

Personalpolitik in den Karrierediensten und Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 22. August 2002

«Je ne connais pas de métier plus divers que celui du diplomate. Il n'en est point où il y ait moins de règles précises et plus de traditions, point où il faille plus de persévérance pour réussir et où le succès dépende davantage du hasard des circonstances, point où une discipline exacte soit aussi nécessaire et qui exige de celui qui l'exerce un caractère plus ferme et un esprit plus indépendant.»

Jules Cambon, *Le Diplomate*, Hachette, Paris, 1926, page 9

«(...) un soir j'entendis un diplomate spirituel, à qui l'on demandait s'il se rendait bientôt à son poste, répondre qu'il ne se pressait pas, qu'il attendait : «J'étais bien jeune encore, ajouta-t-il, quand M. de Talleyrand m'a dit, comme instruction essentielle de conduite : N'ayez pas de zèle!»»

Sainte-Beuve, *Portraits de femmes, Madame de Staël*, II

«Un ambassadeur est un homme envoyé dans une cour pour y représenter avec faste, ensuite pour y traiter des affaires s'il en survient, enfin pour rendre compte de ce qu'il observe, supposé que les ministres qui l'ont envoyé veulent être instruits. C'est un espion autorisé par le droit des gens.»

Etienne Bonnot de Condillac, *Dictionnaire des synonymes*

Originalsprache: französisch

Bemerkung

Die in diesem Bericht verwendeten Funktionsbezeichnungen (Missionschef, Generalsekretär, Botschafter usw.) beziehen sich auf beide Geschlechter.



Zusammenfassung

Im Rahmen ihres Tätigkeitsprogramms 2000–2002 beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N), eine Inspektion der Schweizer Diplomatie durchzuführen.

Die Kommission ging von der Feststellung aus, dass das Umfeld der internationalen Beziehungen in den letzten fünfzehn Jahren einen grundlegenden Wandel erfahren hat. Seit dem Fall der Berliner Mauer entstanden viele neue Staaten. Geografische und funktionale Schranken, die sich zum Teil aus dem Kalten Krieg ergeben hatten, wichen zugunsten regionaler Organisationen. Anstehende Fragen werden immer häufiger in internationalen Organisationen multilateral geregelt. In Bereichen der Politik, der Wirtschaft, der Kultur, des Handels, der Umwelt oder der Menschenrechte sind die meisten Probleme heute ineinander verflochten und bedingen einen globalen Ansatz und die Mitwirkung von Bediensteten aller Departemente der Bundesverwaltung. Informationen werden praktisch in Echtzeit vermittelt. Die Entwicklung neuer Technologien ermöglicht zudem jederzeit den Zugang zu vielfältigen Informationen, ohne vor Ort sein zu müssen. Früher dauerte die Einrichtung einer Botschaft Monate.

Infolge dieser Entwicklungen wurde das Monopol des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bei der Gestaltung der Aussenpolitik ausgehöhlt und die Effizienz der jetzigen Strukturen in Frage gestellt.

Wie geht das EDA mit diesem Wandel um? Braucht der Bund noch ein klassisches diplomatisches und konsularisches Korps, dessen Mitglieder alle vier Jahre auf einen anderen Posten versetzt werden? Welches sind die Aufgaben unserer Vertretungen? Sind diese in der Lage, sie zu erfüllen? Wird das Netz unserer Vertretungen den politischen Zielen der Schweiz und der Wahrnehmung ihrer nationalen Interessen gerecht?

Dies sind einige der Fragen, die sich die GPK-N gestellt hat. Um sie zu beantworten, richtete die Kommission ihre Arbeit auf zwei thematische Achsen aus. Einerseits ging es darum, die Rekrutierung, den Einsatz und die Führung des diplomatischen und konsularischen Personals zu prüfen. Andererseits war zu beurteilen, ob das Vertretungsnetz der Schweiz den politischen Ambitionen der Schweiz in der Welt noch gerecht wird. Schliesslich sollten auch die Organisationsstrukturen unserer Vertretungen im Ausland evaluiert werden.

Das EDA zählt ungefähr 2500 Bedienstete, wovon etwa die Hälfte in die schweizerischen Aussenvertretungen abgeordnet werden können («versetzbares Personal»). Sie unterstehen einer Regelung, die sich in einigen Punkten von derjenigen für die übrigen Bediensteten der Bundesverwaltung unterscheidet. Im Gegensatz zum funktionsbezogenen System, in welchem die Bediensteten für einen bestimmten Posten rekrutiert werden, kennt das EDA das Karrieresystem. Dort werden die Bediensteten, wenn sie im Alter von 25 bis 35 Jahren über ein Wettbewerbsverfahren im EDA aufgenommen worden sind, Mitglied eines hierarchisierten Korps. Sie verbringen in diesem ihr ganzes Berufsleben und durchlaufen dabei verschiedene Stufen und üben normalerweise unterschiedliche Funktionen in der Schweiz und im Ausland aus.

Nach Ansicht der GPK-N haben sich das Wettbewerbs- und das Karriereprinzip bewährt. Das heutige System hat unbestrittene Vorteile. Es erlaubt, jederzeit alle Posten im Ausland mit dem nötigen Personal zu versehen und den ständigen und dauerhaften Betrieb unserer Vertretungen sicherzustellen. Das Karrieresystem führt allerdings zu einer gewissen Angleichung der Herangehensweise an die Probleme und der Arbeitsmethoden. Dadurch entsteht eine Art kulturelle Homogenität, die an sich nicht zu kritisieren ist, wenn sie zur Einheit und Kohärenz der Aktivitäten des Departements beiträgt. Fraglich ist es allerdings, wenn diese Kultur korporativistische Reflexe kreiert.

Die Kommission ist der Ansicht, das Karrieresystem sowie die Altersgrenzen für die Zulassung zum diplomatischen und zum konsularischen Dienst müssten flexibler ausgestaltet werden. Zudem sollten nach ihrem Dafürhalten die Einstiegsmöglichkeiten in die Karrieredienste diversifiziert werden. Das EDA sollte insbesondere für gewisse Posten häufiger Personen einstellen, die nicht bereits dem EDA angehören. Die Kommission befürwortet in der Tat, dass Nicht-Berufsdiplomaten zeitlich befristet bestimmte Funktionen ausüben können. Dadurch würden breitere Erfahrungen eingebracht und die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt, und den Dienststellen des EDA kämen besondere Kompetenzen zugute. Umgekehrt fordert die Kommission das EDA auf, ihre Bediensteten dazu zu ermutigen, andere Funktionen in der Bundesverwaltung, in internationalen Organisationen oder in der Privatwirtschaft zu übernehmen.

Nach Meinung der Kommission müsste die heutige Zweiteilung zwischen diplomatischem und konsularischem Dienst überprüft und eine eventuelle Zusammenlegung der beiden Karrieren erwogen werden. Sie stellt eine zunehmende Verflechtung zwischen diplomatischen und konsularischen Aufgaben fest, so dass eine klare Trennung zwischen den beiden Tätigkeitsgebieten nicht mehr so wie früher möglich ist. Die Führung eines Generalkonsulats in einer grossen Wirtschaftsmetropole verlangt heute in der Tat genauso wichtige Fähigkeiten, wie sie für die Führung einer kleinen diplomatischen Vertretung erwartet werden.

Die Kommission hebt auch die geringe Anzahl von Frauen in Führungspositionen hervor. Nur sieben der insgesamt 93 Botschaften und 45 Generalkonsulate werden von einer Frau geleitet. Daher fordert die Kommission das Departement auf, sich vermehrt für den Zugang der Frauen zu Kaderposten einzusetzen und entsprechende Karrieremodelle zu schaffen.

Im EDA führt die Alterspyramide zu einem Stau auf den höheren hierarchischen Ebenen. Noch vor einigen Jahren konnte jeder diplomatische oder konsularische Bedienstete praktisch sicher sein, am Ende seiner Laufbahn Botschafter oder Generalkonsul zu werden. Das ist heute nicht mehr der Fall. Die GPK-N hat festgestellt, dass die Betroffenen über diese Situation sehr beunruhigt sind und Spannungen zwischen den Generationen entstehen. Man kann sich im Übrigen fragen, ob der Botschaftertitel wirklich die Krönung einer Laufbahn ist. Der Posten als Nummer zwei an einer grossen Botschaft ist tatsächlich oft anspruchsvoller als derjenige eines Missionschefs in einer kleinen Vertretung. Die Hierarchisierung der Posten im EDA ist ein wenig überflüssig geworden, und es braucht Änderungen. Dabei wäre es nach Meinung der Kommission wichtig, die Stellen gemäss ihrer tatsächlichen

Bedeutung neu zu bewerten und nicht bloss auf Prestigeüberlegungen zu bauen. Sie schlägt dem EDA auch vor, den Botschaftertitel nur für die Dauer der Ausübung der Funktion eines Missionschefs zu verleihen und die Praxis aufzugeben, wonach ein einmal zum Botschafter ernannter Diplomat diesen Titel während seiner ganzen Laufbahn beibehält. Für die Bediensteten, die nicht im Ausland eingesetzt sind, sollten zudem alle diplomatischen und konsularischen Titel abgeschafft werden. Heute zählt die Schweiz tatsächlich nicht weniger als 36 in der Bundesverwaltung tätige Botschafter, davon 16 ausserhalb des EDA. Nach Meinung der Kommission sollte überdies eine Ernennung zum Chef einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung nicht als Belohnung intuitu personae für eine tadellose Berufslaufbahn erfolgen, sondern vielmehr auf Grund der Anforderungen des Postens und der Qualifikationen der Kandidaten. Deshalb verlangt die GPK-N, dass die berufliche Tätigkeit der diplomatischen und konsularischen Bediensteten regelmässig einer Bilanz unterzogen wird, mit der sich deren berufliche Kompetenzen und ein all-fälliger Weiterbildungsbedarf ermitteln liessen.

Die Mitglieder der diplomatischen und konsularischen Karrieredienste unterstehen der so genannten Versetzungsdisziplin, womit sie ihren Einsatzort regelmässig wechseln müssen. Die Versetzungsdisziplin bringt grosse Einschränkungen mit sich. Der Attraktivität eines Auslandpostens stehen zahlreiche Nachteile gegenüber. Die Anzahl Länder, in denen unter schwierigen Bedingungen gearbeitet werden muss, erhöht sich von Jahr zu Jahr. Dazu kommen Probleme bei der Einschulung der Kinder und die praktische Unmöglichkeit für die Ehegatten und Lebenspartner der diplomatischen und konsularischen Bediensteten, im Ausland einer Berufstätigkeit nachzugehen. All diese Probleme schmälern mit der Zeit die Anziehungskraft der Karrieredienste.

Die Kommission bittet den Bundesrat, die Bemühungen des EDA um eine bessere Berücksichtigung der Probleme der Ehegatten und Lebenspartner bei den Versetzungen zu unterstützen. Sie schlägt dem EDA überdies vor, Versetzungen nur noch einmal pro Jahr vorzunehmen und die Betroffenen mindestens sechs Monate zum Voraus zu informieren. Die Kommission meint, die Vorhersehbarkeit der Transfers sei grundsätzlich zu verbessern, indem klare Regeln aufgestellt werden. Ferner sei eine grössere Ausgewogenheit zwischen Einsätzen an schwierigen (60 %) und weniger schwierigen Posten zu garantieren.

Die Kommission empfiehlt, die operationelle Verantwortung für Personalfragen ausserhalb des diplomatischen und des konsularischen Korps rekrutierten Fachkräften zu übertragen oder zumindest Bediensteten, die nicht mehr der Versetzungsdisziplin unterstehen. Die in diesem Zusammenhang erforderliche Kontinuität ist nach Ansicht der Kommission in der Tat nicht gewährleistet, wenn die Verantwortlichen alle vier Jahre wechseln, wie das heute der Fall ist.

Mit 151 Auslandvertretungen verfügt die Schweiz über ein ausgedehntes diplomatisches und konsularisches Netz. Im internationalen Vergleich ist sie bezüglich seines Umfangs mit den Niederlanden vergleichbar und rangiert hinter Frankreich, Grossbritannien, Deutschland und Italien, aber vor Belgien, den skandinavischen Ländern und Irland. Das Netz hat in den letzten zwölf Jahren bedeutende Veränderungen erfahren, vor allem wegen der Entstehung neuer Staaten infolge der

Auflösung des Ostblocks. Seit 1990 schloss die Schweiz 19 Botschaften und Berufskonsulate und 14 Honorarkonsulate, um das Netz den neuen geopolitischen Gegebenheiten anpassen zu können. Im selben Zeitraum wurden 14 diplomatische Vertretungen (davon 3 Verbindungsbüros), 3 Generalkonsulate, ein Konsulat und 63 Honorarkonsulate eröffnet.

Das diplomatische und konsularische Netz hat nach Meinung der Kommission heute bei gleich bleibenden Budgets seine maximale Ausdehnung erreicht. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die finanziellen Mittel und das Personal in den letzten zwölf Jahren stabil geblieben sind, obwohl die Aufgaben komplizierter wurden und die geopolitischen Veränderungen beträchtlich waren. Bisher war es dank administrativen und technischen Massnahmen möglich, die Auswirkungen dieser Entwicklung aufzufangen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die meisten schweizerischen Auslandsvertretungen eher klein sind: Etwa neun von zehn diplomatischen Vertretungen zählen weniger als drei Diplomaten. Nach Ansicht der Kommission ist es offensichtlich, dass heute gewisse Vertretungen nicht die nötige kritische Grösse haben und sich an der Grenze der Funktionsfähigkeit befinden. Es wäre ihrer Meinung nach vorteilhafter, die entsprechenden Mittel in grössere Vertretungen zu stecken und kleinere Posten zu schliessen. Das der Aussenpolitik zugrundeliegende Universalitätsprinzip verpflichtet die Schweiz, in der Tat nicht, überall in der Welt präsent sein zu müssen. Die Kommission empfiehlt deshalb dem Bundesrat, für die Aussenpolitik klare geografische Prioritäten zu setzen und die Staaten und Regionen zu bezeichnen, in denen die Ressourcen konzentriert werden sollen. Sie schlägt ausserdem vor, Wanderbotschafter zu ernennen, die von Bern aus Ländergruppen abdecken könnten, mit denen die Schweiz wenige Kontakte hat.

Aus der Inspektion der GPK-N geht hervor, dass die Schweiz im internationalen Vergleich beträchtliche konsularische Dienstleistungen erbringt. Einige davon, zum Beispiel die obligatorische Meldepflicht, sind heute nicht mehr gerechtfertigt, vor allem für die in der EU wohnhaften Schweizer. Die Kommission fordert den Bundesrat auf, eine Verzichtsplanning für die den Schweizern im Ausland angebotenen Dienstleistungen zu erstellen. Sie verlangt auch eine stärkere Konzentration der konsularischen Mittel in den europäischen Ländern.

Die GPK-N hat festgestellt, dass die Zusammenarbeit mit anderen im Ausland tätigen Departementen verbessert und entsprechende Synergien genutzt werden können. In gewissen Ländern entstehen durch die Vielzahl der Aussendienste des Bundes manchmal Doppelspurigkeiten, die der Einheit und Kohärenz der Aussenpolitik der Schweiz abträglich sind. Die Kommission verlangt daher, die Missionschefs mit einem umfassenden Weisungsrecht gegenüber allen Bundesbediensteten in jenen Ländern, in denen sie akkreditiert sind, auszustatten.

Schliesslich hat die Inspektion der GPK-N Koordinationsprobleme zwischen den diplomatischen und konsularischen Vertretungen einerseits und den Dienststellen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) andererseits ausgemacht, obwohl sie zum gleichen Departement gehören. Die Kommission fordert das EDA auf, in ihren Niederlassungen im Ausland die Synergien zwischen den

Vertretungen und den Strukturen der DEZA besser zu nutzen. Auch sollte die Arbeit der DEZA vermehrt in die Tätigkeit der Vertretungen eingebunden werden.

Fazit: Nach dem Dafürhalten der Kommission ist der diplomatische und konsularische Apparat einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Der vorliegende Bericht gibt einige Hinweise für eine nicht nur mögliche, sondern auch notwendige Reform.

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In den letzten fünfzehn Jahren erfuhr das Umfeld der internationalen Beziehungen einen grundlegenden Wandel. Der Fall der Berliner Mauer setzte der Bipolarität der Welt ein Ende. Geografische und funktionale Abgrenzungen fielen nach und nach zugunsten regionaler oder globaler Kooperationsstrukturen. Die Globalisierung förderte die Vernetzung der Wirtschaft in multilateralen Organisationen. Neue Akteure begannen, die Interessen der Zivilgesellschaft zu vertreten. Die Medien übten einen immer grösseren Einfluss auf die Meinungsbildung aus. Infolge der Entwicklung neuer Technologien wurden jederzeit und überall eine Menge Informationen verfügbar.

Auch für die Aussenpolitik änderten sich die Rahmenbedingungen. Die Grenzen zur Innenpolitik verschwammen zusehends. Eine immer grössere Zahl sektorieller Politiken (Wirtschafts-, Sicherheits- und Umweltpolitik, europäische Integration, Entwicklungszusammenarbeit, Migrations- und Kulturpolitik usw.) wirken sich heute vermehrt auf internationaler Ebene aus und werden umgekehrt durch internationale Entwicklungen beeinflusst. Angesichts der zunehmenden Komplexität und Verflechtung von Problemen sind heute Bedienstete aus allen Departementen gefordert.

Infolge dieser Entwicklungen wurde das Monopol des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bei der Gestaltung der Aussenpolitik ausgehöhlt. Es wird durch die anderen Departemente, aber auch durch die Kantone und das Parlament immer stärker konkurrenziert, ganz abgesehen von den Bundesräten, die dank moderner Kommunikationsmittel häufiger direkte Kontakte mit ihren ausländischen Amtskollegen pflegen. Die Diplomaten sind somit nicht mehr die einzigen Vermittler zwischen der Schweiz und dem Ausland.

Im konsularischen Bereich ist ebenfalls ein deutlicher Wandel festzustellen. Die Anmeldungen von Schweizern bei unseren Auslandvertretungen nahmen innerhalb von zwanzig Jahren um fast 70 Prozent zu. Die Schweizer reisen immer öfter und beanspruchen die Dienstleistungen dieser Vertretungen regelmässig. Entsprechend wird immer öfter konsularischer Schutz angefordert (Todesfälle, Unfälle, Gefängnis, Entführungen usw.), wobei es immer mehr um komplizierte und schwierige Fälle geht. Schliesslich begeben sich immer mehr Leute ferienhalber oder geschäftlich in die Schweiz, was eine Vervielfachung der Visagesuche zur Folge hat.

Alle diese Entwicklungen haben die Arbeit der Vertretungen und der diplomatischen und konsularischen Bediensteten im Ausland substanziell verändert.

Der Wandel betrifft jedoch nicht nur die Aussenpolitik. Auch Veränderungen in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt wecken neue Ansprüche der Bediensteten im Ausland. Die traditionellen Grundsätze, auf denen die diplomatische und die konsularische Karriere beruhen, nämlich Respekt der Hierarchie, Anciennität und Diensttreue, weichen Werten wie Leistung, Kompetenzen, Chancengleichheit und Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft. Die Bediensteten messen der Zufriedenheit am Arbeitsplatz und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben

(«work-life balance») immer mehr Bedeutung bei. Auf die Dauer werden die Aussicht einer Karriere und die Möglichkeit, im Ausland zu arbeiten, wahrscheinlich nicht mehr genügen, um das Personal zu motivieren und die bestqualifizierten Leute zu anziehen.

Wie geht das EDA mit diesem Wandel um? Benötigt die Schweiz noch einen klassischen diplomatischen Apparat? Wozu sind die konsularischen Bediensteten noch gut? Entspricht das System für die Auswahl und Beförderung des EDA-Personals den Bedürfnissen unserer Aussenpolitik und der Schweizer im Ausland? Benötigt der Bund ein diplomatisches und konsularisches Korps, dessen Mitglieder alle vier Jahre auf einen anderen Posten versetzt werden? Welches sind die Aufgaben unserer Vertretungen und wie werden sie erfüllt? Wird das Netz unserer Vertretungen den politischen Ambitionen der Schweiz gerecht?

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) versuchte, auf diese und viele andere Fragen Antworten zu finden. Dabei ging sie von der Feststellung aus, dass sich das Parlament, bis auf die grossen aussenpolitischen Debatten, kaum für die Strukturen und das Personal interessiert, die mit der Umsetzung der schweizerischen Aussenpolitik betraut sind. Mit Ausnahme einiger parlamentarischer Vorstösse zu bestimmten Themen¹ wurde nie der Versuch unternommen, den diplomatischen und konsularischen Apparat systematisch zu durchleuchten.

Um diese Lücke zu schliessen, gab die GPK-N einer Arbeitsgruppe den Auftrag, die Personalpolitik in den Karrierediensten des EDA und die Organisation des Aussendienstes systematisch zu untersuchen.

1.2 Auftrag und Ziele der Inspektion

Die Arbeitsgruppe wurde von Nationalrat Alexander Tschäppät (Präsident) geleitet und war wie folgt zusammengesetzt: Nationalräte Jakob Freund, Jean-Paul Glasson, Claude Janiak, Otto Laubacher, Hubert Lauper, Heinrich Estermann (im Dezember 2001 durch Odilo Schmid ersetzt), Walter Schmied, Jean-Jacques Schwaab, Pierre Tillmanns, René Vaudroz und Christian Waber. Im Hinblick auf die Koordination mit der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) hatten auch die Ständeräte Filippo Lombardi und Franz Wicki mit gleichen Rechten Einsitz.

¹ Siehe insbesondere die folgenden Vorstösse: 01.3365 – Interpellation. Diplomatie im IT- und E-Zeitalter; 01.1097 – Einfache Anfrage. Diplomatische und konsularische Vertretungen der Schweiz. Zugang für Behinderte; 00.3515 – Interpellation. Bundesfeiernlässe im Ausland; 00.3474 – Interpellation. Optimale Wirkung der Auslandsvertretungen der Schweiz; 00.1058 – Einfache Anfrage. Schweizer Konsulate. Hilfeleistungen an in Not geratene Schweizer Touristen; 00.1131 – Kunstverständnis von Botschafter Borer; 00.5185 – Fragestunde. Frage. Das Theater um Botschafter Borer; 98.1053 – Einfache Anfrage. Schweizer Konsulat in Besançon. Schliessung; 98.1033 – Einfache Anfrage. Schliessung des Konsulates in Besançon. Konsequenzen für das Ansehen der Schweiz; 98.3019 – Interpellation. Algerien. Politische Lage und Wiedereröffnung der Schweizer Botschaft; 97.3489 – Postulat. Kulturattachés in den Schweizer Missionen im Ausland; 97.3354 – Interpellation. Stellenwert der baltischen Staaten in der Osteuropapolitik der Schweiz; 97.1002 – Einfache Anfrage. Schliessung des Schweizer Konsulates in Mülhausen; 96.1025 – Einfache Anfrage. Schliessung von Schweizer Vertretungen im Ausland.

Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich auf zwei thematische Achsen:

Thema 1: Diplomatisches und konsularisches Personal

In diesem Rahmen galt es einerseits, die Grundsätze und Modalitäten für die Rekrutierung, den Einsatz und die Führung des diplomatischen und konsularischen Personals zu prüfen und andererseits abzuschätzen, ob das Karrieresystem noch zweckmässig und zeitgemäss ist.

Thema 2: Aussendienst des EDA

Hier sollte die Kohärenz des Vertretungsnetzes der Schweiz in der Welt untersucht werden. Ausserdem waren die Arbeitsweise der Vertretungen und die Opportunität der Organisationsstrukturen zu beurteilen.

Im vorliegenden Bericht werden in gewissen Punkten Überlegungen weiterverfolgt, die bereits 1998 von einer Arbeitsgruppe des EDA unter der Leitung des ehemaligen Chefs der Politischen Direktion, Herrn Jean-Marc Boulgaris, angestellt wurden. Die Schlussfolgerungen aus jenen Arbeiten wurden im Bericht «Rolle des/der schweizerischen Diplomaten/Diplomatin zu Beginn des 21. Jahrhunderts» veröffentlicht.

Die Inspektion durch die GPK-N sollte allerdings weiterführen als der Boulgaris-Bericht und gewisse Aspekte angehen, die seinerzeit nicht berücksichtigt wurden, wie etwa die Organisation der Personalpolitik und die Struktur des diplomatischen und konsularischen Netzes.

Die Arbeiten der GPK-N beruhen auf einem doppelten Ansatz. Erstens geht es darum, aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Kontrolle (Art. 169 BV; Art. 47^{quater} GVG²) einen Teil der Führung des EDA zu analysieren. Zweitens will die GPK-N durch Information dazu beitragen, dass die Rolle unseres Personals in der Schweiz und im Ausland besser (an)erkannt wird. Die Meinung, bei der Aussenpolitik handle es sich um einen besonderen, für die meisten unzugänglichen Bereich, ist in der Tat noch zu weit verbreitet. Der vorliegende Bericht soll das Gegenteil beweisen.

1.3 Grenzen

Die Arbeitsgruppe beschloss, ihre Untersuchung auf das Karrierepersonal des EDA zu beschränken, d.h. auf die Bediensteten des diplomatischen und des konsularischen Korps und – weil diese Laufbahn in Auflösung begriffen ist – weniger vertieft auf das Personal des Sekretariats- und Fachdienstes zu legen.

Anfänglich wollte die Arbeitsgruppe sich ausschliesslich mit den Bediensteten des diplomatischen Korps beschäftigen. Im Verlauf ihrer Arbeiten stellte sie aber fest, dass gewisse Probleme im Zusammenhang mit der konsularischen Karriere ebenfalls untersucht werden sollten.

Die Bediensteten anderer Departemente, die in den Strukturen des EDA arbeiten, wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Es handelt sich vor allem um die

² Bundesgesetz vom 23.3.1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG), SR 171.11.

Verteidigungsattachés des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), die Wirtschaftsattachés des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), die Wissenschafts- und Technologieattachés des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), die Verbindungs-offiziere und Migrationsspezialisten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) sowie um die Finanzattachés des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Weiter wurden aus dem Untersuchungsbereich die Angestellten internationaler Organisationen³ sowie das an friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten beteiligte schweizerische Personal⁴ ausgeschlossen. All diese Personen gehören nicht zum Karrierepersonal und sind daher dem Einflussbereich des EDA weitgehend entzogen. Sie werden im Bericht lediglich erwähnt, um gewisse Besonderheiten der Karrieredienste zu veranschaulichen.

Die Inspektion wurde teilweise durch das Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes (BPG)⁵ und der zahlreichen Ausführungserlasse am 1. Januar 2002 erschwert. Zudem wurde das Personalwesen des EDA auf den 1. Juni 2002 teilweise reorganisiert und der neuen Direktion für Ressourcen und Aussennetz zugewiesen⁶. Die Politik hinsichtlich Karrierepersonal wird zwar durch alle diese neuen Änderungen nicht grundlegend verändert, aber die Auswirkungen sind noch schwer zu beurteilen. Die Aussagen der Arbeitsgruppe beziehen sich daher vorwiegend auf die alten Regelungen und Strukturen. Wir werden jedoch nach Möglichkeit die Innovationen erwähnen.

Um den Aussendienst beurteilen zu können, begab sich die Arbeitsgruppe mehrmals ins Ausland (s. Ziff. 1.4 unten). Das Ziel war nicht, die Arbeit eines bestimmten Missionschefs zu beurteilen oder die Frage zu prüfen, ob in den besuchten Ländern eine Botschaft nötig ist. Die Arbeitsgruppe wollte sich ein Gesamtbild der Funktionsweise der Auslandvertretungen machen und die konkreten Probleme eruieren, mit denen sie konfrontiert sind. Es gibt in der Tat Unterschiede: Eine Botschaft in einem EU-Land lässt sich nicht mit einem Generalkonsulat in Lateinamerika oder einem Koordinationsbüro für Entwicklungszusammenarbeit in Afrika vergleichen. Auch wenn der Bericht daher Aussagen mit zahlreichen Beispielen illustriert, beruhen die entsprechenden Feststellungen grundsätzlich auf einer Gesamtsicht.

1.4 Vorgehen und Organisation der Arbeiten

Die Arbeitsgruppe begann im August 2000 mit ihrer Arbeit und hielt fünfzehn Sitzungen ab. 37 Personen wurden in Bern und Lugano angehört⁷, darunter Vertreter aller hierarchischen Stufen des EDA, inklusive Staats- und Generalsekretär. Ein Gedankenaustausch fand auch mit ehemaligen Diplomaten sowie mit Journalisten und mit dem Leiter des Nationalen Forschungsprogramms «Grundlagen und Mög-

³ Art. 88 der Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV), SR 172.220.111.3.

⁴ Verordnung vom 24.4.1996 über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten (SR 172.221.104.4).

⁵ Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (BPG); SR 172.220.1.

⁶ Änderung vom 10.4.2002 des Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA), AS 2002 1155.

⁷ Liste der angehört Personen siehe Anhang 1.

lichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik» (NFP 42) statt. Zudem traf die Gruppe die Verantwortlichen von vier multinationalen Konzernen, um ihre Personalführung der expatriierten Mitarbeitenden kennen zu lernen und auf diese Weise Vergleichsmöglichkeiten zu erhalten. Ferner wurden mit Vertretern von Personalverbänden, Mitgliedern des Vereins der Ehegatten der versetzbaren Beamten des EDA (VEEDA) sowie mit der Beauftragten für Chancengleichheit des Departements Gespräche geführt.

Ein Mitglied der Arbeitsgruppe und der Sekretär nahmen an einer Sitzung der Beförderungskommission I teil, die für die Beförderungen des diplomatischen Personals zuständig ist.

Zusätzlich zu den Anhörungen verarbeitete die Gruppe eine umfangreiche Dokumentation und studierte die Rechtsgrundlagen und Bestimmungen, welche die Tätigkeit des EDA regeln. Sie ersuchte dieses zudem um einen Bericht über das Netz der Auslandsvertretungen und deren Modifikationen im letzten Jahrzehnt.

Ausserdem bat die Arbeitsgruppe das Departement, Auskünfte über die Personalpolitik in den Aussenministerien anderer europäischer Länder einzuholen. Sie wollte die Situation in Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Norwegen und den Niederlanden kennen.

Auch Informationen Dritter über Verwicklungen von Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Korps in finanzielle und andere Unregelmässigkeiten wurden in die Untersuchung einbezogen. Die Arbeitsgruppe ging insbesondere Fragen im Zusammenhang mit Repräsentationsentschädigungen und der Zollbehandlung bei Versetzungen von versetzbaren Angestellten des EDA nach. Es gab Anzeichen dafür, dass gewisse Angestellte ihre Versetzung ins Ausland oder ihre Rückkehr in die Schweiz dazu benützten, in ihrem Hausrat auch Waren (alkoholische Getränke, Schmuck, Kunst- und Sammelgegenstände usw.) zollfrei mitzuführen, die sie am neuen Einsatzort oder in der Schweiz zu verkaufen oder zu verschenken gedachten. Die Informationen über finanzielle Unregelmässigkeiten wurden an die Finanzdelegation weitergeleitet, die sie teilweise bestätigt hat. Die Finanzdelegation hat indes auch festgestellt, dass es sich um Einzelfälle handelte; diese sind inzwischen geregelt worden. Die Informationen zur Zollbehandlung hat die Arbeitsgruppe der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) zukommen lassen, die davon keine Kenntnis hatte. Die EZV hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass «die Zollbehandlung (gegenüber dem Personal des EDA) in hohem Masse auf Vertrauen basiert» und «Warenkontrollen nur bei begründetem Verdacht durchgeführt werden». Die Arbeitsgruppe hat die zuständigen Stellen in der Zollverwaltung und im EDA aufgefordert, diesem Problem vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken. In einem anderen Fall hat sie den Vorsteher des EDA darauf hingewiesen, der daraufhin eine administrative Untersuchung angeordnet hat. Deren Ergebnisse zeigen in der Folge, dass die Vorwürfe sich nicht erhärten liessen.

Um sich ein genaues und konkretes Bild über die Funktionsweise unserer diplomatischen Aussenstellen zu machen, statteten Delegationen der Arbeitsgruppe vier schweizerischen Vertretungen im Ausland einen Besuch ab. Es ging darum, die Arbeits- und Lebensbedingungen abzuklären, unter denen das Karrierepersonal seine Aufgaben erfüllt. Diese Besuche erfolgten zwischen September 2001 und Januar 2002.

Sie führten nach Paris, Moskau, New Delhi und Dakar. Diese Posten wurden als repräsentativ für die Gesamtheit der Auslandvertretungen betrachtet, und zwar sowohl bezüglich Grösse und Tätigkeitsbereich als auch hinsichtlich der Lebensbedingungen (s. Tabelle 1):

Tabelle 1

Profil der besuchten Vertretungen

Ort	Profil/Besonderheiten
Paris (Frankreich)	<ul style="list-style-type: none"> – Grosse Botschaft – 1 Delegation bei der UNESCO, 1 Delegation bei der OECD, 1 Vertreter beim Ständigen Rat der Frankophonie (4 Botschafter) – 1 Verteidigungsattaché – Bi- und multilaterale Aspekte – Grösste Schweizer Kolonie (> 150 000 Auslandschweizer [Stand 2001]) – Normale Lebensbedingungen (Lebensqualitätsindex: 97 Punkte auf 100 [Stand 2001])
Moskau (Russland)	<ul style="list-style-type: none"> – Grosse Botschaft – Koordinationsbüro DEZA/seco – 1 Verteidigungsattaché – Mehrfache Akkreditierungen (Kasachstan, Turkmenistan) – Bereits vom diplomatischen Inspektorat besucht (1998) – Sehr schwierige Lebensbedingungen (Lebensqualitätsindex: 56 Punkte auf 100 [Stand 2001])
New Delhi (Indien)	<ul style="list-style-type: none"> – Mittलगrosse Botschaft – Mehrfache Akkreditierungen (Bhutan, Nepal, Bangladesh) – Schwerpunktland der DEZA mit einem Koordinationsbüro – Bereits vom diplomatischen Inspektorat besucht (1998) – Sehr schwierige Lebensbedingungen (Lebensqualitätsindex: 49 Punkte auf 100 [Stand 2001])
Dakar (Senegal)	<ul style="list-style-type: none"> – Kleine Botschaft (1 Diplomatin) – Frau als Missionschef – Mehrfache Akkreditierungen (Gambia, Mali, Guinea-Bissau, Kapverden) – Koordinationsbüro der DEZA in Mali – Sehr schwierige Lebensbedingungen (Lebensqualitätsindex: 59 Punkte auf 100 [Stand 2001])

Die Parlamentarier unterhielten sich mit dem schweizerischen Botschaftspersonal und mit lokalen Angestellten. Ausserdem fanden Gespräche mit Mitarbeitern der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit statt (Russland, Indien, Senegal), mit Wirtschaftsvertretern, Journalisten und Mitgliedern der Schweizer Kolonien. Die

Delegationen befragten überdies die Familien der Bediensteten zu den familiären und persönlichen Problemen, die mit einer Versetzung ins Ausland verbunden sind. In Senegal hatten die Parlamentarier Gelegenheit zu einer ausführlichen Unterredung mit dem Botschafter der Niederlande. In Indien kamen Kontakte mit den Botschaftern Deutschlands, Österreichs, Frankreichs, Italiens, Finnlands und Schwedens zustande.

Ein Mitglied der Arbeitsgruppe besuchte das schweizerische Generalkonsulat in Lyon (Frankreich).

Auf Grund all dieser Informationen erarbeitete die Gruppe einen Bericht, der dem Vorsteher des EDA, Herrn Bundesrat Joseph Deiss, zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Ein Gespräch mit ihm fand am 8. Juli 2002 statt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen wurden über den Stand der Arbeiten regelmässig auf dem Laufenden gehalten. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurde der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats am 22. August 2002 unterbreitet. Diese genehmigte ihn einstimmig und hiess alle Schlussfolgerungen gut. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats nahm den Bericht am 28. August 2002 zur Kenntnis.

Bei dieser Gelegenheit dankt die Arbeitsgruppe allen Betroffenen für ihre Verfügbarkeit und ihre Mitwirkung im ganzen Verlauf der Untersuchung. Eine besondere Anerkennung verdienen die Ehegatten, Partner und Kinder der Bediensteten im Ausland, die unter oft schwierigen Bedingungen zum Wohle der Schweiz auf Vieles verzichten.

Schliesslich möchte die Arbeitsgruppe die Freimütigkeit hervorheben, mit der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des EDA bei den Anhörungen und Besuchen im Ausland ihre Meinung kundtaten. Ihre Mitglieder schätzten die offenen Gespräche sehr, umso mehr als das EDA den Ruf eines Departements hat, in dem Wohlerzogenheit und Höflichkeit vielfach als Schutzschild gegen die Neugier der Parlamentarier dienen.

2 Diplomatisches und konsularisches Personal

2.1 Allgemeines

Das EDA zählt ungefähr 2500 Bedienstete, wovon etwa die Hälfte zum so genannten versetzbaren Personal gehört, d.h. zu den Personen, die in die schweizerischen Aussenvertretungen abgeordnet werden können.

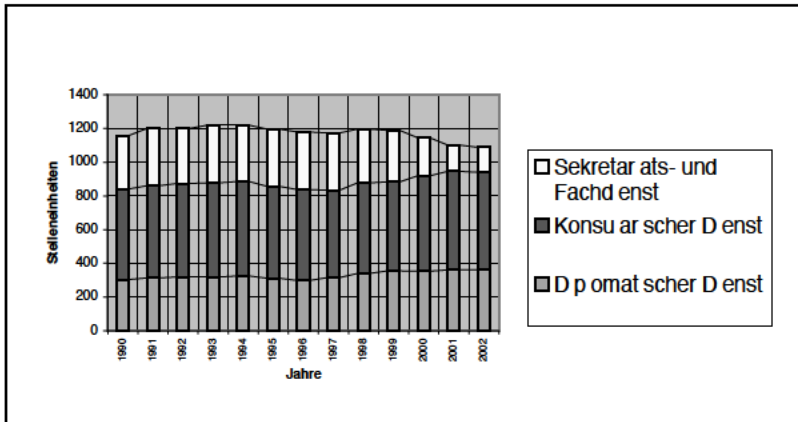
Beim versetzbaren Personal unterscheidet man mehrere Dienste:

- diplomatischer Dienst (März 2002: 363 Stellen)
- konsularischer Dienst (579 Stellen)
- Sekretariats- und Fachdienst (147 Stellen)

Der Bestand an versetzbaren Bediensteten entspricht heute insgesamt rund 1100 Stellen. Er ist in den letzten zwölf Jahren, trotz Eröffnung neuer Vertretungen nach der Auflösung der UdSSR und Jugoslawiens, stabil geblieben.

Abbildung 1

Entwicklung des Bestands an versetzbarem Personal (1990–2002)



Neben dem versetzbarem Personal gibt es Verwaltungsbedienstete, die ausschliesslich in den allgemeinen Diensten in der Schweiz arbeiten (529 Stellen). Das übrige Personal umfasst im Ausland nach lokalem Recht eingestellte Mitarbeitende (754 Stellen).

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) verfügt zusätzlich über rund 300 Bedienstete, von denen ein Drittel in den diversen Kooperationsbüros im Ausland beschäftigt ist.

2.2 Auswahl und Rekrutierung

Mit wenigen Ausnahmen ist die Zulassung zum Sekretariats- und Fachdienst an einen Zulassungswettbewerb (Concours) geknüpft, mit dem die Eignung der Kandidaten für die verschiedenen Dienste geprüft wird. Es gibt einen besonderen Concours für jeden Dienst.

Ohne auf organisatorische Einzelheiten einzugehen, verdienen es einige Eckdaten zu den diplomatischen und konsularischen Wettbewerben, erwähnt zu werden.

Das EDA rekrutiert jedes Jahr durchschnittlich 15 bis 20 Diplomaten und 15 bis 20 Mitarbeitende für den konsularischen Dienst. Die Kandidaten müssen grundsätzlich Schweizerbürger sein (Art. 23 Abs. 1 Bst. c BPV)⁸. Teilnehmer am Wettbewerb für die diplomatische Laufbahn müssen über ein Hochschuldiplom verfügen und weniger als 30 Jahre alt sein. Für die konsularische Laufbahn werden ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis im kaufmännischen oder administrativen Bereich, ein Maturitätszeugnis oder eine gleichwertige Ausbildung sowie Berufserfahrung verlangt.

⁸ Für Doppelbürger kann das EDA Ausnahmen vorsehen, wenn die Betroffenen aus rechtlichen Gründen nicht auf die andere Staatsangehörigkeit verzichten können (Art. 24 Abs. 2 BPV; Art. 8 Vollzugsreglement D).

Die Zulassungswettbewerbe umfassen mehrere Selektionsrunden, abwechselnd mit schriftlichen und mündlichen Prüfungen. Geleitet werden sie von den Zulassungskommissionen, die aus Bediensteten des EDA, hohen Beamten der Bundesverwaltung zusammengesetzt sind. Für den diplomatischen Zulassungswettbewerb wird die Kommission auch durch Personen ausserhalb der Bundesverwaltung ergänzt (Parlamentarier, Vertreter der Privatwirtschaft und der Kultur sowie Hochschulprofessoren). Die Kandidaten mit den besten Resultaten werden zu einem Praktikum («Stage») zugelassen. Bei den Zulassungswettbewerben wird in den Jahren 1996–2002 für die diplomatische Karriere eine durchschnittliche Erfolgsquote von ca. 18 Prozent und für den konsularischen Dienst eine Quote von rund 36 Prozent verzeichnet (s. Tabellen 2 und 3).

