



Einleitung	7
1. Bildung einer Arbeitsgruppe	7
2. Das Mandat	8
3. Die Arbeitsmethode	10
4. Der Charakter des Ber	12
1. Kapitel: Aussenpolitik	13
1.1 Verfassungsauf	14
1.2 Die schweizeris	15
1.2.1 Dauer und Wan	17
1.2.2 Auswirkungen	17
1.3 Konstanten der	18
1.4 Perspektiven de	20
1.5 Zusammenfass	20
2. Kapitel: Der Apparat	22
2.1 Die Aufgaben	23
2.1.1 Besonderheiten	22
2.1.2 Folgen	23
2.1.3 Das Pflichtenheft in Wirklichkeit	24
2.1.31 Die geographische Optik: Schwerpunkte in der Universalität	24
2.1.32 Die sachliche	25
2.1.33 Die Optik einer	26
2.1.4 Anpassung an	27
der Arbeitsgrup	27
2.1.41 Rationalisierung im Kanzleidienst	28
2.1.42 Leistungsabbau	31
2.1.43 Leistungsverteuerung	33
2.2 Die Organisation	34
2.2.1 Die Zentrale; vorläufig ausgeklammert	34
2.2.2 Das Vertretungsnetz	35
2.2.21 Die diplomatischen Vertretungen	35
2.2.22 Die konsularischen Vertretungen	37
2.2.23 Möglichkeiten und Grenzen der Restrukturierung	39
2.2.3 Die Personalbedürfnisse	40
2.2.31 Unechte und echte Reserven	40
2.2.32 Die Plafonierung und ihre Folgen	42

Ein Aussenministerium befragt sich selbst

Bericht einer Arbeitsgruppe an den
Vorsteher des Eidgenössischen Politischen
Departements

Bern, im März 1975

Inhaltsverzeichnis	
Einleitung	7
1. Bildung einer Arbeitsgruppe	7
2. Das Mandat	8
3. Die Arbeitsmethode	10
4. Der Charakter des Berichts	12
1. Kapitel: Aussenpolitik als Auftrag	13
1.1 Verfassungsauftrag	13
1.2 Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Rückblick	14
1.2.1 Dauer und Wandel	14
1.2.2 Auswirkungen auf das Politische Departement	17
1.3 Konstanten der jüngsten Vergangenheit	18
1.4 Perspektiven der nächsten Jahre	20
1.5 Zusammenfassung	20
2. Kapitel: Der Apparat: Aufgaben, Organisation und Mittel	22
2.1 Die Aufgaben	22
2.1.1 Besonderheiten des Auftrags	22
2.1.2 Folgen	23
2.1.3 Das Pflichtenheft in Wirklichkeit	24
2.1.31 Die geographische Optik: Schwerpunkte in der Universalität	24
2.1.32 Die sachliche Optik: Verpflichtung zur Ausgewogenheit	25
2.1.33 Die Optik eines neutralen und hochentwickelten Staates	26
2.1.4 Anpassung an personelle und finanzielle Engpässe – Empfehlungen der Arbeitsgruppe	27
2.1.41 Rationalisierung im Kanzleidienst	28
2.1.42 Leistungsabbau	31
2.1.43 Leistungsverteuerung	33
2.2 Die Organisation	34
2.2.1 Die Zentrale; vorläufig ausgeklammert	34
2.2.2 Das Vertretungsnetz	35
2.2.21 Die diplomatischen Vertretungen	35
2.2.22 Die konsularischen Vertretungen	37
2.2.23 Möglichkeiten und Grenzen der Restrukturierung	39
2.2.3 Die Personalbedürfnisse	40
2.2.31 Unehnte und echte Reserven	40
2.2.32 Die Plafonierung und ihre Folgen	42

2.2.33	Mindestbedürfnisse der nächsten Jahre	43
2.2.4	Bundesbauten und Unterbringung der Vertretungen im Ausland	45
2.3	Die Arbeitsmittel	46
2.3.1	Der Dialog zwischen Zentrale und Aussendienst	46
2.3.11	Der politische Dialog	47
2.3.12	Der Dialog in den übrigen Bereichen	49
2.3.2	Die Öffentlichkeitsarbeit	50
2.3.3	Das Verbindungsnetz	50
2.3.4	Dienstreisen	51
2.3.5	Repräsentation als Mittel zum Zweck im Aussendienst	53
2.3.51	Das Konzept des Politischen Departements im Prüfstand	54
2.3.52	Mittelzuteilung, Verwendung und Abrechnungspflicht	56
2.3.53	Rückläufige Belastung des Budgets	57
2.3.54	Die zeitliche Beanspruchung	59
3. Kapitel: Die Menschen im Dienste des Politischen Departements		61
3.1	Vom Sinn des Staatsdienstes	61
3.2	Verzicht und Privileg als Konsequenz der Mobilität	62
3.3	Personalstruktur – unausgeglichener Altersaufbau	65
3.4	Personalpolitik – Leistungsprinzip auf demokratischer Grundlage	67
3.4.1	Erfahrungen mit den Zulassungsprüfungen	67
3.4.2	Das Versetzungsprinzip als Grundlage der Organisation	68
3.4.21	Die Gründe für einen bestimmten Rhythmus	68
3.4.22	Folgen eines Versetzungsstopps	71
3.4.23	Dienstliche und persönliche Bedürfnisse	72
3.5	Die Stellung der Frau	73
3.5.1	Als Beamtin	73
3.5.2	Als Ehefrau	75
3.6	Politische Rechte	76
3.7	Erwerbstätigkeit im Aussendienst	76
3.8	Vorzeitige Pensionierung	77
Fazit: Beweglichkeit anstelle von Visionen		80
Anhang Beilagen		81

Geleitwort

Es ist kein alltägliches Ereignis, dass ein Departement sich selbst unter die Lupe nimmt. Die Pflichten des Tages nehmen gewöhnlich alle Kräfte in Anspruch. Und doch ist es unerlässlich, von Zeit zu Zeit Abstand von sich selbst zu nehmen und seinen Standort zu überdenken.

Hinzu tritt der günstige Augenblick, günstig nicht etwa, weil sorglose Zeiten wohlwollende Selbstdarstellung erlauben. Im Gegenteil: Die Bundesfinanzen durchschreiten auf Jahre hinaus einen Engpass; das Parlament hat die Vermehrung des Personals der öffentlichen Dienste scharfer Beschränkung unterworfen; und schliesslich wird das Genügen der institutionellen Strukturen unseres Staates bezweifelt.

Von diesem Hintergrund bezieht der vorliegende Bericht einer departementalen Arbeitsgruppe seine Aktualität. Dass er ohne äusseren Druck zustande kam und keinen anderen Auftraggeber kennt als das Departement selbst, sichert ihm die Vorzüge dessen, was "sine ira et studio" geschieht.

Reformkommissionen für Aussenministerien hat es in den letzten Jahren in verschiedenen europäischen Ländern gegeben. Das ist wohl kein Zufall. Die besondere Gesetzmässigkeit der Weltpolitik, die darin besteht, dass man ihr an vielen Stellen des Globus den Puls fühlen muss, weil sie schwer vorausszusehen und noch schwerer zu verändern ist, beeinflusst überall auch den Aufbau der zu ihrer Wahrnehmung berufenen Behörde. Deshalb das weitverzweigte diplomatische Vertretungsnetz und die kaum je ganz konsequente Organisation an der Zentrale, die immer ein wenig nachvollzieht, was die Weltpolitik an Fakten gesetzt hat. Das reizt die Reformer und erklärt gleichzeitig das Beharrungsvermögen des Objekts.

Das ist auch gut so. Das Politische Departement mit über 1700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann seine Organisation weder dem Zufall noch "dem Zahn der Zeit" überlassen. Ebensovienig lässt es sich in ein Schema pressen, das ohne Bezug ist zu seiner eigentlichen Aufgabe, die darin besteht, die aussenpolitischen Belange unseres Landes bestmöglich wahrzunehmen.

So setzt jede Untersuchung, die ein Aussenministerium zum Gegenstand hat, in erster Linie Augenmass voraus. In diesem Sinne lade ich jeden Leser ein, vom Bericht der "Arbeitsgruppe Florian" Kenntnis zu nehmen.

Pierre Graber
Bundespräsident

Einleitung

1. Bildung einer Arbeitsgruppe

Im Januar 1974 liess der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements, Bundesrat Graber, durch seinen Verwaltungsdirektor eine Arbeitsgruppe bilden. Ihr allgemeiner Auftrag lautete:

Aufgaben und Arbeitsweise des Politischen Departements zu überprüfen und Empfehlungen zu erarbeiten mit dem Ziel, die vorhandenen Mittel im Interesse der schweizerischen Aussenpolitik bestmöglich einzusetzen.

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich am 27. Februar 1974 in folgender Zusammensetzung:

Botschafter Dr. Antonino <i>Janner</i>	Verwaltungsdirektor, Präsident der Arbeitsgruppe
Botschafter Dr. Michael <i>Gelzer</i>	Chef der Politischen Abteilung II
Botschafter François <i>de Ziegler</i>	Chef des Politischen Sekretariats
Botschafter Charles-Albert <i>Wetterwald</i>	Chef des Protokolls
Minister Maurice <i>Jaccard</i>	Chef des Dienstes für Auslandschweizerangelegenheiten in der Politischen Direktion
Minister Dr. Emilio <i>Moser</i>	Vizedirektor der Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements
Dr. Fritz <i>Bohnert</i>	Chef der Sektion Verkehr in der Direktion für Völkerrecht und Präsident des Personalausschusses
Jean <i>Bourgeois</i>	Chef der Personalsektion in der Verwaltungsdirektion
Edouard <i>Brunner</i>	Stellvertreter des Chefs der Politischen Abteilung I
Dr. Dieter <i>Chenaux-Repond</i>	Botschaftsrat bei der Schweizerischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland
Dr. Beat <i>Dumont</i>	Stellvertretender Direktor der Direktion für Völkerrecht
Charles <i>Glauser</i>	Konsularischer Mitarbeiter in der Verwaltungsdirektion

Erik Lang	Chef der Sektion Allgemeine Angelegenheiten und Personalausbildung in der Verwaltungsdirektion
Dr. Ludwig Meier	Stellvertretender Direktor der Verwaltungsdirektion
Eugène-Louis Pahux	Chef des Inspektorats und der Buchhaltungssektion in der Verwaltungsdirektion
François Pictet	Stellvertretender Direktor der Direktion für Internationale Organisationen
Dr. Thomas Raeber	Stellvertreter des Delegierten für Technische Zusammenarbeit
Walter Sollberger	Chef der Sektion für Konsularische Angelegenheiten in der Verwaltungsdirektion
Raymond Tellenbach	Chef der Sektion Bezüge in der Verwaltungsdirektion
Hannes Vogt	Konsularischer Mitarbeiter in der Politischen Abteilung II und Präsident der Sektion Politisches im Personalverband der Allgemeinen Bundesverwaltung (PVB)
Bernard Freymond	Diplomatischer Mitarbeiter in der Verwaltungsdirektion, Sekretär und Berichterstatter der Arbeitsgruppe

2. Das Mandat

Im Rahmen des ihr erteilten allgemeinen Auftrages hatte die Arbeitsgruppe zunächst ihr Mandat fester einzugrenzen. Dabei ging sie von folgenden Voraussetzungen aus:

- a) Der Aufgabenbereich des Politischen Departements ist in den letzten Jahren unaufhörlich gewachsen. Es besteht Grund zur Annahme, dass die Zukunft zusätzlich Pflichten bereit hält. Dafür spricht die immer bedeutendere Rolle des Staates als Mitgestalter einer Vielzahl von Lebensbereichen, was sich auf der Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen durch ein immer dichteres Netz internationaler Verpflichtungen äussert. Dafür spricht aber auch der auf den meisten Staaten lastende faktische Zwang, in einer Epoche stärkster gegenseitiger Abhängigkeit ihre Konzeption und ihre politischen Schritte aufeinander abzustimmen.

- b) Der zunehmenden Aufgabenlast steht zumindest kurz- und mittelfristig keine adäquate Personalvermehrung gegenüber. Die parlamentarischen Plafonierungsbeschlüsse von 1974 haben gerade in dieser Hinsicht jeden Zweifel beseitigt.
- c) Da die Bundesfinanzen während einer Reihe von Jahren stark angespannt bleiben, entsteht eine Scherenbewegung auch zwischen den Aufgaben und den zu ihrer Bewältigung bereitgestellten Mitteln.

So verlockend es wäre, Gedanken anzustellen über das "ideale Aussenministerium", so verweisen die drei eben skizzierten Voraussetzungen doch auf den Boden der Wirklichkeit. Ein praxisorientiertes Mandat muss sich auch zeitlich auf Ueberschaubares beschränken. Die Arbeitsgruppe hat ihren Ueberlegungen daher eine Zeitspanne von höchstens zehn Jahren zugrunde gelegt.

Die Arbeitsgruppe hatte also zu prüfen,

wie eine eher noch wachsende, ihrer Zusammensetzung nach aber teilweise unvorhersehbare Aufgabenlast mit einem nahezu stagnierenden Personalbestand und bei relativer Mittelverknappung optimal wahrgenommen werden kann.

Aus dieser Aufgabenstellung ergab sich zwangsläufig eine Konzentration der Aufmerksamkeit auf folgende Fragenbereiche:

- Wo, wie und wann lässt sich eine Einschränkung bisher wahrgenommener Tätigkeiten verantworten?
- Welches sind die Voraussetzungen für eine minimale personelle Flexibilität, ohne die neue Aufgaben kurzfristig nicht wahrgenommen werden können?
- Welche verwaltungsrechtlichen und organisatorischen Massnahmen empfehlen sich im Interesse eines bestmöglichen Informationsflusses und Arbeitsablaufs?

Es leuchtet ein, dass angesichts der geschilderten Umstände selbst eine Schwerpunktbildung bei der Problembewältigung zu Interessenkonflikten führen muss, die häufig über das Departement hinausgreifen. Die Arbeitsgruppe glaubte, dieser Gefahr nicht ohne Humor begegnen zu dürfen und hat sich schon an ihrer ersten Sitzung den Namen jenes Heiligen verliehen, an den man sich bei drohender Gefahr mit der Bitte wendet, wenn nicht andere, so doch den Bittsteller zu verschonen. Und je ernsthafter sie sich in ihre Aufgaben vertiefte, desto angemessener erschien ihr die Bezeichnung "Arbeitsgruppe Florian".

3. Die Arbeitsmethode

Auch nach seiner Eingrenzung blieb das Mandat der Arbeitsgruppe so weitläufig, dass sich eine sektorielle Gliederung und eine entsprechende Bildung von Kommissionen aufdrängte. Dabei wurde auf die oben erwähnte Schwerpunktbildung Bezug genommen. An ihrer konstituierenden Sitzung bildete die Arbeitsgruppe fünf Kommissionen, bestehend aus je fünf bis acht Mitgliedern, und wies ihnen die folgenden Arbeitsgebiete zu:

- | | |
|-----------------|---|
| Kommission I: | Diplomatische Vertretungen
Präsident: Botschafter Gelzer |
| Kommission II: | Konsularische Vertretungen
Präsident: Minister Jaccard |
| Kommission III: | Dialog
Präsident: Botschaftsrat Chenaux-Repond |
| Kommission IV: | Personal
Präsident: Sektionschef Bourgeois |
| Kommission V: | Repräsentation
Präsident: Sektionschef Tellenbach |

Später erwies sich die Bildung einer weiteren Kommission als ratsam, die sich mit der Frage einer Reorganisation der zentralen Dienste auseinanderzusetzen hatte. Diese ad hoc - Kommission (Kommission VI), zu der von ausserhalb der Arbeitsgruppe Vertreter aller Direktionen des Departements stiessen, wurde vom Präsidenten der Arbeitsgruppe, Botschafter Janner, geleitet.

Die einzelnen Kommissionen begannen ihre Arbeiten im März 1974 anhand von Themenkatalogen, die sie selbst zusammengestellt hatten und die sie fortlaufend erweiterten.

So entstand ein Mosaik, dessen Bild mit jedem hinzugefügten Stein allmählich deutlichere Gestalt annahm, ohne dass es freilich je vollendet worden wäre. Dazu fehlte einmal die Zeit: Die Arbeitsgruppe hatte sich von Anfang an das feste Ziel gesetzt, ihre Aktivität innerhalb eines Jahres abzuschliessen, nicht zuletzt deshalb, weil sämtliche Mitglieder neben ihrer Mitwirkung in der Arbeitsgruppe ihre angestammten Pflichten weiter wahrzunehmen hatten.

Die Unvollständigkeit der Untersuchung liegt aber auch in der Beschränkung der Mittel begründet. Die Arbeitsgruppe verzichtete aus finanziellen Rücksichten auf die Besichtigung von Botschaften und Konsulaten; aus denselben Gründen begrenzte sie die Vertretung des Aussendienstes auf einen einzigen, in einem Nachbarland eingesetzten Beamten. Demgegenüber hat beispielsweise die "Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes" in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf

ihren 1971 abgelieferten Bericht nahezu 30 diplomatische Vertretungen in allen fünf Kontinenten besucht.

Dieser Selbstbescheidung steht die Tatsache gegenüber, dass fast alle Mitglieder der Arbeitsgruppe schon auf einem oder mehreren Aussenposten Dienst geleistet haben und ihre Erfahrungen einbrachten. Vor allem aber haben sowohl das Plenum als auch die einzelnen Kommissionen, sei es durch spezifische Erhebungen, sei es in Form allgemeiner Anregungen, den Auslandsvertretungen die Möglichkeit gewährt, am Meinungsbildungsprozess teilzunehmen. Das Ergebnis übertraf optimistische Erwartungen: Unsere Botschaften, Delegationen und Konsulate haben sich in weit über hundert Stellungnahmen zu einer Vielzahl von Aspekten der Arbeit unseres Departements vernehmen lassen und damit einen bis anhin in diesem Ausmass unbekanntem Dialog genährt. Dafür sei ihnen an dieser Stelle gedankt. Die Arbeitsgruppe hat sämtliche Stellungnahmen themenweise gesammelt und ausgewertet. Sie stehen dem Departement zusammen mit zahlreichen von der Arbeitsgruppe verwendeten Unterlagen als Arbeitsinstrument weiterhin zur Verfügung.

Zur Vertiefung der in erheblichem Masse von unseren Aussenvertretungen gelieferten Informationen über organisatorische Aspekte anderer Aussenministerien führte der Präsident der Arbeitsgruppe im Herbst 1974 Gespräche mit hohen Beamten der Aussenministerien Finnlands, Schwedens und Oesterreichs. Die Ergebnisse dieses Informationsaustausches kamen der Arbeitsgruppe zugute.

Die einzelnen Kommissionen sind zwischen März 1974 und Februar 1975 in durchschnittlich dreiwöchigen Abständen gesamthaft 68 Mal zusammengetreten. Die Koordination ihrer Arbeiten wurde dadurch erleichtert, dass die Mehrzahl der Mitglieder der Arbeitsgruppe mehreren Kommissionen zugleich angehörte. In Zwischenberichten wurde das Plenum orientiert, das dazu in insgesamt 18 Sitzungen Stellung nahm und die von den Kommissionen formulierten Vorschläge billigte, ergänzte, verwarf oder zur nochmaligen Prüfung im Lichte neuer Gesichtspunkte zurückwies.

Die Arbeitsgruppe war darauf bedacht, auf die Ueberlegungen anderer Gremien, die sich ähnlichen Untersuchungsgegenständen widmeten, Rücksicht zu nehmen. Dabei erwies es sich als glücklicher Umstand, dass zur Tätigkeit der am 13. März 1972 vom Bundesrat eingesetzten "Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland" eine zeitlang Parallelität vorlag und dass in der Person von Minister Jacard, der sowohl in der Arbeitsgruppe mitwirkte als auch der Koordinationskommission angehört, ein verbindendes Element zur Verfügung stand.

Anfang 1975 lagen die Schlussberichte der einzelnen Kommissionen vor. Der auf ihrer Grundlage verfasste und hauptsächlich von Herrn Chenaux-Repond redigierte Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurde von dieser am 24./25. März 1975 genehmigt.

4. Der Charakter des Berichts

Dem Bericht der Arbeitsgruppe "Florian" liegen zwar bestimmte realistische Annahmen hinsichtlich der in den nächsten drei bis acht Jahren verfügbaren, knappen personellen und materiellen Mittel zugrunde. Dennoch wollte die Arbeitsgruppe keinen eigentlichen "Sparbericht" verfassen. Im wohlverstandenen Interesse unseres Landes liegt nicht ein möglichst "billiges", sondern ein im Rahmen bestimmter Grenzen *möglichst leistungsfähiges Departement*. Der Bericht enthält daher neben Massnahmen, die das Departement auf Empfehlung der Arbeitsgruppe bereits getroffen hat oder zu treffen befugt ist, auch Empfehlungen zuhanden übergeordneter Behörden, Empfehlungen, die aus dem einen oder anderen Grund nicht kurzfristig realisierbar sein mögen, deren Verwirklichung oder Nichtverwirklichung aber die Leistungsfähigkeit des Departements tangiert. Dies sollte man stets bedenken.

Der "Florian"-Bericht will keine umfassende Selbstdarstellung des Politischen Departements sein. Seiner Zweckbestimmung gemäss konzentriert er sich auf Verbesserungswürdiges; daher ist er ein kritischer, vor allem ein selbstkritischer Bericht. Dass wir im Politischen Departement ein von der positiven Haltung seiner Beamten und Angestellten geprägtes, funktionsfähiges Aussenministerium in einem funktionsfähigen Staat besitzen, ist ein Gegenstand täglicher Erfahrung, nicht der Beteuerung. Dasselbe gilt für das Vertrauen der Bürger in ihre Behörden. Indem die Arbeitsgruppe ihren Bericht einer breiteren Öffentlichkeit übergibt, hofft sie, dieses Vertrauen zu mehren. Das setzt eine offene Sprache voraus.

La Rochefoucauld sagte: "Peu de gens sont assez sages pour préférer le blâme qui leur est utile à la louange qui les trahit". Diese Einsicht war der Arbeitsgruppe Ansporn.

Der Präsident der
Arbeitsgruppe "Florian":

Antonino Janner

1. Kapitel: Aussenpolitik als Auftrag

1.1 Verfassungsauftrag

Im Vergleich zum Alter der Eidgenossenschaft ist die dem Bund übertragene alleinige Verantwortung für die Aussenpolitik nach geschichtlichen Massstäben noch jung. Erst die Schaffung des Bundesstaates im Jahre 1848 machte die Aussenpolitik zur Bundessache. Die gegenwärtige Bundesverfassung von 1874 bezeichnet die "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen" als einen Zweck des Bundes (Art. 2) und weist diesem allein das Recht zu, "Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge . . . einzugehen" (Art. 8). Der Primat in der Wahrnehmung dieser Bundesbefugnisse liegt beim Bundesrat: "Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" (Art. 102, Abs. 1, Ziff. 8 und 9).

Die Verteilung der "Geschäfte des Bundesrates" überlässt die Bundesverfassung, unter Vorbehalt der Zuteilung "bestimmter Geschäfte" durch die Bundesgesetzgebung, der Exekutive selbst (Art. 103). Massgebend ist zurzeit noch immer das "Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung" vom 26. März 1914, dessen Art. 29¹⁾ dem *Politischen Departement* folgende sieben Problemkreise zuweist:

- Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Schweiz und Ordnung ihrer völkerrechtlichen Beziehungen;
- Einrichtung schweizerischer diplomatischer und konsularischer Vertretungen im Ausland und Betreuung der Vertretungen des Auslandes in der Schweiz;
- Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten überhaupt, und entsprechende Unterrichtung des Bundesrates;
- Vorbereitung völkerrechtlicher Verträge und Vermittlung des amtlichen Verkehrs der Kantone mit dem Ausland;
- diplomatischer Schutz der Schweizerbürger und Wahrung schweizerischer Interessen gegenüber dem Ausland;
- Regelung der Fragen der Grenzen und des Nachbarrechts;
- Verkehr mit internationalen Aemtern und Organisationen, unter Mitwirkung der beteiligten Departemente in fachtechnischen Fragen.

1) BS I 268

Nach geltendem Recht wird die Regelung der Organisationsgewalt also sowohl vom Parlament als auch vom Bundesrat wahrgenommen. Der erwähnte Artikel 29 des Organisationsgesetzes von 1914 bindet den Bundesrat insofern, als er die darin dem Politischen Departement zugewiesenen Geschäfte weder einzeln noch global auf andere Departemente verteilen darf. Das neue Verwaltungsorganisationsgesetz, das die Ordnung aus dem Jahre 1914 ersetzen soll und wozu die Botschaft vom Bundesrat am 12. Februar 1975 verabschiedet worden ist, will die Bundesverwaltung nach neuzeitlichen mehr funktionellen Gesichtspunkten organisieren. ("Es soll rechtmässig, leistungsfähig und rationell verwaltet werden.") Artikel 62 des Gesetzesentwurfes stipuliert nur eine erste Stufe der Organisation und enthält im wesentlichen eine Aufzählung der Departemente und Aemter. Dabei soll das Eidgenössische Politische Departement in "Eidgenössisches Departement des Auswärtigen" umbenannt werden. Nach Art. 64 ordnet der Bundesrat die Zuweisung der Aemter an die Departemente, was Art. 103, Abs. 1 der Bundesverfassung wieder mehr Gewicht gibt.

Insgesamt verhält sich unsere Rechtsordnung bei der Normierung der Aussenpolitik mithin sparsam: Unsere Aussenpolitik ist den Maximen der Souveränität und der Neutralität verpflichtet. Sie ist Bundessache. Ihre Wahrnehmung liegt primär beim Bundesrat. Mit der laufenden Geschäftsführung ist das Politische Departement betraut. Ueber das Instrumentarium ist damit nichts gesagt.

1.2 Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Rückblick

1.2.1 Dauer und Wandel

Die schweizerische Aussenpolitik seit der Gründung des Bundesstaates ist von der einschlägigen Literatur eingehend dargestellt worden. Im Hinblick auf die dem Politischen Departement gestellten Aufgaben mögen die folgenden, summarischen Hinweise nützlich sein:

Schon die Verfassung von 1848 hatte die 1815 vom Wiener Kongress ausgesprochene völkerrechtliche Anerkennung der schweizerischen Neutralität in der Bundesverfassung als aussenpolitische Maxime verankert. Dabei ist es bis heute geblieben. Zeit und Umstände haben freilich unsere neutrale Aussenpolitik gewissen Wandlungen unterworfen. Dies gilt erstens für den Inhalt der Politik, zweitens für ihre Adressaten, ihre internationale Ausstrahlung, drittens schliesslich für ihren Stellenwert gegenüber der Landesverteidigung.

In der ersten Zeit nach der Bundesstaatsgründung war die schweizerische Aussenpolitik kühn, was erstaunen mag, weil die Anfangsphase der innenpolitischen Konsolidierung auf den ersten Blick vielleicht eher aussenpolitische Zurückhaltung empfohlen hätte. Indessen war der junge Bundesstaat von einem heute lange nicht

mehr im gleichen Masse vorhandenen nationalen Selbstbewusstsein erfüllt. Unsere Aussenpolitik war eben in den ersten Jahren nach der Gründung des Bundesstaates konfrontiert mit Fragen, die zu einem guten Teil eine territoriale Bedeutung hatten. Das äusserte sich im Neuenburger-Konflikt der Jahre 1856/57 in erfolgreicher Festigkeit gegenüber Preussen. Zu einer Selbstüberschätzung dagegen kam es bei der Bereinigung der Savoyerfrage 1860/1862, ein Ereignis, welches die schweizerische Aussenpolitik ihrer eigenen Grenzen bewusst werden liess. Bemerkenswert ist die durch eine Mischung bewaffneter Neutralität und recht massiver öffentlicher Parteinahme gekennzeichnete Haltung anlässlich der Einigungsbestrebung Italiens ab 1859.

In den folgenden Jahrzehnten, d.h. in der Zeit bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges fehlte es zwar nicht an Konfliktstoffen (etwa im Zusammenhang mit der Stellung der Ausländer in der Schweiz), doch handelte es sich um Probleme von verhältnismässig geringer Tragweite. Jene Jahrzehnte waren vielmehr gekennzeichnet durch eine gewisse Institutionalisierung unserer Beziehungen mit dem Ausland, teilweise auch mit überseeischen Gebieten. So kam es zum Abschluss zahlreicher Staatsverträge, die die verschiedensten Gegenstände betrafen, z.B. Staatsgrenze; Staatsangehörigkeit; Niederlassung und Handel; Konsularwesen; privat-, straf- und prozessrechtliche Fragen; Rechtshilfe und Gerichtsstand; Erledigung zwischenstaatlicher Streitigkeiten; Kriegerrecht; kirchliche Fragen; Gesundheitswesen; Gewässerregulierungen; Zollwesen; Eisenbahnverkehr; Schifffahrt; Post; Fürsorge. Zum Teil wurden diese Fragen in multilateralen Abkommen geregelt. Auf dem Gebiete des Schiedswesens kamen Schweizerbürger, die amtliche Funktionen innehatten (z.B. der Bundespräsident), verschiedentlich dazu, zwischenstaatliche Streitigkeiten durch Schiedsurteile zu regeln.

Zu einer ersten Belastungsprobe kam es für unser mehreren europäischen Kulturen verpflichtetes Land in der Zeit des Ersten Weltkrieges, der der Schweiz zahlreiche, schwierige Fragen aussenpolitischer Natur stellte. Die Neutralität blieb aber allen Fähnissen zum Trotz gewahrt, doch bereitete das Gefühl, bei europäischen Konflikten heterogenen Sympathien ausgeliefert zu sein, den Boden für den innenpolitisch hart umkämpften, vom Bundesrat mit Entschiedenheit betriebenen Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahre 1920.

Die damit eingeleitete Phase der sogenannten differentiellen Neutralität war nicht von langer Dauer, einesteils, weil der Weltkrieg und die Friedensverträge keine günstigen Voraussetzungen für ein fruchtbares Zusammenleben der Völker geschaffen hatten, anderenteils, weil der Faschismus in Italien, der Nationalsozialismus in Deutschland und der Kommunismus in der Sowjetunion mit den Grundsätzen des Völkerbundes überhaupt unvereinbar waren. Im Gewissenskonflikt zwischen Neutralität und Zugehörigkeit zum Völkerbund, wie er zuerst im italienisch-abessinischen Krieg, dann im Spanischen Bürgerkrieg zutage trat, alarmiert aber auch von der Herrschaft des Totalitären im nördlichen und südlichen Ausland,

entschloss sich der Bundesrat Anfang 1938, zur absoluten Neutralität zurückzukehren.

Die nationale Selbstbesinnung, welche diesem Schritt zugrunde lag, bewirkte, dass die Schweiz beim Ausbruch des Zweiten Weltkrieges innen- und aussenpolitisch gefestigter dastand als ein Vierteljahrhundert zuvor. Unmittelbar nach Kriegsende hatte die Neutralität bei den Siegermächten zunächst allerdings keine gute Presse – eine Frucht der unvermeidlichen, extremen Ideologisierung der Kriegszeit. Doch sollte es sich hierbei lediglich um eine Episode handeln.

Im Ganzen stellten sich der schweizerischen Aussenpolitik nach 1945 keine unüberwindlichen Hindernisse entgegen. Allerdings gründet sie sich weiterhin auf die aus den Erfahrungen der Zwanziger- und Dreissigerjahre gewonnene Selbstbescheidung, die sich in weitgehender Zurückhaltung gegenüber eigenem Mitwirken in den Vereinten Nationen und den europäischen Einigungsbestrebungen manifestiert, sobald dadurch Fragen der Souveränität und der Neutralität aufgeworfen werden. So erklärt sich, dass die Schweiz selbst dem Europarat erst 1963 als Vollmitglied beitrug.

Angesichts der Entwicklung der Weltlage scheinen sich Mitte der Siebzigerjahre der neutralen Aussenpolitik unseres Landes indessen mehr Türen zu öffnen als zu schliessen.

Während der Inhalt der schweizerischen Aussenpolitik Dauer im Wandel bewies, hat ihre Ausstrahlungskraft, ihr Betätigungsfeld eine weitgehende und grundsätzlich wohl irreversible Ausdehnung erfahren. Die Welt, namentlich für einen Kleinstaat wie die Schweiz, das war im 19. Jahrhundert Europa, und selbst hier blieb der Kreis der Hauptakteure beschränkt auf eine geringe Zahl bedeutender Mächte.

Der Erste Weltkrieg brach Europas Vorherrschaft. Die Völkerbundszeit und der mit ihr anhebende Zug zur multilateralen Diplomatie rückte die europäischen Staaten näher zueinander und etablierte auch unter den kleineren Mächten sowie im Verhältnis zwischen diesen und den – damaligen – Grossmächten ein dauerndes Gespräch.

Die Epoche zwischen den Weltkriegen brachte denn auch die schweizerische Neutralitätspolitik erstmals – sieht man von der kurzen Episode des amerikanischen Sezessionskrieges ab – in eine unmittelbare Beziehung zu aussereuropäischen Konflikten (Abessinienkonflikt). Dennoch blieb bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges Europa der hauptsächliche Bezugspunkt unserer diplomatischen Beziehungen.

Die Nachkriegszeit erlebte dann eine eigentliche Umwälzung: die politische Spaltung und die fühlbare Abwertung Europas im internationalen Konzert, die

dominierende Rolle der Supermächte, die staatliche Entfaltung der sogenannten Dritten Welt. Für die neutrale Schweiz, die weder zu den Siegern noch zu den Verlierern des Weltkrieges zählte und deren aussenpolitische Maxime das Sicheinfügen in jede Blockpolitik verbot, hatte dies den Zwang zur Folge, ihre Aussenpolitik einer enorm erweiterten und weitgehend in "Lager" gespaltenen Staatenwelt glaubhaft zu machen. Der Schritt zur universellen "Neutralität und Solidarität" stand also mit der nach dem Zweiten Weltkrieg tiefgreifend veränderten Weltlage in engem Zusammenhang.

Schliesslich war unsere Aussenpolitik seit der Bundesstaatsgründung auch in ihrem Verhältnis zur Landesverteidigung einer unverkennbaren Wandlung im Sinne einer Aufwertung unterworfen. Im vergangenen Jahrhundert bestand zwischen Aussenpolitik und Demonstration der Verteidigungsbereitschaft weitgehende Übereinstimmung. Der Bundesrat, der über einen lediglich embryonalen diplomatischen Apparat gebot, griff regelmässig zum Mittel des Truppenaufgebots, um die Ernsthaftigkeit seiner Aussenpolitik zu demonstrieren. Die Mobilmachungen im Ersten Weltkrieg zeigten erstmals in aller Deutlichkeit die wirtschaftlichen und sozialen Grenzen auf, die der langdauernden Aufrechterhaltung eines hohen Grades an Wehrbereitschaft gezogen sind. Die Anfälligkeit der hochspezialisierten, arbeitsteiligen Wirtschaft, die exponentiell anwachsenden Kosten einer glaubwürdigen Landesverteidigung und die unbegrenzten Risiken kriegerischer Verwicklungen haben nach den Erfahrungen zweier Weltkriege die aktive Diplomatie gerade auch der Kleinstaaten aufs eindrucklichste entwickelt. Der berühmte Satz vom "Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln" gilt nur noch "in extremis", was nichts anderes bedeutet als den Auftrag an die Diplomatie, ihre Möglichkeiten ihrerseits mit allen gebotenen Mitteln auszuschöpfen.

1.2.2 Auswirkungen auf das Politische Departement

Das Eidgenössische Politische Departement als Treuhänder schweizerischer Aussenpolitik wurde vom zeitbedingten Wandel des Wesensinhaltes eben dieser Politik kaum, von deren wachsender Rolle als Instrument der Unabhängigkeitwahrung und von ihrer zunehmend universellen Aufgabenstellung dagegen erwartungsgemäss nachhaltig beeinflusst. Davon legt vor allem der Personalbestand des Politischen Departements beredtes Zeugnis ab: Noch zwanzig Jahre nach der Bundesstaatsgründung verfügte der Departementsvorsteher lediglich über einen einzigen Mitarbeiter (seinen Sekretär), und noch kurz vor der Jahrhundertwende besorgten an der Zentrale weniger als ein Dutzend Beamte die schweizerische Aussenpolitik! Dem entsprach das "Netz" unserer Aussenvertretungen: 1848 unterhielten wir lediglich zwei Gesandtschaften, diejenigen in Paris und in Wien (1798 bzw. 1802 eingerichtet). Dazu kamen sieben Generalkonsulate, 31 Konsulate und 3 Vizekonsulate. Am Vorabend des Ersten Weltkrieges gab es erst zwölf Gesandtschaften, nämlich neben Paris und Wien, Berlin (seit 1867), Rom (seit 1870), Washington (seit

1882), Buenos Aires und London (seit 1891), Den Haag (seit 1904), St. Petersburg und Tokio (seit 1906), Rio de Janeiro (seit 1907) und Madrid (seit 1910). Aus den sieben Generalkonsulaten waren mehr als 60 Jahre nach der Bundesstaatsgründung erst deren zwölf geworden, aus 31 Konsulaten immerhin deren 85. Allein, die Vermehrung der konsularischen Vertretungen hatte mit Aussenpolitik wenig, mit der Betreuung der zwischen dem Ende des amerikanischen Sezessionskrieges und dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges stark anwachsenden Auslandsschweizerkolonien viel zu tun.

Das Politische Departement verfügte also sowohl an der Zentrale wie im Aussendienst bis zum Ersten Weltkrieg über eine lediglich rudimentäre Organisation. Die Verbindung von Prestige gegenüber dem Ausland und von bescheidenem Aufgabenkreis trugen wohl dazu bei, dass von 1848–1887, von 1895–1914 und danach noch einmal von 1917–1920, also während voller 62 Jahre, der alljährlich wechselnde Bundespräsident gleichzeitig dem Politischen Departement vorstand. Diese Tatsache zeigt in Verbindung mit derjenigen des minimalen Beamtenstabes des Politischen Departements vielleicht am deutlichsten, welche geringe Bedeutung der schweizerischen Diplomatie während der ersten siebenzig Jahre seit der Gründung des Bundesstaates zugemessen wurde.

1939, also am Ende der Völkerbundsära, kannte das Politische Departement immerhin schon rund 680 Beschäftigte, davon lediglich hundert an der Zentrale. Aus den zwölf Gesandtschaften des Jahres 1914 waren deren 22 geworden, aus zwölf Generalkonsulaten 18, aus 85 Konsulaten 91. Der Zweite Weltkrieg brachte vor allem der Zentrale eine – allerdings höchst relative – “Aufblähung” des Beamtenstabes, in erster Linie eine Folge der von der neutralen Schweiz übernommenen Schutzmachtfunktionen für die Interessen Kriegführender. Aber erst die Nachkriegszeit sah den Durchbruch zur Universalität einer aktiven schweizerischen Aussenpolitik: Im März 1975 unterhalten wir bei einem gesamthaften Personalbestand von 1735 Mitarbeitern (im Jahr 1946 waren es 1944 Mitarbeiter!) 87 Botschaften, 39 Generalkonsulate, 62 Konsulate und 5 Delegationen bzw. Missionen (Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Schweizerische Delegation bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris, Ständiger Vertreter der Schweiz beim Europarat in Strassburg, Bureau des Schweizerischen Beobachters bei den Vereinten Nationen in New York, Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf)¹⁾.

1.3 Konstanten der jüngsten Vergangenheit

Der Rückblick auf die Entwicklung der letzten hundert Jahre zeigt, dass bei unverändertem Verfassungsauftrag die dem Politischen Departement zugewiesenen Auf-

¹⁾ Vgl. Beilage 1

gaben – und damit der Personalbestand – seit Beginn des Zweiten Weltkrieges einer eindrucklichen Dynamik unterworfen waren. Sucht man Klarheit darüber zu erlangen, welche personellen und materiellen Mittel unerlässlich sind, um dem Departement zu erlauben, die ihm übertragenen Pflichten inskünftig zweckmässig wahrzunehmen, so muss man sich zunächst kurz der Frage zuwenden, welches die Konstanten der schweizerischen Aussenpolitik sind und welche voraussehbaren Entwicklungstendenzen diese Politik in naher Zukunft beeinflussen werden. Beides zusammen macht jenes Unverrückbare aus, dem die Schweiz sich im fundamentalen Interesse ihrer Selbstbehauptung nicht entziehen kann.

Zu den hervorstechenden Konstanten unserer Aussenpolitik gehört von jeher offensichtlich die Neutralität. Diese ist zwar, was das Verhalten im Kriegsfall und den unmittelbaren Hinblick darauf betrifft, durch die Haager Verträge von 1907 noch einigermaßen exakt definiert, aber für den Friedens-, also für den Normalfall, handelt es sich um ein staatliches Verhalten, das sich seine internationale Wertschätzung permanent verdienen muss. Im Zeitalter der globalen Verflechtung der schweizerischen Wohlfahrt wäre eine "Schutz und Trutz" – Haltung ungenügend. Die Schweiz bedarf der Werbung für ihren Standort, was allerdings etwas anderes ist als Anbiederung. Vielmehr geht es darum, die internationale Nützlichkeit unserer Neutralität unter Beweis zu stellen. Das sind die "Guten Dienste" des Neutralen. Damit ist der schweizerischen Diplomatie als *dem* Instrument der offiziellen und friedlichen Selbstbehauptung von vorneherein ein weites Tätigkeitsgebiet zugewiesen.

Eine weitere Konstante der schweizerischen Aussenpolitik ist das gesteigerte Bedürfnis des Kleinstaates, zumal des mehreren europäischen Kulturen verpflichteten, den Raum seiner spezifischen Eigenständigkeit zu behaupten. Das ist nicht so sehr eine Frage der formalen Souveränität als eine solche der praktischen Selbstbestätigung, die auf wirksame offizielle Wahrnehmung nicht mehr verzichten kann.

Drittens steht die Nachkriegszeit aus nicht mehr erklärungsbedürftigen Gründen im Zeichen der Multilateralisierung der internationalen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen, was grösste Anforderungen an die Präsenz der Schweiz im Ausland stellt. Kleinstaaten können sich dem nicht entziehen, ohne als "quantité négligeable" übergangen zu werden.

