



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

s.B.30.1.(15).- LT/mü

3003 Bern, den 5. November 1975

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
 Prière de rappeler cette référence dans la réponse
 Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

An die nationalrätliche Kommissi-
 on für auswärtige Angelegen-
 heiten

Gesetzesentwurf betreffend die
 Koordinationskommission für die
 Präsenz der Schweiz im Ausland.

Zusatzbericht

Herr Präsident,
 Sehr geehrte Herren,

In Ihrer Sitzung vom 28. August 1975 haben Sie verschiedene Probleme des Gesetzesentwurfes über die Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland behandelt. Insbesondere erörterten Sie die Frage, ob zur Einsetzung einer solchen Kommission ein Bundesgesetz unerlässlich sei oder ob ein bundesrätlicher Erlass genügen würde. Deshalb beauftragten Sie uns, einen Zusatzbericht über die finanziellen, strukturellen und vor allem rechtlichen Fragen auszuarbeiten.

Wunschgemäss unterbreiten wir Ihnen diesen Bericht.

1. Finanzielles

1.0. Die Gültigkeitsdauer des Bundesbeschlusses über die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH), der auch zusätzliche Beiträge "für besondere, der allgemeinen Landeswerbung an wirtschaftlichen Veranstaltungen dienende Werbeaktionen" gewährt werden können, ist auf den 31. Dezember 1975



befristet. Demnach wird ab 1. Januar 1976 kein Kredit mehr für allgemeine Landeswerbung zur Verfügung stehen. Wohl erhalten die unter Ziffer 222 der Botschaft vom 9. April 1975 erwähnten Institutionen Bundesbeiträge. Diese verwenden sie jedoch nach freiem Ermessen im Rahmen ihres eigenen Statuts und der von ihnen festgelegten Prioritäten. Die gesteckten Ziele sind aber in der Regel nach Sachgebieten abgegrenzt: Exportwirtschaft für die SZH; Tourismus für die Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ); Kultur für Pro Helvetia; Unterricht für die Schweizerschulen im Ausland. Das Gesamtbild der Schweiz im Ausland, namentlich ihre sozialen und politischen Aspekte, erfahren dabei nur geringe Beachtung. Selbst das Politische Departement, das vielleicht diese Aufgabe zu erfüllen vermöchte, verfügt weder über einen Kredit für allgemeine Landeswerbung noch über das nötige Personal.

1.1. Die Frage, welche Projekte finanziell zu unterstützen wären, ist u.E. unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten zu beleuchten: einerseits in regionaler Hinsicht; andererseits nach der Art der Projekte.

Bekanntlich sind gewisse arabische Länder und Italien die Regionen, wo das Ansehen der Schweiz am wenigsten günstig ist. Für die Ausgeglichenheit unserer Aussenpolitik wäre es erwünscht, in diesen Ländern vermehrte Anstrengungen zugunsten unseres Ansehens zu unternehmen. Prüft man indessen die wirtschaftlichen Prioritäten der SZH, die touristischen der SVZ und die kulturellen der Pro Helvetia, ist festzustellen, dass z.B. Italien nirgends in den vorderen Rängen erscheint. Somit wird keine der erwähnten Organisationen bereit sein, im Rahmen ihrer Autonomie und ihrer statutarischen Zielsetzung namhafte Beträge für die Verbesserung des Image der Schweiz in diesem Land einzusetzen.

Die Koordinationskommission wäre dazu berufen, diese offensichtlich bestehenden Lücken auszufüllen und den Mangel entsprechend den Prioritäten der allgemeinen Landeswerbung wie auch dem zugesprochenen Kredit zu beheben.

