

Kopien an: - STR/REI/DS  
- H.P. Cart, DEH  
- Ch. Geiger, DEH

dodis.ch/53738

6.311 Seyschellen I

p.A.30.1. -SZP/ha

3003 Bern, 25. Januar 1985

*Anwender: SZP  
SZP nur wenn per adrekte  
von cop: = Com. de Jura.*

  
28. Jan. 1985

Notiz an Herrn Botschafter Krafft

Abkommen Jura-Seyschellen/  
Meinungsaustausch mit M. Lachat

Die Herren Cart und Geiger von der DEH und ich empfangen am 23.1.85 einen frostig wirkenden Staatsrat Lachat. Dieser gab ohne Umschweife zu verstehen, dass der Vorschlag der Unterzeichnung des Entwicklungsabkommens Jura-Seyschellen im Namen des Bundesrats oder im Namen des Bundesrats und des Kantons Jura für seine Regierung nicht akzeptabel sei. Der Jura toleriere keine Zurücksetzung gegenüber anderen Kantonen. Die Kantone hätten das Recht, im Rahmen von BV Art. 9 und 10 Abkommen abzuschliessen; die bisherige Bundespraxis lasse dabei alle Materien zu, die nicht ausschliesslich Bundesrecht seien oder aus politischen Gründen vom Bund selbst geregelt werden müssten. Man habe seitens der Bundesverwaltung bislang keine Gründe nennen können, weshalb der Jura nicht ein Entwicklungsprojekt in Eigenverantwortung durchführen dürfe. Er, Lachat, sei sich der Stellung einer Kantonsregierung im bundesstaatlichen Rahmen bewusst und sehe ein, dass aus formellen Gründen der Bundesrat als Vertragspartei gegenüber einer ausländischen Regierung auftreten müsse; die Projektverantwortung müsse aber deutlich dem Jura zukommen. Er sei daher mit der Formel der Unterzeichnung durch den Bundesrat im Namen des Kantons Jura einverstanden.

Wir gaben zu erkennen, dass sich diese Auffassung an sich mit derjenigen des Departements decke und wir nicht mit der Zurückweisung



des Antrags gerechnet hätten. Die Reaktion des Bundesrats sei möglicherweise auf Unsicherheiten in bezug auf die Kompetenzverhältnisse im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zurückzuführen. Aus der Sicht des Departements seien Anstrengungen der Kantone im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich zu fördern.

Artikel 2 des Entwicklungshilfegesetzes lautet: "Der Bundesrat kann mit Kantonen ... bei Vorhaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ... zusammenwirken und ihre Bestrebungen unterstützen." Demnach seien kantonale Entwicklungsvorhaben nicht prinzipiell anders zu behandeln als solche privater Organisationen. Diese würden verschiedentlich vom Bund mit Beiträgen unterstützt, welche die Eigenleistungen der Organisationen überträfen, wobei diese aber dennoch die ausschliessliche Verantwortung trügen. Die übliche Form für das Eingehen rechtsgeschäftlicher Bindungen zwischen einem Kanton und einer ausländischen Zentralregierung sei der Abschluss eines Abkommens auf Regierungsebene im Namen des betreffenden Kantons (Beispiel: Genf, Rétrocession). Der Kanton übernehme dabei die Verantwortung für die Vertragserfüllung, während der Bund in letzter Konsequenz für das völkerrechtskonforme Verhalten des Kantons verantwortlich zeichne. - Wir machten indessen deutlich, dass dies die Meinung der interessierten Direktionen im EDA sei, und dass sie gegebenenfalls mit dem für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen zuständigen EJPD abgestimmt werden müsse.

Herr Lachat scheint gewillt zu sein, vom Bundesrat einen endgültigen Entscheid in dieser Angelegenheit zu erwirken. Er liess sich jedenfalls nicht überreden, das Vorhaben auf die privatrechtliche Ebene (etwa über die Gründung einer Stiftung) zu verweisen. Er erklärte, in persönlichen Kontakten mit den interessierten Bundesräten auf die Genehmigung des jurassischen Anliegens im oben beschriebenen Sinn hinwirken zu wollen. Einstweilen wird in Zusammenarbeit mit der DEH der Abkommensentwurf samt Operationsplan gemäss



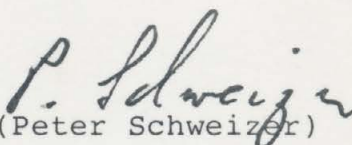
den gegenwärtigen Verhältnissen (die Projektarbeit ist bisher praktisch weitergeführt worden) neu zu formulieren sein. Herr Lachat verabschiedete sich - beinahe herzlich.