Die vierte Konstante der internationalen Beziehungen ist die beständig zunehmende Bedeutung des Staates in allen Lebensbereichen überhaupt. Wer als Schweizer, sei es als natürliche Person, sei es als Firma oder Institution, im Ausland tätig ist, sieht sich weit mehr als noch vor Jahrzehnten sowohl von seinem Heimatstaat als auch vom Aufenthaltsstaat in Anspruch genommen und ist deshalb vermehrt schutzbedürftig. In diesem Zusammenhang sind den Aussenministerien aller Staaten, vor allem der hochentwickelten, grosse Aufgaben erwachsen, die im Interesse der Bürger nur durch einen funktionsfähigen Apparat bewältigt werden können.

1.4 Perspektiven der nächsten Jahre

Wird sich dieses Bild in den nächsten zehn Jahren wesentlich verändern? Wohl kaum. Die Intensivierung der bilateralen und multilateralen internationalen Kontakte (z.B. die Förderung eines Dialoges zwischen Rohstoffproduzenten und Konsumentenländern), der Zug zur sogenannten Besuchsdiplomatie, die sich nur bei sorgfältiger Vorbereitung lohnt, die dem diplomatischen und konsularischen Vertretungsnetz aufgebürdeten sozialen und wirtschaftlichen Schutzfunktionen, die wirtschaftliche, kulturelle und touristische Werbung, die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit auf jenen immer ausgedehnteren Gebieten, die von den Staaten selbst wahrgenommen werden, die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe – alle diese Kennzeichen der internationalen Beziehungen werden sich in nächster Zukunft gesamthaft nicht abschwächen. Zu diesen Aufgaben treten neue weltweite und auch für die Schweiz zum Teil lebenswichtige Probleme hinzu, so die Währung, die Bevölkerungsentwicklung, die Ernährung, die Ausnützung der natürlichen Rohstoffe und die Energieversorgung. Und unter jedem der erwähnten Stichworte sind nun einmal vor allem die Aussenministerien aufgerufen; denn sie stellen das Instrumentarium zur Handhabung einer Vielfalt offizieller internationaler Beziehungen.

Aus alledem geht die Notwendigkeit einer verstärkten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit für unser Land hervor, schon aus Gründen der Neutralitätspolitik, die uns zu einer grösseren Weltoffenheit als früher verpflichtet.

Dies gilt unter der Voraussetzung des Friedens. Aber die Umkehrung des Satzes ist nicht weniger zutreffend: Das Gespräch, die Kooperation, das Angebot guter Dienste, die Entwicklungszusammenarbeit, der Schutz internationaler Wirtschaftsverbindungen, kurz: die Verständigung über die Grenzen hinweg – sie sind die Voraussetzungen eines wenn auch prekären Friedens. Daran darf man nicht vorbeisehen.

1.5 Zusammenfassung

Die letzten hundert, viel stärker noch die letzten dreissig Jahre haben den Aufgabenbereich der Aussenministerien enorm ausgeweitet. Für die Schweiz gilt dies in besonderem Masse, teils weil unser Land bis zum Ersten Weltkrieg über nahezu keinen, bis zum Zweiten Weltkrieg über einen wenig ausgebauten diplomatischen Dienst verfügte, teils weil der neutrale Kleinstaat in der Nachkriegszeit weit über seine, lange Zeit hauptsächlich europäische Berufung hinauswuchs. Diese Entwicklung spiegelt die Anforderungen wider, die an eine in immer stärkere gegenseitige Abhängigkeit geratene und zugleich von tiefgreifend divergierenden Interessen geprägte, in den letzten fünfzehn Jahren enorm vergrösserte Staatenwelt gestellt sind.

Das sind die objektiven und dauernden Voraussetzungen, vor die sich das Politische Departement in der Wahrnehmung der aussenpolitischen Interessen unseres Landes in den nächsten Jahren gestellt sieht. Sie können durch keine einzelstaatlichen Erlasse, auch nicht durch drastische Beschränkung der personellen und materiellen Ressourcen, wegbuchstabiert werden. Es gibt offensichtlich Mindestanforderungen des staatlichen Zusammenlebens, denen sich kein Land entziehen kann.

Andererseits ist die Beschränktheit der Mittel eine ebenso unverrückbare Tatsache. Also gilt es zu prüfen, welche vordringlichen Aufgaben das Politische Departement im Interesse des Landes und seiner Bürger auf welche Weise erfüllen soll und kann, und welche Konsequenzen sich ergeben, wenn aus Gründen der Mittelbegrenzung andere, bisher wahrgenommene Pflichten vernachlässigt werden sollten. Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

2. Kapitel: Der Apparat: Aufgaben, Organisation und Mittel

2.1 Die Aufgaben

2.1.1 Besonderheiten des Auftrages

Dass der Aufgabenbereich des Politischen Departements von der Rechtsordnung nur sehr allgemein umschrieben ist, wurde bereits erwähnt. Das gilt für die Verfassungs- und die Gesetzesstufe. Wie weitmaschig das Netz der Rechtserlasse ist, geht etwa daraus hervor, dass das "Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes" vom 24. November 1967¹⁾ nicht auf einem Bundesgesetz, sondern direkt auf denjenigen Artikeln der Bundesverfassung fusst, die dem Bundesrat die Interessenwahrung nach aussen und, übrigens in Form einer Kann-Vorschrift, Rechtsetzungsbefugnisse betreffend die Auslandschweizer übertragen (Art. 102 Ziffer 8 und Art. 45bis der Bundesverfassung). Im übrigen umschreibt das Konsularreglement lediglich gewisse Pflichten der Auslandvertretungen und damit nur einen Ausschnitt aus dem Aufgabenbereich des Departements: Fragen der Immatrikulation, des Rechtsschutzes, der Beglaubigung u.ä.. Weitere Teilpflichten sind in einer Anzahl Rechtserlassen erwähnt, die ihrer Natur nach nicht dem Politischen Departement gelten und wo dieses lediglich Hilfsfunktionen ausübt²⁾.

Auch das kodifizierte Völkerrecht, namentlich die beiden Wiener Uebereinkommen über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen³⁾ aus den Jahren 1961 und 1963, geben als Aufgabenkatalog für die Aussenministerien wenig her; sie gelten vornehmlich der Regelung des Verkehrs zwischen den diplomatischen und konsularischen Vertretungen des Entsendestaates einerseits, den Behörden des Empfangsstaates andererseits. Gewisse dauernde vertragliche Verpflichtungen, die vor allem die Tätigkeit des Politischen Departements berühren, ist die Schweiz sowohl gegenüber Liechtenstein⁴⁾ als auch gegenüber internationalen Organisationen (hier vor allem sog. Sitzabkommen)⁵⁾ eingegangen. In diesem Zusammenhang ist ferner an die Rolle der Schweiz als Depositarmacht für die Genfer Rotkreuz-Konventionen⁶⁾,

1) AS 1967 1994

2) Beispiele: Verordnung über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für Auslandschweizer (VFV) vom 26. Mai 1961, AS 1961 419; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über den Militärpflichtersatz vom 20. Dezember 1971, AS 1972 6.

3) AS 1964 433 und AS 1968 885.

4) Dr. G. Batliner: "Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft" (Publikation der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, 1972).

5) Grundlage ist der "Bundesbeschluss betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz" vom 30. September 1955, AS 1956 1137.

6) AS 1951 175.

aber auch für eine ganze Anzahl weiterer internationaler Uebereinkommen zu erinnern.

Dies alles sind Stücke aus einem Mosaik, dessen Gesamtbild sich aus der Konsultation von Verfassung, Gesetz und Vertrag nicht gewinnen lässt. Dafür gibt es gute Gründe: Es liegt im Wesen der geltenden internationalen Ordnung, die aus einem Nebeneinander von derzeit 151 souveränen Staaten besteht, dass die Wirkung der nationalen Rechtsordnungen in weitestgehendem Masse auf das eigene Territorium beschränkt bleibt. Für die Beziehungen zwischen den Staaten gibt es zwar völkerrechtliche Gewohnheitsregeln und Verträge sowie eine wachsende Zahl multilateraler Uebereinkommen, allein, es fehlt den Staaten die Weisungsbefugnis unter sich. An ihre Stelle tritt die Diplomatie, treten die Regeln jenes internationalen Wettbewerbs, in dem heute kein moderner Staat ohne einen Apparat bestehen kann, der die Leistungen und die Forderungen des eigenen Staates auf der internationalen Ebene "an den Mann bringt" immer dann und dort, wo andere Mechanismen versagen.

Ein derartiger Aufgabenbereich lässt sich juristisch kaum präziser umschreiben als mit "Wahrung der Interessen nach aussen"; und zwar handelt es sich um gegenwärtige *und* zukünftige Interessen, die im Einzelnen zum voraus nicht bestimmbar sind, weil die Entwicklung der internationalen politischen Verhältnisse ungewiss ist und bleibt. Innerstaatliche Verwaltung ist im Prinzip Handhabung des Voraussehbaren, Aussenpolitik jene des Unerwarteten.

2.1.2 Folgen

Daraus ergeben sich für jedes Aussenministerium zwei bedeutsame Folgen: die eine besteht in der Notwendigkeit einer zweckmässigen Repräsentation im weitesten Sinne. Darüber werden an anderer Stelle Ueberlegungen angestellt¹⁾. Die andere liegt darin, dass ein Aussenministerium, das etwa dem Parlament gegenüber über seine personellen und materiellen Bedürfnisse Rechenschaft ablegen soll, unvermeidlicherweise in Verlegenheit gerät, eben weil es seine Aufgabe ist, mit dem weitgehend von aussen diktierten Unvorhersehbaren fertig zu werden. Darin gleicht seine Lage derjenigen einer Berufsfeuerwehr, die im Ernstfall womöglich doch nicht genügt. Dann ermangelt es gewöhnlich nicht der Vorwürfe – gegen die Feuerwehr.

Nun können Personalplafonierung und Budgetkürzungen vom Politischen Departement nur zum geringsten Teil durch eine Ueberprüfung von Prioritäten aufgefangen und ausgeglichen werden, weil ihm der grösste Teil seiner Aufgaben in nur beschränkt berechenbarer Weise von aussen diktiert wird. Diesen Zusammenhang gilt es im Auge zu behalten.

1) Vgl. unten Abschnitt 2.3.4 und 2.3.5.

2.1.3 Das Pflichtenheft in Wirklichkeit

Die folgende, knapp skizzierte Uebersicht über den von der heutigen Wirklichkeit bestimmten Aufgabenkatalog des Politischen Departements geht vom Allgemeinen zum Speziellen. Damit ist über eine Prioritätsordnung noch nichts gesagt.

2.1.31 Die geographische Optik: Schwerpunkt in der Universalität

Die Schweiz ist im Zuge einer bestimmten internationalen Entwicklung zu einer politischen Konzeption gelangt, die unsere Präsenz universell verstanden wissen will. In Zusammenhang mit der Errichtung von Botschaften hatte der Bundesrat wiederholt Gelegenheit, sich der diesbezüglichen Zustimmung der Eidgenössischen Räte zu versichern¹⁾. Die durchlaufene Entwicklung widerspiegelt nicht nur das Erscheinen zahlreicher neuer Staaten auf der internationalen Bühne, sondern auch die Universalität unserer Wirtschaftsbeziehungen und der Verbreitung der Auslandschweizerkolonien. Wir verfügen derzeit in 87 Hauptstädten über 64 residierende Botschafter, von denen 34 in mehreren Ländern beglaubigt sind, in den übrigen 23 Hauptstädten amtieren Geschäftsträger. Ferner verfügt das Departement über 5 Delegationen und Missionen sowie in für die Schweiz wichtigen Städten über 101 Konsulate, wovon 39 von einem Honorarbeamten – ohne Personal des Politischen Departements – geleitet werden. Grösstenteils haben diese Honorarkonsulate keine oder nur begrenzte Verwaltungskompetenzen. Damit dürfte die grösste Ausdehnung unseres diplomatischen und konsularischen Vertretungsnetzes erreicht, ja vielleicht überschritten sein²⁾. Ueberschritten weil sich zwischen dem nur punktuell einzuschränkenden Aufgabenbereich des Politischen Departements³⁾ einerseits, der Personal- und Mittelbeschränkung andererseits eine Scherenbewegung ergibt. Da die Personaldotierung unserer Aussenvertretungen kaum mehr Bewegungsspielraum zulässt⁴⁾, bleibt nur der Weg einer Einschränkung des Vertretungsnetzes offen, wobei das Universalitätsprinzip respektiert, aber vernünftig angewendet werden soll und die weltpolitischen Verhältnisse einerseits, die Personalstruktur des Departements andererseits recht enge Grenzen setzen⁵⁾. Leitgedanke muss eine zweckmässige Schwerpunktbildung sein, die nicht aus dem Auge verliert, dass die Schliessung von Vertretungen in Anbetracht des notwendigen Fortbestandes der diplomatischen und konsularischen Beziehungen mit dem von der Schliessung betroffenen Land

1) Vgl. hierzu insbesondere die Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Errichtung neuer diplomatischer Vertretungen vom 8. August 1961 (BB1 1961, II 276) und vom 27. November 1964 (BB1 1964, II, 1325).

2) Vgl. bezüglich Personaldotation unten Abschnitt 2.2.33.

3) Vgl. unten Abschnitt 2.1.32.

4) Vgl. unten Abschnitt 2.2.3.

5) Vgl. unten Abschnitt 3.3.

allerdings eine Vermehrung der Dienstreisen und der damit verbundenen Kosten bedingt¹⁾.

2.1.32 Die sachliche Optik: Verpflichtung zur Ausgewogenheit

Mit der geographischen Erweiterung unseres aussenpolitischen Wirkungsbereiches einher ging die sachliche. Das ist nicht selbstverständlich: Nicht nur die beiden Weltkriege mit ihrer Versorgungsfrage als Gebot der Not, sondern die Lage der Schweiz als rohstoffarmes Binnenland überhaupt haben der wirtschaftlichen Existenzsicherung von vornherein hervorragende Bedeutung eingeräumt.

Heute stehen wir vor einer wesentlich gewandelten Situation: Zwar haben ökonomische Versorgungs- und Exportfragen in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft an Bedeutung nichts eingebüsst, und gerade etwa das mit einem Schlage virulent gewordene Energieversorgungsproblem ruft schon seines Ausmasses wegen die Bundesbehörden zum Handeln auf. Aber Aussenpolitik hat als Aufgabenbereich das Gebiet der Wirtschafts- und Handelspolitik doch bei weitem überschritten. Die internationale Stellung unseres Landes ist, abgesehen vom unverminderten Gebot eines kritischen Selbstvertrauens, heute eine Funktion schweizerischer Ueberzeugungskraft auf einer Vielzahl von Gebieten²⁾. Politische Unabhängigkeit bedarf der wirtschaftlichen und kulturellen Fundierung, wirtschaftlicher Selbständigkeitswille der politischen und kulturellen Identität, kulturelle Ausstrahlungskraft einer bestimmten politischen und wirtschaftlichen Basis, soziale Fürsorge über die Landesgrenzen hinaus der wirtschaftlichen Leistungskraft und des politischen und kulturellen Zusammengehörigkeitsgefühls. Erfolgreiche Aussenpolitik ist heute mithin nicht allein Verteidigungsbereitschaft im engeren Sinne, sondern vielmehr die Fähigkeit, die originale Vitalität einer Nation – und dazu gehört heute auch ihre Solidarität mit anderen Völkern in der Wahrnehmung regionaler und globaler Anliegen – international überzeugend zu bekunden³⁾.

Unter diesem Gesichtspunkt muss die grundsätzliche Gleichwertigkeit der verschiedenen Sektoren nationaler Interessenwahrung verständlich werden. Unsere Botschaften vertreten die bilateralen politischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz, indem sie ein Vertrauensklima schaffen, die Gesprächskanäle offenhalten und voraussehbare Entwicklungen den eigenen Behörden anzeigen. Gemeinsam mit den Konsulaten und in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung erkunden sie Absatzmöglichkeiten, bereiten Messen vor und ver-

¹⁾ Vgl. unten Abschnitt 2.3.4.

²⁾ Vgl. hierzu den Bericht der "Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland" vom 11. Dezember 1974, der vom Bundesrat am 12. Februar 1975 genehmigt wurde.

³⁾ Vgl. auch unten Abschnitt 2.1.33.

mitteln wirtschaftliche Kontakte. Botschaften und Konsulate fördern in Verbindung mit der Stiftung "Pro Helvetia" die Entfaltung der kulturellen Persönlichkeit der Schweiz im Ausland; sie werben für den schweizerischen Tourismus dort, wo die Schweizerische Verkehrszentrale über keine Aktionsmöglichkeiten verfügt. Die Konsulate "setzen sich dafür ein, die Beziehungen der Auslandschweizer unter sich und zur Heimat zu stärken sowie ihr Gefühl der Zusammengehörigkeit zu fördern"¹⁾. Sie führen Matrikelregister, beschaffen Bürgerrechtsbestätigungen und "sind den Auslandschweizern . . . behilflich, wenn diesen nicht zugemutet werden kann, ihre Interessen selbst zu wahren"²⁾. Im Auftrag des Eidgenössischen Militärdepartements führen sie die Militärkontrolle, in demjenigen des Eidgenössischen Departements des Innern regeln sie die Beziehungen zwischen der AHV/IV und den freiwillig Versicherten im Ausland.

An diesem Punkt drängen sich zwei lapidare Feststellungen auf:

Erstens sind die verschiedenen Sektoren schweizerischer Interessenwahrung grundsätzlich gleichwertig. Das erschwert die Erstellung von Prioritäten.

Zweitens handelt das Politische Departement, sei es aufgrund gesetzlichen Auftrages, sei es als Folge von Vereinbarungen oder schliesslich einfach als Ausfluss der Generalklausel der "Wahrung der Interessen nach aussen", mit Bezug auf ein weites Spektrum seiner Tätigkeit nicht allein in eigener Sache, sondern im Auftrag anderer staatlicher, halbstaatlicher oder zumindest vom Bund subventionierter Stellen. Personaleinsparungen, soweit sie nicht durch Rationalisierungsmassnahmen aufgefangen werden können, müssten also auch die Dienstleistungen berühren, die das Politische Departement für departementsfremde Auftraggeber erbringt. Umgekehrt kann das Departement demnach einen Abbau seiner Leistungen nicht einfach autonom verfügen. Hier liegt im wesentlichen die Problematik, wenn von Einsparungen an Mitteln und Personal die Rede ist.

2.1.33 Die Optik eines neutralen und hochentwickelten Staates

Dass eine Politik der Neutralität mit globaler Präsenz nicht einfach ein wärmender Mantel ist, um den uns eine frierende Umwelt beneidet, sondern ein staatliches Verhalten, das sich im Wettbewerb mit demjenigen anderer Staaten zu bewähren hat, wurde an früherer Stelle gezeigt. Daraus ergeben sich besondere Pflichten, nicht nur der Enthaltensamkeit, sondern auch des Tätigwerdens. Ein neutraler Staat ist in hohem Masse berufen, seine guten Dienste für internationale Konfliktsituationen bereitzuhalten und an allen mit seinem besonderen Status zu vereinbarenden

1) Art. 10, Absatz 1 des "Reglements des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes" vom 24. November 1967, AS 1967 1994.

2) Art. 16, Abs. 1 des obigen Reglements.

Bemühungen um die Erhaltung eines gerechten Friedens mitzuwirken. Dazu gehören eine angemessene Teilnahme an und das Gastrecht gegenüber internationalen Organisationen, Bemühungen um die Entwicklung des Völkerrechts im allgemeinen, des humanitären Völkerrechts im besonderen, die fallweise Wahrung der Interessen anderer Staaten¹⁾. Als einer der reichsten Industriestaaten kann sich die Schweiz darüber hinaus einem entsprechenden Beitrag an die Entwicklung der Dritten Welt nicht entziehen.

Die besondere Disponibilität der neutralen Schweiz – die, wie die Geschichte zeigt, vor unermesslichen menschlichen und materiellen Schäden bewahrt wurde – erfordert ihrerseits einen entsprechenden Einsatz an Personen und Mitteln. Bei der derzeitigen, durch die Plafonierungsbeschlüsse des Parlaments auf mehrere Jahre hinaus noch verschärften Personalsituation²⁾ verfügt das Politische Departement über keine personellen Reserven, auf die es in den immer häufigeren Krisen, oder falls einzelne Staaten oder die Vereinten Nationen die Schweiz um die Uebernahme einer Sondermission grösseren Umfangs im Rahmen der speziellen Wirkungsmöglichkeiten des Neutralen angehen³⁾, zurückgreifen könnte. Früher oder später kann sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der Nützlichkeit unseres Landes für die Staatengemeinschaft stellen.

2.1.4 Anpassung an personelle und finanzielle Engpässe – Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass sich die Schweiz ihre besonderen Aufgaben, die sie als neutraler Industriestaat der Staatengemeinschaft und den internationalen Organisationen gegenüber zu erfüllen aufgerufen ist, im Interesse der Erhaltung ihrer Glaubwürdigkeit nicht weniger kosten lassen darf. Dies gilt in personeller⁴⁾ und in finanzieller⁵⁾ Hinsicht. In sachlicher Beziehung ist eine Vernachlässigung der einen Sektoren aussenpolitischer Interessenwahrung gegenüber anderen nicht gerechtfertigt, da sich Politik nicht gegen Wirtschaft, diese nicht gegen Kultur, Kultur nicht gegen konsularische Schutzpflichten und diese wiederum nicht gegen politische

1) Die Schweiz blickt auf eine lange Tradition der sog. guten Dienste zurück. Zurzeit übt sie 23 Schutzmachtmandate aus.

2) Vgl. unten Abschnitt 2.2.3.

3) Z.B. mussten im Jahre 1971 im Rahmen der Uebernahme der indisch-pakistanischen Interessenvertretung durch die Schweiz in Ermangelung jeglicher Reserve voll ausgelastete Beamte der Zentrale und des Aussendienstes kurzfristig zur Verstärkung sowohl unserer Vertretungen in New Delhi, Islamabad, Karachi als auch des Dienstes für Fremde Interessen in Bern versetzt werden, was die Kontinuität ihrer normalen Aufgabenerfüllung erschwerte.

4) Vgl. unten Abschnitte 2.2.32 und 2.2.33.

5) Die öffentlichen Beiträge der Schweiz an Entwicklungshilfe sind in letzter Zeit im Verhältnis zum Bruttozialprodukt prozentual gesunken und gehören im Vergleich zu diesem zu den niedrigsten der industrialisierten Welt.

Interessen des Staates aufrechnen lassen. Immerhin drängen sich jeweils gewisse Prioritäten auf, wo vitale schweizerische Interessen direkt betroffen werden.

Die Arbeitsgruppe hat die Möglichkeiten von Einsparungen eingehend geprüft. Solche lassen sich grundsätzlich über Rationalisierung, über Leistungsabbau oder über Leistungsverteuerung verwirklichen.

2.1.41 Rationalisierung im Kanzleidiens

Den grössten Arbeitsaufwand bereiten den Kanzleidiens unserer Auslandvertretungen das zivile und das militärische Kontrollwesen sowie die Handhabung der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Invalidenversicherung (AHV/IV) für Auslandschweizer.

- a) Die Schweiz kann auf das *zivile Meldewesen* der Auslandschweizer nicht verzichten, da ohne es die Anwendung unserer Gesetzgebung auf die Auslandschweizer (z.B. im Bereich AHV/IV und der Information, bald aber auch im Zusammenhang mit der Gewährung politischer Rechte) nicht möglich ist.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt folgende Veränderungen bzw. Vereinfachungen in diesem Bereich:

- *Die Immatrikulation kann durch die Einführung der sogenannten provisorischen Immatrikulation in jenen Konsularbezirken, wo eine starke An- und Abreise von Schweizern mit nur kurzer Aufenthaltsdauer im Konsularbezirk stattfindet, sowie durch die Herausgabe eines verbesserten Fragebogens und einer Wegleitung weniger umständlich gestaltet werden; zudem besteht mit Wirkung ab 1. April 1975 die Immatrikulationspflicht erst, wenn die Aufenthaltsdauer sechs Monate überschreitet (bisher nach drei Monaten)¹⁾:*
- *die Matrikelkarte, welche schon seit langem keinen vernünftigen Zweck mehr erfüllte, wurde auf Empfehlung der Arbeitsgruppe vom Bundesrat bereits am 22.1.1975, mit Wirkung ab 1.4.75, abgeschafft:*
- *eine zeitgemässe gebührenpflichtige Ausweiskarte kann in gewissen Ländern abgegeben werden, wenn anzunehmen ist, dass diese unseren Mitbürgern, hauptsächlich aus sprachlichen Gründen, als Ergänzung zum Reisepass gute Dienste leistet;*
- *das Exmatrikulationsverfahren bedarf einer Ueberprüfung;*

1) Aenderung des "Reglements des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes" vom 22. Januar 1975

- An- und Abmeldung *und die Nachführung der erforderlichen Kontrollen sollen noch vereinfacht werden.*

Das Vorstehende gilt auch für Doppelbürger, deren Statut gegenwärtig nicht exakt genug definiert ist.

Da ein Teil dieser Vereinfachungen die Aenderung des Konsularreglements voraussetzt bzw. die Mitwirkung anderer Departemente bedingt, *hat das Politische Departement auf Empfehlung der Arbeitsgruppe eine ad hoc – Kommission eingesetzt, die sich der erforderlichen Arbeiten annehmen wird.*

- b) Das *militärische Kontrollwesen* beruht auf der Annahme, dass der militärisch ausgebildete Auslandschweizer im Kriegsfall unter die Fahnen gerufen wird. Diese Prämisse erschien schon bei Ausbruch des Zweiten Weltkrieges wenig realistisch und ist heute weitgehend bedeutungslos geworden. Obschon in den letzten Jahren die Militärkontrolle auf Begehren des Politischen Departements im Einverständnis mit dem Militärdepartement zwar wesentlich eingeschränkt worden ist, *empfiehlt die Arbeitsgruppe trotzdem die Abschaffung der Militärkontrolle bei den Vertretungen und deren Uebertragung auf die Behörde in der Schweiz, die den Auslandsurlaub erteilt. Das Dienstbüchlein des Militärurlaubers kann bei der Heimatbehörde verbleiben.*
- c) Problematischer noch als die Handhabung des militärischen Meldewesens durch die Auslandsvertretungen ist diejenige des *Militärpflichtersatzes*. Seit der Revision des Bundesgesetzes über den Militärpflichtersatz der Auslandschweizer vom 14. Dezember 1973 ¹⁾ sind die einschlägigen Bundeseinnahmen von 4,3 Mill. Franken auf etwa 2,8 Mill. Franken zurückgegangen. Nur ungefähr 14 000 Auslandschweizer – rund 5 % des Gesamtbestandes – sind ihr noch unterworfen. Bei einem durchschnittlichen Ersatzaufkommen von Fr. 200.– pro Person an Militärpflichtersatz und der realistischen Annahme, dass eine Arbeitsstunde in der Verwaltung Fr. 60.– kostet, ergibt sich, dass die Einnahmen des Bundes und der Kantone aus dem Militärpflichtersatz nicht einmal mehr die Verwaltungsauslagen decken. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt, ähnlich wie beim militärischen Meldewesen die Befreiung der Auslandsvertretungen von der Handhabung des Militärpflichtersatzes.*

Dieser könnte bei der Hinterlegung des Dienstbüchleins beim Sektionschef des letzten schweizerischen Wohnorts durch eine Pauschale abgegolten werden.

- d) Gegenwärtig wird die *Handhabung der AHV/IV* für Auslandschweizer durch die Vertretungen vor allem durch die Veranlagung der freiwillig Versicherten und die seit der Einführung flexibler Wechselkurse mehrmals jährlich praktizierte

¹⁾ AS 1974 795.

Anpassung der Beiträge bzw. der Renten erschwert. In zweiter Linie ist aber auch die Entgegennahme der Beiträge und die Auszahlung der Renten arbeitsintensiv. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb u.a. nachstehende Vereinfachungen:

- *die Zentralisierung der Veranlagung und der Neufestlegung der Beiträge aufgrund veränderter Wechselkurse und veränderter Einkommens- oder Vermögensbasis bei der Ausgleichskasse in Genf;*
- *eine Verlangsamung des Veranlagungsrythmus;*
- *die Anwendung eines mittleren Jahreswechselfurses für Beiträge und Renten;*
- *eine quartalsweise anstelle einer monatlichen Rentenauszahlung;*
- *die Konzentration des Auszahlungswesens in Genf für Versicherte in Staaten wo dies möglich ist;*
- *Vereinfachung der AHV/IV-Buchhaltung der Auslandvertretungen;*
- *Zentralisierung der Buchführung bei der zentralen Ausgleichskasse in Genf auf ihrer EDV-Anlage;*
- *Druck in Genf der Adressen der Versicherten auf den Einkommens- und Vermögenserklärungen und auf Mahnungen für nicht eingesandte Erklärungen sowie für nicht einbezahlte fällige Beiträge.*

Das Departement steht für die Verwirklichung dieser Postulate bereits mit der Ausgleichskasse in Genf in Verhandlungen.

Ausserhalb der Bereiche des zivilen und militärischen Meldewesens und der Sozialversicherung empfiehlt die Arbeitsgruppe folgende Rationalisierungsmassnahmen:

- e) *Statistische Vereinfachungen:*
- *Erstellung der Statistik über Auslandschweizer nicht mehr alljährlich, sondern alle drei Jahre;*
 - *Abschaffung der Statistik über Wanderbewegung der Auslandschweizer;*
 - *Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Erwerbsfähigen und Nichterwerbsfähigen.*
- f) *Vermehrte Rationalisierung der Buchhaltung zur Entlastung der Auslandvertretungen. Eine radikale Verlagerung der Buchhaltungsoperationen auf die Zentrale ist zwar nicht durchführbar, aber schon eine Verminderung der Kontenbräute Vereinfachungen, also Erleichterungen. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe werden eine Reihe derartiger Massnahmen bereits am 1. April 1975 in Kraft treten. Sie betreffen in erster Linie die Buchung sämtlicher allgemeiner*

Ausgaben des Politischen Departements und der Direktion der Eidgenössischen Bauten ¹⁾ auf je ein Konto bei den Auslandsvertretungen.

- g) *Sukzessive Zentralisierung des Inventarwesens. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe plant die Verwaltungsdirektion mittelfristig die zentrale Erfassung durch die EDV der Inventare ²⁾ des Mobiliars und der Bibliotheken sämtlicher Aussenposten, was dort den Verzicht auf eine zeitraubende Tätigkeit ermöglichen wird.*
- h) Einige weitere unnötige Umtriebe lassen sich durch folgende Vereinfachungen vermeiden:
- Verzicht auf die Gebührenmarken (*in Kraft seit 1. Juli 1974*);
 - *Einführung von beschränkten Pauschalkrediten für den Bau- und Mobiliarunterhalt, für Anschaffungen von Bürokleinmaterial sowie für Bücherbeschaffung.*
- i) Schliesslich entlastet die *Ausdehnung der gratis abgegebenen Informationsschrift für Auslandschweizer* auf die ganze Welt die Auslandsvertretungen merklich von der individuellen Zustellung von Einzelmitteilungen, die für die Auslandschweizer von Interesse, zuweilen von Wichtigkeit sind.

2.1.42 Leistungsabbau

Die Arbeitsgruppe befürwortet einen Abbau der vom Politischen Departement erbrachten Dienste dort nicht, wo ein anderer Leistungsträger überhaupt nicht zur Verfügung steht. Sie ist vielmehr der Auffassung, dass ein Aussenministerium seiner ganzen Aufgabenstellung nach in zumutbarem Umfang dort zu handeln hat, wo als Folge der Staatenordnung andere Mechanismen schlechthin versagen. Einschränkungen und damit Einsparungen sind aber auf denjenigen Gebieten möglich, wo Hilfesuchende, sei es allein, sei es durch Vermittlung anderer Organisationen oder Institutionen zum Ziele gelangen können, wenn auch oftmals unter Inkaufnahme eines höheren Aufwandes. Zuweilen wird die Meinung vertreten, die schweizerischen Auslandsvertretungen seien eine Einrichtung, die der Staat seinen Bürgern, Unternehmen und Institutionen als "rund um die Uhr" – Gratihelfer zur Verfügung stellt. Diese Auffassung verkennt indessen Aufgaben und Tätigkeitsgrenzen unseres Aussendienstes.

- a) Die Arbeitsgruppe hat aufgrund vereinzelt aufgetretener Kritik die Möglichkeit verlängerter *Oeffnungszeiten der Auslandsvertretungen* für das Publikum geprüft:

¹⁾ Vgl. unten Abschnitt 2.2.4.

²⁾ Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien in der Bundesverwaltung vom 8. Dezember 1952, AS 1953 57.

Die Arbeitszeit als solche nimmt zwar diejenige der Zentrale als Richtschnur, wird aber aus naheliegenden Gründen von lokalen Faktoren beeinflusst. Sie liegt im Durchschnitt über derjenigen vergleichbarer Staaten. Die kürzeren Oeffnungszeiten der Vertretungen für das Publikum sind nicht zuletzt eine Folge der Personalknappheit. Die Zutrittsmöglichkeiten für das Publikum können nur dann verbessert werden, wenn die Erledigung des gesamten Arbeitsanfalles dadurch nicht zu kurz kommt. *Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe hat die Verwaltungsdirektion des Politischen Departements die Vertretungen zur bestmöglichen Beobachtung einer gewissen Flexibilität, namentlich in Notfällen, angehalten.*

- b) Auf dem Gebiet der *Kulturwerbung* im weitesten Sinne stehen sich die endlich gewonnene Einsicht in die Bedeutung dieser Aufgabe und die mit dem Fehlen einer eigentlichen Kulturpolitik einhergehende knappe Zubemessung der Mittel einigermaßen schroff gegenüber. Umso höhere Bedeutung muss daher eine zweckmässige Aufgabenteilung erlangen, die sich weder an Zufälligkeiten noch am Prinzip der "chasse gardée" orientiert. Die Arbeitsgruppe verweist auch in diesem Zusammenhang auf den vom Bundesrat entgegengenommenen "Bericht der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland".
- c) *Die Fürsorge für Auslandschweizer*, welche seit dem 1. Januar 1974 im Kompetenzbereich des Bundes liegt¹⁾, bringt in Europa im grossen und ganzen keine wesentlichen Probleme mit sich. Hingegen stellt die Anwendung des Grundsatzes einer fürsorgerechtlichen Gleichbehandlung der Auslandschweizer mit dem Inlandschweizer in manchen aussereuropäischen Ländern, vor allem im Zusammenhang mit regelmässigen Besuchen – in Konsularbezirken, die manchmal die Grösse Europas erreichen – finanzielle und personelle Probleme. Die Kürzung der Dienstreisekredite erlaubt eine konsequente Anwendung des Gesetzes nicht immer.
- d) Die *Zunahme des weltweiten Tourismus* und damit die vermehrte Neigung der Schweizer, ihre Ferien im Ausland zu verbringen, verursachen den Auslandsvertretungen in gewissen Ländern Mehrarbeit, wenn Schweizer Urlauber in allerlei Schwierigkeiten geraten (Diebstähle, Ausweisverluste, Verkehrsunfälle, Inhaftierungen, Krankheits- oder Todesfälle). Der Tourist hat vielfach falsche Vorstellungen bezüglich der Möglichkeiten zur Beistandsleistung seitens schon knapp dotierter Auslandsvertretungen; oft glaubt er überdies, dass die Hilfe der Vertretungen kostenlos erteilt werden kann, wozu keine Veranlassung besteht.

Es sollte für einen Touristen, der sich ins Ausland begibt, selbstverständlich sein, sich über die möglichen Gefahren rechtzeitig zu orientieren und sich demzufolge

- 1) Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 21. März 1973 und Verordnung des Bundesrates vom 26. November 1973 über die Hilfe an vorübergehend im Ausland weilende Schweizerbürger.

durch den Abschluss einer entsprechenden Versicherung vor der Abreise abzudecken, (umsomehr als auch der Schweizer im Inland sich gegen alle möglichen Unannehmlichkeiten zu versichern geneigt ist). So bieten Versicherungsinstitute, Flug- und Reisegesellschaften sowie die Automobilverbände seit langem kurzfristete, fast alle Risiken deckende, aber auch Dienstleistungen umfassende Versicherungen. Es ist deshalb dem Touristen zuzumuten, die entsprechenden Prämien zu bezahlen. Damit würden die Auslandvertretungen von der Erledigung zeitraubender Bagatellfälle entlastet und könnten sich auf die Hilfe in Notfällen, wo das Leben oder die Gesundheit von Mitbürgern auf dem Spiele steht, konzentrieren. Anspruch auf Hilfe haben selbstverständlich in Not geratene Minderjährige.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass das Politische Departement mit Versicherungsinstituten, Reisebüros, ACS, TCS und Chartergesellschaften Fühlung nimmt, um zu prüfen, ob und wie Hilfeleistung und Beistand zugunsten von Touristen koordiniert und dadurch verbessert werden könnten.

Zudem empfiehlt die Arbeitsgruppe eine konsequentere Anwendung des Gebührentarifs für die Botschaften und Konsulate vom 5. September 1973 bei Inanspruchnahme ihrer Dienste¹⁾.

e) In denselben Problemkreis gehört schliesslich die *Nachlassverwaltung* von Auslandsschweizern. Während das frühere Konsularreglement aus dem Jahre 1923 in diesem Zusammenhang für die Auslandvertretungen ein detailliertes Pflichtenheft anführte, verbieten die unsicheren Verhältnisse in einer grossen Zahl von Staaten heute ein derart weitgehendes, auch Haftungsfragen berührendes Engagement des Bundes. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher die Fortführung der in den letzten Jahren verfolgten Praxis, die den Auslandvertretungen nahelegt, sich mit Nachlassverwaltungen lediglich von Fall zu Fall zu befassen, wenn sich die Betrauung einer Vertrauensperson wie z.B. eines Anwalts oder Notars als unmöglich erweist.*

2.1.43 Leistungsverteuerung

Es lässt sich nicht bestreiten, dass unsere Auslandvertretungen in manchen Fällen Dienstleistungen erbringen, für die der Empfänger bei einem privaten Anbieter zuweilen das Vielfache zu bezahlen hätte. Dazu gehören insbesondere Handels- und Rechtsauskünfte. Die Arbeitsgruppe ist sich andererseits bewusst, dass eine konsequente Anwendung des Kostendeckungsprinzips einem Aussenministerium ebenso fremd sein muss wie die Bereitschaft, "Mädchen für alles" zu sein.

1) AS 1973 1513. Der Tarif beziffert die Entschädigung für Zeitversäumnis (Mühewaltung) auf Fr. 40.- pro Stunde.

Der "Gebührentarif" für die schweizerischen Botschaften und Konsulate ist letztmals per 1. Januar 1974 der Teuerung angepasst worden. Mit Ausnahme der Passgebühren wurden die bisherigen Tarife um 50 % und mehr erhöht. *Die Arbeitsgruppe möchte es vorläufig bei den geltenden Ansätzen bewenden lassen, empfiehlt aber, aus praktischen Gründen die Kompetenz zur Aenderung des Gebührentarifs vom Bundesrat auf das Politische Departement zu übertragen, analog der Kompetenz des Justiz- und Polizeidepartements für Anpassungen bei den Visagebühren.*

Im Gegensatz zu den Leistungen des Aussendienstes sind diejenigen der Zentrale keiner Gebührenpflicht unterworfen, auch wenn es sich dabei um zuweilen zeitraubende Auseinandersetzungen mit ausländischen Behörden handelt. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass insbesondere vor dem Hintergrund von Artikel 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts vom 4. Oktober 1974¹⁾ auch gewisse Dienstleistungen der Zentrale, namentlich diejenigen der Sektion für konsularischen Schutz der Politischen Direktion, bezahlt zu werden verdienen und *empfiehlt einen entsprechenden Vorstoss des Politischen Departements beim Finanz- und Zolldepartement, da sich das Problem auch für die übrige Bundesverwaltung stellen könnte.*

2.2 Die Organisation

2.2.1 Die Zentrale: vorläufig ausgeklammert

Jede Organisation ist unvollkommen. Umgekehrt vermögen meistens verschiedene Modelle befriedigende Ergebnisse zu liefern. Die Aussenministerien mit ihrem rechtlich meist nur vage umschriebenen Aufgabenkreis²⁾ und der ihnen auferlegten Verpflichtung, schwer voraussehbare neue Probleme organisatorisch gewissermassen aufzufangen, müssen eines logisch bestechenden Organisationsschemas fast zwangsläufig entbehren. Durch geeigneten Personaleinsatz können manche Schwächen der Arbeitsgliederung gemildert, deren Vorzüge durch falsche Stellenbesetzung aber auch grossenteils zunichte gemacht werden.

Der massgebende "Faktor Mensch" darf indessen nicht zu der falschen Annahme verleiten, die organisatorische Gliederung eines Departements, das allein in seinen zentralen Diensten immerhin gegen 500 Mitarbeiter beschäftigt, sei Nebensache.

Die Arbeitsgruppe hat denn auch die Organisation der Zentrale untersucht und sich dabei auf folgende drei Hauptprobleme konzentriert:

- a) die Führungs- und Koordinationsaufgaben auf der obersten Verwaltungsstufe;

1) AS 1975 65.

2) Vgl. oben Abschnitt 2.1.1.

- b) die Abstimmung zwischen bilateralen und multilateralen Diensten;
- c) den Informationsaustausch an der Zentrale sowie zwischen dieser und dem Aussendienst.

Die Prüfung dieser Fragen war zu Jahresbeginn 1975 nicht abgeschlossen, u.a. weil die Reorganisation der zentralen Dienste nicht ganz von derjenigen der übrigen Departemente gelöst werden kann, und zwar im Hinblick auf den Entwurf zu einem "Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung" (VwOG), welches das längst überholte "Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung" vom 26. März 1914 ablösen soll. Der Entwurf wurde vom Bundesrat am 12. Februar 1975 verabschiedet und bedarf noch der parlamentarischen Beschlussfassung. Darüber hinaus befindet sich der zum Politischen Departement gehörende "Dienst für technische Zusammenarbeit" mit seinen rund 100 Mitarbeitern gegenwärtig in einer Phase der Restrukturierung, die nicht vor Ende 1975 abgeschlossen werden kann¹⁾.