Nun gilt es, das Problem aus dem Blickwinkel der Art der Projekte zu betrachten. Die Vereinigten Staaten von Amerika feiern nächstes Jahr ihr 200jähriges Bestehen und wünschen, dass möglichst viele Länder an den für diesen bedeutsamen Anlass vorgesehenen Veranstaltungen teilnehmen. Da die Feiern weder den schweizerischen Export noch den Zustrom amerikanischer Touristen in der Schweiz direkt begünstigen, sind weder die SZH noch die SVZ am Vorhaben interessiert. Die erörterte Ausstellung über die Bedeutung der schweizerischen Auswanderung nach den USA ist nicht derart, dass sich Pro Helvetia dafür sehr erwärmen und ohne weiteres bereit finden könnte, den Plan zu finanzieren. Im übrigen wäre es interessant, auch die guten Dienste der Schweiz zugunsten der Vereinigten Staaten (Beispiele: Alabama-Affäre, Kapitulation Japans 1945, Vertretung der amerikanischen Interessen in Kuba und Algerien) und umgekehrt den Einfluss der amerikanischen auf die schweizerische Bundesverfassung aufzuzeigen. Da indessen eine solche Darstellung keinen spezifisch kulturellen, wirtschaftlichen oder touristischen Charakter aufzuweisen hätte, wäre die Finanzierung durch eines der Mitglieder der Koordinationskommission nicht möglich. Hier wäre es wiederum Aufgabe der allgemeinen Landeswerbung, die Lücke auszufüllen. Da aber die Kommission für 1976 noch über keinen Kredit verfügt, wird die schweizerische Beteiligung an der 200-Jahrfeier der USA in allzu bescheidenen Grenzen bleiben müssen.

Beispiele ähnlicher Art liessen sich noch viele nennen. Sie betreffen vor allem die schriftliche Dokumentation, den Film oder Ausstellungen allgemeinen Charakters. Es ist in diesem Zusammenhang bezeichnend, dass nach wie vor gute italienische Uebersetzungen nur in ungenügender Zahl vorhanden sind.

1.2. An Ihrer Sitzung vom 28. August 1975 hat Herr Nationalrat Gut die Frage aufgeworfen, ob die in der Koordinationskommission vertretenen Organisationen nicht dazu angehalten werden könnten, einen Teil ihrer Bundessubventionen der Kommission abzutreten, um ihr eine finanzielle Unabhängigkeit zu gewährleisten und damit eine allgemeine Landeswerbung sicherzustellen.

Indessen beruhen die erwähnten Subventionen auf Bundesgesetzen oder -beschlüssen. Nach der heute geltenden Gesetzgebung kann der Staat die halbstaatlichen und privaten Organisationen nicht zur Abtretung von Bundesbeiträgen zugunsten der allgemeinen Landeswerbung verpflichten. Er hat diesen Organisationen gewisse, spezialisierte Aufgaben im Hinblick auf die Ausstrahlung der Schweiz im Ausland anvertraut. An die Definition dieses Aufgabenkreises haben sich die Bundesbehörden und die spezialisierten Organisationen zu halten.

Betrachtet man das Problem unter dem Gesichtspunkt einer freiwilligen, teilweisen Abtretung der Subventionen, fällt man unweigerlich in die heute herrschende Lage zurück, die gerade Anlass zu den 1970 im Parlament geäußerten Kritiken gegeben hat. Jede der beteiligten Organisationen hat in der Tat ihre eigenen Prioritäten und kämpft zudem mit finanziellen Schwierigkeiten, so dass die Bereitschaft zur Aeufnung eines gemeinsamen Fonds für allgemeinere Werbung recht illusorisch erscheint.

1.3. Der Kredit, der u.E. der Koordinationskommission gewährt werden sollte, stellt keine neue Ausgabe dar. Es soll lediglich der 1970 der SZH vom Parlament für ähnliche Zwecke bewilligte Sonderkredit auf die Koordinationskommission übertragen werden. Wir sind der Ansicht, dass ein Kredit für allgemeine Landeswerbung nicht einem Organ mit vornehmlich wirtschaftlichem Charakter anzuvertrauen ist. Nochmals sei erwähnt, dass das Parlament 1970 betont hat, es handle sich nur um eine Uebergangslösung bis eine endgültige Regelung gefunden sei.

2. Rechtliche Probleme

2.0. Es geht vor allem darum zu prüfen, ob für die Einsetzung der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland ein Bundesratsbeschluss als rechtliche Grundlage genügen würde.

