

Bundesblatt

Bern, den 9. Juni 1975 127. Jahrgang Band II

Nr. 22

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.—im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 91.—im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern. Tel. 041/23 66 66

75.033

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Koordination auf dem Gebiete der Präsenz der Schweiz im Ausland

(Vom 9. April 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Aufgrund des uns erteilten Auftrages unterbreiten wir Ihnen in grossen Umrissen eine *Gesamtkonzeption über die Präsenz der Schweiz im Ausland* sowie den Entwurf zu einem Gesetz, das eine bessere Koordination auf diesem Gebiet ermöglichen soll.

1 Übersicht

In den Parlamentsdebatten von 1970 über die Gewährung einer Bundessubvention an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH) wurde die Tätigkeit der Institutionen, die sich mit der Präsenz der Schweiz im Ausland befassen, in verschiedener Hinsicht kritisiert (siehe Amtl. Bull. 1970, N S. 503–515; S S. 440–441).

Mehrere Mitglieder der eidgenössischen Räte erachteten bei dieser Gelegenheit die Koordination zwischen den staatlichen, halbstaatlichen und privaten Organisationen auf dem Gebiet der allgemeinen Landeswerbung als ungenügend. Ihrer Auffassung nach waren Massnahmen zu ergreifen, die eine bessere Verwendung der Bundessubventionen gewährleisten sollten.

Um diesem Willen Nachachtung zu verschaffen, änderten Sie unseren damaligen Entwurf und befristeten die Gültigkeitsdauer des Bundesbeschlusses über die SZH bis Ende 1975. Im weitem beauftragten Sie uns, bis dahin eine Gesamtkon-

zeption über die Präsenz der Schweiz im Ausland auszuarbeiten. Wir nahmen diesen Auftrag an.

Da es sich um ein vielfältiges Problem handelt, das verschiedene Kreise interessiert, hielten wir es für richtig, die Prüfung der ganzen Angelegenheit einer besondern Kommission anzuvertrauen. Am 13. März 1972 haben wir die «Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland» geschaffen und Herrn alt Bundesrat Willy Spühler als ihren Präsidenten bezeichnet. Diese Kommission umfasst Vertreter der Institutionen, die unserer Auffassung nach unmittelbar an der Sache interessiert sind, nämlich: Bundeskanzlei, Politisches Departement, Departement des Innern, Volkswirtschaftsdepartement, Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Stiftung Pro Helvetia, Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH), Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ), Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), Verein der Schweizer Presse, Auslandsschweizerorganisation der Neuen Helvetischen Gesellschaft (ASO), Union schweizerischer Handelskammern im Ausland, Swissair AG, Armbrust-Schweizer Woche. Von Anfang an hatte die Kommission den Auftrag, zwischen diesen Organisationen ein Mindestmass an Koordination und gegenseitiger Information über die laufenden Geschäfte sicherzustellen.

Ihren wichtigsten Auftrag hat sie ausgeführt, indem sie uns einen vom 11. Dezember 1974 datierten Bericht erstattete, über den Sie in einem Rundschreiben des Sekretariates der Bundesversammlung orientiert wurden. Der Bericht ist allen Parlamentariern zugestellt worden, die ihn verlangt haben. Er beschreibt ausführlich die verschiedenen Gesichtspunkte unserer Präsenz im Ausland, erläutert die wichtigsten Grundsätze einer Gesamtkonzeption und leitet daraus mehrere konkrete Vorschläge ab, die insbesondere organisatorische Fragen sowie regionale und sachliche Prioritäten betreffen.

Der Ihnen heute vorgelegte Gesetzesentwurf, der die Selbständigkeit der Kommissionsmitglieder beachtet und die von diesen geäusserten Wünschen berücksichtigt, trägt den 1970 in den eidgenössischen Räten zum Ausdruck gekommenen Überlegungen Rechnung. Das Gesetz soll vor allem:

- a. der am 13. März 1972 geschaffenen Koordinationskommission eine klarere rechtliche Grundlage geben;
- b. der Kommission genauere Befugnisse verleihen, und zwar für diejenigen Tätigkeiten, die mehrere Mitglieder berühren und die allgemeine Landeswerbung bezwecken;
- c. der Kommission eine gewisse finanzielle Autonomie verleihen.

Deshalb schlagen wir Ihnen vor, der Kommission den Spezialkredit zuzusprechen, über den bis jetzt die SZH «für besondere, der allgemeinen Landeswerbung an wirtschaftlichen Veranstaltungen dienende Werbeaktionen» provisorisch verfügt hat. Damit wäre es möglich, jenen volle Befriedigung zu geben, die 1970 der Ansicht waren, dass eine solche Aufgabe nicht nur in den Tätigkeitsbereich einer vor allem auf wirtschaftliche Angelegenheiten ausgerichteten Institution falle.

Dieser neuen Betrachtungsweise haben wir in unserer Botschaft vom 26. Februar 1975 über die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an die SZH bereits Rechnung getragen.