Dieser Umstände wegen beschloss die Arbeitsgruppe, die mit der Organisation der Zentrale zusammenhängenden Fragen aus dem vorliegenden Bericht auszuklammern und zu einem späteren Zeitpunkt zu behandeln. Dies hindert nicht, dass mögliche Anpassungen an neue Gegebenheiten und Bedürfnisse nach Massgabe ihrer Entscheidungsreife vollzogen werden. So wurde bei der Direktion für Internationale Organisationen eine Umstrukturierung vorgenommen, wobei dem Stellvertretenden Direktor die Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen und die Sektion Internationale Wissenschaftliche Angelegenheiten, dem Delegierten des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland zusätzlich die Sektion Internationale Hilfswerke zugeteilt wurden. Diese Restrukturierungen erlaubten darüber hinaus Doppelbesetzungen, bzw. -spurigkeiten zu vermeiden und die Kanzleien zu rationalisieren.

2.2.2 Das Vertretungsnetz

2.2.2.1 Die diplomatischen Vertretungen

Die Schweiz verfügt gegenwärtig über 92 diplomatische Vertretungen im Ausland (die Missionen bei den internationalen Organisationen inbegriffen): 69 davon werden durch Botschafter, die übrigen durch Geschäftsträger geleitet. 66 Missionschefs sind in 133 (von 151 existierenden) Staaten akkreditiert, 5 weitere bei internationalen Organisationen. Die Hälfte der Botschafter ist für mehrere Staaten zuständig:²⁾

- 1) Grundlage ist ein vom Delegierten für technische Zusammenarbeit bei einem Unternehmensberater in Auftrag gegebener und 1974 abgelieferter Bericht.
- 2) 20 Botschafter sind in zwei, 4 Botschafter in drei, 7 Botschafter in vier, 2 Botschafter in fünf und 2 in sechs Ländern akkreditiert. Vgl. auch Beilage 2, a – h.

- a) *Die Arbeitsgruppe hat geprüft, ob dieses Vertretungsnetz den Anforderungen entspricht und insbesondere, ob durch weitere Mehrfachakkreditierungen Einsparungen erzielt werden können.*

Der in einem Drittland akkreditierte Missionschef muss auch dort die schweizerischen Interessen angemessen wahren können. Dies bedingt in der Regel mindestens einen Aufenthalt im Jahr – mehr im Falle unaufschiebbarer Geschäfte von Bedeutung. Solche Aufenthalte beanspruchen im Mittel etwa zwei Wochen. Berücksichtigt man, dass die meisten Mehrfachakkreditierungen in Ländern mit schwierigen Lebensbedingungen erfolgen, wo der Ferienanspruch aus Gesundheitsgründen erhöht werden muss, so kann die Akkreditierung in fünf und mehr Ländern dazu führen, dass der Missionschef seiner Hauptaufgabe, der Wahrung der schweizerischen Interessen in seinem Residenzland, nur wenig mehr als die Hälfte seiner Zeit zu widmen vermag.

Der Mehrfachakkreditierung sind deshalb Grenzen gesetzt. Da die Verhältnisse von Land zu Land verschieden sind, kann keine allgemein gültige Höchstzahl von Akkreditierungen pro Missionschef bestimmt werden. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt indessen, dass ein Missionschef in der Regel in nicht mehr als 4 Ländern akkreditiert werden sollte. Diese Zahl kann nur in Fällen überschritten werden, wo die in den Drittstaaten erforderlichen Aufenthalte kurz und selten sind. Die Arbeitsgruppe hat einige sich aufdrängende Umgruppierungen empfohlen.*

- b) *Die Arbeitsgruppe prüfte auch die Möglichkeit, sogenannte "Reisebotschafter" einzusetzen, die von der Schweiz aus unsere Interessen in einer grösseren Gruppe von Ländern zu vertreten hätten. Diese Lösung wird, da unzweckmässig, nicht empfohlen. Mit Ausnahme einer Grossmacht, die erwägt, einen im eigenen Land verbleibenden Missionschef bei gewissen Mikrostaaten zu akkreditieren, wird diese Lösung von keinem Land ernsthaft in Betracht gezogen.* In der Tat kann ein grosser Teil der Aufgaben nicht durch sporadische Besuche oder Korrespondenz erfüllt werden. Viele Geschäfte erfordern laufende Behandlung und Weiterverfolgung aus der Nähe; in manchen Bereichen führen zudem nur gute persönliche Beziehungen, die der laufenden Pflege am Ort bedürfen, zum Erfolg. Zudem verschafft nur der dauernde Aufenthalt tiefere Einblicke in die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die schweizerische Interessen berühren. Auch wenn der Missionschef in der Schweiz residieren würde, müssten deshalb die meisten Vertretungen in den betreffenden Ländern beibehalten werden. Geringen Einsparungen stünden erhebliche Nachteile und beträchtlich erhöhte Reisekosten gegenüber. Ohnehin würden gerade jene Staaten, die für einen "Reisebotschafter" in Frage kommen, eine solche Lösung ablehnen, woran wir sie nicht hindern könnten, da Diplomatie nur gleichberechtigte Partner kennt.

Zudem wurde auch die Möglichkeit geprüft, ob die Schweiz und ein anderer Staat gemäss Artikel 6 des Wiener Uebereinkommens über diplomatische Beziehungen, einen gemeinsamen Missionschef bei einem Drittstaat beglaubigen könnten. Die sich hierbei durch mögliche Interessenkonflikte ergebenden Nachteile lassen eine solche Lösung für die Schweiz nicht als zweckmässig erscheinen.

Abwegig ist schliesslich der Gedanke, auf die Errichtung einer diplomatischen Vertretung überhaupt zu verzichten und die schweizerischen Interessen von der Zentrale aus mit Telefon oder Fernschreiber direkt zu wahren. Eine solche Lösung verkennt die Regeln und die Notwendigkeiten des zwischenstaatlichen Verkehrs.

2.2.22 Die konsularischen Vertretungen

Die Daseinsberechtigung der konsularischen Vertretungen liegt nicht nur in der Einbeziehung der Auslandschweizer in unsere Rechtsordnung. Vielmehr sind die Konsulate zu eigentlichen Stützpunkten schweizerischer Präsenz im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich geworden.

Die Prüfung der Restrukturierung des konsularischen Vertretungsnetzes setzt die Kenntnis voraus, dass es neben den von einem Karrierebeamten geleiteten Generalkonsulaten und Konsulaten noch andere Formen der konsularischen Vertretung gibt:

- a) *Posten mit Konsularbezirk* unter der Leitung eines Honorarbeamten ohne Karrierepersonal. Zurzeit existieren elf derartige Posten. Die Arbeitsgruppe hält es für problematisch, wenn Posten ohne ausgebildetes Verwaltungspersonal konsularisch-administrative Pflichten übertragen werden. *Sie empfiehlt, dass diesen Posten, soweit ihnen aus Gründen der Personal- und Mittelknappheit kein Karrierepersonal zugeteilt werden kann, grösstmögliche Unterstützung seitens der ihnen vorgesetzten und entsprechend dotierten Vertretungen zuteil wird. (Daneben gibt es noch 5 Honorarposten mit zugeteiltem Karrierepersonal).*
- b) *Posten ohne Konsularbezirk* unter der Leitung eines Honorarbeamten. 28 Posten fallen in diese Kategorie; davon liegen 18 in den Vereinigten Staaten. Die schweizerische Zulassungspraxis steht der Errichtung ausländischer Konsulate in der Schweiz ohne eigenen Konsularbezirk ablehnend gegenüber.

Auch das "Wiener Uebereinkommen über konsularische Beziehungen"¹⁾ vom 24. April 1963 geht in Artikel 4, Absatz 2 grundsätzlich vom Bestehen eines Konsularbezirks aus. *In Anbetracht der restriktiven schweizerischen Praxis*

¹⁾ AS 1968 887.

empfiehlt die Arbeitsgruppe bei der Einrichtung von Posten ohne Konsularbezirk Zurückhaltung und Abstützung auf zwischenstaatliche Vereinbarungen.

- c) *Konsularagenturen.* Die schweizerische Praxis kennt die Einrichtung von Konsularagenturen unter der Leitung eines Konsularagenten, der nicht Postenchef im Sinne von Art. 9 der Wiener Konsularkonvention ist¹⁾. Die Konsularkonvention lässt diese Form der konsularischen Vertretung in Art. 69 zu. Die vom Politischen Departement bestellten Konsularagenten besitzen keine unabhängigen Amtsbefugnisse und sind, ohne Privilegien oder Immunitäten zu geniessen, nur an ihrem Wohnort zuständig.

Die Schweiz unterhält zurzeit 68 Konsularagenturen, wovon zehn vakant sind. Die Arbeitsgruppe hält diese Einrichtung überall dort für nützlich, wo eine offizielle Präsenz der Schweiz vonnöten ist, der Einsatz von Karrierepersonal aber zu teuer wäre. *Sie zieht die Konsularagentur grundsätzlich dem Konsulat ohne Konsularbezirk unter der Leitung eines Honorarbeamten vor, umso mehr als Eröffnung und Schliessung von Konsularagenturen in die Kompetenz des Politischen Departements fallen, was eine flexiblere Politik erlaubt.*

Vom Vorstehenden zu unterscheiden ist die Frage der Konzentration oder Dezentralisation des konsularischen Vertretungsnetzes in einem bestimmten Land. Vor mehreren Jahren hat das Politische Departement sein Postennetz in den Vereinigten Staaten von Amerika in dem Sinne reorganisiert, dass die Verwaltungsarbeit auf die Botschaft und fünf grosse Posten konzentriert, auf den übrigen Posten das Karrierepersonal aber durch Honorarkonsuln ohne Konsularbezirk ersetzt wurde. Leitgedanke war die Konzentration der administrativen Tätigkeit auf einige Schwerpunkte unter gleichzeitigem Einsatz von bestqualifiziertem Personal an der Spitze dieser Vertretungen. Den Honorarkonsuln ist die Aufgabe zugeordnet, in ihrem engeren Bereich die Präsenz der Schweiz durch mannigfache Kontakte zur Geltung zu bringen. Auf diese Weise wird die Zusammenarbeit zwischen Karrierepersonal und Honorarkonsuln sinnvoll.

Die Vorteile dieser Lösung bedürfen keiner näheren Beschreibung. Sie liegen in der Qualität der Präsenz. Aber auch an den Nachteilen darf nicht vorbeigesehen werden: Ausserhalb der grossen Zentren fehlt das qualifizierte Verwaltungspersonal. Da die Verwaltungsarbeit nicht stets und in vollem Umfang von den grossen Generalkonsulaten aus geleistet werden kann, müssen sich entgegen den ursprünglichen Vorstellungen des Departements die Honorarkonsuln damit befassen, die dafür weder ausgebildet sind noch – häufig – die erforderliche Zeit aufbringen können. Ausserdem erhalten sie vom Bund nur eine bescheidene Entschädigung (in der Regel Fr. 2000.– jährlich), die in keinem Verhältnis zu ihrem geschätzten Einsatz im Interesse der Schweiz steht.

1) Vgl. Botschaft des Bundesrates betreffend die Genehmigung der Wiener Konsularkonvention, BB1 1964 II 457.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt einerseits, die Belastung von Honorarkonsuln mit Verwaltungsarbeit zu vermeiden und andererseits den Generalkonsuln die Mittel zu sichern, die ihnen ein zweckmässiges Auftreten innerhalb ihrer vergrösserten Konsularbezirke ermöglichen.

2.2.23 Möglichkeiten und Grenzen der Restrukturierung

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass am Grundsatz der Universalität der schweizerischen Aussenbeziehungen nicht gerüttelt wird. Darüber hinaus erhellt aus dem Vorstehenden, dass bei den diplomatischen Vertretungen der Mehrfachakkreditierung Grenzen gesetzt sind, während der "Reisebotschafter" kein geeigneter Vertreter schweizerischer Interessen sein kann. Bei den konsularischen Vertretungen besteht insofern eine gewisse Flexibilität, als die Wirkungen der Aufhebung von durch Karrierepersonal geleiteten Generalkonsulaten oder Konsulaten durch den Rückgriff auf bescheidenere und billigere Vertretungsformen zuweilen gemildert werden können. Aber auch hier ist der Spielraum begrenzt, wenn die Effizienz der Arbeit Richtschnur bleiben soll. Insgesamt ist die Restrukturierung unseres Vertretungsnetzes nur sinnvoll, wenn die Schliessung von Vertretungen Personaleinsparungen und nicht lediglich Personalverschiebungen sowie ein unvernünftiges Wachstum der Reiseerfordernisse nach sich zieht.

a) Bei den *diplomatischen Vertretungen* sieht die Arbeitsgruppe folgende Einsparungsmöglichkeiten vor:

- *Sukzessive Schliessung von 1 Botschaft und 5 von Geschäftsträgern geleiteten Botschaftskanzleien;*
- *Sukzessiver Verzicht auf residierende Botschafter in 4 Fällen¹⁾ unter Beibehaltung eines Geschäftsträgers.*

Die Einsparungen werden zum Teil durch eine vermehrte Dienstreisetätigkeit wettgemacht²⁾.

b) *Was die konsularischen Vertretungen betrifft, so erachtet die Arbeitsgruppe die erfolgte Schliessung der Konsulate in Winnipeg und Valparaiso sowie den Ersatz der Berufskonsuln in Cleveland, St. Louis und Seattle durch Honorarkonsuln als zweckmässig. Sie empfiehlt darüber hinaus, eine Reihe von Konsulaten sukzessive aufzuheben bzw. zusammenzulegen.*

c) *Die Arbeitsgruppe empfiehlt schliesslich die gelegentliche Aufhebung einer Reihe von Konsularagenturen³⁾.*

1) Die Verwirklichung dieser Empfehlung ist bereits eingeleitet.

2) Vgl. oben Abschnitt 2.1.31 und unten Abschnitt 2.3.4.

3) Die meisten dieser Konsularagenturen haben ihre Tätigkeit bereits eingestellt.

- d) Demgegenüber empfiehlt die Arbeitsgruppe wegen der erheblichen Zunahme der regionalen schweizerischen Interessen im Persischen Golf, die Präsenz der Schweiz zu verstärken, namentlich in Kuwait (Umwandlung unseres Honorarkonsulates in eine durch einen Geschäftsträger geleitete Botschaft), in Manama und in Dubai (Bahrain und Vereinigte Arabische Emirate), wo unser Land noch über keine Vertreter verfügt. Ferner empfiehlt sie, zu gegebener Zeit zu prüfen, ob nicht eine Ausdehnung des konsularischen Netzes in Australien auch angezeigt wäre.
- Bei allen diesen Empfehlungen, namentlich soweit davon diplomatische Vertretungen betroffen sind, ist sich die Arbeitsgruppe bewusst, dass das Fehlen eines residierenden Missionschefs sich bei plötzlich auftretenden Krisen als Nachteil erweisen kann. Deshalb darf eine allfällige von den Schwierigkeiten des Bundeshaushaltes diktierte Verdünnung des Vertretungsnetzes nicht nachher dem Politischen Departement angelastet werden. Im übrigen ist zu bedenken, dass es stets einfacher ist, Botschaften und Konsulate zu schliessen, als sie wieder öffnen zu müssen.

2.2.3 Die Personalbedürfnisse

Der internationalen Entwicklung haftet ein viel höherer Grad an Unvorhersehbarkeit an als unseren innerstaatlichen Verhältnissen. Daraus ergibt sich unmittelbar die Schwierigkeit, den Personalbedarf der Auslandvertretungen auf Jahre hinaus zu beurteilen. Immerhin sind Erfahrungswerte hilfreich. Die Personalpolitik des Politischen Departements orientiert sich nach zwei Richtpunkten: Der eine ist der Grundsatz, wonach der Personalbestand einer Vertretung so zu bemessen sei, dass diese unter normalen Umständen in der Lage ist, vorübergehend Belastungsspitzen und die normalen, d.h. kürzeren Vakanzen (Ferien, Krankheit und kurze Versetzungslücken) aus eigener Kraft zu überbrücken. Der andere Richtpunkt ist die jedem Aussenministerium eigene Notwendigkeit, sein Karrierepersonal über Jahre hinweg selbst auszubilden. Die Unmöglichkeit kurzfristiger Personalvermehrung "über den Arbeitsmarkt" verlangt nach einer langfristigen Rekrutierungspolitik¹⁾.

2.2.31 Unechte und echte Reserven

Wer ein Bild von den Personalbedürfnissen der nächsten Jahre gewinnen will, muss sich zunächst mit den Folgen des in allen Aussenministerien notwendigen Versetzungsprinzips²⁾ bekanntmachen:

Jährlich muss 1/4 bis 1/3 der Karrierebeamten an einen anderen Dienstort versetzt und in der Folge mit neuen Aufgaben betraut werden³⁾. Einem versetzbaren

1) Vgl. unten Abschnitt 3.4.

2) Vgl. unten Abschnitt 3.4.2.

3) Vgl. unten Abschnitt 3.4.2.

Beamten sollten zur Vorbereitung der Versetzung, zur Einarbeitung in die neuen Aufgaben und allenfalls zur Aneignung der erforderlichen Sprachkenntnisse, zur Reise, zur Aufhebung des Haushalts am alten und Einrichtung am neuen Dienstort mindestens 7, bei zusätzlicher sprachlicher Vorbereitung mindestens 13 Wochen zur Verfügung gestellt werden (gegenwärtig können ihm hierfür oft nur einige Tage, bestenfalls wenige Wochen zugestanden werden). Damit wäre jeder versetzte Beamte während 2–3 Monaten der Erfüllung ordentlicher Aufgaben entzogen. Die Deckung dieses Ausfalles bedingt im Mittel eine Personalreserve von mindestens 6 %, was beim derzeitigen Bestand des diplomatischen und konsularischen Dienstes und des Kanzleidienstes etwa 44 zusätzlichen Beamten oder 2 1/2 % des derzeitigen Gesamtbestandes des Departements entspricht. Zählt man das Sekretariatspersonal dazu, so erhöht sich die Zahl der aus dienstlichen Gründen ständig nicht einsatzfähigen Beamten auf etwa 66. Nicht berücksichtigt sind dabei rund 25 diplomatische und ungefähr 50 Kanzleistagiaires, also das Personal, das während der zweijährigen Ausbildungsphase, zwar budgettechnisch, aber nicht arbeits- und einsetzungsmässig Etatstellen besetzt.

Aus diesen Zahlen erhellt, dass, ähnlich der Situation in andern Aussenministerien, ständig etwa 3 % des bewilligten Personals (ohne Stagiaires) oder, wie erwähnt, 6 % des versetzbaren Karrierepersonals sich nicht mehr oder noch nicht am zugewiesenen Dienstort befinden, weil insbesondere bei Versetzungen infolge Vorbereitung auf den neuen Posten, Reisezeit, Ferienbezug oder Krankheit zeitliche Vakanzen entstehen. Bei einem bewilligten Gesamtpersonalbestand von 1735 Mitarbeitern würde dies im Idealfall gegen 60 Einheiten ausmachen und damit eine wirkliche Einsatzplanung ermöglichen, die allein spürbare Einsparungen von Versetzungskosten zur Folge hätte. Unter den heutigen Umständen ist eine Zahl von etwa 40 realistisch. *Dabei von einer echten Reserve zu sprechen, wäre irreführend, da dieses Personal, wie eben erwähnt, nicht zur Verfügung steht. Es handelt sich um eine unechte Reserve, im folgenden und um der Klarheit willen "Pool" genannt.*

Echte Reserven sind diejenigen Mitarbeiter, die für die temporäre Verstärkung überlasteter Dienste, für die Ueberbrückung längerer Absenzen bei Heimaturlaub oder Krankheit, für befristete Sonderaufgaben wie Krisenstäbe, die Wahrung fremder Interessen, Dienstleistungen bei internationalen Organisationen oder Teilnahme an internationalen Konferenzen verfügbar sind. Will man hierfür etwa 20 Einheiten bereitstellen, so ergibt sich ein Gesamtreservebedürfnis (= Summe aus Pool und echten Reserven) von ca. 3 1/2 % des Gesamtpersonalbestandes (ohne Stagiaires) ¹⁾.

¹⁾ Diese zurückhaltenden Schätzungen gleichen denjenigen deutscher und britischer Expertenkommissionen. Vgl. den "Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes", Bonn 1971, S. 99 und "Report of the Review Committee on Overseas Representation 1968–1969" (sog. Duncan Report), London 1969, S. 33.

2.2.32 Die Plafonierung und ihre Folgen

Die Personalplafonierungsbeschlüsse des Parlaments von 1974 wollen, dass der Personalbestand bis 1977 nicht und ab 1978 um jährlich 1/2 % erhöht werden kann. Beim Politischen Departement wird von einem Plafond von 1735 Einheiten ausgegangen. Darin sind einerseits die Stagiaires inbegriffen, andererseits fehlt jede echte Reserve. Die Statistik per 31. Januar 1975 weist zwar 15,5 fehlende Einheiten auf; diese sollten indessen für die Anstellung von Stagiaires dienen. Die Respektierung des festgesetzten Personalplafonds und die Tatsache, dass zurzeit 29 Mitarbeiter (= Pool) wegen des Rotationsprinzipes "unterwegs" sind, zeigen, dass es unmöglich sein wird, alle bewilligten, d.h. für eine normale Arbeitsabwicklung nötigen Stellen zu besetzen.

Dazu kommt, dass das Politische Departement infolge seiner ungünstigen Altersstruktur¹⁾ in den Jahren 1978 bis 1984 rund ein Drittel (88 Einheiten) seines diplomatischen und zwischen 1981 und 1988 etwa denselben Prozentsatz (189 Einheiten) seines konsularischen Personals durch Altersrücktritt verlieren wird. Es handelt sich dabei um einen eigentlichen Exodus, der aller Erfahrung nach auch nicht annähernd durch Neurekrutierungen nach dem von den besonderen Erfordernissen des Departements diktierten und bewährten Verfahren²⁾ kompensiert zu werden vermag. Aber selbst wenn, etwa infolge einer längerdauernden Rezession, das Angebot an qualifizierten Kandidaten während der Jahre der Massenabgänge wider Erwarten gross wäre, würde mit einer zahlenmässig weit überdurchschnittlichen Rekrutierungszahl der Grundstein zu einem wiederum unausgewogenen Altersaufbau gelegt. Dabei hat das Departement unter den Folgen einer weit zurückliegenden ungünstigen Rekrutierungspolitik, nämlich der zahlreichen Anstellungen während der Kriegszeit und des anschliessenden Rekrutierungsstopps, der von 1947 bis 1955 dauerte, noch bis in die Achtzigerjahre hinein zu leiden.

Die geschilderte Situation würde sich wesentlich verschärfen, wenn in den kommenden Jahren der Wachstumsrhythmus der vergangenen zehn Jahre beibehalten würde, als im Durchschnitt jährlich 5 Akademiker und 5 Nichtakademiker zusätzlich benötigt wurden. *Da der Umfang unseres diplomatischen und konsularischen Vertretungsnetzes seinen Scheitelpunkt überschritten haben dürfte, das Ausbleiben neuer Aufgaben andererseits indessen unwahrscheinlich, die Schaffung einer bescheidenen echten Reserve also unerlässlich ist, hat die Arbeitsgruppe ihren Schätzungen hinsichtlich des Personalbedarfs der nächsten zehn Jahre ein Wachstum an Karrierepersonal von 3 Akademikern und 4 Nichtakademikern sowie einen "Pool" von 6 % versetzbaren Karrierepersonals zugrunde gelegt.* Selbst bei dieser zurückhaltenden Annahme führt die strikte Handhabung der Plafonierungsbe-

¹⁾ Vgl. unten Abschnitt 3.3.

²⁾ Vgl. unten Abschnitt 3.4.1.

schlüsse bei den Karrierediensten zwischen 1978 und 1984 zu Vakanzen von je nach Jahr 31 bis 89 Einheiten¹⁾.

Ein deutlicher Leistungsabbau des Politischen Departements wäre demzufolge unvermeidlich. Diese Feststellung soll das Dilemma aufzeigen, vor dem wir in den nächsten Jahren stehen.

2.2.33 Mindestbedürfnisse der nächsten Jahre

Der Personalbedarf einer Vertretung ist, wie bereits erwähnt, je nach der politischen oder wirtschaftlichen Entwicklung sowohl im diplomatischen wie im konsularischen Bereich Schwankungen ausgesetzt.

Die Arbeitsgruppe hat die Dotierung jeder der 154 Auslandvertretungen, die mit Etatpersonal dotiert sind, unter dem Gesichtspunkt der gegenwärtigen Aufgaben und der in naher Zukunft realisierbaren Rationalisierungen geprüft und festgestellt, dass:

- 22 Vertretungen einen Personalbestand an der unteren Grenze aufweisen;
- 19 weitere Vertretungen eine Verstärkung durch einen zusätzlichen Mitarbeiter des diplomatischen und konsularischen Dienstes oder des Kanzleidienstes benötigen;
- die übrigen Vertretungen normal dotiert sind²⁾;
- das Departement nur über 7 Diplomaten und 7 Kanzleibeamte im Aussendienst für temporäre Detachierungen (Ferienablösungen, Krankheitsfälle usw.) an andere Vertretungen verfügt. Dies führt zu einer Politik des Löcherstopfens, d.h. zur kurzfristigen Ueberbrückung nicht vertretbarer Vakanzen durch relativ kostspielige Personalverschiebungen³⁾.

Der geschilderte augenblickliche Mehrbedarf könnte durch die von der Arbeitsgruppe empfohlenen Schliessungen⁴⁾ oder Zusammenlegungen in absehbarer Zeit ausgeglichen werden.

Ueber das Ausmass der zusätzlichen Personalbedürfnisse, das die Berechnung des Nachwuchsbedarfs entscheidend beeinflusst, lassen sich naturgemäss keine genaueren Schätzungen anstellen, da dieses weitgehend durch die kaum berechenbare

1) Vgl. Beilage 3, a – c.

2) d.h. in der Lage sind, vorübergehende Belastungsspitzen und die normalen, kürzeren Vakanzen infolge Ferien, Krankheit oder Versetzung aus eigener Kraft zu überbrücken.

3) Vgl. oben Abschnitt 2.1.33 in fine.

4) Vgl. oben Abschnitt 2.2.23.

internationale Entwicklung bestimmt wird. Während die Zunahme des Personals in den 50er Jahren im wesentlichen durch die Entstehung zahlreicher neuer Staaten und die damit erzwungene bedeutende Ausdehnung des Vertretungsnetzes bedingt war, ist die Ursache seit Beginn der 60er Jahre mehr in der auf die zunehmende Interdependenz der Staaten zurückzuführenden Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit auf politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, sozialen, kulturellen und technischen Gebieten, in der damit verbundenen Zunahme internationaler Organisationen, sowie in politisch und wirtschaftlich bedingten zusätzlichen Risiken für schweizerische Interessen (Verstaatlichungen, Investitionsrisiken, usw.) zu suchen. Nicht zuletzt sind auch die Verstärkung des schweizerischen Beitrags zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfstätigkeit, dabei neuerdings die Schaffung eines Katastrophenhilfskorps sowie schliesslich die wachsende Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erwähnen.

Ob die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit auf bilateraler und multilateraler Ebene weiter anhalten wird und welche personellen Folgen z.B. ein allfälliger Beitritt der Schweiz zur UNO zeitigen würde, ist schwer vorzusehen. Sicher erscheint hingegen, dass sich insbesondere im Zeichen der Energiekrise bedeutende wirtschaftliche und möglicherweise politische Krisen und Umwälzungen anbahnen, die einen erheblich verstärkten Aufwand zum Schutz schweizerischer Interessen erfordern könnten. Auch die letzten wirtschaftlichen Entwicklungen und die gegenwärtigen Schwierigkeiten der schweizerischen Exportindustrie verbieten es, zurzeit an einen Leistungsabbau auf dem Gebiet der Exportförderung durch unseren Aussendienst zu denken. Ganz im Gegenteil. Eine solche Lage erfordert einen vermehrten Einsatz des Aussendienstes, wie ihn übrigens Nationalrat Baumann am 10. März 1975 postuliert hat¹⁾.

Eine künftige Zunahme des zusätzlichen Personalbedarfs ist deshalb bedeutend wahrscheinlicher als eine Stabilisierung oder gar Rückbildung. Es ist demzufolge damit zu rechnen, dass der Mehrbedarf zwar einigermaßen auf dem Niveau der letzten Jahre (Durchschnitt 1969–1974: 1,3 %) gehalten, jedoch nicht auf 0,5 % zurückgeschraubt werden kann, jedenfalls nicht, ohne wesentliche schweizerische Interessen zu beeinträchtigen.

Bei der Beurteilung der Personalbedürfnisse für die kommenden acht bis zehn Jahre ist auszugehen: erstens von der nachgewiesenen Notwendigkeit eines "Pools" von 6 % des Karrierepersonals; zweitens von einer im Hinblick auf unvorhersehbare und befristete Mehraufgaben zu schaffenden bescheidenen, echten Reserve, die mit einem realen Personalszuwachs von jährlich 7 Laufbahneinheiten vorsichtig veranschlagt ist; drittens von der Tatsache, dass die Stagiaires keine Arbeitseinheiten

1) "Der Aufgabenkreis des diplomatischen Korps ist zu erweitern, indem unsere Vertretungen Kontakte für die Unternehmungen in den betreffenden Ländern herstellen".

darstellen; viertens schliesslich davon, dass die Erfordernisse der weit über den zweijährigen Stage hinausreichenden Ausbildungsdauer im Departement selbst und die gerade unter dem Blickwinkel eines effizienten Einsatzes wünschbare ausgeglichene Altersstruktur eine gleichmässige Rekrutierung verlangen, die sich nicht nach den Zufälligkeiten jährlicher Altersrücktritte richtet¹⁾.

Aus der Würdigung dieser vier begründeten Prämissen ergibt sich vor allem der Ruf nach einer Politik der Personalzuwachssteuerung, welche die unter jedem Aspekt schädliche Zwangsjacke der "Kalenderjahroptik" ablegt. Vernünftig erscheint eine Wachstumsbegrenzung von jeweils minimal fünf zu fünf Jahren mit der dem Politischen Departement eingeräumten Möglichkeit, innerhalb dieses Zeitraums seinen Wachstumsrhythmus selbst zu bestimmen.

Abgesehen davon postuliert die Arbeitsgruppe aufgrund einer allerdings sehr zurückhaltenden Einschätzung des dem Politischen Departement in den kommenden Jahren zugewiesenen Pflichtenheftes, das Zugeständnis einer einprozentigen Personalzunahme im Durchschnitt der Jahre 1978–1984²⁾.

2.2.4 Bundesbauten und Unterbringung der Vertretungen im Ausland

Dass auf lange Sicht Eigentum im allgemeinen billiger ist als Miete, ist erwiesen. Der Bund bemüht sich daher seit Jahren, Kanzleien (Büros), Botschafterresidenzen und Dienstwohnungen zu Eigentum zu erwerben oder eigene Gebäude zu erstellen. Diese Entwicklung ist weit fortgeschritten: von 92 Missionschefresidenzen gehören 66 der Eidgenossenschaft. Dazu kommen 56 bundeseigene Kanzleien und 88 Dienstwohnungen (besonders in klimatisch schwierigen Ländern und Uebersee). Dagegen gehören von 59 (Konsular-) Postenchefresidenzen oder -Wohnungen nur 21 dem Bund.

Der Erwerb weiterer Kanzleilokalitäten und Dienstwohnungen war noch 1973 von der aufgrund verschiedener Vorstösse von Parlamentariern eingesetzten "Kommission Keller" aus Gründen der sparsamen Mittelverwendung empfohlen worden³⁾. Inzwischen haben die einschneidenden Budgetbeschränkungen dem Politischen Departement die Fortführung einer entsprechenden Politik erschwert bis verunmöglicht. Auch sehr günstige Kaufangebote könnten zurzeit nur noch auf dem umstrittenen Nachtragskreditwege wahrgenommen werden. Selbst die Durchführung von Unterhaltsarbeiten zur Erhaltung der baulichen Substanz der bundes-

1) Von 1975 bis 1984 treten je nach Jahr zwischen 10 und 45 Karrierebeamte in den Ruhestand, eine Tatsache, die sich mit dem Erfordernis kontinuierlicher Nachwuchsbeschaffung nicht vereinbaren lässt.

2) Vgl. Beilage 3, a – c.

3) Vgl. den Geschäftsbericht des Politischen Departements 1973, Seite 15/16.

eigenen Liegenschaften ist in Frage gestellt. Eine nach Dringlichkeitsgesichtspunkten gestaffelte Finanzplanung ist vom Departement erarbeitet worden. Sie schmälert indessen in keiner Weise das unter langfristigen Gesichtspunkten unverminderte Interesse an einer konsequenten Weiterführung des käuflichen Erwerbs von Liegenschaften, Wohn- und Bureauaum oder der nach Prioritäten projektierten Neubauten.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die funktionellen Aspekte bei Käufen und Bauten in den Vordergrund zu stellen, insbesondere unter Berücksichtigung der Bedeutung der jeweiligen zwischenstaatlichen Beziehungen.

Auch die Politik der gänzlichen oder teilweisen Möblierung von Dienstwohnungen ist auf die Senkung namentlich der Versetzungskosten ausgerichtet. Auch hier zieht der gegenwärtige Budgetrahmen zurzeit aber enge Grenzen, ohne dass daraus auf längere Sicht Einsparungen erwachsen. Denn in Ermangelung bundeseigener Möblierung hat das Departement keine andere Wahl als die Bezahlung des Transportes von Umzugsgut. Hier liegt einer der Gründe, warum dem Politischen Departement in seinen Bemühungen um Einsparungen unter der Budgetrubrik "Ersatz von Auslagen" so wenig Spielraum verbleibt¹⁾.

Die von der Arbeitsgruppe empfohlene für die Auslandvertretungen zeitsparende Vereinfachung des Abrechnungssystems mit der Direktion der Eidgenössischen Bauten wird am 1. April 1975 verwirklicht werden.

2.3 Die Arbeitsmittel

2.3.1 Der Dialog zwischen Zentrale und Aussendienst

Zwei hervorstechende Besonderheiten jedes Aussenministeriums sind:

- die weite Verzweigung seiner Organisation, deren personelles Schwergewicht in der Regel im Ausland liegt;
- der dadurch bedingte lebhafte Personalwechsel (Rotation).

Beide Merkmale stellen erhöhte Anforderungen an die Qualität des Dialogs zwischen der Zentrale und dem Aussendienst. Der Informationsaustausch ist letztlich das Bindemittel, das die Nachteile der geographischen Zersplitterung und des starken Wechsels im Personalsektor zu überwinden trachten muss. Man übertreibt kaum mit der Feststellung: Ein Aussenministerium ist so gut wie sein interner Informationsaustausch.

¹⁾ Vgl. unten Abschnitt 2.3.4.

2.3.11 Der politische Dialog

Der politische Dialog zwischen der Zentrale und dem Aussendienst ist eine wichtige Voraussetzung aussenpolitischer Aktivität, denn er ist die Grundlage realistischer Entschlüsse an der Zentrale. Aufgabe des Dialogs ist folglich der Austausch von Kenntnissen im Dienste einer möglichst ertragreichen Aussenpolitik. Dabei ist der Informationsaustausch im Hinblick auf ein fest umrissenes politisches Nahziel eher die Ausnahme. Die Unwägbarkeiten einer zwischen zurzeit 151 souveränen Staaten betriebenen Aussenpolitik erfordern einen ständigen Informationsfluss im Interesse langfristig überzeugender Aussenbeziehungen.

Intensität und thematische Breite des politischen Dialogs finden ihre Grenzen in der Verwertbarkeit angebotener Information. Unser aussenpolitischer Apparat ist klein, namentlich an der Zentrale, wo die Umsetzung der Informationen in aussenpolitisches Handeln erfolgt. Selbst Grossstaaten ist es nicht möglich, ihre aussenpolitischen Mittel überall gleichzeitig und gleichmässig einzusetzen. In weit höherem Masse hat der Kleinstaat Disziplin im Sinne der Schwerpunktbildung zu üben. Das gilt in geographischer, thematischer und instrumentaler Hinsicht. Für die neutrale Schweiz tritt freilich hinzu, dass sie sich eine gänzliche Vernachlässigung bestimmter Weltgegenden nicht erlauben kann.

Die Arbeitsgruppe hat die Abwicklung des Informationsaustausches eingehend untersucht und nicht nur die zentralen Dienste, sondern auch sämtliche diplomatische und einige wichtige konsularische Vertretungen befragt. Sie ist zu folgenden Feststellungen gelangt:

- a) Die allen Aussenministerien eigene Personalrotation erschwert die kontinuierliche Verfügbarkeit der Information in ihrer rohen wie ausgewerteten Form. Der Speicherung politischer Information zum Zwecke späterer Verwendung kommt daher erhebliche Bedeutung zu. Das Politische Departement verfügt in seinem Politischen Dokumentationsdienst über eine Sammelstelle der von den Aussenposten einlaufenden politischen Berichte. Der Dokumentationsdienst leitet sie an die Chefbeamten der Zentrale weiter und sichert die Orientierung der diplomatischen Missionen durch Herausgabe eines vertraulichen Wochenbulletins, das einen Teil der Berichte ganz, auszugsweise oder zusammengefasst wiedergibt. Das ist ein nützlicher Beitrag zu kontinuierlicher horizontaler Information innerhalb einer weitverzweigten Verwaltung.

Indessen werden die politischen Berichte nach der oben erwähnten Verbreitung archiviert. Danach bleibt ihr Inhalt nur noch rudimentär greifbar. Abhilfe vermöchte nur eine elektronische Datenspeicherung zu schaffen. *Wie andere Aussenministerien, so hat auch das Politische Departement in Zusammenarbeit mit ausserdepartementalen Dienststellen erste Schritte in dieser Richtung unter-*

nommen. Die prekäre Finanzlage des Bundes erzwang die zumindest vorläufige Einstellung des Programms¹⁾.

- b) Während die Zusammenarbeit zwischen Zentrale und Aussendienst in der Erledigung konkreter Aufträge gut, oftmals vorzüglich ist (das gilt in besonderem Masse für den Zeitfaktor), werden die Aussenposten zu oft im Ungewissen gelassen sowohl über die Kontakte der Zentrale mit Mitgliedern der in Bern akkreditierten diplomatischen Missionen oder anderen ausländischen Besuchern als auch über den Entscheidungsprozess innerhalb des Departements und innerhalb der Bundesverwaltung überhaupt. Es kommt immer wieder vor, dass sich unsere Botschaften zu Demarchen aufgefordert sehen, ohne von Bern über die Haltung der Bundesbehörden genügend unterrichtet zu werden. Das Aussenministerium, bei dem interveniert werden soll, weiss durch Vermittlung seiner eigenen Mission in Bern zuweilen besser Bescheid.
- c) Nicht selten beklagen sich Aussenvertretungen über die mangelnde Resonanz ihrer Berichterstattung. Dieser Beschwerde begegnet man allerdings in den Reformberichten mancher Aussenministerien. Auch sie ist zu einem erheblichen Teil Folge der zeitweiligen Ueberlastung der zentralen Dienste, aber auch der schon erwähnten Tatsache, dass im Interesse einer langfristig angelegten Aussenpolitik die politische Berichterstattung kontinuierlich und somit auch ohne besonderen Auftrag geschieht. Dabei kann nicht jeder Bericht ein unmittelbares Echo hervorrufen.

Einen erheblichen Fortschritt im Sinne der wechselseitigen Vertrautheit mit den Denkprozessen bedeutet die seit 1973 deutlich intensivierte Tätigkeit des dem Departementschef direkt zugeordneten Politischen Sekretariats. Dieses erteilt dieser oder jener Gruppe von Aussenposten konkrete Berichterstellungsaufträge über bestimmte Fragenkomplexe, die für die schweizerische Aussenpolitik von wesentlicher Bedeutung sind oder es in voraussehbarer Zukunft werden könnten.

Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe wurden im Herbst 1974 neue Weisungen betreffend eine übersichtlichere politische Berichterstattung der Aussenvertretungen erlassen. Sie sichern eine klarere Unterscheidung zwischen reiner Informationsvermittlung und Analyse sowie eine verbesserte wechselseitige Orientierung der diplomatischen Missionen über deren politische Berichterstattung. Das bedingt eine teilweise Neugestaltung des vom Politischen Dokumentationsdienst verbreiteten Bulletins: Durch vermehrte Berücksichtigung der Berichte von anhaltender Aktualität über Vorgänge von grösserer Bedeutung sollen vor allem weiter entfernte und kleinere Missionen besser orientiert werden.

¹⁾ Vgl. den Geschäftsbericht 1974 des Politischen Departements, S. 17.

2.3.12 Der Dialog in den übrigen Bereichen

Der Dialog zwischen Zentrale und Aussendienst in den übrigen Bereichen stellt insofern weniger Probleme, als mit Ausnahme des Sektors Wirtschaft schon die personelle Dotierung sowohl der Zentrale als auch der Aussenvertretungen einen kontinuierlichen Informationsaustausch ohne konkreten Auftrag lediglich in Ausnahmefällen zulässt. Besondere Kulturattachés – d.h. Beamte, die sich fast ausschliesslich mit kulturellen Fragen befassen – besitzen nur unsere Vertretungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und den Vereinigten Staaten; Wissenschafts- bzw. Industrieattachés gibt es lediglich in Frankreich (für Weltraumangelegenheiten, an denen die Schweiz ein starkes, auch wirtschaftliches Interesse hat), in den USA und in der Sowjetunion. Der unserer Botschaft in Tokio zugeteilte Wissenschaftsattaché wurde im Zuge der Sparmassnahmen nicht ersetzt. Weitere Spezialisten sind Landwirtschaftsattachés in Brüssel (EG) und Rom (FAO), sowie der Rohstoffattaché in London und vier Attachés für Entwicklungszusammenarbeit in New Delhi, Jakarta, Nairobi und Ouagadougou (Obervolta). Eigentliche Presse- oder Sozialattachés dagegen besitzen wir nirgends mehr. Die fast durchwegs anzutreffende "Polyvalenz" der Karrierebeamten des Politischen Departements, ihre gleichzeitige Betrauung mit Aufgaben auf ganz verschiedenen Gebieten, jedenfalls im Aussendienst, erlaubt fast immer nur ein Tätigwerden auf unmittelbare Veranlassung hin und in konkret sachbezogener Weise.