Tabelle 2

Diplomatischer Zulassungswettbewerb (1996–2002)

	Teilnehmer am Wettbewerb	Kandidaten zum Praktikum zugelassen	Aufnahmequote	Rücktrittquote
1995/1996	104	24	23 %	0 % oder unbedeutend, je nach Jahren
1996/1997	92	15	16 %	
1997/1998	95	18	19 %	
1998/1999	76	15	20 %	
1999/2000	114	15	13 %	
2000/2001	89	20	22 %	
2001/2002	96	14	15 %	
	666	121	18 %	

Tabelle 3

Konsularischer Zulassungswettbewerb (1996–2002)

	Teilnehmer am Wettbewerb	Kandidaten zum Praktikum zugelassen	Aufnahmequote	Rücktrittquote
1996	63	22	35 %	0 %
1997	59	20	34 %	0 %
1998	67	11	16 %	24 %
1999 I	25	15	60 %	0 %
1999 II	37	12	32 %	33 %
2000	36	19	53 %	16 %
2001	40	20*	50 %	17 %
2002	Keine Rekrutierung	–	–	–
	327	119	36 %	

* 10 Personen sind für das Anfangs 2002 beginnende Praktikum vorgesehen und 10 weitere Personen für das Praktikum 2003

Der diplomatische Stage dauert zwei Jahre und das konsularische Praktikum 18 Monate. Sie werden zum Teil in der Bundesverwaltung, danach in einer schweizerischen Auslandsvertretung absolviert. Dabei sollen die Praktikanten die Funktionsweise der Verwaltung kennen lernen und sich mit den Aufgaben und der Arbeitsatmosphäre in einer Aussenstelle vertraut machen können. Sie werden vom EDA entlohnt. Der Lohn entspricht im diplomatischen Dienst höchstens der 20. Klasse (maximal 105 000 Fr. pro Jahr), im konsularischen Dienst höchstens der 10. Klasse (maximal 71 000 Fr. pro Jahr)⁹. Am Ende ihrer Ausbildung werden die Praktikanten in der Regel nach einer Schlussprüfung zu Bediensteten des EDA ernannt.

Es können auch Personen in die Karrieredienste aufgenommen werden, die an keinem Wettbewerb teilgenommen haben (Quereinsteiger)¹⁰, aber nur «in besonders begründeten Fällen» und «zur Gewinnung hervorragender Arbeitskräfte mit Spezialkenntnissen»¹¹. Solche Fälle sind denn auch äusserst rar. In den letzten Jahren wurden nur drei Botschafterposten mit Personen besetzt, die den Zulassungswettbewerb nicht bestritten hatten.¹² Auf den unteren Verantwortlichkeitsstufen weiss die Kommission von zwei Fällen im diplomatischen Korps¹³ und von keinem einzigen im konsularischen Korps. Diese Bediensteten bleiben in der Regel eine Zeit lang im EDA, haben jedoch nicht die Absicht, dort Karriere zu machen.

Die Kommission hat zum Prinzip des Zulassungswettbewerbs mit anschliessendem Praktikum keine besonderen inhaltlichen Bemerkungen zu machen. Sein Vorteil ist, dass die Kandidaten über eine längere Zeit hinweg beurteilt werden, so dass Einstellungsentscheide auf einer soliden Grundlage gefällt werden können. Es ist zweifelsohne ein finanziell und administrativ schwerfälliges Instrument¹⁴. Dieser Aufwand ist jedoch gerechtfertigt, zumal die Bediensteten mit einigen wenigen Ausnahmen während ihres ganzen Berufslebens beim selben Arbeitgeber verbleiben.

Was das Formelle anbelangt, sind die Meinungen geteilt. Die Einen sind der Ansicht, das Wettbewerbsystem sei zu sehr auf Schulwissen ausgerichtet und erlaube es daher nicht, die Fähigkeiten und das berufliche Können der Kandidaten zu beurteilen. Andere finden im Gegensatz dazu, es erlaube eine erste Selektion, und das Praktikum ermögliche dann eine Beurteilung der beruflichen und persönlichen

⁹ Art. 36 BPV

¹⁰ Im französischen Text Definition von Quereinsteiger.

¹¹ Art. 42 des Vollzugsreglements II vom 6.4.1976 über die Zulassung zu den Diensten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (VR II, Zulassungsreglement).

¹² Es handelte sich um die Posten des Missionschefs in Beijing (1995–1999) und Washington (1997–2001) sowie um den Posten des ständigen Vertreters der Schweiz beim Europarat in Strassburg (1995–1996).

¹³ Es handelt sich um den ersten Mitarbeiter der Botschaft in New Delhi sowie um einen Botschaftsrat in London.

¹⁴ Die Organisation eines diplomatischen Zulassungswettbewerbs kostet im Durchschnitt 120 000 Fr. Darin inbegriffen sind eine Tagesentschädigung für die Kommissionsmitglieder, Entschädigungen für externe Experten (Vertrauenspsychologen, Rekrutierungsberater usw.). Dazu kommen Reiseentschädigungen für die Kandidaten sowie die Kosten für die Ausschreibung des Wettbewerbs in der Presse. Die durchschnittlichen Kosten für einen konsularischen Zulassungswettbewerb belaufen sich auf 75 000 Fr. Dabei handelt es sich um die effektiven Kosten. Andere Auslagen (Benützung der Lokalitäten, Arbeitszeit des Personals der Verwaltung, Material usw.) werden buchhalterisch nicht gesondert erfasst.

Fähigkeiten der Anwärter. Vor- und Nachteile halten sich somit die Waage und es scheinen sich im Augenblick keine Änderungen aufzudrängen.

Obwohl der Wettbewerb als Rekrutierungsmittel für das versetzbare Personal eine gute Lösung ist, sollte er nach Auffassung der Kommission nicht die einzige Einstiegsmöglichkeit in die Karrieredienste sein. Die strengen Zulassungsbedingungen des aktuellen Systems, u.a. in Bezug auf Alter verschiessenen Personen mit atypischem Profil oder besonderen Kompetenzen den Zugang zum diplomatischen und konsularischen Korps. Die Kommission ist überzeugt, dass es von Vorteil wäre, wenn das Auswahlverfahren gelockert würde und auch Persönlichkeiten berücksichtigt werden könnten, die vielleicht nicht alle Zulassungsbedingungen bezüglich Alter und Diplomen erfüllen, dafür aber vielfältige Erfahrungen und berufliche Qualifikationen¹⁵ mitbringen. In den Regelungen sind Ausnahmen denn auch vorgesehen, in der Praxis werden sie aber zu selten angewandt, um von einer Praxis zu sprechen.

Die Kommission befürwortet ein System, das neben dem Wettbewerb auch externe Rekrutierungen ermöglicht. Es wäre zum Beispiel denkbar, eine gewisse Anzahl Stellen im Auswärtigen Dienst öffentlich auszuschreiben und dadurch für Personen zu öffnen, die nicht zum diplomatischen oder konsularischen Korps gehören, jedoch besondere Kompetenzen oder ein interessantes Berufsprofil haben oder über einschlägige Auslandsfahrung verfügen (IKRK-Delegierte, Unternehmenskader, Mitglieder von NGOs usw.). Bei der Beurteilung solcher Kandidaten müssten natürlich die erforderliche Professionalität und Transparenz gewährleistet sein. Um Nepotismus¹⁶ auszuschliessen, würden am besten die Zulassungskommissionen mit dieser Aufgabe betraut. Ihre Stellungnahme wäre an den Departementsvorsteher zu richten.

Mit der vorgeschlagenen Ausweitung des Rekrutierungsverfahrens könnte auch den unmittelbaren Bedürfnissen des Departements in quantitativer und qualitativer Hinsicht entsprochen werden. Der grösste Nachteil des Wettbewerbsystems liegt in seiner Unschärfe. Es ist schwierig, die Anforderungen klar festzulegen, denn es geht um die Besetzung verschiedenartiger Posten, die sich überdies im Laufe der Zeit wandeln. Wer kann voraussagen, welchem Anforderungsprofil Diplomaten und Konsule in dreissig bis vierzig Jahren genügen müssen? Mangels prospektiver Analysen der Aufgaben und Bedürfnisse ist das EDA dazu verdammt, «auf Sicht» und anhand hypothetischer Profile zu rekrutieren. Quantitativ gesehen ist das Wettbewerbsverfahren ziemlich starr. Die jedes Jahr erfolgende Einstellung einer mehr oder

¹⁵ Hier ist zu bemerken, dass gewisse Länder keine Altersgrenze für die Zulassung zu Karrierediensten gesetzt oder sie nachträglich abgeschafft haben. Dies ist in Belgien, England, Deutschland, den Niederlanden, Österreich (vorher Altersgrenze von 40 Jahren) und Irland der Fall. In den Vereinigten Staaten steht der Wettbewerb allen Personen zwischen 21 und 55 Jahren offen. Die erfolgreichen Kandidaten haben durchschnittlich bereits eine sechsjährige Berufserfahrung in einem anderen Bereich. Im Jahre 2000 waren es drei Professoren, ein Richter, zwei Anwälte, fünf Finanzspezialisten, ein Umweltperte, zwei Mitglieder von NGOs, ein Psychotherapeut, ein Musiker und ein Sozialarbeiter (erwähnt von CYPEL, S. in «La disparition de la Coopé», zweiter Teil der Umfrage «A quoi sert le Quai d'Orsay?», in *Le Monde* vom 26.4.2001, S. 13).

¹⁶ So dient zum Beispiel ein Drittel der 164 Missionen der Vereinigten Staaten als Gefälligkeitsposten, insbesondere als Belohnung für Spenden im Präsidentenwahlkampf. In der Ausgabe vom 18.3.2001 berichtete die *New York Times*, dass es für 49 Posten, vor allem in Europa und auf den Karibischen Inseln, 1700 Bewerber gab. Die Botschaften in Afrika und Asien hingegen werden den Karrierediplomaten überlassen. S. LACEY, M., BONNER, R., «A mad scramble for plum posts», *New York Times*, 18.3.2001, S. 1.

weniger festen Zahl von Bediensteten, die erst nach zwei Jahren operationnel sind, erschwert eine flexible Reaktion auf kurzfristige Bedürfnisse des Departements. Bei einer unerwarteten Situation, wie etwa im Fall der Taskforce «Schweiz – zweiter Weltkrieg», bleibt dem Departement nichts anderes übrig, als Personal von gewissen Auslandsvertretungen abzuziehen, was eine ganze Serie kostspieliger Versetzungen auslöst.

Schliesslich drängt sich eine teilweise Öffnung der Rekrutierung auf, um der kulturellen Homogenität des diplomatischen und konsularischen Korps entgegenzuwirken und so das Departement auch für die Zivilgesellschaft zu öffnen.

Die Kommission war darüber erstaunt, welche Bedeutung die Bediensteten dem Wettbewerbssystem beimessen. Es scheint zu den «Gründungsmythen» der diplomatischen und konsularischen Karriere zu gehören wie der 100-Kilometermarsch zur Offiziersschule. Der Wettbewerb hat zweifellos eine Sozialisationsfunktion und fördert den Gruppenzusammenhalt. Die Kommission stellte wiederholt fest, dass die diplomatischen und konsularischen Kader sehr stark an der Institution der sie angehören, hängen, was sich in den verwendeten Begriffen widerspiegelt: «Karriere», «Zentrale», «grosse Familie», «Volée (Rekrutierungsjahrgang)» usw. Diese Geisteshaltung – einige sprechen von Korpsgeist¹⁷ – ist an sich nicht schlecht, wenn sie zur Kohärenz der Aktivitäten des Departements beiträgt. Kritisch wird sie allerdings, wenn sie zu einer Kultur der Bürokratie, des Formalismus und des Korporativismus führt. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Ernennung von Quereinsteigern, d.h. von Personen ausserhalb des «Serail», im EDA immer noch sehr ungern gesehen wird. Allgemein scheint man im EDA Mühe zu haben mit Persönlichkeiten, die – auf Grund ihrer Ideen, ihres Verhaltens, ihrer Sichtweisen, ihrer beruflichen Laufbahn oder wegen ihres Nonkonformismus – die Normen sprengen und dem Rollenverständnis der Diplomaten nicht entsprechen. Noch immer herrscht im EDA – ob zu Recht oder zu Unrecht, sei dahingestellt – die Auffassung vor, es zeichne den guten Diplomaten aus, sich seinen Standeskollegen anzupassen und ihnen nachzueifern.

2.3 Karrieresystem

Das Besondere an der Rekrutierung über einen Wettbewerb ist, dass die Bediensteten nicht für eine bestimmte Funktion an einem gegebenen Ort eingestellt werden. Einmal im EDA aufgenommen, werden Diplomaten und Konsulariker Mitglieder eines Korps, das Stellen verschiedener Ebenen umfasst und in dem sie in der Regel ihr ganzes Berufsleben verbringen. Sie durchlaufen dabei verschiedene Stufen und üben normalerweise unterschiedliche Funktionen in der Schweiz und im Ausland aus. Dies entspricht dem System, das in der öffentlichen Verwaltung vieler europäischer Länder zu finden ist.

¹⁷ Ein guter Kenner des schweizerischen Systems fasste die Lage treffend wie folgt zusammen: «Mit der Einführung des Wettbewerbs breitete sich ein starker Korpsgeist im Beruf aus: wir waren alle denselben Weg gegangen, waren den gleichen Prüfungen unterworfen, genossen dieselben Vorrechte und erlitten dieselben Unannehmlichkeiten.» in: Brunner, Édouard, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Georg, Genf, 2001, S. 10.

Dieses System bildet in der Bundesverwaltung bildet es eine Ausnahme, weil die Bediensteten dort für eine bestimmte Funktion rekrutiert werden, die sie grundsätzlich innehaben, solange sie für die Verwaltung arbeiten (funktionsbezogenes System). Abgesehen vom Instruktionkorps im VBS ist das EDA das einzige Departement, das solche Karrieredienste kennt.

Beim Karrieresystem geht man davon aus, dass die Bediensteten ihr ganzes Berufsleben im Korps verbringen. Die damit verbundene Arbeitsplatzsicherheit wird als unerlässliche Gegenleistung für die Bereitschaft betrachtet, überall in der Welt zu arbeiten.

Die Untersuchungen der Kommission haben diese überzeugt, dass es für die diplomatischen und konsularischen Bediensteten keine echte Alternative zum Karrieresystem gibt. Es scheint die einzige Möglichkeit zu sein, den dauernden und nachhaltigen Betrieb der schweizerischen Auslandvertretungen zu gewährleisten. Mit einem Funktionssystem wie es in der übrigen Bundesverwaltung üblich ist, wäre es nicht möglich, alle Posten zu besetzen. Auf diese Weise könnten wohl die Posten in Paris, London und New York besetzt werden, sicherlich aber nicht die Botschaften in Tiflis oder Kinshasa. Ein solches System wäre zu stark vom Zufall abhängig und würde es nicht erlauben, die Präsenz der Schweiz in der Welt wirksam sicherzustellen. Es ist auch festzuhalten, dass das Karrieresystem im Ausland am weitesten verbreitet ist. In allen von der Kommission zum Vergleich herbeigezogenen Ländern – Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Norwegen und die Niederlande – kennen für das diplomatische und konsularische Personal das Karrieresystem, und keines beabsichtigt, davon abzurücken.

Die Feststellung, das Karrieresystem sei gerechtfertigt, heisst jedoch nicht, dass keine Verbesserungen notwendig sind, denn es leidet tatsächlich an einem grundlegenden inneren Widerspruch. Eine Karriere wird oft mit einem hierarchischen Aufstieg gleichgesetzt. In diesem Sinn ruft das Karrieresystem bei den Bediensteten weit grössere Erwartungen hervor, als dies in einem funktionsbezogenen System der Fall ist.

Während Jahren widerspiegelte sich die Laufbahn des diplomatischen und konsularischen Personals in einer ansteigenden Kurve mit zunehmenden Verantwortlichkeiten und folglich besserer Entlohnung. Wer sich in den konsularischen Dienst begab, konnte praktisch sicher sein, dass er eines Tages Postenchef würde. Dasselbe galt für den diplomatischen Dienst. Diese Sicherheit ist zurzeit nicht mehr gewährleistet.

Im EDA präsentiert sich heute eine unausgewogene Altersstruktur. Fast 60 Prozent der konsularischen Bediensteten und 65 Prozent der Mitglieder des diplomatischen Korps sind mehr als 40-jährig und können mehrere Dienstjahre geltend machen (s. Abbildung 2). Das müsste es ihnen erlauben, mit einer Stelle mit Verantwortung zu rechnen. Die ordentlichen Pensionierungen auf den höheren Stufen variieren von Jahr zu Jahr, sind jedoch derzeit rar. Im diplomatischen Korps haben heute rund 60 Personen das nötige Dienstalder für den Posten eines Missionschefs, während die Zahl der jährlich frei werdenden Posten verunmöglicht, alle Erwartungen zu erfüllen (in den 80er Jahren wurden noch ca. 20 Pensionierungen jährlich gezählt). Beim konsularischen Korps geht das EDA davon aus, dass es nur einer von vier Bediensteten zum Postenchef bringen wird. Durch die Schliessung mehrerer durch Karrierepersonal besetzte Konsulate in den letzten fünf Jahren hat sich die Lage noch zugespitzt.

Dieser Stau auf den höheren hierarchischen Ebenen resultiert aus den Entscheidungen der 60er Jahre.¹⁸ Er verringert die Aufstiegshoffnungen der jüngsten Bediensteten, die immer rascher auf verantwortungsvolle Posten drängen. Die Folge sind Rivalitäten zwischen den Generationen, aber auch zwischen dem diplomatischen und dem konsularischen Korps.

Um dem Abhilfe zu schaffen, führte das EDA strengere Selektionsmassnahmen ein. Im konsularischen Bereich müssen Bewerber für die Stellen eines Kanzlei- und Postenchefs ihr Potenzial durch Bewertungszentren («Assessment Centers») beurteilen lassen. Ähnliche Massnahmen wurden vor kurzem auch für die künftigen Missionsschefs im diplomatischen Dienst eingeführt.

Diese härtere Selektion wird von Mitarbeitenden mit zwanzig bis dreissig Dienstjahren, die einen mehr oder weniger automatischen Aufstieg gewohnt waren, manchmal nicht goutiert. Viele haben das Gefühl, die Laufbahn entspreche ihren Erwartungen nicht (mehr). Sie verspüren eine Verbitterung, manche fühlen sich gar überflüssig. Einige haben trotzdem oft keine andere Wahl, als die Situation zu akzeptieren und im EDA zu bleiben. Die diplomatischen und konsularischen Berufe haben die Besonderheit, Monopolberufe («closed jobs») zu sein. Nach einigen Jahren im EDA sind die Bediensteten «gefangen» und haben auf dem Arbeitsmarkt keine reellen Chancen.

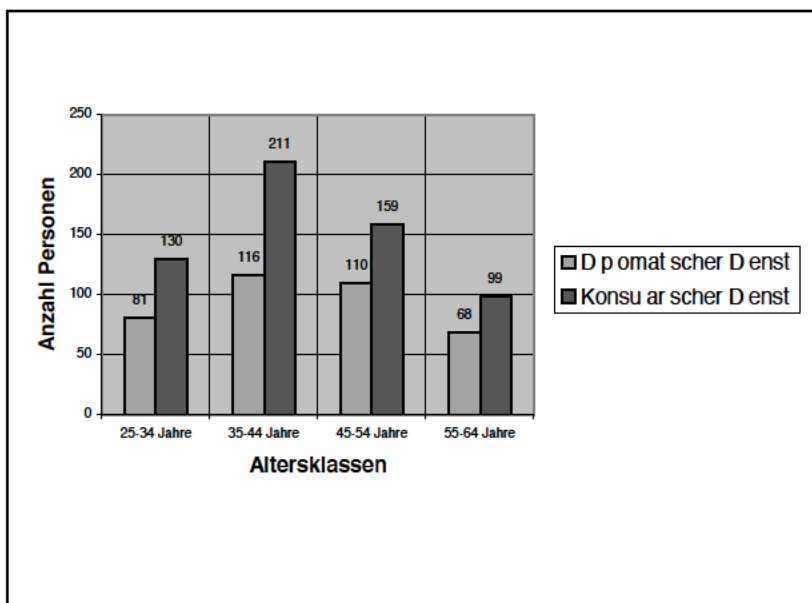
Angesichts der derzeitigen Altersstruktur wird das Fehlen von Perspektiven in den nächsten Jahren anhalten. Wenn sich das EDA nicht vorsieht, wird es Probleme mit der Motivation seines Personals bekommen und seine Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt verlieren¹⁹.

¹⁸ Langfristig scheint in den Karrierediensten eine «Stop and go»-Personalpolitik betrieben zu werden. Zwischen 1945 und 1956 stellte das EDA praktisch niemanden ein, weil während der Kriegsjahre der Personalbestand durch die Vertretung ausländischer Interessen aufgebläht wurde. Ab 1956 nahmen die Rekrutierungen, vor allem zur Besetzung der nach der Entkolonialisierung geschaffenen Posten wieder zu. Dieser Trend hält seitdem an.

¹⁹ Zu diesem Schluss kommt auch Simon Geissbühler in seiner Research Note «Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite», in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Band 8, Nr 1, Frühling 2002, Zürich, S. 79 ff.

Abbildung 2

Altersstruktur im diplomatischen und im konsularischen Dienst (Stand: Juni 2002)



Mittelfristig zeichnet sich keine Lösung ab, um diesen Überbestand in den höheren Altersklassen zu beseitigen. Möglich wäre zum Beispiel die Förderung vorzeitiger Abgänge (finanzielle Anreize, Versetzung in die allgemeine Bundesverwaltung oder in die Privatwirtschaft, vorzeitige Pensionierung). Solche Lösungen sind aber sehr kostspielig²⁰ und in allgemeiner Form politisch schwierig durchzusetzen.

Das EDA sollte sich deshalb Gedanken über die Berufsumschulung des diplomatischen und konsularischen Personals für jenen Zeitpunkt machen, in dem die Alterspyramide besonders ungünstig ist. Eine denkbare Lösung wäre nach Ansicht der Kommission die Verkürzung der Laufbahnen durch vermehrte befristete Einstellungen (10–15 Jahre²¹). Ein solches System, gekoppelt mit einer flexibleren Rekrutierung besteht bereits für die Koordinationsbüros der DEZA, für gewisse Verteidigungsattachés des VBS sowie in vielen internationalen Organisationen. Das erleichtert den Umgang mit den Zwängen der Alterspyramide. Wenn das EDA wei-

²⁰ Die Kosten für Sozialpläne im Sinn von Artikel 43 der PKB-Statuten beliefen sich 1999 auf 177 000 Fr./Person, im Jahr 2000 auf 173 800 Fr./Person und im Jahr 2001 auf 217 523 Fr./Person (Quellen: Staatsrechnungen 1999, 2000 und 2001, Zusatzdokumentation des Eidgenössischen Personalamts zur Staatsrechnung).

²¹ Das BPG sieht vor, dass ein befristetes Arbeitsverhältnis für eine Vertragsdauer von längstens fünf Jahren geschlossen werden darf. Dauert es länger, so gilt es als unbefristet. Das Gesetz ermächtigt den Bundesrat jedoch, für einzelne Berufskategorien Ausnahmen vorzusehen (s. Art. 9 Abs. 2 BPG).

terhin gruppenweise mit demselben Altersprofil rekrutiert, wird sich der jetzige Stau in zwanzig bis dreissig Jahren zwangsläufig wiederholen.

Eine weitere Lösungsmöglichkeit sieht die Kommission in einem weniger vertikalen und linearen Karrieresystem. Heutzutage ist der Posten eines Missionschefs mit Botschaftertitel für die meisten Diplomaten das erhoffte Ziel. In der konsularischen Karriere aspirieren alle Bediensteten, dereinst Generalkonsul zu werden. Dabei ist unbestritten, dass die Stelle der Nummer zwei in einer grossen Hauptstadt, eines Generalkonsuls in einer Wirtschaftsmetropole oder eines Sektionschefs an der Zentrale manchmal anspruchsvoller ist als gewisse Botschafterposten. Es gibt sehr grosse Unterschiede zwischen den Missionen und den Posten: Die Leitung der Schweizer Botschaft in Luxemburg oder der ständigen Delegation bei der UNESCO erfordert nicht die gleichen Voraussetzungen wie die Führung der Schweizer Botschaft in Tokio oder des Generalkonsulats in Shanghai. Was die Posten an der Zentrale betrifft, stellen sie immer mehr höhere Anforderungen und verlangen konzeptionelle und analytische Fähigkeiten, die an den Aussenposten nicht immer gefragt sind.

Nach dem Dafürhalten der Kommission ist es angebracht, alle Funktionen und Hierarchien im Aussendienst und an der Zentrale zu überprüfen. Dabei ist es wichtig, die Stellen gemäss ihrer effektiven Bedeutung und den damit verbundenen Anforderungen neu zu bewerten und nicht einzig auf Prestige- und Titelüberlegungen zu bauen. Die Kommission stellte fest, dass es im EDA eine informelle, aber streng beachtete Hierarchie der Posten gibt. Alle als wichtig betrachteten Vertretungen befinden sich in Europa oder Nordamerika (Schweizer Botschaften in Berlin, London, Moskau, Paris, Rom, Washington und Wien sowie schweizerische Missionen bei der EU in Brüssel und bei der UNO in New York²²). Ein als relativ bedeutungslos geltender Posten kann jedoch durch Ereignisse plötzlich ins Rampenlicht rücken. Die Kommission stellt auch die Gewohnheit in Frage, die erfahrensten Leute an grosse Posten zu versetzen, die in diplomatischer Hinsicht an Gewicht verloren haben. Bei seiner Anhörung hat der Staatssekretär dies zugegeben: «Meiner Meinung nach ist ein diplomatisches Talent an einem Posten wie Ankara, Beijing oder jetzt im Iran wahrscheinlich mehr gefordert als in prestigeträchtigen Städten wie London, Paris oder Berlin.»

Die von der Kommission verlangte Neubewertung der Stellen wird unweigerlich die Bedeutung einzelner Funktionen (z.B. Chef kleinerer Vertretungen) kritisch hinterfragen, während andere (z.B. Sektionschef an der Zentrale) eine Aufwertung erfahren dürften. Diese Massnahmen werden das heute bestehende Wertesystem in Frage stellen und sich auch auf eine Neubewertung der besoldungsmässigen Ämterklassifikation erstrecken.²³

Das von der Kommission vorgeschlagene System entspricht jenem der Niederlande, wo die Posten und Funktionen ihrer Bedeutung entsprechend klassiert werden und nicht nur nach den Titeln, auf die sie Anrecht geben. In diesem System ist es üblich, dass der Stellvertreter eines Missionschefs in einer grossen Botschaft (z.B. Djakarta) eine Stufe höher eingereiht ist als der Missionschef einer kleinen Botschaft (z.B. Bamako). Der Übergang von der Funktion eines Missionschefs von Bamako zu dem

²² Die Leiter dieser Vertretungen zählen zu den bestbezahlten Missionschefs.

²³ Heute gehören nur die Missionschefs und einige Posten an der Zentrale zu den höchsten Lohnklassen und sind entsprechend begehrt.

eines stellvertretenden Missionschefs in Djakarta ist also ein Aufstieg, auch wenn der Betroffene dabei den Botschaftertitel verliert. Dieses System ermöglicht diversifiziertere Laufbahnmöglichkeiten und erleichtert die Organisation der Versetzungen.

In der Schweiz sind solche Fälle gewiss möglich, werden jedoch als Rückstufung empfunden, obwohl der Bundesrat dieses Vorgehen in seiner Botschaft von 1955 vorgesehen hatte: «Die zu Botschaftern ernannten Minister werden in der gleichen Beamtenklassen bleiben. (...) Der gleiche Diplomat wird, nachdem er Botschafter war, später als Minister akkreditiert werden können. (...) Die Eigenschaft eines Botschafters wird dem Träger als nicht endgültig verliehen, sondern sie wird ihm für die Dauer seiner Mission in einem bestimmten Lande nur «geliehen».²⁴ Nach Ansicht der Kommission muss der Grundsatz der «Umkehrbarkeit» für die Bediensteten, welche die Funktion eines Missionschefs ausgeübt haben, (wieder) eingeführt und die Praxis, nach der ein Botschafter diesen Titel während seiner ganzen Laufbahn beibehält, in Frage gestellt werden.

Das von der Kommission vorgeschlagene System muss neben den Funktionen eines Missions- oder Postenchefs andere interessante Karriereperspektiven anbieten. Ein begabter Analytiker im Zentrum für Analyse und prospektive Studien oder ein Experte für Völkerrecht gibt nicht definitionsgemäss einen guten Missionschef ab. Jemand kann begabt sein, die Kanzlei einer Botschaft zu leiten, ohne fähig zu sein, ein Generalkonsulat in einer Wirtschaftsmetropole zu führen. Bedienstete, die über besondere Kompetenzen verfügen, aber für eine leitende Funktion wenig geeignet sind, müssten im Rahmen spezialisierter Laufbahnen eingesetzt werden können.

Das EDA sollte nach Auffassung der Kommission seine Mitarbeitenden dazu ermutigen, ihre Laufbahn zu diversifizieren und ausserhalb des Departements, beispielsweise in der Bundesverwaltung, in internationalen Organisationen oder in der Privatwirtschaft, Funktionen zu übernehmen. In diesem Sinn werden, vor allem in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), bereits Anstrengungen unternommen; diese sind aber noch zaghafte. Die betroffenen Bediensteten befürchten zu oft, dass ein Einsatz ausserhalb ihres Departementes ihrer künftigen Karriere schaden könnte.

Die Kommission erachtet die vom Departement für eine gezieltere Auswahl der Kanzlei-, Posten- und Missionschefs getroffenen Massnahmen als zweckmässig. Während langer Zeit waren die Zulassungswettbewerbe in der Tat praktisch das einzige Selektionsinstrument für Karrierebedienstete. Auch wenn sie sehr selektiv sind, lassen sich mit ihnen nur die Kenntnisse der Kandidaten zu einem gegebenen Zeitpunkt messen: Der Erfolg bei einer schwierigen Zugangsprüfung mit 25 Jahren bedeutet jedoch noch nicht, dass ein Diplomat zwanzig Jahre später ein guter Geschäftsträger sein wird.

Nach Meinung der Kommission kommen die Selektionsmassnahmen indessen in der Karriere zu spät zum Tragen und betreffen einen zu kleinen Kreis. Das EDA müsste die Entwicklung der Bediensteten während ihrer ganzen Laufbahn verfolgen. In der Tat werden die heute rekrutierten Bediensteten im Verlaufe ihrer Karriere erleben, dass sich ihre Aufgaben, aber auch ihr Arbeitsumfeld mehrmals verändern. Somit müssten ihre Fähigkeiten regelmässig überprüft werden, um ihnen jene Weiterbildung zu geben, die für die Anpassung an ein sich änderndes Umfeld nötig ist. Wei-

²⁴ Botschaft des Bundesrates vom 5.12.1955 betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften, BBl 1955 II 1335.

terbildung sollte auch obligatorisch sein, um mittlere und höhere Kaderstellen besetzen zu können.

Die Kommission meint, die Bediensteten des EDA sollten die Möglichkeit haben, regelmässig eine berufliche Bilanz zu ziehen, zum Beispiel alle acht bis zehn Jahre. Diese würde ihre Stärken und Schwächen zeigen und als Grundlage für Ausbildungsmassnahmen, für eine Reorientierung oder die Vermittlung einer anderen Stelle («outplacement») dienen. Solche Bilanzen könnten zudem als Basis für eine Karriereplanung und zur Identifizierung von Bediensteten mit grossem Potenzial dienen.

Ein weiteres Problem betrifft den Einsatz der Anwärter nach bestandener Abschlussprüfung. Während die konsularischen Bediensteten normalerweise direkt an einen Auslandsposten versetzt werden, bleiben die meisten jungen Diplomaten an der Zentrale in Bern (s. Tabelle 4).

Tabelle 4

Einsatz der Diplomaten nach dem Praktikum²⁵

	Erste Einstellung der Diplomaten nach dem Praktikum				
	Jahrgang 1994/1996	Jahrgang 1996/1998	Jahrgang 1997/1999	Jahrgang 1998/2000	Jahrgang 1999/2001
Zentrale in Bern	12	23	13	16	14
Ausland	3	0	1	3	0

Die Verantwortlichen des EDA rechtfertigen diese Praxis mit dem Argument, es sei notwendig, dass sich die jungen Diplomaten mit den vielfältigen Aspekten der schweizerischen Politik und mit der Haltung des Departements vertraut machen, um sie später im Ausland vertreten zu können. Gleichzeitig sei es erforderlich, dass die jungen Diplomaten sich in der Bundesverwaltung ein persönliches Beziehungsnetz aufbauen, auf das sie sich bei ihrer Arbeit im Ausland stützen könnten. Dies sei umso notwendiger, als es sich bei den meisten Posten im Ausland um verantwortungsvolle Positionen handle, in denen die Bediensteten im Namen der schweizerischen Behörden zu handeln hätten. Zu diesen wichtigen Gründen kommt hinzu, dass es sich bei zahlreichen Stellen an der Zentrale um Sachbearbeiterposten handelt. Laut EDA ist es schwierig, erfahrene Diplomaten nach Bern zu versetzen, wenn sie dort Aufgaben ohne Führungsverantwortung wahrnehmen sollen.

Die Kommission versteht diese Argumente. Ihrer Meinung nach ist der Einsatz eines jungen Diplomaten unmittelbar nach dem Praktikum an der Zentrale aber oft kaum ein Ansporn, umso weniger, als dort die Hierarchie schwerer lastet als an den Auslandsposten. Diese Auffassung hat sich bei den Anhörungen mehrfach bestätigt: «Im Departement war die Arbeit zwar interessant, aber ich hatte in der Praxis keine Verantwortung. Ich schrieb ständig Notizen, die von einer ganzen Hierarchie korrigiert wurden. Wenn ich sie zurückerhielt, erkannte ich sie nicht wieder. Bevor ein Entscheid gefällt wurde, musste diese ganze Hierarchie durchlaufen werden. (...) Für Leute, denen ein angenehmes Leben ohne grosse Risiken gefällt, ist das sehr gut,

²⁵ 1995 wurde kein Concours organisiert.

aber für jemanden, der das Risiko liebt, ist es problematisch.» «Mir ist nicht einmal erlaubt, einen Begleitbrief (...) selbständig zu unterschreiben und damit einen Handlungsspielraum wahrzunehmen!»

Für die überwiegende Mehrheit der jungen Diplomaten kommen die volle Dimension und die Attraktivität ihres Berufs nur an einem Auslandsposten voll zur Geltung. Die aktuelle Praxis bringt die Vertretungen um das Know-how und den Dynamismus junger Diplomaten. Bei ihrem ersten Auslandsposten als Diplomaten sind sie oft mehr als 35 Jahre alt.

Nach Ansicht der Kommission sollte diese Praxis unter Berücksichtigung der Versetzungsproblematik überprüft werden. Ein junger Diplomat ist sicherlich eher geneigt, zu Beginn seiner Laufbahn unter schwierigen Lebensbedingungen zu arbeiten und Verantwortung zu übernehmen als später. Die Versetzung wird ihm in dieser Phase auch weniger familiäre Probleme bereiten. Umgekehrt wird ein Diplomat nach acht Jahren in einem schwierigen Land froh sein, nach Bern zurückkehren zu können, selbst wenn er dort zwar weniger auffällige, aber doch befriedigende Aufgaben zu erledigen hat. Wiederum eine der angehörten Personen: «Mit den Jahren wird man bequem, die Abenteuerlust vergeht.»

Dieses Beispiel verdeutlicht einmal mehr die Notwendigkeit einer Neubewertung der Stellen, sowohl an der Zentrale wie im Aussendienst.

2.4 Beförderungen

Das Karrieresystem ist durch eine gewisse Flexibilität zwischen Funktion und Besoldungsklasse gekennzeichnet. Die Funktion des Ersten Mitarbeiters (Stellvertreter des Missionschefs) kann beispielsweise sowohl von einem Botschaftsrat in der 26. Lohnklasse als auch von einem Botschaftsrat in der 30. Lohnklasse ausgeübt werden. In der übrigen Bundesverwaltung gibt es diese Unterscheidung nicht; dort entspricht die Lohnklasse jeweils der Funktion. Ändert die Funktion, wird die Lohnklasse angepasst.

Nach dem Concours beginnen die Diplomaten ihre Laufbahn in der 20. Lohnklasse (Durchschnittsalter 30 Jahre). Sie können danach bis zur 30. Lohnklasse befördert werden²⁶. Das konsularische Personal startet in der 10. Klasse und kann ebenfalls Klasse 30 erreichen (s. Tabelle 5). Der Übergang in die Überklasse (32.–38., ehemals Überklassen VII–I) ist nur für bestimmte Funktionen möglich (Missionschef, Direktor usw.).

Lohnerhöhungen werden normalerweise alle drei Jahre gewährt, je nach dem dienstlichen Bedarf und unter der Bedingung, dass die Betroffenen die nötigen Fähigkeiten haben und gute Qualifikationen erzielen. Vorgezogene Lohnerhöhungen sind bereits nach zwei Jahren möglich.

Die diplomatischen und konsularischen Bediensteten beginnen ihre Laufbahn im Vergleich zu anderen Mitarbeitenden des Bundes mit gleicher Qualifikation auf einer relativ tiefen Lohnstufe, was jedoch durch die Möglichkeit regelmässiger Beförderungen bis in die 30. Besoldungsklasse kompensiert wird. Dieser langsame,

²⁶ Unter Beförderung versteht man die Ernennung eines Bediensteten, die mit dem Übergang in eine höhere Lohnklasse verbunden ist.

aber stetige Aufstieg ist dem Karrieresystem inhärent. Er erklärt sich u.a. mit dem Umstand, dass im EDA im Verhältnis zum Personalbestand viel mehr Kaderstellen zu finden sind als in der übrigen Verwaltung (126 Überklassestellen, wovon 95 Missionschefs). Im Jahr 2000 war fast die Hälfte der Bediensteten (47 %) des Korps in der 30. Lohnklasse und darüber eingereiht. Bei der konsularischen Karriere beträgt dieser Anteil nur 6 Prozent.

Das EDA erstellt jedes Jahr eine Beförderungsliste, in welcher die Bediensteten eingetragen werden, bei denen seit der Ernennung oder seit der letzten Beförderung genügend Zeit verstrichen ist, um eine weitere Beförderung zu ermöglichen. Diese Bediensteten müssen weniger als sechs Monate zuvor einer Qualifikation unterzogen worden sein. Ein Qualifikationsbericht wird auch bei jeder Funktionsänderung verlangt.

Die Beförderungslisten werden nicht von den direkten Vorgesetzten geprüft, sondern von den zuständigen Fachkommissionen. Eine davon befasst sich mit den Mitarbeitenden des diplomatischen Dienstes und den in den Lohnklassen 24 und höher eingereihten Mitarbeitenden des konsularischen Dienstes (Beförderungskommission I). Die Beförderungskommission II ist für alle anderen der Versetzungsdisziplin unterstehenden Bediensteten zuständig. Diese Kommissionen garantieren eine gewisse Gerechtigkeit und Kontinuität in der Beförderungspolitik und ermöglichen Quervergleiche. Sie verfügen auch über die nötige Distanz bei der Beurteilung der Qualifikationen, was bei den kleineren Aussenstellen sehr wichtig scheint, wo das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitenden ausgeprägt sein kann.

Die Beförderungskommissionen sind beratende Organe. Sie unterbreiten ihre Vorschläge dem Wahlorgan, das definitiv entscheidet.

Tabelle 5

Besoldungsklassen im diplomatischen und konsularischen Dienst

Besoldungs- klassen	Konsularischer Dienst	Diplomatischer Dienst
10	Praktikant	
12	Konsularsekretär	
14		
15	Konsularadjunkt	
16		
17		
18	Konsularischer Mitarbeiter, Vizekonsul	
20		
21		Praktikant
22		
24	Konsularischer Mitarbeiter, Konsul	Diplomatischer Mitarbeiter, Botschaftssekretär
25		
26	Konsul	Diplomatischer Adjunkt, Botschaftsrat
28		
30	Generalkonsul	Diplomatischer Berater
31		
32 (Über- klasse VII)		Direktoren und Stellvertreter, Chefs politischer Abteilun- gen, Generalsekretär und Stellvertreter, Botschafter
33 (VI)		
34 (V)		
35 (IV)		
36 (III)		
37 (II)		
38 (I)		Staatssekretär

Die Bediensteten, die nicht befördert werden, können eine Begründung verlangen. Sie haben auch die Möglichkeit, das Wahlorgan um eine formelle, beschwerdefähige Verfügung zu ersuchen. Jedes Jahr verlangen ca. 40 Bedienstete die Begründung für ihre Nicht-Beförderung, und ca. 10 bis 20 fordern eine formelle Verfügung an.

