

DIREKTION FUER VOELKERRECHT

p.B.75.77. - BT/GAT

Bern, den 18. Juni 1990

DG 19. Juni 90 - 10

Notiz an Herrn Bundesrat Felber

Rahmenabkommen mit ost- und mitteleuropäischen Staaten über schweizerische Hilfsmassnahmen

---

1. Problemstellung

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Massnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten ist innerhalb des EDA verschiedentlich der Vorschlag gemacht worden, mit den einzelnen Staaten in bilateralen Rahmenabkommen Ziele und Schwerpunkte der Kooperation in umfassender Weise zu umschreiben. Die Direktion für Völkerrecht hat seit September 1989 (Ausarbeitung der Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten) zu wiederholten Malen die Rechtslage beim Abschluss derartiger Abkommen mündlich umschrieben. Um allfällige Missverständnisse zu vermeiden, erlauben wir uns nunmehr, schriftlich zum Problemkreis Stellung zu nehmen.

2. Rechtslage

Staatsverträge bedürfen grundsätzlich der Zustimmung der Bundesversammlung (Art.85 Ziff.5 BV). Der Bundesrat kann nur in gewissen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen Staatsverträge selbständig abschliessen, so insbesondere wenn er vom Parlament dazu ausdrücklich in einem Entscheid auf Gesetzesstufe ermäch-





tigt worden ist (vgl. VPB 51, 1987, Nr.58). Im Bereich der Ost-europahilfe fehlt eine derartige umfassende Ermächtigung durch die Bundesversammlung. Der Bundesrat verfügt lediglich für Teilbereiche über eine entsprechende Grundlage (z.B. in Art.10 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit oder in Art.2 und 10 des Bundesgesetzes über ausserwirtschaftliche Massnahmen).

Sofern daher vorgesehen ist, dass die hier in Frage stehenden Rahmenabkommen in Form von völkerrechtlichen Verträgen, d.h. zweiseitigen Hoheitsakten mit völkerrechtlichen Verpflichtungen, abgeschlossen werden, so bedürfen diese Verträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

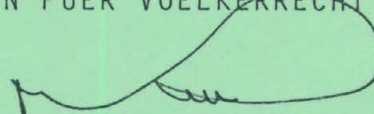
### 3. Alternative Möglichkeiten

3.1 Der Bundesrat beantragt beim Parlament eine Ermächtigung, wonach er zum selbständigen Abschluss von Rahmenvereinbarungen über die Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten berechtigt ist. Diese Ermächtigung muss in einem Erlass auf Gesetzesstufe (Bundesgesetz oder allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss), der dem fakultativen Referendum untersteht, niedergelegt werden. (Daher war es nicht möglich, diese Ermächtigung in den einfachen, nicht referendumspflichtigen Bundesbeschluss über den Rahmenkredit von 250 Millionen oder in die entsprechenden Vollziehungsverordnung vom 23. Mai 1990 einzufügen.) Es wäre denkbar, dass die notwendige Ermächtigung zusammen mit der Vorlage über einen zweiten Rahmenkredit zur verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa beantragt wird.

3.2 Die fraglichen Rahmenabkommen werden als gemeinsame **Absichtserklärung** (déclaration commune d'intention, Memorandum of Understanding) ausgestaltet. Dieses beinhaltet keine völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, sondern ist lediglich ein politisch verbindliches Instrument. Sie enthält daher im

Gegensatz zu Staatsverträgen insbesondere blosse Best-endeavour-Vorschriften, keine Bestimmungen über das Inkrafttreten oder die Kündigung sowie keine Klausel über friedliche Streitbeilegung. Mit diesem Instrument kann der Bundesrat die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz selbständig wahren. Die Absichtserklärung bedarf daher keiner parlamentarischen Genehmigung. Der Bundesrat könnte in diesem Falle den Vorsteher des EDA generell ermächtigen, mit ost- und mitteleuropäischen Regierungen derartige Rahmen-Absichtserklärungen zu unterzeichnen.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT



(Kraftt)

Kopie an:

- Herrn Staatssekretär Jacobi
- Generalsekretariat
- DIO
- DEH
- DVA
- PA I
- GCH
- DCP
- KT/GT/VDF/SE
- BWE
- BT

DG 19. Juni 90 - 10