2 Allgemeiner Teil

21 Image der Schweiz im Ausland

211 Bildung des Image

Zahlreich sind die Umstände, die das Bild eines Landes prägen. Die einen sind eng mit der Regierungspolitik verbunden; andere hängen fast ausschliesslich von individuellen und sozialen Verhaltensweisen ab. Eindrücke, die der Fremde bei Kontakten mit einer Gegend und ihren Bewohnern persönlich empfängt, sind von jenen zu unterscheiden, die auf indirekte Art («Massenmedien» usw.) gewonnen werden. Naturgemäss prägen die an Ort und Stelle gemachten Erfahrungen das Bild am stärksten.

Alle diese Feststellungen ändern nichts daran, dass die Präsenz im Ausland eine beträchtliche Rolle spielt. Sie kann sich in sehr verschiedenen Formen äussern: Mitarbeit in internationalen Organisationen, humanitäre Hilfe, Durchführung von wirtschaftlichen oder kulturellen Veranstaltungen, Absatz von Erzeugnissen, Verteilung von Informationsmaterial usw.

Jede dieser Präsenzformen beeinflusst das Bild eines Landes, gleichgültig, ob die interessierten Kreise dies beabsichtigen oder nicht. Oft handelt es sich dabei lediglich um eine mittelbare Wirkung, welche die ausgeübte Tätigkeit für sich allein noch nicht rechtfertigen würde. Einige Beispiele mögen dies erläutern.

Die Ausstellung von Werken schweizerischer Künstler im Ausland wickelt sich vor allem im Rahmen eines weltweiten kulturellen Austausches ab. Sie ist nicht Ausfluss einer nationalistisch gelenkten Propaganda. Dennoch ist ein wertvolles Schaffen unserer Künstler und Wissenschaftler geeignet, das Ansehen unseres Landes zu heben.

Die Beteiligung unserer Industrie an Handelsmessen bezweckt in erster Linie die Förderung unserer wirtschaftlichen und touristischen Beziehungen. Doch genügt allein schon die Tatsache, dass zahlreiche schweizerische Produkte im gleichen Pavillon vereinigt sind, um in einem beachtlichen Mass zur Ausstrahlung unseres Landes beizutragen.

Unsere Projekte, die der technischen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern dienen, haben vor allem das Ziel, der Dritten Welt bei der Überwindung ihrer Schwierigkeiten zu helfen. Indessen bleiben die Ergebnisse wie übrigens auch die Art und Weise, wie die Projekte ausgeführt werden, nicht ohne Einfluss auf das Bild der Schweiz.

Es gibt aber auch Tätigkeiten, die hauptsächlich auf die allgemeine Ausstrahlung des Landes ausgerichtet sind und der Information über seine verschiedensten

Aspekte dienen. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit mit den ausländischen Massenmedien, die Ausgabe von Broschüren oder Büchern allgemeinen Inhalts über die Schweiz, unsere Beteiligung an Weltausstellungen, die Durchführung von Schweizer Wochen. In diesen Fällen sollte die Zweckmässigkeit der Massnahmen nicht unter einem spezifischen kulturellen, wissenschaftlichen, kommerziellen oder touristischen Gesichtspunkt betrachtet werden, sondern unter einer alle diese Aspekte umfassenden Politik, welche eine breitangelegte Information anstrebt, gleichzeitig aber die Kosten auf ein Minimum begrenzt.

Schliesslich ist zu unterstreichen, dass Veranstaltungen aller Art, die in der Schweiz selbst organisiert werden, auch im Ausland ein grosses Echo auslösen können. Erwähnt seien beispielsweise unsere Musik- und Filmfestivals, unsere bedeutendsten Handelsmessen, die klassischen alpinen Skiwettkämpfe.

212 Kennzeichen des Image

Zur Vorbereitung ihres Berichts hat es die Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland als zweckmässig erachtet, zahlreiche Persönlichkeiten zu befragen. Es ging namentlich darum zu erfahren, wie die Chefs unserer diplomatischen und konsularischen Vertretungen, die Direktoren der Agenturen der Verkehrszentrale und der Swissair, der Handelskammern, der Schweizerschulen, Journalisten, Wissenschaftler, Hochschuldozenten usw. das Image der Schweiz in ihrem Gastland beurteilen. Wir geben im folgenden eine kurze Zusammenfassung der eingetroffenen Bemerkungen.

Allgemein ist zu sagen, dass das Bild unseres Landes gut, ja ausgezeichnet zu sein scheint. Diese Feststellung trifft vor allem auf die in einzelnen Ländern herrschenden Kreise zu. Hingegen soll die Jugend uns gegenüber kritischer eingestellt sein.

Sieht man von den Grenzgebieten und den Ländern mit starker Auswanderung ab, bestehen beim grossen Publikum offenbar meistens nur Klischeevorstellungen von der Schweiz. Ausserhalb Europas beispielsweise werde unser Land oft mit Schweden und unsere Fahne mit jener des Roten Kreuzes verwechselt.

Nach den befragten Persönlichkeiten schätzen die Ausländer unser Land vor allem wegen seiner politischen und monetären Stabilität, seiner Neutralität wie auch wegen der Qualität und Zuverlässigkeit seiner Leistungen. Die gegenüber der Schweiz erhobenen Vorwürfe scheinen sich vor allem auf das Bankengeheimnis, auf einen gewissen helvetischen Materialismus und in den Emigrationsländern auf unsere Haltung gegenüber den Gastarbeitern (Statut der Saisonarbeiter, Zusammenführung der Familienangehörigen, mangelnde Freundlichkeit der Bevölkerung usw.) zu beziehen.