Die Beförderungskommissionen arbeiten auf Grund von Dossiers. Sie bewerten die Fähigkeiten der Bediensteten anhand der von den Vorgesetzten erstellten Qualifikationen und anderer Angaben (z.B. Bericht des diplomatischen oder konsularischen Inspektorats, Empfehlungsschreiben, «Assessment»-Berichte bei Anwärtern auf einen Missionschefposten usw.).

Das heutige Beförderungssystem beruht, zumindest theoretisch, auf einer gewissen Flexibilität zwischen Besoldungsklasse und ausgeübten Funktionen. Diese Flexibilität soll nach Aussagen des Departements die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Bediensteten ohne Auswirkungen auf ihren Lohn in verschiedenen Funktionen eingesetzt werden können. Umgekehrt wird den Bediensteten eine regelmässige Beförderung zugesichert, sofern sie befriedigende Leistungen erbringen. In der Pra-

xis gibt es eine gewichtige Ausnahme von dieser Unterscheidung. Die Einreihung in eine höhere Lohnklasse ist immer mit der Ernennung zum Missionschef oder der Besetzung gewisser Führungsfunktionen an der Zentrale in Bern verbunden. Da Besoldung und Funktion in diesen Fällen nicht mehr getrennt sind, kommen für diese Bediensteten nur noch leitende Positionen in Frage.

Die Kommission sieht darin eine gewichtige Beeinträchtigung der Einsatzmöglichkeiten des Personals. Grund für die genannte Ausnahme ist die Vorstellung, Missionschef sei eine der wichtigsten Funktionen des Departements. Diese Sichtweise entspricht jedoch nicht mehr der Realität, vor allem bei den sehr kleinen Vertretungen. Die Kommission befürwortet daher eine realistische und kritische Neubewertung der Funktionen, sowohl hinsichtlich der Anforderungen und Verantwortlichkeiten als auch bezüglich der Einstufung. Die heutige Lohnskala erscheint ihr unangemessen. Bei gewissen Posten entstehen Situationsrenten, welche zusätzlich die Personalbewirtschaftung erschweren.

Nach Ansicht der Kommission ist es angebracht, für die Karrieredienste ein System einzuführen, bei dem ein Grundlohn mit einer Funktionszulage gekoppelt wird. Der Grundlohn würde auf den Mitarbeitenden bezogen festgesetzt und könnte nach den heutigen Mechanismen (Dienstalter, Leistung usw.) in einer Bandbreite von sechs bis acht Besoldungsklassen und mit einer Obergrenze bei der 30. Klasse erhöht werden. Die Funktionszulage wäre hingegen an den Posten und an die jeweilige Verantwortung, die zu erfüllenden Aufgaben, die Anforderungen und allfällige Zwänge (Nachteile, Risiken usw.) gebunden. Damit die Erfahrung der Bediensteten berücksichtigt werden kann, würde sie dem Grundlohn entsprechend variieren. Die Funktionszulage würde nur für die Dauer des Einsatzes gewährleistet.

Eine solche Modifikation würde eine genaue Bewertung der aktuellen Funktionen bedingen und würde bei der Organisation der Versetzungen, vorab aufgrund der «Umkehrbarkeit», einen grösseren Spielraum ermöglichen. Sie würde es erlauben, die Lohnstruktur im Departement wieder ins Lot zu bringen und bestimmte Funktionen und Kompetenzen aufzuwerten.

Bei den Anhörungen wurde mehrfach die mangelnde Transparenz des Beförderungssystems beanstandet, die zu unzähligen Spekulationen verleitet und dem Arbeitsklima abträglich ist. Die Kommission erklärt sich diese Vorwürfe vor allem dadurch, dass die Beförderungsentscheide nicht bekannt gegeben werden, obwohl Artikel 9 des Vollzugsreglements III vom 1. April 1997²⁷ dies via Zirkularschreiben vorsieht. Das Departement rechtfertigt diese Praxis mit dem Hinweis auf die Datenschutzgesetzgebung.

Dieses Argument überzeugt die Kommission nicht. Das Bundesgesetz über den Datenschutz²⁸ ermächtigt die Bundesorgane nämlich zur Bekanntgabe von Personendaten, wenn «die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder die Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf» (Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSGVO). Das Gesetz verbietet also die Bekanntgabe der Beförderungen nicht, verlangt aber die vorgängige Einwilligung der Betroffenen. Diese Frage wird zudem in Artikel 12

²⁷ Vollzugsreglement III betreffend Wahlen und Beförderungen vom 1.4.1997: «Die Beförderungen werden den Bediensteten in der Regel durch Rundschreiben zur Kenntnis gebracht».

²⁸ Bundesgesetz vom 19.6.1992 über den Datenschutz (DSG), SR 235.1.

der Verordnung vom 3. Juli 2001 über den Schutz von Personendaten in der Bundesverwaltung²⁹ klar geregelt, die am 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt wurde.

2.5 Personaleinsatz und Versetzungsdisziplin

Die Mitglieder der Karrieredienste unterstehen der vom EDA so genannten Versetzungsdisziplin. Sie können jederzeit in einen anderen Arbeitsbereich oder an einen anderen Arbeitsort versetzt werden³⁰. Dank dieser Regel ist das EDA in der Lage, all seine Auslandvertretungen von Los Angeles über Pretoria und Moskau bis Beijing mit dem notwendigen Personal zu versehen. Das versetzbare Personal kann auch einer Stelle des EDA in der Schweiz oder einem anderen Dienst in der Bundesverwaltung zugewiesen werden.

Die Versetzung kann gegen den Willen der Bediensteten erfolgen. Rechtlich gesehen sind Versetzungsbescheide dienstliche Anweisungen, die keine beschwerdefähigen Verfügungen darstellen (Art. 112 BPV; Art. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren)³¹. Sie können jedoch einem «Transferkommission» genannten besonderen Gremium zur Überprüfung vorgelegt werden. Diese gibt ihre Stellungnahme zuhanden des Departementschefs ab, der letztinstanzlich entscheidet (Art. 1 des Reglements der Transferkommission vom 21. Dezember 2001). Wird der Versetzungsentscheid bestätigt und weigert sich der Bedienstete, ihm Folge zu leisten, gilt das Dienstverhältnis als durch Verschulden des Bediensteten aufgelöst (Art. 31 Abs. 1 Bst. d BPV).

Die Bedingungen sind also für die versetzbaren Bediensteten des EDA andere als für die übrigen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, bei denen jede Änderung des Dienstorts (geografischer Transfer) oder der Funktion (funktionaler Transfer) eine Vertragsänderung und die Einwilligung der Betroffenen voraussetzt³².

Die Transfers erfolgen im Allgemeinen regelmässig alle rund drei bis fünf Jahre. Die meisten Diplomaten, abgesehen von den Missionschefs, wechseln im Verhältnis eins zu eins zwischen Posten im Ausland und an der Zentrale. Die Bediensteten der konsularischen Karriere verbringen hingegen den grössten Teil ihrer Laufbahn im Ausland.

Die Versetzungen dienen mehreren Zwecken. In erster Linie soll verhindert werden, dass sich Bedienstete im Gastland zu sehr assimilieren und sich mehr mit dessen Interessen identifizieren als mit denjenigen der Schweiz: Wenn er zu lange am selben Posten verbleibt, läuft ein Bediensteter Gefahr, die Wirklichkeit des Heimatlands zu vergessen und zu enge Beziehungen mit den Behörden des Gastlandes zu unterhalten. Versetzungen dienen aber auch der beruflichen Entwicklung des Personals. An jedem Posten kann ein Mitarbeitender neue Erfahrungen sammeln und neue Verantwortungen übernehmen. Schliesslich sind Versetzungen auch notwendig, denn an vielen Posten herrschen schwierige Lebensbedingungen. Sie ermöglichen

²⁹ SR 172.220.111.4

³⁰ S. Art. 25 Abs. 4 BPV.

³¹ SR 172.012

³² Vorbehalten sind Fälle, in denen der Arbeitgeber die Funktion und den Arbeitsort eines Mitarbeitenden ohne Kündigung des Vertrags ändern kann, wenn dies dienstlich erforderlich und zumutbar ist (Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV).

so, zwischen beschwerlichen oder gar gefährlichen und weniger belastenden Posten abzuwechseln und mildern dadurch die physischen und psychischen Auswirkungen («Versetzungsgerechtigkeit»).

Das EDA veranlasst jährlich zwischen 200 und 300 Versetzungen im diplomatischen und konsularischen Dienst.

Dabei wird wie folgt verfahren: Die Personalabteilung schreibt intern alle Stellen der versetzbaren Dienste aus, mit Ausnahme derjenigen der Missionschefs; diese werden den Betroffenen sowie den potentiellen Kandidaten mitgeteilt. Unter bestimmten Umständen (z.B. grosse zeitliche Dringlichkeit) kann auf die Ausschreibung der Posten verzichtet werden.

Die Personalabteilung bezeichnet die auszuschreibenden Stellen sowie den Zeitpunkt der Ausschreibung. Diese erfolgt mittels Telegramm an alle Mitarbeitenden in der Schweiz und im Ausland, in der Regel monatlich. Dabei werden alle frei gewordenen Stellen, das Anforderungsprofil, der Dienort, die Besoldungsklasse und der Stellenantritt aufgeführt. Alle Mitarbeitenden, welche die Bedingungen erfüllen, können sich bewerben und werden in der Evaluation berücksichtigt.

Sobald die Bewerbungen eingetroffen sind, hört die Personalabteilung verschiedene Dienste der Zentrale an. Dabei sind zahlreiche Kriterien wie berufliche Kompetenzen, Sprachkenntnisse, Verfügbarkeit, individuelle und familiäre Umstände, persönliche Vorlieben, Wünsche der Vorgesetzten usw. zu berücksichtigen.

Mitarbeitende, die sich nie bewerben, geraten deshalb nicht in Vergessenheit. Nach der üblichen Dauer in einer Funktion werden sie von der Personalabteilung für eine Versetzung vorgesehen.

Die Versetzung der Botschafter wird auf höchster Ebene behandelt, d.h. vom Staatssekretär mit der Unterstützung des Chefs der Politischen Abteilung, sowie des Generalsekretärs und seines Stellvertreters. Der Staatssekretär übermittelt seine Überlegungen dem Departementsvorsteher, der seinerseits dem Bundesrat seine Vorschläge unterbreitet.

Das Verfahren für den Einsatz und die Versetzung des Personals ist äusserst komplex, denn es sind zahlreiche Faktoren zu beachten, die nicht immer in Einklang zu bringen oder gar widersprüchlich sind. Nach Auskünften des EDA scheint es, dass die Mehrheit der diplomatischen Posten gemäss den ersten Wünschen der Bediensteten besetzt werden kann. Im konsularischen Dienst erreicht dieser Anteil 70 bis 80 Prozent.

Die Kommission betrachtet das Transferverfahren als integrierenden Bestandteil des Karrieresystems. Der Versetzungsrhythmus von vier Jahren entspricht den vielfältigen Kriterien am besten und ist auch in vielen anderen Ländern üblich.

Die Transfers liessen sich jedoch besser organisieren. Die Kommission stellte fest, dass Versetzungen oft sehr kurzfristig beschlossen werden. Das EDA bemüht sich zwar, für die Ankündigung eine Frist von sechs Monaten einzuhalten, manchmal beträgt diese aber nur einen Monat oder gar drei Wochen bis zum Umzug. Derart kurze Fristen üben auf die Bediensteten und ihr Umfeld einen beachtlichen Druck aus, was sich auf die Motivation und die Arbeit negativ auswirkt.

Die Kommission ist der Meinung, die Bediensteten müssten mindestens sechs Monate vor dem Einsatz über ihren neuen Dienort informiert werden, wie dies

beispielsweise für das ins Ausland gesandte Personal der DEZA und des Instruktionkorps³³ verlangt wird. Die Betroffenen wären auf diese Weise in der Lage, sich auf die neue Aufgabe vorzubereiten, Unterlagen für ihren Nachfolger zusammenzustellen und auf persönlicher und familiärer Ebene die erforderlichen Massnahmen zu treffen (Wohnungssuche, Schulen usw.). Sie wären nach Dienstantritt schneller operationell einsatzfähig.

Heute erfolgen Versetzungen das ganze Jahr hindurch. Die ständigen Wechsel bereiten den Bediensteten zahlreiche organisatorische Probleme (z.B. Einschulung der Kinder) und sorgen für zusätzliche Verunsicherung.

Nach Meinung der Kommission sollten die Transfers nur einmal im Jahr zu einem fixen Zeitpunkt organisiert werden (z.B. zu Beginn der Sommerferien). Der Zeitpunkt der Pensionierungen könnte entsprechend angepasst werden, entweder durch vorzeitige Pensionierung (Art. 34 Abs. 5 BPV) oder durch Verlängerung des Dienstverhältnisses um einige Monate (Art. 35 BPV). So erfolgen die Versetzungen in Deutschland und in Frankreich jeweils im Juli bzw. im September eines jeden Jahres.

Eine der Schwierigkeiten, die einer besseren Planung der Versetzungen im Wege steht, ist der Umstand, dass mehr Stellen zu besetzen sind als Personal zur Verfügung steht. Das Departement behilft sich daher mit einer Politik «der leeren Stühle». Indem die meisten Posten bewusst mehrere Monate lang nicht besetzt werden, gelingt es ihm, den Personalmangel künstlich auszugleichen, insbesondere in den mittleren und unteren Funktionen. Nach seinen Angaben wären im diplomatischen Dienst 20 bis 25 zusätzliche Stellen nötig. Im konsularischen Dienst, wo die Lage auch nicht besser ist, muss man sich mit mehr als 20 vakanten Stellen abfinden.

Die Politik der «leeren Stühle» hat offensichtliche Nachteile. Die neu versetzten Bediensteten begegnen ihrem Vorgänger nur sehr selten. Dadurch leidet die Übergabe der Dossiers; Kontakte, die oft den Mehrwert eines Bediensteten im Ausland darstellen, gehen oft endgültig verloren. Dieser Politik der «leeren Stühle» ist es auch zuzuschreiben, dass die Versetzungen über das ganze Jahr hinweg stattfinden.

Nach Meinung der Kommission ist es zentral, dass das EDA die Politik «der leeren Stühle» aufgibt. Die durch diese Politik erzielten Einsparungen haben negative Auswirkungen auf die Effizienz der Bediensteten.

Als Lösung könnte das EDA die Zahl jener Posten an der Zentrale reduzieren, die heute mit Karrierepersonal besetzt sind. Die Kommission sieht dort ein unterschiedliches Reservepotenzial. Auch wenn der Einsatz von Karrierepersonal in der Politischen Abteilung und in der DEZA verständlich ist, scheint es zweifelhaft, dass dieser im Informations-, Rechts- und Personaldienst sowie in der Abteilung Logistik oder in der Direktion für Völkerrecht wirklich unerlässlich ist. Dort sollte das Karrierepersonal nach und nach durch Mitarbeitende der allgemeinen Dienste ersetzt werden.

In Bezug auf die Versetzungsgerechtigkeit stellte die Kommission fest, dass sie vor allem im diplomatischen Bereich nicht immer streng beachtet wird. Einzelne

³³ Art. 15 Abs. 2 der Verordnung des VBS vom 24.10.2001 über das Instruktionkorps (IKV-VBS; AS 2002 49) bestimmt. «Die Kommandierung ist zusammen mit dem der vorgesehenen Funktion entsprechenden Rahmenpflichtenheft in der Regel sechs Monate vor Antritt am Arbeitsort in schriftlicher Form mitzuteilen.»

Bedienstete haben während ihrer Laufbahn ausschliesslich Posten in Europa, Ozeanien und Nordamerika besetzt. Ist das Zufall oder ist das auf die Umstände zurückzuführen? Die Kommission ist den Gründen dieses Umstandes nicht nachgegangen, zumal es nicht ihr Auftrag war, Einzelfälle zu untersuchen. Es entsteht jedenfalls der Eindruck, im diplomatischen Korps herrsche ein System «unterschiedlicher Geschwindigkeiten», das nicht immer durch Verdienste der Mitarbeitenden begründet ist.

Nach Ansicht der Kommission sollte die Transparenz bei den Versetzungsmechanismen und -entscheiden erhöht werden. Eine Vielzahl der angehörten Personen meinte, bei den Versetzungen zähle vor allem der gute Ruf eines Bediensteten an der Zentrale, und die Kompetenzen würden erst an zweiter Stelle erwogen. Wie bei den Beförderungen scheint auch hier das Ausmass der «Sichtbarkeit» eines Bediensteten stark ins Gewicht zu fallen. Bei den Anhörungen wurde dies so formuliert: «Um in Bern Karriere zu machen, ist es wichtig, in der Nähe eines Machtzentrums zu sein. In Taschkent ist man nicht in der Nähe eines Machtzentrums.» Mehrfach wurde auch bemerkt, dass die intern ausgeschrieben Stellen manchmal schon vor der Bekanntgabe besetzt seien, und es wäre korrekter, das bei der Ausschreibung der Posten mitzuteilen.

Die Kommission hat die Versetzungsentscheide nicht im Einzelnen geprüft, um zu ermitteln, ob sie das Ergebnis des Zufalls oder persönlicher Präferenzen sind oder ob die Qualifikationen der Bewerber berücksichtigt werden. Sie ist dennoch überzeugt, dass die geltenden Regeln für das Personal klarer und transparenter ausformuliert und umgesetzt werden sollten.

Man könnte zum Beispiel in Betracht ziehen, dass eine von drei Versetzungen zwingend in ein Land mit schwierigen Lebensbedingungen und die erste Zuweisung eines Missionschefs in ein Entwicklungsland erfolgen muss. Der Aufenthalt in der Schweizer Mission in Brüssel oder die Teilnahme an OECD-Versammlungen in Paris allein geben sicherlich kein Gesamtbild der verschiedenartigen Situationen an den diversen Posten. Ausserdem müsste nach Auffassung der Kommission der Kreis der bei den Versetzungen befragten Personen stark eingeschränkt und auf die gegenwärtigen und künftigen direkten Vorgesetzten begrenzt werden. Es gibt in der Tat keinen Grund, alle Direktionen des EDA und das seco in das Verfahren einzu beziehen. Durch die zahlreichen Anhörungen wird nur der Entscheidungsprozess und damit die Zeit der Unsicherheit für die Bewerber verlängert.

Versetzungsentscheide sind keine beschwerdefähigen Verfügungen (Art. 112 BPV). Wenn ein Bediensteter mit einem solchen Entscheid nicht einverstanden ist, kann er die Transferkommission um eine Überprüfung ersuchen. Der Staats- und der Generalsekretär haben von Amtes wegen Einsitz in der Kommission. Die drei anderen Mitglieder werden vom Vorsteher des EDA ernannt. Heute sind dies der Chef des Diplomatischen Inspektorats, ein stellvertretender Generalkonsul und eine im Kurierdienst beschäftigte konsularische Mitarbeiterin.

Die Kommission erachtet die heutige Zusammensetzung der Transferkommission als wenig ausgewogen. Es ist zweifelhaft, dass die drei anderen Mitglieder in Anwesenheit des Staats- und des Generalsekretärs einen Versetzungsentscheid mit der notwendigen Unabhängigkeit beurteilen können, umso mehr, als sie selber der Versetzungsdisziplin unterstehen und den beiden genannten Personen hierarchisch untergeordnet sind. Es ist auch schwer vorstellbar, dass der Staats- und der General-

sekretär bei der Behandlung von Überprüfungsgesuchen von ihren Untergebenen keine vorgefasste Meinung haben.

Unter diesen Umständen ist es verständlich, dass nur wenige Bedienstete eine Überprüfung verlangen, mit der Befürchtung, diese sei bestenfalls zum Scheitern verurteilt und gefährde schlimmstenfalls ihre Laufbahn. Die Transferkommission behandelte 1999 denn auch einen einzigen Fall, 2000 keinen und 2001 zwei Fälle, was jedoch nicht den Schluss zulässt, dass alle Versetzungsentscheide mit Begeisterung aufgenommen werden.

Die Kommission ist der Ansicht, die Transferkommission sei paritätisch zu gestalten. Es sollten ihr Vertreter des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer sowie Personen ausserhalb des EDA angehören. Auch ein anonymes Verfahren wäre prüfenswert.

2.6 Chancengleichheit in den Karrierediensten

Die ausgewogene Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften, die stetige Erhöhung des Frauenanteils und die Verbesserung der beruflichen Stellung des weiblichen Personals sind seit mehr als zehn Jahren stetige Ziele der Personalpolitik des Bundes. Sie sind in zwei Richtlinien des Bundesrats sowie in den Artikeln 6 (Gleichstellung von Mann und Frau) und 7 (Mehrsprachigkeit) der Bundespersonalverordnung (BPV) festgelegt. Diese Bestimmungen gelten auch für die Karrieredienste des EDA.

Die Vertretung der Sprachgemeinschaften stellt in den Karrierediensten kein besonderes Problem dar. Bei allen Laufbahnen übertrifft der Anteil der französischsprachigen Bediensteten (29 % im Jahr 2000) bei weitem denjenigen der französischsprachigen Wohnbevölkerung der Schweiz (19 %)³⁴. In der diplomatischen Karriere ist dieses Verhältnis noch ausgeprägter; dort beträgt der Anteil des frankophonen Personals fast 32 Prozent. Auch die italienischsprachigen Mitarbeitenden sind in den Karrierediensten mit 8 Prozent bei einem Wohnbevölkerungsanteil von 4 Prozent gut vertreten. Allerdings ist ihr proportionaler Anteil in den diplomatischen Funktionen (6 %) kleiner als derjenige der französischsprachigen Bediensteten, aber immer noch höher als der Anteil der Italienischsprachigen an der Gesamtbevölkerung. (s. Tabelle 6)

³⁴ Bundesamt für Statistik, Volkszählung 1990. Ein Profil der Schweiz, Bern 1993. Als Basis gilt die Eidgenössische Vokszählung 1990, da die diesbezüglichen Ergebnisse der letzten Volkszählung erst gegen Ende 2002 definitiv zur Verfügung stehen werden.

Tabelle 6

Sprachliche Vertretung in den Karrierediensten des EDA (Stand: Juni 2000)

	Diplomatischer Dienst	Konsularischer Dienst	Sekretariats- und Fachdienst	Total
Deutschsprachige	221.0 (62 %)	370.0 (66 %)	151.1 (57 %)	742.1 (63 %)
Französischsprachige	113.5 (32 %)	140.8 (25 %)	91.4 (35 %)	345.7 (29 %)
Italienischsprachige	21.0 (6 %)	47.0 (9 %)	20.0 (8 %)	88.0 (8 %)
Total	355.5 (100 %)	557.8 (100 %)	262.5 (100 %)	1175.8 (100 %)

Der Befund hinsichtlich des Frauenanteils ist weit weniger günstig, obwohl dieser in den Karrierediensten des EDA insgesamt 42 Prozent beträgt, was ein gutes Resultat ist. Dies mag in der Tat hoch erscheinen, aber diese Zahl trägt insofern, als Frauen überwiegend in der Sekretariatskarriere zu finden sind (94 %). Im konsularischen Dienst sinkt ihr Anteil auf 34 Prozent, im diplomatischen Dienst gar auf 16 Prozent. Bei den höheren Posten lichten sich die Reihen noch mehr: Nur sieben der insgesamt 93 Botschaften und 45 Generalkonsulate werden von einer Frau geleitet (vier Botschafterinnen, zwei Geschäftsträgerinnen und eine Generalkonsulin). Dies entspricht einem Anteil von 5 Prozent. An der Zentrale arbeiten drei Botschafterinnen.

Bei der Rekrutierung zeigt sich heute ein besseres Bild: Im Jahre 2002 war die Zahl der Frauen, die den Stage abgeschlossen haben, höher als die der Männer. Auch beim Zulassungswettbewerb für die konsularische Karriere sind sie in der Überzahl.

Tabelle 7

Vertretung der Geschlechter in den Karrierediensten des EDA (Stand: Juni 2000)

	Diplomatischer Dienst	Konsularischer Dienst	Sekretariats- und Fachdienst	Total
Männer	299.5 (84 %)	370.6 (66 %)	15.0 (6 %)	685.1 (58 %)
Frauen	56.0 (16 %)	187.2 (34 %)	247.5 (94 %)	490.7 (42 %)
Total	355.5 (100 %)	557.8 (100 %)	262.5 (100 %)	1175.8 (100 %)

Das EDA ist sich vollumfänglich bewusst, dass eine angemessene Vertretung der Frauen noch nicht umfassend erreicht ist. Im Jahre 2000 arbeitete das Generalsekretariat des EDA ein Programm zur Chancengleichheit für die Periode 2000–2003 aus, und die Beauftragte für Chancengleichheit wurde mit der Umsetzung betraut. Der Katalog der Massnahmen enthält eine sehr grosse Zahl von Vorschlägen und Zielen bezüglich Rekrutierung, Ausbildung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie usw.

Die Umsetzung der Vorschläge ist äusserst schwierig. Einige stossen auf Hindernisse finanzieller Art, beispielsweise die Schaffung von Teilzeitstellen oder Stellen im Jobsharing im Ausland. Andere Schwierigkeiten hängen mit dem Karrieresystem und der Versetzungsdisziplin zusammen und sind somit systemimmanent. Wieder andere hängen mit der besonderen Tradition der Karrieredienste zusammen. Für Frauen, die eine Laufbahn im EDA absolvieren und Kinder haben, ist es sehr schwer, auf einem Aussenposten berufliche und familiäre Pflichten in Einklang zu bringen. Männer sind zudem selten bereit, ihre berufliche Tätigkeit aufzugeben, sich um die Kinder zu kümmern und ihrer Frau zu folgen, wenn sie als Generalkonsulin oder Botschaftsrätin ins Ausland versetzt wird. Dabei liegt es, wie die Beauftragte für Chancengleichheit des EDA kürzlich in einem Gespräch hervorhob, «sicher nicht im Interesse der Gesellschaft, dass begabte, ehrgeizige Frauen zunehmend auf Kinder verzichten, weil nur so berufliche Entwicklung möglich ist».³⁵

Der Realisierung der Chancengleichheit stehen aber auch kulturelle Barrieren im Wege. Da die Vorgesetzten mehrheitlich immer noch Männer sind, herrscht im EDA ein sehr traditionelles Rollenbild vor. Für Männer ist es noch nicht selbstverständlich, die Machtstellung einer Frau zu akzeptieren und für die Frauen nicht, sich in einer solchen zu behaupten. Eine der angehörten Personen drückte es folgendermassen aus: «Solange man eine geschätzte Mitarbeiterin ist, geht das gut. Meldet man aber den Anspruch auf einen hohen Kaderposten an, kann man in schwierige Situationen geraten, in denen nicht immer mit den «nettesten» Mitteln gefochten wird». Dazu kommt, dass die Frauen sehr oft von formellen und informellen Beziehungsnetzen abgeschnitten sind, deren Unterstützung für den Zugang zu verantwortungsvollen Posten indes wesentlich: «Männer haben ihre Seilschaften und Freundschaften, in die man als Frau nur relativ schwierig hineinkommt.»

Die Kommission unterstützt die vom EDA zur Förderung der Chancengleichheit getroffenen Massnahmen, meint aber, es bleibe noch viel zu tun. In diesem Bereich müsste eine gezieltere Politik entwickelt werden, vor allem bei der Auswahl der Führungskräfte. Im EDA existiert noch die «Glasdecke»³⁶, von der Managementexperten sprechen. Der Kommission ist tatsächlich nicht entgangen, dass die wenigen Missionschefinnen zum Teil Posten innehaben, die politisch von untergeordneter Bedeutung sind (Senegal, Neuseeland, Zypern und Sudan). In den politischen Führungsfunktionen der Zentrale in Bern ist ein einziger Posten von einer Frau besetzt. Wie lange wird es noch dauern, bis eine Frau als Missionschefin bei der Europäischen Union in Brüssel, als Generalsekretärin des EDA oder als Staatssekretärin berufen wird?

Ausserdem müssen bestimmte frauenspezifische Schranken in den Karrierediensten abgeschafft werden. Das betrifft unter anderem die Verlangsamung von Karrieren und Beförderungen bei der Abordnung in andere Dienste der Verwaltung, bei Teilzeitstellen oder bei längerem Elternurlaub.

³⁵ In «Schweiz global», der Zeitschrift des EDA, veröffentlichtes Gespräch, Heft 3/2001, S. 29.

³⁶ Das Bild der «Glasdecke» entstand in den siebziger Jahren in den Vereinigten Staaten («glass ceiling») und bezeichnet die unsichtbaren Schranken, die den Frauen in Form von Vorurteilen im Verhalten und auf Organisationsstufe den Zugang zu verantwortungsvollen Posten verschliessen. Siehe dazu den Artikel in «Travail», der Zeitschrift der Internationalen Arbeitsorganisation «Le plafond de verre se brisera-t-il un jour? La solitaire ascension des femmes cadres supérieurs», Genf, Nr. 23, Februar 1998.

2.7 Lebensbedingungen im Ausland

In den Augen der Öffentlichkeit ist eine Arbeitsstelle im Ausland ein «Traumjob». Die Wirklichkeit ist jedoch nüchterner, und es gilt, dieses falsche Bild zu korrigieren.

Im Ausland leben ist nicht mit einer Vergnügungsreise oder Tourismus zu vergleichen. Man ist dabei oft strengen Regeln und starken Einschränkungen unterworfen, und zwar aus folgenden Gründen:

- politische Instabilität mit entsprechend grösseren persönlichen Risiken (Unsicherheit, Kriminalität, Attentate, Geiselnahmen, ethnische Konflikte usw.),
- wirtschaftliche Instabilität (Inflation, kein zuverlässiges Banksystem usw.),
- Versorgungsschwierigkeiten (gängige Konsumartikel, Medikamente, Elektrizität, Wasser usw.),
- mangelnder Zugang zu guten medizinischen Dienstleistungen,
- Sprachbarriere,
- Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Schulbesuch der Kinder,
- Fehlen angemessener Wohnmöglichkeiten,
- Einschränkungen bezüglich Freizeitbeschäftigungen,
- fehlender öffentlicher Verkehr,
- Umweltverschmutzung,
- Klima usw.

In drei von vier Städten sind kulturelle Anlässe, wenn es sie überhaupt gibt, schwer zugänglich, nicht zuletzt aus sprachlichen Gründen. In einzelnen Ländern und an gewissen Orten ist die Mobilität gering oder erfordert strikte Sicherheitsmassnahmen.

Die Lebensqualität der meisten Bediensteten im Ausland wird dadurch beeinträchtigt, was zu verheerenden physischen und psychischen Belastungen führen kann.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe hatten Gelegenheit, sich bei ihren Besuchen im Ausland ein Bild der Probleme zu machen. Als Beispiel seien hier die Eindrücke der Delegation wiedergegeben, welche die Vertretung in New Delhi, Indien besuchte³⁷:

«Alle Mitarbeitenden und ihre Ehepartner hoben die schwierigen Lebensbedingungen in Delhi hervor. Es gibt grosse Temperaturunterschiede (in den Monaten Mai und Juni kann die absolute Höchsttemperatur 48 °C erreichen). Wegen der starken Luftverschmutzung leiden viele Personen an Atemproblemen. Die Versorgungsmöglichkeiten sind beschränkt. In Delhi sind keine Einkaufszentren oder Supermärkte zu finden; somit muss alles auf den lokalen Märkten gekauft werden.

Das Leben in Indien bringt in der Schweiz unbekannte Zwänge und Einschränkungen mit sich. In Delhi ist es unmöglich, sich selbstständig fortzubewegen. Die

³⁷ Bericht der Delegation der Arbeitsgruppe des EDA über ihren Besuch der Schweizer Botschaft in Indien vom 7.2.2002 (unveröffentlicht), S. 12 (Übersetzung aus dem Französischen).

öffentlichen Verkehrsmittel können aus Sicherheits- oder Hygienegründen praktisch nicht benützt werden. Es braucht immer einen Wagen mit Chauffeur, v.a. wegen dem Verkehr und der fehlenden Signalisation (...)

Das Freizeitangebot ist beschränkt. In Delhi kommt ein Spaziergang praktisch nicht in Frage. Es gibt kaum Grünflächen. Die Fahrt zu touristischen Sehenswürdigkeiten (z.B. Agra und Jaipur) dauert ungefähr sechs Stunden. Reisen sind lang und beschwerlich, kulturelle Vergnügungsmöglichkeiten ziemlich selten. Zwar hat Indien eine bedeutende Filmindustrie, aber der Geschmack der Inder unterscheidet sich stark von demjenigen der Europäer.

Eine der angehörten Personen sagte es folgendermassen: «So liegt Delhi im eigentlichen Niemandsland, was Klima, Hygiene, Distanzen, Kultur und Landschaft und nicht zuletzt Mentalität betrifft.»»

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass sich lediglich 40 Prozent der Vertretungen in Ländern mit als normal zu bezeichnenden Verhältnissen befinden. Es sind meistens Posten in Europa, Nordamerika und Ozeanien. In Kopenhagen (Dänemark), Wien (Österreich), Frankfurt und München (Deutschland) sind die Bedingungen am ehesten mit denen in Bern vergleichbar. Die übrigen Posten, d.h. 60 Prozent, liegen in Städten mit schwierigen oder sehr schwierigen Verhältnissen. Dies gilt für die meisten Posten in Zentralamerika, Südamerika und Asien, sowie für alle Posten in Afrika (s. Tabelle 8). Die Lebensbedingungen in diesen Regionen haben sich in den letzten Jahren zudem beachtlich verschlechtert. Besonders schwierig sind sie etwa in Bagdad (Irak), Khartum (Sudan), Tiflis (Georgien) und Pristina (Kosovo), wobei diese Liste nicht abschliessend ist.

Tabelle 8

Lebensbedingungen in den schweizerischen Karrierevertretungen im Ausland³⁸

	Lebensbedingungen			Total
	Normale	Schwierige	Sehr schwierige	
Europa	38 (73 %)	9 (17 %)	5 (10 %)	52
Nordamerika	12 (100 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	12
Zentral- und Südamerika	2 (11 %)	12 (63 %)	5 (26 %)	19
Asien	4 (10 %)	13 (33 %)	22 (57 %)	39
Afrika	0 (0 %)	7 (32 %)	15 (68 %)	22
Ozeanien	4 (100 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4
Total	60	41	47	148

Man vergisst manchmal, dass die Schweiz weltweit eine der höchsten Lebensqualitäten aufweist. In einer vor kurzem erstellten Rangliste von 215 Städten der ganzen Welt waren Zürich, Genf und Bern bezüglich Lebensqualität unter den ersten zehn. Zürich lag zusammen mit Vancouver (Kanada) sogar an erster Stelle³⁹. Es ist dem-

³⁸ Auf Grund von Anhang 4 des Vollzugsreglements I (VR I) vom 21.12.2001 erstellte Tabelle.

³⁹ Zitiert aus *Financial Times*, 11.11.2001, Financial Times survey, S. I.

nach praktisch unmöglich, im Ausland eine ähnliche Lebensqualität zu finden. Dies meinte auch eine der angehörten Personen: «Die Verhältnisse in Bern sind im Vergleich mit einer Smogsituation in Mexiko-City paradiesisch!»

Der Kommission scheint es wichtig, dass für die Beurteilung der Lebensbedingungen im Ausland ein Vergleich mit den besonderen Verhältnissen in der Schweiz angestellt wird.

Das EDA entschädigt die Unannehmlichkeiten an schwierigen Posten mit nach Schwierigkeitsgrad abgestuften Vergütungen (Inkonvenienz- und Mobilitätszulagen). Zudem werden an solchen Posten teilweise die Wohnauslagen übernommen, damit sich die Bediensteten angenehme und grosse Wohnungen leisten können.

Die Kommission erachtet diese Entschädigungen als völlig gerechtfertigt und im Vergleich zur Privatwirtschaft als keinesfalls übertrieben. Seit der letzten Reform des Zulagensystems sind sie im Übrigen eher knapp bemessen.

Zu den häuslichen Annehmlichkeiten (Hauspersonal, Chauffeur usw.) ist zu bemerken, dass diese im Allgemeinen den höheren hierarchischen Stufen vorbehalten sind. Die diplomatischen Vorrechte und Immunitäten schliesslich, die von der Öffentlichkeit als indirekte Einnahmequellen betrachtet werden, wurden stark abgebaut. Es bleiben heute nur noch einige Zoll- und Steuerprivilegien, die überdies bei der Festlegung der Besoldung berücksichtigt werden.

Künftig werden Bedienstete die mit gewissen Posten verbundenen Schwierigkeiten für eine vorzeitige Pensionierung geltend machen können. Nach mindestens zwölf Jahren an einem entsprechenden Posten werden sie die Möglichkeit haben, sich drei Jahre vor dem üblichen Pensionsalter pensionieren zu lassen. Diese Neuerung wurde mit dem neuen Bundespersonalgesetz eingeführt (Art. 10, Abs. 3, BPG; Art. 34, BPV).

Das EDA versucht, bei den Transfers zwischen schwierigen und weniger beschwerlichen Posten abzuwechseln, um die physischen und psychischen Auswirkungen zu mildern. Die Kommission hat indessen festgestellt, dass die Versetzungspraxis diesem Anspruch des Ausgleichs nicht immer gerecht wird, vor allem bei den Diplomatenposten. Wie bereits erwähnt, wurden einzelne Bedienstete nie auf einen Posten ausserhalb Europas, Ozeaniens oder Nordamerikas versetzt. Andere verbrachten umgekehrt den grössten Teil ihrer Laufbahn auf schwierigen Posten. Ist dies Zufall oder bedingt durch die Umstände? Die Kommission hat die Gründe nicht näher untersucht, weil sie davon ausging, die Prüfung von Einzelfällen gehöre nicht zu ihrem Auftrag.

Nach Ansicht der Kommission ist bei den Transfers konsequent auf Ausgewogenheit zu achten. Das EDA muss dafür sorgen, dass die Bediensteten auf allen Stufen ausnahmslos zwischen schwierigen und weniger beschwerlichen Posten abwechseln können.

2.8 Begleitpersonen

Schwierigkeiten im familiären Umfeld stellen für die grosse Mehrheit der Bediensteten eine der hauptsächlichen Probleme dar. Die Versetzungsdisziplin betrifft in der Tat nicht nur die Mitarbeitenden des Departements, sondern auch ihre nähere soziale Umgebung, insbesondere die Kinder, aber auch die Ehegatten und Lebenspartner⁴⁰.

2.8.1 Die Kinder

Versetzungen treffen in erster Linie die Kinder. Das Wechseln von einem Land zum anderen kann zwar den Begabtesten unter ihnen Weltoffenheit und grosse Anpassungsfähigkeit verleihen; den meisten verursacht es jedoch beträchtliche Probleme, vor allem den Jugendlichen. Sie müssen jedesmal einen neuen Freundeskreis finden, eine andere Kultur aufnehmen, sich in einem unbekanntem Schulsystem zurechtfinden usw. Die Versetzungen bringen zum Teil schmerzhaft Brüche mit sich. Dazu kommen an vielen Posten Probleme mit dem Klima, der politischen Instabilität oder dem Fehlen an Begegnungsorten und Freizeitmöglichkeiten. Für viele Kinder kommen Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung kaum oder gar nicht in Frage. Sie wachsen in geschlossenen Zirkeln und weit entfernt von bestimmten Realitäten auf. Es besteht also die Gefahr einer gewissen «Gettoisierung», die später Folgen zeitigen kann. In den grossen Städten ist die Schule oft mehrere Kilometer vom Wohnort entfernt, was täglich mehrstündige Fahrten bedingt. Für behinderte Kinder, die Pflege oder eine besondere schulische Betreuung erfordern, ist die Situation noch schwieriger.

Unter diesen Umständen sind die Eltern oft gezwungen, eine harte Wahl zu treffen und die Kinder etwa in ein Internat zu schicken. Diese Trennungen, werden häufig schlecht verkraftet. In Moskau zum Beispiel leben von sieben Schweizer Ehepaaren nur zwei mit ihren Kindern zusammen.

Das EDA prüft bei den Versetzungen ins Ausland die mit den Kindern verbundenen Probleme sorgfältig. Dabei werden nicht nur die schulischen Aussichten berücksichtigt, sondern soweit möglich auch ihr Gesundheitszustand. In finanzieller Hinsicht übernimmt das EDA bis zum 25. Lebensjahr die Schulkosten im Ausland und weitere Auslagen. Die Kinder haben zudem jedes Jahr Anrecht auf eine bezahlte Reise in die Schweiz.

Kinder stellen in den Karrierediensten ein echtes Problem dar, das oft zu schwierigen Entscheidungen nötigt. Es scheint, dass das den Bediensteten zu Beginn ihrer Laufbahn nicht immer bewusst ist. Das EDA muss deshalb nach Ansicht der Kommission die Anwärter auf die diplomatische und die konsularische Laufbahn über die im Ausland zu erwartenden Schwierigkeiten offen informieren. Um den ständigen Schulwechsel zu begrenzen, sollte es den Bediensteten mit Kindern im Schulalter auch einen längeren Aufenthalt im Ausland oder in der Schweiz ermöglichen.

⁴⁰ Unverheiratete eheähnliche Gemeinschaften (auch gleichen Geschlechts).