Der Bundesrat erklärt in Ziff. 5 seiner Botschaft, der vorgeschlagene Erlass, der Rechtsregeln enthalte und zeitlich nicht be-

grenzt sei, müsse die Form eines Bundesgesetzes annehmen. Diese Feststellung erweist sich, wie die Eidg. Justizabteilung auf erneutes Befragen hin ausdrücklich erklärt, weiterhin als richtig.

2.1. Der Gesetzesentwurf enthält an natürliche und juristische Personen gerichtete Normen materieller und organisatorischer Natur. So erlaubt z.B. Art. 2, Abs. 3 Subventionsverfügungen, die weiterziehbar sind (Art. 6). Um diese Normen anzuwenden, wird eine Kommission geschaffen, der auch Nichtbeamte angehören (Art. 3). Die Ausübung ihrer Kompetenz führt gegenüber unbestimmt vielen Bürgern zu unbestimmt vielen Rechtsanwendungsakten, beispielsweise Subventionsverfügungen. Es handelt sich also um generelle und abstrakte Normen, die Art 5, Abs 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG) als rechtsetzend bezeichnet.^{*)} Es braucht nicht untersucht zu werden, wie es sich in dieser Hinsicht mit allen andern Normen des Gesetzesentwurfes verhält.

2.2. Was die organisatorische Seite betrifft, erscheint eine gesetzliche Grundlage richtigerweise notwendig, weil mit der Einsetzung einer Koordinationskommission der Grundsatz der hierarchisch aufgebauten, weisungsgebundenen, von Beamten und Angestellten getätigten, intensiv beaufsichtigten Verwaltung durchbrochen wird (in diesem Sinne Moor, "Esquisse d'un droit des organisations administratives", Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1974, 65; Wolff, Verwaltungsrecht II, § 78 IIb).

Zudem ist zu unterstreichen, dass das Gewicht des neuen Koordinationsorgans auch von der Rechtsform des Erlasses abhängt. Eine vom Parlament eingesetzte Kommission hätte eine grössere Autorität, um die Massnahmen für die allgemeine Landeswerbung zu koordinieren (Art. 2, Ziff. 2), als ein vom Bundesrat geschaffenes Organ.

^{*)} Als rechtsetzend gelten alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit oder die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln.

Im Kommentar zu Artikel 2 (Seite 11 der Botschaft vom 9. April 1975) wird eine wichtige Aufgabe der Kommission wie folgt umschrieben: "Dort, wo keine dieser Institutionen ausschliesslich zuständig wäre (z.B. allgemeine Ausstellungen, Schweizer Wochen, nicht spezialisierte Dokumentation über die Schweiz), könnte die Kommission selber Initiativen ergreifen. Es stände ihr namentlich zu, die Grundzüge gewisser Projekte zu entwerfen und ihre Ausführung einem ihrer Mitglieder oder gegebenenfalls einer andern hierzu besonders berufenen Institution anzuvertrauen." In finanzieller Hinsicht fallen Weltausstellungen (Expo Montreal: 13 Millionen Franken; Osaka: 17 Millionen Franken) besonders ins Gewicht. Da es um allgemeine Landeswerbung geht, wäre das neue Organ als schweizerische Kommission für die Weltausstellungen zuständig. Auch das scheinen uns Gründe zu sein, die Kommission durch ein Bundesgesetz einzusetzen. Dies würde nicht ausschliessen, dass die SZH weiterhin in technischer Beziehung wirken könnte.

2.3. Zur Rechtsetzung zuständig ist das Parlament, der Bundesrat nur dann, wenn ihn ein Erlass der Gesetzesstufe oder unmittelbar die Verfassung dazu ermächtigt. Es ist uns, was den vorliegenden Fall betrifft, keine entsprechende gesetzliche Rechtssetzungsdelegation an den Bundesrat bekannt. Vor allem enthält das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (SR 172.010) keine Bestimmung, die es dem Bundesrat erlaubt, die Koordinationskommission mit dem vorgesehenen Aufgabenkreis zu schaffen. Ebenso wenig ermächtigt die Verfassung den Bundesrat, derartiges Organisationsrecht zu setzen; ein entsprechendes selbständiges Verordnungsrecht besteht nicht.