Einzig der Wirtschaftssektor kennt, neben dem politischen, einen ständigen Informationsaustausch. Gesprächspartner der Aussenposten sind primär die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, aber auch der Finanz- und Wirtschaftsdienst des Politischen Departements, schliesslich die Zentrale für Handelsförderung und andere wirtschaftliche Organisationen. Hier stellt sich denn auch, wenn auch in geringerem Umfang als im politischen Bereich, das Problem der Verwertbarkeit der vom Aussendienst angebotenen Informationen. Der Anlass dazu liegt weniger im Personalmangel an der Zentrale und in den verschiedenen Wirtschaftsorganisationen, als vielmehr darin, dass die schweizerische Wirtschaft sich etwa in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend selbständig mit relevanten Informationen einzudecken vermag, besser (schon aus Gründen der Sprache) als etwa in Grossbritannien und weit besser als in den meisten aussereuropäischen Staaten. Deshalb stellen sich den Botschaften und Konsulaten von Land zu Land recht unterschiedliche Informationsaufgaben, namentlich im Handelssektor, Unterschiede, die den Wert einheitlicher Weisungen relativieren.

Die Arbeitsgruppe hat sich ein von der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements erarbeitetes Dokument über die "Aufgaben der Aussenvertretungen im wirtschaftlichen Bereich" zu eigen gemacht und es den Aussenposten im Sinne einer Interpretationshilfe für bestehende Weisungen zur Kenntnis gebracht¹⁾.

¹⁾ Vgl. Beilage 6

2.3.2 Die Oeffentlichkeitsarbeit

Das Kollegialprinzip überträgt die Verantwortung für die Politik der einzelnen Departemente in letzter Instanz dem Gesamtbundesrat. Für die Aussenpolitik gilt dies in besonderem Masse, weil sie, obgleich gebunden sowohl an die Verfassung wie an bestimmte grundsätzliche Optionen, weniger auf dem Vollzug parlamentarischer oder bundesrätlicher Erlasse als auf der aufmerksamen Verfolgung der internationalen politischen Entwicklung beruht¹⁾.

Die Oeffentlichkeitsarbeit des Politischen Departements muss in diesen Rahmen gestellt werden. *Im Inland* besteht ihre Aufgabe darin, für die dem Politischen Departement vom Bundesrat übertragene Handhabung unserer Aussenpolitik eine möglichst breite Unterstützung zu finden. Dies bedingt eine hinlängliche Auskunftsbereitschaft zuhanden der Oeffentlichkeit. Eine Politik kann im demokratischen Staat nicht besser sein als die Aufnahme, die sie in der Oeffentlichkeit findet. Ein Aussenministerium darf daher kein Elfenbeinturm sein.

Im Ausland ist die Oeffentlichkeitsarbeit im Sinne der wirksamen Werbung für die schweizerische Aussenpolitik den Botschaften, sowie unsern Vertretungen bei den Vereinten Nationen, dem Europarat, der OECD und den Europäischen Gemeinschaften übertragen. In nicht geringem Masse werden sie dabei von unsern auch im Ausland gelesenen Tageszeitungen unterstützt.

Die Arbeitsgruppe entbehrte der Mittel, um die Wirksamkeit der Oeffentlichkeitsarbeit unserer Vertretungen im Ausland gesamthaft zu untersuchen. Es dürfte sich in Ermangelung gesicherter Unterlagen hinsichtlich der geeignetsten Instrumente einer erfolgreichen Landeswerbung im weiteren Sinne empfehlen, zunächst den Schlussbericht der "Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland" auszuwerten.

Dagegen hat die Arbeitsgruppe die Oeffentlichkeitsarbeit des Aussendienstes, soweit sie sich dem enger gefassten Begriff "Repräsentation" unterordnen lässt, eingehend untersucht²⁾.

2.3.3 Das Verbindungsnetz

Dem Dialog zwischen Zentrale und Aussendienst stehen zur Verfügung: der diplomatische Kurier, Post, Telefon, Telegramm, Telex und Radio. Der Kurier besitzt den Vorzug der Vertraulichkeit, der chiffrierte Telexverkehr zusätzlich denjenigen

1) Vgl. oben Abschnitte 2.1.1 und 2.1.2.

2) Vgl. Abschnitt 2.3.5.

der Raschheit. Das Radionetz ist darüber hinaus störenden Einwirkungen ausländischer Dienste weitgehend entzogen und somit am zuverlässigsten.

Das Politische Departement hat in den letzten Jahren den Anschluss von immer mehr Auslandvertretungen an das internationale Telexnetz betrieben. Zurzeit können sich 75 diplomatische Missionen dieser Einrichtung bedienen.

Für 25 Missionen besteht ausserdem die Möglichkeit, mit der Zentrale per Funk zu verkehren. Die entsprechenden Einrichtungen sind indessen mehrheitlich veraltet, d.h. vor allem zu wenig leistungsfähig, obwohl einem weltweiten Funknetz in Krisensituationen grosse Bedeutung zukommt. In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Militärdepartement ist daher in den letzten Jahren ein Ausbau- und Erneuerungskonzept entwickelt worden, demzufolge bis Ende der Siebzigerjahre insgesamt 50 Botschaften über leistungsfähige Funkstationen verfügen werden. Damit wird den Missionen auch ermöglicht, nötigenfalls auf raschem und sicherem Wege auch unter sich zu verkehren, wodurch die Zentrale entlastet und Zeit gewonnen wird.

Im Zuge der Funknetzmodernisierung werden konsequenterweise auch die Chiffrieranlagen erneuert, die dem Telex- und Radioverkehr mehr Sicherheit geben und weniger Zeit kosten. Die Ueberalterung der bisher verwendeten Chiffriergeräte ist nämlich in erster Linie dafür verantwortlich, dass unser Funknetz für Uebermittlung chiffrierter Meldungen von den meisten Missionen kaum in Anspruch genommen werden kann.

Die Neuausrüstung und gleichzeitige Ausdehnung des Funknetzes und der Chiffrieranlagen ist eine unbestreitbare Notwendigkeit. Es muss alles darangesetzt werden, dass bei der Verwirklichung des langfristigen Programms keine Verzögerung eintritt. Dies gilt auch für die infolge der parlamentarischen Plafonierungsbeschlüsse gefährdete Rekrutierung des zur Bedienung und Wartung der Geräte erforderlichen Personals. Die Erneuerung der Anlagen ist eine Investition von Grössenordnungen, die eine bloss teilweise Auslastung nicht erlaubt, weshalb die Anstellung des qualifizierten technischen Personals vorrangig ist.

2.3.4 Dienstreisen

Wir haben gesehen, dass die Aufwendungen des Politischen Departements weitgehend von den Aufgaben bestimmt werden, welche die schwer kalkulierbare internationale Entwicklung einem Staat mit universellen Interessen stellt¹⁾. Das gilt in hohem Masse auch für die Personalkosten. Die Arbeitsgruppe hat einer mässigen Reduktion des Vertretungsnetzes im Sinne vermehrter Schwerpunktbildung das

¹⁾ Vgl. oben Abschnitt 2.1.1.

Wort geredet¹⁾. Dadurch gewinnen Dienstreisen automatisch an Gewicht, denn die von den zu schliessenden Vertretungen betreuten Interessen müssen anderen Vertretungen zugewiesen werden. Aber auch abgesehen von der Frage der Ueberprüfung des Vertretungsnetzes kommt den Dienstreisen im Ausland erhebliche Bedeutung zu. Der diplomatische Beamte kann die für die Schweiz bedeutsamen Entwicklungen nicht allein von seiner Kapitale aus verfolgen. Er muss im geeigneten Augenblick auch ausserhalb der Hauptstadt, etwa an Messen, Kongressen und andern repräsentativen Veranstaltungen für die Schweiz präsent sein. Dienstreisen sind Mittel und Zweck und zugleich Repräsentation im weiteren Sinne²⁾.

1974 wurde die Budgetrubrik "Ersatz von Auslagen", woraus bei den andern Departementen hauptsächlich Dienstreisen bestritten werden, durch Parlamentsbeschluss um 10 % gekürzt. Im Politischen Departement fallen darunter vor allem die auf Sachzwänge zurückgehenden, auf rechtlicher Grundlage beruhenden Versetzungskosten, die sich, wie an anderer Stelle dargelegt³⁾, nicht reduzieren lassen. Dem Politischen Departement blieb daher nichts anderes übrig, als die eigentlichen Dienstreiseauslagen um ca. 30 % einzuschränken⁴⁾. Diese Entwicklung ist keineswegs rationell, sie ist überdies bedenklich. Der Aussendienst bringt erhebliche fixe Kosten mit sich, denen gegenüber die Belastung durch Dienstreisekosten mit weniger als 0,5 % des Budgets des Politischen Departements mehr als bescheiden ist. Wenn die Auslandsvertretungen die Dienstreisen als eine ihrer wichtigen Arbeitsinstrumente nicht mehr zweckmässig einsetzen können, wird der Nutzeffekt des Aussendienstes in Frage gestellt, ja gefährdet, ohne dass sich die Gesamtaufwendungen dadurch merklich senken liessen. Einschränkungen im Dienstreisektor finden den Beifall jenes Teils der Oeffentlichkeit, die darin lediglich willkommene Abwechslung vom Bürobetrieb sieht. Beim Personal des Politischen Departements sorgen in sehr vielen Fällen klimatische Probleme, schlechte und unzuverlässige Verbindungen und überlastete Arbeitsprogramme dafür, dass das Vergnügen an Dienstreisen sich in engen Grenzen hält.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dringend die in den letzten Jahren ständig abnehmenden Ausgaben für Dienstreisen nicht weiter zu senken und, sobald die Finanzlage des Bundes es erlaubt, diese auf einen normalen Stand zu bringen.

- 1) Vgl. oben Abschnitt 2.2.23.
- 2) Vgl. unten Abschnitt 2.3.5.
- 3) Vgl. unten Abschnitt 3.4.2.
- 4) Der weitaus grösste Teil der übrigens abnehmenden Kosten für Dienstreisen entfällt auf die Konferenzdiplomatie der internationalen Organisationen in Europa, woran wirksam teilzunehmen Pflicht der Schweiz und Bedingung ihrer Mitgliedschaft ist.

2.3.5 Repräsentation als Mittel zum Zweck im Aussendienst

Kein Tätigkeitsmerkmal der Aussenministerien erregt öffentliches Interesse - man darf sogar feststellen: beflügelt die Phantasie - mehr als das, was gemeinhin unter "Repräsentation" verstanden wird. Damit verbindet sich überwiegend die Vorstellung eleganten Treibens in aufwendiger Garderobe. Das ruft die Kritiker auf den Plan, auch solche, die als Gäste an der Freigebigkeit anderer gerne teilnehmen. Da die repräsentative Tätigkeit der Aussenministerien, vor allem der Diplomatie, schon wegen der Einbeziehung eines vielfältig zusammengesetzten Publikums der für jedermann am leichtesten wahrnehmbare Sektor aussenpolitischer Aktivität ist, darf die oftmals kritische Einstellung der Öffentlichkeit nicht verwundern. So wird selbst der Irrglaube plausibel, die Repräsentationstätigkeit des Staates und seiner Diplomaten verschlinge einen erheblichen Teil der öffentlichen Mittel. Umso mehr musste es Anliegen der Arbeitsgruppe sein, die Dinge zu durchleuchten und ins rechte Licht zu rücken.

Ein amerikanisches Sprichwort sagt: "If you can't beat them, join them". Die apodiktische Aussage steht stellvertretend für die Erkenntnis, dass, was sich nicht erzwingen lässt, allenfalls mit Sanftmut herbeigeführt werden kann.

Diese uralte Wahrheit ist letzten Endes die Mutter der Werbung. Menschen werben umeinander, Hersteller von Waren werben für Preis und Qualität, Banken und Versicherungen wetteifern um das Vertrauen ihrer Kundschaft. Heute spricht man, etwas verhüllter, von Öffentlichkeitsarbeit.

Im innerstaatlichen Verhältnis verschaffen Verfassung und Gesetz einer Vielzahl von Behörden Weisungsbefugnisse, die sich durchsetzen lassen. Das internationale Geschehen ist beherrscht vom Nebeneinander gleichberechtigter Staaten, die zur gegenseitigen Achtung der Souveränität angehalten sind. Die daraus folgende Verpflichtung zur einvernehmlichen Durchsetzung der Interessen zwingt den Staat, sich bei den übrigen Staaten in geeigneter Weise vertreten, d.h. repräsentieren zu lassen. Die Botschaften und Konsulate und die übrigen mit der Vertretung der staatlichen Interessen im Ausland betrauten Dienststellen haben die Aufgabe, für den Entsendestaat zu werben und ihm dadurch für die Wahrnehmung aller seiner Interessen eine möglichst günstige Position zu verschaffen. Das schliesst die Aufgabe ein, die eigenen Kenntnisse über und sein eigenes Verständnis für das Gastland zu mehren. Es geht, mit einem Satz, um die Schaffung und Wahrung einer Atmosphäre des Vertrauens. Dem Staat die Mittel für diese Tätigkeit zu entziehen, hiesse, ihn des im Friedensfall einzig tauglichen Instrumentes seiner Interessenwahrung überhaupt zu berauben.

Vor dem Hintergrund des Gesagten ist alle Tätigkeit der Aussenvertretungen, soweit sie nicht im Kontakt mit den sich ihrer Weisungsbefugnisse bedienenden Behörden des Entsendestaates besteht, Repräsentation. Dazu gehört also neben der Ge-

währung von "Speis und Trank" die gesamte Manifestierung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Präsenz und das dazu erforderliche Instrumentarium wie geeignete Räumlichkeiten, Reisetätigkeit usw. Darüber sprachen wir an anderer Stelle¹⁾. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf jenen zentralen Aspekt der Repräsentation, der sich in gesellschaftlichem Verkehr äussert.

2.3.51 Das Konzept des Politischen Departements im Prüfstand

Jede Politik der Repräsentation ist von einer unaufhebbaren Problematik bestimmt: Die bereitgestellten Mittel sind keine eigentlichen Lohnelemente, d.h. sie sind sachgebunden und demnach abrechnungs- und kontrollpflichtig. Das setzt Richtlinien zumindest hinsichtlich der Mittelverwendung voraus, die von den verantwortlichen Behörden der Zentrale ausgehen müssen. Alle Erfahrung aber zeigt – und dies hat eine von der Arbeitsgruppe veranlasste Erhebung bei unseren diplomatischen Vertretungen erneut bestätigt – dass ein starres, zentral fixiertes Konzept seine Aufgabe nicht zu erfüllen vermag. Repräsentation muss dort wirken, wo sie entfaltet wird. Sie wird also stark von den Sitten und Gebräuchen, vom Stil des Dienstortes bestimmt. In dieser Hinsicht findet man rund um den Globus einen bemerkenswerten Variationsreichtum und natürlich einen örtlich allerdings unterschiedlich ausgeprägten Wandel der Formen. In Westeuropa und in Nordamerika etwa ist die Tendenz zu mehr Schlichtheit und unmittelbarer Zweckbezogenheit unverkennbar und wird von unseren Vertretungen mitvollzogen: mehr "Arbeitsessen" im kleineren Kreise, weniger Stehempfänge (Cocktails), Beschränkung des Aufwandes zum Nationalfeiertag auf einen sogenannten "vin d'honneur" für Funktionsträger. In anderen Teilen der Erde, z.B. in Lateinamerika, steht der stark gesellschaftliche Zug der Repräsentation noch im Vordergrund.

Keine Regierung kann sich anmassen, den örtlichen Gepflogenheiten ihren eigenen Stil aufzuzwingen. Daraus ergibt sich, dass den Missions- und Postenchefs in der Bestimmung des von ihnen und ihren Mitarbeitern gepflegten Umfangs und der Formen der Repräsentation die entscheidende Rolle zufallen muss. Zwischen dem Sachverstand, der in dieser Hinsicht mit seinem Schwergewicht eindeutig bei den Auslandsvertretungen liegt, und der Richtlinien- und Kontrollkompetenz der Zentrale besteht ein natürliches Spannungsverhältnis, das von keiner Repräsentationskonzeption behoben, das wohl aber fruchtbar gestaltet werden kann²⁾.

Im Politischen Departement existierten bisher wie in der Mehrzahl der vergleichbaren Staaten keine Richtlinien hinsichtlich eines allgemein verbindlichen Repräsentationsstils. Dafür lassen sich die oben erwähnten Gründe ins Feld führen. Aufgrund der Auswertung der von ihr veranlassten Erhebungen bei den schweizerischen

1) Vgl. Abschnitte 2.2.4 und 2.3.4.

2) Vgl. Beilage 4. Bericht von Bürgermeister Wettstein von 1646.

Aussenvertretungen bekennt sich die Arbeitsgruppe zu folgenden Grundsätzen eines schweizerischen Repräsentationsstils und befürwortet deren Verbreitung in Form von *Richtlinien*:

- a) *Repräsentation ist ein wichtiges Arbeitsinstrument im Aussendienst und insofern Pflicht der mit entsprechenden Mitteln versehenen Beamten. Die starken regionalen Unterschiede hinsichtlich der wirksamsten Repräsentationsformen bedingen, dass die Verantwortung für den geeigneten Repräsentationsstil bei den Missions- und Postenchefs zu liegen hat. Diese haben dabei die Möglichkeiten und Grenzen, aber auch die vom Pflichtenheft bestimmte Autonomie ihrer Mitarbeiter im Sinne gegenseitiger Ergänzung im Auge zu bewahren. Daraus erwächst den Missions- und Postenchefs zusätzlich eine Koordinationsaufgabe und sämtlichen Mitgliedern einer Vertretung, die Repräsentationsaufgaben wahrnehmen, gegenüber ihren Vorgesetzten eine Informationspflicht. Dazu gehört vor allem der Austausch von Gästelisten.*
- b) *Bei der Bestimmung der geeigneten Repräsentationsformen ist davon auszugehen, dass Repräsentation in der Regel ein Instrument langfristiger staatlicher Interessenwahrung ist. Ihr permanentes Ziel ist daher die Sensibilisierung der jeweils relevanten Kreise des Gastlandes für eine verständnisvolle Betrachtungsweise aller wesentlichen potentiellen Anliegen der Schweiz. Dahinter tritt die Kontaktpflege mit Vertretern anderer Auslandsvertretungen grundsätzlich zurück; sie gewinnt aber in dem Masse an Bedeutung, als aufgrund lokaler Verhältnisse der Umgang mit Behördenvertretern und anderen massgebenden Kreisen des Gastlandes nicht ergiebig genug ist.*
- c) *Die Verwendung von Repräsentationsmitteln auf den Kontakt mit Schweizern steht im Prinzip erst an dritter Stelle und gilt primär der Herstellung bzw. Erleichterung von nicht lediglich privaten Interessen dienenden Kontakten zwischen Besuchern aus der Schweiz und deren ausländischen Gesprächspartnern. Die Auffassung, unsere Auslandsvertretungen seien vor allem zur Bewirtung von Landsleuten da, ist ebenso weitverbreitet wie irrtümlich.*
- d) *Wenn es auch nicht Aufgabe der Repräsentation sein kann, lediglich gezielt augenblickliche Interessen zu wahren, so ist als entgegengesetztes Extrem das sogenannte Giesskannenprinzip ebenso unangemessen. So besteht grundsätzlich kein Anlass, Personen, die man irgendwo einmal getroffen hat, und die man beispielsweise zu einem Essen aus irgendeinem Grunde nicht hat einladen können, durch die Organisation von Cocktails zu "entschädigen". Wo Stehempfänge wesentlicher Bestandteil des Repräsentationsstils sind, soll ihnen ein klar erkennbarer Charakter verliehen werden, sei es, dass sie an einen formellen Anlass anknüpfen (z.B. Nationalfeiertag), sei es, dass sie einen bestimmten, für die Schweiz nützlichen Personenkreis visieren. Der Bundesfeierempfang für Behördenvertreter und Diplomaten ist keine Verpflichtung, denn auch in der Schweiz*

besitzt die Bundesfeier nicht den Charakter eines Anlasses mit behördlichem Gepränge. Wo der Bundesfeierempfang feste Sitte ist, soll ihm, wenn immer möglich, die Form eines einfachen "vin d'honneur" ohne Ehegatten verliehen werden.

e) *Im übrigen soll Repräsentation schweizerisch sein. Das heisst:*

- einfach, weil wir einen demokratischen Kleinstaat ohne monarchische Tradition mit der dieser eigenen Wertschätzung für "Repräsentation per se" vertreten,*
- unaufdringlich aber gediegen, weil wir eines der reichsten Länder der Welt vertreten, das sich durch demonstrative Dürftigkeit der Lächerlichkeit aussetzen würde,*
- ausgewogen und effizient in der Propagierung der Schweiz in ihrer ganzen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Persönlichkeit.*

2.3.52 Mittelzuteilung, Verwendung und Abrechnungspflicht

Im Gegensatz zum Repräsentationsstil sind die Zuteilung der Repräsentationsmittel, deren Verwendung und die Abrechnungspflicht im Politischen Departement klar geregelt. Empfänger von Repräsentationszulagen sind die Missions- und Postenchefs und die diesen zugewiesenen Mitarbeiter mit besonderen Repräsentationspflichten (1. Mitarbeiter, wirtschaftlicher Mitarbeiter, Kanzleichef). Dabei wird die Repräsentationszulage der Missions- und Postenchefs vom Verwaltungsdirektor als Funktion der augenblicklichen Bedeutung der Vertretung, der Eignung des Leiters der Vertretung für Aufgaben der Repräsentation und der bisherigen Mittelzuteilung alljährlich festgesetzt. Die mit Repräsentationspflichten betrauten Mitarbeiter erhalten Zulagen in Prozenten der Zulage des Missions- bzw. Postenchefs. Das diplomatische Personal ohne besondere Repräsentationspflichten erhält eine rangabhängige diplomatische Zulage, deren Zusammensetzung in beschränktem Umfang auf den mit jeder Auslandverwendung eines Diplomaten unvermeidlicherweise verbundenen Mehraufwand für gesellschaftliche Zwecke Rücksicht nimmt.

Während die Empfänger einer diplomatischen Zulage über den Verbrauch des darin enthaltenen Betrages für Repräsentation nur auf besondere Aufforderungen hin abzurechnen haben, legen die Empfänger einer Repräsentationszulage über deren Verwendung alljährlich Rechenschaft ab. Dabei werden lediglich die Anzahl der verschiedenen Anlässe, die Zahl der Teilnehmer und die pro-Kopf-Kosten angegeben. Auslagen, die über die zugewiesenen Beträge hinausgehen, sind grundsätzlich nicht erstattungsberechtigt. Dagegen müssen nicht verausgabte Mittel entsprechend ihrem zweckgebundenen Charakter zurückbezahlt werden. Die Abrechnungen der Repräsentationsempfänger werden von der Zentrale auf ihre Richtigkeit nachge-

prüft. Es verdient hervorgehoben zu werden, dass die Summe der von den Empfängern einer Repräsentationszulage angegebenen, erstattungspflichtigen Minderausgaben in der Regel höher liegt als die Summe der gemeldeten, nicht erstattungsberechtigten Mehrausgaben, und dass in den letzten Jahren regelmässig über 300 000 Franken an die Bundeskasse zurückflossen. Das zeigt, dass die Empfänger von Repräsentationszulagen die ihnen zugewiesenen Beträge keineswegs "à tout prix" auszugeben bemüht sind.

Dagegen hat es bisher eine eigentliche Verwendungskontrolle hinsichtlich der Auswahl der Gäste nicht gegeben. Die Zentrale überlässt diese den Beamten im Aussen dienst. Sie bekennt sich damit zur oben begründeten Tatsache, dass die Auslandsvertretungen ihre Repräsentationspolitik weitgehend selbst zu bestimmen haben. Viele andere Aussenministerien verfahren ebenso. Andere wiederum gehen in der Kontrolle so weit, dass von den Empfängern einer Repräsentationszulage die namentliche Angabe der geladenen Gäste verlangt wird.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist es für die Verwaltung nun aber immerhin von einiger Bedeutung zu wissen, wie der Kreis der von den Empfängern von Repräsentationszulagen der einzelnen Vertretungen bewirteten Gäste zusammengesetzt ist. Denn im Interesse einer Repräsentationspolitik, welche die Schweiz in ihrer ganzen Persönlichkeit vertritt, soll die Verwaltung eine gewisse Steuerung ausüben, um allfällige Einseitigkeiten bei der von unseren Auslandsvertretungen geübten Kontaktpflege korrigieren zu können. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in Anlehnung an das schwedische Muster die Empfänger von Repräsentationszulagen anzuhalten, die Zahl der geladenen Gäste nicht nur, wie bisher, getrennt nach Art der Einladung, sondern auch aufgeteilt auf die verschiedenen Gästekategorien zu nennen.*

Dass unser Konzept der Zuteilung von Repräsentationsmitteln und der Abrechnung darüber ideal sei, wird niemand behaupten. Die Möglichkeiten einer durchaus sinnvollen Repräsentationspolitik gehen weit über die verfügbaren Mittel hinaus. Man kann letztere also in dieser oder jener Weise nützlich verwenden. Bemerkenswert ist immerhin, dass das gehandhabte Konzept von der grossen Mehrheit der Auslandsbeamten als zweckmässig erachtet wird.

2.3.53 Rückläufige Belastung des Budgets

In der Vorstellung mancher Uneingeweihter scheinen die Repräsentationsauslagen des Departements eine derartige Rolle zu spielen, dass man sich von Einsparungen auf diesem Gebiet eine merkliche Entlastung des Budgets verspricht. Wie verhält es sich damit in Wirklichkeit?

Der Anteil des Repräsentationsaufwandes der Missionschefs und konsularischen Postenchefs hat gemessen an der gesamten Lohnsumme des Departementes von

1968–1974 die 7-Prozentmarke nie erreicht. Die entsprechende Verhältniszahl ist von 1969 bis 1974 sogar kontinuierlich gesunken (von 6,98 % auf 4,84 %). Das entspricht einem anteilmässigen Rückgang des Repräsentationsaufwandes um volle 31 %. In absoluten Zahlen ausgedrückt, haben sich die Repräsentationsauslagen der Missions- und Postenchefs von 1968 bis 1974 um 21,3 % erhöht, während die Lebenshaltungskosten in der Schweiz in derselben Zeit um 41,4 % gestiegen sind. Selbst wenn man berücksichtigt, dass in der Beobachtungsperiode die meisten Währungen gegenüber dem Schweizerfranken abgewertet worden sind, was den Effekt der im Verhältnis zu den Lebenshaltungskosten in der Schweiz rückläufigen Repräsentationszulagen mildert, ergibt sich keine durchgreifende Korrektur des Bildes. Die Auslandsbesoldungen insgesamt, welche die Kaufkraft- und Wechselkursverhältnisse am Dienort exakt reflektieren, sind nämlich von 1968 bis 1974 um rund 59 % angestiegen. Die für Repräsentationszwecke bereitgestellten Mittel haben in den letzten sechs Jahren also real abgenommen und machen 1975 nur noch etwa 4 % der Lohnsumme aus. Aus dem Vorstehenden erhellt, dass das Departement auf dem Repräsentationssektor schon seit Jahren eine Politik des Masshaltens verfolgt. Diese wird von der Tatsache begünstigt, dass der Repräsentationsaufwand nicht automatisch dem Kaufkraftausgleich unterstellt ist.

Aehnlich rückläufig ist auch der Anteil der Repräsentationszulagen für Missionschefs, Geschäftsträger und Postenchefs am Gesamtbudget des Departements. Er erreichte 1974 nur noch knapp anderhalb Prozent. Vergegenwärtigt man sich schliesslich, dass die gesamten unter dem Titel "Politische Beziehungen zum Ausland" zusammengefassten Bundesausgaben 1973 an der Staatsrechnung mit lediglich 2 % partizipierten, so entfallen auf die Repräsentation im Ausland noch rund 0,3 Promille. Es handelt sich um nicht mehr als das Tröpfchen Oel, das zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit einer internationalen Maschinerie, die in hohem Masse nicht mit Weisungsbefugnissen, sondern mit den Mitteln der Vertrauensschöpfung zu arbeiten hat, unerlässlich ist. Die Frage ist denn auch berechtigt, ob die vernünftigerweise vertretbare unterste Grenze nicht bereits unterschritten ist.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die Ausgaben für Repräsentation im Interesse deren eigenen Effizienz nicht weiter gesenkt, dass sie vielmehr in differenzierter Weise wieder erhöht werden sollten, sobald die Verhältnisse dies erlauben.

Jenseits des genau Bezifferbaren erhebt sich die allgemeine Frage des sogenannten "Minimum-Standards".

Jedem Land ist auf der internationalen Szene eine Position zugewiesen, die sich aus seiner geographischen Lage, seiner Geschichte, seinem Temperament, seinen Ansprüchen und seiner Leistungskraft bestimmt. Dies alles macht jene Erwartungen aus, welche die Welt in ein Land setzt. Diese Erwartungen nicht zu erfüllen, ihnen nicht nachzuleben, hat zwar kurzfristig kaum Folgen. Langfristig verhält es sich nicht anders als mit den Menschen, die ihre Umwelt enttäuschen: Sie verlieren an

Ansehen. Der "Minimum-Standard" wird nicht ungestraft unterschritten. Die internationale Präsenz der Schweiz als eines der wohlhabendsten Länder der Erde unterliegt diesem Gesetz, gleichgültig, ob es sich um unsere Bereitschaft zur Repräsentation im engeren Sinne, um unsere Stellung gegenüber den internationalen Organisationen oder um unseren Beitrag an die internationale Entwicklungszusammenarbeit handelt.

2.3.54 Die zeitliche Beanspruchung

Repräsentation ist ein notwendiges, ihrer Bedeutung nach aber nicht das hervorragendste Mittel für eine erfolgreiche Tätigkeit unserer Auslandvertretungen. Daher muss neben der Frage nach ihren finanziellen Anforderungen auch diejenige nach der zeitlichen Belastung des damit betrauten Personals stehen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen aktiver und passiver Repräsentation, d.h. zwischen Einladungen, die der Beamte selbst veranlasst bzw. finanziert und jenen, an denen er als Gast teilnimmt.

Um sich ein Bild von der zeitlichen Belastung der Auslandbeamten durch Repräsentation zu machen, hat die Arbeitsgruppe bei einer Anzahl Auslandvertretungen¹⁾ im Frühling 1974 erstmals eine Erhebung durchgeführt. Während die Verhältnisse bei den ausgewählten Botschaften einen durchaus repräsentativen Ueberblick gestatten, ist die Belastung unserer Generalkonsulate in Mailand und München mit Repräsentationspflichten zweifellos überdurchschnittlich.

Das Ergebnis der Erhebung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die auf Repräsentation verwandte Zeit variiert von Vertretung zu Vertretung insofern, als die Beanspruchung bei der Vertretung mit der intensivsten Repräsentationstätigkeit etwa zweieinhalb Mal so hoch ist wie bei der Vertretung mit der geringsten Belastung. Bei den grossen Botschaften ist der Zeitaufwand pro Beamter erstaunlich gleichmässig. Unverkennbar ist der Einfluss der Anfahrtswege und der damit verbundenen verlorenen Zeit.

Erwartungsgemäss nimmt die passive Repräsentation (also die Befolgung von Einladungen) fast überall mehr Zeit in Anspruch als die aktive Repräsentation, also die vom Beamten selbst gestalteten repräsentativen Anlässe. Bei den Botschaften ergibt sich ein durchschnittliches Verhältnis von etwa 1,5 : 1, bei den befragten Generalkonsulaten überwiegt die passive Repräsentation bei weitem (3,85 : 1 bzw. 5,37 : 1).

¹⁾ Befragt wurden die Botschaften in London, Köln, Rom, Kopenhagen, Washington, Tokio und Addis Abeba sowie die Generalkonsulate in München und Mailand.

Der weitaus grösste Teil des Zeitaufwandes für Repräsentation fällt in die Stunden ausserhalb der Bürozeit, nämlich etwa 83,5 % oder wöchentlich im Durchschnitt 15–20 Stunden.

Die restlichen 16,5 % gehen zu Lasten der normalen Arbeitszeit. Diese wird durch aktive und passive Repräsentation im Durchschnitt um nicht mehr als 5–8 % beansprucht. Das sind 3–4 Wochenstunden.

Diese Ergebnisse führen zum Schluss, dass die Repräsentationstätigkeit unserer Diplomaten und ihrer Ehefrauen zu mehr als vier Fünfteln in jene Stunden fällt, die normalerweise als Freizeit gelten. Der Auslandbeamte mit Repräsentationspflichten und seine Familie bringen damit ein erhebliches Opfer, das zumindest die Gewährung hinreichender Mittel rechtfertigt.

Die Repräsentationstätigkeit der Auslandbeamten ist eine Tätigkeit, die sich nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch während der Freizeit vollzieht. Die Repräsentationstätigkeit der Auslandbeamten ist eine Tätigkeit, die sich nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch während der Freizeit vollzieht. Die Repräsentationstätigkeit der Auslandbeamten ist eine Tätigkeit, die sich nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch während der Freizeit vollzieht.

Die Repräsentationstätigkeit der Auslandbeamten ist eine Tätigkeit, die sich nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch während der Freizeit vollzieht. Die Repräsentationstätigkeit der Auslandbeamten ist eine Tätigkeit, die sich nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch während der Freizeit vollzieht. Die Repräsentationstätigkeit der Auslandbeamten ist eine Tätigkeit, die sich nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch während der Freizeit vollzieht.

3. Kapitel: Die Menschen im Dienste des politischen Departements

3.1 Vom Sinn des Staatsdienstes

Die Verkörperung der Staatshoheit, die Ausübung der Staatsgewalt stellen besondere Ansprüche an Ehrenhaftigkeit, Pflichtbewusstsein, Loyalität, Gewissenhaftigkeit und Einsatzbereitschaft. Dienst am Staat schliesst weitgehend den Dienst an (oder die Abhängigkeit von) anderen, in hohem Masse auch die Berücksichtigung der eigenen Interessen aus. Dies kommt in einer ganzen Reihe von Pflichten und Beschränkungen zum Ausdruck: Streikverbot; Beschränkung des Rechts zur Ausübung anderer öffentlicher Aemter und von Nebenbeschäftigungen; Gebot, sich durch sein eigenes Verhalten in und ausser Dienst des Vertrauens würdig zu erweisen, das die amtliche Stellung erfordert; Verpflichtung zu Takt und Höflichkeit im Umgang auch mit dem Publikum; Verbot der Annahme von Geschenken; Amtsverschwiegenheit.

Noch ausgeprägter gilt der Vorrang der öffentlichen Interessen beim Staatsdienst im Ausland. Er bedingt weitere Pflichten, die einschneidende Einschränkungen der persönlichen Freiheit und nicht selten erhebliche Opfer erfordern, und dies nicht nur vom Beamten, sondern auch von seiner Familie: Pflicht zur jederzeitigen Annahme einer Versetzung in ein anderes Land, dessen Wahl den dienstlichen Interessen untergeordnet ist; Verpflichtung, mit den Behörden und den Angehörigen des Gastlandes die nötigen Beziehungen zu unterhalten und sich deren Achtung zu erwerben; Pflicht, darauf zu achten, dass die im Haushalt des Beamten lebenden Personen sich seiner amtlichen Tätigkeit würdig erweisen, die Ausübung seines Amtes nicht beeinträchtigen und den Interessen der Eidgenossenschaft nicht schaden; Pflicht zur Teilnahme am Leben der Schweizerkolonie; Bewilligungspflicht zum Verlassen des Aufenthaltsstaates, für Veröffentlichungen und Vorträge, für den Verzicht auf die Immunität; besondere Pflichten bei Aufenthalt in der Schweiz. Welch einschneidende Eingriffe in das Leben des Beamten und seiner Familie die Versetzungsdisziplin erfordert, wird anderweitig dargelegt¹⁾. Hervorgehoben werden muss hier aber auch die oft erhebliche Einschränkung der Freizeit²⁾, die sich aus der Verpflichtung ergibt, die für die Berufsausübung nötigen Beziehungen zu unterhalten, sowie die Tatsache, dass der Beamte im Aussendienst wie auch seine Familie, ob sie dies wollen oder nicht, auch in ihrem Privatleben als Vertreter ihres Landes angesehen und ihr Verhalten, ihre Aeusserungen entsprechend beurteilt werden, was eine ständige Selbstkontrolle erfordert.

Aus diesem Pflichtenkatalog dürfte ersichtlich sein, dass der Wert des Beamten für das Departement sich weitgehend nach seinem Sinn für den Staatsdienst und insbesondere nach seiner Fähigkeit richtet, seine Interessen diesem unterzuordnen.

1) Vgl. unten Abschnitt 3.4.2.

2) Vgl. oben Abschnitt 2.3.54.

Zu den Pflichten des Beamten müssen seine Rechte in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die Umschreibung der besonderen Pflichten des Beamten im Aussendienst und die entsprechende Gestaltung seiner Rechte waren der Hauptzweck der 1965 eingeführten Beamtenordnung (3). Von ausschlaggebender Bedeutung war aber auch, dass mit der Neuordnung der Bezüge im Aussendienst die Demokratisierung des Diplomatennachwuchses sichergestellt wurde, indem die mit der Berufsausübung im Ausland verbundenen Auslagen nunmehr im wesentlichen durch angemessene Zulagen, Vergütungen und Darlehensgewährungen gedeckt sind, womit keine eigenen Mittel mehr für die Ausübung des Diplomatenerufes benötigt werden und die Nachwuchsselektion ausschliesslich auf Grund der persönlichen Eignung erfolgen kann.

Es ist unerlässlich, dass diese Errungenschaften der Beamtenordnung (3) auch in schwierigeren Zeiten nicht durch Sparmassnahmen in Frage gestellt werden. Denn gerade in solchen Zeiten ist das Departement noch vermehrt auf die Sicherung eines qualifizierten Nachwuchses angewiesen. Ein Einbruch in das mit der Beamtenordnung (3) eingeführte System der Auslandzulagen und des Ersatzes von besonderen Auslagen, das heisst in jene streng sachbezogenen Entschädigungen, die dem Auslandsbeamten als Konsequenz der Versetzungsdisziplin (vermehrte soziale Verpflichtungen, Umzugs-, Ausrüstungs- und Einrichtungskosten, besondere Unterrichtskosten, Trennungsentwürdigungen u.ä.) zustehen, hätte automatisch zur Folge, dass das Politische Departement für jene Beamten, die lediglich Eignung, aber kein Privatvermögen mitbringen, unattraktiv würde¹⁾. Das Ergebnis wäre ein Verlust an demokratischer Auswahl und Substanz.

3.2 Verzicht und Privileg als Konsequenz der Mobilität

Das Politische Departement verfügt gegenwärtig über 1735 Mitarbeiter, d.h. 5,3 % der allgemeinen Bundesverwaltung (7 Departemente und Bundeskanzlei ohne PTT- und SBB-Betriebe). Soweit sie Beamte oder Angestellte sind, unterstehen sie dem "Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten" vom 30. Juni 1927²⁾.

1) Hier und da wird behauptet, die Auslandsbeamten hätten in letzter Zeit vom starken Kursverlust der meisten Währungen gegenüber dem Schweizerfranken profitiert. Das ist unrichtig; denn die im Ausland ausbezahlten Gehälter und Zulagen unterliegen dem Kaufkraftausgleich, der sich aus einer kontinuierlichen Überprüfung der Lebenskostenentwicklung am Dienstort und in der Schweiz und der Wechselkursrelationen ergibt. Nutzniesser der Abschwächung der meisten Währungen gegenüber dem Schweizerfranken ist also der Bund.

2) AS 43 439 BS 1 489

Von diesem sehr allgemeinen Hintergrund der Gemeinsamkeit mit den übrigen Bundesbeamten hebt sich das Politische Departement indessen ab¹⁾. Dies kann stichwortartig wie folgt umschrieben werden:

Von der Gesamtheit seiner Mitarbeiter sind weniger als ein Drittel an der Zentrale, mehr als zwei Drittel im Ausland eingesetzt. Ueber 1000 der 1735 Beamten und Angestellten unterliegen der Versetzungsdisziplin. Das heisst, dass die Bereitschaft dieser Beamten, sich, von wenigen Einschränkungen abgesehen, jederzeit einen andern Dienstort zuweisen zu lassen, Bestandteil ihres Dienstvertrags ist²⁾. Mit der Versetzungsdisziplin verknüpft ist das sogenannte Laufbahn- oder Karriereprinzip, das für die Beamten des diplomatischen und konsularischen Dienstes, des Kanzleidienstes und des Sekretariatsdienstes gilt. Dieser Grundsatz will, dass die zu besetzenden Posten nicht etwa Beamten einer ganz bestimmten Besoldungsklasse vorbehalten sind. Umgekehrt ist die Beförderung nicht allein vom Pflichtenheft, sondern in erster Linie von der Bewährung in dem jeweils zugewiesenen Amt abhängig. Innerhalb gewisser Grenzen besteht somit die Möglichkeit eines elastischen Personaleinsatzes, wenn die Dispositionsfreiheit der Verwaltung nicht wegen der Personalengpässe übermässig eingeschränkt ist.

Die erst durch das Laufbahnprinzip ermöglichte Versetzungsdisziplin ist das oberste Organisationsprinzip des Departements überhaupt. Es ist seinerseits eine Folge der sehr unterschiedlichen Arbeits- und Lebensbedingungen an den rund 154 mit Karrierepersonal dotierten Auslandvertretungen. Nur die ungehinderte Rotation dieses Personals kann jenen langfristigen Ausgleich in der beruflichen und gesundheitlichen Belastung für die Beamten bringen, der ein Gebot der Gerechtigkeit ist und ohne den die Wahrung des Personalbestandes nicht möglich wäre.