2.8.2 Ehegatten und Lebenspartner

Von den anderen Problemen bei einer Versetzung ins Ausland müssen auch jene der Ehegatten und Lebenspartner erwähnt werden, vor allem wenn sie berufstätig sind. In den meisten Fällen müssen sie auf die Ausübung ihres Berufs verzichten. Vor einigen Jahren wollte es die Tradition, dass der Ehegatte/Lebenspartner eines Diplomaten oder eines Mitglieds des konsularischen Dienstes keiner Erwerbsarbeit nachging. Diese Einstellung entspricht nicht mehr der gesellschaftlichen Entwicklung und gilt vor allem bei jüngeren Paaren als überholt.

Heutzutage arbeiten die meisten Frauen in der Schweiz auch nach der Heirat weiter und möchten ihre berufliche Karriere wenn möglich auch im Ausland fortsetzen. Die Aussichten dafür sind jedoch stark begrenzt: Entweder erteilt das Gastland keine Arbeitsbewilligung oder es ist schwierig, eine den Qualifikationen entsprechende Stelle zu finden. Manchmal stehen auch sprachliche Schwierigkeiten im Wege. Wenn der Ehegatte/Lebenspartner nicht Künstler, Übersetzer oder Schriftsteller ist, hat er praktisch keine Gelegenheit, im Ausland seinen Beruf auszuüben. Da der Frauenanteil im diplomatischen und konsularischen Dienst wächst, spitzt sich dieses Problem zu⁴¹. Männer sind in der Tat immer noch selten bereit, ihre berufliche Laufbahn aufzugeben, um ihrer Frau ins Ausland zu folgen.

Weil für die Ehegatten und Lebenspartner eine Berufstätigkeit praktisch ausgeschlossen ist, müssen die meisten Paare auf ein Zusatzeinkommen verzichten. Aus einer Analyse des EDA geht hervor, dass weniger als 1 Prozent der versetzbaren Bediensteten mit einem zweiten Einkommen rechnen kann, gegenüber 70 bis 80 Prozent des Personals in der Bundesverwaltung. Vor allem bei den unteren Lohnklassen ergeben sich dadurch beträchtliche Einbussen. Dazu kommt, dass der erzwungenermassen nichtberufstätige Gatte oder Partner keine Altersvorsorge bilden kann, was sich bei einer Scheidung oder Trennung als schwerer Nachteil erweisen kann.

Es geht hier aber nicht nur um finanzielle Probleme. Die Unmöglichkeit, einen Beruf auszuüben, verursacht auch persönliche Schwierigkeiten. Die Berufstätigkeit gehört zur Selbstverwirklichung. Wird sie verunmöglicht, kann dies grosse Frustrationen oder ein Gefühl der Nutzlosigkeit hervorrufen.

All diese Probleme schaffen schwierige Situation und wirken sich notwendigerweise auch auf das Wohlbefinden und die Arbeitsproduktivität der Bediensteten aus. Die betroffenen Paare reagieren unterschiedlich: Manche leben getrennt und verfolgen ihre berufliche Laufbahn unabhängig voneinander, andere üben sich in Geduld und warten auf bessere Zeiten; wieder andere trennen sich endgültig, was scheinbar nicht selten ist.

Schliesslich ist ein letzter Punkt hervorzuheben. Er betrifft die Rolle der Ehegatten und Lebenspartner bei der Repräsentation. Im EDA ist es üblich, dass die Ehegatten der diplomatischen und konsularischen Bediensteten aktiv an den Repräsentation

⁴¹ Es sei daran erinnert, dass es dem versetzbaren weiblichen Personal des EDA bis 1974 untersagt war, zu heiraten.

tionspflichten teilnehmen und sich im Wohltätigkeitsbereich engagieren.⁴² Diese unbezahlte Arbeit wurde lange als selbstverständlich betrachtet. Den jüngeren Generationen ist aber diese Rolle auf dem gesellschaftlichen Parkett nicht mehr genehm und nicht befriedigend genug. Die Ehegatten und Lebenspartner streben immer mehr nach anderen Zielen als lediglich zur Karriere der Bediensteten des EDA beizutragen.

Die Kommission ist der Ansicht, das EDA könne von den Ehegatten und Lebenspartnern nicht mehr verlangen, dass sie ohne Weiteres freiwillig und kostenlos Repräsentationspflichten und ähnliche Aufgaben (Einladungen zum Essen, zum Damenkränzchen, zu Cocktails, Teilnahme an kulturellen Anlässen usw.) übernehmen. Sie sollten das Recht haben, die Teilnahme zu verweigern und sich anderen Aufgaben ihrer Wahl zu widmen, ohne dass es der Karriere ihres Gatten bzw. Lebenspartners irgendwie schadet. Die Kommission kennt Fälle, in denen Bedienstete kritisiert wurden, weil ihr Ehegatte sich nicht genügend am gesellschaftlichen Leben der Botschaft beteiligte. Dies ist unannehmbar.

Das EDA muss darauf achten, keine impliziten oder expliziten Erwartungen gegenüber den Ehegatten und Lebenspartnern zu hegen. Letztere müssen wählen können, ob sie sich an Repräsentationsaktivitäten beteiligen wollen oder nicht. Wenn sie regelmässig solche Funktionen wahrnehmen, muss ihr Einsatz in einem Pflichtenheft genau geregelt sein und müsste bezahlt werden.

Die Probleme der Ehegatten und Lebenspartner wurden lange als private Angelegenheit der Bediensteten angesehen. Dies ist heute glücklicherweise nicht mehr der Fall. Dem EDA wurde in letzter Zeit bewusst, dass es sich im Hinblick auf den Erfolg von Versetzungen auch um die Begleitpersonen kümmern muss.

Am 22. August 2001 beschloss der Bundesrat mehrere Massnahmen, um Probleme der Partner im Zusammenhang mit Versetzungen zu mildern. Unter anderem wurde als Ausgleich für die Unmöglichkeit, im Ausland ein zweites Einkommen zu erzielen und die Mitarbeit der Partner bei der Wahrnehmung von Repräsentationspflichten zu entschädigen, der obligatorische Abzug für Steuerfreiheit um 25 Prozent herabgesetzt. Zusätzlich werden Begleitpersonen, die bei der Repräsentation mitwirken, nunmehr bezahlt. Weiter gewährte der Bundesrat den Personen, die nicht arbeiten können, eine Beteiligung an der Bildung der zweiten Säule und stellte dafür einen Betrag von fast 5 Millionen Franken bereit. Schliesslich stellte er die unverheirateten Lebenspartner den Ehegatten gleich und gestand ihnen dieselben Entschädigungen und Zulagen zu. Dafür müssen die Betroffenen die Beständigkeit ihres Zusammenlebens nachweisen und das Departement darüber informieren. Dieses Massnahmenpaket trat am 1. Januar 2002 in Kraft.

Die Kommission begrüsst die Massnahmen des Bundesrats und des EDA zur Lösung eines akuten Problems. Sie hofft, dass sie nicht auf das versetzbare Personal beschränkt, sondern für alle Bediensteten im Ausland gelten werden (Mitarbeitende der DEZA, Verteidigungsattachés usw.). Es gibt keinen Grund, diese auszuschliessen, nur weil sie keiner Versetzungspflicht unterliegen.

⁴² S. hierzu Anhang 4 über die Rolle der Ehefrau eines Verteidigungsattachés; Ausschnitt aus der Broschüre «Der Verteidigungsattaché» des VBS vom Juli 1998. Dabei sei festgehalten, dass diesbezüglich kein direkter Zusammenhang zum EDA hergestellt werden soll.

Man sollte es jedoch nicht dabei bewenden lassen, sonst wird das EDA zunehmend Schwierigkeiten haben, kompetente Leute zu finden und im Dienst zu halten. Nach Meinung der Kommission wären auch Massnahmen nicht-finanzieller Art zu prüfen. Es müssten vorab Verhandlungen mit einzelnen Ländern geführt werden, um im Ausland Arbeitsmöglichkeiten für die Ehegatten zu schaffen. Die Schweiz gewährt unilateral den Ehegatten ausländischer Staatsvertreter bereits solche Erleichterungen.⁴³

Die Kommission erachtet es zudem als zweckmässig, im Personaldienst des EDA eine Dienststelle speziell für die Unterstützung der Begleitpersonen aufzubauen. Diese könnte eng mit den bereits bestehenden Vereinigungen zusammenarbeiten, zum Beispiel mit dem Verein der Ehegatten der versetzbaren Beamten des EDA (VEEDA) und mit der Interessensvereinigung der nichtverheirateten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des EDA (INEDA). Sie hätte die Aufgabe, sich für die Interessen der Begleitpersonen einzusetzen, indem sie insbesondere Informationen über Schulmöglichkeiten für die Kinder bereitstellt, bei der Erlangung von Aufenthaltsbewilligungen und Visa für unverheiratete Partner hilft, die Ehegatten und Lebenspartner bei der Arbeitsuche im Ausland unterstützt usw. In den Niederlanden wurde zum Beispiel im Personaldienst ein Familienbüro eingerichtet, das Kontakte mit internationalen Organisationen unterhält, sowie mit international tätigen niederländischen Unternehmen, die im Ausland Stellen anbieten können.

Diese neue Dienststelle käme nicht nur bei Versetzungen ins Ausland, sondern auch bei der Rückkehr der Bediensteten in die Schweiz zum Tragen. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass es für die Begleitpersonen oft schwieriger ist, sich nach einem längeren Auslandsaufenthalt wieder in der Schweiz einzuleben als die Versetzung ins Ausland zu meistern.⁴⁴ Vielen Ehegatten und Lebenspartnern fällt es sehr schwer, nach mehreren Jahren Abwesenheit im Beruf wieder Fuss zu fassen. Die erwähnte Dienststelle könnte sie bei der Arbeits- und Wohnungssuche in der Schweiz unterstützen und sie über die schulischen Möglichkeiten für die Kinder orientieren.

Schliesslich sollten die Vertretungen nach Auffassung der Kommission prüfen, in gewissen Fällen Ehegatten und Lebenspartner für Aufgaben einzustellen, die sonst von lokalem Personal wahrgenommen werden. Die Differenz zwischen den Lohnkosten für lokales Personal und für Ehegatten und Lebenspartner müsste vom EDA übernommen werden, sodass die Massnahme für die Vertretung kostenneutral wäre. Auch die Bestimmung, wonach Familienmitglieder nicht in einem direkten hierarchischen Unterstellungsverhältnis sein dürfen, könnte gelockert werden.

⁴³ Siehe insbesondere die Art. 27 und 40 des Abkommens vom 2.6.1995 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Welthandelsorganisation zur Regelung des rechtlichen Status der Organisation in der Schweiz (SR **0.192.122.632**).

⁴⁴ Dies wurde durch zahlreiche wissenschaftliche Studien bestätigt. Siehe dazu HAMMER, M. R.; Hart, W., Rogan, R., «Can you go home again? An analysis of the repatriation of corporate managers and spouses», in: *Management International Review*, Vol. 38, 1998/1, S. 67–88 ff. sowie die darin erwähnten Literaturhinweise.

2.9 **Unterkunft der Bediensteten des EDA im Ausland**

Ausser den Missionschefs, denen statutengemäss eine Dienstunterkunft (Residenz) zur Verfügung gestellt wird, müssen die meisten Bediensteten des EDA bei einer Versetzung ins Ausland in der Regel selber eine Wohnung suchen.

In gewissen Ländern stellt dies kein besonderes Problem dar: die Bediensteten können ihren Bedürfnissen und denjenigen ihrer Familie entsprechend eine Wohnung oder ein Haus mieten. In anderen Ländern ist dies manchmal schwieriger. Es gibt entweder keinen freien Wohnungsmarkt, das Angebot ist dürftig oder die Mieten sind übertrieben hoch. In diesen Fällen kann sich die Wohnungssuche als äusserst schwierig erweisen und mit Unannehmlichkeiten verbunden sein, die das versetzte Personal viel Energie kosten. Nicht selten müssen die Bediensteten mehrere Wochen im Hotel verbringen, bevor sie eine angemessene Unterkunft finden.

Der erste Mitarbeiter der Schweizer Botschaft in New Delhi, zum Beispiel, brauchte mehr als einen Monat, um eine Unterkunft zu finden, die gleichzeitig nahe beim Arbeitsort liegt und genügend Raum für seine Repräsentationsaufgaben bietet. Die Miete für das eher bescheidene Haus ist extrem hoch (6900 Fr. monatlich für ein allein stehendes Haus ohne Klimaanlage). In solchen Fällen übernimmt das EDA die Differenz zu gleichwertigen Objekten in der Schweiz. Es kommt zuweilen vor, dass die Mietkosten höher liegen als die Kapitalkosten bei entsprechenden Käufen.

Angesichts dieser Umstände meint die Kommission, das EDA sollte die Lage analysieren und öfter Dienstunterkünfte kaufen, um die Bezahlung übertriebener Mieten zu vermeiden. Diese Lösung würde gleichzeitig das betroffene Personal vom Stress der Wohnungssuche bei einer Versetzung befreien. Die Bediensteten wären nach Antritt ihrer neuen Funktion schneller operationell.

2.10 **Organisation des Personalwesens**

Die Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA) ist für die Personalverwaltung des gesamten Departements und für alle Personalkategorien zuständig (Art. 10a der Organisationsverordnung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 29. März 2000, OV-EDA, SR 172.211.1).

Ausser der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die vom Generalsekretariat unabhängig ist und über einen eigenen Personaldienst verfügt, obliegen die Personalfragen der anderen Direktionen und Dienste (Politische Direktion, Direktion für Völkerrecht, diplomatische und konsularische Vertretungen) der DRA. Die Personalführung ist im Departement also von einer Ausnahme abgesehen, zentralisiert. Dies gilt sowohl für das versetzbare wie für das nicht-versetzbare Personal.

Die Personalabteilung ist dem Direktor der DRA unterstellt, der für die Verwaltung der Ressourcen verantwortlich ist. Sie umfasst fünf Sektionen und zwei Stabsdienste.

Die Personalverwaltung im EDA, insbesondere diejenige des Karrierepersonals, ist angesichts der unterschiedlichen dienstlichen Stellungen, des Zulagensystems, der Versetzungspraxis und der Zulassungswettbewerbe, sehr komplex, und zwar sowohl in administrativer als auch in menschlicher Hinsicht. Die Organisation der Versetzungen mit den dazugehörigen Problemen ist keine leichte Aufgabe und verlangt

von den Mitarbeitenden des Personaldienstes Gewandtheit und Takt. Die geographische Distanz zu den Aussenstellen verhindert häufig den direkten Kontakt, was die Personalführung erschwert.

Heute obliegen die Personalfragen Verantwortlichen, die allesamt der diplomatischen oder konsularischen Karriere entstammen. Der Chef der Direktion für Ressourcen und Aussenetz, sein Stellvertreter und gleichzeitiger Chef der Personalabteilung und die fünf Sektionschefs unterstehen alle der Versetzungsdisziplin und bleiben in der Regel vier Jahre auf ihrem Posten. Danach werden die meisten von ihnen ins Ausland versetzt.

Nach Meinung der Kommission ist es vorzuziehen, die Verantwortung für Personalfragen sollte erfahrenen Fachkräften und nicht Diplomaten übertragen werden. Diese haben in der Tat im Allgemeinen keine entsprechende Ausbildung und oft nur begrenzte Kenntnisse im Personalbereich. Ihre Erfahrung in diplomatischen Funktionen ist bestimmt insofern wertvoll, als sie die Probleme einer Versetzung ins Ausland verstehen, weil sie selber damit konfrontiert waren. Diese Erfahrung ist sicherlich vorteilhaft, genügt aber nicht, um in der Personalverwaltung eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten. Zudem sind die Mitarbeitenden des Personaldienstes gleichzeitig Richter und Partei. Es ist daher fraglich, ob sie in den Angelegenheiten, die sie selber betreffen, die nötige Distanz haben, vorab wenn es darum geht, ihre eigene Versetzung ins Ausland zu organisieren.

Durch die regelmässigen Versetzungen verliert die Personalabteilung jedesmal wichtiges Know-how. Sie können auch den eigentlich erforderlichen, dauernden Kontakt mit den Bediensteten während ihrer ganzen Laufbahn beeinträchtigen, den der Personaldienst gewährleisten muss. Beim heutigen System ändern die Ansprechpartner ständig. Wegen der zahlreichen Wechsel verliert das EDA letztlich auch anderen Departementen gegenüber an Gewicht, wenn es versucht, seine Besonderheiten in Bezug auf Personalangelegenheiten geltend zu machen.

Die Personalverwaltung ist eine langfristige Aufgabe, die Fachleuten anvertraut werden muss. Das gilt für die Karrieredienste, aber auch für alle anderen Bediensteten des EDA, unabhängig von ihrem Status (versetzbares und nicht versetzbares Personal). Die Kommission ist daher der Meinung, die Personalverwaltung sollte von Bediensteten wahrgenommen werden, die nicht oder nicht mehr der Versetzungsdisziplin unterstehen und im Personalbereich besondere Kenntnisse erworben haben. Dadurch liesse sich auch der Vorwurf entkräften, das diplomatische und konsularische Korps organisiere sich selber und schotte sich so gegen externe Ernennungen ab.

2.11 Weitere Feststellungen

2.11.1 Situation des lokalen Personals

Neben den Bediensteten aus der Schweiz verfügen die Vertretungen für bestimmte Aufgaben auch über lokales Personal. Dies gilt vor allem für Unterhaltsdienste (Hauswart, Reinigungspersonal, Handwerker, Wärter, Gärtner usw.), für Büroarbeiten (Telefonzentrale, Visabereich) oder besondere Aufgaben (Handels- oder Kulturattaché, Dolmetscher usw.).

In den letzten Jahren erhöhte sich der Anteil der lokalen Angestellten gegenüber dem versetzbaren Personal. Zwischen 1990 und 2000 stieg er um 7 Prozent von 705 auf 754 Stellen. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Stellen im Sekretariats- und Fachdienst um rund 10 Prozent von 316 auf 262. Diese Entwicklung lässt sich im Wesentlichen mit finanziellen Gründen erklären. Das Lokalpersonal ist im Allgemeinen, selbst wenn es sich um Schweizer Bürger handelt, weniger teuer als die versetzbaren Bediensteten. Dieser hat ohnehin kein Anrecht auf eine Versetzungszulage. Bei gleicher Qualifikation kann der Unterschied je nach Land ein Verhältnis von bis zu 1:5 erreichen.⁴⁵

Der Anteil des Lokalpersonals variiert. In vielen Vertretungen ist er höher als derjenige der Bediensteten aus der Schweiz. Dies ist vor allem bei kleineren Posten der Fall, die von zwei bis drei Mitgliedern der Karrieredienste betreut werden. Lokale Angestellte arbeiten nicht selten mehrere Jahre in einer Vertretung und gewährleisten auf diese Weise die Kontinuität der Geschäftstätigkeit. Angesichts des regelmässigen Wechsels der Bediensteten aus der Schweiz fungieren sie oft als das einzige institutionelle Gedächtnis einer Vertretung.

Die Einstellungsbedingungen für das lokale Personal sind in einer Anleitung festgehalten, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat (Anleitung 240). Die Dienstverhältnisse richten sich nach den Bestimmungen des Gastlandes. Das einheimische Personal ist also nicht der Bundespersonalverordnung unterstellt.⁴⁶ In besonderen Fällen kann jedoch eine dem schweizerischen Recht entsprechende Vereinbarung getroffen werden.

Für die Einstellung und die Kündigung des Lokalpersonals ist ausschliesslich der Missions- oder Postenchef zuständig.⁴⁷ Er tritt als Arbeitgeber auf dem örtlichen Arbeitsmarkt auf. Die Löhne werden dem Globalkredit der Vertretung belastet (so genannte FINKOMP-Kredite [*Finanzielle Kompetenz*]).

In Ländern mit fehlender oder ungenügender Sozialvorsorge übernimmt das EDA auch einen Teil der Sozialversicherungen des lokalen Personals. In diesem Sinn beschloss der Bundesrat im März 2001 die Schaffung eines Vorsorgefonds für das lokale Personal und die Hausangestellten, damit diesen bei der Pensionierung eine kleine Abfindung ausbezahlt werden kann.

Nach Ansicht der Kommission hat sich das System für die Rekrutierung der lokalen Angestellten bewährt. Es erlaubt den Vertretungen, ihren Bedürfnissen und den jeweiligen Verhältnissen entsprechend Personal einzustellen, ohne sich dafür an die Zentrale wenden zu müssen.⁴⁸

Das Rekrutierungssystem für das lokale Personal hat aber auch seine Grenzen und lässt sich nicht nach Belieben überall anwenden. In einzelnen Ländern ist es schwierig, genügend qualifiziertes Personal zu finden, was zu einer Verringerung der Leis-

⁴⁵ In den Vereinigten Staaten ist es genau umgekehrt: Das einheimische Personal ist dort viel teurer als die Bediensteten aus der Schweiz.

⁴⁶ In Art. 1 Abs. 2 Bst. b BPV wird das im Ausland privatrechtlich angestellte und nicht versetzbare Personal des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vom Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen.

⁴⁷ S. Art. 7 des Reglements des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24.11.1967, SR 191.1.

⁴⁸ Eine Ausnahme bilden die Handelsassistenten: Für deren Einstellung ist die Genehmigung des EDA-Generalsekretariats erforderlich, weil sie dem neuen System der OSEC für die Exportförderung entsprechen muss.

tungsqualität führt und eine stärkere Betreuung durch die Bediensteten aus der Schweiz erfordert. Gewisse Arbeiten können dem lokalen Personal nicht übertragen werden, weil es sich um vertrauliche Angelegenheiten handelt oder grosse Geldsummen involviert sind. Bei anderen Aufgaben wiederum sind Kenntnisse der Schweiz oder unserer Landessprachen nötig. Es können sich aber auch aus Sicherheitsgründen Probleme ergeben. In gewissen Ländern ist es nicht möglich, die Ausstellung der Visa lokalen Angestellten zu überlassen, weil die Gefahr besteht, dass sie unter Druck gesetzt werden.

Bei ihren Besuchen im Ausland hat die Kommission, manchmal innerhalb einer Vertretung, grosse Unterschiede bezüglich Status und Entlohnung der lokalen Angestellten beobachtet, und zwar je nach ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Einsatz in der Vertretung, der Residenz, einem Dienst der DEZA oder anderen Diensten (Verteidigungsattachés usw.). Auch hinsichtlich Sozialvorsorge bestehen Unterschiede.

Einige Beispiele seien hier erwähnt (diese Aufstellung ist nicht abschliessend):

- lokale Angestellte schweizerischer Nationalität, die von der Botschaft auf Grund eines Vertrags nach Schweizer Recht angestellt sind und in lokaler Währung oder Schweizer Franken bezahlt werden;
- lokale Angestellte schweizerischer Nationalität, die von der Botschaft auf Grund eines Vertrags nach lokalem Recht angestellt sind und in lokaler Währung oder Schweizer Franken bezahlt werden;
- lokale Angestellte anderer Staatsangehörigkeit, die von der Botschaft auf Grund eines Vertrags nach lokalem Recht angestellt sind;
- lokale Angestellte anderer Staatsangehörigkeit, die auf Grund eines Vertrags nach lokalem Recht als Hauspersonal der Residenz eingestellt sind;
- lokale Angestellte, die von der DEZA auf Grund eines Vertrags nach lokalem Recht eingestellt sind.

Die Unterschiede betreffen jedoch nicht nur den Status, die Besoldung, die Währung (in welcher entlohnt wird) und die Sozialvorsorge. Während das Reglement der DEZA für lokale Angestellte einen automatischen Teuerungsausgleich vorsieht, ist dies bei der Botschaft nicht systematisch der Fall. Auch die Zahlungsmodalitäten können variieren: In Indien, zum Beispiel, werden die lokalen Angestellten der DEZA mittels Schecks entlohnt und müssen somit Steuern zahlen; diejenigen der Botschaft hingegen erhalten ihren Lohn in bar, sodass niemand weiss, ob sie Steuern bezahlen oder nicht.

Nach Ansicht der Kommission sind solche Unterschiede im Status und in der Entlohnung des lokalen Personals am gleichen Ort und durch Dienststellen desselben Staates grundsätzlich zu kritisieren. Sie führen zu Verwaltungseinheiten mit «unterschiedlichen Geschwindigkeiten» und manchmal zu Spannungen unter den Angestellten der Vertretungen.

Gegen die Tendenz, vermehrt lokales Personal anzustellen ist an sich nichts einzuwenden. Hingegen ist es problematisch, am gleichen Ort weiterhin Personen mit oft identischen Aufgaben zu betrauen (Registrierung, Ausstellung von Identitätspapieren, Sekretariat des Postenchefs, Visadienst usw.) und ähnliche Kompetenzen zu verlangen, sie aber auf so unterschiedliche Art zu entlohnen. Dabei ist nicht zu ver-

gessen, dass unsere Vertretungen im Ausland heute nicht mehr ohne lokales Personal funktionieren könnten.

Die Lage des lokalen Personals bedarf nach Ansicht der Kommission einer vertieften Prüfung, aus welcher eine einheitliche Lösung resultieren muss, d.h. ein für das gesamte lokale Personal in den schweizerischen Vertretungen geltendes System, unabhängig davon, ob dieses für die Botschaftskanzlei, die Residenz des Missionschefs, ein Koordinationsbüro der DEZA oder einen anderen Dienst arbeitet.

2.11.2 Verleihung diplomatischer Titel

Gemäss Völkerrecht gibt es in Theorie und Praxis eine ganze Reihe verschiedener Funktionen im diplomatischen Dienst. Bei den Missionschefs unterscheidet man drei Klassen: Botschafter, Minister und Geschäftsträger⁴⁹. Die diplomatischen Titel werden vom Bundesrat verliehen (Art. 3 BPV). Das EDA verleiht im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement den Botschaftertitel für Sondermissionen (Teilnahme an feierlichen Anlässen als Delegierter des Bundesrats, Verhandlungen, internationale Konferenzen usw.), die vom Bundesrat genehmigt werden. Es ist auch für die Verleihung der in den internationalen Beziehungen üblichen Titel an seine Bedienstete zuständig, sofern sie nicht dem Rang eines Missionschefs entsprechen.

Die grosse Mehrheit der Missionschefs trägt den Botschaftertitel. Umgekehrt bekleidet nach der Feststellung der Kommission eine grosse Zahl von Botschaftern nicht den Posten eines Missionschefs. Von den etwa 130 Schweizer Botschaftern sind lediglich 96 bei ausländischen Staaten akkreditiert oder als ständige Vertreter in internationalen Organisationen tätig. Die übrigen Botschafter, d.h. fast ein Viertel, arbeiten in verschiedenen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung in der Schweiz (s. Tabelle 9).

Tabelle 9

Bedienstete der schweizerischen Bundesverwaltung mit Botschaftertitel (Stand: Juli 2002)

Departement	Funktion
EDA	1. Chef der Politischen Direktion, Bern
	2. Chef des Zentrums für Analyse und prospektive Studien und historischer Dienst, Bern
	3. Chef des diplomatischen Inspektorats, Bern
	4. Protokollchef, Bern
	5. Chef der Politischen Abteilung I (Europa und Nordamerika), Bern
	6. Chef der Politischen Abteilung II (Asien, Afrika, Ozeanien, Lateinamerika), Bern

⁴⁹ Art. 14 des Wiener Übereinkommens vom 18.4.1961 über diplomatische Beziehungen, SR 0.191.01.

Departement	Funktion
	7. Chef der Politischen Abteilung III (Vereinte Nationen, internationale Organisationen, Abrüstung), Bern
	8. Chef der Politischen Abteilung IV (Frieden, Menschenrechte und humanitäre Politik), Bern
	9. Botschafter in Sondermission, Bern
	10. Chef der Politischen Abteilung V (Wirtschafts- und Finanzfragen), Bern
	11. Chef der Politischen Abteilung VI (Schweizer im Ausland), Bern
	12. Chef der Direktion für Völkerrecht (DV), Bern
	13. Stellvertreter des Chefs der DV, Bern
	14. Chef der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Bern
	15. Stellvertretender Chef der DEZA, Bern
	16. Ständiger Vertreter der Schweiz bei den internationalen Organisationen, Genf
	17. Ständiger Vertreter der Schweiz bei der Abrüstungskonferenz, Genf
	18. Chef der Sitzstaatabteilung, Genf
	19. Chef «Präsenz Schweiz», Bern
	20. Chef der Direktion für Ressourcen und Aussennetz, Bern
EDA/EVD	21. Chef des Integrationsbüros, Bern
EVD	22. Stellvertreter des Staatssekretärs für politische Fragen, Staatssekretariat für Wirtschaft, seco, Bern
	23. Leistungsbereichsleiter «Fachbereiche», seco, Bern
	24. Leistungsbereichsleiter «Standortförderung», seco, Bern
	25. Wissenschaftlicher Berater bei der Direktion für Arbeit, seco, Bern
	26. Wirtschaftlicher Adjunkt bei der Direktion für Arbeit, seco, Genf
	27. Leistungsbereichsleiter «Entwicklung und Transition», seco, Bern
	28. Leistungsbereichsleiter «Länderpolitik», seco, Bern
	29. Stellvertreter des Leistungsbereichsleiters «Welthandel», seco, Bern
	30. Ständiger Vertreter der Schweiz bei der WTO und der EFTA (ECE/UNO, ITC, UNCTAD), seco, Genf
VBS	31. Stellvertretender Generalsekretär, Bern
	32. Chef des Internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung, Genf
	33. Leiter des Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Genf

Departement	Funktion
	34. Chef des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik
EFD	35. Chef des Bereiches «Internationale Finanzfragen und Währungs- politik», Bern
UVEK	36. Chef der Abteilung Internationales des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern/Ittigen

Es gibt zwei Arten solcher Botschafterposten.

Erstens, und dies ist der häufigste Fall, geht es um die Chefs von Abteilungen und Diensten des EDA und des seco, die traditionellerweise diplomatische Titel tragen. Manchmal sind es ehemalige Missionschefs, die ihren Botschaftertitel behalten, obwohl sie die entsprechende Funktion nicht mehr ausüben. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass mit Ausnahme der Mitarbeitenden des Protokolldienstes die konsularischen Postenchefs kein Recht auf den Titel des Generalkonsuls mehr haben, wenn sie nach Bern zurückkehren.

Zweitens wird den Bediensteten, die regelmässig internationale Kontakte pflegen, ein Botschafter- oder Ministertitel verliehen. Solche Titel werden offenbar immer häufiger als notwendig erachtet, obwohl die Betroffenen keine Führungsposition in der Bundesverwaltung besetzen. Ein diplomatischer Titel scheint dem Träger mehr Glaubwürdigkeit zu geben, wichtigere Beziehungen zu ermöglichen und den Zugang zu hoch gestellten Persönlichkeiten zu erleichtern. Die Kommission möchte allerdings hervorheben, dass andere Departemente – nicht die unwichtigsten (EDI, EJPD) – keine Botschafter oder Minister zählen, obwohl auch sie wesentliche Aufgaben auf internationaler Ebene wahrnehmen.

Die Kommission stösst sich an dieser Inflation von Titeln, die langsam auf alle Departemente übergreift und eine Entwertung der diplomatischen Titel zur Folge hat. Im EDA ist das Tragen des Botschaftertitels mit der Zeit praktisch zu einem wohlverworbenem Recht, ja zu einer selbstverständlichen Würde, für ehemalige Missionschefs, nach der Devise «einmal Botschafter immer Botschafter». Dies zementiert die Organisationsstrukturen des Departements und beeinträchtigt ausserdem die Laufbahngestaltung und die Versetzungsmöglichkeiten ins Ausland.

Das Problem wird durch die Tendenz verschärft, immer mehr Verwaltungsfunktionen mit dem Botschafter- oder Ministertitel zu verbinden, sei es, nur um ihnen ein gewisses Prestige zu verleihen oder sie attraktiver erscheinen zu lassen.

Nach Meinung der Kommission sollte man zu einer restriktiveren Praxis zurückkehren. Diplomatische Titel sollten den Bediensteten vorbehalten sein, welche die Schweiz im Ausland oder bei einer internationalen Organisation vertreten, wie dies in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien der Fall ist. Botschafter sind am Werderschen Markt in Berlin, am Quai d'Orsay in Paris und im Foreign Office in London keine zu finden.

Ausserdem sollten Botschaftertitel für die Dauer der Ausübung dieser Funktion im Ausland gelten. Dies entspricht im Übrigen dem vom Bundesrat 1955 vertretenen

Konzept⁵⁰, als er dem Parlament vorschlug, den Botschaftertitel ausschliesslich für diplomatische Missionschefs vorzusehen.

In der Zentralverwaltung sollte sich die Verleihung diplomatischer Titel auf die Bediensteten des EDA und des seco beschränken, die ständige Aufgaben im Kontakt mit ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen wahrnehmen (Botschafter in Sondermission, Delegierter für Handelsverträge). Die Kommission ist der Ansicht, man könne bei allen anderen Stellen des EDA, seco, VBS und UVEK problemlos auf diplomatische Titel verzichten. Ein Direktor oder Abteilungschef der Verwaltung hat gegenüber seinen ausländischen Partnern, die auf diplomatischem Posten in der Schweiz sind, das nötige Gewicht, wie wenn sie einen Botschafter- oder Ministertitel tragen würden.

Hingegen sollte der Bundesrat weiterhin die Möglichkeit haben, diplomatische Titel auf Zeit zu verleihen, wenn es um eine offizielle Mission bei einer ausländischen Regierung, bei einer internationalen Organisation oder an einer Regierungskonferenz geht. Das heutige System für die zeitweilige Verleihung des Titels eines Staatssekretärs könnte hier als Modell dienen (s. Art. 46 in fine des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG], SR 172.010).

Die Verleihung von Titeln *ad personam* ist ganz aufzugeben.

2.11.3 **Diplomatische und konsularische Bedienstete: Image und Kultur**

Über die diplomatischen und konsularischen Dienste gibt es unzählige stereotype Vorstellungen und Klischees. Literatur, Werbung, Medien und Film präsentieren eine ganze Galerie von Diplomaten und Konsuln, die im kollektiven Gedächtnis haften bleiben. Der Departementsvorsteher drückte es selber mit diesen Worten aus: «Die Welt der Diplomatie wird in der Öffentlichkeit immer wieder auch mit Glamour in Verbindung gebracht. Das Leben der Berufsgattung Diplomat/Diplomatin scheint vordergründig auch sehr faszinierend: Interessante Begegnungen mit Grössen aus Politik und Wirtschaft, öffentliche Auftritte und repräsentative Residenzen prägen das Bild.»⁵¹

Dieses Bild ist zum Teil unbegründet, hat aber auch einen wahren Kern. Die Feststellung der Kommission lautet nach wie vor: Das diplomatische Korps und in geringerem Masse auch das konsularische Korps haben eindeutig ein Imageproblem, und sie werden in der öffentlichen Meinung falsch wahrgenommen.

Gründe dafür sind teilweise sicherlich die aristokratische Vergangenheit der Diplomatie, der mit der Funktion eines Botschafters oder Konsuls verbundene Glamour, das Protokoll, die Achtung vor der Tradition, aber auch die Abschottung der Karrieredienste. Ihre Mitglieder bilden eine Art «Staatsadel» mit einer klaren Titelhierarchie, in der jeder eine bestimmte Rolle zu spielen hat.

⁵⁰ S. Botschaft des Bundesrats vom 5.12.1955 betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften, BBl 1955 II 1326.

⁵¹ «Zwischen Nadel und Nadelstreifen: Diplomatie im Umbruch», Rede von Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA zur Eröffnung der Botschafterkonferenz in Bern am 27.8.2001.

Das Imageproblem hängt gleichfalls mit der Art und Weise zusammen, in der die Öffentlichkeit, oft durch Berichte in den Medien, über die Arbeit der Bediensteten im Ausland informiert wird. Man erinnert sich eher an die prunkvolle Eröffnung einer Botschaft, an die Taktlosigkeit eines Kanzleichefs oder an die Überschwänglichkeit eines Botschafters als an die tägliche Arbeit der Bediensteten, die bei ausländischen Ministern vorsprechen, Visa ausstellen, bei der Entwicklungshilfe mitarbeiten, Schweizern in Not helfen, zurückgewiesenen Asylbewerbern beistehen oder parlamentarische Delegationen betreuen. Kurz: Diese Darstellung der diplomatischen und konsularischen Arbeit wird den mittlerweile völlig veränderten Realitäten nicht gerecht.

Diese Wahrnehmung der Karrieredienste ist auch durch die Mentalität der Schweizer geprägt, die sich ziemlich wenig um die Aussenpolitik kümmern. Der aussenpolitische Einsatz ist schwer zu vermitteln, weil er keine direkten Auswirkungen hat. So wird die Aussenpolitik weiterhin bestenfalls als etwas Abstraktes, schlimmstenfalls als etwas Unnützes betrachtet. Die Bürger interessieren sich mehr für konkrete Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, als für internationale Fragen, die im Übrigen in den politischen Debatten und Wahlkampagnen einen bescheidenen Platz einnehmen. Auch müssen die Bürger sich dazu selten äussern, denn bei den meisten politischen Debatten und Volksabstimmungen geht es um innenpolitische Fragen: Von den 320 Vorlagen, die dem Volk zwischen 1945 und 1999 zur Abstimmung vorgelegt worden sind, bezogen sich nur 18 (5,8 %) auf aussenpolitische Fragen.⁵² Unter diesen Umständen ist es schwierig zu erklären, warum die Schweiz in der ganzen Welt Vertreter haben muss.⁵³

Der Kommission erscheint es notwendig, dieses etwas veraltete Bild der Diplomatie zu korrigieren und die diplomatischen und konsularischen Berufe zu entmystifizieren. Es muss aufgezeigt werden, dass die Bediensteten des EDA keine besondere Kategorie von Bediensteten bilden, sondern Staatsangestellte wie andere sind, die dazu beitragen, die Interessen der Schweiz und ihrer Bürger im Ausland zu wahren. Ihre Arbeit ist weder glanzvoller noch weniger glanzvoll als eine andere. Die Diplomaten und die Mitglieder der konsularischen Karriere stehen im Dienst der Bürger; man sollte daher wissen, wer sie sind und was sie tun.

Ein besseres Image bedingt eine neue Kultur in den Karrierediensten. Heute herrschen Werte wie Hierarchiedenken und Traditionsbewusstsein vor und ganz gewiss auch ein bestimmtes Gefühl, etwas Besonderes zu sein. Diese Werte werden von vielen Bediensteten als belastend empfunden, vor allem von den jüngeren Generationen. Sie bestimmen die Arbeits- und Verhaltensweise und verleiten zu einer gewissen geistigen Anpassung auf Kosten der Kreativität. Bei der Anhörung drückte es ein erfahrener Botschafter wie folgt aus: «Das Organigramm erscheint mir viel zu hierarchisch und pyramidenförmig. Die verschiedenen Dienste müssten wesentlich autonomer sein. (...) Ich sehe eher in diesem Bereich mögliche Reformen, die mehr

⁵² Siehe Bonfadelli, H.; Nyffeler, B.; Blum, R.; *Helvetisches Stiefkind. Schweizerische Aussenpolitik als Gegenstand der Medienvermittlung*, Institut für Publistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich, 2000, S. 244.

⁵³ In einem Artikel mit dem Titel «Schafft die Diplomaten ab – oder doch nicht?», der in der Neuen Zürcher Zeitung erschien, zeigte sich Laurent Goetschel, Leiter des NFP 42, darüber erstaunt, dass noch niemand auf die Idee gekommen sei, eine Volksinitiative zur Abschaffung der Diplomaten zu lancieren, und fügte bei «*Richtig schockieren würde eine solche Vorlage nicht.*», in: NZZ, 5.1.1998, Nr. 2, S. 11.

Verantwortung und folglich weniger Frustration mit sich bringen könnten. Das Interesse an der Arbeit, sogar an der Zentrale, würde erhöht (...). Für das Funktionalisieren des Departements gäbe es mehr Bewegungsfreiheit und Selbständigkeit.»

Die Kommission teilt diese Meinung. Sie erachtet es an der Zeit, im Departement flachere Hierarchien einzuführen und gewisse Hierarchiestufen abzuschaffen. Weiter sollte durch eine gezieltere Politik der Personalaustausch zwischen den Stufen und Diensten des EDA gefördert werden, vor allem zwischen der Politischen Direktion und der DEZA. Die Kommission ist der Ansicht, bei der Departementsreform von 1995 sei der ersteren zu viel Gewicht verliehen worden, was einen Keil zwischen die beiden Einheiten getrieben hat. Überdies arbeiten immer weniger Diplomaten in der DEZA und umgekehrt.

Eine stärkere Durchmischung zwischen Mitgliedern der Karrieredienste und anderen Bediensteten würde nach Ansicht der Kommission sicherlich auch zur Öffnung der Dienste und zum Abbau gewisser Vorurteile über die Bediensteten der Karrieredienste beitragen.

