

12. März 1979

Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umwelt-
programmes der Vereinten Nationen; Botschaft des Bundesrates an
die Bundesversammlung

Politisches Departement. Antrag vom 12. Februar 1979 (Beilage)
 Departement des Innern. Mitbericht vom 21. Februar 1979
 (Zustimmung)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 1. März 1979
 (Beilage)
 Politisches Departement. Stellungnahme vom 2. März 1979 (Beilage)
 Justiz- und Polizeidepartement. Vernehmlassung vom 9. März 1979
 (Zustimmung)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 21. Februar 1979
 (Zustimmung)
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 21. Februar 1979
 (Zustimmung)
 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
 15. Februar 1979
 (Zustimmung)
 Bundeskanzlei. Mitbericht vom 20. Februar 1979 (Zustimmung)
 Bundeskanzlei. 2. Mitbericht vom 8. März 1979 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Politischen Departements und auf das
 Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

Die Botschaft des Bundesrates samt Beschlussesentwurf über die
 Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes
 der Vereinten Nationen wird mit folgenden Aenderungen genehmigt:

1. Bundesbeschluss:

"Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

gestützt auf Artikel 8 und 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
 nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom
 beschliesst:

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, im Rahmen der in Artikel 2
 bewilligten jährlichen Zahlungskredite Leistungszusagen an den
 Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen zu machen und
 die erforderlichen Vereinbarungen abzuschliessen.

Art. 2

Hiefür wird ab 1980 für vier Jahre ein jährlicher Zahlungskredit
 von 1'050'000 Franken bewilligt.

Art. 3

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum."

Botschaft

Übersicht, 3. Absatz, letzter Satz; Aenderung

"Durch die Verankerung in einer Vereinbarung soll die rechtliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass sich die Schweiz von 1980 - 1983 mit einem jährlichen Beitrag von 1'050'000 Franken weiterhin am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen beteiligt."

Ziffer 5, Verfassungsmässigkeit, neu:

"5. Verfassungsmässigkeit und Rechtsform

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses, den wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, bildet Artikel 8 der Bundesverfassung, der dem Bund die Zuständigkeit zum Abschluss internationaler Verträge und - nach der Praxis der Bundesbehörden - die Wahrung der auswärtigen Beziehungen ganz allgemein zuweist. Für die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen soll der Bundesrat ermächtigt werden, eine Vereinbarung mit dem Fonds abzuschliessen (Art. 1 BB), der nach Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung von Ihnen zu genehmigen ist, wobei wir Ihnen vorschlagen, diese Genehmigung - im Gegensatz zu der üblichen parlamentarischen Genehmigung von Staatsverträgen - bereits mit der Ermächtigung zu erteilen, da der wesentliche Vertragsinhalt bekannt ist. Die Vereinbarung wird befristet, sie sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und bringt auch keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung. Der vorgeschlagene Bundesbeschluss ist somit dem fakultativen Referendum, wie es in Artikel 89 Absatz 3 der Verfassung vorgesehen ist, nicht unterstellt.

Durch den Bundesbeschluss sollen gleichzeitig die Geldmittel für die Weiterführung der schweizerischen Beteiligung am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen bereitgestellt werden (Art. a BB). Die Zuständigkeit der Bundesversammlung hiefür ergibt sich aus ihren Befugnissen nach Art. 85 Ziff. 10 BV. Aus den angeführten Gründen untersteht der Bundesbeschluss, den wir Ihnen unterbreiten, nicht dem Gesetzesreferendum. Er ist vielmehr im Sinne von Art. 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden."

2. Die Justizabteilung und die Direktion für Völkerrecht EPD werden die Grundsatzfrage der Notwendigkeit einer doppelten, verfassungs- und gesetzmässigen Grundlage eingehend erörtern, und für zukünftige ähnliche Fälle einvernehmliche Lösungen ausarbeiten.

Veröffentlichung:
Bundesblatt

- 3 -

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Rc) zum Vollzug
- EPD 15 zum Vollzug
- EDI 5 zur Kenntnis
- JPD 3 " "
- FZD 7 " "
- EVD 5 " "
- VED 5 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

An den Bundesrat

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schnowitz

I.

Bei 1974 hat die Bundesversammlung nach Einsicht in die Beschlüsse des Bundesrates vom 5. September 1973 beschlossen, dass die Schweiz einen jährlichen Beitrag von einer Million Franken, zahlbar während fünf Jahren ab 1. Januar 1975, an den Umweltprogramm der Vereinten Nationen leistet und während der Dauer ihrer Beteiligung an den Tätigkeiten des Umweltprogramms der Vereinten Nationen einen jährlichen Beitrag an dessen Betriebskosten entrichtet.