Die dem Karrierepersonal auferlegte Mobilität bringt Probleme mit sich, die der fest ansässige Bürger zumeist nicht voll realisiert: Der alle paar Jahre fällige Wohnungswechsel ist beschwerlich und absorbiert die Familie des Beamten Wochen vor und nach dem Umzug gerade zu einem Zeitpunkt, da Vorbereitung auf und Einarbeitung in ein neues Tätigkeitsfeld ihrerseits erhöhte Anforderungen an Lernfreude und Anpassungsfähigkeit stellen. Damit verbunden sind Sprach- und Ausbildungsprobleme für die Kinder, die oft zur verfrühten Trennung von den Eltern führen. Die gesellschaftliche Beanspruchung des im Ausland eingesetzten diplomatischen Personals beeinträchtigt das Familienleben und schafft zumindest in den Industrie-

1) Die Beamten des Politischen Departements haben unterhalb der Gesetzesstufe auch ihre eigene beamtenrechtliche Rahmenordnung, die sog. "Beamtenordnung (3)" vom 29. Dezember 1964 (AS 1965 157). Für die Angestellten des Politischen Departements gilt die "Verordnung über das Dienstverhältnis der allgemeinen Bundesverwaltung und der Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe" vom 10. November 1959 (Angestelltenordnung, AS 1959 1181); subsidiär gilt aber auch für sie die Beamtenordnung (3), soweit sie im Aussendienst eingesetzt sind.

2) Art. 10 BO (3).

staaten mit ihrer Knappheit an Personal zuweilen ernste Haushaltprobleme, namentlich für die Ehegattinnen¹⁾. Da die Wahl des Einsatzortes sich primär nicht nach den Wünschen der Beamten und ihrer Familie, sondern nach den dienstlichen Erfordernissen richten muss, wird die Fürsorge über den engsten Familienrahmen hinaus in vielen Fällen unmöglich. Klimaunterschiede und das Leben in Hauptstädten mit ihren oftmals grossen Distanzen zwischen Heim, Büro und Schule strapazieren die Gesundheit und bergen, namentlich bei älteren Beamten, die Gefahr der Ueberforderung in sich. Die dem Beruf immanente Mobilität, die einerseits dessen Hauptanziehungskraft ausmacht, verlangt andererseits vom Beamten und seinen Familienangehörigen den Verzicht auf lebenslange Begleitung durch Schulkameraden, Studienkollegen, Freunde. Was droht, ist der Verlust des sichernden Milieus.

Derartige Belastungen sind unvermeidlich; sie gehören zum Beruf; sie lassen sich lediglich lindern durch eine umsichtige Auswahl des Nachwuchses, durch eine langfristig ausgleichende Versetzungspolitik²⁾ und durch finanzielle Erleichterungen, die den versetzbaren Beamten für die mit dem Rotationsprinzip verbundenen materiellen Opfer einigermaßen entschädigen. Mit einer "Vergoldung des Daseins" hat dies nichts gemein³⁾.

Der Beamte des Politischen Departements hat indessen auch immaterielle Verzichtes zu leisten: Seine Frau ist bei der geltenden Rechtslage gehalten, auf eine allfällige frühere Staatsangehörigkeit zu verzichten. Die Laufbahnbeamtin verliert bei der Heirat mit einem Ausländer gar ihren Beamtenstatus. Besonders wer im Ausland tätig ist, hat sich in Wort und Schrift eine weitgehende Zurückhaltung in politischer Meinungsäusserung aufzuerlegen. Der Auslandbeamte ist trotz seiner besonders engen Vertrautheit mit den Belangen der Heimat des Stimm- und Wahlrechts beraubt. Hier werden Grundrechte berührt und drängen sich Reformen auf⁴⁾.

Wenn es eine Privilegierung des Auslandpersonals des Politischen Departements gibt, so besteht sie einesteils in der naturgemäss grösseren Selbständigkeit, welche die Arbeit auf den Aussenvertretungen im Vergleich zu jener in der grösseren Zentralverwaltung auszeichnet, andernteils im Ansehen und im Schutz, die diplomatische und in geringerem Umfang konsularische Vertretungen im Empfangsstaat geniessen und die auf gewissen Gebieten eine Vorzugsbehandlung bedeuten. Allein, was das Völkerrecht als "Vorrechte und Immunitäten" bezeichnet und den Vertretern des Entsendestaates zugute kommen lässt, gilt im Grunde dem Entsendestaat selbst

1) Vgl. oben Abschnitt 2.3.54.

2) Vgl. unten Abschnitt 3.4.2.

3) Vgl. oben Abschnitt 2.3.5.

4) Vgl. unten Abschnitte 3.5, 3.6 und 3.7.

bzw. seiner Regierung¹⁾. Der Beamte hat sich daher in der Wahrnehmung seiner Selbständigkeit und in der Beanspruchung seiner Privilegien den Interessen seines Entsendestaates unterzuordnen und zudem die geschriebenen und ungeschriebenen Gesetze des Empfangsstaates zu achten.

Somit gilt auch hier der Grundsatz, dass zwischen der Privilegierung und einer Selbstdisziplin, die immer wieder auch Verzicht bedeutet, ein unauflöslicher Zusammenhang besteht.

Die Arbeitsgruppe hat sich in ihren Ueberlegungen zum Gesamtkomplex der Personalpolitik diesen Zusammenhang zur Richtschnur genommen, ihn und den Grundsatz, dass die persönliche Freiheit über den vom Völkerrecht und den Landesgesetzen gezogenen Rahmen hinaus nur in dem Masse eingeschränkt werden darf, als es sich aus der Optik des wesentlichen und höheren Staatsinteresses rechtfertigen lässt. Sie ist im übrigen davon überzeugt, dass die Beamten des Politischen Departements auch manchen Verzicht durchaus freiwillig zu leisten bereit sind und dass daher Zwangsnormen erst einsetzen sollen – dann allerdings eindeutig –, wo der Appell an die Selbstdisziplin versagt.

3.3 Personalstruktur – unausgeglichener Altersaufbau

Von den 1735 Mitarbeitern des Politischen Departements sind rund 300 mit diplomatischen Funktionen betraut. Weitere 230 Karrierebeamte sind mehrheitlich mit konsularischen Aufgaben betraut. Beide Kategorien zusammen bilden den *diplomatischen und konsularischen Dienst*. Weitere 215 versetzbare Beamte gehören dem *Kanzleidienst*, etwa 300 dem *Sekretariatsdienst* an. Das Departement stellt an diese Personalgruppen besondere Eintrittsbedingungen²⁾. 175 Mitarbeiter zählen die sog. *allgemeinen Dienste*, d.h. grundsätzlich nicht versetzbare Beamte und Angestellte mit demselben Status wie das Personal der anderen Departemente³⁾. Bei den übrigen 425 Mitarbeitern handelt es sich um (nicht versetzbare) *Angestellte* in Bern und

1) Vor allem zwei verbreitete Irrtümer gilt es zu beseitigen: Erstens bedeutet die dem privilegierten Personal vom Empfangsstaat zugesicherte Strafverfolgungsfreiheit, dass der Entsendestaat diese Pflicht selbst wahrnimmt. Wer also als Schweizer Diplomat im Ausland ein Vergehen oder gar Verbrechen begeht, den trifft die Härte der schweizerischen Gesetze. Zweitens bringt die dem Personal der Aussenvertretungen vom Empfangsstaat gewährte Steuerfreiheit keinen Gewinn, da es wehrsteuerpflichtig bleibt, und sein Gehalt die Tatsache berücksichtigt, dass es keine Kantons- und Gemeindesteuern bezahlt.

2) Vgl. unten Abschnitt 3.4.1.

3) – Diplomatischer und konsularischer Dienst:
7. Besoldungsklasse
bis Ueberklasse
– Kanzleidienst: 17. bis 8. Besoldungsklasse
– Sekretariatsdienst: 20. bis 11. Besoldungsklasse
– Allgemeine Dienste: alle Besoldungsklassen

mehrheitlich im Ausland, die hauptsächlich mit Sekretariats- und Uebersetzungsaufgaben betraut sind. Dazu zu zählen sind die rund 90 Anwärter der Ausbildungsjahrgänge 1973/1975 und 1974/1976 des diplomatisch-konsularischen und des Kanzleidienstes¹⁾.

Ausschlaggebend für die Rekrutierungs- und Beförderungspolitik des Departements ist auch die gegenwärtige Alters- und Rangstruktur des diplomatischen und konsularischen Dienstes²⁾. Sie ist infolge der auferlegten 9jährigen Kreditsperre (1947–1955) für Neuanstellungen ernstlich gestört. Diese Sperre hatte zur Folge, dass beim Personal akademischer Ausbildung die Jahrgänge 1913–1919 übervertreten, die Jahrgänge 1920–1926 hingegen kaum vorhanden sind und dass für die 1978–1984 zu erwartenden Uebertritte in den Ruhestand – die den derzeitigen Bestand dieser Personalkategorie in nur 7 Jahren um ein volles Drittel schwächen werden – kein genügender Nachwuchs bereitstehen wird. Beim Personal mit Verwaltungsausbildung sind es die Jahrgänge 1915–1924 (Pensionierung 1980–1989), die übervertreten sind, während es an Beamten der Jahrgänge 1925–1933 fehlt. Wohl wäre es in den ersten Jahren der massiven Abgänge möglich, die Lücken durch den seit 1956 herangebildeten Nachwuchs zu füllen, wenn dieser seinerseits durch entsprechend zahlreiche Neuanstellungen ersetzt werden könnte. Dem steht entgegen, dass die Zahl der Kandidaten für einen Mehrbedarf bis vor wenigen Jahren nicht genügte und dass heute, nachdem vermehrte Werbeanstrengungen und die Konjunkturabflachung zu einer erheblichen Zunahme der Kandidaten geführt haben, die dem Bund auferlegten strengen Plafonierungsmassnahmen ihrerseits die mittel- und langfristige Nachwuchssicherung verunmöglichen³⁾.

1) Das Personal des Delegierten für technische Zusammenarbeit in Bern setzt sich aus Beamten und Angestellten des Politischen Departements zusammen. Der Delegierte beschäftigt überdies in den Entwicklungsländern ca. 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (in der Hauptsache in Entwicklungsprojekten, in einzelnen Fällen als für ein Land oder eine Region zuständige Koordinatoren), die er direkt, unter privatrechtlichem Vertrag, anstellt und die nicht zum Personalbestand des Departements gehören. Da ihre Aufgaben – wie jeweils die schweizerische Beteiligung an einem Entwicklungsprojekt – in der Regel zeitlich auf einige Jahre beschränkt sind, die Uebernahme einer grossen Zahl von Rückkehrern durch die Zentrale aber – wegen des beschränkten Personalbedarfes in Bern und der zwischen Zentrale und Feld sehr verschiedenen beruflichen Anforderungen – unmöglich ist, werden befristete Anstellungsverträge abgeschlossen (die nach Bedürfnis für einige Jahre verlängert werden können). Eine Karriere kann der Delegierte seinem Auslandpersonal jedoch nur in den wenigen Fällen bieten, wo es möglich ist, Auslandmitarbeiter in die Zentrale zu übernehmen. Daraus ergibt sich, vor allem für tüchtige Fachkräfte, die der Delegierte wiederholt einsetzen will und die selbst in der Entwicklungsarbeit bleiben möchten, das Problem der gesicherten beruflichen Laufbahn. Namentlich auch unter diesem Gesichtspunkt befinden sich die Auslandpersonal-Reglemente des Delegierten, die, soweit es die besonderen Verhältnisse gestatten, mit der Beamtenordnung (3) übereinstimmen, gegenwärtig in Ueberarbeitung.

2) Vgl. Beilage 5

3) Vgl. oben Abschnitte 2.2.32 und 2.2.33.

Vom unausgeglichenen Alters- und Rangaufbau, der eine Folge der Wechselbäder zwischen hektischer Rekrutierung der Kriegs- und gänzlichem Einstellungsverbot der Nachkriegszeit ist, und der im vergangenen Jahr wiederum verfügten Personalplafonierung geht eine kumulierte, ungünstige Wirkung aus. Sie besteht darin, dem Politischen Departement gerade diejenige Flexibilität des Personaleinsatzes zu nehmen, die vom Parlament mit Recht gefordert wird.

3.4 Personalpolitik – Leistungsprinzip auf demokratischer Grundlage

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges gab es für die Zulassung zum diplomatischen und konsularischen Dienst keine objektiven Auswahlkriterien. Der Apparat des Politischen Departements war bis 1940 klein¹⁾). Die ungenügende Bezahlung gerade der Auslandbeamten unterwarf den Kreis der Mitarbeiter undemokratischer Beschränkung. Die Aufhebung des Rekrutierungsstopps im Jahre 1955 und die infolge der internationalen politischen Entwicklung enorm gestiegenen Ansprüche an die schweizerische Diplomatie riefen nach einer Verbreiterung und Versachlichung der Rekrutierungsbasis.

3.4.1 Erfahrungen mit den Zulassungsprüfungen

Die 1955 eingeführten und seither nur wenig geänderten Zulassungsbedingungen für den diplomatischen und konsularischen Dienst einerseits, den Kanzleidienst andererseits²⁾, haben sich, so darf in der Rückschau über zwanzig Jahre festgestellt werden, vorzüglich bewährt. Ihnen ist es zu verdanken, dass namentlich unser diplomatischer Dienst sowohl in sozialer Hinsicht als auch von der akademischen Vorbildung her auf einem bedeutend repräsentativeren Fundament ruht als zuvor.

Die Arbeitsgruppe hat die Bedingungen im Lichte der heutigen Anforderungen an das diplomatische Personal überprüft und ist zur Feststellung gelangt, dass sie zwar anspruchsvoll sind, aber mehr denn je einer Notwendigkeit entsprechen. Die Anforderungen an Kenntnisse, Assimilations- und Anpassungsfähigkeit, an intellektuelle Wendigkeit und charakterliche Standfestigkeit wie auch an die geistige und körperliche Belastbarkeit des Karrierepersonals haben sich beträchtlich erhöht. Stichworte dafür sind: Die stetige Vermehrung der Bereiche internationaler Zusammenarbeit, der zunehmend "technische" Charakter zahlreicher wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Aufgaben, deren Bewältigung gründliche Fachkenntnisse erfordert, aber auch der erheblich erweiterte Kreis von Dienstorten, deren Lebensverhältnisse aus wirtschaftlichen, politischen, gesundheitlichen oder kulturellen Gründen schwierig oder mit Risiken behaftet sind. Der zunehmende Personalmangel – der zeitweise zu

1) Vgl. oben Abschnitt 1.2.2

2) Vgl. das "Vollzugsreglement II der BO (3)", Fassung vom 16. Januar 1974.

Ueberlastungen führt, zu kurzfristigen Versetzungen und häufigen temporären auswärtigen Einsätzen zwingt, sich ungünstig auf die Ferienbezüge und die Freistellung für Weiterbildungskurse auswirkt – stellt in dieser Hinsicht eine, leider ebenfalls langfristige, weitere Erschwerung dar.

Die Arbeitsgruppe ist deshalb überzeugt, dass eine Lockerung der Zulassungsbedingungen, wie sie vor der Einführung des Personalstopps zur Anziehung zahlreicherer Bewerber erwogen wurde, heute weniger denn je angezeigt wäre. Dasselbe gilt für die übrigen Teile des Zulassungs- und Beförderungswesens. Die ebenfalls 1955 eingeführten Eintritts- und Ausbildungsbedingungen für das Kanzleipersonal haben dessen Qualität gehoben, und auch die Aufnahmebedingungen in den Sekretariatsdienst haben sich offensichtlich bewährt.

Für akademisch geschulte Beamte der allgemeinen Dienste, die während ihrer Tätigkeit im Departement Interesse an der diplomatischen Laufbahn gewonnen haben und bereit sind, sich der Versetzungsdisziplin zu unterstellen, besteht die Möglichkeit eines erleichterten Uebertritts innert einer bestimmten Zeit, d.h. solange sie nicht höher als in der 4. Besoldungsklasse eingereiht sind.

Im übrigen ist der Uebertritt bzw. Aufstieg in den diplomatischen Dienst trotz des Fehlens einer abgeschlossenen Hochschulbildung bei Eignung auch Beamten des Kanzleidienstes auf dem Beförderungsweg möglich. Die verschiedenen Personalkategorien des Politischen Departements bilden eben keine in sich geschlossenen Systeme, sondern fördern Begabung und Einsatzfreude. Die Arbeitsgruppe begrüsst dieses Leistungsprinzip auf demokratischer Grundlage. Sie hält es für unbedingt erforderlich.

3.4.2 Das Versetzungsprinzip als Grundlage der Organisation

3.4.21 Die Gründe für einen bestimmten Rhythmus

Warum wird das Karrierepersonal periodisch an andere Dienstorte versetzt? Das dem Departement wie jedem andern Aussenministerium eigene Laufbahnsystem, das die beste Ausbildung für die höheren Aemter des diplomatischen und konsularischen Dienstes gewährleistet, bedingt, dass praktisch alle ausfallenden Karrierebeamten nicht direkt durch Neueintretende, sondern durch departementsinterne Versetzungen im Amt zu ersetzen sind. Daraus ergibt sich die Versetzungsrotation, die jährlich zwischen ein Viertel und ein Drittel aller Karrierebeamten erfasst. Somit erhält jeder von ihnen im Mittel alle 3–4 Jahre einen neuen Dienstort zugewiesen.

Die Nachkriegsentwicklung war dadurch gekennzeichnet, dass sich die Zahl der Vertretungen seit 1939 mehr als verdoppelt hat, jene der diplomatischen Vertretungen hat sich nahezu verdreifacht. Bedeutsam ist aber vor allem die Tatsache, dass

der Anteil an Dienstorten mit schwierigen Lebensbedingungen, der 1939 nur 3 % betrug, heute auf nahezu ein Viertel angestiegen ist und sich somit verachtfacht hat; für die diplomatischen Vertretungen stieg dieser Anteil gar auf 38 % und hat sich damit mehr als verzehnfacht. 1939 lagen über zwei Drittel unserer diplomatischen Vertretungen in Europa; heute ist ihr Anteil auf weniger als ein Drittel gesunken, obschon ihre absolute Zahl zugenommen hat. Die übrigen diplomatischen Vertretungen befinden sich zu 32 % in Uebersee und zu 38 % in Ländern mit schwierigen Lebensverhältnissen; letztere sind damit zur bedeutendsten Gruppe geworden.

Die Versetzungspolitik – die durch einen ungenügenden Personalbestand wesentlich erschwert wird – hat darin zu bestehen, zwischen dem Grunderfordernis, den richtigen Beamten an den richtigen Platz zu stellen, und den aus zahlreichen dienstlichen wie persönlichen Gründen beschränkten Einsatzmöglichkeiten, die dem Staat und den Beamten zumutbare Lösung zu finden. Der Spielraum für solche Kompromisse ist indessen nie gross, und Idealbesetzungen sind leider eher selten. Zur dienstlich bedingten Begrenzung der Einsatzmöglichkeiten gesellen sich zahlreiche persönliche Einschränkungen in den Verwendungsmöglichkeiten jedes Mitarbeiters. Jede zu besetzende Stelle stellt eine Reihe von Anforderungen an den Inhaber – Rang, Erfahrung, Sprachkenntnisse, persönliche Eignung und Interesse, gesundheitliche Eignung des Beamten und jedes Familienmitgliedes, Anpassung an örtliche Schulungsmöglichkeiten für seine Kinder, Verfügbarkeit zum richtigen Zeitpunkt, um nur die wichtigsten zu nennen – die zum vornherein nur wenige, einen oder . . . gar keinen Beamten in Betracht fallen lassen.

Eine weitere erhebliche Beschränkung der Einsatzmöglichkeiten ergibt sich daraus, dass ein grosser Teil der Dienstorte schwierige Lebensbedingungen bietet. Das Departement hat deshalb darüber zu wachen, dass die Einsätze zwischen solchen Dienstorten und den anderen möglichst ausgeglichen sind und unter den Beamten im Laufe ihrer Karriere gerecht verteilt werden.

Schliesslich ist bei der Wahl des Einsatzes auch die Notwendigkeit der Weiterbildung des Beamten zu beachten, damit er rechtzeitig für die Uebernahme höherer Verantwortungen bereitsteht. Die höchsten Aemter erfordern durchwegs möglichst vielseitige Erfahrung, was entsprechend diversifizierte Einsätze bedingt.

Zweifellos werden infolge der in zunehmendem Masse technische und wissenschaftliche Kenntnisse erfordernden Probleme internationaler Zusammenarbeit auch immer mehr Beamte mit Fachkenntnissen benötigt. In manchen Fällen gestatten besondere Begabungen solche Kenntnisse im Rahmen des Laufbahnsystems zu erwerben und zu verwerten. Der Spezialisierung von Laufbahnbeamten sind indessen Grenzen gesetzt. Sie engt die ohnehin nicht zahlreichen Einsatzmöglichkeiten noch weiter ein und beeinträchtigt damit u.U. auch die Aufstiegsmöglichkeiten. Zudem würde damit auch der gerechte Ausgleich der Einsätze in Ländern mit normalen und solchen mit schwierigen Lebensbedingungen erschwert, da Spezia-

listen praktisch ausschliesslich an Dienstorten mit normalen Lebensverhältnissen benötigt werden¹⁾. *Der Besetzung solcher Stellen durch ausserhalb des Laufbahnsystems rekrutiertes und nicht versetzungspflichtiges Personal, das nur vorübergehend im Dienste des Departementes bleibt und durch das Fehlen weiterer Aufstiegsmöglichkeiten nicht benachteiligt wird, ist deshalb grundsätzlich der Vorzug zu geben. In einer Reihe von Fällen können die erforderlichen Spezialkenntnisse ohnehin nur ausserhalb des Laufbahnsystems erworben werden.*

Eine langfristige Einsatzplanung des Karrierepersonals ist zwar wünschenswert, wird aber erst nach Bildung einer ausreichenden Personalreserve in Betracht fallen und selbst dann nur für einige Aemter, deren Inhaber einer besonders sorgfältigen Vorbereitung bedürfen, möglich sein. Für die Mehrzahl der Laufbahnbeamten kann die Einsatzplanung infolge der durch die internationale Entwicklung bedingten laufenden Verschiebung der Schwerpunkte in der Aufgabenstellung, aber auch wegen unvorhersehbarer Personalmutationen und Einsatzbeschränkungen meist nur kurzfristig erfolgen. *Allerdings sollten den Beamten die Versetzungsentscheide möglichst frühzeitig bekanntgegeben werden.* Derzeit erfolgt dies in der Regel zwei Monate im voraus, eine Frist, die eine rasche Umstellungsgabe nicht nur des Beamten, sondern auch seiner Familie voraussetzt.

Auch der Rhythmus der Versetzungen wird stets einen Kompromiss zwischen dienstlichen und persönlichen Bedürfnissen erfordern. Im Interesse der Kontinuität, der optimalen Ausnutzung gewonnener Erfahrungen und Beziehungen sowie der Reduktion von Versetzungskosten sollten die einzelnen Einsätze so lange wie möglich dauern. Dem stehen indessen andere, dienstliche Bedürfnisse entgegen: So gilt es, eine allzu starke Assimilierung am Dienstort oder gar eine Identifizierung des Beamten mit seinem Residenzland und dessen Interessenlage zu vermeiden. Ferner sind zu beachten: Die Weiterbildung des Personals, die Besetzung der freiwerdenden Stellen durch den jeweils bestgeeigneten Kandidaten, bisweilen die Benötigung der Stelle für einen anderen, dessen Versetzung keinen Aufschub leidet – aber auch berücksichtigungswerte persönliche Gründe, insbesondere gesundheitlicher Art. Im weiteren haben die an schwierigen Dienstorten eingesetzten Beamten nach Ablauf von 24, 36 oder 48 Monaten, je nach dem Schwierigkeitsgrad, einen Anspruch auf eine Versetzung, ein Recht, das mangels fehlender anderweitiger Einsatzmöglichkeiten allerdings nicht immer fristgerecht erfüllt werden kann. Ebenso besteht keine Verpflichtung, insgesamt mehr als 12 Dienstjahre an solchen Orten zu verbringen (die mittlere Einsatzdauer an diesen Orten beträgt für die vorwiegend in diplomatischen Vertretungen eingesetzten Beamten während ihrer Karriere 9 Jahre). Schliesslich ist auch angemessene Rücksicht zu nehmen, wenn am Dienstort keine

1) Dies gilt naturgemäss nicht für Spezialisten der Entwicklungszusammenarbeit. Sie wurden bisher ausschliesslich in Ländern mit schwierigen Lebensverhältnissen, zu welchen die meisten Entwicklungsländer gehören, eingesetzt und bis anhin aus den beim Delegierten für technische Zusammenarbeit tätigen Beamten (der allgemeinen Dienste) und Angestellten rekrutiert und für die Zeit ihres Auslandseinsatzes der Beamtenordnung (3) unterstellt.

geeignete Fortbildungsmöglichkeiten für die Kinder des Beamten bestehen und die Trennung des Kindes von den Eltern nicht zumutbar ist.

Die Beschränkung der Einsatzdauer in Ländern mit schwierigen Lebensbedingungen und die Notwendigkeit, diese Einsätze möglichst gleichmässig unter allen Laufbahnbeamten aufzuteilen, beschleunigt naturgemäss auch den Versetzungsrhythmus in Dienstorten mit normalen Lebensbedingungen. Daraus erhellt, dass der Versetzungsrhythmus weitgehend durch Sachzwänge bestimmt und somit wenig beeinflussbar ist. Weiter beschleunigt wird dieser Rhythmus durch die Personalknappheit, die den Vertretungen keinen Spielraum mehr lässt, Belastungsspitzen oder längere Personalausfälle aus eigener Kraft zu bewältigen. Demzufolge hat die Zahl der kurz- und mittelfristigen Personalverschiebungen erheblich zugenommen.

3.4.22 Folgen eines Versetzungsstopps

Mit Blick auf die dem Bund auferlegten Sparmassnahmen hat die Arbeitsgruppe untersucht, welches die Folgen eines zwecks Kosteneinsparungen verfügten Versetzungsstopps wären:

- Durch Tod, Krankheit oder aus anderen Gründen brachliegende Stellen könnten nicht mehr besetzt werden;
- Versetzungen kämen grundsätzlich nur noch aus medizinischen Gründen oder in Ländern mit schwierigen Lebensbedingungen in Frage. Die deswegen zu versetzenden Beamten, die ihrerseits nicht ersetzt werden könnten, wären die einzigen, die für die Wiederbesetzung der in Ländern mit normalen Lebensverhältnissen freiwerdenden Stellen zur Verfügung stünden, und auch dies nur bei Eignung;
- Härtefälle würden sich vor allem dann ergeben, wenn eine Versetzung sich aus Familienrücksichten aufdrängt (ungenügende Weiterbildungsmöglichkeiten für die Kinder am Dienort, Pflege eines kranken Elternteils in der Schweiz usw.);
- Wenn auch gewisse vakante Stellen durch zeitlich befristete Indienstnahme von Ortsangestellten besetzt werden könnten, würden solche Lösungen dem angestrebten Ziel – Reduktion der Verwaltungsauslagen – zuwiderlaufen;
- Bei kleineren und kleinsten Vertretungen, welche die grosse Mehrheit bilden, müssten die entstehenden Vakanzen bald zur Funktionsunfähigkeit führen. Das Departement stünde dann vor der Wahl, diese Vertretungen zu schliessen, oder solche Lücken doch wieder durch Versetzungen zu füllen. In den wenigsten Fällen könnte dies durch die infolge des Versetzungsstopps brachliegenden Arbeitskräfte erfolgen.

Den wenigen eingesparten Versetzungen stünden Nachteile und Mehrkosten gegenüber, die zur Einsparung in keinem Verhältnis stünden: Zur Untätigkeit verurteiltes Infrastrukturpersonal, wo Kaderbeamte nicht ersetzt wurden, brachliegendes versetztes Personal, für das geeignete Einsatzmöglichkeiten fehlen, vermehrte Verwendung des Personals in Aufgaben, die nicht seiner Eignung und Ausbildung entsprechen, Ueberbelastung des verbleibenden Personals, Zunahme der Demissionen, Frustration der Beamten, die in Stellen ohne Beförderungsmöglichkeiten blockiert sind, verunmöglichte Weiterbildung, mit allen sich kurz oder längerfristig daraus ergebenden Folgen.

Die Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass die Wahrung des eingespielten Versetzungsrhythmus kurz- und langfristig die billigste Lösung ist. Jede Erstreckung der Einsatzfristen – erst recht aber ein Versetzungsstopp – wäre kostspieliger, gefährdete wesentliche schweizerische Interessen und setzte die Gesundheit der Beamten an manchen Dienstorten einer unzumutbaren Belastung aus.

3.4.23 Dienstliche und persönliche Bedürfnisse

Die Arbeitsgruppe begrüsst die Bestrebungen des Departements, den persönlichen Wünschen der Beamten in bezug auf Wahl des Tätigkeitsgebietes, des Einsatzortes und der Einsatzdauer entgegenzukommen, soweit dies ohne Beeinträchtigung dienstlicher Interessen möglich ist. Es versteht sich allerdings, dass die Berücksichtigung solcher Wünsche die Einsatzmöglichkeiten weiter einengen und damit unter Umständen auch die weiteren Aufstiegsmöglichkeiten beeinträchtigen kann. Dem Beamten bleiben Wahl und Qual, welchen seiner Interessen er den Vorrang gibt.

Gegen einen Versetzungsentscheid kann der Beamte Gründe geltend machen, über deren Stichhaltigkeit die Wahlbehörde oder, wo der Bundesrat Wahlbehörde ist, das Departement nach Anhören einer von der Verwaltungsdirektion unabhängigen Versetzungskommission entscheidet. Die Ablehnung eines nach diesem Verfahren bestätigten Versetzungsentscheides bildet einen Grund zur Umgestaltung oder Auflösung des Dienstverhältnisses. Nach derzeitiger Praxis werden ausser medizinischen insbesondere Gründe in Zusammenhang mit der Erziehung der Kinder berücksichtigt. Dagegen kann die blosser Nichtberücksichtigung persönlicher Wünsche oder Interessen als Grund zur Ablehnung eines Versetzungsentscheides nicht hingenommen werden. Schliesslich kann gegen eine Versetzung an die Zentrale aus Gesundheitsgründen kein Einwand erhoben werden.

Im Zeichen der Zunahme von Dienstorten mit schwierigen Lebensbedingungen gewinnt auch die Frage der Ueberwachung des Gesundheitszustandes der Beamten und der mit ihnen lebenden Familienmitglieder an Bedeutung. Systematische ärztliche Untersuchungen werden derzeit nur vor und während des Einsatzes in schwierigen Lebensbedingungen angeordnet. In den übrigen Fällen hat der Beamte für die

Kosten allfälliger von ihm veranlasster Untersuchungen selber aufzukommen. Auch solche Untersuchungen liegen indessen im dienstlichen Interesse. Die psychische und physische Widerstandskraft des Beamten und seiner Familie wird durch die Erhöhung des Anteils an schwierigen Einsätzen, die damit verbundene Beschleunigung des Versetzungsrhythmus, aber auch durch die qualitativ und quantitativ zunehmenden Anforderungen der Aufgabenerfüllung, den mit der Lebensweise in Grossstädten verbundenen "Stress" und ähnliche Fakten erheblich härteren Belastungsproben ausgesetzt. Auch dem Departement muss daran gelegen sein, gesundheitliche Beeinträchtigungen, die sich daraus ergeben oder auch unabhängig davon einstellen können, möglichst frühzeitig zu erkennen, damit die sich aufdrängenden medizinischen und administrativen Massnahmen rechtzeitig ergriffen werden können, dies nicht nur im Interesse der Gesundheit des Beamten und der Erhaltung seiner Arbeitskraft, sondern auch als Voraussetzung einer rationellen Einsatzplanung.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, dass auch den unter normalen Lebensbedingungen eingesetzten Laufbahnbeamten Gelegenheit gegeben wird, sich und die mit ihnen lebenden Familienmitglieder auf Kosten des Departements in angemessenen Zeitabständen ärztlich untersuchen zu lassen.

3.5 Die Stellung der Frau

3.5.1 Als Beamtin

Die *unverheiratete Beamtin* geniesst im Politischen Departement die gleichen Rechte und Aufstiegsmöglichkeiten wie der Beamte. Wenn das weibliche Personal in den unteren Besoldungsklassen viel stärker vertreten ist als in den höheren, so liegt das im wesentlichen daran, dass es sich hauptsächlich für den Sekretariatsdienst bewirbt, für den männliche Interessenten fehlen, sowie an der Tatsache, dass dieses Personal mehrheitlich nicht lange genug im Dienst des Departements verbleibt, um in höhere Aemter aufrücken zu können. Die im Dienst des Departements verbleibenden Beamtinnen des Sekretariatsdienstes haben wie ihre männlichen Kollegen unter der Voraussetzung der Eignung die Möglichkeit des Uebertritts in den Kanzleidienst und später in den diplomatischen und konsularischen Dienst auf dem Beförderungsweg. Der Uebertritt in den Kanzleidienst kann zudem schon vor Durchlaufen der Sekretariatslaufbahn aufgrund erleichterter Zulassungsbedingungen erfolgen. Sodann werden Frauen zu den genau gleichen Bedingungen zu den Eintrittsprüfungen für den diplomatisch-konsularischen bzw. den Kanzleidienst zugelassen.

Auch die Wahl der Einsätze richtet sich nach der Eignung und nicht nach dem Geschlecht. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Einstellung zur Frau in gewissen Ländern Arbeit und Leben der dort eingesetzten Beamtinnen behindert. In

ändern Ländern erschwert die politisch oder sprachlich bedingte Isolierung von der Bevölkerung den gesellschaftlichen Anschluss alleinstehender Sekretärinnen. In solchen Fällen dürfen sie nicht sich selbst überlassen bleiben. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass in dieser Hinsicht seitens der Vorgesetzten und Kollegen noch mehr getan werde, um alleinstehende Beamtinnen in das gesellschaftliche Leben einzubeziehen.*

Schwieriger ist die Lage der *verheirateten Beamtin* und zwar dann, wenn sie einer der drei Laufbahnen, die der Versetzungsdisziplin unterstehen, angehört. Der Fall des "Prinzgemahls" wird einerseits für den Staat finanzielle Probleme stellen (inwiefern hat z.B. der Ehemann Anspruch auf Vergütungen im Ausland, auf welche die Ehefrau des Beamten wegen ihrer Mithilfe bei der Repräsentation Anspruch hat?), und andererseits bei jeder Versetzung heikle Situationen schaffen, welche die Karrierebeamtinnen vor das Dilemma stellen werden, entweder aus dem Staatsdienst auszutreten oder dem Ehemann häufigen Arbeitsortswchsel zuzumuten.

In der Meinung, einen praktikablen und allseits zumutbaren Kompromiss gefunden zu haben, führte das Politische Departement auf den 1. Januar 1973 folgende Regelung ein: Die mit einem Schweizerbürger verheiratete Beamtin erhält denselben Status wie der mit einer Schweizerbürgerin verheiratete Beamte. Dagegen wird die mit einem Ausländer verheiratete Frau zu den Laufbahndiensten nicht zugelassen¹⁾. War sie bereits Beamtin, bedeutet die Tatsache, einen Ausländer als Ehemann zu besitzen, einen wichtigen Grund, der im Sinne des Beamtengesetzes die Umgestaltung oder Auflösung des Dienstverhältnisses rechtfertigt²⁾. Es gab und gibt noch für diese Lösung gute Gründe. Sie wurden aber anlässlich der Parlamentsdebatte über den Geschäftsbericht 1973 des Politischen Departements prinzipiell kritisiert.

Die Arbeitsgruppe hat diese komplexe Frage, die mehr Aspekte aufweist, als man sich gemeinhin vorstellt, eingehend behandelt. *Da sie sich stets bemüht hat, gerade bei Eingriffen in die persönlichen Freiheiten das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, empfiehlt sie, im Sinne einer Liberalisierung und im Jahre der Frau, die Beamtenordnung (3) nochmals zu ändern und von jeglicher Diskriminierung abzu-sehen. Dies bedeutet gleiche Rechte, aber auch gleiche Pflichten. Mit andern Worten: Die Tatsache, verheiratet zu sein, soll für den Beamten (inklusive Ehefrau) und die Beamtin (inklusive Ehemann) dieselben Vor- und Nachteile haben.* Während jene auf der Hand liegen, geht es bei den Nachteilen u.a. um folgendes:

a) Die Versetzungsdisziplin³⁾ gilt für alle gleich. Die Verweigerung einer Versetzung z.B. weil sie der Ehefrau oder dem Ehemann nicht passt, kann zur Entlassung des/der Bediensteten führen;

1) Art. 4, Absatz 4bis, BO (3).

2) Art. 55, Absatz 2 des Beamtengesetzes in Verbindung mit Art. 94, Absatz 1, lit. e BO (3).

3) Vgl. oben Abschnitt 3.4.2.

- b) Die neuen Empfehlungen über die Erwerbstätigkeit im Aussendienst¹⁾ gelten "spiegelbildlich". Sie werden in der Praxis dem Ehemann mehr Probleme bringen (als der Ehefrau) und damit auch der verheirateten Beamtin;
- c) Erwirbt die Beamtin durch die Heirat mit einem Ausländer auch dessen Staatsangehörigkeit oder verliert sie gar ihre schweizerische, so hat sie aus den Laufbahndiensten auszuscheiden, weil auch männliche Beamte einzig die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen dürfen;
- d) Stellt die Ehefrau oder der Ehemann ein Sicherheitsrisiko dar, kann der Beamte bzw. die Beamtin entlassen werden²⁾.

Schliesslich empfiehlt die Arbeitsgruppe für verheiratete Beamtinnen, die den Dienst befristet aussetzen wollen, um sich der Erziehung der Kinder zu widmen, die Gewährung eines unbezahlten Urlaubs, der diesen Mitarbeiterinnen gestattet, den Dienst wiederaufzunehmen, wenn die Mutter- und Familienpflichten sie nicht mehr zurückhalten.

3.5.2 Als Ehefrau

Da die Ehefrau des Laufbahnbeamten ihren Gatten in der Regel in der Erfüllung seiner gesellschaftlichen Verpflichtungen aktiv unterstützt, ist ihre Stellung besonderer Art und für das Departement von grosser Bedeutung. Diese Unterstützung erfolgt ohne jede Rechtspflicht und verdient umsomehr Anerkennung. Gegenwärtig wird ihr nur insoweit Rechnung getragen, als die diplomatische oder konsularische Zulage des verheirateten Beamten etwas höher angesetzt ist als jene des ledigen, um die durch die Repräsentationstätigkeit bedingten Mehrauslagen für die Garderobe der Ehefrau zu decken.

Was die Ehefrau ausländischer Herkunft anbelangt, so wurde bis anhin von ihr gefordert, dass sie sich von ihrer angestammten Staatszugehörigkeit befreit, sofern der Gesetzgeber des Heimatstaates ihr dazu die Möglichkeit bietet, und dass sie sich zumindest genügende Kenntnisse einer Amtssprache aneignet. Unterliess sie dies ohne berücksichtigungswerte Gründe, so konnte das Dienstverhältnis des Beamten umgestaltet oder aufgelöst werden. Ausländische Erfahrungen zeigen indessen, dass dem Problem der doppelten Staatsangehörigkeit der Ehegatten keine derartige praktische Bedeutung zukommt, dass sich eine restriktive Reglementierung rechtfertigt. *Um den Eingriff in die persönliche Freiheit des Beamten, der im Aussendienst ohnehin erheblich ist, nicht ohne zwingende Notwendigkeit weiter auszudehnen, empfiehlt die Arbeitsgruppe, künftig von der Umgestaltung oder Auflösung des*

1) Vgl. unten Abschnitt 3.7.

2) Vgl. Art. 94, Abs. 1, lit. b. BO (3).

Dienstverhältnisses abzusehen, wenn die Ehefrau ihre ausländische Staatszugehörigkeit beibehält. Allerdings hält die Arbeitsgruppe fest, dass ein Verzicht darauf seitens der Ehefrau des Laufbahnbeamten in jedem Fall erwünscht ist, denn er erleichtert erfahrungsgemäss ihre Assimilierung.

3.6 Politische Rechte

In zwei wesentlichen Punkten ist das Auslandpersonal des Departements zurzeit noch Beschränkungen unterworfen, die mit den Anforderungen des Dienstes in keinem sinnvollen Verhältnis stehen. Der eine Fall betrifft die politischen Rechte¹⁾. Dass der im Ausland eingesetzte Beamte ihrer bisher entbehren musste, war Ausfluss einer streng mit dem Wohnsitzprinzip verknüpften Wahl- und Stimmrechtskonzeption. Der Mangel musste umso stärker empfunden werden, als das Auslandpersonal des Departements aufgrund seines dienstlichen Auftrags mit den Problemen des Bundes in besonderem Masse vertraut ist. Darüberhinaus ruft die gesteigerte Treuepflicht des Beamten nach einem Korrelat auf der Seite der Rechte.

Der auf Art. 45bis der Bundesverfassung fussende Entwurf zu einem "Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer" führt für das Wahl- und Stimmrecht in Bundesangelegenheiten das Aufenthaltprinzip ein. Dies ruft nach einer Sonderregelung für die Beamten im Aussendienst, da diese einer Bewilligung zum Verlassen des Aufenthaltsstaates bedürfen und diese aus naheliegenden Gründen nicht allen gleichzeitig erteilt werden kann. Eine selektive Erteilung der Bewilligung hiesse gegen die Rechtsgleichheit verstossen. Mithin würde die Anwendung des Aufenthaltprinzipis auf die Beamten im Aussendienst die Ausübung der politischen Rechte durch sie praktisch verunmöglichen und diese Beamten auch gegenüber den Auslandschweizern benachteiligen.

Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe wurde in den erwähnten Gesetzesentwurf eine Bestimmung aufgenommen, die den Bundesrat ermächtigt, auch dem Auslandpersonal die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene zu ermöglichen²⁾. Damit wird im Falle der Zustimmung durch die Eidgenössischen Räte ein bedeutendes Anliegen verwirklicht.