3 Der Aussendienst des EDA

3.1 Allgemeines

Die Schweiz verfügt über ein ausgedehntes Netz diplomatischer und konsularischer Vertretungen im Ausland das vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg infolge der Entkolonialisierung und der multilateralen Entwicklung, stark ausgebaut wurde. Dieses Netz erweiterte sich später noch nach dem Zusammenbruch der UdSSR zu Beginn der 90er Jahre und durch die Auflösung Jugoslawiens.⁵⁴

Der diplomatische und konsularische Apparat der Schweiz setzt sich heute wie folgt zusammen (Stand 1. Januar 2002)⁵⁵:

- 93 bilaterale Botschaften,
- 10 ständige Missionen und Delegationen bei internationalen Organisationen,
- 45 Generalkonsulate,
- 3 Berufskonsulate,
- 2 Aussenstellen (Lagos [Nigeria], St. Petersburg [Russland]),
- 2 Verbindungsbüros (Bagdad [Irak], Pristina [Kosovo]),
- 1 Vertretungsbüro (Ramallah [Westjordanland]),
- 39 Koordinationsbüros der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), wovon 25 in einer Schweizer Vertretung integriert sind und 14 sich in Ländern befinden, in denen die Schweiz keine Karrierevertretung hat,
- 154 Honorarvertretungen⁵⁶ (18 Generalkonsulate, 85 Konsulate und 51 Konsularagenturen).

Die Schweiz anerkennt heute 188 Staaten und pflegt gemäss dem Grundsatz der Universalität der Aussenpolitik Kontakte mit den meisten von ihnen. Sie ist bei 85 Staaten direkt und bei 94 indirekt akkreditiert. In acht Fällen werden Beziehungen nur auf konsularischer Ebene unterhalten.

In organisatorischer und administrativer Hinsicht sind die schweizerischen Auslandsvertretungen Unterabteilungen der Politischen Direktion des EDA⁵⁷. Sie gehören zum Verantwortungsbereich des Staatssekretärs (Art. 11 Abs. 5 der Organisationsverordnung vom 29. März 2000 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten [OV-EDA], SR 172.211.1). Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten der Direktion für Ressourcen und Aussennetz in Personalfragen sowie in den Bereichen Konsularwesen, Verwaltung, Finanzen, Logistik und Telematik (Art. 10a OV-EDA).

Der Generalsekretär überwacht die Führung der diplomatischen Angelegenheiten in den schweizerischen Auslandsvertretungen (Art. 5 Bst. d OV-EDA.). Zu diesem Zweck verfügt er über das Diplomatische Inspektorat (s. Ziff. 3.5). Die Überwachung im Finanz-, Konsular- und Verwaltungsbereich wird vom Konsular- und Finanzinspektorat wahrgenommen.

Die Schaffung diplomatischer Missionen liegt in der Zuständigkeit des Bundesrats (Art. 184 Abs. 1 BV), wobei er die Budgethoheit der Bundesversammlung zu wahren hat.⁵⁸ Das EDA beschliesst über die Eröffnung und Schliessung konsularischer Posten und veranlasst den Übergang der diplomatischen Zuständigkeit für ein bestimmtes Land von einer Mission auf eine andere (Art. 3 OV-EDA).

3.2 Aufgaben der Auslandsvertretungen der Schweiz

3.2.1 Allgemeines

Die Auslandsvertretungen wahren die Interessen der Schweiz und bieten diverse Dienstleistungen an. Ihre Aufgaben werden im folgenden Auszug aus dem aussenpolitischen Bericht 2000 des Bundesrates umschrieben.

⁵⁴ Ein Überblick findet sich in der Broschüre des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten «Zwei Jahrhunderte Schweizer Aussenvertretungen, 1798–1998», EDA, Bern, 1998.

⁵⁵ Für Einzelheiten siehe Übersicht im Anhang 2.

⁵⁶ Honorarkonsuln vertreten die Schweiz im Ehrenamt und ausserberuflich an Orten, an denen kein Karrierepersonal anwesend ist. Honorarvertretungen nehmen in der Regel keine konsularischen oder administrativen Aufgaben wahr, sondern beschränken sich auf die Wahrung der schweizerischen Interessen und auf den Beistand an Schweizer Touristen. Manchmal sind sie zur Ausstellung von Visa berechtigt. Honorarvertreter erhalten eine jährliche Entschädigung von durchschnittlich 6000 Fr.

⁵⁷ S. gemeinsame Stellungnahme des Bundesamts für Justiz und der Direktion für Völkerrecht, Januar 1992 (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB, 1992 Heft 56/IV, Nr. 49, S. 409).

⁵⁸ S. dazu den Bericht der Finanzdelegation der Räte an die Finanzkommissionen des National- und Ständerats über ihre Tätigkeit in den Jahren 1992/1993, Ziff. 421, BBl 1993 II 58. S. auch Art. 184 Ziff. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 sowie Ziff. 2.4.2 der Botschaft des Bundesrats vom 5.6.2001 über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts, BBl 2001 3845.

«Hauptaufgabe der schweizerischen Vertretungen ist die Interessenwahrung vor Ort. Es geht dabei in erster Linie um Aufbau und Pflege eines umfassenden Kontakt-netzes, Verbesserung des Images unseres Landes im Gastland sowie um die Durchsetzung schweizerischer Anliegen bei ausländischen Entscheidungsträgern. Dazu kommt die allgemeine Informationsbeschaffung über innenpolitische Veränderungen und aussenpolitische Strategien und Aktivitäten, sowie über wirtschaftliche, technologische, soziale, umweltpolitische und kulturelle Entwicklungen des Gastlandes. Die vielfältigen Projekte und Programme der bilateralen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und der humanitären Hilfe werden organisatorisch über die schweizerischen Koordinationsbüros abgewickelt.

(...) Die schweizerische Aussenpolitik verfolgt nicht nur das Ziel, die Interessen unseres Landes gegen aussen bestmöglich zu wahren. Die Schweiz hat auch den Auftrag, Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland wohnen, administrativ zu betreuen, deren Bindungen zur Schweiz zu stärken und jenen beizustehen, die in Not geraten. Zur Zeit sind rund 600 000 Personen (598 934 per Ende Juni 2002), nahezu 10 Prozent aller Schweizer Bürger, bei unseren Vertretungen gemeldet. Diese Zahl entspricht einer virtuellen Stadt, die Zürich an Grösse bei weitem übertrifft.

Unsere Botschaften, Generalkonsulate, Konsulate und Honorarvertretungen erfüllen in diesem Zusammenhang ähnliche Aufgaben wie eine Gemeindeverwaltung in der Schweiz.»⁵⁹

3.2.2 Konsularische Aufgaben

Im konsularischen Bereich erbringen die schweizerischen Auslandsvertretungen zahlreiche Dienstleistungen. Sie gewährleisten, kurz gesagt, den Schutz der Rechte und Interessen der Schweiz und seiner Bürger im Ausland.

Teilweise ist die konsularische Tätigkeit im Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes⁶⁰ beschrieben, das die Bestimmungen des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen⁶¹ konkretisiert.

Im genannten Reglement sind für die schweizerischen Auslandsvertretungen folgende konsularischen Tätigkeiten vorgesehen:

- Beitrag zur Stärkung der Beziehungen der Auslandschweizer unter sich und zur Heimat sowie Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls⁶² (Art. 10);
- Führen eines Matrikelregisters über die Auslandschweizer (Art. 11–14);
- Gesuche um Bürgerrecht und Bürgerrechtsbestätigungen (Art. 15);

⁵⁹ Aussenpolitischer Bericht 2000 des Bundesrates vom 15.11.2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt. Ziff. 4, BBl **2001** 355.

⁶⁰ Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24.11.1967.

⁶¹ Wiener Übereinkommen vom 24.4.1963 über konsularische Beziehungen; SR **0.191.02**.

⁶² Bundesbeschluss vom 22.6.1962 über die Gewährung einer Ausfallgarantie an die Genossenschaft «Solidaritätsfonds der Auslandschweizer», SR **852.8**.

- konsularischer Schutz (Hilfe an durchreisende Schweizer, Beistand bei Freiheitsentzug, Rückkehrhilfe, Hilfe bei Entführungen usw.) (Art. 16 und 17);
- Unterstützung beim Inkasso von Forderungen (Art. 18);
- Hinterlagen (Art. 19);
- Ausstellung von Schutzbriefen (im Kriegsfall, bei Kriegsgefahr oder schweren Unruhen) (Art. 20);
- Schutz fremder Interessen (Art. 22);
- amtliche Funktionen (zivilstandsamtliche Funktionen, Beglaubigung amtlicher Stempel und Unterschriften usw.) (Art. 23–30).

Gewisse Aufgaben beruhen auf anderen Gesetzen und Verordnungen: freiwillige AHV/IV⁶³, Hilfe an Auslandschweizer in Not⁶⁴, Überwachung der Schweizer Schulen⁶⁵, Asylbereich, Ausstellung von Visa⁶⁶, militärische Kontrollen und Aufgaben im Zusammenhang mit Pässen und Identitätskarten⁶⁷.

Der traditionelle Tätigkeitsbereich ist äusserst vielfältig und komplex. Es kommt jedoch selten vor, dass eine konsularische Vertretung alle obgenannten Aufgaben erfüllt. Je nach Region und Grösse der Schweizer Kolonie unterscheiden sich die beanspruchten konsularischen Dienstleistungen. In afrikanischen Ländern sind vor allem Migrations- und Asylfragen, aber auch die Hilfeleistung an Touristen wichtig, während in Russland der Schwerpunkt auf der Erteilung von Visa liegt. Die Vertretungen in Frankreich sind hauptsächlich mit der Schweizer Kolonie und der Interessenwahrung beschäftigt.

Wertvolle Informationen über die Beanspruchung der Konsulate wurden 1997/1999 in einem Pilotprojekt gewonnen, das während zwei Jahren bei 29 Vertretungen in Nordamerika, Italien, Spanien, in den ASEAN-Ländern, in Paris und in Moskau durchgeführt wurde.⁶⁸

Für die betreffenden 29 Vertretungen wurden Durchschnittswerte errechnet, die nachfolgend (s. Tabelle 10) zusammengefasst sind.

⁶³ S. Art. 3 der Verordnung vom 26.5.1961 über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (VFV), SR **831.111**.

⁶⁴ Bundesgesetz vom 21.3.1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG), SR **852.1**; Verordnung vom 26.11.1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV), SR **852.11**.

⁶⁵ S. Art. 8 des Bundesgesetzes vom 9.10.1987 über die Förderung der Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz, AAG), SR **418.0**; Art. 17 der Verordnung vom 29.6.1988 über die Förderung der Ausbildung junger Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Auslandschweizer-Ausbildungsverordnung, AAV), SR **418.01**.

⁶⁶ Verordnung vom 14.1.1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA), SR **142.211**.

⁶⁷ Verordnung vom 17.7.1959 über den Schweizerpass, SR **143.2**; Verordnung vom 18.5.1994 über die schweizerische Identitätskarte, SR **143.3**.

⁶⁸ Jeannot, E.-S., Expériences et développements d'un controlling opérationnel au Département fédéral des affaires étrangères (EDA), Seminar über die Kontrolle der Verwaltungsführung, IDHEAP, Dezember 1999 (unveröffentlicht).

Tabelle 10

Beanspruchung der konsularischen Dienstleistungen in 29 Vertretungen (Durchschnittswerte 1997–1999)

Produkte/Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich	Zeitaufwand ⁶⁹	PE ⁷⁰
Visa	29,3 %	39.2
Freiwillige AHV/IV, Hilfe an Beitragszahler, Hilfe an Rentner, Besteuerung	15,9 %	21.3
Zivilstandsfälle	12,2 %	16.1
Immatrikulationen	11,9 %	16.0
Pässe und Identitätskarten	11,4 %	15.2
Konsularischer Schutz	3,3 %	4.3
Hilfeleistungen	2,3 %	3.0
Amts- und Rechtshilfe, Asylfälle	2,0 %	2.6
Beglaubigungen, Hinterlagen und Nachlässe	1,8 %	2.3
Militärkontrollwesen, Militärabgaben	1,5 %	1.8
Andere Dienstleistungen	8,4 %	11.1
Total Dienstleistungen	100,0 %	132.9

In den letzten Jahren hat sich die konsularische Arbeit stark gewandelt. Die administrative Tätigkeit wurde durch technische Massnahmen stark rationalisiert:

- Online-Verbindung der Vertretungen;
- Projekt VERA: Erfassung aller Daten über die halbe Million Schweizer im Ausland auf einem zentralen Server in Bern und direkter Zugang aller Vertretungen zu diesen Daten;
- Einführung des Systems EVA für die automatische Ausstellung von Visa;
- geplanter Aufbau einer zentralen Datenbank für das Zivilstandswesen (Projekt Infostar).

Im Visabereich wurden Massnahmen zur Vereinfachung der Verfahren getroffen (Aufhebung der Visumspflicht für Ausländer mit ständiger Niederlassung in EU- und EFTA-Ländern, Andorra, Monaco, Saint-Martin, Kanada und den Vereinigten Staaten). Einzelne Aufgaben gingen an andere Dienste über. So wurde die konsularische Tätigkeit im Zusammenhang mit der AHV/IV an externe Büros der Ausgleichskasse⁷¹ delegiert. Durch die Einführung eines neuen Passes ab 2003 wird die Arbeit der Vertretungen ebenfalls erleichtert, weil die Herstellung künftig in der Schweiz zentralisiert wird.

All diese Massnahmen führten in den konsularischen Diensten zu einer Produktivitätssteigerung und enthoben diese zu einem guten Teil von Routineaufgaben. Bei gleich bleibenden Personalbeständen und Budgets wäre es sonst nicht

⁶⁹ In Prozent des gesamten Zeitaufwandes für den Dienstleistungsbereich.

⁷⁰ PE = Personaleinheiten (aufgrund der Zeiterhebung sämtlicher Mitarbeitenden errechnete Personenvollpensen).

⁷¹ Büros wurden eröffnet in Lyon, Düsseldorf, Mailand, London, Barcelona, Montreal, Buenos Aires, Rio de Janeiro und Sydney.

möglich gewesen, die im konsularischen Bereich zusätzlich anfallenden Aufgaben zu erfüllen.

Zur Veranschaulichung seien einige Zahlen erwähnt:

- 1990 meldeten sich 450 000 Schweizer bei Konsulaten an; 2002 sind es bereits rund 590 000, was einer Zunahme von mehr als 30 Prozent entspricht. 1994 waren 46 000 Personen in den Wahlregistern eingetragen; mit 83 000 Eintragungen waren es 2002 80 Prozent mehr.
- Seit einigen Jahren erhöht sich infolge der Globalisierung auch die Anzahl ausländischer Touristen in der Schweiz und damit die Zahl der Visagesuche in den Auslandsvertretungen. Allein die Schweizer Botschaft in Moskau und ihre Aussenstelle in St. Petersburg stellen zusammen jährlich etwa 56 000 Visa aus, d.h. rund 220 pro Tag bzw. bis zu 400 in Spitzenzeiten.
- Ausserdem hat die Zahl der im Ausland wohnhaften Schweizer, die ihre in der Schweiz lebenden Familienangehörigen ausfindig machen wollen («Familienzusammenführung»), stark zugenommen.

Ein Teil der Zunahme der konsularischen Aufgaben konnte durch Rationalisierungsmassnahmen und technische Erleichterungen aufgefangen werden. Dies war jedoch nicht in allen Bereichen möglich. Das gilt v.a. für den konsularischen Schutz, d.h. für die Hilfe und Unterstützung von Schweizer Bürgern, die im Ausland in Schwierigkeiten geraten. Solche Fälle haben in den letzten Jahren um ca. 10 Prozent jährlich zugenommen. Jedes Jahr begeben sich Schweizer 12 Millionen Mal in einen ausländischen Staat. Durch die wachsende Mobilität wird der konsularische Schutz immer öfter beansprucht. Über tausend Fälle wurden 2001 behandelt, davon 90 schwere Unfälle, 350 Inhaftierungen, 170 Suchaktionen, mehr als 30 Geiselnahmen und etwas weniger als 200 Todesfälle. Solche Dossiers werden immer schwieriger und komplexer und erfordern besondere menschliche und berufliche Fähigkeiten. Schwerwiegende Ereignisse, wie das Attentat gegen eine Touristengruppe in Luxor, der Absturz eines Swissair-Flugzeugs in Halifax oder die Attentate vom 11. September 2001 können alle Kräfte einer Vertretung während mehreren Tagen binden. Schliesslich steigen auch die Erwartungen der betroffenen Personen und der Öffentlichkeit.⁷²

Neben diesen konsularischen Aufgaben beteiligen sich die konsularischen Vertretungen auch an der Interessenwahrung. Sie sind beauftragt, kommerzielle, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen zu fördern und zum guten Image der Schweiz im Ausland beizutragen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Exportförderungsgesetzes⁷³ etwa wurden mehrere Posten zur Förderung des Handels («Swiss Business Hubs») in die Generalkonsulate integriert (Mumbai [Bombay], Chicago und Stuttgart).

Im Rahmen der Repräsentationsaufgaben widmen viele Postenchefs und ihre Mitarbeitenden einen nicht zu vernachlässigenden Teil ihrer Zeit dem Empfang von Persönlichkeiten auf der Durchreise, der Betreuung der Schweizer Kolonie und dem Aufbau von Kontakten mit den örtlichen Behörden in ihrem Zuständigkeitsbereich.

⁷² S. Bericht des Bundesrats über Schwerpunkte der Verwaltungsführung vom 20.2.2002, 02.016/II, S. 27 ff.

⁷³ Bundesgesetz vom 6.10.2000 zur Förderung des Export (Exportförderungsgesetz), SR 946.14.

Der Kommission erscheinen die vom EDA im konsularischen Bereich getroffenen Massnahmen bemerkenswert. Sie haben die Effizienz der Vertretungen bei den konsularischen Aufgaben verstärkt und dadurch Mittel für anderweitige Tätigkeiten freigesetzt. Diese Massnahmen haben im konsularischen Netz jedoch auch deutliche Spuren hinterlassen (Schliessung mehrerer Karrierekonsulate, s. Ziff. 3.3) und die Anforderungen an die konsularischen Bediensteten erhöht. Die konsularische Arbeit wird immer schwieriger. Nach Auffassung der Kommission wird dieser Entwicklung im EDA nicht genügend Rechnung getragen. Auf diese Frage wird in Ziffer 3.2.4 unten näher eingegangen.

Die Kommission ist der Ansicht, das EDA habe im konsularischen Bereich die Rationalisierungsmöglichkeiten praktisch ausgeschöpft. Es können heute kaum mehr zusätzliche Produktivitätsgewinne erzielt werden, ohne die Substanz der traditionellen konsularischen Tätigkeit anzutasten. Angesichts der weiter steigenden Zahl der Schweizer Staatsangehörigen im Ausland und damit des Bedarfs an konsularischem Schutz ist es schwer vorstellbar, dass die Schweiz bei gleichem Budget das jetzige Netz ohne Abstriche bei den Aufgaben aufrechterhalten kann.

Im internationalen Vergleich bietet die Schweiz im konsularischen Bereich beträchtliche Dienstleistungen an, die viel umfassender sind als diejenigen zahlreicher anderer Länder. Frankreich, Italien, Grossbritannien, Irland und Norwegen kennen zum Beispiel keine obligatorische Meldepflicht. Der Kommission erscheint eine kritische Überprüfung gewisser konsularischer Aufgaben unerlässlich, insbesondere was die obligatorische Anmeldung (vor allem in Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsstand und für Doppelbürger), militärische Kontrollen, Bestätigung des Bürgerrechts, Überwachung der Schweizer Schulen oder Hilfe an Auslandschweizer in Not anbelangt. Man kann sich legitimerweise auch fragen, ob die Organisation von 1. August- und Weihnachtsfeiern wirklich zu den grundlegenden Pflichten einer schweizerischen Vertretung gehört.

So drängt sich in diesem Zusammenhang auch eine Revision des seit 1974 unveränderten Reglements des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes auf.

3.2.3 Diplomatische Aufgaben

Im diplomatischen Bereich haben die schweizerischen Vertretungen die Aufgabe, die Interessen der Schweiz im Ausland und in den internationalen Organisationen zu wahren. «Sie sind Wissenszentren über das jeweilige Gastland, Aussenstellen zur Stärkung der bilateralen Beziehungen sowie Promotionszentren für die Schweiz, ihre Kultur, Institutionen und Wirtschaft.»⁷⁴

Im Gegensatz zum konsularischen Bereich ist die diplomatische Tätigkeit kaum geregelt. Das Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes schweigt sich praktisch aus. Die Organisationsverordnung des EDA (Art. 11 OV-EDA) enthält etwas ausführlichere Bestimmungen, aber letztlich ist es das Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen, das diese Frage

⁷⁴ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Spuhler vom 27.9.2000, Optimale Wirkung der Auslandsvertretungen der Schweiz (00.3474).

am deutlichsten umschreibt. Es ordnet den Diplomaten die folgenden drei Funktionen zu:

- Beobachtungs- und Informationsfunktion,
- Repräsentationsfunktion,
- Verhandlungsfunktion.

In erster Linie haben die Diplomaten eine Beobachtungs- und Informationsaufgabe. Die Posten müssen in regelmässigen Abständen oder auf Verlangen verschiedene Arten von Berichten verfassen (politische Berichte, Jahresbericht über die Menschenrechtssituation, Bericht über Wirtschaft, Kultur, Umwelt usw.). Dafür stützen sich die Diplomaten auf die im Gastland verfügbaren Quellen und auf ihr Beziehungsnetz mit Regierungsstellen und Vertretern der zivilen Gesellschaft (Parlamentarier, Nichtregierungsorganisationen, politische Opposition usw.). Da heutzutage vielfältige Informationen zugänglich sind, müssen sie einen Mehrwert erbringen. Die Zentrale ist nicht an blossen Informationen interessiert, sondern an Synthesen, am Aufzeigen von Zusammenhängen und an Bewertungen über den Stellenwert von Informationen.

Die Repräsentationsfunktion ist die auffälligste und auch unbestrittenste Aufgabe eines Diplomaten. Sie wird in erster Linie vom Missionschef und seinem Stellvertreter wahrgenommen. Diese Tätigkeit spielt sich oft in einer mondänen Welt ab und wird von der Öffentlichkeit kritisiert oder benieden. In den Augen der Betroffenen hingegen handelt es sich um wertvolle Gelegenheiten für Begegnungen und Informationsaustausch. Die guten Beziehungen mit Vertretern der Elite eines Landes ermöglichen in gewissen Situationen den Erfolg einer politischen Intervention. Die Repräsentationsfunktion ist nicht nur auf die Behörden ausgerichtet, sondern zunehmend auch auf die öffentliche Meinung und die zivile Gesellschaft des Gaststaates.

Die Verhandlungsfunktion hat viel von ihrer Bedeutung verloren, vor allem bei den bilateralen Vertretungen. Verhandlungen werden heute zu einem grossen Teil von eigens dafür eingesetzten Vertretern der betroffenen Departemente geführt. Den Diplomaten kommt in diesem Bereich demnach eine weniger wichtige Rolle zu als zuvor. Sie werden hauptsächlich vor und nach den Verhandlungen benötigt, etwa um die Delegierten mit den letzten Neuigkeiten im Land vertraut zu machen und den Folgeprozess zu betreuen.

Im Gegensatz zu den konsularischen Dienstleistungen sind die Tätigkeiten zur Interessenwahrung (Politik, Wirtschaft, Kultur, Menschenrechte, Umwelt usw.) oft nicht quantifizierbar und messbar, weder in Bezug auf die Arbeitslast noch hinsichtlich Effizienz. Es ist zudem schwierig, einzelne Resultate isoliert zu betrachten und die individuellen Leistungen zu vergleichen. Dasselbe gilt für die Qualität der Kontakte («networking») und die Repräsentationsarbeit. Die Häufigkeit, mit der ein Diplomat an Anlässen teilnimmt oder solche organisiert, lässt keine Rückschlüsse auf die Qualität der erhaltenen Informationen und angebahnten Kontakte zu.

Nach Ansicht der Kommission kann die diplomatische Arbeit nur langfristig oder bei grösseren Krisen Früchte tragen. Eine der angehörten Personen verglich die Arbeit des Diplomaten mit derjenigen eines Feuerwehrmannes: «Der Diplomat ist wie die Feuerwehr: Das Beziehungsnetz wird im Normalfall an sich nicht gebraucht,

wohl aber im Notfall (Geiselnahme, Naturkatastrophe) – dann wäre es zu spät, Beziehungen zu knüpfen.»

Für die Kommission ist es daher schwierig, die Qualität der in den Botschaften geleisteten diplomatischen Arbeit zu bewerten.

Zwei Beobachtungen seien indessen angeführt:

- Die erste betrifft die Beobachtungs- und Informationsarbeit. Die Kommission erachtet diese in den Ländern, in denen es keine Presse- und Medienfreiheit gibt und in Ländern mit einer schwierigen Sprache als wesentlich. Wo hingegen die Informationsfreiheit gewährleistet ist, misst sie dieser Funktion weniger Bedeutung bei. Man kann sich tatsächlich fragen, inwiefern sich Berichte über die Menschenrechtssituation in Österreich, Frankreich oder Norwegen oder Berichte über die Umweltsituation in Belgien und Kanada oder auch Berichte über die japanische Kultur – wenn sie überhaupt notwendig sind und gelesen werden – von den Informationen unterscheiden, die Bern in Zeitungen, auf dem Internet oder in Datenbanken zur Verfügung stehen.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass die neuen Informationstechnologien in die diplomatische Arbeit einfließen müssen. Die Kommission ist der Meinung, dass diese von der technologischen Revolution noch zuwenig profitiert. Vorbei sind die Zeiten, in denen der amerikanische Präsident Thomas Jefferson seinem Aussenminister, James Madison, schrieb, «wir haben von unserem Botschafter in Paris seit zwei Jahren nichts mehr gehört. Wenn wir von ihm bis Ende dieses Jahres nichts hören, lasst uns ihm einen Brief schreiben».⁷⁵ Die Zentrale sollte die auf dem Internet und in Datenbanken verfügbaren Informationen systematischer nutzen. Die Vertretungen sollten nicht um Informationen gebeten werden, die man sich in Bern auch besorgen kann; sie müssten nur eine Bestätigung aus anderen Quellen erbringen oder genaue Informationen liefern müssen, die anderweitig nicht verfügbar sind.

Die Kommission meint, das EDA sollte sich grundsätzlich mit den Möglichkeiten und Auswirkungen der neuen Informationstechnologien in den internationalen Beziehungen auseinander setzen und dabei auch prüfen, welche Rolle diese bei der Darstellung der Schweiz im Cyberspace spielen können. Heute sind lediglich 30 Vertretungen im Web präsent.

- Die zweite Beobachtung betrifft die Arbeitsmöglichkeiten unserer Vertretungen im Ausland. Die Kommission stellte fest, dass die Missionschefs in der Führung der Botschaft einen ziemlich grossen Spielraum, aber beschränkte Möglichkeiten haben. Ausser den grossen Botschaften und den multilateralen Missionen ist der grösste Teil der Posten eher klein. Mancherorts zählen sie nur einen Diplomaten. Wie soll ein Botschafter unter diesen Umständen seine Aufgabe gut erfüllen und Bern regelmässig über die politischen, wirtschaftlichen, sozialen, juristischen, kulturellen und

⁷⁵ Übersetzt aus dem Englischen; zitiert aus DIZARD, W., «Digital diplomacy, U.S. foreign policy in the information age», Praeger Publishers (Westport) and the Center for Strategic and International Studies (CSIS, Washington D.C.), 2001, S. 100.

umweltrelevanten Angelegenheiten des Empfangsstaates informieren, wenn nicht durch eine blosse lokale Presseschau?

Die Kommission meint, man sollte sich in dieser Hinsicht keinen Illusionen hingeben. Die Schweiz ist stolz auf ihr ausgedehntes diplomatisches und konsularisches Netz, aber dessen betriebliche Mittel sind bescheiden. In vielen Ländern und Bereichen kann sich die Schweiz ihre Politik oft nicht leisten.

Nach Ansicht der Kommission kann die Schweiz nicht überall präsent sein und sich in allen Bereichen und Gebieten betätigen. Es ist unerlässlich, eine klare Wahl zu treffen und deutliche thematische Prioritäten zu setzen, um die Arbeit der Vertretungen zu steuern. Wie bei der Entwicklungszusammenarbeit und bei der Tätigkeit von «Präsenz Schweiz» sollte der Bundesrat für jedes Akkreditierungsland prioritäre Tätigkeitsbereiche festlegen. In einzelnen Ländern würde der Schwerpunkt auf die Wissenschafts- oder Handelspolitik gelegt, in andern könnte sich die Schweiz ausschliesslich auf Entwicklungszusammenarbeit, Umweltfragen, Förderung der Menschenrechte oder Migrationsfragen konzentrieren. Mit diesem Ansatz liessen sich die Mittel und Kompetenzen des EDA konzentrieren und das Erscheinungsbild der Schweiz im Ausland deutlicher erkennbar und wirksamer gestalten.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Auslandvertretungen, mit Ausnahme der grossen Botschaften und multilateralen Missionen, nicht alles und erst recht nicht alles gut machen können. Für jedes Land und jede Region sollte daher bestimmt werden, was im Hinblick auf die Interessenwahrung der Schweiz wirklich notwendig ist; lediglich Wünschenswertes wäre auszuschliessen.

3.2.4 Exkurs: Niedergang oder Aufschwung der konsularischen Funktion?

In den Karrierediensten des EDA sind das diplomatische und das konsularische Korps deutlich voneinander getrennt. Das zeigt sich in den Zulassungsbedingungen, beim Concours sowie bei den Karrieremöglichkeiten und beim Lohn. Diese Trennung beruht auf der Ansicht, dass zwischen diplomatischer und konsularischer Tätigkeit ein grundsätzlicher Unterschied besteht.

Früher war die Rollenteilung klar: Die Diplomaten waren mit den zwischenstaatlichen Beziehungen betraut, die Konsuln hatten die Schweizer im Ausland zu betreuen und gewisse administrative Aufgaben zu erledigen (Anmeldungen, Beglaubigungen, Ausstellung von Visa usw.). Einerseits ging es um noble Aufgaben in einem oft prunkvollen Umfeld, andererseits manchmal undankbare Kanzleidienste für Private.

Die konsularische Arbeit war lange Zeit die «arme Verwandte» der schweizerischen Auslandsdienste, und die Mitarbeitenden der Konsulate waren oft im Schatten der Diplomaten. Heute ist dies völlig anders. Durch die neuen Technologien fiel ein grosser Teil der administrativen Aufgaben der Konsulate weg. Bestimmte Tätigkeiten wurden zu anderen Dienststellen verschoben (freiwillige AHV, Passwesen, Identitätspapiere usw.). Neue, komplexere Aufgaben kamen hinzu. In einigen Bereichen müssen die Generalkonsuln die Interessen der Schweiz an Ort vertreten. In

vielen Wirtschaftsmetropolen (Stuttgart, Frankfurt, Sao Paolo, Mumbai, Melbourne u.a.) sind sie für die Wirtschaftsförderung und Handelsangelegenheiten zuständig. Wenn sich politische Probleme stellen, sind auch die Konsuln oft an vorderster Front, wie sich bei der Affäre der nachrichtenlosen Konten gezeigt hat. Zudem ist der Erste Mitarbeiter des diplomatischen Missionschefs in vielen Auslandsvertretungen ein Bediensteter der konsularischen Karriere.

Die konsularischen Bediensteten sind nicht immer genügend auf solche Aufgaben vorbereitet, was mit ihrer Ausbildung und den Zulassungsbedingungen zusammenhängt. Das EDA hat ein Weiterbildungsprogramm lanciert, um diese Lücke zu füllen. Wer während zehn Jahren im konsularischen Dienst gearbeitet und seine berufliche Evaluation mit Erfolg bestanden hat, kann sich dafür bewerben. Das Programm sieht eine zweijährige, berufsbegleitende Fernausbildung vor. Danach kann ein Bediensteter Erster Mitarbeiter in einer Botschaft oder Generalkonsul werden.

Die Kommission unterstützt diese Bemühungen, die es den konsularischen Bediensteten erlauben sollen, ihre Aufgaben in einem immer komplexer werdenden Umfeld zu bewältigen. Mittelfristig muss sich das EDA überlegen, ob zwei unterschiedliche Laufbahnen noch notwendig und zweckmässig sind. Eine gewisse Durchlässigkeit zwischen den beiden Karrieren besteht bereits: Manchmal übt ein konsularischer Bediensteter die Funktion des Ersten Mitarbeiters in einer Botschaft oder gar eines Missionschefs aus (das ist zurzeit in Harare, Tirana und Dhaka der Fall), oder es kommt umgekehrt vor, dass ein Diplomat die Stelle eines Generalkonsuls innehat (das trifft heute für Lyon, Marseille, Hongkong, Shanghai usw. zu). Dies sind jedoch Einzelfälle, die ausserdem nur höhere hierarchische Chargen betreffen. Auf den unteren Stufen verstehen sich die beiden Korps zwar gut, leben jedoch nebeneinander her. Zu bemerken ist auch, dass konsularische Aufgaben im Kursus der Diplomaten kein Thema sind, sich aber um solche Fragen kümmern, wenn sie dazu unabwendbar gezwungen sind.

Nach Meinung der Kommission gibt es eine zunehmende Verflechtung zwischen diplomatischen und konsularischen Aufgaben. Die beiden Tätigkeitsbereiche sind nicht mehr klar zu trennen. Die Führung eines Generalkonsulats in einer grossen Wirtschaftsmetropole verlangt heute sicherlich genauso viele diplomatische Fähigkeiten wie von einem Missionschef in einer kleinen Vertretung.

Der Kommission scheint es notwendig, zuallererst den Doppelcharakter der konsularischen Funktion zu untersuchen. Diese besteht einerseits in administrativen Aufgaben, andererseits aber in anspruchsvolleren Tätigkeiten im Bereiche des konsularischen Schutzes und der Interessenwahrung.

Es ist angebracht, diese beiden Aktivitäten personell zu trennen. Nach Meinung der Kommission verlangt die Erfüllung der administrativen Aufgaben kein der Versetzungsdisziplin unterstelltes Berufskorps. Diese könnten von schweizerischem Verwaltungspersonal mit befristeten Verträgen übernommen werden, die zudem nicht der Versetzungsdisziplin unterliegen, oder von lokalem Personal. Die anderen konsularischen Aufgaben hingegen (konsularischer Schutz und Interessenwahrung) werden immer höhere Anforderungen stellen und sich in naher Zukunft denjenigen der Diplomaten annähern.

Die Kommission ist daher der Meinung, die Trennung zwischen der diplomatischen Karriere und der konsularischen Karrieren sei nicht mehr sehr sinnvoll, und es sei angebracht, die beiden Laufbahnen zusammenzulegen.

3.3 Diplomatisches und konsularisches Netz

Das Vertretungsnetz im Ausland ist eines der Mittel, das es der Schweiz erlaubt, seine aussenpolitischen Ziele zu verfolgen, die im Aussenpolitischen Bericht 2000 vom 15. November 2000 dargestellt sind.

Mit 151 Vertretungen verfügt die Schweiz über ein ausgedehntes diplomatisches und konsularisches Netz. Im internationalen Vergleich rangiert sie darin hinter Frankreich, Grossbritannien, Deutschland und Italien, aber vor Belgien, den skandinavischen Ländern und Irland (s. Tabelle 11). Das Schweizer Netz ist mit demjenigen der Niederlande vergleichbar, das etwas mehr bilaterale Botschaften, dafür aber weniger Konsularposten zählt.

Tabelle 11

Diplomatisches und konsularisches Netz ausgewählter Länder⁷⁶

Land	Bilaterale Botschaften	Multilaterale Missionen	Konsularposten	Total
Frankreich	149	17	106	272
Grossbritannien	145	10	69	224
Deutschland	142	12	58	219
Italien	122	11	116	195
Niederlande	108	19	31	158
Schweiz ⁷⁷	93	10	48	151
Belgien	89	13	28	130
Schweden	92	7	10	109
Norwegen	78	7	15	100
Österreich	77	6	15	100
Finnland	79	7	11	97
Dänemark	74	17	17 ⁷⁸	98
Irland	45	6	9	60

Quellen: Aussenministerien von Frankreich, Grossbritannien, Deutschland, Italien, Niederlande, Belgien, Norwegen, Österreich, Irland und Finnland (2001).

In den letzten zwölf Jahren hat das diplomatische und konsularische Netz grosse Veränderungen erfahren. Viele Berufsvertretungen wurden geschlossen oder in Honorarvertretungen umgewandelt (s. Tabelle 12). So wurden die Schweizer Botschaften in Conakry (Guinea), Monrovia (Liberia), Panama (Panama) und Luanda (Angola) geschlossen und durch Honorarkonsulate bzw. Honorargeneralkonsulate ersetzt. Die Botschaft in Yaounde (Kamerun) wurde durch ein Honorargeneralkonsulat mit Karrierepersonal abgelöst. Die Botschaft in Ostberlin schloss ihre Türen nach der deutschen Wiedervereinigung definitiv, während diejenige von Bagdad ihre Tätigkeit vorläufig eingestellt hat.

⁷⁶ Nur von Karrierepersonal geführte Vertretungen, ohne Honorarposten. Wegen der zum Teil unterschiedlichen Bezeichnungen und Aufgabenteilung in den einzelnen Ländern sind die Zahlen nicht immer vergleichbar. Sie vermitteln dennoch einen guten Überblick.

⁷⁷ Ohne Aussenstellen der Botschaft, Verbindungsbüros und Repräsentationsbüro.

⁷⁸ Dazu kommen 27 Handelsmissionen.

Mehrere Karrierekonsulate wurden ebenfalls zu Honorarposten: Casablanca (Marokko), Lomé (Togo), Curitiba (Brasilien), Windhoek (Namibia), sowie Posten in Frankreich (5), Spanien (2), Österreich (1), Italien (1) und Deutschland (1).

Tabelle 12

Umwandlung von Berufs- in Honorarvertretungen (1990–2002)

Ort (Land)	Jahr	Vorher	Nachher
Conakry (Guinea)	1992	Botschaft	Honorarkonsulat
Monrovia (Liberia)	1992	Botschaft	Honorarkonsulat
Panama (Panama)	1995	Botschaft	Honorargeneralkonsulat
Luanda (Angola)	1996	Botschaft	Honorargeneralkonsulat
Yaounde (Kamerun)	1996	Botschaft	Honorargeneralkonsulat*
Lomé (Togo)	1993	Generalkonsulat	Honorarkonsulat
Windhoek (Namibia)	1996	Generalkonsulat	Honorargeneralkonsulat
Anncy (Frankreich)	1998	Generalkonsulat	Honorarkonsulat
Casablanca (Marokko)	1992	Konsulat	Honorarkonsulat
Bregenz (Österreich)	1995	Konsulat	Honorarkonsulat
Curitiba (Brasilien)	1995	Konsulat	Konsularagentur
Dijon (Frankreich)	1995	Konsulat	Honorarkonsulat
Le Havre (Frankreich)	1995	Konsulat	Honorarkonsulat
Freiburg i. Br. (Deutschl.)	1996	Konsulat	Honorarkonsulat
Besançon (Frankreich)	1998	Konsulat	Honorarkonsulat
Malaga (Spanien)	1998	Konsulat	Honorarkonsulat
Nizza (Frankreich)	1998	Konsulat	Honorarkonsulat
Palma de Mallorca (Span.)	1998	Konsulat	Honorarkonsulat
Venedig (Italien)	2000	Konsulat	Honorarkonsulat

* Karrierevertretung

Im selben Zeitraum (1990–2002) eröffnete die Schweiz 18 neue Karrierevertretungen in Riga (Lettland), Tirana (Albanien), Kiew (Ukraine), Taschkent (Usbekistan), Sarajewo (Bosnien-Herzegowina), Skopje (Mazedonien), Bratislava (Slowakei), Tiflis (Georgien), Ljubljana (Slowenien), Abuja (Nigeria), Kuwait (Kuwait, Wiedereröffnung), Shanghai (China, Generalkonsulat), St. Petersburg (Russland, Generalkonsulat), Alma Ata (Kasachstan, Generalkonsulat) und in Las Palmas (Konsulat, Spanien) sowie zwei Verbindungsbüros in Pristina (Kosovo) und Bagdad (Irak) und ein Vertretungsbüro in Ramallah (Westjordanland). Zusätzlich nahmen über 60 Honorarkonsulate ihre Tätigkeit auf, zum Beispiel in Bali (Indonesien), Djibuti (Djibuti), Kalkutta (Indien), Tallin (Estland), Minsk (Weissrussland), Phnom Penh (Kambodscha), Durban (Südafrika), Ho Chi Minh-Stadt (Vietnam), Montpellier (Frankreich), Klagenfurt (Österreich), Padua (Italien) usw.

Die Entwicklung des Netzes folgt dem Weltgeschehen, den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Grösse der Schweizer Kolonien. Zahlreiche Faktoren sind für die Eröffnung einer Vertretung von Belang (in der Reihenfolge ihrer Gewichtung): Politische Bedeutung eines Staates, wirtschaftliche Interessen der Schweiz, politische Beziehungen eines Staates auf regionaler Ebene (Beobachtungsposten für eine

ganze Region), Grösse der Schweizer Kolonie, wichtige bilaterale Dossiers, Anzahl und Bedeutung der internationalen Organisationen, mit denen sich die Vertretung befassen muss, sowie Bestehen einer Botschaft des betreffenden Staates in Bern (Gegenseitigkeitsprinzip).

Ausschlaggebend sind jedoch die finanziellen und personellen Ressourcen. Die Ausgaben für das diplomatische und konsularische Netz im Ausland belaufen sich auf rund 250 Millionen Franken (2001), wovon etwa 60 Prozent auf das Personal entfallen. Dieser Betrag entspricht ca. 10 Prozent der Ausgaben des Bundes für Auslandbeziehungen. Er ist in den letzten zehn Jahren stabil geblieben, obwohl die Aufgaben deutlich zugenommen haben. Im Vergleich dazu verfügt die DEZA über ein Jahresbudget von 1,2 Milliarden Franken.

