetz nicht gefordert (BB1 1987 I 407).

### Zusammenfassung

1. Finanzhilfen im auswärtigen Bereich werden in fester Praxis auf die allgemeine verfassungsmässige Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten abgestützt.
2. Die Stiftung für das "Musée international de la Croix-Rouge" ist eine privatrechtliche Institution ohne eindeutigen internationalen Charakter und ohne überwiegende aussenpolitische Zielsetzungen. Ihre Mitfinanzierung gestützt auf die aussenpolitische Zuständigkeit würde den Rahmen der bisherigen Praxis eindeutig sprengen, Tür und Tor für ähnliche Finanzierungsbegehren öffnen und die unerwünschte Diskussion über die aussenpolitische Verfassungskompetenz erneut entfachen.
3. Ein allfälliger Bundesbeitrag an das Museum müsste, sofern auf die Schaffung der an sich notwendigen Rechtsgrundlage verzichtet wird, in Form eines einfachen Bundesbeschlusses von der Bundesversammlung genehmigt werden. Die Verabschiedung als blosser Budgetposten genügt nicht.



Thomas G. Borer