3.7 Erwerbstätigkeit im Aussendienst

Reformbedürftig ist auch das gegenwärtige grundsätzliche Verbot der Erwerbstätigkeit der Familienmitglieder des Auslandbeamten³⁾. Die Arbeitsgruppe hat die

1) Für den andern Fall vgl. unten Abschnitt 3.7.

2) Vgl. Art. 11, Abs. 3 des Gesetzesentwurfs

3) Massgebend ist Art. 18, Abs. 3 der BO (3).

Frage geprüft, ob diese Einschränkung gelockert werden könnte, um dem zunehmenden Bedürfnis von Ehefrauen nach beruflicher Betätigung entgegenzukommen. Auch hier soll der Grundsatz gelten, dass die persönliche Freiheit nicht weiter einzuschränken ist, als dienstliches Interesse dies erfordert. *Diese Ueberlegungen führen zum Schluss, dass unter den heutigen Verhältnissen der grundsätzliche Ausschluss jeder Erwerbstätigkeit durch Familienmitglieder des Beamten im Aussendienst zu weit geht. Eine solche Tätigkeit ist nach bestehendem Völkerrecht durchaus zulässig, wenn auch eine entsprechende Einschränkung der diplomatischen oder konsularischen Immunität damit verbunden sein kann.*

Zweifellos gibt es auch heute noch Erwerbstätigkeiten, die mit dem Beruf des Beamten unvereinbar sind, sei es aufgrund der Art der Tätigkeit, sei es aus anderen Gründen; sie werden auch in Zukunft zu unterbleiben haben. Um dies durchzusetzen, bedarf es indessen keines generellen Verbots; eine Bewilligungspflicht genügt. Die Bewilligung soll erteilt werden, wenn ihr nicht ins Gewicht fallende dienstliche Interessen entgegenstehen.

Bewilligungspflichtig muss auch der damit allenfalls verbundene Verzicht auf Immunitäten bleiben, einestheils weil Vorrechte und Privilegien grundsätzlich nicht dem Beamten, sondern dem Entsendestaat zugutekommen¹⁾, andertheils weil die Tätigkeit des Auslandsbeamten mit seinen Vorrechten eng zusammenhängt.

Wenn mit dem Dienst vereinbare Erwerbstätigkeiten inskünftig grundsätzlich zugelassen werden, ist doch mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass sich daraus keinerlei Einschränkungen der Versetzbarkeit des Beamten ergeben darf, weder örtlich noch zeitlich. Ein Anspruch des Beamten auf Erwerbsbetätigung seiner Familienmitglieder besteht nicht und kann nicht bestehen. Demzufolge hat er auch keinesfalls und zu keinem Zeitpunkt Anspruch darauf, an Dienstorten eingesetzt zu werden, wo eine solche Betätigung möglich ist. Soweit vertragliche Bindungen eingegangen werden, wird der Beamte die damit verbundenen Risiken auch im Falle einer vorzeitigen Versetzung allein zu tragen haben.

3.8 Vorzeitige Pensionierung

Dass das Departement eine ungünstige Altersstruktur aufweist und welches die Gründe dafür sind, wurde gezeigt. Da die dienstlich oder gesundheitlich motivierten Beschränkungen der Einsatzmöglichkeiten bei den älteren Jahrgängen zunehmen – eine Tatsache, die auch mit der Stellenpyramide und der grossen Zahl von Vertretungen mit schwierigen Lebensbedingungen zusammenhängt – ergeben sich zunehmend ernste Verwendungsprobleme. Abhilfe kann nur die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand bringen. Ihr kommt bei der gegenwärtigen Plafonierung des

1) Vgl. oben Abschnitt 3.2 in fine.

Personalbestandes erhöhte Bedeutung zu, weil die Weiterbeschäftigung schwer verwendbarer Mitarbeiter die Kontinuität der Nachwuchssicherung und -förderung gefährdet. Allerdings sind seit der Inkraftsetzung des "Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren" vom 20. Dezember 1968 Entlassung und vorzeitige Pensionierung des Beamten im Sinne rechtsstaatlicher Sicherungen erschwert. Dadurch ist Aktionen, wie sie anfangs der fünfziger Jahre im Politischen Departement auf sehr fragwürdige Weise erfolgt sind, ein Riegel geschoben.

Die Bedürfnisse des Politischen Departements unter dem Titel "vorzeitige Pensionierung" lassen sich in zwei Kategorien ausscheiden:

- a) ein dauerndes Problem stellen diejenigen Missions- und Postenchefs, deren Weiterbeschäftigung aus gesundheitlichen Gründen oder solchen des zweckmäßigen Einsatzes den dienstlichen Interessen zuwiderläuft.
- b) ein vorübergehendes Problem bildet die Weiterverwendung einer Anzahl Beamter des diplomatischen und konsularischen Dienstes, die vor 1947 dem Departement beigetreten sind, gegenwärtig der 1. oder 2. oder als konsularische Postenchefs der 3. Gehaltsklasse angehören und die nicht in einer ihrem Grad entsprechenden Funktion verwendet werden können.

Die heute geltenden Vorschriften sind insofern unbefriedigend, als die Anwendung von Artikel 94 der BO (3) nur das Recht auf eine Invalidenrente gibt und Artikel 55, Abs. 5 des Beamtengesetzes¹⁾ – auf welchem Art. 94 der BO (3) beruht – den Anspruch des Beamten auf Entschädigung ausschliesst, wenn "das Dienstverhältnis wegen Invalidität umgestaltet oder aufgelöst worden ist". In den das Departement betreffenden Fällen erlaubt die Anwendung der obigen Bestimmungen keine annehmbare Lösung, die den legitimen Interessen des Dienstes und des Beamten gerecht wird.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher folgende differenzierte Lösungen:

- a) als Dauerregelung: *Besteht ein dienstliches Bedürfnis, so können die höher als in der ersten Besoldungsklasse eingestufteten Beamten des diplomatischen und konsularischen Dienstes sowie die konsularischen Postenchefs von Amtes wegen oder auf ihr Verlangen hin vom Beginn des auf ihren 62. Geburtstag folgenden Kalenderjahres an oder später beurlaubt werden.*
- b) als einmalige Uebergangslösung: *Den in der 1. oder 2. Besoldungsklasse eingestufteten Beamten des diplomatischen und konsularischen Dienstes sowie den der 3. Besoldungsklasse angehörenden konsularischen Postenchefs, wird auf deren Begehren hin, wenn es die dienstlichen Bedürfnisse zulassen, die vorzeitige Auf-*

1) AS 43 439.

lösung des Dienstverhältnisses zugestanden, sofern sie über 60 Jahre alt sind und dem Departement vor dem 1. Januar 1947 beigetreten sind. Diesen Beamten sollen bis zur Vollendung des 65. Altersjahres Leistungen des Bundes zustehen, die prozentual denjenigen entsprechen, welche der Bund den austretenden Instruktooren des Eidg. Militärdepartements gewährt. Die einmalige Regelung besteht darin, dass entsprechende Begehren spätestens bis am 30. Juni 1976 zu stellen sind.

Die Arbeitsgruppe bekennt sich zu diesen beiden Lösungen, weil sie sich in die bestehende Rechtsordnung einfügen lassen und weil sie den Beamten, auf die sie Anwendung finden, einen zufriedenstellenden und zumutbaren Abgang sichern.

Neben diesen beiden Kategorien vorzeitiger Pensionierung, die sich unter dem Blickwinkel der Bedürfnisse des Departements anbieten, empfiehlt die Arbeitsgruppe, Beamten, die längere Zeit an Dienstorten mit schwierigen Lebensbedingungen eingesetzt wurden, die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand unter Wahrung des Pensionsanspruchs zu ermöglichen. Für jeden voll absolvierten Einsatz in Ländern mit schwierigen Lebensbedingungen, der je nachdem zwei, drei oder vier Jahre beträgt, sollte das Alter, in dem der Pensionsanspruch geltend gemacht werden kann, um ein Jahr herabgesetzt werden. Dies würde bei jenen Beamten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, eine Vorverlegung des Altersrücktritts um ein bis zwei, selten um drei oder mehr Jahre gestatten. Im Hinblick auf die verschärfte gesundheitliche Abnützung, welche die heutigen Anforderungen des Aussendienstes mit sich bringen, erscheint eine solche Lösung durchaus gerechtfertigt. Andere Aussenministerien und auch Privatfirmen gehen wesentlich über die hier vorgeschlagene Lösung hinaus und gestatten bei langjährigem Aufenthalt in Ländern mit schwierigen Lebensbedingungen eine Pensionierung mit vollem Ruhegehalt schon mit 55 Jahren.

Fazit: Beweglichkeit anstelle von Visionen

“Ein Aussenministerium befragt sich selbst”. Die Arbeitsgruppe des Politischen Departements konnte und wollte sich keiner akademischen oder wissenschaftlichen Studie hingeben. Ungleich seinem römischen Namensgeber möge “Florian” die Ertränkung – in unserem Jahrhundert die “Schubladisierung” – erspart bleiben. Dies ist kein Handbuch, wohl aber ein Rechenschaftsbericht, der sich an den Aufgaben und Problemen unseres Aussenministeriums heute und in überschaubarer Zukunft orientiert. Das Politische Departement hat einen Verfassungsauftrag, aber die ihm gestellten Aufgaben und der Stil, in dem sie gelöst werden, hängen in hohem Masse von einer Umwelt ab, deren Bestandteil die Schweiz ist.

Die Antworten der Arbeitsgruppe entsprechen der Problemstellung: Sie sind begrenzt durch eine schweizerische und eine internationale Wirklichkeit, die sich eher erklären als umwälzen lassen. Dennoch besteht Spielraum für Verbesserungen, für Anpassungen an die Gegenwart, aber auch für in die Zukunft weisende Optionen.

Die Arbeitsgruppe war bestrebt, den Bewegungsspielraum des Politischen Departements und dessen Grenzen nachzuzeichnen. Sie formulierte ihre Vorschläge in eigener Verantwortung und hält ihre Empfehlungen für wirklichkeitsbezogen und für durchführbar, doch bedarf es dazu der Anstrengungen nicht nur des Departements, sondern auch der Unterstützung übergeordneter Instanzen.

Der beste Antrieb dazu ist das Vertrauen der Oeffentlichkeit. An sie wendet sich dieser Bericht. Das stellt Anforderungen an die Lesbarkeit, ruft nach einer geschlossenen Darstellung. Insoweit hat die Arbeitsgruppe darauf verzichtet, ihre sämtlichen Überlegungen und Empfehlungen in den Bericht einzubauen.

Die Arbeitsgruppe hatte das Glück, während eines Jahres in unveränderter Zusammensetzung arbeiten zu können. Inzwischen forderte das Versetzungsprinzip seinen Tribut. Bei der Verabschiedung des Berichts blieben einige Plätze leer:

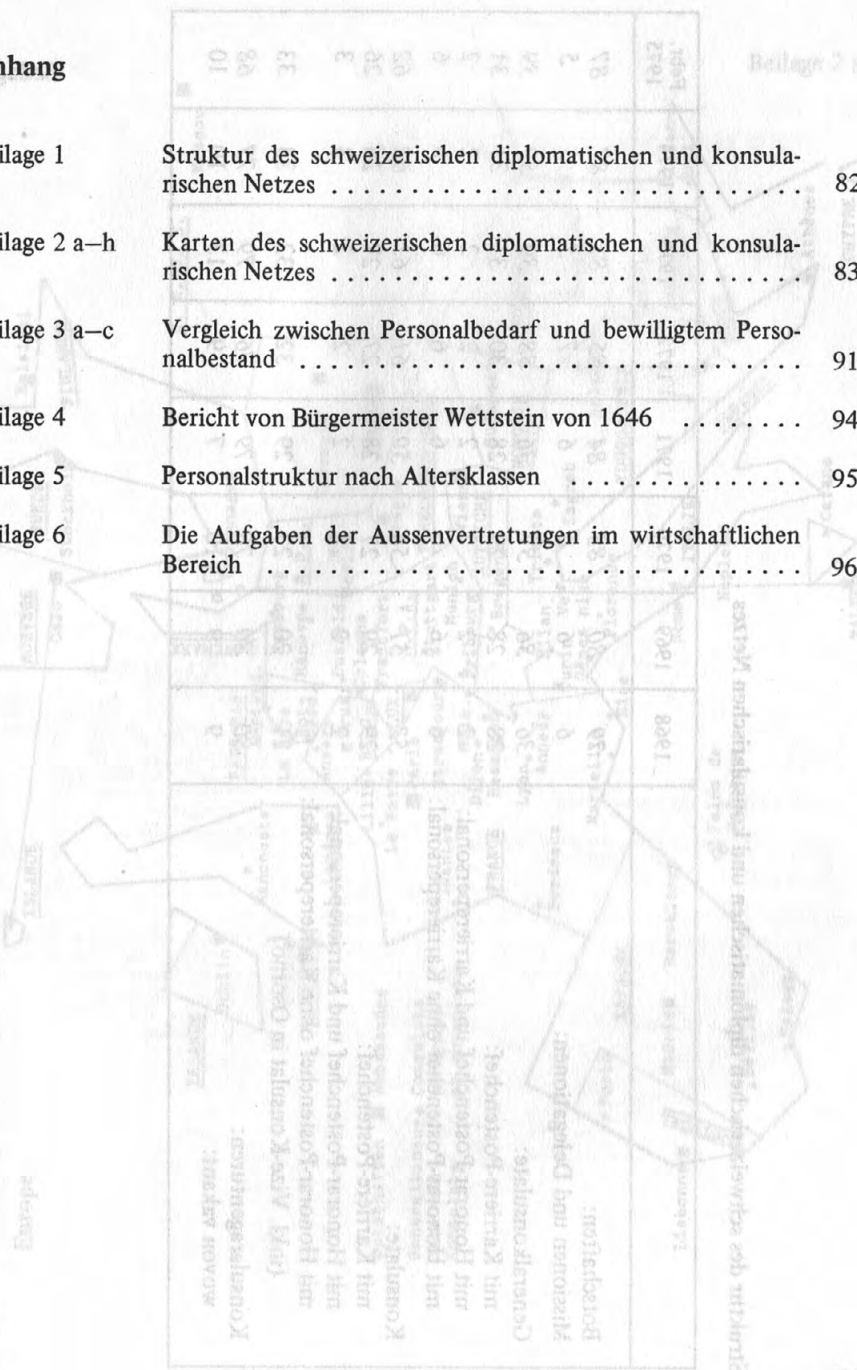
a) als Hauptregelung: Bericht des dauerlichen Bedarfs... “Florian lässt grüssen . . .”

b) als sämtliche Übergangslösung: Von in der 1. oder 2. Dienstungsklasse etablierten Beamten des ständischen und konsularischen Dienstes sowie den der 3. Dienstungsklasse angehörigen konsularischen Zofen etc., wird auf deren Begierden hin, wenn es die dienstlichen Bedürfnisse zulassen, die vorerwähnten Auf-

45 43 475

Anhang

Beilage 1	Struktur des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Netzes	82
Beilage 2 a–h	Karten des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Netzes	83
Beilage 3 a–c	Vergleich zwischen Personalbedarf und bewilligtem Personalbestand	91
Beilage 4	Bericht von Bürgermeister Wettstein von 1646	94
Beilage 5	Personalstruktur nach Altersklassen	95
Beilage 6	Die Aufgaben der Aussenvertretungen im wirtschaftlichen Bereich	96



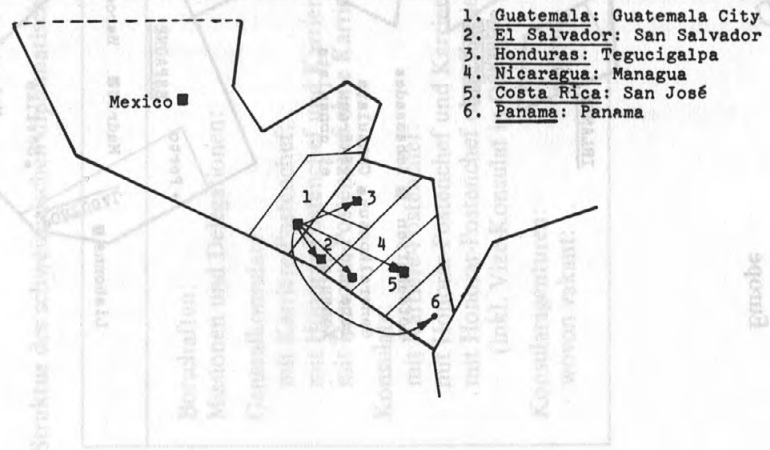
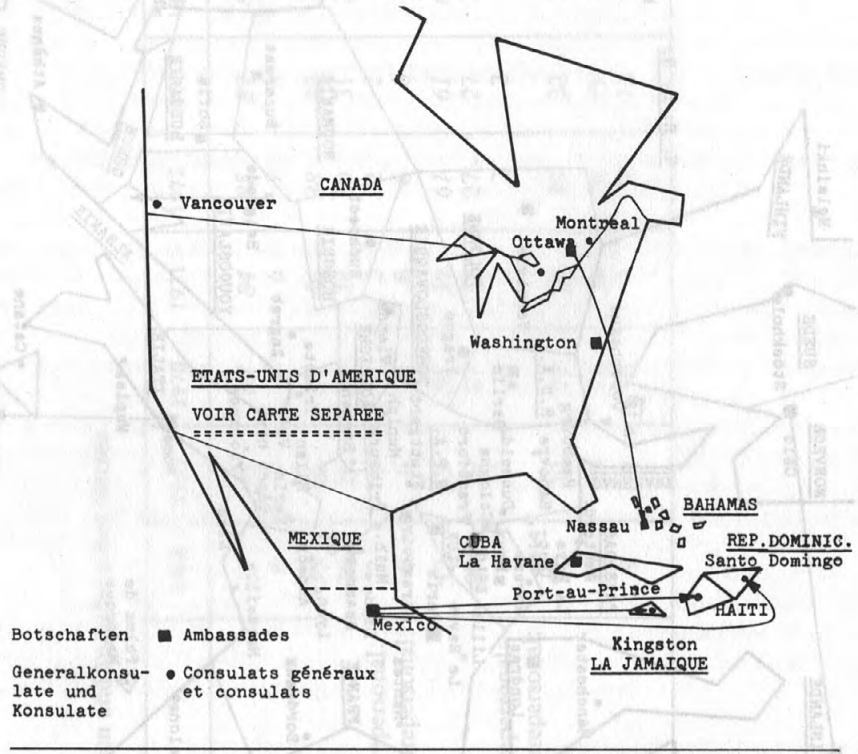
Struktur des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Netzes

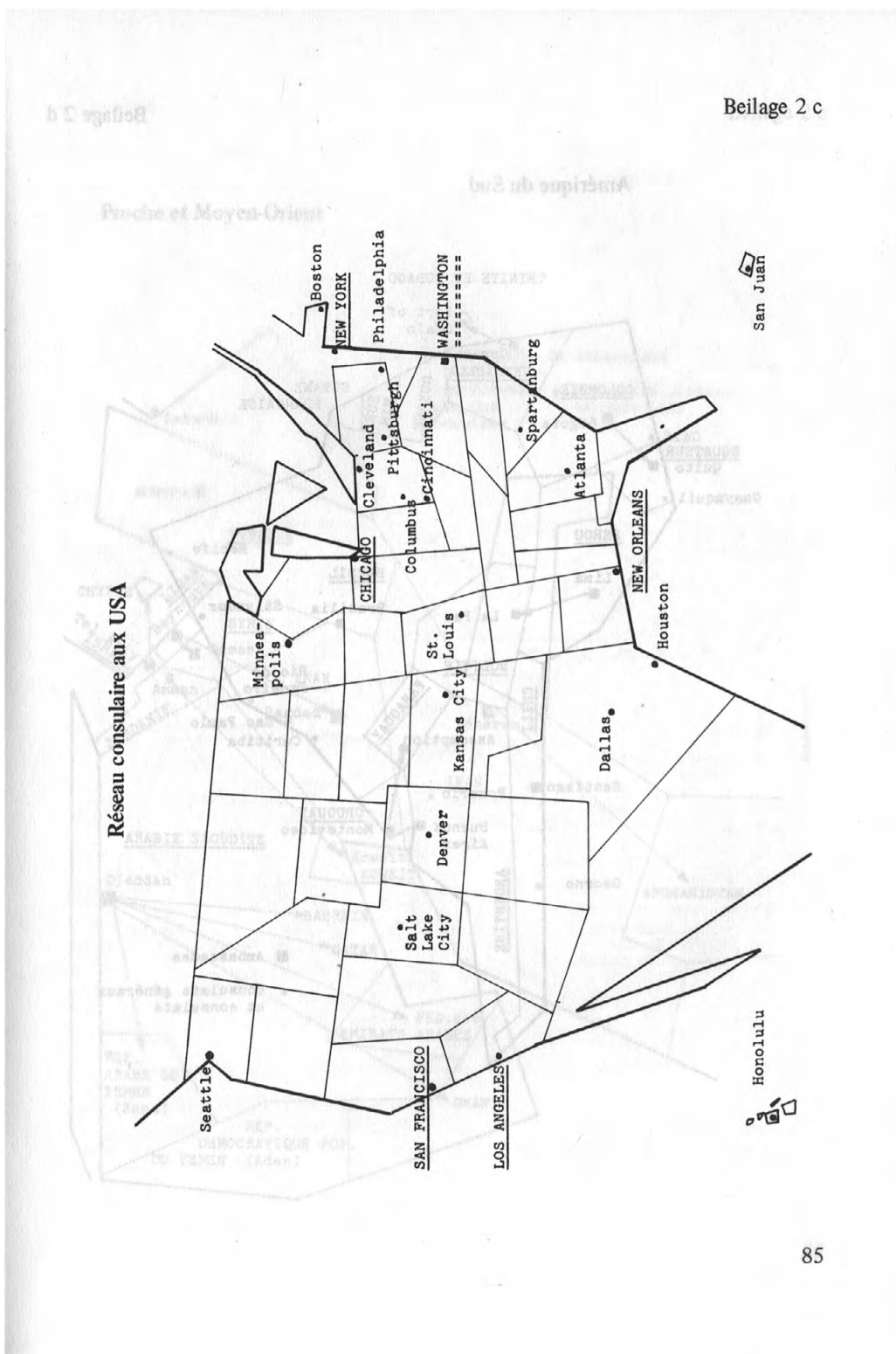
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	Febr. 1975
Botschaften:	79	80	83	84	85	87	87	87
Missionen und Delegationen:	6	6	6	6	7	5	5	5
Generalkonsulate:	36	36	37	36	38	39	39	39
mit Karriere-Posten:	28	28	29	28	30	31	31	31
mit Honorar-Posten:	2	2	2	2	2	2	2	2
mit Honorar-Posten ohne Karrierepersonal:	6	6	6	6	6	6	6	6
Konsulate:	52	51	56	59	61	61	62	62
mit Karriere-Posten:	29	29	27	28	27	27	26	26
mit Honorar-Posten:	2	2	2	2	2	2	3	3
mit Honorar-Posten ohne Karrierepersonal:	21	20	27	29	32	32	33	33
(inkl. Vize-Konsulat in Osorno)								
Konsularagenturen:	80	80	78	79	76	79	77	68
wovon vakant:	9	9	10	7	9	13	10	10

Beilage 1

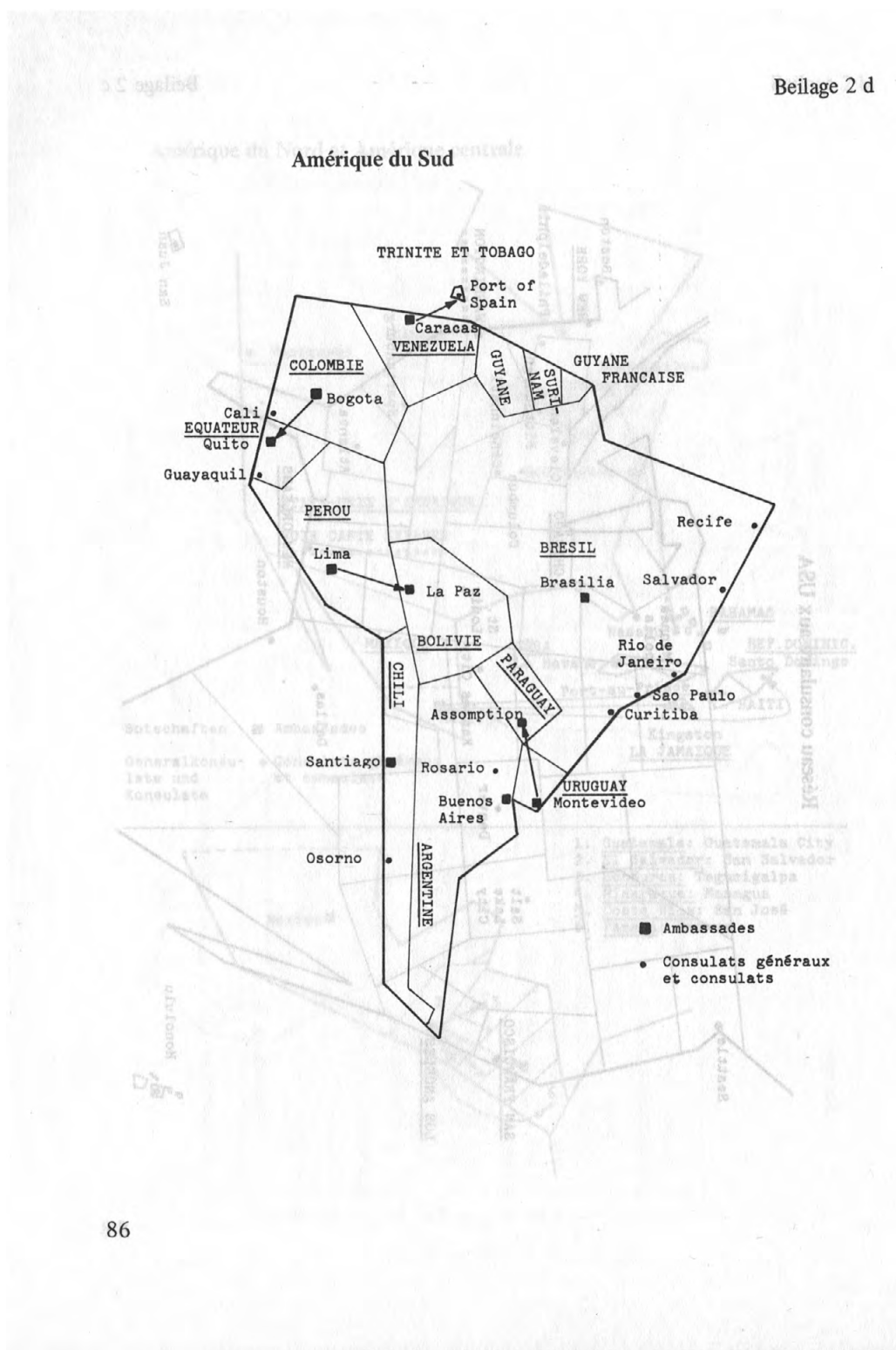
Beilage 2 b

Amérique du Nord et Amérique centrale

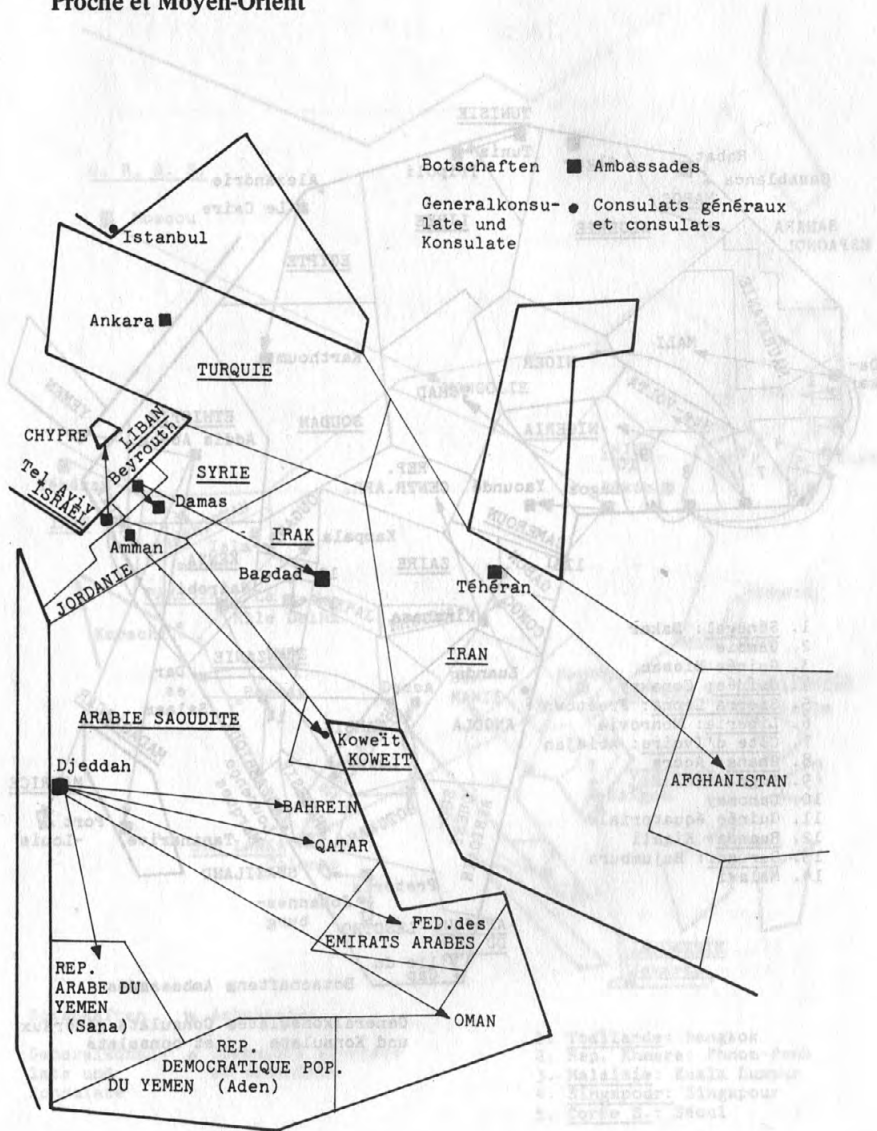




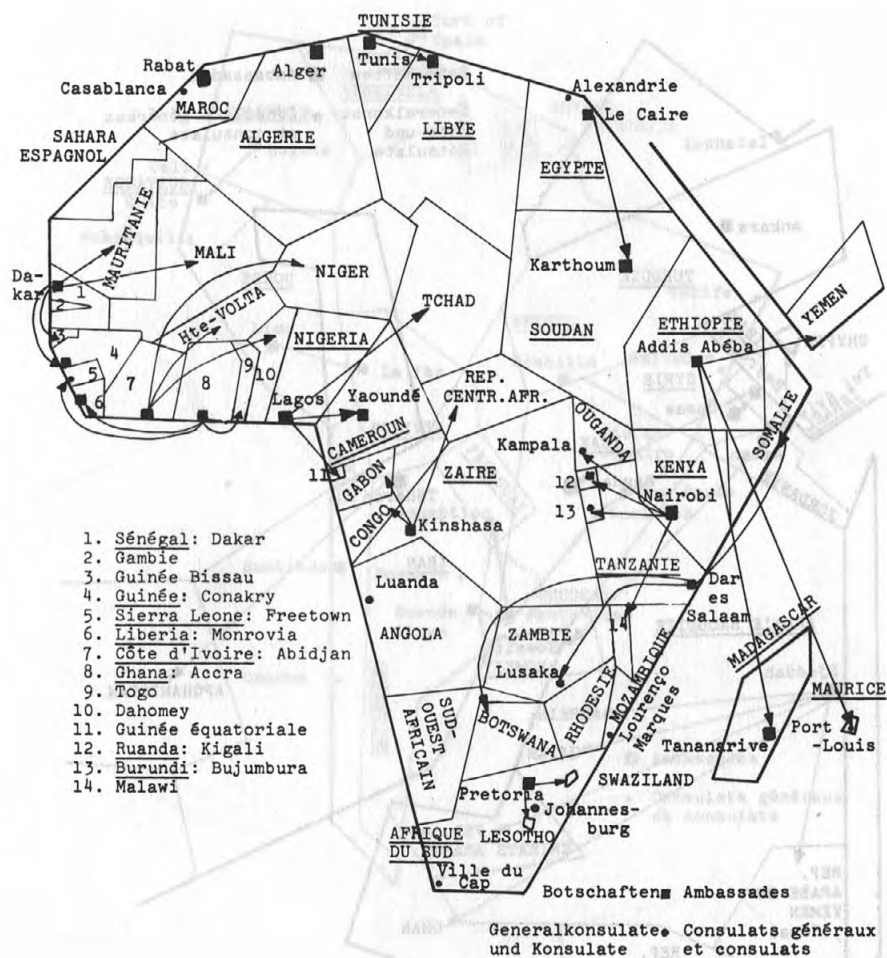
Beilage 2 d

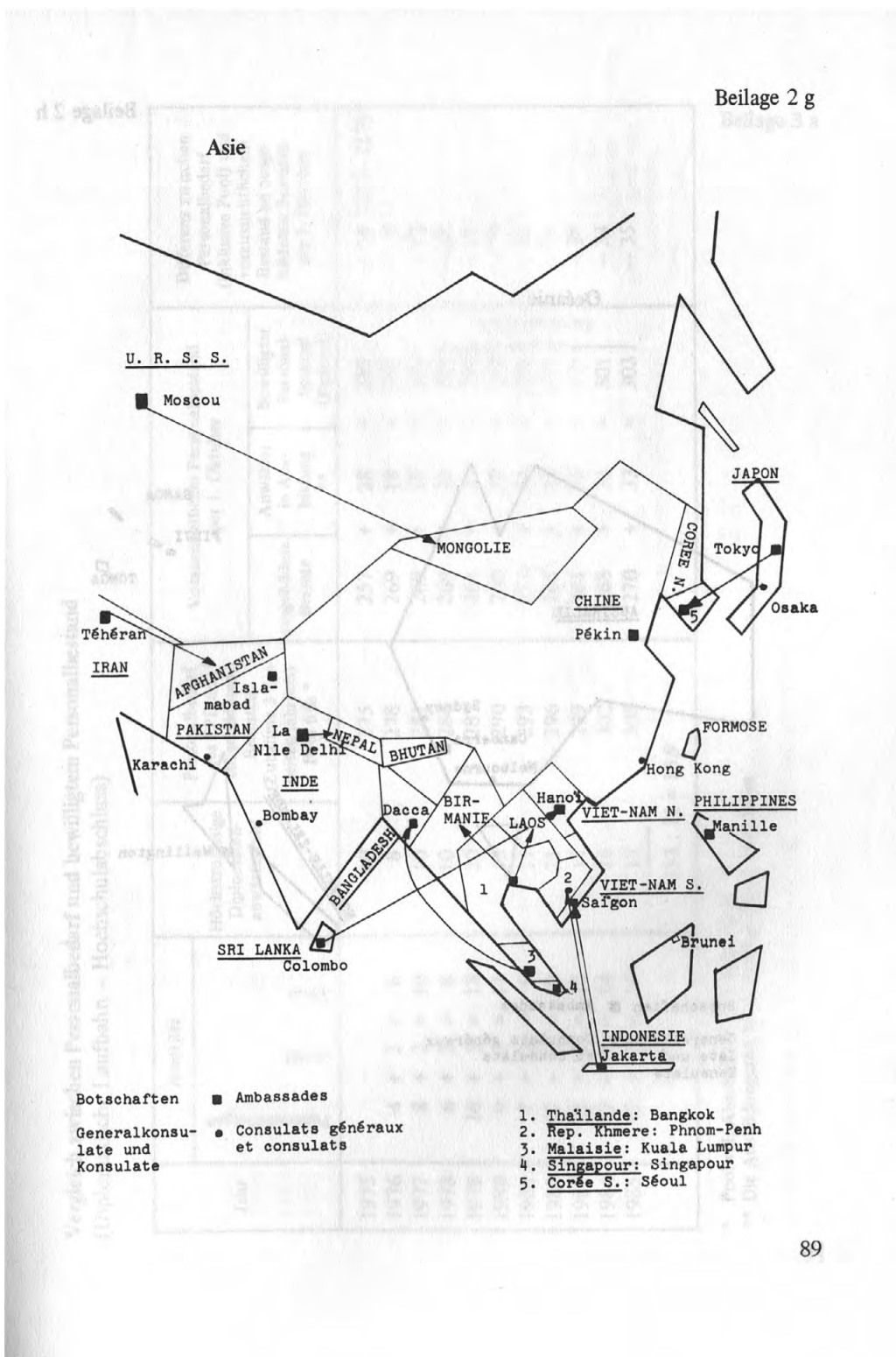


Proche et Moyen-Orient

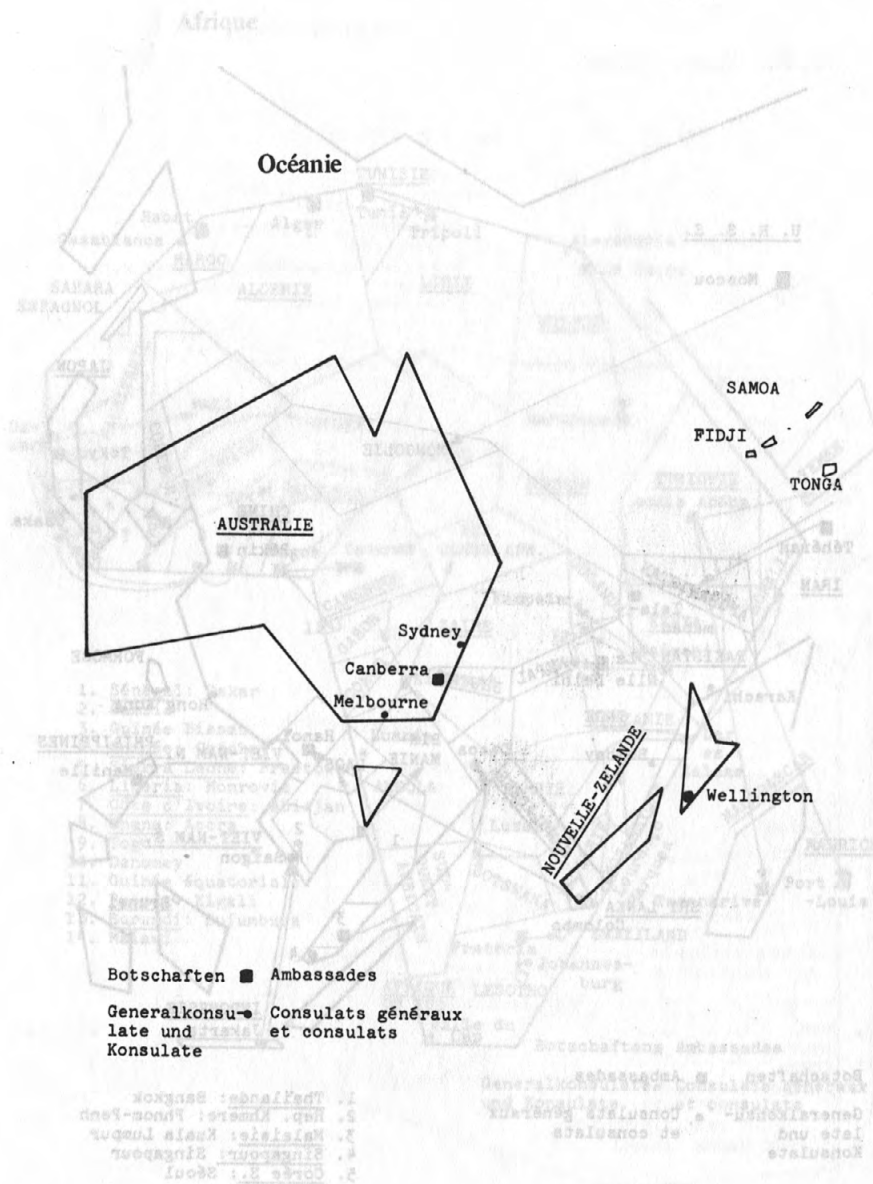


Afrique





Beilage 2 h



**Vergleich zwischen Personalbedarf und bewilligtem Personalbestand
(Diplomatische Laufbahn – Hochschulabschluss)**

Jahr	Austritte		Höchstzulässige Diplomaten- anwärterzahl	Personalbedarf des EPD an ausgebildeten Beamten (Zunahme 3 Ein- heiten jährlich) Pool 6% *	Voraussichtlicher Personalbestand per 1. Oktober			Differenz zwischen Personalbedarf (inklusive Pool) und voraussichtlichem Bestand an ausge- bildeten Beamten per 1. Oktober
	Pensionierungen	übrige			ausgebildete Beamte	Anwärter in Aus- bildung **	Bewilligter Personal- bestand (Plafond)	
1975			10	275	257	+ 28	= 285	- 18 (275-257)
1976	4 + 2 = 6		8	278	269	+ 18	= 287	- 9
1977	8 + 2 = 10		10	281	269	+ 18	= 287	- 12
1978	6 + 2 = 8		10	284	269	+ 20	= 289	- 15
1979	16 + 2 = 18		20	287	261	+ 30	= 291	- 26
1980	9 + 2 = 11		13	290	260	+ 33	= 293	- 30
1981	7 + 2 = 9		11	293	271	+ 24	= 295	- 22
1982	17 + 2 = 19		21	296	265	+ 32	= 297	- 31
1983	13 + 2 = 15		17	299	261	+ 38	= 299	- 38
1984	12 + 2 = 14		16	302	268	+ 33	= 301	- 34
1985	13 + 2 = 15		17	305	270	+ 33	= 303	- 35
			153 : 11 = 13,9					

Beilage 3 a

* Pool vgl. Abschnitt 2.2.31 Seite 40 ff
 ** Die Ausbildungszeit für Anwärter dauert zwei Jahre

**Vergleich zwischen Personalbedarf und bewilligtem Personalbestand
(Kanzlei- und konsularische Laufbahn – Verwaltungsausbildung)**

Jahr	Austritte		Höchstzulässige Kanzlei- anwärterzahl	Personalbedarf des EPD an ausgebildeten Beamten (Zunahme 4 Ein- heiten jährlich) Pool 6 % *	Voraussichtlicher Personalbestand per 1. Oktober			Differenz zwischen Personalbedarf (inklusive Pool) und voraussichtlichem Bestand an ausge- bildeten Beamten per 1. Oktober
	Pensionierungen	übrige			ausgebildete Beamte	Anwärter in Aus- bildung **	Bewilligter Personal- bestand (Plafond)	
1975			10	532	509 +	41 =	550	- 23 (532-509)
1976	4 + 5 = 9		11	536	531 +	21 =	552	- 5
1977	7 + 5 = 12		12	540	529 +	23 =	552	- 11
1978	7 + 5 = 12		14	544	528 +	26 =	554	- 16
1979	14 + 5 = 19		21	548	521 +	35 =	556	- 27
1980	7 + 5 = 12		14	552	523 +	35 =	558	- 29 (532-523)
1981	8 + 5 = 13		15	556	531 +	29 =	560	- 25
1982	26 + 5 = 31		33	560	514 +	48 =	562	- 46
1983	18 + 5 = 23		25	564	506 +	58 =	564	- 58
1984	21 + 5 = 26		28	568	513 +	53 =	566	- 55
1985	25 + 5 = 30		32	572	508 +	60 =	568	- 64
			215 : 11 = 19,5					

* Pool vgl. Abschnitt 2.2.31 Seite 40 ff

** Die Ausbildungszeit für Anwärter dauert zwei Jahre

Total der Differenzen

Beilage 3 c

	Diplomatischer Dienst	Kanzlei- und konsularischer Dienst	Total
1975	- 18	- 23	- 41
1976	- 9	- 5	- 14
1977	- 12	- 11	- 23
1978	- 15	- 16	- 31
1979	- 26	- 27	- 53
1980	- 30	- 29	- 59
1981	- 22	- 25	- 47
1982	- 31	- 46	- 77
1983	- 38	- 58	- 96
1984	- 34	- 55	- 89
1985	- 35	- 64	- 99

Bericht von Bürgermeister Wettstein von 1646

Beilage 4

Die dem Basler Bürgermeister Johann Rudolf Wettstein 1646 von der Tagsatzung erteilten Repräsentationsrichtlinien scheinen sehr einfach gewesen zu sein und sich auf die Mahnung beschränkt zu haben, möglichst gar kein Geld auszugeben. In seinen Aufzeichnungen schreibt Wettstein:

“Gestern hat Herr Salvius, der schwedische Gesandte, mich besucht. Er ist in zwo, mit roth Carmosin ausgefüterten und ganz vergoldeten Gautschen mit etlich zwanzig Aufwärtern und Livrée-Bedienten erschienen, welchen ich mit meinem ansehnlichen Komitat empfangen und ins Wollwebers Stüblein, das vor etlichen Wochen noch ein Ställchen gewesen, begleitet habe. Dasselbst hab’ ich ihn ermahnt, niederzuzitzen auf einen Sessel so nebenzu nur eine Lehne (wäre ich nicht übereilt worden, so hätte ich zur Erhaltung der schweizerischen Reputation dieselbe weggebrochen) und ein blau, alt, schmutzig Wollweber-Kissen, dadurch die Flocken und Federn heraus geschaut, aufgehabt, welchen Apparat er ziemlich ins Gesicht gefasst, vor er sich bequemen wollen, darüber ich auch meine Stell auf einem Sesslein mit drei Beinen, eingenommen. Dieser Gesandte ist dick und schwer bei Leib, und ist sehr übel auf seinem Sitz gesessen, wie er denn denselben etliche Mal gerutscht, aber weil der Boden mit eichenen Brettern belegt und uneben und gebuckelt war, so hat es sich nirgends schicken wollen, und sind nie mehr als zwei Füss vom Sessel auf den Boden zu bringen gewesen, so dass er halb sitzen, halb schweben oder gigampfen müssen”.