Folgerungen: Der gegenwärtige Zustand des Nicht-Entscheids in Sachen Entwicklungszusammenarbeit eines Kantons mit einer ausländischen Regierung befriedigt schon in grundsätzlicher Hinsicht nicht, denn er kann zu negativen Schlüssen führen. Der Bund hat ein Interesse daran, dass die Kantone an der Entwicklungszusammenarbeit als nationale Aufgabe mittragen. Diese Mitbeteiligung bedeutet einen Ausgleich für die naturgemäss geringeren Möglichkeiten einer Bundesregierung im Vergleich zu Regierungen zentralistisch organisierter Staaten, welche für den nationalen Finanzhaushalt und die Verwaltung in viel umfassenderer Weise zuständig sind. Würde man den Kantonen das Recht auf ein Tätigwerden im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unter eigener Verantwortung absprechen, so wäre Artikel 12 des Entwicklungshilfegesetzes weitgehend ohne Sinn; der Bund übernimmt hier gemäss dem Gesetzestext offensichtlich akzessorische Funktionen. Das heisst nicht, dass der Bund die Kantone unbedingt auf das hier vom Jura vorgeschlagene Konzept verweisen soll. In der Regel sind andere Konzepte empfehlenswert (Finanzierung erfahrener privater Hilfswerke durch öffentliche Gelder). Ein Kanton soll aber frei wählen dürfen.

Im Verlauf dieses Kapitels der "Jura-Debatte" ist in unserer Direktion die Ueberlegung angestellt worden, dass kantonale Entwicklungszusammenarbeit unter eigener Verantwortung dann zugelassen werden könne, wenn sie in einem Bereich erfolge, für den der Kanton nach unserer bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung zuständig sei (Erziehung, Kultur ...). Dies ist nach Ansicht der DEH, die ich teile, nicht zutreffend. Es geht hier um eine aussenpolitische Tätigkeit mit sachlicher Wirkung allein im Ausland; infolgedessen

kann einzig die aussenpolitische Kompetenzabgrenzung gemäss Art. 8 - 10 BV massgebend sein (ähnlich wie beim nachbarschaftlichen Dialog, wo es nicht um ein sachbezogenes Tätigwerden im innerstaatlichen Kontext, sondern um Meinungsbildung und Kontakte von Trägern öffentlicher Verantwortung geht, also um eine Regierungsaufgabe im allgemeinsten Sinn). Die internationale Entwicklungszusammenarbeit, die sachliche Wirkungen nur im Ausland bezweckt, hat, wenn sie von öffentlicher kantonaler Seite betrieben wird, im Begriff der "Staatswirtschaft" von Art. 9 BV sehr wohl Platz. Die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes kann sich in diesem Fall auf die politische Aufsicht beschränken: Der Bund hat darauf zu achten, dass die kantonale Entwicklungstätigkeit nicht den aussenpolitischen Gesamtinteressen des Bundes widerspricht. Freiwillig kann der Bund auch weitergehende (z.B. finanzielle) Unterstützung gewähren, gemäss Art. 12 des Entwicklungshilfegesetzes. Einen Grund für ein prinzipielles Verbot bzw. eine sachliche Beschränkung der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit in Eigenverantwortung gibt es nicht. Im vorliegenden Fall besteht auch kein politisches Interesse, das durch das Jura-Projekt verletzt werden könnte. Der Bund soll daher neben der von ihm bereits gewährten finanziellen Unterstützung auch die entsprechende diplomatische Unterstützung gewähren, d.h. dem Kanton Jura zum gewünschten Abkommen verhelfen - in der korrekten Form.

Taktischer Fehler bei der Vorbereitung des Jura-Seyschellenantrags war die mangelnde Absprache mit dem BJ im Vorverfahren. Das EDA kam dadurch im Mitberichtsverfahren in Zugzwang. Die Sache sollte jetzt gründlich vorbesprochen werden, und zwar im potentiellen Interesse aller Kantone und mithin des Bundes selbst. Es geht um eine Grundsatzfrage.

  
(Peter Schweizer)