Zudem hat die Umfrage gezeigt, dass sich das Bild eines Landes (gleichgültig, ob es positiv oder negativ ist) nicht von einem Tag auf den andern ändert. So soll die Einführung des Frauenstimmrechts noch nicht überall bekannt sein; nach wie vor bestehe ein ungünstiges Vorurteil in bezug auf die Stellung der Schweizer Frau, sogar dort, wo man wisse, dass diese die politischen Rechte ausüben könne.

Umgekehrt sei namentlich bei der ältern Generation die Erinnerung an die Schweiz als Asyl land während des Zweiten Weltkrieges noch sehr lebendig, obwohl das Bild einer solidarischen Schweiz heute nicht mehr so verbreitet sei, wie man dies wünschen könnte.

22 Institutionen, die an einer Ausstrahlung der Schweiz im Ausland interessiert sind

220 Allgemeines

Die Ausstrahlung der Schweiz im Ausland ist nicht Sache einer einzigen, gewissermassen über ein Monopol verfügenden Institution. Das Problem interessiert im Gegenteil zahlreiche Organisationen, die – unabhängig voneinander – im Verlaufe der letzten Jahrzehnte bald von privaten Kreisen, bald vom Gesetzgeber geschaffen wurden. Sie sind sehr vielfältig, sowohl in bezug auf ihre Rechtsform, als auch auf die Art der Finanzierung, den Aufgabenkreis und den Einsatz ihrer Mittel.

221 Rechtliches

Unter den Institutionen, die für die Ausstrahlung der Schweiz im Ausland bedeutend sind, findet man Bundesstellen (z. B. Amt für kulturelle Angelegenheiten des Departements des Innern, Handelsabteilung, Delegierter für technische Zusammenarbeit, diplomatische und konsularische Vertretungen), Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Schweizerische Verkehrszentrale, Pro Helvetia), privatrechtliche Vereinigungen oder Stiftungen (Schweizerische Zentrale für Handelsförderung, Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, schweizerische Handelskammern im Ausland, Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung, Auslandschweizersekretariat der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Schweizerischer Landesverband für Leibesübungen) wie auch Gesellschaften, die wirtschaftliche Zwecke verfolgen (z. B. Swissair AG, schweizerische Unternehmen im Ausland).

Der Bund erhielt in vielen Fällen das Recht, eigene Vertreter in den wichtigsten Organen der verschiedenen Institutionen zu bezeichnen. So ernennt der Bundesrat die 25 Mitglieder des Stiftungsrates der Pro Helvetia, 9 der 23 bis 29 Mitglieder umfassenden Aufsichtskommission der SZH, 8 der 13 Mitglieder des Ausschusses der SVZ, 8 der 17 Mitglieder des Zentralkomitees der SRG und 4 der 30 Mitglieder des Verwaltungsrates der Swissair (6 weitere werden durch Kantone bezeichnet).

Trotz dieser Rechtslage kann man nicht behaupten, der Bund übe auf die halbstaatlichen oder privaten Organisationen einen starken Einfluss aus. Die Delegierten des Bundes werden entweder *ad personam* gewählt und erhalten keine Instruktionen (dies trifft namentlich für unsere Vertreter in den Organen der SRG und der Pro Helvetia zu; aus grundsätzlichen Erwägungen hat der Bundesrat, um

nicht die schöpferische Freiheit in unserm Land in Frage zu stellen, immer davon abgesehen, in Angelegenheiten kulturellen Charakters einzugreifen), oder sie gehören der Bundesverwaltung an und wachen lediglich darüber, dass die Beschlüsse mit den in den Statuten festgelegten Zielsetzungen übereinstimmen, ohne die Zweckmässigkeit der getroffenen Entscheide näher zu prüfen (z. B. SVZ, SZH, Swissair).

222 Finanzielle Gesichtspunkte

Mehrere der auf dem Gebiete der Landeswerbung tätigen Institutionen erhalten vom Bund beträchtliche Zuwendungen. Wir zählen die wichtigsten unter ihnen auf, erinnern aber daran, dass in gewissen Fällen die zur Verfügung gestellten Summen auch Kosten decken müssen, die nur indirekt das Ausland berühren (Pro Helvetia unterstützt z. B. zahlreiche in der Schweiz selbst ausgeübte kulturelle Tätigkeiten):

SVZ	12,5 Millionen Franken Bundesbeitrag (1974) + Beiträge der SBB und PTT
Pro Helvetia	5,5 Millionen Franken Bundesbeitrag, davon 3,7 Millionen für Tätigkeiten im Ausland (1974)
SZH	2,8 Millionen Franken (1974) + besondere Beiträge für allgemeine Werbung im Ausland
Schweizerischer Kurzwellendienst	5,5 Millionen Franken (1974) + Ausgaben der PTT für den Bau von Sendern usw.
Schweizerschulen im Ausland	8,7 Millionen Franken (1974)

Das Bestehen dieser halbstaatlichen oder privaten Institutionen hängt in hohem Grade von den Bundesbeiträgen ab, da im allgemeinen die privaten Kreise nur Sachgebiete unterstützen, die sie unmittelbar interessieren; ihr Anteil an den Betriebskosten der erwähnten Institutionen erscheint daher verhältnismässig gering. Es wäre aber falsch, den Prozentsatz der öffentlichen Mittel im Verhältnis zu den Totalausgaben jeder Organisation zu berechnen und danach diese Anteile untereinander zu vergleichen. Die Art, wie die Ausgaben rechnerisch dargestellt werden, ist von einer Institution zur andern verschieden. In gewissen jährlichen Abrechnungen erscheinen alle «Einnahmen» und «Ausgaben», während andere nur diejenigen Nettobeträge aufführen, die einen tatsächlichen Einfluss auf die finanzielle Lage ausüben.