Tabelle 13

**Entwicklung der Ausgaben für den Auswärtigen Dienst (1992–2001),
in Millionen Franken**

	Personal	Güter und Dienstleistungen	Total
1992	179,5	73,2	252,7
1993	181,5	67,4	248,9
1994	189,0	63,9	252,9
1995	182,5	63,0	245,5
1996	184,7	65,6	250,3
1997	196,3	68,6	264,9
1998	151,9	103,5	255,4
1999	151,3	95,3	246,6
2000	156,0	101,5	257,5
2001	158,2	96,8	255,0

Soweit sie es beurteilen kann, erachtet die Kommission die vom EDA getroffenen Massnahmen für die Reorganisation des diplomatischen und konsularischen Netzes als zweckmässig. Änderungen erfolgten in Randbereichen; die Schliessungen und Neueröffnungen sind mehr oder weniger im Gleichgewicht.

Die Kommission hat folgende Trends und Entwicklungen festgestellt:

- Tendenz, bevorzugt diplomatische Posten zu schaffen und als Ausgleich konsularische Karriereposten aufzuheben.
- Eröffnung neuer Konsulate und Botschaften nach der Auflösung des Ostblocks. Es sei daran erinnert, dass es 1990 noch drei Staaten und somit drei Schweizer Botschaften gab (UdSSR, Jugoslawien und Tschechoslowakei), die heute 22 unabhängige Staaten⁷⁹ bilden, was die Schweiz dazu führte, insgesamt 11 zusätzliche Botschaften⁸⁰ zu eröffnen.

⁷⁹ Bei der Auflösung der UdSSR entstanden 15 neue Staaten, bei derjenigen Jugoslawiens fünf. Die Tschechoslowakei wurde zerteilt.

⁸⁰ Diplomatische Vertretungen in folgenden Staaten: Lettland, Albanien, Ukraine, Usbekistan, Mazedonien, Slowakei, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, Georgien und Kosovo.

- Schliessung von Karrierekonsulaten in Ländern, in denen mehrere konsularische Posten bestehen (Italien, Deutschland, Frankreich, Spanien).

Obwohl immer wieder punktuelle Änderungen nötig sein werden, hat das diplomatische und konsularische Netz nach Meinung der Kommission heute bei gleichbleibenden Budgets, seine maximale Ausdehnung erreicht.

Dem EDA ist es zwar gelungen, in einer Zeit des beträchtlichen geopolitischen Umbruchs seine Ausgaben zu stabilisieren, aber dies hat sich zum Teil auf den Betrieb der Aussenstellen ausgewirkt. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass die meisten schweizerischen Vertretungen eher klein sind. 90 Prozent davon zählen nicht mehr als drei Diplomaten (s. Tabelle 14).

Als Beispiel einer Schweizer Botschaft typischer Grösse sei diejenige in Portugal erwähnt. Neben dem Missionschef arbeiten dort ein Diplomat, drei Konsularbedienstete, eine lokale Sekretärin schweizerischer Staatsangehörigkeit und zehn weitere lokale Angestellte. Die jährlichen Betriebskosten betragen rund 1,7 Millionen Franken. Die Hälfte dieser Summe wird für die Löhne der schweizerischen Bediensteten verwendet.

Tabelle 14

Anzahl Diplomaten in Vertretungen und Missionen

	Anzahl Vertretungen	In %
Nur konsularisches Personal	55	36,4
1 Diplomat	35	23,2
2–3 Diplomaten	47	31,1
3–5 Diplomaten	10	6,6
6 Diplomaten (max.)	4	2,6
Total	151	100

Die Kommission ist überzeugt, dass heute gewisse Vertretungen nicht die kritische Grösse erreichen, die es ihnen erlaubt, eine dauerhafte und wirksame Präsenz zu zeigen. Die Schweizer Botschaft in Kuwait beispielsweise ist, abgesehen vom Sekretariats- und Lokalpersonal, mit einem Diplomaten und einem Mitglied der konsularischen Karriere besetzt. Dies ist auch in Bratislava, Abu Dhabi, Montevideo und Maputo der Fall. Das Generalkonsulat in Alma Ata zählt zwei konsularische Bedienstete. Das EDA selbst vertritt die Auffassung, dass vier Personaleinheiten einen kritischen Minimalbestand darstellen, um die Kontinuität der Interessenwahrung sicherzustellen (vor allem bei krankheits- und ferienbedingten Abwesenheiten)⁸¹.

Nach Ansicht der Kommission sollten die Zweckmässigkeit und Funktionsfähigkeit sehr kleiner Posten überprüft und die entsprechenden Mittel gegebenenfalls auf die grössten Vertretungen im wichtigsten Land der Region konzentriert werden. In diesem Sinn wäre es zum Beispiel denkbar, die Schweizer Botschaft in Montevideo zu schliessen und dafür diejenige in Argentinien besser zu dotieren. Eine ähnliche

⁸¹ Bericht des EDA an die Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommissionen über die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 16.3.2001 (unveröffentlicht), Seite 3.

Lösung käme für Sri Lanka (Überführung in den Akkreditierungsbereich der Schweizer Botschaft in Indien) oder für Neuseeland (Akkreditierungsbereich Australien) in Betracht.

Dabei geht es der Kommission nicht um Einsparungen⁸², sondern um eine effizientere Präsenz der Schweiz dank Konzentration der Mittel. Das der Aussenpolitik zugrundeliegende Universalitätsprinzip bedeutet nicht, dass die Schweiz überall in der Welt vertreten sein muss. Der Bundesrat muss nach Auffassung der Kommission klare geografische Prioritäten setzen und jene Staaten und Regionen bezeichnen, in denen die diplomatischen und konsularischen Ressourcen konzentriert werden sollen. Er hat dies in seinem aussenpolitischen Bericht 2000 selber erkannt: «Im Sinn einer bewussteren Interessenpolitik und angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel wird der Bundesrat in Zukunft allerdings auch im geografischen Bereich nicht um eine Schwerpunktbildung herumkommen (...).⁸³»

Für den Balkan⁸⁴ und den Mittelmeerraum⁸⁵ wurden bereits Konzepte erarbeitet; sie hatten bisher jedoch noch keine konkreten Auswirkungen auf die Zuteilung der diplomatischen und konsularischen Ressourcen in den betreffenden Ländern.

Nach Ansicht der Kommission könnte als eine weitere mögliche Lösung der Einsatz von «Wanderbotschaftern»⁸⁶ für Ländergruppen erwogen werden. Die skandinavischen Länder greifen häufig zu diesem Mittel. So verfügt beispielsweise Schweden über sechs Wanderbotschafter, die zusammen mit sehr gutem Erfolg die diplomatischen Beziehungen mit 30 Ländern abdecken. Finnland beschäftigt vier solche Botschafter, die von Helsinki aus für 18 Länder zuständig sind.⁸⁷ Frankreich setzt in seinen Beziehungen mit Eritrea, Moldawien und der Mongolei ebenfalls Wanderbotschafter ein.

Nach Ansicht der Kommission sollte sich die Schweiz bei der Standortwahl für ihre Vertretungen das Potenzial und die Infrastrukturen der DEZA (Koordinationsbüros) sowie anderer im Ausland tätiger Dienststellen vermehrt zunutze machen (Aussenstellen von Pro Helvetia, Vertretungen bei internationalen Organisationen). Dies gilt vor allem für die Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit. Vielerorts gibt es keine eigentliche Botschaft, jedoch ein Koordinationsbüro der DEZA. Beispiele

⁸² Man soll die Einsparungen durch die Schliessungen von Kleinstvertretungen – welche am ehesten Schliessungskandidaten sind – nicht überschätzen: Da ein Teil der Aufgaben der Vertretung, die geschlossen wird, i.d.R. durch anderen Vertretungen übernommen werden müssen, sind diese meist personell zu verstärken.

⁸³ Aussenpolitischer Bericht 2000 des Bundesrates vom 15.11.2000, Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, Ziff. 3.2.1.1, BBl 2001 320.

⁸⁴ Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz, Politorbis Nr. 30, 1/2002, EDA, Bern, S. 30 ff.

⁸⁵ Aussenpolitische Strategie der Schweiz gegenüber den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums, Politorbis Nr. 28, 3/2001, EDA, Bern, S. 4 ff.

⁸⁶ «Diplomatischer Missionschef, der seinen Heimatstaat in mehreren Staaten vertritt, die in der Regel eine homogene Einheit bilden. Er wird nicht in eine Botschaft versetzt, sondern wohnt in der Hauptstadt seines Landes.» Definition aus PANCRACIO, J.-P., *Dictionnaire de la Diplomatie*, Editions Micro Buss – G. de Bussac, Clermont-Ferrand, 1998, S. 85.

⁸⁷ Jeweils ein Wanderbotschafter für Zentralamerika (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Haiti, Costa Rica und Panama); für Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, für Armenien, Azerbaidschan und Georgien sowie für Kasachstan, Kirgistan, Mongolei, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

dafür sind Honduras, Nicaragua, Salvador, Mali, Niger, Benin, Burkina Faso, Tschad, Nepal, Bangladesh und Kirgistan. In diesen Ländern werden die diplomatischen Beziehungen nicht von einem dort wohnhaften Botschafter, sondern von einem Missionschef unterhalten, der in einem Nachbarstaat residiert. Für Mali ist dies der Schweizer Botschafter in Dakar, für Honduras und Salvador derjenige in Guatemala.

Die Kommission stellte fest, dass in Ländern ohne eigentliche Botschaft, aber mit einer sehr aktiven Entwicklungszusammenarbeit (Schwerpunktländer der DEZA)⁸⁸, der DEZA-Vertreter *de facto* die Schweiz bei den lokalen Behörden vertritt.

In diesen Fällen sollte sich der Leiter des DEZA-Koordinationsbüros nach Meinung der Kommission nicht nur um die Entwicklungszusammenarbeit im engen Sinn kümmern, sondern auch um die diplomatischen und konsularischen Beziehungen, zum Beispiel als ständiger Geschäftsträger.⁸⁹ Das brächte notwendigerweise Fortschritte mit sich, was den raschen Zugang zu lokalen Entscheidungsträgern und die Bearbeitung der wichtigsten Dossiers betrifft. Diese Lösung wurde in Madagaskar und Mozambique getestet, aber nicht weiterverfolgt.

Dank dieser Massnahmen könnten Bedienstete der DEZA diplomatische und konsularische Aufgaben übernehmen, was zu einer Annäherung an Mitarbeitende der Politischen Direktion beitragen würde.

Die Kommission wollte herausfinden, ob das diplomatische und konsularische Netz durch den Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Staaten rationalisiert werden könnte. Eine gewisse Arbeitsteilung besteht bereits mit Österreich, das in den Staaten und Inselgruppen, in denen die Schweiz keine konsularische Vertretung hat, Schweizer Staatsbürger konsularisch betreut,⁹⁰ so in Tahiti und Gambia, auf Kreta und Madeira. Die Schweiz übernimmt umgekehrt diese Aufgaben für österreichische Staatsbürger in Gabun, Guinea, Bali, Niger, Tschad und auf Korsika.

Am Beispiel Gambia hat die Kommission gesehen, dass diese Art von Zusammenarbeit oft kostspieliger und komplizierter ist als der Einsatz eines Honorarkonsuls an Ort.⁹¹ Dieser hat auch den Vorteil, vielfältigere konsularische Dienstleistungen anbieten zu können und auch im Bereich der Interessenwahrung tätig zu sein.

Nach Ansicht der Kommission könnte nur ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union⁹² oder zumindest eine Teilnahme am Schengen-Dispositiv eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten ermöglichen, insbesondere beim konsularischen Schutz

⁸⁸ Eine solche Lösung kommt für Länder nicht in Frage, in denen die Schweiz Sonderprogramme durchführt (z.B. Ruanda), weil diese Einsätze zeitlich befristet sind.

⁸⁹ Ein ständiger Geschäftsträger wird mit diesem Titel zum ständigen Missionschef ernannt. Seine Funktion unterscheidet sich von derjenigen eines Geschäftsträgers *ad interim*.

⁹⁰ Schweizerisch-Österreichisches Abkommen vom 3.9.1979 über die Zusammenarbeit auf konsularischem Gebiet, SR 0.191.111.631.

⁹¹ Ein Honorarkonsul erhält eine pauschale Entschädigung von Fr. 6000 pro Jahr.

⁹² S. Art. 20 (ehemaliger Art. 8 C) des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft – eingeführt im Maastrichter Vertrag von 1992 – der bestimmt: «Jeder Unionsbürger geniesst im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates.»

und im Visabereich. Im heutigen Zeitpunkt scheint es wenig realistisch zu sein, die Zusammenarbeit mit anderen Staaten ausserhalb der EU zu suchen.⁹³

Es gilt zu unterstreichen, dass ein Beitritt zur Europäischen Union auch eine gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen ermöglichen würde. Die Mitglieder der Union beschlossen 1995, die Zusammenarbeit zwischen ihnen bei Drittstaaten akkreditierten Vertretungen auszubauen.⁹⁴ Die Vereinbarung sieht insbesondere eine gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten, Mobiliar sowie anderen unterstützenden Diensten vor, um die diplomatischen und konsularischen Vertretungen wirtschaftlicher und praktischer zu unterhalten. Auf dieser Grundlage haben die EU-Mitgliedstaaten in Abuja, der neuen Hauptstadt Nigerias, einen gemeinsamen Botschaftskomplex geschaffen. Andere Gemeinschaftsprojekte wurden in Minsk durch Grossbritannien und Italien, in Alma Ata durch Deutschland, Grossbritannien und Frankreich und in Reykjavik durch Deutschland und Grossbritannien realisiert. Frankreich und Deutschland haben zudem in Usbekistan einen gemeinsamen diplomatischen Posten.

Im konsularischen Bereich könnten nach Auffassung der Kommission die im europäischen Raum eingesetzten Mittel konzentrierter eingesetzt werden. Es scheint möglich, pro Land ein einziges Karrieregeneralkonsulat zu betreiben, wenn dieses über genügend Personal verfügt. Nach Ansicht der Kommission ist es fraglich, ob es wirklich nützlich ist, in Frankreich sechs, in Deutschland vier und in Italien drei Karrierekonsulate beizubehalten. Heute ist es für die meisten administrativen Angelegenheiten ist es heute tatsächlich nicht mehr nötig, beim Konsulat persönlich vorstellig zu werden; diese können schriftlich, telefonisch oder per E-Mail erledigt werden. Konsularischer Schutz wird in Europa nicht häufig benötigt und kann allenfalls direkt von Bern aus organisiert werden.

Zu den Konsulaten in aussereuropäischen Ländern hat die Kommission keine besonderen Bemerkungen zu machen.

3.4 Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Diensten der Bundesverwaltung im Ausland

Mehrere Dienste der Bundesverwaltung entsenden Fachpersonal an die schweizerischen Auslandvertretungen (s. Tabelle 15).

- Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) verfügt über zwei Fachleute bei internationalen Organisationen (Genf und New York), zwei Rüstungsexperten in Washington, einen Rüstungsexperten in der Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel sowie 26 Verteidigungsattachés und stellvertretende Attachés in den schweizerischen Vertretungen in Ankara, Beijing, Berlin, Brüssel, Budapest, Kairo,

⁹³ Zu einer anderen Ansicht s. den Bericht der Finanzdelegation vom 26.2.1999 an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1998, Ziff. 422, BBl **1999** 3854 und Bericht vom 29.2.2000 der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1999, Ziff. 4.1.1.1, BBl **2000** 3406.

⁹⁴ Allgemeine Rahmenvereinbarung über die gemeinsame Unterbringung diplomatischer und konsularischer Vertretungen vom 20.11.1995.

Kiew, London, Moskau, Madrid, Paris, Rom, Stockholm, Tokio, Washington und Wien.

- Als für Aussenwirtschaft zuständiges Departement unterhält das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) 20 Bedienstete in verschiedenen ständigen Missionen und Delegationen bei internationalen Organisationen (Missionen: EU, WTO, EFTA, OECD, FAO) sowie an bilateralen Posten (Ankara, Hanoi, Lagos, London, Moskau, Tokio und Washington).
- Wissenschaftliche Berater des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) arbeiten in Frankreich (Paris), Südafrika (Pretoria), Japan (Tokio), in den Vereinigten Staaten (Washington, Boston, San Francisco) und in der Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel.
- Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beschäftigt fünf Verbindungspolizeileute in Frankfurt, Lyon, Prag und Washington, sowie drei Migrationsspezialisten in Ankara, Colombo und Pristina.
- Das Eidgenössische Finanzdepartement zählt einen Bediensteten in der Schweizer Mission bei der EU in Brüssel und einen Mitarbeitenden in Washington. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) verfügt ihrerseits über einen Bediensteten in Washington und einen in der ständigen Delegation bei der OECD (Paris).
- Ein Mitarbeitender des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (UVEK) ist in der Schweizer Mission bei der EU in Brüssel tätig.

Tabelle 15

Bedienstete anderer Departemente in schweizerischen Auslandsvertretungen

Dep.	Funktionen
VBS	2 Attachés bei multinationalen Missionen (New York, Genf) 3 Attachés für Rüstungsdienste (Washington, Mission bei der NATO in Brüssel) 26 Verteidigungsattachés und Assistenten
EVD	19 Wirtschaftsattachés 1 Berater in der Mission bei der FAO
EDI	8 Wissenschaftsattachés (Washington, Boston, San Francisco, Pretoria, Tokio, Brüssel, Paris)
EJPD	5 Polizeiverbindungsleute (Lyon, Frankfurt, Washington, Prag) 3 Flüchtlingsattachés (Ankara, Colombo, Pristina)
EFD	2 Finanzattachés (Mission bei der EU in Brüssel, Washington)
SNB	2 Finanzattachés (Washington, OECD Paris)
UVEK	1 Kommunikationsattaché (Mission Brüssel)
Total	72 Bedienstete

Die Mitarbeitenden der anderen Departemente gehören meist nicht zu den Karriere-diensten. Sie werden in der Regel vom jeweiligen Departement oder vom abordnen-den Amt rekrutiert und entlohnt. Gegenüber dem Gastland gelten sie als Bedienstete der Schweizer Vertretung und haben einen Diplomatensstatus (z.B. als Botschafts-attaché, Konsularattaché oder Botschaftsrat). Sie stehen meist in direktem Kontakt mit ihrem Departement oder ihrer Dienststelle und informieren den Chef der Ver-tretung (Missionschef oder Postenschef) auf Verlangen. Administrativ sind sie dem Chef der Vertretung unterstellt, der jedoch den Bediensteten anderer Departemente gegenüber keine Weisungsbefugnis hat.

Daneben unterhält die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) an einzelnen Vertretungen ihre Dienste. Von ihren 39 Koordinationsbüros sind 25 in einer solchen integriert; die übrigen 14 befinden sich in Ländern ohne schweizeri-sche diplomatische Vertretung.

Die Kommission stellte fest, dass die Einbindung dieser Bediensteten grundsätzlich gut funktioniert und sie den diplomatischen und konsularischen Apparat des EDA im Ausland nutzbringend ergänzen. In gewissen Fällen wird die Zusammenarbeit zwischen diesen Bediensteten und dem EDA in einem Vertrag zwischen den betroffenen Departementen geregelt. Dies trifft für die Wissenschaftsattachés des EDI⁹⁵ und die Verbindungspolizeileute des EJPD⁹⁶ zu. Die Aufgabenteilung zwi-schen der DEZA und den Vertretungen ist in einer internen Richtlinie des EDA vom 1. November 1986⁹⁷ geregelt.

Die Kommission hat in bestimmten Fällen dennoch Überschneidungen zwischen der Tätigkeit der Fachleute der diversen Departemente oder der DEZA einerseits und den Vertretungen andererseits beobachtet. Dies gilt zum Beispiel für die Verteidi-gungsattachés. In einzelnen Botschaften greifen die Aktivitäten der mit der Beob-achtung der Sicherheitspolitik betrauten Verteidigungsattachés in die Arbeit der Diplomaten ein. Moskau ist ein Beispiel dafür.

Die Kommission ist generell der Ansicht, dass die Funktion und die Zweckmässig-keit der Verteidigungsattachés einer besonderen Würdigung bedürfen, die aber in diesem Rahmen nicht möglich ist. Sie wird sich mit diesen Fragen in einem nächsten Bericht befassen.

Doppelspurigkeiten gibt es manchmal auch zwischen den Bemühungen der DEZA-Koordinationsbüros hinsichtlich Beachtung der Menschenrechte und bei Projekten, die von der Botschaft durchgeführt werden.

⁹⁵ Vereinbarung zwischen der Politischen Direktion (PD) des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GSWF) des Eidg. Departementes des Innern (EDI) betreffend die administrative und organisatorische Eingliederung von mit Wissenschaftsangelegenheiten betrauten Bediensteten (Wissenschaftsattachés) in die schweizerischen Vertretungen im Ausland, in Kraft seit dem 1.1.1999.

⁹⁶ Vereinbarung zwischen dem Generalsekretariat des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (GS EDA) und dem Bundesamt für Polizei des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (BAP) betreffend die Stationierung von schweizerischen Polizeiverbindungsleuten an den schweizerischen Vertretungen im Ausland, vom 15.2.2000.

⁹⁷ Aufgaben und Zusammenarbeit von MissionschefIn und KoordinatorIn auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe (Richtlinie 642.1).

Nach Ansicht der Kommission werden dadurch beträchtliche Ressourcen verschwendet. Auch könnten die Einheit und Kohärenz der Aussenpolitik so gefährdet werden.

Die Kommission meint, diese Doppelspurigkeiten könnten eliminiert werden, wenn alle Bundesbediensteten an Auslandvertretungen unter die hierarchische Verantwortung des Missionschefs gestellt würden. Der Chef einer diplomatischen Mission ist im Empfangsstaat in der Tat nicht nur ein Bediensteter des EDA; er vertritt auch den Bundesrat und somit alle Departemente und alle Bundesämter. Um diese Rolle und die Kohärenz der Aussenpolitik der Schweiz⁹⁸ wahrnehmen zu können, darf er als Einziger die politischen Organe des Bundes im Ausland vertreten und muss dafür in seinem Akkreditierungsbereich mit einer umfassenden Weisungsbefugnis gegenüber allen Bundesbediensteten ausgestattet sein.

Die Kommission ist der Auffassung, die Befehlsgewalt des Missionschefs müsse auf alle Bediensteten der Departemente und auf alle Mitarbeitenden der DEZA im Ausland ausgedehnt werden. Heute sind die Koordinationsbüros an den Vertretungen in der Erfüllung ihrer Aufgaben weitgehend autonom. Sie hängen direkt von der DEZA in Bern ab, die ihnen die notwendigen Weisungen erteilt. Dies verursacht manchmal Probleme, wenn die DEZA-Projekte nicht der von der Botschaft vertretenen politischen Linie entsprechen. In Schwerpunktländern der Entwicklungszusammenarbeit kann es vorkommen, dass der DEZA-Koordinator den Botschafter konkurrenziert, weil er über beträchtliche Finanzmittel verfügt.

Diese Konkurrenzsituation erscheint der Kommission unbefriedigend. Ihrer Meinung nach sollten im Ausland alle Dienste des Bundes eine einheitliche Position vertreten, was nur möglich ist, wenn die Bediensteten der DEZA formell der Befehlsgewalt des Missionschefs unterstellt werden. Der Kommission geht es nicht darum, den Mitarbeitenden der DEZA die für die Durchführung ihrer Projekte notwendige Unabhängigkeit abzuspochen, sondern darum, die Einbindung ihrer Tätigkeit in diejenigen der Botschaften zu garantieren.

Man kann in der Tat versucht sein, der Kooperationspolitik eine besondere Stellung einzuräumen, weil sie die Aufgabe hat, eher «die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung (der Entwicklungsländer) zu verbessern»⁹⁹ als die Schweizer Interessen zu wahren. Unbestritten ist, dass die Entwicklungszusammenarbeit für die Ausstrahlung der Schweiz eine wichtige Rolle spielt und ein integrierender Bestandteil der Aussenpolitik ist. Es gibt daher keinen Grund, sie dem Verantwortungsbereich der Missionschefs zu entziehen.

Die Zusammenarbeit zwischen DEZA und Vertretungen wird auch dadurch erschwert, dass sich der Akkreditierungsbereich der Botschaft und das Tätigkeitsfeld

⁹⁸ Vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst b OV-EDA. Siehe auch die Weisungen des Bundesrates vom 29.3.2000 über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung, BBl **2000** 2850.

⁹⁹ Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19.3.1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR **974.0**.

der DEZA nicht immer decken.¹⁰⁰ Ein Beispiel dafür ist der indische Subkontinent: Der Schweizer Botschafter in Delhi ist in Indien, in Bangladesh, im Nepal und in Bhutan akkreditiert. In all diesen Ländern gibt es auch Strukturen der DEZA, die voneinander unabhängig sind und direkt der Zentrale in Bern unterstehen. Während der Botschafter für die Wahrung der schweizerischen Interessen in den vorgenannten Ländern verantwortlich ist, obliegt die Entwicklungszusammenarbeit vier voneinander unabhängigen Strukturen, die ausserdem zwei verschiedenen Sektionen der DEZA angegliedert sind (Sektion Asien I und Sektion Asien II).

Der Kommission erscheint es zweckmässig, die Einsatzorte der DEZA mit dem Akkreditierungsnetz eines Botschafters abzustimmen und die DEZA-Strukturen entsprechend anzupassen. Sie ist der Meinung, man sollte nach dem Modell der mehrfachen Akkreditierungen eines Botschafters die Möglichkeit prüfen, regionale Delegierte der DEZA einzusetzen, die in den Akkreditierungsstaaten der Botschaft die Kooperationstätigkeit abdecken könnten. In der Botschaft in Delhi könnte in diesem Sinn ein regionaler Delegierter die Aktivitäten der DEZA in Indien, in Bangladesh, im Nepal und in Bhutan betreuen. Eine solche Lösung wäre auch für Abidjan denkbar, um die Tätigkeit der DEZA in Burkina Faso und im Niger zu koordinieren und in Maputo für Mozambique und Angola. Dadurch liesse sich die Kohärenz zwischen der diplomatischen Arbeit der Missionschefs und der Entwicklungszusammenarbeit besser sicherstellen.

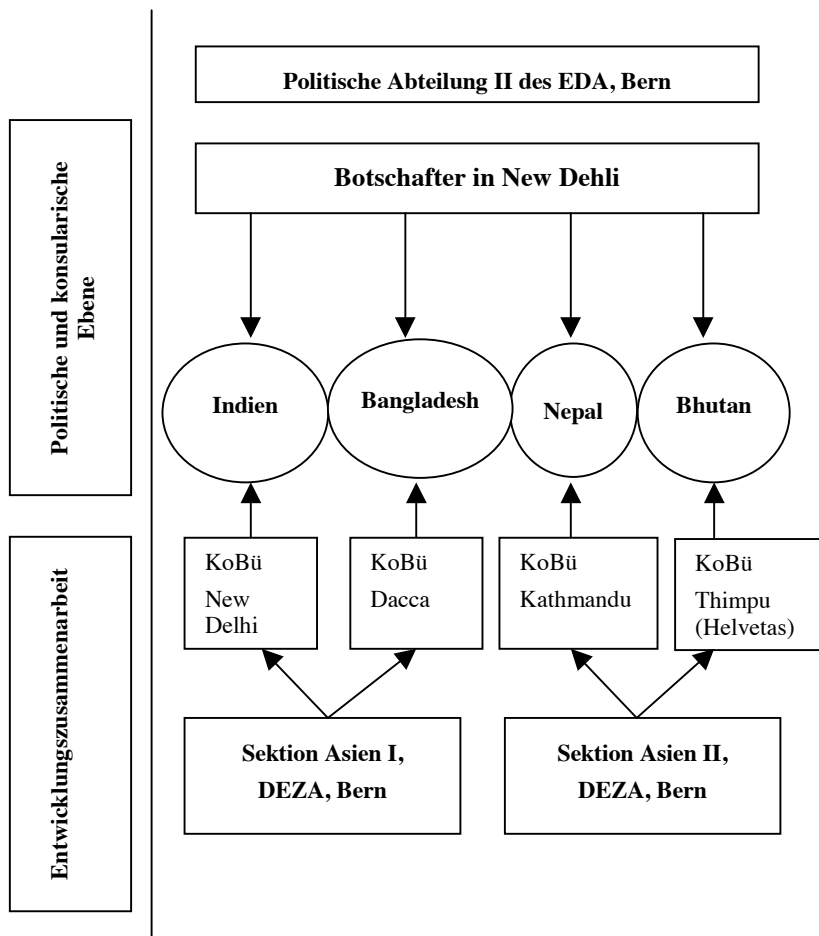
Die Kommission erachtet eine engere Zusammenarbeit zwischen der DEZA und den Botschaften im Ausland als unerlässlich. Dies betrifft nicht nur Grundsatzfragen, sondern zum Teil auch praktische Probleme. Die Kommission hat in dieser Hinsicht mit Erstaunen festgestellt, dass die in die diplomatischen Vertretungen integrierten Koordinationsbüros manchmal eine eigene Buchhaltung führen und, neben derjenigen der Botschaft, über eine eigene Verwaltungsinfrastruktur verfügen. Diese Organisationsweise ist wenig rationell und verursacht zusätzliche Personal- und Betriebskosten.

Wenn mehrere Bundesdienste in derselben Stadt arbeiten, sollten nach Meinung der Kommission die Verwaltungsstrukturen und die Buchhaltung in einer Einheit zusammengefasst werden. Ausserdem sind Gebäude, Telefonzentralen, Sitzungsräume, Kommunikationsmittel, Informatik, Fahrzeugpark, Sicherheits- und Wacheinrichtungen, lokale Einkaufsmöglichkeiten usw. gemeinsam zu nutzen. Auf diese Weise liessen sich beträchtliche Einsparungen erzielen.

¹⁰⁰ Ein ähnliches Problem stellt sich in abgeschwächter Form bei den Verteidigungsattachés. Diese sind oft in Ländern akkreditiert, die nicht zum Akkreditierungsbereich der Botschaft gehören, der sie angegliedert sind. Der Verteidigungsattaché in Ägypten zum Beispiel ist auch in Libyen, Pakistan, Saudi-Arabien und in den Arabischen Emiraten akkreditiert, der Schweizer Botschafter hingegen auch in Eritrea und im Sudan, was für die Zusammenarbeit sehr hinderlich ist. Ein anderes Beispiel ist der Verteidigungsattaché in Moskau, der in Ländern akkreditiert ist, die nicht zum Akkreditierungsbereich des Botschafters gehören (Usbekistan, Tadschikistan, Georgien und Kirgistan). Er ist aber nicht in Aserbaidschan akkreditiert, auch wenn die Botschaft in Moskau dieses Land abdeckt. Aserbaidschan ist Teil des Akkreditierungsbereichs des Verteidigungsattachés in Ankara. Solche Zuordnungen erleichtern die Zusammenarbeit nicht.

Abbildung 3

Beziehungen zwischen der DEZA und der Schweizer Botschaft in New Delhi



Die Kommission stellte fest, dass die in der Zusammenarbeit zwischen Koordinationsbüros und Botschaften im Ausland aufgezeigten Probleme zu einem grossen Teil die in Bern zwischen der Politischen Direktion des EDA und der DEZA herrschende Situation widerspiegeln. Alles trennt diese beiden Dienste: die Budgets, das Rekrutierungssystem und die Karriereaussichten, die Besoldungsskala, Reglemente¹⁰¹ usw. Der Kommission ist auch aufgefallen, dass wenige Bedienstete der DEZA in der Politischen Direktion arbeiten und Diplomaten nur selten einen Teil ihrer Lauf-

¹⁰¹ Dies gilt insbesondere für die Einstellung und Entlohnung des Lokalpersonals. S. Ziff. 2.11.1 des vorliegenden Berichts.

bahn in der DEZA absolvieren. Überrascht war die Kommission zudem davon, dass die Mitarbeitenden beider Einheiten die Tendenz haben, ihre Arbeit in Bezug auf diejenige der jeweils anderen oft in abwertendem Sinn zu definieren. Bei seiner Anhörung sagte der Direktor der DEZA: «Wir haben eine andere Kultur als das EDA als solches und werden an der Wirkung der erbrachten Leistungen und nicht nach dem Prinzip von persönlichen Loyalitäten gemessen. ... Es ist 40-jähriges Wunschenken der Karrieredienste, den anderen überlegen zu sein.» Solche Äusserungen sind Ausdruck eines realen Problems und zeigen, dass sich zwei Kulturen gegenüberstehen, deren Vertretern der Dialog oft schwer fällt.

Die Kommission bedauert diesen Zustand, der umso mehr beunruhigend ist, als es um zwei Einheiten desselben Departements geht. Es erscheint ihr wichtig, sie einander anzunähern, insbesondere indem man den Bediensteten der DEZA die Möglichkeit gibt, diplomatische Funktionen auszuüben und umgekehrt die Diplomaten dazu ermutigt, Funktionen in der DEZA zu übernehmen. Die Kommission ist auch überzeugt, dass die Entwicklungszusammenarbeit einen integrierenden Bestandteil des diplomatischen Ausbildungswegs bilden sollte. In diesem Sinne ist anzumerken, dass sowohl der heutige Staatssekretär als auch der ehemalige Generalsekretär ihre Laufbahn in der DEZA begonnen haben.

3.5 Rolle des Diplomatischen Inspektorates

Das Diplomatische Inspektorat (DI) wurde bei der Reorganisation des EDA 1995 eingeführt und ursprünglich dem Staatssekretär unterstellt. Seit dem 1. Juni 2002 ist das DI dem Generalsekretariat des EDA zugewiesen (Art. 5, Bst d, OV-EDA).

Das DI umfasst zwei Inspektoren aus dem diplomatischen Dienst und Verwaltungspersonal. Es hat die Aufgabe, die diplomatische Geschäftsführung an den Auslandsvertretungen der Schweiz zu überwachen. Dabei wird insbesondere untersucht, wie Missionschefs ihr Personal führen und motivieren. Das Tätigkeitsfeld des DI erstreckt sich in erster Linie auf den Auswärtigen Dienst des EDA. Ausnahmsweise kann es für die Kontrolle von Verwaltungseinheiten der Zentrale in der Schweiz beigezogen werden, was bisher nur einmal geschehen ist.

Grundsätzlich müssten alle diplomatischen Vertretungen regelmässig einer Kontrolle unterzogen werden. Da das DI aber jährlich rund zwölf Inspektionen durchführt, wird ein Posten im Durchschnitt alle acht Jahre überprüft. Das DI koordiniert seine Arbeit mit derjenigen des Konsular- und Finanzinspektorats des EDA-Generalsekretariats (KFI) sowie mit den Inspektionen des VBS bei den Verteidigungsattachés. Es wurden schon gemeinsame Inspektionen durchgeführt.

Alle diplomatischen Tätigkeiten einer Botschaft sind Gegenstand der Überprüfung: die Organisation der Botschaft, ihre Aufgaben, ihre Funktionsweise und die Führung. Nach Abschluss seiner Arbeit verfasst der Inspektor über seine Beobachtungen einen Bericht mit entsprechenden Empfehlungen. Es werden darin auch Mitglieder der Botschaft beurteilt (Qualifikation).

Die Kommission betrachtet das Diplomatische Inspektorat als unerlässliches Führungsinstrument, das es dem Departement ermöglicht, sich über die Tätigkeit der auswärtigen Dienststellen auf dem Laufenden zu halten.

Es sind allerdings noch nicht alle Probleme gelöst. Das erste betrifft die ungenügende Häufigkeit der Inspektionen. Mit dem heutigen Personalbestand werden die Vertretungen nur alle acht Jahre überprüft. Da das Mandat eines Missionschefs in der Regel vier Jahre dauert, ist es durchaus möglich, dass ein Botschafter jeglicher Überprüfung entgeht. Die Inspektionen sollten nach Meinung der Kommission in kürzeren Abständen erfolgen, wie etwa im konsularischen Dienst, wo sie durchschnittlich alle drei bis vier Jahre stattfinden. Dadurch würde jeder Missionschef wenigstens einmal während seiner Versetzung ins Ausland kontrolliert. Dies würde eine Beurteilung seiner Kompetenzen ermöglichen, die wie erwähnt sonst nicht systematisch erfasst werden.

Die Kommission sieht zwei mögliche Lösungen, um die Häufigkeit der Inspektionen zu steigern. Erstens könnten dem DI mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, was aber angesichts der Personalprobleme des EDA schwerlich realisierbar ist. Die zweite Möglichkeit bestünde in der Zusammenfassung des Diplomatischen Inspektorats mit dem Konsular- und Finanzinspektorat in einem Inspektionskorps, und zwar unter demselben Dach. Das KFI ist ein interner Revisionsdienst, der die Führung der schweizerischen Vertretungen im Verwaltungsbereich, auf konsularischer und finanzieller Ebene und vorab unter dem Blickwinkel der korrekten Anwendung der Gesetze und Reglemente zu prüfen hat.

Bei den Anhörungen und Besuchen stellte die Kommission fest, dass sich die diplomatischen und konsularischen Aufgaben nicht immer deutlich unterscheiden lassen. Es gibt denn auch Überschneidungen in der Tätigkeit des DI und des KFI, vor allem bei der Prüfung der Repräsentationskosten, bei der Kontrolle der Verwaltung von Gebäuden sowie bei der Überprüfung der Vertretungen bezüglich Organisation und Personalbestand. Manchmal prüft das KFI auch die «diplomatische» Tätigkeit eines Konsularpostens in Bezug auf die Interessenwahrung.¹⁰² Bei seinen Inspektionen beurteilt das KFI die Aktivitäten des Postens im wirtschaftlichen, kommerziellen und kulturellen Bereich und hinsichtlich Öffentlichkeitsarbeit. Dies erfordert dieselben Kompetenzen und Arbeitsmethoden wie diejenigen des DI.

Der Kommission erscheint die jetzige Trennung zwischen den Inspektoraten angesichts der zunehmenden Verflechtung der diplomatischen und konsularischen Funktionen als künstlich. Schliesslich sind die Aktivitäten einer Vertretung insgesamt massgebend und nicht nur einzelne davon. Der Missionschef ist ja für die gesamte Führung einer Vertretung verantwortlich, von den Fragen der hohen Politik bis hin zu Fragen der Verwaltung. Nach Ansicht der Kommission entspricht die Aufsplitzung der Kompetenzen zwischen diplomatischem und konsularischem Inspektorat nicht mehr der wirklichen Arbeitswelt in den Vertretungen; sie ist eher dazu angehen, die Aufsicht zu schwächen als zu verstärken.

Eine Zusammenlegung der beiden Strukturen scheint notwendig. Er würde Synergien schaffen, den erforderlichen Personalbestand gewährleisten und die Kulturen des diplomatischen und konsularischen Korps einander annähern. Ein solcher Zusammenschluss war bereits 1997 und 1998 erwogen, vom Departementsvorsteher damals jedoch nicht als vorrangig betrachtet worden¹⁰³. Der neuen Struktur könnten

¹⁰² S. Art. 5 Bst. b, c und m des Wiener Übereinkommens vom 24.4.1963 über konsularische Beziehungen.

¹⁰³ S. dazu die Jahresberichte 1996 und 1997 des Diplomatischen Inspektorats vom 24.1.1997, S. 4 bzw. vom 28.1.1998, S. 2.

auch das Inspektorat der DEZA angegliedert werden. Auf diese Weise könnte ein vielseitig einsetzbares und bereichsübergreifendes Team gebildet werden.

In den meisten Aussenministerien anderer Länder gibt es nur einen Inspektionsdienst, so in Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien, in den Vereinigten Staaten und den Niederlanden.

Die Inspektorate sollten nach Meinung der Kommission ausserdem ihre Tätigkeit vermehrt auf die Effizienz ausrichten. Es ist heute in der Tat zunehmend wichtiger zu wissen, ob eine Vertretung die Interessen der Schweiz wirksam vertritt als nachzuprüfen, wie eine diplomatische Mission bei ihrer Arbeit die Weisungen der Zentrale befolgt oder ob etwa ein Konsulat Gebühren im Zivilstandswesen korrekt erhebt.

Mit Ausnahme der DEZA, die in dieser Beziehung über effiziente Instrumente verfügt, scheint der Kommission im EDA die Kontrolle der Wirksamkeit noch ungenügend entwickelt zu sein. Dem ist im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung abzuhelfen.

Schliesslich bemängelt die Kommission die heutige Zusammensetzung des DI. Der Inspektor und sein Stellvertreter sind Karrierediplomaten. Sie waren als Botschafter oder Botschaftsrat bereits an einem Posten im Ausland und sind daher in der Lage, die Arbeit einer Mission sachlich zu beurteilen. Da sie der Versetzungsdisziplin unterstehen, ist es jedoch wahrscheinlich, dass sie nach einigen Jahren Untergebene derjenigen Personen werden, die sie einer Prüfung unterzogen haben oder selber von diesen geprüft werden. Die Unabhängigkeit des DI ist zwar durch seine direkte Unterstellung unter den Generalsekretär gewährleistet. Sie hängt indessen von der Fähigkeit der Inspektoren ab, sie auch zu verteidigen, was bei den engen beruflichen und kulturellen Beziehungen zwischen Kontrollierenden und Kontrollierten schwierig erscheint.