II.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ist ein Organ der Generalversammlung der Vereinten Nationen, zu dem ein Verwaltungsrat von 58 Mitgliedern, ein Sekretariat mit Sitz in Nairobi (Kenia) und ein Umweltfonds gehören. Die Aufgabe des UNEP ist es, die Umweltaktivitäten im System der Vereinten Nationen zu koordinieren und darüber hinaus weltweit zu katalysieren und zu unterstützen. Die Schweiz war von 1975 - 1977 Mitglied des Verwaltungsrates und nimmt seither als Beobachter ohne Stimmrecht an den jährlichen Verwaltungsratssitzungen teil.

- 2 -

o.713.843 - PG/lae

3003 Bern, den 12. Februar 1979

AusgeteiltAn den Bundesrat

III.

Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am
Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen;
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung

I .

Am 27. Juni 1974 hat die Bundesversammlung nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 5. September 1973 beschlossen, dass die Schweiz einen jährlichen Beitrag von einer Million Franken, zahlbar während fünf Jahren ab 1. Januar 1975, an den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen leiste und ferner während der Dauer ihrer Beteiligung an den Tätigkeiten des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen einen jährlichen Beitrag an dessen Betriebskosten entrichte.

II.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (PNUE) ist ein Organ der Generalversammlung der Vereinten Nationen, zu dem ein Verwaltungsrat von 58 Mitgliedern, ein Sekretariat mit Sitz in Nairobi (Kenia) und ein Umweltfonds gehören. Die Aufgabe des PNUE ist es, die Umweltaktivitäten im System der Vereinten Nationen und darüber hinaus weltweit zu katalysieren und zu koordinieren. Die Schweiz war von 1975 - 1977 Mitglied des PNUE-Verwaltungsrates und nimmt seither als Beobachter ohne Stimmrecht an den jährlichen Verwaltungsratssessionen teil.

- 2 -

Die Mitwirkung im Verwaltungsrat bietet uns unter anderem die Möglichkeit über die Verwendung der Fonds-Mittel mitzubefinden.

Finanzverwaltung des Finanz- und Zolldepartements, die wir um Stellungnahme gebeten haben, sind mit dem vorliegenden Botschaftsentwurf einverstanden. Die französische Uebersetzung werden wir zu gegebener Zeit nachreichen.

III.

Ursprünglich war als Richtlinie für den Fonds des PNUE eine Summe von 100 Millionen Dollar genannt worden, die von 1973 - 1977 durch freiwillige Beiträge von Regierungen hätte aufgebracht werden sollen. In der Folge wurden in dieser Zeitspanne 98,7 Millionen Dollar einbezahlt.

An seiner 5. Session hat sich der Verwaltungsrat 1977 mit der Absicht des Exekutivdirektors einverstanden erklärt, für die Jahre 1978 - 1981 freiwillige Beiträge von 150 Millionen Dollar zu erhalten. Der Uebergang von der fünfjährigen auf die vierjährige Beitragsperiode und die Anhebung der Beitragssumme von 100 auf 150 Millionen Dollar sollte nach Ansicht des Verwaltungsrates den Realwert des Fonds erhalten. Die Schweiz hat diese Ansicht geteilt.

Pierre Aubert

IV.

Wir sind von der Nützlichkeit, ja Notwendigkeit, den Schutz der Umwelt im Rahmen der Vereinten Nationen weltweit durchzuführen, überzeugt. Daher sind wir der Auffassung, dass sich die Schweiz weiterhin im bisherigen Rahmen am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen beteiligen sollte. Wir schlagen vor, dass der jährliche Beitrag an diesen Fonds, ab 1980 und für die Dauer von vier Jahren, auf 1'050'000 Franken festgesetzt werde. Dabei tragen wir der angespannten Lage der Bundesfinanzen Rechnung und geben insbesondere unserer Hoffnung Ausdruck, dass der Exekutivdirektor des PNUE vermehrt auch nicht traditionelle Geberländer als Beitragszahler gewinnen möge.

- 3 -

V.

Das Amt für Umweltschutz des Departements des Innern und die Finanzverwaltung des Finanz- und Zolldepartements, die wir um Stellungnahme gebeten haben, sind mit dem vorliegenden Botschaftsentwurf einverstanden. Die französische Uebersetzung werden wir zu gegebener Zeit nachreichen.