223 Ausstrahlung

Die meisten der genannten privaten oder halbstaatlichen Organisationen entfalten einen Teil ihrer Tätigkeit in der Schweiz selbst. Jede verfolgt ihre eigenen Ziele und betreut ein besonderes Sachgebiet. Im einen Fall geht es darum, die schweizerische Kultur im Ausland besser bekanntzumachen, im andern, unsern Aussenhandel und den Zustrom von Touristen in unser Land zu fördern. Andere

Institutionen erfüllen einen breit angelegten Informationsauftrag, der aber nicht nur schweizerische Ereignisse erfasst

Nicht alle diese Tätigkeiten beruhen unmittelbar die allgemeine Ausstrahlung der Schweiz im Ausland. Dieser Gesichtspunkt steht oft nicht im Vordergrund der Anstrengungen von halbstaatlichen und privaten Organisationen, von denen keine einen Gesamtüberblick über das Problem haben kann. Deshalb ist es – immer unter Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen privaten, halbstaatlichen und staatlichen Organisationen – Sache des Bundes, darüber zu wachen, dass auf dem Gebiete der Präsenz der Schweiz im Ausland ein in regionaler und sachlicher Hinsicht gewisses Gleichgewicht besteht. Diese Aufgabe mochten wir der geplanten Koordinationskommission übertragen.

23 Gesamtkonzeption

230 Notwendigkeit einer Präsenzpolitik der Schweiz im Ausland

Die gegenseitige Abhängigkeit der Länder und Völker wächst von Jahr zu Jahr gleichgültig, ob dies unserm Willen entspricht oder nicht. Heute schon ist die Schweiz, namentlich auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet eng mit der übrigen Welt verbunden. Arm an Bodenschätzen, muss sie von ihrer Arbeit und dem Export leben. Sie ist Schnittpunkt mehrerer Kulturen. Daraus zieht sie vielfachen Gewinn und kann gleichzeitig ihre Vielfalt bewahren. Jedes Jahr wird sie von Millionen von Touristen besucht, während ihre eigenen Bürger Europa und die Welt ebenfalls entdecken. Sie verschafft Hunderttausenden von Ausländern Arbeit, doch leben 320 000 ihrer Bürger in der Fremde.

Unter diesen Umständen kann es der Schweiz so wenig wie den meisten andern Ländern gleichgültig sein, welches ihr Ansehen in der Welt ist. Sie kann nicht auf jede Tätigkeit verzichten, die eine gewisse Ausstrahlung im Ausland bezweckt. Die negativen Urteile über unser Land – mögen sie nun mit der Wirklichkeit übereinstimmen oder nicht – sind geeignet, besonders auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet unheilvolle Folgen zu haben.

Geht man davon aus, dass die Präsenz im Ausland notwendig ist, so sind ihre Grundsätze und Grenzen zu umschreiben, die auszufüllenden Lücken aufzuzeigen, daraus die Prioritäten in räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu entwickeln und danach zu trachten, dass die zuständigen Organisationen eine gute Koordination gewährleisten. Diese verschiedenen Massnahmen stellen die Grundelemente für eine wirkliche Präsenzpolitik im Ausland dar. Sie sollen eine Antwort auf die Fragen geben, die, wie erwähnt, 1970 von mehreren Mitgliedern der eidgenössischen Räte aufgeworfen worden sind.

231 Grundsätze einer Präsenzpolitik

Unsere Anstrengungen zu Gunsten einer Präsenz und Information im Ausland sollten fünf Grundsätzen entsprechen: Gesamtheit, Wahrheit, Universalität, Proportionalität und Gegenseitigkeit.

Die Darstellung unseres Landes ausserhalb seiner Grenzen sollte die *Gesamtheit* unserer nationalen Wirklichkeit widerspiegeln. Es ist wohl nicht wünschenswert, dass das Ausland die Schweiz lediglich als touristisches Ziel oder als einen in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht gut arbeitenden Apparat kennt, der namentlich in der Herstellung industrieller Güter spezialisiert ist. Auch die Tatsache, dass das intellektuelle, wissenschaftliche, künstlerische und politische Leben unseres Landes reich und vielfältig ist, verdient hervorgehoben zu werden.

Im weitem hat die Darstellung der Schweiz der *Wahrheit* zu entsprechen. Es liegt nicht in unserer Tradition, «Propaganda zu machen» und die Wirklichkeit zu verschönern. Wir müssen unsere Lebensweise und unsere Eigenart, die Beweggründe unseres Handelns, unsere Institutionen und Strukturen sachlich beschreiben und erklären.