Ohne die Redlichkeit und Professionalität der Mitglieder des DI in Frage zu stellen, meint die Kommission dennoch, die Inspektionen sollten vorzugsweise Bediensteten übertragen werden, die den zu kontrollierenden Organen gegenüber die nötige kritische Distanz haben. Sie empfiehlt deshalb, die Inspektionsaufgaben Personen anzuvertrauen, die nicht (mehr) der Versetzungsdisziplin unterstehen.

4 Schlussfolgerungen

Über kaum einen Bereich der Verwaltung gedeihen vorgefasste Meinungen so gut wie über die Diplomatie, und dies seit langem. Medien, Literatur, Werbung und Kino wimmeln von Beschreibungen einer ganzen Galerie von Bediensteten, die einen Grossteil ihrer Zeit auf Kosten der Steuerzahler an Empfängen verbringen. Die öffentliche Neugier geht aber kaum weiter. Es ist aber auch zu bemerken, dass die Diplomatie – gezwungenermassen oder aus einer natürlichen Neigung heraus – eine Kultur der Diskretion entwickelt hat, die sie, verbunden mit der geografischen Entfernung der Posten, mit einer Aura des Geheimen umgeben hat. Sie wird daher oft idealisiert, bleibt aber den meisten eher fremd.

Mit ihrer Inspektion bezweckte die Kommission, den Schleier über diesem Bereich der Verwaltung teilweise zu lüften. Sie unterstreicht jedoch, dass ihr im EDA und in den Vertretungen eine grosse Zahl von Bediensteten begegnet ist, die sehr offen und

von einem gemeinsamen Geist beseelt waren, der Schweiz und den schweizerischen Interessen zu dienen.

Die Schlussfolgerungen der GPK-N ergeben eine komplexe und nuancierte Beurteilung des diplomatischen und konsularischen Apparats, die sich in sechs Hauptpunkten zusammenfassen lässt:

1. Nach Meinung der GPK-N kommt die Schweiz nicht ohne einen diplomatischen und konsularischen Apparat aus. Trotz moderner Kommunikationsmittel und Informationstechnologien prägen immer noch persönliche Kontakte und informelle Beziehungen das internationale Leben. Kenntnisse über das Gastland, die Sitten seiner Einwohner, die Empfindlichkeiten und die Befindlichkeit der führenden Kreise lassen sich nur durch «Antennen» vor Ort erwerben. Der Wert dieser Kontakte ist erst langfristig und vor allem in Krisenfällen erkennbar. Sie sind auch wichtig, sei es nur, um zu erfahren, was in den internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen beschlossen wird, in denen die Schweiz nicht vertreten ist. Mehr als andere Staaten – und nicht zuletzt wegen ihrer Nichtzugehörigkeit zur EU – benötigt die Schweiz ein dichtes Netz bilateraler Vertretungen. Es ist unerlässlich, um ihre Interessen, zum Beispiel im Handelsbereich, direkt und unmittelbar vertreten zu können. Die Mitgliedländer der EU haben im Allgemeinen die Möglichkeit, sich in den Ländern, in denen sie relativ wenig eigene Interessen haben, mindestens durch eine EU-Delegation indirekt vertreten zu lassen, was der Schweiz verwehrt ist. Dasselbe gilt für den konsularischen Schutz und den Visabereich.
2. Die GPK-N ist der Ansicht, das diplomatische und konsularische Netz der Schweiz entspreche im Wesentlichen den Bedürfnissen ihrer Aussenpolitik. Es ist zwar ausgedehnt, aber auch durch relativ wenige Ressourcen charakterisiert: Praktisch neun von zehn Vertretungen zählen weniger als drei Diplomaten. Eine Vertretung kann ihre Aufgaben jedoch nur soweit erfüllen, als es die verfügbaren Mittel zulassen. Die Kommission sieht einen flagranten Widerspruch zwischen den Mitteln und dem der Aussenpolitik der Schweiz zugrundeliegenden Universalitätsprinzip. In der Tat entsprechen die jährlichen Ausgaben für das diplomatische und konsularische Netz – rund 250 Millionen Franken (2001) – jenen für das Forstwesen, die Militärversicherung oder die Förderung des Wohnungsbaus. Da keine Erhöhung dieser Mittel in Frage kommt, ist es nach Ansicht der Kommission unerlässlich, diese zu konzentrieren, wobei klare Prioritäten für die Präsenz der Schweiz im Ausland zu definieren sind. Zudem sollen für jedes Land oder jede Region die Schlüsselbereiche unserer politischen Tätigkeit bestimmt werden. Tatsächlich kann die Schweiz nicht überall alles tun. In diesem Zusammenhang scheint es auch notwendig, gewisse konsularische Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland abzubauen und das konsularische Vertretungsnetz, vor allem in Europa, zu redimensionieren.
3. Die Lebensbedingungen an den meisten Auslandsposten haben sich in den letzten Jahren immer mehr verschlechtert und sind heute deutlich schwieriger als in der Schweiz. Die vielen Einschränkungen (häufiger Wohnortwechsel, soziale und gesellschaftliche Verpflichtungen, Probleme bei der Einschulung der Kinder, häufige Beschränkungen für die Ehegatten und Lebenspartner, einer Berufstätigkeit nachzugehen usw.) werden von den

Bediensteten zunehmend als belastend empfunden. Sie stellen daher immer bestimmter klarere Forderungen. Es herrscht der Eindruck vor, dass die Erwartungen der Bediensteten und die Wirklichkeit an den Auslandsposten immer stärker auseinander klaffen. Mit der Zeit wird die Karriere und ein gewisser exotischer Reiz der Arbeit im Ausland sowie der noch intakte Glanz der Diplomatie weder genügen, um die Bediensteten zu motivieren, noch die Bestqualifizierten zu rekrutieren. Der Wettbewerb um die besten Nachwuchskräfte wird für das EDA angesichts steigender Nachfrage aus anderen Bereichen der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft, die zum Teil bessere materiellen Perspektiven und einfachere Arbeits- und Lebensbedingungen, auch für die Familien, bieten, immer härter.

4. Die Veränderungen in der Gesellschaft und in der Arbeitswelt wecken bei den Bediensteten des EDA neue Erwartungen. Die traditionellen Grundsätze der Karrieredienste, nämlich Hierarchiebewusstsein, Dienstalter und Pflichttreue, weichen Werten wie Leistung, Kompetenz, Chancengleichheit und Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft. Die Bediensteten wünschen immer mehr Autonomie und Befriedigung in ihrer Arbeit sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Sie wollen wie die anderen Bediensteten der Bundesverwaltung behandelt werden. Die Jungen, oft mit zahlreichen Diplomen versehen, wollen Kompetenzen erwerben und schnell vorankommen. Heute müssen sie zum Teil warten, bis sie vierzig Jahre alt sind, bevor ihnen wirkliche Verantwortung übertragen wird. Nach dem Dafürhalten der Kommission ist es wichtig, diese Punkte zu berücksichtigen, weil die Effizienz und die Zukunft einer Institution vor allem durch die Qualität der Bediensteten bestimmt wird, die für sie tätig sind und es ihr erlauben, sich anzupassen und ihre Aufgabe zu erfüllen. In den Karrierediensten muss sich die Verwaltung der Humanressourcen mehr nach den Kompetenzen, der Risikobereitschaft und dem Leistungsausweis ausrichten als nach dem Gruppenzwang, der Hierarchie, den Solidaritätsverpflichtungen und dem Dienstalter. Dies bedingt jedoch moderne Managementmethoden sowie ständige Anstrengungen bei der Selektion und Weiterbildung während der ganzen Berufslaufbahn. Die starren Hierarchien müssen flexibleren Organisationsstrukturen, in denen die ausgeübten Funktionen mehr gelten als die Titel, Platz machen.
5. Nach Ansicht der Kommission muss die Personalpolitik des EDA überdacht werden. Sie muss professionalisiert werden, um an Kontinuität, Transparenz und Wettbewerbsfähigkeit mit dem Arbeitsmarkt zu gewinnen. Die diplomatischen und konsularischen Bediensteten werden heute im Wettbewerbsverfahren ausgewählt und verbleiben während des grössten Teils ihrer Laufbahn im gleichen Departement. Das Wettbewerbs- und das Karrieresystem haben sich zwar bewährt, aber ihre Ausgestaltung ist weder unwandelbar noch auf ewig verankert. Nach Ansicht der Kommission müssen das Karrieresystem und die Altersgrenzen für die Zulassung zum diplomatischen und konsularischen Dienst flexibilisiert werden. Zudem sollten nach ihrem Dafürhalten die Einstiegsmöglichkeiten in die Karrieredienste diversifiziert werden. Das EDA sollte insbesondere für gewisse Posten häufiger departementsexterne Personen einstellen. Die Kommission befürwortet in der Tat, dass auch Nicht-Berufsdiplomaten zeitlich befristet bestimmte Funktionen ausüben können. Dadurch würden breitere Erfahrungen eingebracht und die

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt, und den Dienststellen des EDA kämen besondere Kompetenzen zugute. Umgekehrt fordert die Kommission das EDA auf, ihre Bediensteten dazu zu ermutigen, andere Funktionen in der Bundesverwaltung, in internationalen Organisationen oder in der Privatwirtschaft zu übernehmen. Weiter sollte nach ihrer Ansicht auch die Zweckmässigkeit der Erhaltung zweier unterschiedlicher Karrieren, der diplomatischen und der konsularischen, überprüft werden.

6. Einheit und Kohärenz sind eine unabdingbare Voraussetzung für die Effizienz der Tätigkeit des Bundes im Ausland. Heute werden diese Aktivitäten manchmal verzettelt wahrgenommen. Dies ist insbesondere mit der Vielzahl der im Ausland tätigen Dienststellen des Bundes zu erklären. In den Vertretungen nisteten sich mit der Zeit Dienststellen der übrigen Bundesverwaltung ein, die auf eigene Faust und mit ihren eigenen Bediensteten handeln und verhandeln wollen. Die Realität und die Frage der Effizienz lassen es als gerechtfertigt erscheinen, dass die Fachdepartemente ihre Kompetenzen auf internationaler Ebene bewahren, sofern sie sich an den globalen Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik halten und nicht nur sektorielle Anliegen verfolgen. Nach Ansicht der Kommission obliegt es den Missionschefs, die Kohärenz der schweizerischen Politik im Ausland zu gewährleisten. Als Vertreter der Schweizer Regierung und der ganzen Bundesverwaltung müssen sie mit den erforderlichen Zuständigkeiten über alle in ihrem Akkreditierungsbereich tätigen Dienststellen ausgestattet werden.

Die Kommission kommt am Ende ihrer Arbeiten zum Schluss, dass der diplomatische und konsularische Apparat nicht nur punktueller und kosmetischer Reformen, sondern einer grundlegenden Überprüfung bedarf. Ihre Empfehlungen mögen in diesem Zusammenhang auf den ersten Blick bescheiden wirken. Gesamthaft gesehen skizzieren sie jedoch ein ambitionöses Programm, das beim diplomatischen und konsularischen Korps und deren Führung zu einem neuen Selbstverständnis führen muss. Der von ihm angestrebte Pragmatismus ist die einzige Chance für seine Umsetzung.

5 Empfehlungen und weiteres Vorgehen

Ausgehend von ihren Feststellungen schlägt die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten bzw. dem Bundesrat vor, folgende Empfehlungen zu prüfen:

Empfehlung 1 Öffnung des Rekrutierungsverfahrens

Die Kommission empfiehlt dem EDA, das Rekrutierungsverfahren zu lockern und zu diversifizieren und für bestimmte Posten Personen beizuziehen, die nicht dem EDA angehören.

Empfehlung 2 Neubewertung der Hierarchie der Posten und Funktionen

Die Kommission empfiehlt dem EDA, die Hierarchie der Posten und Funktionen im Aussendienst *und* an der Zentrale einer kompletten Neubewertung zu unterziehen und sie der effektiven Bedeutung und den mit ihnen verbundenen Anforderungen gemäss einzureihen. Das EDA achtet dabei darauf, bei den Bediensteten, welche die Funktion eines diplomatischen Missionschefs ausgeübt haben, den Grundsatz der «Umkehrbarkeit» anzuwenden, um der Praxis, nach der ein Botschafter diesen Titel während seiner ganzen Laufbahn beibehält, ein Ende zu setzen.

Empfehlung 3 Neuausrichtung des Karrieresystems

Die Kommission empfiehlt dem EDA, ein weniger vertikal und linear gestaltetes Karrieresystem als heute einzuführen. Es sollte insbesondere die Möglichkeit prüfen, Spezialistenlaufbahnen anzubieten, in denen besondere Kompetenzen zur Geltung gebracht werden können (bilaterale Angelegenheiten, Wirtschaftsfragen, europäische Integration, Entwicklungszusammenarbeit, Management usw.). Die Mitarbeitenden sind dazu zu ermutigen, andere Funktionen in der Bundesverwaltung, in internationalen Organisationen oder in der Privatwirtschaft zu übernehmen, wobei diese Einsätze in ihrer Karriere als Pluspunkte zählen sollen.

Empfehlung 4 Einführung von regelmässigen Berufsbilanzen

Die Kommission empfiehlt dem EDA, allen versetzbaren Bediensteten die Möglichkeit anzubieten, im Hinblick auf ihre Karriereplanung und Weiterbildung regelmässig Berufsbilanzen zu ziehen.

Empfehlung 5 Anpassung des Besoldungssystems

Die Kommission empfiehlt dem EDA, ein Besoldungssystem einzuführen, bei dem ein Grundlohn durch eine Funktionszulage ergänzt wird, die nur für die Dauer des jeweiligen Einsatzes auf dem Posten gilt.

Empfehlung 6 Verbesserung der Versetzungsorganisation, -transparenz und -gerechtigkeit

- 6.1 Die Kommission empfiehlt dem EDA, die Versetzungen so zu organisieren, dass die Bediensteten mindestens sechs Monate im Voraus über ihren neuen Dienstort informiert sind. Zudem soll systematisch sichergestellt werden, dass der Posteninhaber seinen Nachfolger persönlich mit dem von ihm aufgebauten Kontaktnetz vertraut machen und ihm seine Dossiers selbst übergeben kann.
- 6.2 Die Kommission empfiehlt dem EDA, alle Versetzungen im Rahmen seiner Rotation einmal im Jahr zu einem festen Zeitpunkt durchzuführen und die Ruhestandstermine entsprechend anzupassen.
- 6.3 Die Kommission empfiehlt dem EDA, Regeln für die Versetzungsverfahren aufzustellen, die eine grössere Transparenz der Entscheidungsmechanismen sowie allen Bediensteten eine ausgewogene Zuteilung von schwierigen und weniger schwierigen Posten gewährleisten.

Empfehlung 7 Abbau der an der Zentrale beschäftigten versetzbaren Bediensteten

Die Kommission empfiehlt dem EDA, an der Zentrale die Zahl der Stellen zu reduzieren, die von versetzbaren Bediensteten eingenommen werden.

Empfehlung 8 Verbesserung der beruflichen Stellung der Frauen

- 8.1 Die Kommission ersucht das EDA, alle diskriminierenden Schranken beim Zugang der Frauen zu den Karrierediensten abzubauen, auch was die Verlangsamung von Beförderungen und der Karriere bei Elternurlaub, bei Teilzeitstellen oder bei der Abordnung in eine andere Dienststelle der Bundesverwaltung aufzuheben.
- 8.2 Zudem wird das EDA ersucht, speziell auf Frauen zugeschnittene Karrieremodelle zu schaffen, die es ihnen zudem erlauben, verantwortungsvolle Posten zu übernehmen.

Empfehlung 9 Längere Einsätze für Bediensteten mit Kindern

Die Kommission ersucht das EDA, den Bediensteten mit Kindern im Schulalter längere Aufenthalte im Ausland oder in der Schweiz vorzuschlagen, um den Wechsel zwischen Schulsystemen in Grenzen zu halten.

Empfehlung 10 Repräsentationsaufgaben der Ehegatten und Lebenspartner

Die Kommission empfiehlt dem EDA, mit allen Ehegatten und Lebenspartnern, die sich an den Repräsentationsaufgaben beteiligen, einen Vertrag abzuschliessen. Es sollte die Missionschefs zudem anweisen, weder implizit noch explizit entsprechende Erwartungen gegenüber Bediensteten zu äussern, deren Gatte oder Partner nicht bereit ist, Repräsentationspflichten oder ähnliche Aufgaben wahrzunehmen.

Empfehlung 11 Verbesserung der Stellung der Begleitpersonen

- 11.1 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die im Jahre 2001 zugunsten der Begleitpersonen getroffenen Massnahmen auf die Ehegatten und Lebenspartner des nicht-versetzbaren Personals auszudehnen.
- 11.2 Die Kommission empfiehlt, dem Bundesrat, mit einzelnen Ländern Verhandlungen zu eröffnen, um den Ehegatten und Lebenspartnern des im Ausland arbeitenden Personals Arbeitsmöglichkeiten zu geben.
- 11.3 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, den Aufbau einer interdepartementalen Ansprechstelle für die Begleitpersonen zu prüfen, und zwar mit dem Auftrag, diese bei der Versetzung ins Ausland und bei der Rückkehr in die Schweiz zu beraten und zu unterstützen.

Empfehlung 12 Lageanalyse in Bezug auf die Unterkunft der ins Ausland versetzten Bediensteten

Die Kommission empfiehlt dem EDA, in Bezug auf die Unterkunft der ins Ausland versetzten Bediensteten eine Lageanalyse vorzunehmen und regelmässiger als heute Dienstwohnungen zu kaufen, vor allem in Ländern mit sehr hohen Mieten.

Empfehlung 13 Professionalisierung des Personalwesens

Die Kommission fordert das EDA auf, die Leitung des Personalbereichs und die operationelle Verantwortung für die Personalverwaltung Mitarbeitenden anzuvertrauen, die nicht oder nicht mehr dem diplomatischen oder dem konsularischen Dienst angehören und die über entsprechende Kompetenzen und die erforderliche Ausbildung verfügen.

Empfehlung 14 Einheitliches System für das Lokalpersonal

Die Kommission empfiehlt dem EDA, in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Departementen die Lage des lokalen Personals in den Auslandsvertretungen zu analysieren. Dabei muss eine für alle lokalen Angestellten der verschiedenen Dienste geltende Gesamtlösung gefunden werden.

Empfehlung 15 Restriktive Praxis bei der Verleihung diplomatischer Titel

Die Kommission ersucht den Bundesrat, bei der Verleihung diplomatischer Titel eine restriktivere Praxis einzuführen und sie den Missionschefs im Ausland vorzubehalten. Er schafft insbesondere die ad personam verliehenen Titel und alle diplomatischen Titel für Bedienstete ab, die Leitungs- oder Vollzugsfunktionen in der Schweiz haben.

Empfehlung 16 Abbau der konsularischen Dienstleistungen im Ausland

Die Kommission empfiehlt dem EDA, alle heute von den schweizerischen Vertretungen angebotenen Dienstleistungen zu überprüfen und eine Verzichtsplannung zu erstellen. Das EDA hat dem Bundesrat und der Bundesversammlung innerhalb von zwei Jahren die erforderlichen Gesetzes- und Reglementsänderungen zu unterbreiten.

Empfehlung 17 Konzentration der konsularischen Mittel im europäischen Raum

Die Kommission empfiehlt dem EDA, die konsularischen Mittel in den Ländern des europäischen Raums konzentrierter einzusetzen und sich in diesen auf je ein Karrieregeneralkonsulat zu beschränken.

Empfehlung 18 Konzentration der diplomatischen und konsularischen Ressourcen in gewissen Staaten und Regionen der Welt

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, für jedes Land und jede Region die Schwerpunkte der aussenpolitischen Tätigkeit der Schweiz festzulegen und die Staaten und Regionen zu bezeichnen, auf welche die Schweiz ihre diplomatischen und konsularischen Ressourcen konzentrieren soll. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwiefern es zweckmässig ist, Botschaften und Karrierekonsulate mit weniger als zwei diplomatischen bzw. konsularischen Bediensteten aufrechtzuerhalten.

Empfehlung 19 Zusammenlegung der diplomatischen und der konsularischen Karrieren

Die Kommission empfiehlt dem EDA, die Zweckmässigkeit einer Zusammenlegung der diplomatischen und der konsularischen Karrieren in eine einzige Berufslaufbahn zu prüfen und darauf hinzuwirken, dass die administrativen Tätigkeiten der Vertretungen künftig von schweizerischem oder lokalem Personal, das nicht der Versetzungsdisziplin unterliegt, übernommen wird.

Empfehlung 20 Schaffung von Wanderbotschaftern

Die Kommission empfiehlt dem EDA, die Möglichkeit des Einsatzes von Wanderbotschaftern zu prüfen, um von Bern aus gewisse Ländergruppen abzudecken.

Empfehlung 21 Ausbau der Kompetenzen der Missionschefs im Ausland

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, den Missionschefs ein Weisungsrecht über alle Bundesbediensteten in den diplomatischen Vertretungen im Ausland zu geben, Mitarbeitende der DEZA eingeschlossen.

Empfehlung 22 Einsatz von Chefs der DEZA-Koordinationsbüros als Missionschefs

Die Kommission empfiehlt dem EDA, den Chefs der Koordinationsbüros in den Schwerpunktländern der DEZA, in denen die Schweiz keine Vollbetriebsbotschaft unterhält, auch diplomatische und konsularische Aufgaben zu übertragen. Die Betroffenen sollten zu diesem Zweck die erforderlichen diplomatischen Titel erhalten.

Empfehlung 23 Schaffung von regionalen Delegierten der DEZA

Die Kommission empfiehlt dem EDA, die Einsetzung regionaler Delegierter der DEZA zu prüfen, denen an einer Vertretung die Koordination aller Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit in den entsprechenden Akkreditierungsländern übertragen würde.

Empfehlung 24 Gegenseitige Annäherung der DEZA und der Politischen Direktion

Die Kommission empfiehlt dem EDA, Massnahmen zur gegenseitigen Annäherung der DEZA und der Politischen Direktion auf den Ebenen der Aktivitäten, des Personals und der Kulturen zu treffen. Das EDA sollte den Personalaus-tausch zwischen den beiden Direktionen aktiv fördern und dafür sorgen, die Entwicklungszusammenarbeit in den diplomatischen Ausbildungsweg zu integrieren.

Empfehlung 25 Konzentration der Inspektionsinstrumente

- 25.1 Die Kommission empfiehlt dem EDA, das Diplomatische Inspektorat und das Konsular- und Finanzinspektorat zusammenzulegen und dem Departementsvorsteher direkt zu unterstellen. Dabei sollte auch geprüft werden, ob es zweckmässig ist, dieser neuen Struktur auch das Inspektorat der DEZA anzugliedern.
- 25.2 Die Kommission empfiehlt dem EDA, im Zusammenhang mit der Tätigkeit des diplomatischen und des konsularischen Inspektorats dem Wirksamkeitsansatz Rechnung zu tragen. Sie fordert das Departement zudem auf, Instrumente zu entwickeln und Forschungsprogramme zu erarbeiten, mit welchen die Wirksamkeit der vom Bund im aussenpolitischen Bereich getroffenen Massnahmen überprüft werden kann (Art. 170 BV).
- 25.3 Die Kommission empfiehlt dem EDA, die Inspektionsaufgaben Personen zu übertragen, die nicht (mehr) der Versetzungsdisziplin unterstehen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erwartet, vom Bundesrat bis Ende 2002 über seine auf Grund der Erwägungen und Empfehlungen dieses Bereichs getroffenen Massnahmen informiert zu werden.

22. August 2002

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Die Kommissionspräsidentin:
Brigitta M. Gadiant, Nationalrätin

Der Präsident der Arbeitsgruppe:
Alexander Tschäppät, Nationalrat

Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen:
Philippe Schwab

Abkürzungsverzeichnis

AAG	Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz
AAV	Auslandschweizer-Ausbildungsverordnung
Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
ASFG	Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer
ASFV	Bundesverordnung über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer
BAP	Bundesamt für Polizei
BBl	Bundesblatt
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
Bst.	Buchstaben
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung
c	contra
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
d.h.	das heisst
DI	Diplomatisches Inspektorat
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
DV	Direktion für Völkerrecht
ECE	Wirtschaftskommission für Europa
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EUFASA	European Union Foreign Affairs Spouses' Association
EVA	Elektronische Visa Ausstellung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FAO	Food and Agriculture Organisation
FINKOMP	Finanzielle Kompetenz
Fr.	Franken
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

GS EDA	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
i.d.R.	in der Regel
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKV	Verordnung über das Instruktionkorps
INEDA	Interessensvereinigung der nichtverheirateten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des EDA
ITC	Internationales Handelszentrum
IV	Invalidenversicherung
KFI	Konsular- und Finanzinspektorat
NATO	North-Atlantic Trade Organisation
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Non Government Organization
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
max.	Maximum
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSEC	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung
OV-EDA	Organisationsverordnung für das EDA
PD	Politische Direktion
PE	Personaleinheiten
PKB	Pensionskasse des Bundes
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
s.	siehe
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Schweizerische Rechtssammlung
UBS	Union Bank of Switzerland
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNO	United Nations Organisation
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
usw.	und so weiter
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEA	Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern
VEEDA	Verein der Ehegatten der versetzbaren Beamten des EDA
VERA	Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizer
VFV	Verordnung über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden

VR I	Vollzugsreglement I
VR II	Vollzugsreglement II
WTO	World Trade Organisation
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Angehörte Personen

(ausgeübte Funktion zum Zeitpunkt der Befragung)

1. Ammann-Fiechter Silvia, Vertreterin des Vereins der Ehegatten der versetzbaren Beamten des EDA (VEEDA) in der European Union Foreign Affairs Spouses' Association (EUFASA), Berne
2. Balzaretto Roberto, Präsident der Sektion EDA des Personalverbandes der Bundesverwaltung (PVB), Chef der Sektion Völkerrecht, Direktion für Völkerrecht, EDA, Bern
3. Brügger Gerhard, Chef der Sektion Personelles Rechnungswesen, Generalsekretariat, EDA, Bern
4. Chenux-Repond Dieter (†), ehemaliger Botschafter der Schweiz in der Bundesrepublik Deutschland, Basel
5. Comtesse Colette, Manager international employment conditions, Nestec, Nestlé AG, Vevey
6. von Däniken Franz, Staatssekretär, politische Direktion, EDA, Bern
7. Davison Alistair, director human resources headquarter and international assignments, Philip Morris Europe AG, Lausanne
8. Deiss Joseph, Bundesrat, Vorsteher EDA, Bern
9. Dürler Reto, Leiter der Sektion Internationales, Bundesamt für Gesundheit, EDI, Bern
10. Frenkel Max, Redaktor, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Zürich
11. Frey Nakonz Regula, Beauftragte für Chancengleichheit, Generalsekretariat, EDA, Bern
12. Fust Walter, Direktor, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, EDA, Bern
13. Goetschel Laurent, Projektleiter des nationalen Forschungsprogrammes NFP 42 «Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik» schweizerische Friedensstiftung, Bern
14. Haffner Walter, Chef der Sektion Personaleinsatz und Betreuung, Generalsekretariat, EDA, Bern
15. Knoblauch Rudolf, Botschafter der Schweiz in Nigeria, Benin und in der Republiken Tschad und Äquatorialguinea, Abuja
16. Krauer Müller Anne-Pascale, Sektion Konzepte und besondere Aufgaben, Generalsekretariat, EDA, Bern
17. Krieg Polejack Catherine, Chefin des diplomatischen Inspektorats, Staatssekretariat, EDA, Bern
18. Lardi Arnaldo, Sicherheitsbeauftragter des Departementes, Generalsekretariat, EDA, Bern
19. Lebet Jean-Hubert, Chef der Sektion Rekrutierung und Ausbildung des Personals, Generalsekretariat, EDA, Bern

20. Litscher Thomas, Generalsekretär, Generalsekretariat, EDA, Bern
21. Marfurt Bernhard, stellvertretender Generalsekretär, Chef Ressourcen, Generalsekretariat, EDA, Bern, dann: Direktor, Direktion für Ressourcen und Aussennetz, EDA, Bern
22. Miéville S. Daniel, Journalist, Le Temps, Bern
23. Mühlhauser Roby, Chef Personal «Ausland», SAir Group, Zürich
24. Nordmann François, Botschafter, Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen, EDA, Genf
25. Nützi Sulpizio Gabriela, Multilaterale Abteilung, Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen, EDA, Genf
26. Pfirter Didier, Zentrum für Analyse und prospektive Studien und historischer Dienst, Staatssekretariat, EDA, Bern
27. Reinhardt Monika, Präsidentin des Vereins der Ehegatten der versetzbaren Beamten des EDA (VEEDA), Bern
28. Rossi Michele, ehemaliger Diplomat, Lugano
29. Rossini Lorenza, ehemalige Diplomatin, Lugano
30. Sieber Ivo, Chef der Sektion Umwelt, politische Abteilung V, EDA, Bern
31. Sigg Ueli, Unternehmer, ehemaliger Schweizer Botschafter in der Volksrepublik China, der demokratischen Volksrepublik Korea und der Mongolei, Mauensee
32. Tagliavini Heidi, persönliche Vertreterin der OSZE-Vorsitzenden für Missionen im Kaukasus, EDA, Bern
33. Thévoz Lagast Barbara, Referentin, Generalsekretariat, EJPD, Bern
34. Volkart Heinz, assignment manager, UBS, Zürich
35. Walt Siri, Co-Präsidentin der INEDA (Interessensvereinigung für nicht verheiratete Mitarbeitende des EDA), politische Abteilung III, EDA, Bern
36. Weichelt Krupski Marion, politische Abteilung II, EDA, Bern
37. Zubler Georg, Chef der Personalabteilung, Generalsekretariat, EDA, Bern

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben zudem Gespräche geführt mit dem Personal der folgenden Vertretungen und Koordinationsbüros:

- Schweizerische Botschaft in Paris, Frankreich
- Schweizerische Delegation bei der OECD in Paris, Frankreich
- Ständige Delegation der Schweiz bei der UNESCO in Paris, Frankreich
- Schweizerische Botschaft in Moskau, Russland
- Koordinationsbüro DEZA/seco in Moskau, Russland
- Schweizerische Botschaft in Dakar, Senegal
- Schweizerische Botschaft in New Delhi, Indien
- Koordinationsbüro DEZA in New Delhi, Indien

Diplomatische, konsularische und Deza-Vertretungen der Schweiz im Ausland per 1. Januar 2002

Art der Vertretung	geleitet von	Botschaftern	Ministern	Geschäftsträgern a. i.	Berufs-general-konsuln	Berufs-konsuln	Honorar-general-konsuln	Honorar-konsuln	Konsular-agenten Titel: Konsul	Konsular-agenten Titel: Vize-Konsul	DEZA-Koordinatoren (nicht in Berufsvertretung integriert) c)	Total
Botschaften		85		7							1	93
Missionen bei Intern. Organisationen*		9	1									10
Generalkonsulate		2			38		5					45
Konsulate						3						3
Aussenstelle					2							2
Verbindungsbüro			1	1								2
Vertretungsbüro				1								1
Koordinationsbüros DEZA										14		14
a) Berufsvertretungen												170
Generalkonsulate**							17	1				18
Konsulate**								85				85
Konsularagenturen**								1	48	2		51
b) Honorarvertretungen												154
Gesamttotal Schweizerische Vertretungen		96	2	9	40	3	22	87	48	2	15	324

* Wien/Mission und Wien/OSZE zählen als eine Vertretung

** beschränkte oder keine Amtsbefugnisse

Anerkannte Staaten: 188 / Akkreditierungen: 187 (85 direkt/94 indirekt/8 nur konsularisch) / keine Akkreditierungen: 1 (Irak)

c) Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit unterhält insgesamt 39 Büros

14 Koordinationsbüros befinden sich in Staaten, in welchen die Schweiz keine Vertretung mit Berufspersonal unterhält. 25 Büros sind in Schweizerische Vertretungen mit Berufspersonal integriert.

Vergleichstabelle zwischen dem schweizerischen Netz der bilateralen Botschaften und Konsulaten und einzlenen europäischen Netzen

(Frankreich, Grossbritannien, Irland, Deutschland und Italien)

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Afghanistan						
– Kaboul	Sect. int.	AMB ¹⁰⁴	AMB	–	Sect. int.	AMB ¹⁰⁵
Afrique du Sud						
– Pretoria	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Durban	–	–	C	–	–	C
– Johannesburg	CG	CG	CG	–	–	CG
– Le Cap	CG	CG	Ch. Dét.	–	CG	C
– Port Elisabeth	–	–	C	–	–	–
Albanie						
– Tirana	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Scutari	–	–	–	–	–	C
– Valona	–	–	–	–	–	CG
Algérie						
– Alger	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Annaba	–	CG	–	–	–	–
– Oran	–	CG	–	–	–	–
Allemagne						
– Berlin	AMB	AMB	AMB	AMB	–	AMB
– Brême	–	–	C	–	–	–
– Cologne	–	–	–	–	–	CG
– Dortmund	–	–	–	–	–	C
– Dresde	CG	–	–	–	–	–
– Düsseldorf	CG	CG	CG	–	–	–
– Francfort-sur-le Main	CG	CG	CG	–	–	CG
– Fribourg	–	–	–	–	–	C
– Hambourg	CG	CG	–	–	–	CG
– Hanovre	–	–	C	–	–	CG
– Kiel	–	–	C	–	–	–
– Leipzig	–	–	–	–	–	CG
– Munich	CG	CG	CG	–	–	CG
– Nuremberg	–	–	C	–	–	C
– Sarrebruck	–	CG	–	–	–	C
– Stuttgart	CG	CG	CG	–	–	CG
Andorre						
– Andorre-la-Vieille	–	AMB	C	–	–	CG
Angola						
– Luanda	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Antigua-et-Barbuda						
– Saint-John's	–	–	AMB	–	–	–

¹⁰⁴ Chargé d'affaires en mission à Kaboul, mais résidant à Islamabad.

¹⁰⁵ Actuellement en sommeil.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Arabie Saoudite						
– Riyad	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Dhahran	–	–	–	–	–	–
– Djedda	CG	C	CG	–	Ch. dét.	CG
Argentine						
– Buenos Aires	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB CG
– Bahia Blanca	–	–	–	–	–	CG
– Cordoba	–	–	–	–	–	CG
– La Plata	–	–	–	–	–	CG
– Mar del Plata	–	–	–	–	–	C
– Mendoza	–	–	–	–	–	C
– Rosario	–	–	–	–	–	CG
Arménie						
– Erevan	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Australie						
– Canberra	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Adelaide	–	–	C	–	–	C
– Brisbane	–	–	CG	–	–	C
– Melbourne	CG	–	CG	–	CG	CG
– Perth	–	–	CG	–	–	C
– Sydney	CG	CG	CG	CG	CG	CG
Autriche						
– Vienne	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Bregenz	–	–	C	–	–	–
– Graz	–	–	C	–	–	–
– Klagenfurt	–	–	–	–	–	CG
– Innsbruck	–	–	C	–	–	CG
– Salzburg	–	–	C	–	–	–
Azerbaïdjan						
– Bakou	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Bahamas						
– Nassau	–	–	AMB	–	–	–
Bahreïn						
– Manama	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Bangladesh						
– Dacca	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Barbade						
– Bridgetown	–	–	AMB	–	–	–
Belgique						
– Bruxelles	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Anvers	–	CG	CG	–	–	–
– Charleroi	–	–	–	–	–	CG
– Liège	–	CG	C	–	–	CG
– Mons	–	–	–	–	–	VC
Belize						
– Belmopan	–	–	AMB	–	–	–
Bénin						
– Cotonou	–	AMB C	–	–	AMB	–
Biélorussie						
– Minsk	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Birmanie						
– Rangoon	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Bolivie						
– La Paz	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Bosnie-Herzégovine						
– Sarajevo	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Botswana						
– Gaborone	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Brésil						
– Brasilia	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Belém	–	–	C	–	–	–
– Belo Horizonte	–	–	C	–	–	C
– Curitiba	–	–	–	–	–	CG
– Fortaleza	–	–	C	–	–	–
– Porto Alegre	–	–	–	–	CG	CG
– Recife	–	C	–	–	CG	C
– Rio de Janeiro	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Salvador	–	–	C	–	–	–
– Santos	–	–	C	–	–	–
– Sao Paulo	CG	CG	CG	–	CG	CG
Brunei						
– Bandar Seri Begawan	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Bulgarie						
– Sofia	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Varna	–	–	C	–	–	–
Burkina Faso						
– Ouagadougou	–	AMB C	–	–	AMB	–
Burundi						
– Bujumbura	–	AMB	–	–	–	–
Cambodge						
– Phnom Penh	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Cameroun						
– Yaoundé	–	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Douala	–	CG	C	–	–	–
– Garoua	–	C	–	–	–	–
Canada						
– Ottawa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calgary	–	–	–	–	–	–
– Edmonton	–	–	–	–	–	C
– Moncton et Halifax	–	CG	C	–	–	–
– Montréal	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Québec	–	CG	C	–	–	–
– Saint John's	–	–	C	–	–	–
– Toronto	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Vancouver	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Winnipeg	–	–	C	–	–	–
Cap-Vert						
– Praia	–	AMB	–	–	–	–
– Sao Vincente	–	–	C	–	–	–
Centrafricaine (République)						
– Bangui	–	AMB CG	–	–	–	–
Chili						
– Santiago	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Chine						
– Beijing	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Canton	–	CG	CG	–	CG	CG
– Chengdu	–	–	–	–	–	–
– Chongqing	–	–	CG	–	–	–
– Hong-Kong	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Macau	–	–	CG	–	–	–
– Shanghai	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Shenyang	–	–	–	–	–	–
– Wuhan	–	CG	–	–	–	–
Chypre						
– Nicosie	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Colombie						
– Bogota	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Cali	–	–	C	–	–	–
– Medellin	–	–	C	–	–	–
Comores						
– Moroni	–	AMB	C	–	–	–
Congo						
– Brazzaville	–	AMB	–	–	–	AMB
– Pointe Noire	–	C	–	–	–	–
Congo (République démocratique du)						
– Kinshasa	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Cook (Îles)						
– Rarotonga	–	–	C	–	–	–
Corée (République de)						
– Séoul	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Corée (République populaire démocratique de Corée)						
– Pyongyang	–	–	AMB	–	AMB	–
Costa Rica						
– San José	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Côte d'Ivoire						
– Abidjan	AMB	AMB	CG AMB	–	AMB	AMB
Croatie						
– Zagreb	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Fiume	–	–	–	–	–	CG
– Dubrovnik	–	–	C	–	–	–
– Split	–	–	C	–	–	VC
Cuba						
– La Havane	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Danemark						
– Copenhague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Aabenraa	–	–	C	–	–	–
– Ålborg	–	–	C	–	–	–
– Århus	–	–	C	–	–	–
– Esbjerg	–	–	C	–	–	–
– Fredericia	–	–	C	–	–	–
– Herning	–	–	C	–	–	–
– Odense	–	–	C	–	–	–
– Torshavn	–	–	C	–	–	–
Djibouti						
– Djibouti	–	AMB	CG C	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Dominicaine (République)						
- Saint-Domingue	-	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Puerto Plata	-	-	C	-	-	-
Dominique						
- Roseau	-	-	AMB C	-	-	-
Egypte						
- Le Caire	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
- Alexandrie	-	CG	CG	-	-	CG
Emirats Arabes Unis						
- Abou Dhabi	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Dubaï	CG	CG	Ch. dét.	-	CG	-
Equateur						
- Quito	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Guayaquil	-	-	-	-	-	-
Erythrée						
- Asmara	-	AMB ¹⁰⁶	AMB	-	AMB	AMB
Espagne						
- Madrid	AMB	AMB CG	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
- Alicante	-	Ch. dét. ¹⁰⁷	C	-	-	-
- Barcelone	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Bilbao	-	CG	CG	-	-	-
- Grenade	-	-	C	-	Ch. dét.	-
- Ibiza	-	-	VC	-	-	-
- Las Palmas	C	-	C	-	-	-
- Malaga	-	-	C	-	CG	-
- Minorque	-	-	VC	-	-	-
- Palma	-	-	C	-	Ch. dét.	-
- Santa Cruz de Tenerife	-	-	C	-	-	-
- Santander	-	-	C	-	-	-
- Séville	-	CG	C	-	Ch. dét.	-
- Vigo	-	-	C	-	-	-
Estonie						
- Tallinn	-	AMB	-	-	AMB	AMB
Etats-Unis						
- Washington	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
- Anchoyage	-	-	C	-	-	-
- Atlanta	CG	CG	CG	-	CG	-
- Boston	C	CG	CG	CG	CG	-
- Charlotte	-	-	C	-	-	-
- Chicago	CG	CG	CG	CG	CG	CG
- Dallas	-	-	C	-	-	-
- Denver	-	-	C	-	-	-
- Detroit	-	-	-	-	-	C
- Houston	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Kansas City	-	-	C	-	-	-
- La Nouvelle Orléans	-	CG	C	-	-	-
- Los Angeles	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Miami	-	CG	C	-	CG	CG
- Minneapolis	-	-	C	-	-	-
- Nashville	-	-	C	-	-	-

¹⁰⁶ Ambassadeur itinérant.