VI.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

Der in der Beilage unterbreitete Text einer Botschaft des Bundesrates samt Beschlussesentwurf über die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen wird genehmigt.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT



Pierre Aubert

Beilagen:

- Botschaftsentwurf
- Beschlussesentwurf

- 4 -

Zum Mitbericht an:

- Eidgenössisches Departement des Innern
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
- Eidg. Finanz- und Zolldepartement
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
- Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

Protokollauszug an:

- Bundeskanzlei (5 Exemplare) zum Vollzug
- Eidgenössisches Politisches Departement (15 Ex.) zur Kenntnisnahme
- Eidgenössisches Departement des Innern (5 Ex.) " "
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (3 Ex.) " "
- Eidg. Finanz- und Zolldepartement (3 Ex.) " "
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (5 Ex.) " "
- Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (5 Ex.) " "

1. Das gesamte Finanzgebaren des Bundes, also auch derjenige im Rahmen der innerstaatlichen Verwaltung, schliesslich der Leistungsverwaltung, untersteht dem Legalitätsprinzip (Art. 2 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes). Auch bedürfen auch Bundesbeiträge an internationale Organisationen sowohl einer verfassungsrechtlichen als auch einer gesetzlichen Grundlage. Die letztere kann auch die Form eines Staatsvertrages annehmen (zum Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung siehe H. Ineichen: Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (1954) in "Staat und Recht" S. 3 ff. bes. 29/30; Friedr. Müller: Der Vorbehalt des Gesetzes (1960) in "Rechtsstaatliche Form - Demokratische Politik" S. 17 ff. bes. 25 ff. und 29 ff.; Chr. Jesler, der Grundsatz der Gesetzmässigkeit

M. 34 Vy/kn/kp

3003 Bern, den 1. März 1979

AusgeteiltAn den B u n d e s r a t

Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am
Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen;
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Politischen Departementes
vom 12. Februar 1979

Wir können dem vorgeschlagenen Bundesbeschluss nur in der in Ziffer 2 hienach wiedergegebenen Form zustimmen. Wir bedauern, dass die Justizabteilung im kleinen Mitberichtsverfahren nicht konsultiert worden ist.

1. Das gesamte Finanzgebaren des Bundes, also nicht nur dasjenige im Rahmen der innerstaatlichen Verwaltungstätigkeit einschliesslich der Leistungsverwaltung, untersteht dem Legalitätsprinzip (Art. 2 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes). Somit bedürfen auch Bundesbeiträge an internationale Organisationen sowohl einer verfassungsrechtlichen als auch einer gesetzlichen Grundlage. Die letztere kann auch die Form eines Staatsvertrages annehmen (zum Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung siehe M. Imboden: Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (1954) in "Staat und Recht" S. 3 ff. bes. 29/30; Friedr. Müller: Der Vorbehalt des Gesetzes (1960) in "Rechtsstaatliche Form - Demokratische Politik" S. 17 ff. bes. 25 ff. und 29 ff.; Chr. Jezler, der Grundsatz der Gesetzmässigkeit

der Verwaltung insbesondere im Bund, 1967, S. 89 ff. und 126; R. Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, 1971, S. 150 ff., 166 ff., 175 f. und 189 N 106; Imboden/Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, 1976, Nr. 59 II S. 354 ff. und Nr. 155 III S. 1129 ff.; A. Grisel, Droit administratif suisse, 1970, S. 165 ff.; Fleiner-Gerster, Verwaltungsrecht, 1977, S. 68, 115 und 133; BGE 100 Ia 195 f., 100 Ib 343 f. und 103 Ia 380 f.).

2. Für den in Rede stehenden Bundesbeschluss schlagen wir deshalb folgenden Wortlaut vor, der den erwähnten Erfordernissen entspricht:

"Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

gestützt auf Artikel 8 und 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom beschliesst:

Art. 1

Der Bundesrat wird ermächtigt, im Rahmen der in Artikel 2 bewilligten jährlichen Zahlungskredite Leistungszusagen an den Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen zu machen und die erforderlichen Vereinbarungen abzuschliessen.

Art. 2

Hiefür wird ab 1980 für vier Jahre ein jährlicher Zahlungskredit von 1'050'000 Franken bewilligt.

Art. 3

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum."

3. Das bedingt folgende Aenderungen der Botschaft:

31 In der Uebersicht in der Fassung gemäss Ersatzblatt 2 der Bundeskanzlei ist der letzte Absatz im dritten Absatz zu ändern:

"Durch die Verankerung in einer Vereinbarung soll die rechtliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass sich die Schweiz von 1980 - 1983 mit einem jährlichen Beitrag von 1'050'000 Franken weiterhin am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen beteiligt."