2.4. Dass der Bundesrat ein Gesetz beantragt, entspricht seinen Richtlinien vom 3. Juli 1974 für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen In Ziff. 15, Abs. 3 wird bestimmt, dass die Behördenkommissionen, gestützt auf einen gesetzlichen Auftrag, eingesetzt werden. In der Tat handelt es sich bei der Koordinationskommission um eine Behördenkommission. Allgemein wird unterschieden zwischen Verwaltungs- und Behördenkommissionen. Die Verwaltungskommissionen beraten den Bundesrat und seine

Departemente. Sie werden gestützt auf Art. 104 BV eingesetzt. Gegenwärtig hat die Koordinationskommission von ihrer Aufgabenstellung her den Charakter einer beratenden Verwaltungskommission. Nach Art. 1 des Reglementes vom 13. März 1972/18. Juli 1972 liegt ihr u.a. die "Vorbereitung von Vorschlägen zuhanden der interessierten Stellen" ob. Nach der neuen Konzeption würde sie als Behördenkommission einen eigenen sachlichen Zuständigkeits- und Entscheidungsbereich besitzen. Zwischen der Beratung einerseits und dem Erlass von Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes andererseits liegt ein weites Feld von Handlungsformen, die Entscheidungen voraussetzen und Wirkungen rechtlicher oder tatsächlicher Natur entfalten. Auch Art. 44, Abs. 2 des den Räten zugeleiteten Entwurfes zu einem Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) sieht für die Betrauung von besonderen Verwaltungseinrichtungen des Bundes sowie von gemischtwirtschaftlichen und privatrechtlichen Organisationen mit Verwaltungsaufgaben die Form des Gesetzes vor. Als Beispiel aus dem geltenden Bundesrecht sei die Kommission für die Investitionsrisikogarantie im Rahmen des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Investitionsrisikogarantie (SR 977.0) genannt.

Ein Autor, der sich mit dem aufgeworfenen Problem besonders befasst, nimmt dazu wie folgt Stellung: "Die Funktion der Beratungskommission ist die Beratung, d.h. das Erörtern von Fragen, die andern Organen zum Entscheid vorliegen. Die Beratungskommission hat weder Verantwortlichkeit, Wirkung nach aussen noch staatliche Hoheitsgewalt. Die Einsetzung einer Beratungskommission schafft kein objektives Recht, keine Rechtssätze. (...) Anders verhält es sich bei den Behördekommissionen. Sie sind eigentliche Behörden mit einem sachlichen Zuständigkeitsbereich. Ihre Tätigkeit zeitigt Wirkungen gegen aussen, dem einzelnen Bürger gegenüber. Nach anerkannter Lehre sind organisatorische Bestimmungen Rechtssätze, wenn den durch sie organisierten Organen staatliche Hoheitsrechte verliehen werden. Somit bedarf auch die Einsetzung einer Behördenkommission, wie deren Ausstattung mit Kompetenzen, des Rechtssatzes. Sie bedarf des formellen und materiellen Gesetzes oder mindestens der Ermächtigung durch ein Gesetz und Errichtung durch Rechtsverordnung" (vgl. K. Arnold "Ver-

waltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen", Winterthur 1969).

2.5. Ist im vorliegenden Fall die Rechtsetzungskompetenz des Parlamentes zu bejahen, fragt es sich nur noch, welche Form für den Erlass zu wählen ist. Da unbefristete Rechtssätze beantragt werden, war die Form des Bundesgesetzes vorzuschlagen (Art. 5, Abs. 1 GVG).