Unsere Aussenpolitik ist nicht nur durch die Neutralität und Solidarität, sondern auch durch die *Universalität der Beziehungen* gekennzeichnet. Dem entspricht unser Bestreben, in unserer gesamten Präsenzpolitik ausserhalb unserer Grenzen fortwährend ein Gleichgewicht zu verwirklichen. In dieser Richtung wurden verschiedenartige Bemühungen unternommen: Ausbau unserer wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen, Ausweitung des Netzes unserer diplomatischen Vertretungen, zunehmende Beteiligung an den Arbeiten der internationalen Organisationen, Verstärkung unserer «guten Dienste», Vermehrung unserer humanitären Hilfe und unserer Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Die Universalität unserer Beziehungen stellt allerdings nur einen Aspekt des Problems dar; sie setzt nicht a priori voraus, dass diese Beziehungen gut sind. Es scheint uns aber wünschenswert, dass sie es sind und dass der Ruf unseres Landes überall und in allen Bevölkerungsschichten möglichst günstig ist.

Die entsprechenden Anstrengungen müssen indessen gewisse *Proportionen* wahren. Ein Kleinstaat wie der unsrige verfügt nur über beschränkte Mittel, sowohl in personeller wie auch in finanzieller Hinsicht. Es wird ihm nicht möglich sein, überall und gleichzeitig Tätigkeiten zu unterstützen, mögen sie noch so verdienstvoll sein. Wir werden darauf bedacht sein, unsere Kräfte nicht zu zersplittern.

Eine Gesamtpolitik der Präsenz im Ausland kann aber auf die Dauer nicht bloss in einer Richtung gehen. Sie muss notwendigerweise den Charakter der *Gegenseitigkeit* annehmen. Will man nicht bloss Propaganda betreiben, wird man den Austausch von Kenntnissen, Ideen, Erfahrungen und kulturellen Werten auf allen Gebieten des nationalen Lebens fördern müssen.

232 Prioritäten

Die Prioritäten, die sich für eine allgemeine Landeswerbung aufdrängen, können geographisch und zeitlich beträchtlich von denjenigen abweichen, die sich Fachorganisationen bei der Befolgung ihrer Ziele setzen. Diese Prioritäten müssen

nach Möglichkeit den genannten Grundsätzen entsprechen, die sich allerdings nicht alle innert kurzer Frist verwirklichen lassen.

Die Koordinationskommission hat unter dem Vorsitz von Herrn alt Bundesrat Spühler dieses Problem eingehend untersucht und zur Beseitigung der Mängel des heutigen Zustandes eine Anzahl von Prioritäten gesetzt. Diese können geändert werden, sobald die festgestellten Mängel verschwinden oder sich die Verhältnisse sonstwie ändern.

In *territorialer* Beziehung hat die Kommission unterstrichen, wie wichtig der Austausch aller Art mit denjenigen Ländern ist, deren Bürger in grosser Zahl in der Schweiz leben. Sie ist zudem der Ansicht, dass künftig unsere Präsenz in den Provinzstädten viel ausgeprägter sein sollte, weil diese – im Gegensatz zu den Grossstädten – mit Veranstaltungen nicht übersättigt sind.

Im übrigen hat die Kommission festgestellt, dass die wirtschaftlichen und touristischen Eigenheiten der Schweiz ausserhalb ihrer Grenzen wohl bekannt sind und dass sich unser Land eines guten Rufes erfreut. Dagegen ist das Ausland mit zahlreichen *kulturellen, sozialen und politischen* Aspekten der Schweiz wenig vertraut, weshalb diese in Zukunft mehr zum Ausdruck gebracht werden sollten.

Da die allgemeine Landeswerbung möglichst rationalisiert werden muss, ist es unerlässlich, unter den *Präsenzformen* eine Auswahl zu treffen. Dabei sind zu berücksichtigen: das Publikum, das man erreichen will; das Ausmass der einzusetzenden finanziellen Mittel; die tatsächlichen Möglichkeiten, die bedeutendsten Eigenheiten unseres Landes zu zeigen. In diesem Zusammenhang hebt die Kommission hervor, wie wichtig es ist, Veranstaltungen durchzuführen, die einen bedeutenden Multiplikationseffekt nach sich ziehen (z. B.: Zusammenarbeit mit den ausländischen Massenmedien, Verteilung von Werken an Bibliotheken, Gebrauch audio-visueller Mittel).

Die Kommission ist schliesslich der Auffassung, dass unsere Anstrengungen sich nicht nur auf ein verhältnismässig eng abgegrenztes *Publikum*, insbesondere auf die führenden Kreise und die kulturelle Elite, konzentrieren soll. Unsere Bemühungen haben allzu lange die Jugend etwas vernachlässigt. Dabei ist zu beachten, dass sie sowohl die Elite wie auch die grosse Masse von morgen darstellt und dass sie sich unserem Lande gegenüber ziemlich kritisch verhält. Eine gewisse Priorität sollte daher jenen Tätigkeiten eingeräumt werden, welche die Jugend erreichen.