¹⁰⁷ Jusqu'à sa transformation en antenne consulaire à l'été 2002

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
– Newark	–	–	–	–	–	VC
– New York	CG	CG	CG	CG	CG	CG
– Orlando	–	–	C	–	–	–
– Philadelphie	–	–	C	–	–	CG
– Pittsburgh	–	–	C	–	–	–
– Portland	–	–	C	–	–	–
– Puerto Rico	–	–	C	–	–	–
– Saint-Louis	–	–	C	–	–	–
– San Francisco	CG	CG	CG	CG	CG	CG
– Seattle	–	–	C	–	–	–
Ethiopie						
– Addis-Abeba	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Fidji						
– Suva	–	AMB	AMB	–	–	–
Finlande						
– Helsinki	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Îles Åland	–	–	C	–	–	–
– Jyväskylä	–	–	C	–	–	–
– Kotka	–	–	C	–	–	–
– Kuopio	–	–	C	–	–	–
– Oulu	–	–	C	–	–	–
– Pori	–	–	C	–	–	–
– Tampere	–	–	C	–	–	–
– Turku	–	–	C	–	–	–
– Vaasa	–	–	C	–	–	–
France						
– Paris	AMB	–	AMB	CG AMB	AMB	AMB CG
– Bastia	–	–	–	–	–	C
– Bordeaux	CG	–	CG	–	CG	–
– Chambéry	–	–	–	–	–	C
– Le Havre	–	–	C	–	–	–
– Lille	–	–	CG	–	–	C
– Lorient	–	–	C	–	–	–
– Lyon	CG	–	CG	–	CG	CG
– Marseille	CG	–	CG	–	CG	CG
– Metz	–	–	–	–	–	CG
– Mulhouse	C	–	–	–	–	C
– Nice	–	–	–	–	–	CG
– Rennes	–	–	–	–	–	–
– Saumur	–	–	C	–	–	–
– Strasbourg	CG	–	–	–	CG	–
– Toulouse	–	–	–	–	–	C
– Tours	–	–	C	–	–	–
Gabon						
– Libreville	–	AMB C	C	–	AMB	AMB
– Port-Gentil	–	CG	–	–	–	–
Gambie						
– Banjul	–	–	AMB	–	–	–
Géorgie						
– Tbilissi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Ghana						
– Accra	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Grèce						
– Athènes	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Corfou	–	–	C	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
– Héракlion	–	–	C	–	–	–
– Kos	–	–	VC	–	–	–
– Patras	–	–	VC	–	–	–
– Rhodes	–	–	C	–	–	–
– Syros	–	–	VC	–	–	–
– Thessalonique	–	–	C	–	CG	CG
– Zakynthos	–	–	VC	–	–	–
Grenade						
– Saint-Georges	–	–	AMB	–	–	–
Guatemala						
– Guatemala	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Guinée						
– Conakry	–	AMB	C	–	AMB	–
Guinée-Bissao						
– Bissao	–	AMB	C	–	–	–
Guinée équatoriale						
– Malabo	–	AMB	–	–	–	–
Guyana						
– Georgetown	–	–	AMB	–	–	–
Haïti						
– Port-au-Prince	–	AMB	C	–	AMB	–
Honduras						
– Tegucigalpa	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– San Pedro Sula	–	–	C	–	–	–
Hongrie						
– Budapest	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Marshall (Îles)						
– Majuro	–	–	–	–	–	–
Inde						
– New Delhi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calcutta	–	–	CG	–	CG	CG
– Goa	–	–	C	–	–	–
– Mumbai (Bombay)	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Pondichéry et Chennai	–	CG	CG	–	CG	–
Indonésie						
– Jakarta	AMB	AMB	AMB CG	–	AMB	AMB
– Bali	–	–	C	–	–	–
– Medan	–	–	C	–	–	–
– Surabaya	–	–	C	–	–	–
Iran						
– Téhéran	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Irak						
– Bagdad	Bureau li.	Sect. int. ¹⁰⁸	–	–	AMB ¹⁰⁹	Sect. int.
Irlande						
– Dublin	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Islande						
– Reykjavik	–	AMB	AMB	–	AMB	–
– Akureyri	–	–	VC	–	–	–

¹⁰⁸ Section d'intérêt auprès de l'ambassade de Roumanie.

¹⁰⁹ Actuellement en sommeil.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Israël						
– Tel-Aviv	AMB	AMB C	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Eilat	–	–	C	–	–	–
– Haïfa	–	C	–	–	–	–
– Jérusalem	–	CG	CG	–	–	CG
Italie						
– Rome	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	–
– Bari	–	–	C	–	–	–
– Brindisi	–	–	C	–	–	–
– Cagliari	–	–	C	–	–	–
– Catane	–	–	C	–	–	–
– Florence	–	–	C	–	–	–
– Gênes	CG	–	C	–	–	–
– Milan	CG	CG	CG	–	CG	–
– Naples	CG	CG	C	–	CG	–
– Palerme	–	–	C	–	–	–
– Trieste	–	–	C	–	–	–
– Turin	–	CG	C	–	–	–
– Venise	–	–	C	–	–	–
Jamaïque						
– Kingston	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Japon						
– Tokyo	AMB	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB
– Fukuoka	–	–	–	–	–	–
– Nagoya	–	–	C	–	–	–
– Naha	–	–	–	–	–	–
– Osaka	CG	CG	–	–	CG	CG
– Sapporo	–	–	–	–	–	–
Jordanie						
– Amman	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Kazakhstan						
– Almaty	CG	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Kenya						
– Nairobi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Kirghizistan						
– Bichkek	–	–	–	–	AMB	–
Kiribati						
– Tarawa	–	–	AMB	–	–	–
Koweït						
– Koweït	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Laos						
– Vientiane	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Lesotho						
– Maseru	–	–	AMB	AMB	–	–
Lettonie						
– Riga	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Liban						
– Beyrouth	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Tripoli	–	–	C	–	–	–
Liberia						
– Monrovia	–	–	–	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Libye						
– Tripoli	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB CG
– Bengazi	–	–	–	–	–	CG
Liechtenstein						
– Vaduz	AMB ¹¹⁰	–	–	–	–	–
Lituanie						
– Vilnius	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Luxembourg						
– Luxembourg	AMB	AMB C	AMB	AMB	AMB	AMB
– Esch-sur-Alzette	–	–	–	–	–	C
Macédoine						
– Skopje	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Madagascar						
– Antananarivo	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	–
– Diego Suarez	–	CG	–	–	–	–
– Majunga	–	Ch. dét.	–	–	–	–
– Tamatave	–	Ch. dét.	–	–	–	–
– Toamasina	–	–	C	–	–	–
Malaisie						
– Kuala Lumpur	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Malawi						
– Lilongwe	–	–	AMB	–	AMB	–
Maldives						
– Malé	–	–	–	–	–	–
Mali						
– Bamako	–	AMB CG	C	–	AMB	–
Malte						
– La Valette	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Maroc						
– Rabat	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Agadir	–	C	C	–	–	–
– Casablanca	–	CG	CG	–	–	CG
– Fès	–	CG	–	–	–	–
– Marrakech	–	CG	C	–	–	–
– Tanger	–	CG	C	–	–	VC
Maurice						
– Port-Louis	–	AMB	AMB	–	–	–
Mauritanie						
– Nouakchott	–	AMB	–	–	AMB	–
Mexique						
– Mexico	AMB	AMB CG	AMB C	AMB	AMB	AMB
– Ciudad Juarez	–	–	–	–	–	–
– Guadalajara	–	–	–	–	–	–
– Hermosillo	–	–	–	–	–	–
– Matamoros	–	–	–	–	–	–
– Merida	–	–	–	–	–	–
– Monterrey	–	–	C	–	–	–
– Nogales	–	–	–	–	–	–
– Nuevo Laredo	–	–	–	–	–	–
– Tijuana	–	–	–	–	–	–

110 Avec siège à Berne.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Moldavie						
– Chisinau	–	AMB ¹¹¹	–	–	AMB	–
Monaco						
– Monaco	–	CG	C	–	–	AMB
Mongolie						
– Oulan-Bator	–	AMB ¹¹²	AMB	v	AMB	–
Mozambique						
– Maputo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Beira	–	–	C	–	–	–
Namibie						
– Windhoek	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Népal						
– Katmandou	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Nicaragua						
– Managua	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Niger						
– Niamey	–	AMB	VC	–	–	–
Nigeria						
– Abuja	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Lagos	Ch. dét.	CG	CG	–	–	–
Norvège						
– Oslo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Ålesund	–	–	C	–	–	–
– Bergen	–	–	C	–	–	–
– Harstad	–	–	C	–	–	–
– Kristiansand	–	–	C	–	–	–
– Kristiansund	–	–	C	–	–	–
– Stavanger	–	–	C	–	–	–
– Tromsø	–	–	C	–	–	–
– Trondheim	–	–	C	–	–	–
Nouvelle-Zélande						
– Wellington	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Auckland	–	–	CG	–	–	–
Oman						
– Mascate	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Ouganda						
– Kampala	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Ouzbékistan						
– Tachkent	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Pakistan						
– Islamabad	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Karachi	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Lahore	–	–	Ch. dét.	–	–	–
– Peshawar	–	–	–	–	–	–
Palau						
– Koror	–	–	–	–	–	–
Panama						
– Panama	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB

¹¹¹ Ambassadeur itinérant.

¹¹² Ambassadeur itinérant.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Papouasie-Nouvelle-Guinée						
– Port-Moresby	–	AMB	AMB	–	–	–
Paraguay						
– Assomption	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Pays-Bas						
– La Haye	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Amsterdam	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Willemstad (Antilles néerlandaises-Curacao)	–	–	C	–	–	–
Pérou						
– Lima	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Philippines						
– Manille	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Cebu	–	–	C	–	–	–
Pologne						
– Varsovie	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Breslau	–	–	–	–	CG	–
– Cracovie	–	CG	C	–	CG	–
– Gdansk	–	–	C	–	CG	–
– Katowice	–	–	C	–	–	–
– Opole	–	–	–	–	Ch. dét.	–
– Poznan	–	–	C	–	–	–
– Szczecin	–	–	C	–	–	–
– Wrocław	–	–	C	–	–	–
Portugal						
– Lisbonne	AMB	AMB	CG AMB	AMB	AMB	AMB
– Portimao	–	–	C	–	–	–
– Porto	–	CG	C	–	–	–
Qatar						
– Doha	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Roumanie						
– Bucarest	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Sibiu	–	–	–	–	CG	–
– Timisoara	–	–	–	–	Ch. dét.	–
Royaume-Uni						
– Londres	AMB	AMB	CG –	AMB	AMB	AMB CG
– Bedford	–	–	–	–	–	VC
– Cardiff	–	CG	–	CG	CG	CG
– Edimbourg	–	CG	–	CG	CG	CG
– Manchester	CG	–	–	–	–	C
Russie (Fédération de)						
– Moscou	AMB	AMB	C AMB	AMB	AMB	AMB
– Iekaterinbourg	–	–	CG	–	–	–
– Novossibirsk	–	–	–	–	CG	–
– Saint Pétersbourg	Ch. dét.	CG	CG	–	CG	CG
– Saratov	–	–	–	–	CG	–
– Vladivostok	–	–	–	–	–	–
Rwanda						
– Kigali	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Saint-Kitts-et-Nevis						
– Basseterre	–	–	AMB	C –	–	–
Saint-Marin						
– Saint-Marin	–	–	CG	–	–	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Saint-Siège						
– Rome	AMB ¹¹³	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Saint-Vincent-et-les-Grenadines						
– Kingstown	–	–	AMB	–	–	–
Sainte-Lucie						
– Castries	–	AMB	AMB	–	–	–
Salomon (Îles)						
– Honiara	–	–	AMB	–	–	–
Salvador						
– San Salvador	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Samoa occidentales (Îles)						
– Apia	–	–	AMB	–	–	–
Sao Tomé-et-Principe						
– Sao Tomé	–	–	C	–	–	–
Sénégal						
– Dakar	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Saint-Louis	–	CG	–	–	–	–
Seychelles						
– Victoria	–	AMB	AMB	–	–	–
Sierra Leone						
– Freetown	–	–	AMB	–	–	–
Singapour						
– Singapour	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Slovaquie						
– Bratislava	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Slovénie						
– Ljubljana	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Capodistria	–	–	–	–	–	CG
Somalie						
– Mogadiscio	–	–	AMB	–	–	AMB ¹¹⁴
Soudan						
– Khartoum	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Sri Lanka						
– Colombo	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Suède						
– Stockholm	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Göteborg	–	–	CG	–	–	–
– Malmö	–	–	C	–	–	–
– Sundsval	–	–	C	–	–	–
Suisse						
– Berne	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Bâle	–	–	VC	–	–	CG
– Genève	–	CG	CG	–	CG	CG
– Lausanne	–	Ch. dét.	–	–	–	CG
– Lucerne	–	–	–	–	–	VC
– Lugano	–	–	VC	–	–	CG
– Montreux	–	–	C	–	–	–
– Saint-Gall	–	–	–	–	–	C

¹¹³ Ambassadeur en mission spéciale auprès du Saint-Siège, avec résidence à Prague.

¹¹⁴ Délégation diplomatique spéciale.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
- Valais	-	-	VC	-	-	-
- Zurich	-	CG	VC	-	-	CG
Suriname						
- Paramaribo	-	AMB	C	-	-	-
Swaziland						
- Mbabane	-	-	AMB	-	-	-
Syrie						
- Damas	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Alep	-	Ch. dét.	C	-	-	-
Tadjikistan						
- Douchanbe	-	-	-	-	AMB	-
Tanzanie						
- Dar-es-Salam	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Tchad						
- Ndjamena	-	AMB	C	-	-	-
Tchèque (République)						
- Prague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Thaïlande						
- Bangkok	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Chiang Mai	-	-	-	-	-	-
Togo						
- Lomé	-	AMB C	C	-	AMB	-
Tonga						
- Nuku'alofa	-	-	AMB	-	-	-
Trinité-et-Tobago						
- Port-d'Espagne	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Tunisie						
- Tunis	AMB	AMB CG	AMB	-	AMB	AMB
- Sfax	-	Ch. dét.	-	-	-	-
Turkménistan						
- Achkhabad	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Turquie						
- Ankara	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Adana	-	-	-	-	-	-
- Antalaya	-	-	VC	-	-	-
- Istanbul	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Izmir	-	-	C	-	CG	C
- Mersin	-	-	C	-	-	-
Ukraine						
- Kiev	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Uruguay						
- Montevideo	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB C
Vanuatu						
- Port-Vila	-	AMB	AMB	-	-	-
Venezuela						
- Caracas	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB CG
- Maracaibo	-	-	C	-	-	C
- Margarita	-	-	C	-	-	-
- Mérida	-	-	C	-	-	-
- Puerto La Cruz	-	-	C	-	-	-
- San Cristobel	-	-	C	-	-	-
- Valencia	-	-	C	-	-	-

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Vietnam						
– Hanoi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Ho-Chi-Minh-Ville	–	CG	CG	–	CG	–
Yémen						
– Sanaa	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Aden	–	–	CG	–	–	–
– Hodeidah	–	–	C	–	–	–
Yougoslavie						
– Belgrade	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Bar	–	–	–	–	–	CG
Zambie						
– Lusaka	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Zimbabwe						
– Harare	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB

Légende:

AMB:	ambassade
Bureau li.	Bureau de liaison
CG:	consulat général.
C:	consulat.
VC:	vice-consulat.
Ch. dét.:	chancellerie détachée.
Sect. int.:	section d'intérêt.

Sources:

Assemblée nationale française, Commission des finances, de l'économie et du plan, rapport d'information sur le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs, du 20 février 2002; Ministère irlandais des affaires étrangères (*Department of foreign affairs*), avril 2001; Département fédéral des affaires étrangères.

Ausschnitt aus der Broschüre «Der Verteidigungsattaché» des VBS vom Juli 1998, Seite 9 f.

Die Rolle der Ehefrau

«Mit ihrer Persönlichkeit und ihrem Einsatz spielt die Frau des Attachés an der Seite ihres Mannes eine herausragende Rolle, die es besonders zu würdigen gilt. Zumal es auch ihr Bestreben sein muss, Land und Leute zu entdecken sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen und kulturellen Angebote eines Empfangsstaats zu nutzen, muss sie ihren Haushaltsbetrieb so organisieren, dass sie tagsüber disponibel und abends eine ausgeruhte Gastgeberin oder ein gelöster Gast sein kann. Dabei muss sich die Frau durch geeignetes Dienstpersonal helfen lassen. In den meisten Empfangsstaaten bestehen überdies Schulen und Cluborganisationen für die Betreuung der Kinder, die jedem Diplomaten im Aussendienst zugänglich sind. In gewissen Fällen empfiehlt sich eine gute Internatsschule; der Bund hat auch für derartige Hilfestellungen in der Schweiz und im Ausland Unterstützungsmittel vorgesehen.

Bei der sinnvollen Zusammensetzung der Gästeliste, für die passende Menügestaltung, eine ausgewogene Sitzordnung bei Tisch ist das Mitwirken der Ehefrau sehr wichtig und kann für den Erfolg einer Einladung ausschlaggebend sein.

Kontakte zu Persönlichkeiten in leitenden Stellungen und zu höheren Offizieren werden nicht selten durch die Ehefrauen z.B. im Nachgang zu Damentreffen initiiert und kommen der Arbeit ihrer Männer oft zugute.

Ehefrauen die sich das Leben an der Seite ihres Mannes ohne einen selbständigen Beruf auszuüben nicht vorstellen können, sind für einen Auslandseinsatz ungeeignet; sie kompromittieren die Erwartungen, welche in das Attaché-Ehepaar als Team gesetzt werden.

Berufstätigen Frauen fällt es oft schwer, die bisherige Arbeit im Hinblick auf die Vorbereitung zum temporären Diplomatenwesen aufzugeben.

Die im Zuge des Auswahlverfahrens erklärte Bereitschaft, als Partner im Team eine neue Herausforderung in der Karriere des Mannes mittragen zu wollen, kann sich nachträglich zur psychischen Kraftprobe entwickeln.

Den Ehefrauen wird für deren Teilnahme am Ausbildungslehrgang ein zeitlich beschränkter Kleinvertrag angeboten und bestimmte Spesenanteile werden zusätzlich vergütet. – Bei Verwendungen im Aussendienst wird dem Aufenthalt in der Fremde durch ein Lohn- und Entschädigungswesen mit ausgeklügeltem Zulagensystem Rechnung getragen. In der Diplomatenzulage ist überdies ein bestimmter Anteil für die Ehefrau bestimmt.

Eine Attachéverwendung ist für das Ehepaar auch die oft einmalige Chance, über längere Zeit zusammen einer faszinierenden Aufgabe nachzugehen. – Diese Bereicherung ist gleichzeitig ein Privileg; sie hat somit einen ganz besonderen unbezahlbaren Wert.»

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2996
1 Einleitung	3001
1.1 Ausgangslage	3001
1.2 Auftrag und Ziele der Inspektion	3002
1.3 Grenzen	3003
1.4 Vorgehen und Organisation der Arbeiten	3004
2 Diplomatisches und konsularisches Personal	3007
2.1 Allgemeines	3007
2.2 Auswahl und Rekrutierung	3008
2.3 Karrieresystem	3012
2.4 Beförderungen	3019
2.5 Personaleinsatz und Versetzungsdisziplin	3023
2.6 Chancengleichheit in den Karrierediensten	3027
2.7 Lebensbedingungen im Ausland	3030
2.8 Begleitpersonen	3033
2.8.1 Die Kinder	3033
2.8.2 Ehegatten und Lebenspartner	3034
2.9 Unterkunft der Bediensteten des EDA im Ausland	3037
2.10 Organisation des Personalwesens	3037
2.11 Weitere Feststellungen	3038
2.11.1 Situation des lokalen Personals	3038
2.11.2 Verleihung diplomatischer Titel	3041
2.11.3 Diplomatische und konsularische Bedienstete: Image und Kultur	3044
3 Der Aussendienst des EDA	3046
3.1 Allgemeines	3046
3.2 Aufgaben der Auslandvertretungen der Schweiz	3047
3.2.1 Allgemeines	3047
3.2.2 Konsularische Aufgaben	3048
3.2.3 Diplomatische Aufgaben	3052
3.2.4 Exkurs: Niedergang oder Aufschwung der konsularischen Funktion?	3055
3.3 Diplomatisches und konsularisches Netz	3057
3.4 Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Diensten der Bundesverwaltung im Ausland	3063
3.5 Rolle des Diplomatischen Inspektorates	3069
4 Schlussfolgerungen	3071
5 Empfehlungen und weiteres Vorgehen	3074
Abkürzungsverzeichnis	3081
Anhänge	3084

Bericht

der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 22. August 2002 über die Personalpolitik in den Karrierediensten und die Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

Antwort des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 9. Dezember 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Bericht Ihrer Kommission vom 22. August 2002 über die Personalpolitik in den Karrierediensten und die Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) konnten Ihre umfangreichen Arbeiten im Zusammenhang mit der Inspektion des EDA nach mehr als zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen werden. Der Bundesrat dankt Ihnen für die vertiefte Analyse und Ihr Engagement zugunsten der schweizerischen Diplomatie und der im In- und Ausland eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes.

Mit zahlreichen Befragungen von Personen innerhalb und ausserhalb des EDA und von Fachleuten aus der Privatwirtschaft, aber auch mit Besuchen von verschiedenen Auslandsvertretungen vor Ort, wo Sie Einblick in die konkreten Lebensumstände der im Ausland eingesetzten Angestellten und ihrer Familien erhalten haben, konnten Sie sich ein abgerundetes Bild über den diplomatischen und konsularischen Arbeitsalltag verschaffen. Sie haben das Vertretungsnetz untersucht und Vergleiche mit dem Aussendienst anderer europäischer Länder angestellt. Der Bundesrat begrüsst dieses breit abgestützte Vorgehen, mit welchem die Kommission die beiden Kernaspekte eines jeden Aussennetzes, die Personalpolitik und die Organisation des Aussendienstes, untersucht hat.

Aus der Sicht des Bundesrates steht die Wirksamkeit des diplomatischen und konsularischen Apparates im Vordergrund. Der Bundesrat stellt mit Genugtuung fest, dass die Kommission seine Ansicht teilt, dass das diplomatische und konsularische Netz der Schweiz im Wesentlichen den Bedürfnissen unserer Aussenpolitik entspricht und dass ein dichtes Netz bilateraler Vertretungen für die Schweiz notwendig ist. Der Personaleinsatz für ein solches Vertretungsnetz kann – wie auch die Beispiele zahlreicher anderer Länder zeigen – nur mit einem flexiblen Karrieresystem funktionieren. Die Kommission spricht sich denn auch für die Beibehaltung dieses Systems aus, was der Bundesrat begrüsst.

Sowohl die Personalpolitik wie auch die Organisation des Vertretungsnetzes sind einem laufenden Anpassungsprozess unterworfen. Das EDA überprüft das Vertretungsnetz ständig unter dem Gesichtspunkt eines optimalen Mitteleinsatzes. Der Vorsteher des EDA hat vor der Sommerpause entschieden, Abklärungen für die Schliessung mehrerer Kleinvertretungen vornehmen zu lassen. Diese sind zur Zeit im Gange und das EDA wird dem Bundesrat zu gegebener Zeit entsprechende Anträge unterbreiten. Ferner wurden im EDA mit der Umsetzung der neuen Perso-

nalpolitik des Bundes wesentliche Anpassungen im Bereich der Karrieredienste vorgenommen. Mit der Inkraftsetzung der EDA-spezifischen Ausführungsbestimmungen zur Bundespersonalverordnung auf den 1. Oktober 2002 ist das EDA in zahlreichen Bereichen im Sinne der Empfehlungen der Kommission tätig geworden und es hat verschiedene Massnahmen bereits umgesetzt. Wie aber auch die Untersuchungen der Kommission gezeigt haben, ist die Komplexität der beiden im Bericht thematisierten Bereiche sehr hoch. Im Hinblick auf notwendige Reformen müssen verschiedenartige Aspekte berücksichtigt und auf ihre diversen systemischen Auswirkungen hin geprüft werden.

Die Kommission hat mit ihrem Bericht und den zahlreichen Empfehlungen wertvolle Wegweiser für die zukünftige Personalpolitik und die Ausgestaltung des Vertretungsnetzes gesetzt. Der Bundesrat begrüsst die Umsetzung der meisten Empfehlungen der Kommission und stellt fest, dass das EDA verschiedene diesbezügliche Massnahmen bereits getroffen hat. Zu einzelnen Empfehlungen hat der Bundesrat indessen gewisse Vorbehalte, welche einer vollständigen Umsetzung entgegenstehen.

Der umfangreiche Katalog mit Empfehlungen, welchen Sie dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet haben, richtet sich teilweise direkt an den Bundesrat, mehrheitlich aber an das EDA. Der Bundesrat nimmt nachfolgend Stellung zu den direkt an ihn gerichteten Empfehlungen. Betreffend die an das EDA gerichteten Empfehlungen (mit Ausnahme von Empfehlung 16, vgl. unten) verweist der Bundesrat auf die beiliegende ausführliche Stellungnahme des EDA, von der er Kenntnis genommen hat.

zu Empfehlung 11 Verbesserung der Stellung der Begleitpersonen

11.1 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die im Jahre 2001 zugunsten der Begleitpersonen getroffenen Massnahmen auf die Ehegatten und Lebenspartner des nicht versetzbaren Personals auszudehnen.

Der Bundesrat ist bereit, Empfehlung 11.1 im Rahmen der heutigen Personalkredite der Departemente umzusetzen:

Das von anderen Departementen ins Ausland detachierte Personal wird administrativ ins EDA eingegliedert, sofern sich der Arbeitsplatz in der Auslandvertretung befindet. Damit ist eine Gleichbehandlung der Angestellten der Bundesverwaltung in Bezug auf die mit einem Auslandeinsatz verbundenen Grundleistungen sichergestellt. Die entsendenden Ämter entscheiden heute selber über die Ausrichtung der den versetzbaren Angestellten vorbehaltenen Leistungen. Hier sind denn auch unterschiedliche Vorgehensweisen festzustellen.

Der Bundesrat geht mit der Geschäftsprüfungskommission einig, dass unter den heutigen Rahmenbedingungen eine Überprüfung des Leistungsumfangs für die verschiedenen Personalkategorien sowie Ehe- und Lebensgemeinschaften sinnvoll erscheint. Eine Ausdehnung des Begünstigtenkreises kann aber nur für Begleitpersonen von Personal in Frage kommen, welches von der Schweiz ins Ausland entsandt wird, nicht aber für Personal, das im Ausland nach lokalem Recht angestellt ist. Zudem ist bei den in Frage kommenden Massnahmen zu differenzieren zwischen solchen, welche die Nachteile der über eine längere Zeitperiode geltenden Verset-

zungspflicht mindestens teilweise ausgleichen (z. B. Begleitpersonenzuschlag der Mobilitätsentschädigung), und jenen Massnahmen, welche die Nachteile des einzelnen Auslandseinsatzes mildern sollen (z. B. Beteiligung an den Kosten der beruflichen Vorsorge der Begleitperson).

Es sind namentlich die letzteren Massnahmen, die ausgedehnt werden sollen. Die Finanzierung muss dabei durch die betroffenen Departemente im Rahmen der bestehenden Personalkredite erfolgen. Der Bundesrat beauftragt das EDA, mit den übrigen Departementen die nötigen Abklärungen zu treffen und ihm bis Mitte 2003 Antrag zu stellen.

11.2 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, mit einzelnen Ländern Verhandlungen zu eröffnen, um den Ehegatten und Lebenspartnern des im Ausland arbeitenden Personals Arbeitsmöglichkeiten zu geben.

Empfehlung 11.2 ist auf dem Wege unilateraler Erklärungen umgesetzt:

Es ist grundsätzlich Sache des jeweiligen Residenzlandes, über die Erteilung von Arbeitsbewilligungen für Begleitpersonen unseres Personals im Ausland zu entscheiden. Einige Länder sind aber bereit, solche Arbeitsbewilligungen zu erteilen, wenn die Schweiz Gegenrecht gewährt. Der Bundesrat hat 1995 mit einer Änderung der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) Ehepartnern und im gemeinsamen Haushalt in der Schweiz lebenden Kindern unter 21 Jahren von Mitgliedern diplomatischer Missionen, konsularischer Vertretungen und von internationalen Beamten in der Schweiz, denen eine EDA-Legitimationskarte ausgestellt worden ist, einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt (Bewilligung Ci). Diese Regelung findet auch Anwendung auf Angehörige ausländischer Diplomaten und internationaler Beamten aus der EU bzw. dem EFTA-Raum.

Mit der obgenannten Verwaltungsänderung wurden Demarchen der Schweizer Botschaften im Ausland zugunsten des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Ehepartner und Kinder des im Ausland eingesetzten Personals wesentlich erleichtert. Ziel der Schweiz ist es, die anderen Staaten dazu zu bewegen, ihr die gleiche Behandlung mittels einseitiger Gegenrechtserklärung zuzugestehen.

Sind Drittstaaten nicht bereit, sich grundsätzlich zur Gewährung des Gegenrechts zu verpflichten, so versuchen die schweizerischen Vertretungen im Einzelfall Lösungen zu erwirken. Einzelfalllösungen sind insbesondere bei nicht verheirateten Lebenspartnern in vielen Fällen die einzige Möglichkeit, eine Arbeitsbewilligung zu erhalten.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass an der bisherigen Praxis der unilateralen Erklärungen mit Gewährung des Gegenrechts festgehalten werden soll. Diese hat sich in vielen Fällen als erfolgreich erwiesen. Der Bundesrat gibt ferner zu bedenken, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für sich alleine noch keine geeigneten Arbeitsplätze zu garantieren vermag. Die Situation auf dem lokalen Arbeitsmarkt bzw. die Verfügbarkeit geeigneter Stellen und sprachliche Hindernisse bieten in der Praxis meist grössere Probleme als der Erhalt einer Arbeitsbewilligung vom jeweiligen Gastland.

11.3 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, den Aufbau einer interdepartementalen Ansprechstelle für die Begleitpersonen zu prüfen, und zwar mit dem Auftrag, diese bei der Versetzung ins Ausland und bei der Rückkehr in die Schweiz zu beraten und zu unterstützen.

Der Bundesrat ist bereit, Empfehlung 11.3 umzusetzen:

Der Bundesrat unterstützt das Anliegen der Kommission, eine interdepartementale Anlaufstelle für Begleitpersonen einzurichten. Er beauftragt das EDA, bis Mitte 2003 eine solche Stelle mit einem Beschäftigungsgrad von 50 % im Rahmen des bestehenden Personalkredites des EDA zu schaffen.

zu Empfehlung 15 Restriktive Praxis bei der Verleihung diplomatischer Titel

Die Kommission ersucht den Bundesrat, bei der Verleihung diplomatischer Titel eine restriktivere Praxis einzuführen und sie den Missionschefs im Ausland vorzubehalten. Er schafft insbesondere die *ad personam* verliehenen Titel und alle diplomatischen Titel für Bedienstete ab, die Leitungs- oder Vollzugsfunktionen in der Schweiz haben.

Der Bundesrat ist bereit, Empfehlung 15 zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen:

Die Kommission schlägt eine restriktivere Praxis bei der Verleihung von diplomatischen Titeln vor, insbesondere betreffend Funktionen in Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung in der Schweiz. Diplomatische Titel, insbesondere Botschafter- und Ministertitel, sind heute im EDA, EVD, VBS, EFD und UVEK in Gebrauch. Der Bundesrat ist bereit, seine bisherige Praxis zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.

Der Bundesrat beauftragt das EDA, ihm bis Mitte 2003 einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.

zu Empfehlung 16 Abbau der konsularischen Dienstleistungen im Ausland

Die Kommission empfiehlt dem EDA, alle heute von den schweizerischen Vertretungen angebotenen Dienstleistungen zu überprüfen und eine Verzichtsplangung zu erstellen. Das EDA hat dem Bundesrat und der Bundesversammlung innerhalb von zwei Jahren die erforderlichen Gesetzes- und Reglementsänderungen zu unterbreiten.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass ein grundsätzlicher Abbau der konsularischen Dienstleistungen den Bedürfnissen der Mitbürgerinnen und Mitbürger im Ausland widerspricht und deshalb zu vermeiden ist:

Der Bundesrat stellt mit Genugtuung fest, dass die Kommission den vom EDA getroffenen Massnahmen zwecks Steigerung der Effizienz im Bereich der konsulari-

schen Dienstleistungen Anerkennung zollt. Auch teilt er deren Ansicht, dass die Rationalisierungsmöglichkeiten praktisch ausgeschöpft sind. Allfällige zusätzliche Produktivitätsgewinne sollten aber nicht zulasten der Substanz der traditionellen konsularischen Tätigkeit gehen.

Die schweizerischen Auslandvertretungen nehmen im konsularischen Bereich zwei wichtige Funktionen wahr: die Betreuung der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland sowie den Vollzug von Aufgaben im Migrationsbereich als Element zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Zu vielen dieser Aufgaben ist das EDA durch ausdrückliche Verfassungs- und Gesetzaufträge – teilweise im Auftrag anderer Departemente – verpflichtet.

Neben diesen gesetzlich verankerten Verpflichtungen ist der Bedarf der Bevölkerung und der Auslandschweizerinnen und -schweizer an konsularischen Dienstleistungen stark gestiegen. Die konsularischen Geschäftsfälle haben quantitativ zugenommen und verzeichnen durch die wachsende Komplexität und Betreuungsintensität der Fälle auch ein ausgeprägtes qualitatives Wachstum. Dies gilt sowohl für die Betreuung der permanent im Ausland ansässigen Mitbürgerinnen und Mitbürger wie auch für die Massnahmen des konsularischen Schutzes zugunsten jener Schweizerinnen und Schweizer, die sich nur temporär ausserhalb der Landesgrenzen aufhalten. Das mit diesen Aufgaben verbundene Arbeitsvolumen ist fremdbestimmt und dürfte auch in Zukunft kontinuierlich zunehmen. So führt z.B. auch der europäische Integrationsprozess zu Mehrarbeiten des EDA im Bereich der Immatrikulation. Gegen allfällige Abbaupläne setzt sich die Auslandschweizerorganisation vehement zur Wehr. In seinem Bericht vom 9. August 2002 zuhanden des Auslandschweizerrates hielt ihr Präsident (aNR Georg Stucky) fest: «Wenn wir von den Aufgaben des EDA sprechen, muss etwas unmissverständlich festgehalten werden: Woran nicht gerührt werden darf, ist die obligatorische Immatrikulation. Diese bildet das Fundament der Auslandschweizerpolitik schlechthin. Andere Länder beneiden uns um dieses Institut.»

Der Handlungsspielraum für einen Abbau von konsularischen Dienstleistungen dürfte sich deshalb in engen Grenzen halten. Was die im Bericht anvisierte obligatorische Anmeldung anbelangt, ist der Bundesrat der Auffassung, dass diese von zentraler Bedeutung für praktisch alle Bereiche der Beziehungen unserer Auslandsbürgerinnen und -bürger zur Schweiz ist (Bürgerrecht, Zivilstandswesen, politische Rechte u. a.). Ein Abbau konsularischer Dienstleistungen würde deshalb die Bereitschaft des Parlaments voraussetzen, auf die Erfüllung gesetzlich verankerter Aufgaben der Auslandvertretungen zu verzichten.

Aus den dargelegten Gründen ist der Bundesrat dagegen, den Abbau der konsularischen Dienstleistungen prüfen zu lassen. Sollten die eidgenössischen Räte indessen beschliessen, dass auf die Erfüllung z. T. gesetzlich verankerter Aufgaben verzichtet wird, so ist es in ihrer Kompetenz, dem Bundesrat mit einer Motion einen entsprechenden Auftrag zu erteilen.

*zu Empfehlung 18**Konzentration der diplomatischen
und konsularischen Ressourcen in gewissen Staaten
und Regionen der Welt*

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, für jedes Land und jede Region die Schwerpunkte der ausserpolitischen Tätigkeit der Schweiz festzulegen und die Staaten und Regionen zu bezeichnen, auf welche die Schweiz ihre diplomatischen und konsularischen Ressourcen konzentrieren soll. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwiefern es zweckmässig ist, Botschaften und Karrierekonsulate mit weniger als zwei diplomatischen bzw. konsularischen Bediensteten aufrechtzuerhalten.

Der Bundesrat erachtet die Empfehlung 18 als weitgehend umgesetzt:

Der Bundesrat legt in seiner Aussenpolitik Ziele und Schwerpunkte fest und unterzieht diese im Rahmen der Jahres- und Legislaturzielsetzungen einer laufenden Überprüfung. Das EDA seinerseits erarbeitet mit den Aussenvertretungen jährliche Zielvereinbarungen, worin für jedes Land spezifische Schwerpunkte und Prioritäten festgelegt werden. Die verfügbaren Ressourcen werden unter Berücksichtigung dieser Prioritätensetzung und im Bestreben nach einem möglichst effizienten und rationalen Vertretungsnetz zugeteilt und ebenfalls laufend auf ihre Angemessenheit hin geprüft.

Eine regionale Konzentration der eingesetzten Mittel hat bereits stattgefunden. Die entsprechenden Massnahmen sind vom EDA jeweils mitgeteilt worden. Mit der Ausarbeitung regionaler ausserpolitischer Konzepte, die periodisch überarbeitet werden, macht das EDA weitere Schritte zur Berücksichtigung regionalpolitischer Schwerpunkte.

Insbesondere prüft das EDA regelmässig die Zweckmässigkeit der Weiterführung von Kleinvertretungen. Die Schliessung oder Umwandlung bestimmter Vertretungen mit einem minimalen diplomatischen Personalbestand ist Gegenstand eines im EDA hängigen Auftrages. Das EDA wird dem Bundesrat in Kürze die entsprechenden Anträge zur Diskussion unterbreiten.

Angesichts der regelmässig laufenden Überprüfungen erachtet der Bundesrat die Empfehlung 18 als bereits weitgehend umgesetzt. Er ist indessen bereit, einen zusätzlichen Prüfungsauftrag entgegenzunehmen, und beauftragt das EDA, im Zusammenhang mit der ständigen Überprüfung des Vertretungsnetzes bis Ende 2003 ein globales Konzept der regionalen ausserpolitischen Prioritäten- und Schwerpunktbildung auszuarbeiten. Das EDA nimmt dabei Rücksprache mit den weiteren interessierten Bundesstellen. Angesichts der bedeutenden und heiklen Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen einerseits und auf die Wahrung der politischen, wirtschaftlichen und Auslandschweizer-Interessen andererseits kann ein solches Konzept nur längerfristig umgesetzt werden.

*zu Empfehlung 21**Ausbau der Kompetenzen der Missionschefs
im Ausland*

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, den Missionschefs ein Weisungsrecht über alle Bundesbediensteten in den diplomatischen Vertretungen im Ausland zu geben, Mitarbeitende der DEZA eingeschlossen.

Der Bundesrat erachtet Empfehlung 21 als bereits umgesetzt:

Mit der Ernennung eines Missionschefs oder einer Missionschefin trifft der Bundesrat nicht nur einen Einsatzentscheid, sondern stattet diese Person auch mit den entsprechenden Vollmachten und Kompetenzen aus, ihn im jeweiligen Residenzland zu vertreten. Unter anderem aus diesem Grund werden Missionschefs und -chefinnen als «ausserordentliche und bevollmächtigte» Botschafter designiert.

Missionschefs und Missionschefinnen sind die einzigen Personen, welche zu dieser bevollmächtigten Vertretung des Bundesrats legitimiert sind. Im Rahmen der Koordinationsfunktion des EDA sind alle übrigen im Ausland eingesetzten Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung – unabhängig von ihrer Funktion – dem jeweiligen Missionschef oder der jeweiligen Missionschefin unterstellt und unterstehen seiner oder ihrer Weisungsgewalt. Die Vertretungsvollmacht und die Weisungsbefugnis des Missionschefs oder der Missionschefin werden vom EDA auch in verschiedenen Vereinbarungen über den Einsatz von Personal EDA-externer Organisationen bei schweizerischen Vertretungen im Ausland explizit festgehalten. Das EDA hat solche Vereinbarungen z. B. mit der Pro Helvetia und der OSEC abgeschlossen.

Das Weisungsrecht des Missionschefs oder der Missionschefin gilt auch insbesondere gegenüber Mitarbeitenden der DEZA. Bereits 1986 wurde in der Weisung des EDA über «Aufgaben und Zusammenwirken von Missionschef und Koordinator auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe» ausdrücklich festgehalten: «Der Missionschef (Botschafter oder Geschäftsträger) ist der offizielle Vertreter des Schweizerischen Bundesrates in den Ländern, in denen er akkreditiert ist. Er steht dort der diplomatischen Mission, den konsularischen Posten und den Koordinationsbüros für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vor und trägt die politische Gesamtverantwortung für deren Tätigkeit.» Mit dieser klaren Kompetenzregelung erübrigt sich ein weiterer Handlungsbedarf für den Bundesrat.

9. Dezember 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Beilage

**Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes für auswärtige
Angelegenheiten vom 26. November 2002¹**

¹ Die Stellungnahme wird nicht im BBl publiziert, Auszüge können an folgender Adresse bezogen werden: EDA Direktion für Ressourcen und Aussennetz, Freiburgstrasse 130, 3003 Bern.