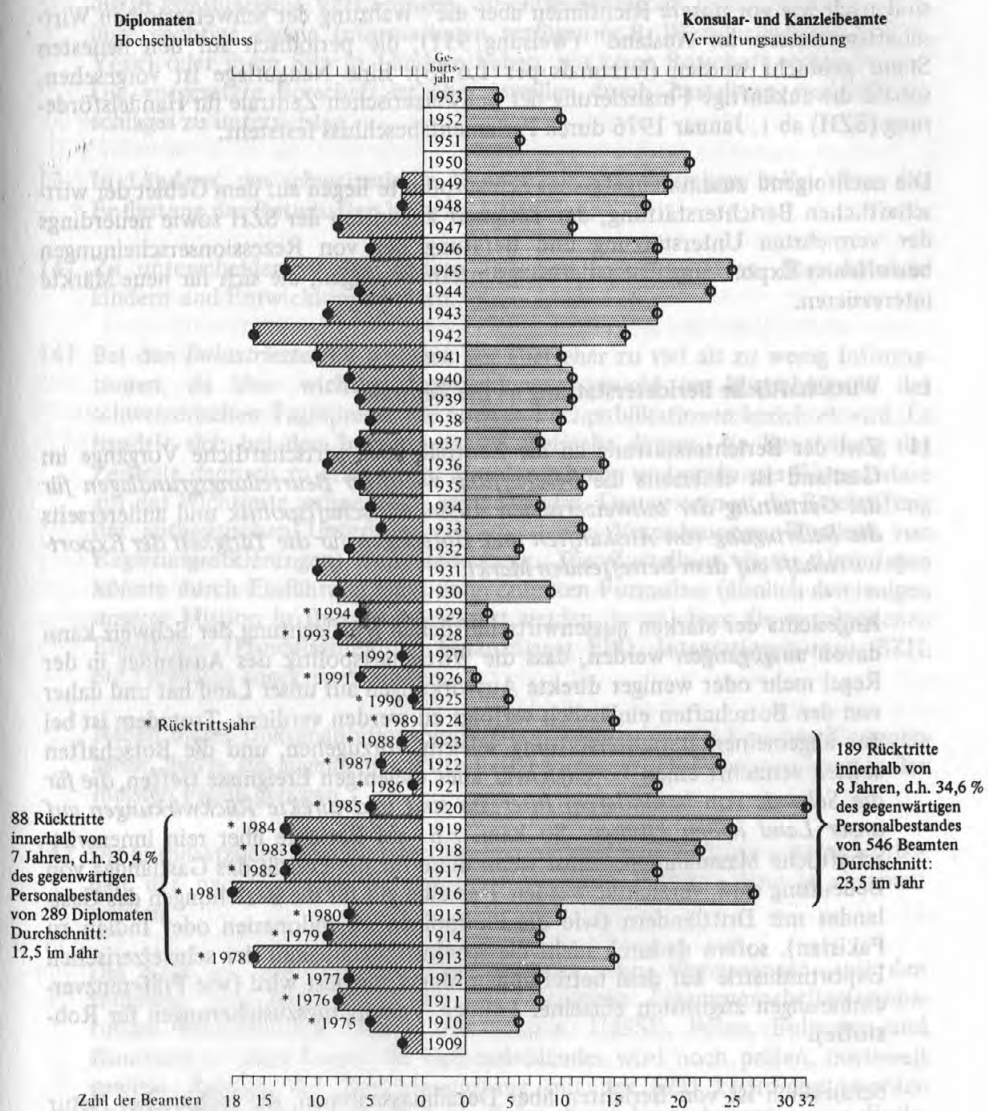
Und einem Freund berichtet Wettstein:

“Ich bezeuge zum Höchsten, dass die Eidgenossenschaft meines Erachtens der thorechtesten und gröbsten Stücken eines getan, wo sie lange Zeit begangen. Denn wenn man nur den viertel Teil des Prachts, so die Holländer zeigen, angewendet und auch Leute, die sich in der Welt zu richten wissen, abgeordnet hätte, so wäre es sehr hoch und wohl aufgenommen und ein sehr grosser Effekt dadurch zuweg gebracht worden. Gott erbarm sich unseres elenden Schweisses!”

(Aus: “Europäische Friedensschlüsse seit 1648 und die Schweiz” von Prof. Dr. A. Lätt, Verlag Mensch und Arbeit, Zürich 1947).

Personalstruktur nach Altersklassen
(Stand am 31.1.1975)

Beilage 5



Die Aufgaben der Aussenvertretungen im wirtschaftlichen Bereich

Massgebend für die Tätigkeit der Aussenvertretungen auf wirtschaftlichem Bereich sind nach wie vor unsere Richtlinien über die "Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland" (Weisung 951), die periodisch auf den neuesten Stand gebracht werden (letztmals per 1.6.73). Eine Neuauflage ist vorgesehen, sobald die zukünftige Finanzierung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH) ab 1. Januar 1976 durch Parlamentsbeschluss feststeht.

Die nachfolgend zusammengefassten Schwerpunkte liegen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Berichterstattung, der Tätigkeit zugunsten der SZH sowie neuerdings der vermehrten Unterstützung und Beratung der von Rezessionserscheinungen betroffenen Export- und Dienstleistungsunternehmungen, die sich für neue Märkte interessieren.

1. Wirtschaftliche Berichterstattung an die Zentrale

- 11 Ziel der Berichterstattung an die Zentrale über wirtschaftliche Vorgänge im Gastland ist einerseits die *Beschaffung wichtiger Beurteilungsgrundlagen für die Gestaltung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik* und andererseits die *Beibringung von Auskünften und Unterlagen für die Tätigkeit der Exportwirtschaft auf dem betreffenden Markt*.

Angesichts der starken aussenwirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass die Wirtschaftspolitik des Auslandes in der Regel mehr oder weniger direkte Auswirkungen auf unser Land hat und daher von den Botschaften einlässlich verfolgt zu werden verdient. Trotzdem ist bei der allgemeinen Berichterstattung selektiv vorzugehen, und die Botschaften sollten vermehrt einen *Vorentscheid* über diejenigen Ereignisse treffen, *die für die Schweiz von besonderem Interesse sind und direkte Rückwirkungen auf unser Land haben können*. So kann z.B. auf Berichte über rein innenwirtschaftliche Massnahmen, selbst wenn diese für die Politik des Gastlandes von Bedeutung sind, verzichtet werden. Dasselbe gilt für die Beziehungen des Gastlandes mit Drittländern (wie die Philippinen zu Indonesien oder Indien zu Pakistan), sofern dadurch nicht die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie auf dem betreffenden Markt tangiert wird (wie Präferenzvereinbarungen zugunsten einzelner Länder, Versorgungszusicherungen für Rohstoffe).

Schliesslich ist von Berichten über Detailmassnahmen, die technischer Natur sind und vornehmlich die Importeure des Gastlandes betreffen, Abstand zu nehmen, es sei denn, dass derartige Mitteilungen für die schweizerischen Exporteure von direktem Interesse sind.

- 12 Die Berichterstattung obliegt grundsätzlich den Botschaften, während konsularische Posten nur, soweit unbedingt nötig, von der Zentrale zur direkten Mitarbeit herangezogen werden; vorbehalten bleibt die direkte Berichterstattung durch konsularische Vertretungen, die entweder infolge ihrer besonderen Lage über wichtige eigene Informationen verfügen (z.B. Wirtschaftszentrum New York) oder ihren Sitz in Ländern haben, wo keine Botschaft vorhanden ist. Die vorgesetzte Botschaft ist aber jeweils durch Zustellung eines Durchschlages zu unterrichten.
- 13 In Ländern, wo schweizerische Handelskammern bestehen, sollen diese zur Entlastung der Botschaften beigezogen werden.
- 14 Zu unterscheiden ist des weitern zwischen Industriestaaten, Staatshandelsländern und Entwicklungsländern.
- 141 Bei den *Industriestaaten* verfügen wir über eher zu viel als zu wenig Informationen, da über wichtige Entwicklungen sowohl im Wirtschaftsteil der schweizerischen Tagespresse wie auch in Fachpublikationen berichtet wird. Es handelt sich bei den Industriestaaten vielmehr darum, die Beurteilung der Zentrale dadurch zu erleichtern, dass durch kurze und prägnante Kommentare auf das Wichtigste aufmerksam gemacht wird. Des weitern ist die Beschaffung der authentischen Unterlagen (Gesetzestexte, Verordnungen, Wortlaut von Regierungserklärungen) von Bedeutung. Die Zustellung dieser Unterlagen könnte durch Einführung eines vorgedruckten Formulars (ähnlich demjenigen unserer Mission in Brüssel) erleichtert werden, in welchem die verschiedenen Empfänger (Handelsabteilung, Finanzdienst EPD, Integrationsbureau, SZH, etc.) jeweils angekreuzt würden.
- Neben dieser Dokumentationsbeschaffung, verbunden mit konzisen Kommentaren, dürfte ein allgemeiner Wirtschaftsbericht pro Jahr und pro Land in den meisten Fällen genügen.
- 142 Die grundsätzliche Berichterstattung im *Osthandelssektor* kann – unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen – heute weniger denn je abgebaut werden.
- Die SZH ist, mit unserem Einverständnis, dazu übergegangen, mit den Industrie- und Handelskammern der Oststaaten Zusammenarbeitsvereinbarungen abzuschliessen (bisher mit Ungarn, UdSSR, Polen, Bulgarien und Rumänien). Unser Dienst für Osthandelsländer wird noch prüfen, inwieweit gewisse Aspekte der Berichterstattung mit der SZH koordiniert werden können. Jedenfalls könnte sich als Folge dieser Vereinbarungen eine Entlastung unserer Botschaften auf dem Gebiet des Empfangs, der Beratung und der Einführung schweizerischer Geschäftsleute ergeben. Bevor Abbaumassnahmen

ins Auge gefasst werden, wird zunächst zu erproben sein, ob und wieweit sich diese Vereinbarungen in der Praxis bewähren.

- 143 Die allgemeine Dokumentation über wirtschaftliche Ereignisse, Errichtung neuer Produktionszweige, ausländische Investitionen etc. in *Entwicklungsländern* ist natürlich viel spärlicher als bei Industriestaaten. Hier sind wir mehr denn je auf die Mitarbeit unserer diplomatischen Vertretungen angewiesen. Dies trifft besonders zu bei der spezifischen Berichterstattung, beispielsweise bezüglich der Entwicklungsprogramme, der Beurteilung der Kreditwürdigkeit oder der Aussenverschuldung, Elemente, die unter anderen für die Gewährung der Export- und Investitionsrisikogarantie von Bedeutung sind (Ziff. 27–31 der Richtlinien).

2. Wirtschaftliche Berichterstattung der Zentrale an die Aussenposten

Wir haben uns schon bisher bemüht, unsere Aussenposten konsequent und möglichst umfassend über unsere Handelspolitik und über die jeweils aktuellsten Probleme (GATT, UNCTAD, Integrationsverhandlungen, Erdölkrise, etc.) zu informieren. Wir werden es auch in Zukunft tun.

Darüber hinaus sollten die Botschaften jedoch auch über die Entwicklung der intern schweizerischen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Massnahmen auf dem Währungssektor auf dem laufenden sein. Nur so können sie sachkundig beurteilen, welche ausländischen Informationen für uns in einem bestimmten Zusammenhang von besonderem Interesse sind und ihren Geschäftspartnern die schweizerische Lage erläutern. Wir schlagen daher vor, dass dieser Orientierung durch die Zentrale vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt wird und dass den Aussenposten das Bulletin des EVD-EFZD, genannt "Pressespiegel", zugestellt wird, das zweimal pro Woche erscheint.

3. Zusammenarbeit mit der SZH

- 31 Die SZH als halbstaatliches Exportförderungsorgan ist nach wie vor – in Zukunft, je nach der wirtschaftlichen Entwicklung, vielleicht noch mehr als heute – auf die Mitarbeit der diplomatischen Dienste angewiesen. Sie kann aber ihrerseits die Botschaften von gewissen Tätigkeiten entlasten (z.B. bezüglich kommerzieller Auskünfte, Marktstudien, etc.).

Ab 1. Januar 1976 soll die Finanzierung der SZH neu geregelt werden. Die entsprechende Botschaft vom 26. Februar 1975 ist im BBl 1975 I 1023–1045 publiziert. Vorgesehen ist ein jährlicher Beitrag von 3,9 Mio Franken, obwohl die Aufrechterhaltung im bisherigen Rahmen der Aufgaben im Interesse der

Exportförderung und der wirtschaftlichen Werbung im Ausland ein Bundesbudget von 5,2 Mio Franken erfordern würde.

Diese Situation – bedingt durch die angespannte Finanzlage des Bundes – zwingt die SZH, ihre stets bescheidenen finanziellen Mittel noch selektiver als bisher einzusetzen.

Die Botschaft vermittelt einen umfassenden Ueberblick über die Tätigkeit der SZH wie auch über die in die Wege geleiteten Rationalisierungs- und Sparmassnahmen.

- 32 Rationalisierungen für einzelne Aussenposten sind auch in bezug auf die Messeberichterstattung in die Wege geleitet worden. So verfasst die Schweizerische Handelskammer in Mailand Berichte über stattgefundene Messerveranstaltungen. Diese werden dem schweizerischen Generalkonsulat zur Weiterleitung an die SZH zur Verfügung gestellt.

Die meisten in der BRD zur Durchführung gelangenden Messerveranstaltungen werden in unserem Land durch die Handelskammer Deutschland–Schweiz propagiert. Die SZH wird von dieser Kammer direkt mit Messeprospekten und Schlussberichten bedient. Für unsere Aussenposten in der BRD erübrigt sich somit eine Messeberichterstattung in jenen Fällen, wo die Handelskammer Deutschland–Schweiz als Kontaktadresse aufgeführt ist (spezifisch schweizerische Interessen, sofern vorhanden, ausgenommen).

- 33 Auch die Uebermittlung von Dokumentationsmaterial für die SZH (technische Publikationen, Kataloge, Statistiken etc.) kann kommentarlos und auf dem gewöhnlichen Postweg erfolgen. Die SZH sorgt für dessen systematische Auswertung zur Auskunftserteilung im Einzelfall oder für Länder- oder Branchenberichte.

4. Einsatz zugunsten von schweizerischen Privatfirmen

- 41 Der Einsatz zugunsten von schweizerischen Privatfirmen ist generell in den Richtlinien unter Ziff. 37–50 behandelt.
- 42 Die gegenwärtigen *Rezessionserscheinungen*, von denen auch die schweizerische Wirtschaft betroffen wird, haben zur Folge, dass sich Schweizerfirmen vermehrt an Ort und Stelle nach potentiellen und finanzkräftigen Märkten umsehen.

In den heute besonders wichtigen Bemühungen um Aufrechterhaltung bestehender und Schaffung neuer Märkte wird eine Arbeitsteilung vorzunehmen

sein. Die Botschaften und Konsulate werden vermehrt für die Vermittlung von Kontakten in Anspruch genommen werden müssen. Hingegen können die Aussenvertretungen mit ihrem beschränkten Personal nur selten Marktanalysen durchführen. Hier wird in vermehrtem Masse die Zentrale für Handelsförderung einspringen, insbesondere durch die Entsendung von Delegationen der Privatwirtschaft, die allerdings von den Botschaften im Gastland zu betreuen sind. In wichtigen Fällen (Sowjetunion, China, OPEC-Länder) werden auch Delegationen vom Vorort des Handels- und Industrie-Vereins erforderlich sein, um — angesichts der aktiven Besuchsdipmatie der anderen Industriestaaten — nicht in Rückstand zu geraten.

Wir sind uns bewusst, dass die Rezessionserscheinungen den Arbeitsaufwand der Botschaften und die Belastung des Aussenpersonals erhöhen, doch sollen Schweizerfirmen gerade in Zeiten rückläufiger Konjunktur auf die Unterstützung der diplomatischen Aussenposten zählen dürfen.

Wir haben uns schon bisher bemüht, unsere Aussenposten konsequent und in ausreichender Zahl zu unterstützen, und sind dabei im Besonderen auf die Bedürfnisse der Export- und Importwirtschaft geachtet. Die SZH wird auch in Zukunft die Aufgabe haben, die Aussenposten in der BRD zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit den Aussenposten in der BRD zu fördern. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der BRD wird durch die Aussenposten in der BRD gefördert. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der BRD wird durch die Aussenposten in der BRD gefördert.

- 4. Einsatz zugunsten von schweizerischen Privatfirmen im Ausland
- 4.1 Die schweizerische Wirtschaft ist durch die Aussenposten in der BRD gefördert. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der BRD wird durch die Aussenposten in der BRD gefördert.
- 4.2 Die schweizerische Wirtschaft ist durch die Aussenposten in der BRD gefördert. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der BRD wird durch die Aussenposten in der BRD gefördert.

Département politique fédéral



Un ministère des affaires étrangères s'interroge

Groupe de travail "Florian"

Berne, mars 1975

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
1. Création d'un groupe de travail	7
2. Mandat	8
3. Méthode de travail	10
4. Caractéristiques du rapport	12
Chapitre premier: Mission de politique étrangère	13
1.1 Mandat constitutionnel	13
1.2 Rétrospective des relations extérieures de la Suisse	14
1.2.1 Continuité et changement	14
1.2.2 Répercussions sur le Département politique	17
1.3 Constantes du passé récent	19
1.4 Perspectives des prochaines années	20
1.5 Résumé	20
Chapitre II: L'appareil: tâches, organisation et moyens	22
2.1 Les tâches	22
2.1.1 Particularités de la mission à remplir	22
2.1.2 Conséquences	23
2.1.3 Le cahier des charges tel qu'il se présente en réalité	24
2.1.31 Perspective géographique: l'accent mis sur l'universalité	24
2.1.32 Perspective matérielle: la pondération obligatoire	25
2.1.33 L'optique d'un Etat neutre développé	26
2.1.4 Propositions du groupe de travail pour faire face au goulot d'étranglement en matière d'effectifs et de crédits	27
2.1.41 Rationalisation des services de chancellerie	28
2.1.42 Réduction des prestations	31
2.1.43 Augmentation du prix des prestations	34
2.2 L'organisation	34
2.2.1 La centrale: partie remise	34
2.2.2 Le réseau des représentations	36
2.2.21 Les représentations diplomatiques	36
2.2.22 Les représentations consulaires	37
2.2.23 Perspectives et limites de la restructuration	39
2.2.3 Les besoins en personnel	40
2.2.31 Réserves réelles et fausses	41
2.2.32 Le plafonnement des effectifs et ses conséquences	42

2.2.33	Besoins minimaux en personnel pour les années à venir	43
2.2.4	Les constructions fédérales et l'installation des représentations à l'étranger	46
2.3	Les instruments de travail	47
2.3.1	Le dialogue entre la centrale et le service extérieur	47
2.3.11	Le dialogue politique	47
2.3.12	Le dialogue dans les autres domaines	49
2.3.2	Les relations publiques	50
2.3.3	Le réseau de communications	51
2.3.4	Les voyages de service	52
2.3.5	La représentation en tant qu'instrument du service extérieur	53
2.3.51	La conception du Département politique à l'épreuve	55
2.3.52	L'attribution et l'emploi des crédits; le décompte obligatoire	57
2.3.53	Allègement progressif du budget	58
2.3.54	Le temps consacré à la représentation	60
Chapitre III: Au service du Département politique		62
3.1	Du service public	62
3.2	Le prix de la mobilité: sacrifices et privilèges	63
3.3	Structure du personnel: déséquilibre dans la pyramide des âges	66
3.4	La politique de personnel: recrutement sur une base démocratique en fonction du mérite	68
3.4.1	Les concours d'admission et les fruits qu'ils ont portés	68
3.4.2	Base de l'organisation: le système des transferts	70
3.4.21	Les raisons d'un rythme imposé	70
3.4.22	Répercussions d'un blocage des transferts	72
3.4.23	Nécessités du service et besoins personnels	74
3.5	La position de la femme	75
3.5.1	La femme fonctionnaire	75
3.5.2	L'épouse du fonctionnaire	77
3.6	Droits politiques	78
3.7	Activité lucrative dans le service extérieur	78
3.8	Retraite anticipée	79
Bilan:	Que l'adaptabilité l'emporte sur les visions	82
Annexes		84

Avant-propos

Ce n'est pas tous les jours qu'un Département se regarde à la loupe. Les tâches quotidiennes absorbent normalement toutes les forces disponibles. Il est pourtant de temps à autre indispensable de s'examiner avec détachement et de réviser ses propres positions.

D'ailleurs le moment est favorable. Non que le baromètre soit à l'insouciance et permette de se décrire avec complaisance, bien au contraire. Les finances fédérales traversent une passe difficile et la sortie du tunnel n'est pas encore en vue. Le Parlement a fixé un plafond rigoureux à l'augmentation des effectifs des services publics. L'on se demande enfin si les structures institutionnelles de l'Etat sont encore appropriées aux conditions actuelles.

Cette toile de fond confère son actualité au rapport que voici, établi par un groupe de travail du Département. Ce rapport n'est pas le fruit de pressions extérieures mais d'un mandat du Département lui-même, ce qui lui assure les avantages de tout ce qui naît "sine ira et studio".

Divers pays européens ont, ces dernières années, constitué des commissions en vue de réformer leur ministère des affaires étrangères. Il y a là plus qu'une coïncidence. La politique internationale a ses propres lois, il est difficile de prévoir son cours et encore plus difficile de le modifier. Ceci oblige les observateurs à mesurer les tensions en divers endroits du monde et influe partout sur l'organisation des administrations chargées de surveiller son évolution.

D'où les ramifications universelles du réseau de représentations diplomatiques et une organisation de la centrale pas toujours logique à cause d'un certain décalage entre les données brutes de la politique internationale et les conséquences tirées par la centrale. C'est ce qui aiguillonne les réformateurs et qui explique en même temps la force d'inertie inhérente à l'objet de leur entreprise.

Il en est bien ainsi. Le Département politique fédéral compte plus de 1700 collaboratrices et collaborateurs et ne peut abandonner son organisation au hasard ou à la "morsure du temps". Le Département ne se laisse pas davantage couler dans un moule abstrait: tout schéma doit tenir compte de sa mission spécifique, qui consiste à sauvegarder le mieux possible les intérêts de notre pays en matière de politique étrangère.

Le sens de la mesure est donc la première des qualités nécessaires à celui qui procède à l'examen approfondi d'un ministère des affaires étrangères. C'est dans cette perspective que j'invite chaque lecteur à prendre connaissance du rapport du "Groupe de travail Florian".

Pierre Graber

Président de la Confédération

Introduction

1. Création d'un groupe de travail

En janvier 1974, le Conseiller fédéral Graber, Chef du Département politique, chargea son Directeur administratif de créer un groupe de travail interne dont le champ d'exploration devait être le suivant:

Examen du cahier des charges et des méthodes de travail du Département politique et formulation de recommandations visant à tirer le meilleur parti possible des moyens existants dans l'intérêt de la politique étrangère suisse.

Le groupe de travail se constitua le 27 février 1974 selon la composition suivante:

MM. les Ambassadeurs

<i>Antonino Janner</i>	Directeur administratif, Président du groupe de travail
<i>Michael Gelzer</i>	Chef de la Division politique II
<i>François de Ziegler</i>	Chef du Secrétariat politique
<i>Charles-Albert Wetterwald</i>	Chef du protocole

MM. les Ministres

<i>Maurice Jaccard</i>	Chef du Service des Suisses de l'étranger à la Direction politique
<i>Emilio Moser</i>	Vice-Directeur de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique

MM. Fritz Bohnert

<i>Jean Bourgeois</i>	Chef de la Section des communications à la Direction du droit international public et président de la Commission du personnel
<i>Edouard Brunner</i>	Chef de la Section du personnel à la Direction administrative
<i>Dieter Chenaux-Repond</i>	Suppléant du Chef de la Division politique I
<i>Beat Dumont</i>	Conseiller d'ambassade auprès de l'Ambassade de Suisse à Cologne
	Suppléant du Directeur de la Direction du droit international public

Charles <i>Glauser</i>	Collaborateur consulaire à la Direction administrative
Erik <i>Lang</i>	Chef de la Section des affaires générales et de la formation du personnel à la Direction administrative
Ludwig <i>Meier</i>	Suppléant du Directeur administratif
Eugène-Louis <i>Pahux</i>	Chef de l'Inspectorat et chef de la Section de la comptabilité à la Direction administrative
François <i>Pictet</i>	Suppléant du Directeur de la Direction des organisations internationales
Thomas <i>Raeber</i>	Suppléant du Délégué à la coopération technique
Walter <i>Sollberger</i>	Chef de la Section des affaires consulaires à la Direction administrative
Raymond <i>Tellenbach</i>	Chef de la Section des rémunérations à la Direction administrative
Hannes <i>Vogt</i>	Collaborateur consulaire à la Division politique II et président de la Section DPF de l'Association du personnel de l'administration générale de la Confédération (APC)
Bernard <i>Freymond</i>	Collaborateur diplomatique à la Direction administrative, secrétaire-rapporteur du groupe de travail

2. Mandat

Il s'agissait tout d'abord pour le groupe de travail de délimiter son mandat, à l'intérieur du champ général d'exploration qui lui avait été assigné. Pour ce faire, le groupe partit des données de base suivantes:

- a) Le champ d'activité du Département politique n'a pas cessé de s'élargir au cours des dernières années et il y a tout lieu de croire que l'avenir lui réserve des tâches supplémentaires. Deux constatations viennent appuyer cette thèse. D'une part, l'Etat contribue dans une mesure sans cesse croissante à orienter un grand nombre d'activités humaines. D'autre part, l'interdépendance croissante des Etats à notre époque les contraint en pratique à harmoniser leurs conceptions et leurs politiques.

- b) L'alourdissement des tâches ne sera pas compensé – à court et moyen termes du moins – par un accroissement adéquat des effectifs. Le plafond décrété par le Parlement en 1974 ne laisse planer aucun doute à ce sujet.
- c) Du fait de la forte tension à laquelle les finances fédérales vont rester soumises pendant plusieurs années, l'on voit apparaître un écart croissant entre les tâches et les moyens mis à disposition.

Si tentant que cela soit de réfléchir à ce que pourrait être “le ministère des affaires étrangères idéal”, les trois données fondamentales indiquées ci-dessus obligent à garder les pieds sur terre. Un mandat orienté vers la réalité concrète doit se limiter, dans le temps également, à un domaine dont il soit possible de garder une vue d'ensemble. C'est la raison pour laquelle le groupe a fait porter son travail de réflexion sur une durée maximum de dix ans.

Le groupe de travail devait donc

examiner la possibilité d'assumer de manière optimale des charges qui ont plutôt tendance à s'alourdir et qui ne sont pas toutes entièrement prévisibles, et ce avec des effectifs pratiquement stagnants et des moyens financiers relativement réduits.

Cette perspective conduisit obligatoirement le groupe à concentrer son attention sur les problèmes suivants:

- Où, quand et comment une réduction des activités existantes se justifie-t-elle?
- Quelles sont les conditions d'un minimum de flexibilité en matière de personnel, flexibilité sans laquelle il est impossible d'assumer à court terme de nouvelles tâches?
- Quelles sont, sur le plan des règlements administratifs et de l'organisation pratique, les mesures susceptibles d'assurer dans les meilleures conditions possibles la transmission des informations et le déroulement des activités?

Dans les circonstances qui viennent d'être décrites, l'établissement de priorités en matière de problèmes à résoudre conduit nécessairement – cela saute aux yeux – à des conflits d'intérêts qui sortent souvent de la sphère du Département. Afin de faire face à ce danger, le groupe de travail a jugé qu'il pouvait s'armer d'humour. Il s'est donc, dès sa première séance, placé sous la protection de ce saint vers lequel on se tourne lorsqu'un danger menace, et que l'on supplie d'épargner, sinon tous ceux qui sont menacés, du moins le solliciteur lui-même. Et plus le groupe de travail avançait dans ses travaux, plus la dénomination “Groupe de travail Florian” lui paraissait appropriée.

3. Méthode de travail

Même après avoir été nettement délimité, le mandat du groupe de travail resta si vaste qu'il s'avéra nécessaire de le diviser en secteurs et de constituer des commissions correspondant à chacun d'eux en se référant à l'échelle de priorités déjà mentionnée. Lors de sa séance constitutive, le groupe créa 5 commissions, comprenant chacune de 5 à 8 membres, et leur attribua les domaines de recherches suivants:

- Commission I: Représentations diplomatiques
Président: M. l'Ambassadeur Gelzer
- Commission II: Représentations consulaires
Président: M. le Ministre Jaccard
- Commission III: Dialogue
Président: M. Chenaux-Repond, Conseiller d'ambassade
- Commission IV: Personnel
Président: M. Bourgeois, Chef de section
- Commission V: Représentation
Président: M. Tellenbach, Chef de section

Il s'avéra par la suite opportun de créer une commission supplémentaire chargée de débattre la question d'une réorganisation des services de la centrale. C'est le président du groupe de travail, M. l'Ambassadeur Janner, qui prit la direction de cette commission ad hoc (Commission VI), à laquelle vinrent se joindre des représentants de toutes les Directions du Département.

Les diverses commissions avaient établi chacune un catalogue de thèmes d'étude, qui servit de base à leurs travaux, entamés en mars 1974, et qu'elles complétèrent chemin faisant. Ainsi se cristallisa une mosaïque dont le dessin apparut de plus en plus nettement au fur et à mesure des adjonctions successives, mais dont les contours ne furent jamais pour autant définitifs. C'est tout d'abord le temps qui fit défaut: la collaboration aux travaux du groupe venant, pour la totalité de ses membres, s'ajouter aux tâches régulières qu'ils devaient continuer à remplir, le groupe de travail avait dès le départ fixé un terme précis à ses activités et décidé de les clore au bout d'une année.

Les recherches du groupe demeurèrent par ailleurs incomplètes à cause des moyens limités dont il disposait. C'est pour cette raison qu'il renonça à aller visiter des ambassades et des consulats à l'étranger, pour cette raison également qu'il fit appel, pour représenter le service extérieur, à un seul agent, affecté à une représentation dans un pays voisin. A titre de comparaison, la "Commission de réforme du service

extérieur" créée par la République fédérale d'Allemagne a visité quelque trente représentations diplomatiques réparties sur les cinq continents avant d'établir son rapport en 1971.

Mais la quasi-totalité des membres du groupe de travail avaient déjà été en poste à l'étranger à une ou plusieurs reprises, et les travaux du groupe bénéficièrent de leur expérience, compensant la modération que ce dernier s'imposait volontairement. Et surtout le plénum ainsi que les diverses commissions offrirent aux représentations à l'étranger, sous la forme soit de questionnaires spécifiques, soit de suggestions générales, la possibilité de contribuer à l'élaboration des conclusions du groupe. Le résultat outrepassa l'attente des plus optimistes: nos ambassades, délégations et consulats ont, dans plus d'une centaine de réponses, pris position au sujet de nombreux aspects de l'activité de notre Département, alimentant ainsi un dialogue d'une ampleur sans précédent. Qu'ils en soient tous remerciés. Le groupe de travail a procédé au classement et au dépouillement par thèmes de toutes les prises de position. Ces réponses s'ajoutent aux nombreux documents utilisés par le groupe et constituent un instrument de travail qui reste à la disposition du Département.

Nos représentations à l'étranger nous livrèrent une masse considérable d'informations concernant l'organisation des ministères des affaires étrangères dans divers pays. Le président du groupe de travail eut en automne 1974 des entretiens avec de hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères de Finlande, de Suède et d'Autriche. Le groupe de travail a tiré profit de cet échange d'informations.

De mars 1974 à février 1975, les diverses commissions ont tenu un total de soixante-huit réunions, échelonnées en moyenne toutes les trois semaines. La plupart des membres du groupe de travail siégeaient dans plusieurs commissions à la fois, ce qui facilita la coordination des travaux. Quant au plénum, il tint au total dix-huit séances plénières afin de se prononcer sur les rapports intermédiaires qui lui étaient soumis par les commissions pour son orientation. Certaines propositions des commissions furent adoptées telles quelles, d'autres furent complétées, d'autres rejetées ou renvoyées aux commissions afin d'être réexaminées dans une perspective différente.

Le groupe de travail tenait à prendre en considération les fruits des travaux d'autres organismes se livrant à des recherches analogues. Par un heureux hasard, un parallélisme s'établit pendant un certain temps entre les travaux du groupe de travail et ceux de la "Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger", instituée le 13 mars 1972 par le Conseil fédéral, et la participation aux travaux du groupe du Ministre Jaccard qui siégeait également dans la Commission de coordination, facilita les contacts entre les deux commissions.

Les diverses commissions présentèrent leurs rapports finals début 1975. Le rapport final du groupe de travail, rédigé essentiellement par M. Chenaux-Repond, fut établi sur cette base et ratifié par le plénum les 24 et 25 mars 1975.

4. Caractéristiques du rapport

Le rapport du "Groupe de travail Florian" se base certes sur des hypothèses précises et réalistes concernant la modicité des effectifs et des moyens matériels dont le Département politique disposera au cours des 3 à 8 prochaines années. Il n'était toutefois pas dans l'intention du groupe de travail d'établir un catalogue d'économies. Ce n'est pas en essayant d'économiser le plus possible et de faire un Département "à bon marché" que l'on servira les intérêts de notre pays, mais *en assurant au Département une rentabilité optimale* en deçà de certaines limites. Le rapport ne suggère pas seulement des mesures que le Département a déjà prises sur la base de propositions du groupe de travail ou qu'il est compétent pour prendre seul, mais également des recommandations à l'adresse des autorités supérieures. Il ne sera peut-être pas possible, pour telle ou telle raison, de leur donner des suites concrètes à court terme, mais leur concrétisation ou non-concrétisation pèsera sur la rentabilité du Département. C'est ce qu'il faudrait garder constamment à l'esprit.

Le rapport "Florian" n'a pas été conçu comme un autoportrait complet du Département politique. Conformément aux objectifs qui lui ont été assignés, il se concentre sur les améliorations souhaitables. C'est donc un rapport critique, et surtout une autocritique. Il n'y a pas lieu de souligner le bon fonctionnement du Département, dont nous faisons l'expérience tous les jours grâce à l'attitude positive de ses agents et employés, ni celui de l'Etat. Ceci vaut également pour la confiance que les citoyens témoignent à leurs autorités. En rendant public son rapport, le groupe de travail espère accroître cette confiance. Ce n'est possible que si son langage est franc.

La Rochefoucauld a dit: "Peu de gens sont assez sages pour préférer le blâme qui leur est utile à la louange qui les trahit". Cette constatation a servi de stimulant au groupe de travail.

Le Président
du "Groupe de travail Florian":
Antonino Janner

Chapitre premier: Mission de politique étrangère

1.1 Mandat constitutionnel

L'attribution à la Confédération d'une responsabilité exclusive en matière de politique étrangère remonte à une époque relativement récente si l'on se réfère à la date de fondation de notre Etat. C'est seulement en 1848, lors de la création de l'Etat fédéral, que la politique étrangère entra dans les compétences de la Confédération. Selon l'actuelle Constitution de 1874, la Confédération a notamment pour but "d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger" (art. 2), et a seule le droit "de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire, avec les Etats étrangers, des alliances et des traités . . ." (art. 8). C'est le Conseil fédéral qui est, en priorité, chargé d'exercer les compétences de la Confédération en matière de politique étrangère: "Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité" (art. 102, 1er al., ch. 8 et 9).

La Constitution laisse à l'exécutif lui-même le soin de répartir "les affaires du Conseil fédéral", sous réserve de l'attribution par la législation fédérale de "certaines affaires" aux Départements ou services qui en dépendent (art. 103). C'est encore à l'heure actuelle la "loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale" du 26 mars 1914 qui fait foi à cet égard. L'art. 29 de cette loi¹⁾ attribue au *Département politique* les sept secteurs suivants:

- maintien de l'indépendance, de la neutralité et de la sûreté de la Suisse, et sauvegarde des relations internationales;
- ouverture de représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger et assistance aux représentations étrangères en Suisse;
- gestion des affaires étrangères en général et transmission au Conseil fédéral de renseignements sur leur marche;
- préparation des traités internationaux et entremise des relations officielles entre les cantons et l'étranger;
- protection diplomatique des citoyens suisses à l'étranger et sauvegarde des intérêts suisses vis-à-vis de l'étranger;
- règlement des questions de frontières et de droits de voisinage;
- relations officielles avec les bureaux et organisations internationaux, en collaboration avec les Départements intéressés pour les questions techniques.

1) RO I 249.

D'après la législation en vigueur, ce sont donc à la fois le Parlement et le Conseil fédéral qui réglementent l'exercice des pouvoirs organiques. L'art. 29 de la loi sur l'organisation de 1914 lie le Conseil fédéral dans la mesure où il interdit à ce dernier de transférer à d'autres Départements, ensemble ou séparément, les affaires déjà attribuées au Département politique. Le projet de nouvelle loi sur l'organisation de l'administration, destinée à remplacer la loi de 1914, dont le message a été adopté par le Conseil fédéral le 12 février 1975, vise à réorganiser l'administration fédérale dans une perspective plus moderne et plus fonctionnelle (la réforme "exige une organisation adaptée aux besoins actuels, une classification convenable des fonctions et l'existence de moyens de gestion efficaces"). L'art. 62 du projet de loi ne stipule qu'un premier échelon de l'organisation et contient essentiellement une énumération des Départements et des services. L'on envisage à ce propos d'appeler dorénavant le Département politique "Département fédéral des affaires étrangères". L'art. 64 attribue au Conseil fédéral la compétence d'organiser les Départements, redonnant ainsi un plus grand poids à l'art. 103, 1er al., de la Constitution fédérale.

Dans l'ensemble, notre système juridique est laconique en matière de réglementation de la politique étrangère: La souveraineté et la neutralité sont les deux maximes de notre politique étrangère. Elle est l'affaire de la Confédération. C'est en premier ressort le Conseil fédéral qui est chargé de défendre les intérêts de la Suisse en matière de politique étrangère; il a délégué cette tâche au Département politique, sous réserve des lignes directrices et des instructions générales qu'il promulgue en tant qu'autorité collégiale. Notre système juridique ne mentionne donc pas les instruments de la politique étrangère.