233 Koordination und Organisation

Wie wir bereits dargelegt haben, interessiert die Ausstrahlung der Schweiz im Ausland zahlreiche staatliche, halbstaatliche und private Institutionen. Diese wurden unabhängig voneinander geschaffen; ihre Aufgaben wurden bis jetzt nicht systematisch miteinander in Einklang gebracht. Es ist daher möglich, dass sich mehrere Institutionen in derselben Frage als zuständig erklären oder aber alle die Übernahme gewisser Verpflichtungen ablehnen.

Mehrere Mitglieder der eidgenössischen Räte haben 1970 unterstrichen, dass diese Situation es nicht erlaube, allen Anforderungen einer allgemeinen Präsenz

im Ausland gerecht zu werden. Koordinationsschwierigkeiten ergeben sich in der Tat besonders dann, wenn es darum geht zu prüfen, wie das Bild der Schweiz in einem Land oder in einer Gegend verbessert werden könnte oder in welcher Form wir an einer Weltausstellung teilnehmen sollten. Derartige Probleme überschreiten die Befugnisse der spezialisierten Organisationen und unterstreichen die Notwendigkeit, über ein Koordinationsorgan zu verfügen.

Ein solches Organ wäre zuständig für die Vorbereitung eines Gesamtplanes von längerer oder kürzerer Dauer auf dem Gebiete der allgemeinen Landeswerbung sowie für die Festlegung von geographischen und sachlichen Prioritäten. Die Programme der verschiedenen Mitglied-Institutionen sollten ihm zudem im Stadium des Entwurfes vorgelegt werden, und zwar rechtzeitig, damit sie aufeinander abgestimmt werden können. Diese Organisationen wären übrigens gehalten, zusammenzuarbeiten und ihre Anstrengungen im Rahmen ihrer Tätigkeiten zu koordinieren. Das Koordinationsorgan hätte sich auch mit konkreten Projekten zu befassen, die nicht in die spezialisierte Zuständigkeit eines ihrer Mitglieder fallen, die aber von besonderer Bedeutung für die Präsenz der Schweiz im Ausland sind. Als Beispiele seien genannt die Beteiligung an Ausstellungen allgemeiner Art, besonders an Weltausstellungen, die Organisation von nicht spezialisierten Schweizer Wochen, die Vorbereitung schriftlicher Dokumentation oder audio-visueller Mittel (soweit sie die verschiedenen Aspekte unseres Landes darstellen), die Harmonisierung der Entscheide über schweizerische Zentren. Damit die Koordination sich nicht bloss auf eine gegenseitige Information beschränkt, muss die in Frage stehende Organisation befugt sein, gewisse Entscheide zu treffen und über einen Kredit zu verfügen. Das setzt voraus, dass sie aufgrund eines parlamentarischen Erlasses eingesetzt wird.

Die Vorschläge, die wir Ihnen zur Genehmigung unterbreiten, berücksichtigen soweit irgendwie möglich die vorhandenen Organisationsformen. Es handelt sich nicht darum, eine neue Aufgabenverteilung unter den bestehenden Institutionen vorzunehmen oder einen neuen, mit Personal ausgestatteten Verwaltungsapparat zu schaffen, der ein eigenes Programm vollziehen würde. Die einfachste Lösung besteht darin, die am 13. März 1972 geschaffene Koordinationskommission beizubehalten, weil sie geeignet ist, den in dieser Botschaft geschilderten Anforderungen zu entsprechen. In ihr wären nach wie vor die interessierten Kreise vertreten. Der Kredit, über den sie zu verfügen hätte, müsste jährlich auf dem Budgetweg festgesetzt werden.

3 Besonderer Teil:

Kommentar zum Gesetzesentwurf

Artikel 1

Die am 13. März 1972 eingesetzte Kommission war eine Verwaltungskommission im Sinne unserer «Richtlinien für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausenparlamentarischen Kommissionen» vom 3. Juli 1974. Danach haben Verwaltungskommissionen ausschliesslich vorbereitende Funktionen.

Wenn die eidgenössischen Räte unseren Vorschlägen zustimmen, wird das vorgeschlagene Organ zu einer «Behördenkommission» mit gewissen Entscheidungsbefugnissen, die sich namentlich auf das finanzielle Gebiet im Rahmen der in Artikel 2 umschriebenen Aufgaben beziehen.

Artikel 2

Hier geht es darum, die von Mitgliedern der Räte 1970 anlässlich der Debatte über die Schweizerische Handelszentrale vorgebrachten Wünsche zu verwirklichen, und zwar durch eine Verbesserung der Koordination zwischen den staatlichen, halbstaatlichen und privaten Organisationen. 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 stünde ihr namentlich zu, die Grundzüge gewisser Projekte zu entwerfen und ihre Ausführung einem ihrer Mitglieder oder gegebenenfalls einer andern hierzu besonders berufenen Institution anzuvertrauen. Die Finanzierung wäre – ganz oder teilweise – dank dem der Kommission zur Verfügung gestellten Kredit gesichert.

Das vorliegende Gesetz beabsichtigt nicht, an der jetzt bestehenden Zuständigkeitsordnung der einzelnen Organisationen zu rütteln; diese sollen ihre Entscheidungsbefugnisse im Rahmen ihrer eigenen Tätigkeiten auf den entsprechenden Teilgebieten bewahren (Art. 2, Abs. 4).