2.6. Ihre Kommission hat sich auch gefragt, ob die Koordinationskommission Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) treffen wird. Der Gesetzesentwurf schreibt im Gegensatz zum BG über die Investitionsgarantie deshalb keine vor, weil die Art und Weise, wie die Kommission namentlich bei der Förderung der allgemeinen Landeswerbung handelt, offen ist. Der Entwurf lässt aber, wie gesagt, Subventionsverfügungen zu. Die im Entwurf enthaltene Bestimmung über die Verwaltungsrechtspflege tritt denn auch erst in Funktion, wenn nach der Verordnung des Bundesrates oder unter Umständen gemäss Praxis Verfügungen getroffen werden. Die Bestimmung hat damit im wesentlichen bloss den Charakter einer normativen Rechtsmittelbelehrung, wie sie in Bundesgesetzen üblich ist. Zusätzlich werden hier einige Regeln über den Instanzenzug getroffen.

Nehmen wir das Beispiel der schweizerischen Beteiligung an der 200-Jahrfeier der Vereinigten Staaten. In der Anfangsphase könnten der Koordinationskommission verschiedene Veranstaltungen vorgeschlagen werden: so z.B. Ausstellung der Werke von nach den USA ausgewanderten Schweizer Künstlern, Ausstellung mit Rückblende auf die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten (gute Dienste usw.), Tournée eines schweizerischen Folklore-Orchesters, Veröffentlichung eines Werkes über die schweizerische Emigration nach Nordamerika usw. Das erste Projekt wird vor allem Pro Helvetia interessieren, das zweite eher das Politische Departement usw. Da die Kredite jedoch begrenzt sind, wird man selbst gute Projekte aufgeben - vielleicht gegen den Willen der Befürworter -, eine Auswahl treffen müssen und auch zu "koordinieren" haben. Aus diesen

Gründen ist es u.E. wichtig, den Gesuchstellern die Möglichkeit zur Beschwerde gegen die von der Kommission getroffenen Entscheide zu geben.

Denkbar ist auch, dass die Kommission z.B. bei der Vorbereitung einer Weltausstellung für das Schweizer Pavillon zwischen den Entwürfen verschiedener Architekten die Wahl zu treffen hätte. Die in einem solchen Fall auf dem Spiele stehenden Interessen können sehr gross sein, Es scheint uns deshalb angezeigt, ein Beschwerdeverfahren vorzusehen, und zwar im Rahmen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 28. Dezember 1968.

3. Andere Probleme

3.1. An Ihrer Sitzung vom 28. August 1975 ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Koordinationskommission nicht erweitert werden sollte. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es der Bundesrat als wünschenswert erachtet, Organe dieser Art in engen Grenzen zu halten. Die "Richtlinien für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen" sehen vor, dass Behördenkommissionen in der Regel nicht mehr als 15 Mitglieder zählen sollen. Aus diesem Grund besteht die jetzige Kommission nur aus Vertretern der Dachorganisationen, "die für die Landeswerbung von Bedeutung sind" (Art. 3 des Gesetzesentwurfes).

Zu den zur Diskussion gestellten Vorschlägen haben wir folgendes zu bemerken:

- Schweizer Hotelier-Verein: Dachorganisation auf touristischem Gebiet ist die SVZ. Ihr ist der Hotelier-Verein angeschlossen.
- Schweizerischer Landesverband für Leibesübungen: U.E. sollte diese Organisation tatsächlich Mitglied der künftigen Koordinationskommission sein, wie das im übrigen auf Seite 11 der Botschaft vorgesehen worden ist.

- 10 -

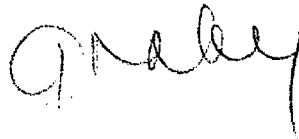
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund: Da weder der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins noch der Schweizerische Gewerbeverband noch der Schweizerische Gewerkschaftsbund für die Ausstrahlung der Schweiz im Ausland von besonderer Bedeutung sind, hat der Bundesrat auf ihre Aufnahme in die Koordinationskommission verzichtet.

3.2. Wir hätten nichts dagegen, wenn Artikel 7 im Sinne des Vorschlages von Herrn Nationalrat Gut präzisiert würde: "Für die Kommission wird zum Zweck der allgemeinen Landeswerbung ein jährlicher Betrag in den Voranschlag des Bundes eingestellt."

* *
*

Wir versichern Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren,
unserer ausgezeichneten Hochachtung.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT



(Graber)