32 Ziffer 5 über die Verfassungsmässigkeit ist wie folgt neu formulieren:

" 5. Verfassungsmässigkeit und Rechtsform

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses, den wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, bildet Artikel 8 der Bundesverfassung, der dem Bund die Zuständigkeit zum Abschluss internationaler Verträge und - nach der Praxis der Bundesbehörden - die Wahrung der auswärtigen Beziehungen ganz allgemein zuweist. Für die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen soll der Bundesrat ermächtigt werden, eine Vereinbarung mit dem Fonds abzuschliessen (Art. 1 BB), der nach Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung von Ihnen zu genehmigen ist, wobei wir Ihnen vorschlagen, diese Genehmigung - im Gegensatz zu der üblichen parlamentarischen Genehmigung von Staatsverträgen - bereits mit der Ermächtigung zu erteilen, da der wesentliche Vertragsinhalt bekannt ist. Die Vereinbarung wird befristet, sie sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und bringt auch keine multilaterale

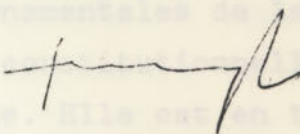
- 4 -

Rechtsvereinheitlichung. Der vorgeschlagene Bundesbeschluss ist somit dem fakultativen Referendum, wie es in Artikel 89 Absatz 3 der Verfassung vorgesehen ist, nicht unterstellt.

Durch den Bundesbeschluss sollen gleichzeitig die Geldmittel für die Weiterführung der schweizerischen Beteiligung am Fonds des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen bereitgestellt werden (Art. 2 BB). Die Zuständigkeit der Bundesversammlung hiefür ergibt sich aus ihren Befugnissen nach Art. 85 Ziff. 10 BV. Aus den angeführten Gründen untersteht der Bundesbeschluss, den wir Ihnen unterbreiten, nicht dem Gesetzesreferendum. Er ist vielmehr im Sinne von Art. 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden."

4. Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Text der Botschaft samt Beschlussesentwurf mit den vom EJPD vorgeschlagenen Aenderungen zu genehmigen.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Pierre Aubert

o.713.843. - KT/lcm

3003 Berne, le 2 mars 1979

DistribuéeAu Conseil fédéral

Participation de la Suisse au
Fonds du Programme des Nations
Unies pour l'environnement.

Rapport complémentaire relatif au co-rapport et
aux propositions du Département de justice et
police du 1er mars 1979.

Nous ne nous opposons pas, dans le cas d'espèce, aux propositions formulées au sujet de la rédaction du projet d'arrêté fédéral et du message (constitutionnalité).

Nous tenons cependant à exprimer de sérieuses réserves en ce qui concerne l'argumentation développée, aux pages 1 à 2 du co-rapport. L'affirmation selon laquelle le versement de contributions à des organisations internationales - c'est-à-dire l'accomplissement de tâches relevant des activités gouvernementales de la Confédération - devrait reposer sur une double base constitutionnelle et légale nous paraît pour le moins contestable. Elle est en tout cas en contradiction avec la pratique suivie jusqu'à maintenant par les autorités fédérales.

La Division fédérale de la justice et la Direction du droit international public du Département politique sont convenues d'approfondir cette question de principe afin de trouver des solutions mutuellement acceptables pour les cas analogues qui se présenteront à l'avenir.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Pierre Aubert

18 mars 1979

472

3003 Bern, 8. März 1979 Hb/Sp

AusgeteiltAn den BundesratUmweltprogramm der Vereinten NationenZweiter Mitberichtzum Antrag des Politischen Departementes
vom 12. Februar 1979

Wenn die Bundeskanzlei einen zweiten Mitbericht erstattet, so nur deshalb, weil wir auf einen Grundsatzentscheid aufmerksam machen möchten, den der Bundesrat unterm 5. März 1979 getroffen hat und der für alle weiteren Fälle dieser Art Gültigkeit haben dürfte.

Bei der Behandlung der Vorlage des EDI vom 20. Februar 1979 über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in den Jahren 1980 - 83 hat der Bundesrat sich grundsätzlich für die These des JPD ausgesprochen, wonach das Legalitätsprinzip bei der Ausrichtung von Bundesbeiträgen sowohl eine verfassungsrechtliche als auch eine gesetzliche Grundlage* verlangt. Die Departemente werden in ihren künftigen Anträgen sich darauf ausrichten müssen. Wir nehmen an, dass es bei den vom EPD in seiner Stellungnahme vom 2. März 1979 angekündigten weiteren Gesprächen zwischen seinen Diensten und der Justizabteilung nicht mehr darum geht, auf diese Grundsatzfrage zurückzukommen. Ansonst würden neue Unsicherheiten geschaffen in einer Sache, bei der allzulange Unklarheit bestanden hat.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:

* evtl. Staatsvertrag