Artikel 3

Die Zusammensetzung des jetzt bestehenden Koordinationsorgans hat gesamthaft betrachtet befriedigt, weshalb es uns ratsam erscheint, das Mandat aller Institutionen, die eine bedeutende Tätigkeit im Ausland ausüben, zu erneuern. Wir werden zudem prüfen, ob es nicht angezeigt ist, in die Kommission Verantwortliche anderer, z. B. wissenschaftlicher und sportlicher Dachorganisationen zu wählen.

Artikel 4

Die in der Kommission vertretenen Institutionen hätten die Möglichkeit, dem Bundesrat Wahlvorschläge zu unterbreiten, und zwar sowohl für ihre eigenen Delegierten als auch für den Präsidenten.

Artikel 5

Wie die Erfahrungen der letzten drei Jahre zeigen, ist es unerlässlich, dass ein Kommissionsausschuss eingesetzt wird, der regelmässig (8–10mal im Jahr) zur Behandlung der laufenden Geschäfte und zur Vorbereitung der Arbeiten des Plenums zusammentritt. Es erscheint uns auch wünschenswert, dass der Aus-

schuss in die Lage versetzt wird, Beschlüsse wenn nötig in einem beschleunigten Verfahren zu fassen, was auch bedeutet, dass ihm eine gewisse finanzielle Selbständigkeit einzuräumen ist.

Demgegenüber könnte das Plenum jährlich ein- bis zweimal zusammentreten. Es hätte namentlich die grossen Richtlinien auf dem Gebiet der allgemeinen Landeswerbung festzulegen.

Artikel 6

Die Kommission sollte administrativ dem Politischen Departement zugeteilt werden, wie das übrigens schon für das im Jahre 1972 geschaffene Koordinationsorgan der Fall war.

Artikel 7

Der der Kommission zur Verfügung stehende Betrag sollte im allgemeinen die Höhe des Sonderkredites nicht übersteigen, welcher der Schweizerischen Handelszentrale in den letzten Jahren provisorisch zugeteilt worden ist (Fr. 1,17 Millionen jährlich). Die Bedürfnisse und die Aufgaben, die sich voraussichtlich stellen werden, sind indessen derart verschieden, dass es nicht möglich wäre, auf mehrere Jahre hinaus einen festen Betrag im Gesetz zu erwähnen. Es erscheint vielmehr als angezeigt, die jährlich notwendigen Beträge im Voranschlag des Bundes einzusetzen. Diese anpassungsfähige Lösung wird es den eidgenössischen Räten gestatten, auf unvorsehbare Ereignisse, die oftmals einen raschen Beschluss erheischen, Rücksicht zu nehmen.

Kredite von besonderer Bedeutung, beispielsweise für die Finanzierung unserer Beteiligung an einer Weltausstellung, würden nicht einfach auf dem Budgetweg beschlossen, sondern wären Gegenstand einer Botschaft mit Entwurf zu einem Bundesbeschluss.

Artikel 8

Die Bestimmung gewährt dem Parlament die Möglichkeit, die Tätigkeit der Kommission und die Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Kredite regelmässig zu kontrollieren. Die Geschäftsberichte der letzten Jahre haben im übrigen die Bundesversammlung über die Tätigkeit der jetzt bestehenden Kommission bereits informiert.

Artikel 9

Mit der Vollziehungsverordnung werden wir die Befugnisse des Plenums und des Ausschusses genau abgrenzen, das Beschlussverfahren dieser beiden Organe regeln und die dem Sekretariat übertragenen Aufgaben umschreiben.

Es ist nicht das erste Mal, dass eine Kommission damit beauftragt wird, Prioritäten zwischen verschiedenen Tätigkeitsgebieten festzulegen und ein Pro-

gramm mit Hilfe eines Globalkredites aufzustellen. Dies ist namentlich bei der Schweizerischen Kommission für die UNESCO der Fall, die in sieben Arbeitsgruppen aufgeteilt ist; jede dieser Gruppen formuliert eine bestimmte Anzahl von Vorschlägen, unter denen nachher eine Wahl zu treffen ist.

Die Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland könnte auf ähnliche Weise organisiert werden und wenn nötig über spezialisierte Untergruppen verfügen (z. B. «Schweizer Wochen», «schriftliche Dokumentation», «Ausstellungen und Messen»). Es wird Sache des Ausschusses oder des Plenums sein, sich über die Vorschläge dieser Untergruppen auszusprechen.

Die Vollziehungsverordnung wird ebenfalls die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und ihren eigenen Mitgliedern zu regeln haben. In diesem Zusammenhang sei jedoch unterstrichen, dass an den rechtlichen Grundlagen, die für die an der Landeswerbung interessierten privaten und halbstaatlichen Organisationen gelten, nicht gerüttelt wird.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Ihnen unterbreitete Gesetzesentwurf hat keine neuen Ausgaben zur Folge. Der Sonderkredit, den die eidgenössischen Räte 1970 für eine Übergangsperiode von fünf Jahren der SZH gewährt hatten, würde auf die Koordinationskommission übertragen. Zwar könnte das Ausmass der in Frage stehenden Summen von Jahr zu Jahr verschieden sein, doch wäre es, wie bisher, ausschliesslich vom Budgetbeschluss abhängig und würde deshalb die Zustimmung der Bundesversammlung voraussetzen. Die durch die Teilnahme an Sitzungen entstehenden Kosten würden nach wie vor durch die Kommissionsmitglieder getragen.

Der Vollzug des vorgeschlagenen Gesetzes würde auch nicht zu einer Personalvermehrung führen. Das Kommissionssekretariat, das administrativ dem Politischen Departement unterstellt wäre, würde nicht verstärkt. Die in der Kommission vertretenen Organisationen müssten wegen des neuen Gesetzes ihre Personalbestände nicht ausbauen.

Im übrigen möchten wir betonen, dass das in Aussicht genommene Koordinationssystem in erster Linie dazu dienen soll, die Arbeitsmethoden zu rationalisieren. Es hält sich deshalb im Rahmen der Beschlüsse, die nach der Volksabstimmung vom 7./8. Dezember 1974 über den Bundesbeschluss zur Verbesserung des Bundeshaushalts gefasst worden sind.

5 Frage der Verfassungsmässigkeit

Unsere Vorschläge beziehen sich auf die Präsenz der Schweiz im Ausland und berühren deshalb die auswärtigen Beziehungen unseres Landes im weitesten Sinne des Wortes. Die Praxis der Bundesbehörden – die von der schweizerischen Doktrin auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts nie in Frage gestellt worden ist –

hat sich auf eine stillschweigende Verfassungsbefugnis des Bundes berufen. Die Systematik der Verfassung beschränkt sich darauf, in sehr allgemeiner Weise die auswärtige Politik zu umschreiben. Diese hat zwar im Laufe der Jahre Wandlungen durchgemacht und in mancherlei Beziehungen Ausweitungen erfahren, doch hat man es nicht für nötig gefunden, in jedem Fall eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für diejenigen Sachgebiete zu schaffen, von denen man glaubte, sie müssten durch ein Gesetz oder durch einen Bundesbeschluss geregelt werden. Wir sind demnach der Auffassung, dass die Verfassungsmässigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes aus der stillschweigenden Befugnis der Eidgenossenschaft, die auswärtigen Beziehungen der Schweiz zu regeln, abzuleiten ist.

Der vorgesehene Erlass, der nicht befristet ist und Rechtsregeln enthält, ist in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden und dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

6 Antrag

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, dem Gesetzesentwurf zuzustimmen.

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

Bern, den 9. April 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz über die Einsetzung einer Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundes in der Aussenpolitik,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975 ¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Einsetzung einer Kommission

Der Bund setzt eine Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland ein.

Art. 2

Aufgaben

¹ Die Kommission erstellt eine Gesamtkonzeption für die allgemeine Landeswerbung.

² Sie koordiniert die Massnahmen für die allgemeine Landeswerbung im Rahmen dieser Konzeption.

³ Sie kann die allgemeine Landeswerbung durch finanzielle Unterstützung gewisser Massnahmen fördern.

⁴ Die für die interessierten Institutionen geltenden gesetzlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

¹⁾ BBl 1975 II 1

Art. 3

Zusammensetzung

Die Kommission besteht aus Vertretern der interessierten Departemente, der Bundeskanzlei und der Organisationen, die für die Landeswerbung von Bedeutung sind.

Art. 4

Wahl

¹ Der Bundesrat wählt den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission sowie deren Stellvertreter.

² Der Präsident darf nicht der Bundesverwaltung angehören.

Art. 5

Ausschuss

Der Bundesrat wählt aus den Kommissionsmitgliedern einen Ausschuss, der folgende Aufgaben hat:

- a. der Kommission über ihre Aufgaben Bericht zu erstatten und Anträge zu stellen,
- b. über die Verwendung von finanziellen Mitteln, die der Kommission zur Verfügung stehen, bis zu einem vom Bundesrat festzusetzenden Betrag zu entscheiden.

Art. 6

Verwaltungsrechtspflege

¹ Der Bundesrat regelt die Zuweisung der Kommission an ein Departement.

² Verfügungen der Kommission und des Ausschusses unterliegen der Beschwerde an das Departement, dem sie zugewiesen sind.

³ Für das Verfahren der Kommission und des Ausschusses sowie das Beschwerdeverfahren gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege.

Art. 7

Finanzielle Mittel

Für die allgemeine Landeswerbung wird ein jährlicher Betrag in den Voranschlag des Bundes eingestellt.

Art. 8

Geschäftsbericht

Über die Tätigkeit der Kommission gibt der Bundesrat im Geschäftsbericht Auskunft.

Art. 9

Ausführungsbestimmungen

¹ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

² Er regelt im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Vorschriften die Organisation und das Verfahren der Kommission sowie ihre Stellung gegenüber Bundesbehörden und Organisationen, die für die Präsenz der Schweiz im Ausland tätig sind.

³ Er legt die Voraussetzungen für die Unterstützung der allgemeinen Landeswerbung fest.

Art. 10

Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt rückwirkend auf den 1. Januar 1976 in Kraft.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Koordination auf dem Gebiete der Präsenz der Schweiz im Ausland (Vom 9. April 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1975
Date	
Data	
Seite	1-17
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 398

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.