1.2 Rétrospective des relations extérieures de la Suisse

1.2.1 Continuité et changement

Les ouvrages se rapportant à la politique étrangère suisse depuis la fondation de l'Etat fédéral contiennent des exposés approfondis à ce sujet. Les indications qui suivent sont donc volontairement sommaires mais peuvent s'avérer utiles à la compréhension des tâches assignées au Département politique:

Les Constituants avaient déjà ancré en 1848 dans la Constitution fédérale suisse, sous forme de maxime de politique étrangère, le principe de la reconnaissance juridique internationale de la neutralité suisse, que le Congrès de Vienne avait proclamé en 1815. Jusqu'à présent, l'on en est resté là. La marque du temps et les changements de circonstances ont, il est vrai, imposé certaines modifications à notre politique de neutralité. Ceci vaut en premier lieu pour le contenu de cette politique, en second lieu pour ses destinataires et son rayonnement à l'étranger, en troisième lieu enfin pour la place qu'elle occupe par rapport à la défense nationale.

La Suisse mena une politique étrangère hardie dans la période qui suivit la création de l'Etat fédéral. Ceci peut surprendre, parce qu'à première vue, une certaine réserve en matière de politique étrangère aurait peut-être été plus indiquée au cours de cette phase de consolidation intérieure. Mais le jeune Etat fédéral débordait d'une fierté nationale dont on ne retrouve guère la pareille aujourd'hui. Au cours des premières années qui suivirent la fondation de l'Etat fédéral, les responsables de notre politique étrangère se trouvèrent en effet confrontés à des problèmes qui avaient en grande partie une portée territoriale. Cela se traduisit, lors de l'Affaire de Neuchâtel de 1856/57, par une attitude ferme à l'égard de la Prusse, qui fut couronnée de succès. La Suisse fit, par contre, preuve de présomption lors du règlement de la Question de Savoie en 1860–1862, et apprit ainsi à connaître ses propres limites. Lors des efforts d'unification de l'Italie, à partir de 1859, l'attitude de la Suisse constitua un mélange étonnant de neutralité armée et de prises de position massives de l'opinion publique.

Les décennies suivantes, c'est-à-dire la période allant jusqu'au début de la 1ère guerre mondiale, fournirent à maintes reprises l'occasion d'un conflit (à propos de la position des étrangers en Suisse, par exemple), mais il s'agissait de problèmes dont la portée était relativement réduite. Cette époque fut surtout caractérisée par une certaine institutionnalisation de nos relations avec l'étranger, et en partie avec des territoires d'outre-mer. Cela nous amena à conclure un grand nombre de traités concernant les sujets les plus divers (questions de frontière et de nationalité; d'établissement et de commerce; questions consulaires; questions relevant du droit privé, du droit pénal et de procédure; entraide judiciaire et for; règlement de différends entre les Etats; droit de la guerre; questions religieuses; questions sanitaires; régulation du cours des eaux; questions douanières; trafic ferroviaire et fluvial; questions postales; questions d'assistance). Leur règlement se fit pour une part sous forme d'accords multilatéraux. Des citoyens suisses exerçant des fonctions officielles (par exemple le président de la Confédération) eurent à diverses reprises l'occasion d'arbitrer des différends entre Etats.

Notre pays, rattaché à plusieurs cultures européennes, fut soumis à une dure épreuve par la 1ère guerre mondiale, qui lui posa un grand nombre de problèmes difficiles à résoudre en matière de politique étrangère. La neutralité fut préservée en dépit des écueils, mais le sentiment d'être partagée entre des sympathies divergentes lors des conflits européens fournit la base de l'adhésion ultérieure de la Suisse à la Société des Nations en 1920, affaire menée résolument par le Conseil fédéral, malgré d'âpres controverses à l'intérieur du pays.

Cette adhésion ouvrit la phase de ce qu'on a appelé la neutralité différentielle. Cette phase fut de courte durée, à la fois parce que la guerre mondiale et les traités de paix n'avaient pas créé de conditions favorables à une cohabitation heureuse des peuples, et parce que le fascisme italien, le national-socialisme allemand et le communisme de l'Union soviétique n'étaient absolument pas compatibles avec les

règles de base de la Société des Nations. La guerre italo-éthiopienne puis la guerre civile espagnole créèrent un véritable conflit de conscience pour le Conseil fédéral, qui se trouva partagé entre les obligations découlant de la neutralité et celles nées de l'adhésion à la Société des Nations. Alarmé par cet état de choses, et par la présence de régimes totalitaires dans les pays voisins, au nord et au sud de la Suisse, le Conseil fédéral se résolut au début de 1938 à revenir à la neutralité absolue.

Cette initiative était le résultat d'un sursaut intérieur du pays tout entier, qui permit à la Suisse d'aborder la 2e guerre mondiale sur des bases de politique intérieure et extérieure plus fermes. Après la polarisation idéologique inévitable des années de guerre, la neutralité n'eut tout d'abord, dans l'immédiat après-guerre, pas bonne presse auprès des Alliés. Mais il ne s'agit que d'un épisode passager.

Dans l'ensemble, la politique étrangère suisse ne se heurta à aucune entrave sérieuse après 1945. Mais elle continue à se fonder sur la modération acquise grâce aux expériences des années vingt et trente. Cela se traduit par de larges réticences, soit à l'égard d'une collaboration directe de la Suisse aux travaux de l'ONU, soit à l'égard des entreprises d'unification européenne, à partir du moment où les unes et les autres soulèvent des problèmes liés à la souveraineté du pays et à sa neutralité. C'est ce qui explique que la Suisse ait même attendu 1963 pour devenir membre à part entière du Conseil de l'Europe.

Il semble cependant, si l'on considère l'évolution de la situation internationale, que la politique de neutralité rencontre actuellement plus de sympathie que d'incompréhension.

Tandis que la politique étrangère suisse est restée fidèle à elle-même à travers les changements extérieurs de circonstances, son rayonnement s'est largement accru et son champ d'activité s'est notablement élargi, suivant une tendance probablement irréversible. Pour un petit Etat comme la Suisse notamment, le monde se réduisait au 19e siècle à l'Europe, et même à cette époque, les principaux acteurs de la scène politique ne formaient qu'un petit groupe de puissances importantes.

La 1ère guerre mondiale brisa la suprématie européenne. La période de la Société des Nations vit l'amorce d'un passage à la diplomatie multilatérale et un rapprochement entre les Etats européens. Un dialogue durable s'établit même entre les petites puissances, ainsi qu'entre ces dernières et les grandes puissances de l'époque. C'est d'ailleurs durant l'entre-deux-guerres que la politique de neutralité suisse se trouva pour la première fois — le bref épisode de la guerre de Sécession mis à part — confrontée de près à des conflits extraeuropéens, tel que celui d'Abyssinie. L'Europe demeura, malgré tout, jusqu'au déclenchement de la 2e guerre mondiale, le point cardinal de nos relations diplomatiques.

Un véritable bouleversement des données politiques se produisit après la 2e guerre: division politique et dépréciation sensible de l'Europe sur la scène politique inter-

nationale, rôle dominant des Super-Grands, montée des nouveaux Etats du "tiers monde". La Suisse, pays neutre ne se rattachant ni au groupe des vainqueurs de la 2e guerre mondiale ni à celui des vaincus, à qui ses principes interdisaient d'adhérer à un bloc, se vit contrainte de rendre sa politique étrangère crédible aux yeux d'un nombre considérablement plus grand d'Etats, regroupés pour une bonne part en "camps". Il existe donc une connexion étroite entre les transformations subies par la scène politique internationale après la 2e guerre mondiale et le passage à une politique de "neutralité et solidarité" universelles.

Enfin, le lien entre politique étrangère et défense nationale s'est indéniablement transformé depuis la fondation de l'Etat fédéral, entraînant une revalorisation de la première. Au siècle dernier, la politique étrangère concordait largement avec l'extériorisation d'une volonté permanente de défendre le territoire national. Le Conseil fédéral ne disposait à l'époque que d'un appareil diplomatique embryonnaire et eut régulièrement recours à la mobilisation des troupes pour donner du poids à sa politique étrangère. Les mobilisations effectuées pendant la 1ère guerre mondiale révélèrent pour la première fois clairement les limites auxquelles se heurte, sur le plan économique et sur le plan social, le maintien pendant une longue période d'un haut niveau de préparation militaire. Ce sont justement les petits Etats, dotés d'une économie hautement spécialisée basée sur la division du travail, confrontés aux coûts croissants d'une défense nationale crédible et aux risques illimités de se trouver mêlés à un conflit, que les expériences acquises durant les deux guerres mondiales ont amenés à développer sérieusement une diplomatie active. La définition célèbre de la guerre comme "la poursuite de la politique avec des moyens différents" ne reste valable à l'heure actuelle qu'"in extremis". Ceci signifie, ni plus ni moins, que la diplomatie est chargée, de son côté, d'épuiser ses possibilités avec tous les moyens dont elle dispose.

1.2.2 Répercussions sur le Département politique

La modification, au gré des circonstances, du contenu spécifique de la politique étrangère suisse n'influa guère sur le rôle dévolu au Département politique fédéral. Cette fonction subit, par contre, ainsi que l'on pouvait s'y attendre, les contrecoups de l'importance croissante attribuée à la politique étrangère en tant que moyen de préserver l'indépendance nationale, et de l'universalité croissante des tâches auxquelles le Département doit faire face. Les effectifs du Département politique en fournissent, plus que tout autre chose, une preuve éloquentes: 20 ans après la fondation de l'Etat fédéral, le chef du Département ne disposait encore que d'un seul et unique collaborateur (son secrétaire), et il n'y avait à la centrale, juste avant 1900, même pas une douzaine de fonctionnaires pour s'occuper de la politique étrangère suisse. Le "réseau" de nos représentations à l'étranger était à l'avenant: nous n'avions, en 1848, que deux légations, à Paris et à Vienne (ouvertes respectivement en 1798 et 1802). S'y ajoutaient 7 consulats généraux, 31 consulats et 3 vice-consulats. A la veille de la 1ère guerre mondiale, il n'y avait que 12 légations:

en sus de Paris et Vienne venaient Berlin (depuis 1867), Rome (depuis 1870), Washington (depuis 1882), Buenos Aires et Londres (depuis 1891), La Haye (depuis 1904), St-Pétersbourg et Tokyo (depuis 1906), Rio de Janeiro (depuis 1907) et Madrid (depuis 1910). Plus de 60 ans après la fondation de l'Etat fédéral, le nombre des consulats généraux n'était passé que de 7 à 12; toutefois, celui des consulats était passé de 31 à 85. Mais la multiplication des représentations consulaires n'avait pas grand-chose à voir avec la politique étrangère; elle était due bien plutôt à l'ampleur considérable prise, entre la fin de la guerre de Sécession et le début de la 1ère guerre mondiale, par les colonies suisses, que les représentations consulaires étaient chargées d'assister.

Jusqu'au seuil de la 1ère guerre mondiale, le Département politique ne disposait donc que d'une organisation rudimentaire. C'est probablement grâce au prestige dont le chef du Département jouissait aux yeux de l'étranger et grâce à la modicité de ses tâches que la charge de président de la Confédération, dont le titulaire change chaque année, fut, de 1848 à 1887, de 1895 à 1914 et de nouveau de 1917 à 1920 — c'est-à-dire pendant un total de 62 années —, coïncider avec celle de chef du Département politique. Cet état de choses — et le bas niveau des effectifs du Département politique — révèle clairement le peu d'importance attribué à la diplomatie suisse au cours des 70 années qui suivirent la fondation de l'Etat fédéral.

En 1939, à la fin de l'ère de la Société des Nations donc, le Département politique employait malgré tout 680 personnes dont seulement une centaine à la centrale. Le nombre des légations était passé de 12 à 22 depuis 1914, le nombre des consulats généraux de 12 à 18, et celui des consulats de 85 à 91. La 2e guerre mondiale entraîna un "gonflement" — très relatif, il est vrai — des effectifs du Département et surtout de la centrale, gonflement dû en premier lieu à la fonction de puissance protectrice assumée par la Suisse neutre, qui se chargea de veiller aux intérêts des belligérants. Mais c'est seulement après la guerre que se fit jour la conception d'une politique étrangère suisse active, basée sur l'universalité de nos relations: en mars 1975, pour des effectifs s'élevant au total à tout juste 1735 collaborateurs (en 1946, ils étaient 1944!), notre réseau diplomatique se compose de 87 ambassades, 39 consulats généraux, 62 consulats et 5 délégations ou missions (Mission suisse auprès des communautés européennes à Bruxelles, Délégation suisse près l'Organisation de coopération et de développement économiques OCDE à Paris, Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, Bureau de l'Observateur suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève)¹⁾.

1) Cf. annexe 1.

1.3 Constantes du passé récent

Un coup d'oeil rétrospectif sur l'évolution des cent dernières années montre qu'en présence d'une politique étrangère stable par principe, dont les fondements constitutionnels demeurent inchangés, les tâches assignées au Département politique – et, par corrélation, le niveau de son personnel – ont été soumis à une dynamique prononcée depuis le début de la 2^e guerre mondiale. Si nous cherchons à déterminer quels sont les moyens matériels et les effectifs indispensables afin que le Département puisse à l'avenir accomplir convenablement les tâches qui lui sont confiées, nous devons tout d'abord examiner brièvement quelles sont les constantes de la politique étrangère suisse et quels sont les développements prévisibles, susceptibles d'affecter cette politique dans un avenir proche. Ce sont là des données intangibles auxquelles la Suisse ne peut se soustraire si elle veut s'affirmer.

La neutralité constitue bien évidemment depuis toujours une dominante de notre politique étrangère. Les conventions de La Haye de 1907 ont codifié avec une certaine précision le comportement qu'un pays neutre doit adopter à l'occasion et à l'approche d'une guerre. En temps de paix, par contre, c'est-à-dire en temps normal, l'Etat neutre est libre de son comportement, mais il doit lutter en permanence afin d'obtenir l'adhésion de la communauté internationale à sa politique. L'attitude de la Suisse ne peut se limiter à des réflexes purement défensifs et offensifs à une époque où sa prospérité est indissociable de celle du reste du monde. La Suisse a besoin que sa position soit largement expliquée sans rechercher des succès faciles. Il s'agit, bien au contraire, de démontrer l'utilité de notre neutralité pour la communauté internationale. Ce sont les "bons offices" que peut offrir un Etat neutre. Un vaste champ d'activité s'ouvre ainsi dès le départ à la diplomatie suisse, conçue comme l'instrument par excellence, grâce auquel la Suisse s'affirme pacifiquement sur la scène internationale.

Une autre constante de la politique étrangère suisse s'exprime par le besoin accru du petit Etat, surtout s'il se rattache à plusieurs cultures européennes, de préserver son identité spécifique. Il ne s'agit pas tant pour la Suisse de défendre une souveraineté formelle que d'affirmer pratiquement son identité propre, ce qui ne peut plus se faire efficacement sans un soutien officiel.

Troisièmement, l'après-guerre, pour des raisons sur lesquelles il n'est pas nécessaire de revenir, est placé sous le signe du multilatéralisme des relations internationales, tant dans le domaine politique et économique que culturel, ce qui impose à la Suisse des obligations quant à sa présence à l'étranger. Les petits Etats ne peuvent se soustraire à cette forme de politique sans risquer d'être mis entre parenthèses et considérés comme des quantités négligeables.

Enfin, et c'est là la quatrième constante autour de laquelle s'ordonnent les relations internationales de la Suisse, l'évolution économique et sociale du pays porte dans

une mesure sans cesse croissante l’empreinte de l’Etat. Les citoyens, firmes ou institutions suisses dont l’activité se déroule à l’étranger se trouvent confrontés à des exigences bien plus grandes qu’il y a quelques décennies de la part de l’Etat d’origine comme de celle de l’Etat de résidence, et ont par conséquent davantage besoin de protection. Cela impose aux ministères des affaires étrangères de tous les pays, surtout à ceux des pays développés, un surcroît de tâches nouvelles dont ils ne peuvent venir à bout, dans l’intérêt même des citoyens, que s’ils disposent d’un appareil en bon état de marche.

1.4 Perspectives des prochaines années

Il n’est guère probable que ce tableau subisse de modifications essentielles au cours des dix prochaines années. Tous ces signes distinctifs des relations internationales que sont l’intensification des contacts bilatéraux et multilatéraux (promotion d’un dialogue entre pays producteurs de matières premières et pays consommateurs, par exemple), le recours croissant à la diplomatie itinérante – qui n’est fructueuse que si elle a été soigneusement préparée –, les devoirs de protection des représentations diplomatiques et consulaires sur les plans économique et social, la diffusion de l’image suisse dans les domaines économique, culturel et touristique, la coopération scientifique internationale dans les secteurs relevant des compétences de l’Etat – secteurs qui ne cessent de s’élargir –, la coopération au développement et l’aide humanitaire, ne devraient pas, dans l’ensemble, perdre de leur importance dans les années à venir. S’y ajoutent de nouveaux problèmes de dimensions mondiales, dont certains sont vitaux également pour la Suisse: questions monétaires, croissance de la population, alimentation, exploitation des matières premières et approvisionnement énergétique. Et ce sont avant tout les ministères des affaires étrangères qui, dans chacun de ces domaines, sont mis en cause, car ce sont eux qui fournissent l’instrument permettant de faire face à la diversité des relations internationales officielles. Ceci amène nécessairement notre pays à coopérer davantage avec les autres Etats, ne serait-ce que dans le cadre de sa politique de neutralité qui l’oblige à être davantage que jadis ouvert au monde.

La paix constitue le préalable indispensable à tout ce déploiement d’activités. Et, réciproquement, le dialogue, la coopération, l’offre de bons offices, la coopération au développement, la sauvegarde des relations économiques internationales, bref, la réalisation d’une entente au-delà des frontières, conditionnent – et il ne faut pas l’oublier – le maintien de la paix, si précaire soit-elle.

1.5 Résumé

Les tâches des ministères des affaires étrangères se sont considérablement accrues au cours des cent et surtout des trente dernières années. Ceci vaut tout particulièrement pour la Suisse. D’une part, en effet, le service diplomatique de notre pays était

quasi inexistant jusqu'à la 1^{ère} guerre mondiale, et peu développé jusqu'à la seconde. D'autre part, durant la période d'après-guerre, la Suisse fut amenée, en tant que petit Etat neutre, à élargir au reste du monde la vocation principalement européenne qui avait été la sienne pendant longtemps. Cette évolution reflète les exigences formulées à l'encontre d'une communauté d'Etats qui n'a cessé de croître au cours des quinze dernières années et dont les membres sont unis par des liens d'interdépendance de plus en plus étroits et séparés en même temps par des intérêts profondément divergents.

Ce sont là les conditions objectives et permanentes dans lesquelles le Département politique devra, au cours des dix prochaines années, défendre les intérêts de notre pays en matière de politique étrangère. Elles ne peuvent être effacées par les décrets d'un seul Etat ni abolies par une forte réduction des effectifs et des moyens financiers. La cohabitation harmonieuse des divers Etats exige manifestement un minimum d'efforts, auxquels aucun pays ne peut se soustraire.

L'étroitesse des crédits constitue, d'autre part, un fait également intangible. Il s'agit donc d'examiner quelles sont les tâches prioritaires que le Département politique doit accomplir dans l'intérêt du pays et des citoyens, comment il doit et peut s'en acquitter et, au cas où le Département se verrait contraint par une limitation de crédits de négliger certaines obligations assumées jusqu'à présent, quelles seraient les implications d'un tel choix. Ces questions font l'objet d'un examen approfondi dans les pages suivantes.

Chapitre II: L'appareil: tâches, organisation et moyens

2.1 Les tâches

2.1.1 Particularités de la mission à remplir

Nous avons dit plus haut que l'ordre juridique suisse ne fait – au niveau de la Constitution comme au niveau des lois – qu'esquisser dans leurs grandes lignes les attributions du Département politique. Le "Règlement du service diplomatique et consulaire suisse" du 24 novembre 1967¹⁾ ne repose d'ailleurs pas sur une loi fédérale mais se fonde directement sur les art. 102, ch. 8, et 45bis de la Constitution fédérale, qui chargent le Conseil fédéral de défendre les intérêts suisses vis-à-vis de l'étranger et lui délèguent, sous une forme facultative, des compétences d'ordre législatif concernant les Suisses de l'étranger. Les mailles du réseau juridique restent donc passablement lâches. En outre, le règlement consulaire ne circonscrit qu'imparfaitement les tâches des représentations à l'étranger – il mentionne notamment l'immatriculation des ressortissants suisses résidant à l'étranger, l'assistance juridique, la légalisation des signatures – et ne délimite par là même qu'une portion des attributions du Département. D'autres tâches partielles se trouvent énumérées dans un grand nombre de textes législatifs qui ne s'appliquent pas en soi au Département, mais sur la base desquels il exerce des fonctions auxiliaires²⁾.

Au niveau du droit international codifié, les choses ne se présentent pas différemment. Ainsi, les deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires de 1961 et 1963³⁾ ne cataloguent que très sommairement les tâches des ministères des affaires étrangères, et réglementent surtout les relations entre les représentations diplomatiques et consulaires de l'Etat accréditant, d'une part, et les autorités de l'Etat accréditaire, d'autre part. La Suisse a par ailleurs contracté vis-à-vis du Liechtenstein⁴⁾ comme vis-à-vis d'organisations internationales (il s'agit avant tout des "accords de siège")⁵⁾ certaines obligations permanentes qui mettent surtout en jeu l'activité du Département politique. Rappelons en outre le rôle joué par

1) RO 1967 2039.

2) Exemples: Ordonnance concernant l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger, du 26 mai 1961, RO 1961 429; Règlement d'exécution de la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire, du 20 décembre 1971, RO 1972 6.

3) RO 1964 431 et RO 1968 927.

4) G. Batliner: "Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft" (publication de la Société suisse de politique étrangère, 1972).

5) Basés sur l'arrêté fédéral concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse, du 30 septembre 1955, RO 1956 1216.

la Suisse en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève sur la Croix-Rouge¹⁾ ainsi que d'une quantité d'autres accords internationaux.

Ce ne sont là que les fragments d'une mosaïque dont il est difficile de cerner les contours sur la base de la Constitution, des lois et des traités. Il y a de bonnes raisons à cela. Un trait distinctif de l'ordre international existant, basé actuellement sur la coexistence de 151 Etats souverains, c'est que la validité des systèmes juridiques nationaux reste dans une très large mesure limitée au territoire national. Les relations interétatiques sont certes ordonnées par les règles du droit international coutumier, par les traités, ainsi que par un nombre croissant d'accords multilatéraux, mais les Etats ne disposent pas de compétences exécutoires les uns vis-à-vis des autres. Ce qui supplée à ce manque, c'est justement la diplomatie, ce sont les règles de la coexistence pacifique internationale qui imposent à tout Etat moderne de disposer d'un instrument lui permettant, lorsque les autres mécanismes font défaut, de transmettre à l'interlocuteur adéquat sur le plan international ses offres et ses exigences.

Juridiquement parlant, la formule la plus précise sous laquelle on puisse regrouper des attributions si variées est celle de "défense des intérêts suisses vis-à-vis de l'étranger". Il s'agit en effet non seulement d'intérêts actuels, mais aussi d'intérêts futurs qui ne peuvent être définis à l'avance un par un, parce que la situation politique internationale est et demeure fluctuante. Alors que l'administration interne d'un Etat relève, en principe, de données prévisibles, c'est l'imprévu qui règne en matière de politique étrangère.

2.1.2 Conséquences

Cet état de choses pèse à deux égards sur tous les ministères des affaires étrangères. D'une part, il rend indispensable une représentation adéquate dans le sens le plus large du terme. Cet aspect sera examiné plus loin²⁾. Il est, d'autre part, inévitable qu'un ministère des affaires étrangères se trouve dans l'embarras lorsque le Parlement, par exemple, lui demande de rendre compte de ses besoins en matière de personnel et de crédits, ceci pour la bonne et simple raison que son rôle est justement de venir à bout de tâches imprévues qui lui sont dictées de l'extérieur. La situation d'un ministère des affaires étrangères est comparable à celle du meilleur service du feu qui peut, malgré tout, s'avérer insuffisant. C'est alors que les reproches pleuvent sur les pompiers.

Etant donné que la majeure partie de ses tâches lui sont dictées de l'extérieur, suivant un rythme difficilement prévisible, le Département politique ne peut que

1) RO 1951 177.

2) Voir ch. 2.3.4 et 2.3.5 ci-après.

dans une très faible mesure s'adapter au plafonnement des effectifs et aux réductions budgétaires en révisant son échelle de priorités. Gardons ce lien présent à l'esprit.

2.1.3 *Le cahier des charges tel qu'il se présente en réalité*

Les pages qui suivent donnent un bref aperçu des attributions du Département politique telles qu'elles sont déterminées par la réalité actuelle. Ce catalogue va du général au particulier sans vouloir établir une échelle de priorités.

2.1.31 Perspective géographique: l'accent mis sur l'universalité

La Suisse a été amenée, dans le sillage d'une évolution déterminée sur le plan international, à donner une signification universelle au rôle qu'elle entend jouer. Le Conseil fédéral a pu à maintes reprises, à l'occasion des débats concernant l'ouverture de nouvelles ambassades¹⁾ s'assurer que le Parlement ratifiait cette conception. L'évolution de la conception suisse ne reflète pas seulement l'apparition d'un grand nombre de nouveaux Etats sur la scène internationale, mais aussi l'universalité de nos relations économiques et la dissémination des colonies suisses dans le monde entier. Nous sommes représentés actuellement dans 87 Etats. Dans 64 d'entre eux, nous avons un ambassadeur résident (sur ces 64 ambassadeurs, 34 sont également accrédités dans d'autres pays) et dans les 23 autres un chargé d'affaires. Le Département dispose en outre de 5 délégations ou missions, ainsi que de 101 consulats situés dans les villes importantes pour la Suisse. 39 de ces consulats sont administrés par un consul honoraire, sans recours au personnel du Département politique – les agents consulaires n'exercent pas, pour la plupart, de fonctions administratives ou n'en exercent que de très restreintes. L'extension de notre réseau de représentations diplomatiques et consulaires atteint ainsi son maximum, peut-être l'a-t-elle même dépassé²⁾. Le Département ne disposant que d'effectifs et de crédits limités et ne pouvant élarger son cahier des charges que sur tel ou tel point isolé, se trouve pris entre deux feux. Etant donné que la dotation de nos représentations en personnel ne laisse guère de marge de manoeuvre³⁾, la seule issue possible, c'est de réduire leur réseau. Il s'agit à ce propos à la fois de respecter le principe de l'universalité – en l'appliquant raisonnablement – et de tenir compte des limites très étroites que la situation politique internationale et la structure de personnel du Département politique assignent à une telle réduction⁴⁾. L'idée de base doit être de concentrer

1) Voir à ce propos notamment les messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la création de nouvelles missions diplomatiques, du 8 août 1961 (FF 1961, II 284) et du 27 novembre 1964 (FF 1964, II 1373).

2) Voir à ce sujet, pour les questions de dotation de personnel, le ch. 2.2.23.

3) Voir plus loin, ch. 2.2.3.

4) Voir plus loin, ch. 3.3.

notre représentation dans un certain nombre de pays selon des critères rationnels, sans oublier que la fermeture de certaines ambassades situées dans des pays avec lesquels nous devons nécessairement maintenir des relations diplomatiques et consulaires implique un recours accru aux voyages de service et une augmentation des frais correspondants¹⁾.

2.1.32 Perspective matérielle: la pondération obligatoire

En même temps que la portée de notre politique étrangère s'élargissait sur le plan géographique, elle s'amplifiait sur le plan matériel, ce qui ne va pas de soi. Les difficultés d'approvisionnement rencontrées par la Suisse pendant les deux guerres mondiales l'ont contrainte, à titre temporaire — comme l'y contraint, à titre permanent, sa situation de pays sans accès à la mer et pauvre en matières premières —, à donner dès le premier abord une importance primordiale à la survie économique.

Nous nous trouvons aujourd'hui placés devant une situation presque entièrement nouvelle. Les questions d'approvisionnement et d'exportation ont gardé toute leur importance dans le contexte économique actuel, basé sur la division du travail, et le problème de l'approvisionnement énergétique, devenu tout d'un coup virulent, a pris des proportions qui nécessitent une intervention des autorités fédérales. Mais la politique étrangère va bien au-delà de la politique économique et commerciale. Mise à part la nécessité toujours aussi impérative dans laquelle notre pays se trouve d'être à la fois sûr de lui et critique à son propre égard, il joue aujourd'hui, dans de multiples domaines, un rôle qui est fonction de sa force de persuasion²⁾. L'indépendance politique doit avoir un fondement économique et culturel; la volonté de préserver l'autonomie économique est conditionnée par l'identité politique et culturelle; le rayonnement culturel ne peut se passer d'une base politique et économique précise; l'assistance sociale au-delà des frontières dépend de la capacité économique et d'un sentiment de solidarité sur le plan politique et culturel. Mener une politique étrangère fructueuse ne signifie donc plus aujourd'hui être seulement prêt à défendre le territoire national dans le sens étroit du terme. C'est aussi et surtout être capable de manifester sur le plan international, avec une force de persuasion suffisamment grande, la vitalité propre de la nation — ce qui signifie aujourd'hui notamment savoir se solidariser avec d'autres peuples pour défendre des intérêts régionaux et mondiaux³⁾.

Il s'agit dans cette perspective de bien saisir que la défense des intérêts suisses recouvre divers aspects d'importance fondamentalement égale. Sur le plan bilatéral,

1) Voir plus loin, ch. 2.3.4.

2) Voir à ce sujet le rapport de la "Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger" du 11 décembre 1974, approuvé par le Conseil fédéral le 12 février 1975.

3) Voir ci-après, ch. 2.1.33.

nos ambassades servent les intérêts politiques et économiques de la Suisse en créant un climat de confiance mutuelle, en maintenant ouverts les canaux de communication et en indiquant aux autorités supérieures les développements susceptibles de se produire. Ambassades et consulats collaborent avec l'Office suisse d'expansion commerciale pour renseigner les exportateurs suisses sur les débouchés possibles, préparer la participation suisse aux foires, et faciliter les contacts commerciaux et économiques. Les ambassades et consulats, en liaison avec la Fondation "Pro Helvetia", encouragent le rayonnement culturel suisse à l'étranger. Ils font de la promotion touristique là où l'Office suisse du tourisme est privé de moyens d'action. Les consulats "s'appliquent à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et avec la patrie et à développer leur esprit de solidarité"¹⁾. Ils tiennent les registres d'immatriculation, s'occupent de procurer aux ressortissants suisses de l'étranger la confirmation de leur droit de cité et "quand on ne peut demander raisonnablement aux intéressés d'assumer seuls la défense de leurs intérêts . . . accordent leur aide aux Suisses de l'étranger . . ."²⁾. Pour le compte du Département militaire fédéral, les consulats tiennent le contrôle militaire, et ils règlent pour le compte du Département fédéral de l'intérieur les relations entre l'AVS/AI et les assurés volontaires à l'étranger.

Deux constatations s'imposent:

- Premièrement, les différents domaines de protection des intérêts suisses s'équivalent fondamentalement, ce qui rend difficile l'établissement de priorités.
- Deuxièmement, le Département politique déploie dans une large mesure, que ce soit sur la base de lois ou à la suite d'accords, ou tout simplement dans le cadre général de la "défense des intérêts suisses vis-à-vis de l'étranger", une activité qui n'est pas autonome mais découle d'un mandat qui lui a été confié par d'autres services étatiques, semi-étatiques ou simplement subventionnés par la Confédération. Toute réduction de personnel compromet donc nécessairement, pour autant qu'elle ne se laisse pas compenser à l'aide de mesures de rationalisation, les prestations effectuées par le Département politique pour le compte de mandants extérieurs au Département. Inversement, le Département ne peut tout simplement pas procéder à une réduction autonome de ses prestations. C'est l'essentiel du problème lorsqu'on examine la possibilité d'économiser personnel et crédits.

2.1.33 L'optique d'un Etat neutre développé

Nous avons déjà montré plus haut qu'une politique de neutralité basée sur la conception d'une présence globale dans le monde ne fournit pas simplement un nid

1) Art. 10, § 1, du "Règlement du service diplomatique et consulaire suisse" du 24 novembre 1967, RO 1967 2039.

2) Art. 16, § 1, du Règlement susmentionné.

douillet que les deshérités nous envient, et que la compétition politique internationale oblige l'Etat neutre à faire ses preuves vis-à-vis des autres Etats. Cela lui impose des obligations particulières qui ne se traduisent pas seulement par une abstention dans certains domaines, mais aussi par un engagement dans certains autres. Un Etat neutre est, davantage qu'un Etat non neutre, appelé à mettre ses bons offices à la disposition de la communauté internationale pour un cas de conflit, et à s'associer à tous les efforts orientés vers le maintien d'une paix juste, du moment qu'ils sont compatibles avec celui de son propre statut. Cette coopération se traduit par une participation appropriée aux travaux d'organisations internationales, par l'accueil de leurs sièges sur le territoire national, par une action orientée vers le développement du droit international en général et celui du droit international humanitaire en particulier, par la prise en charge éventuelle des intérêts d'autres Etats¹⁾. La Suisse, qui est un des Etats industrialisés les plus riches, est par ailleurs tenue de contribuer dans une mesure appropriée au développement du tiers monde.

La disponibilité particulière de la Suisse dérive de sa neutralité, qui l'a préservée – l'histoire le montre bien – de dommages humains et matériels énormes. Cette disponibilité met en jeu des effectifs et des moyens matériels importants. Si une crise survient – et les crises sont de plus en plus fréquentes –, ou bien si des Etats ou les Nations Unies font appel aux moyens d'action particuliers dont la Suisse dispose en tant que pays neutre et la chargent d'une mission spéciale d'une assez grande ampleur²⁾, le Département politique ne pourra pas puiser dans ses réserves de personnel car, dans la situation actuelle, rendue plus critique encore – et pour plusieurs années – par le plafond décrété par le Parlement³⁾, il ne dispose d'aucune réserve. Tôt ou tard, la question des services que notre pays peut rendre à la communauté internationale pourra se poser.

2.1.4 Propositions du groupe de travail pour faire face au goulot d'étranglement en matière d'effectifs et de crédits

Le groupe de travail est convaincu que la Suisse ne peut et ne doit pas, si elle tient à conserver sa crédibilité, économiser au dépens des tâches particulières qu'elle est appelée à remplir, en tant qu'Etat neutre industrialisé, pour le compte de la communauté des nations et des organisations internationales. Ceci vaut aussi bien en

- 1) La Suisse a derrière elle une longue tradition de "bons offices". Elle exerce actuellement 23 mandats de puissance protectrice.
- 2) En 1971, par exemple, lorsque la Suisse fut chargée de la représentation des intérêts indo-pakistanaïses, le Département fut contraint, faute de réserves, de procéder à court terme au transfert d'agents de la centrale et du service extérieur, déjà pleinement occupés, afin de renforcer les effectifs de nos représentations à La Nouvelle-Delhi, à Islamabad, à Karachi, et ceux du Service des intérêts étrangers à Berne. Cela entrava l'accomplissement des tâches qui leur étaient normalement dévolues.
- 3) Voir ci-après, ch. 2.2.3.

matière d'effectifs¹⁾ qu'en matière de crédits²⁾. Il est impossible, concrètement parlant, d'établir une sélection des intérêts à défendre et de négliger certains secteurs de la politique étrangère au profit d'autres, car la politique, l'économie, la culture, les fonctions consulaires d'assistance et les intérêts politiques de l'Etat ne sont pas équivalents entre eux, donc pas interchangeables. Selon les circonstances, néanmoins, certaines priorités s'imposent lorsque nos intérêts vitaux sont directement touchés.

Le groupe de travail a procédé à un examen approfondi des tâches et des économies possibles. Il y a au départ trois manières d'économiser: rationaliser les services, réduire les prestations, augmenter leur prix.

2.1.41 Rationalisation des services de chancellerie

Ce qui donne le plus de travail aux services de chancellerie de nos représentations à l'étranger, ce sont les contrôles civils et militaires, ainsi que le traitement des affaires d'assurance-vieillesse et survivants et d'assurance-invalidité (AVS/AI) pour les Suisses de l'étranger.

- a) La Suisse ne peut renoncer aux *contrôles civils* des ressortissants suisses, car sans ceux-là, notre législation ne pourrait leur être appliquée (en matière d'AVS/AI, par exemple, en matière d'information, bientôt également en matière d'octroi des droits politiques).

Dans ce domaine, le groupe de travail recommande les modifications suivantes:

- *L'immatriculation peut être simplifiée en introduisant le système de l'immatriculation dite "provisoire" dans les arrondissements consulaires où les ressortissants suisses ne séjournent que brièvement et où, de ce fait, les arrivées et les départs sont fréquents, ainsi qu'en distribuant des questionnaires plus détaillés, accompagnés de notices explicatives. A partir du 1er avril 1975, en outre, les ressortissants suisses se trouvant à l'étranger ne seront plus tenus de s'immatriculer si la durée de leur séjour est inférieure à six mois (auparavant à trois mois)³⁾.*
- *Quant à la carte d'immatriculation, qui ne répondait déjà plus depuis longtemps à une nécessité précise, le Conseil fédéral a déjà, le 22 janvier 1975, sur recommandation du groupe de travail, décrété sa suppression à dater du 1er avril 1975.*

1) Voir ci-après, ch. 2.2.32 et 2.2.33.

2) La contribution publique suisse à l'aide au développement a baissé récemment, proportionnellement au produit social brut, et la Suisse se situe actuellement à la queue des pays industrialisés.

3) Modification du "Règlement du service diplomatique et consulaire suisse" du 22 janvier 1975.

- Une carte de légitimation, adaptée aux besoins actuels, pourra être délivrée contre paiement dans certains pays, s'il y a lieu de présumer qu'elle rendra à nos compatriotes d'utiles services, comme complément au passeport, pour des raisons linguistiques notamment.
- L'exmatriculation a besoin d'être révisée.
- La procédure de notification de l'arrivée et du départ des ressortissants suisses et l'exécution des contrôles nécessaires doivent encore être simplifiées.

Ce qui précède vaut également pour les doubles nationaux, dont le statut n'est pas défini, à l'heure actuelle, avec suffisamment d'exactitude.

Etant donné qu'une partie de ces simplifications présupposent la modification du règlement consulaire ou exigent l'accord d'autres Départements, le Département politique a institué, sur recommandation du groupe de travail, une commission ad hoc qui se chargera des travaux nécessaires.

- b) Le système du *contrôle militaire* repose sur l'idée qu'en cas de conflit, les ressortissants suisses résidant à l'étranger astreints au service et ayant accompli l'école de recrues seront appelés sous les drapeaux. Le caractère peu réaliste de cette hypothèse apparut déjà à l'orée de la 2e guerre mondiale et elle est aujourd'hui largement dépassée. Bien que le contrôle militaire ait été considérablement réduit au cours des dernières années à la demande du Département politique et en accord avec le Département militaire fédéral, le groupe de travail en préconise malgré tout la suppression totale au niveau des représentations et le transfert aux autorités qui délivrent les congés militaires. Le livret de service du bénéficiaire du congé pourrait être déposé en Suisse.
- c) La perception de la *taxe d'exemption du service militaire* pose encore plus de problèmes aux représentations à l'étranger que l'application du contrôle militaire. Depuis la révision de la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire frappant les Suisses de l'étranger du 14 décembre 1973¹⁾, les recettes que cette taxe procure à la Confédération sont tombées de 4,3 millions de francs à environ 2,8 millions. Il n'y a plus, actuellement, que 14 000 Suisses de l'étranger – 5 % de l'effectif total – qui restent assujettis à cette taxe. La taxe rapportant en moyenne Fr. 200.– par personne, alors que l'on estime le coût d'une heure de travail dans l'Administration fédérale, sur une base réaliste, à Fr. 60.–, les recettes que cette taxe procure à la Confédération et aux cantons ne couvrent même plus les frais administratifs. Le groupe de travail recommande, comme pour le contrôle militaire, de supprimer la perception de la taxe d'exemption du service militaire au niveau des représentations. Le bénéficiaire du congé militaire pourrait, lors du dépôt de son livret de service auprès du chef

1) RO 1974 795.

de section au lieu de son dernier domicile en Suisse, verser une somme forfaitaire compensatoire.

- d) A l'heure actuelle, le *traitement des affaires de l'AVS/AI* pour le compte des ressortissants suisses occasionne un travail considérable aux représentations, qui doivent calculer le montant des cotisations pour chaque assuré volontaire et sont obligées, depuis l'introduction de taux de change flexibles, de modifier plusieurs fois par an ce montant et celui des rentes. L'encaissement des cotisations et le versement des rentes donnent en outre beaucoup de travail. Dès lors, le groupe de travail recommande notamment les simplifications ci-après:
- *centralisation d'une partie de la procédure à la Caisse de compensation de Genève qui serait chargée de calculer les cotisations et de les adapter en fonction des modifications des taux de change et de celles du revenu de base ou de la fortune des assurés;*
 - *ralentissement du rythme de calcul des cotisations;*
 - *application d'un taux de change annuel moyen pour les cotisations et les rentes;*
 - *concentration du versement des rentes depuis Genève pour tous les assurés résidant dans des pays le permettant;*
 - *simplification de la comptabilité pour l'AVS/AI au niveau des représentations;*
 - *centralisation de la comptabilité sur l'ordinateur de la Caisse de compensation de Genève;*
 - *impression des adresses des assurés à Genève, sur les formules de déclaration du revenu et de la fortune et sur les rappels adressés aux assurés qui n'ont pas envoyé leur déclaration ou qui n'ont pas versé leurs cotisations.*

Le Département est déjà entré en pourparlers avec la Caisse de compensation de Genève afin de concrétiser les propositions ci-dessus.

Le groupe de travail recommande en outre les mesures de rationalisation suivantes:

- e) *Simplification des statistiques:*
- *remplacement de la statistique annuelle des Suisses de l'étranger par une statistique trisannuelle;*
 - *suppression de la statistique concernant les mouvements des Suisses de l'étranger;*
 - *abandon de la distinction entre Suisses exerçant ou n'exerçant pas une activité lucrative.*

- f) *Rationalisation accrue de la comptabilité* afin de décharger les représentations à l'étranger. Une concentration de toutes les opérations de comptabilité au niveau de la centrale est certes exclue, mais les tâches des représentations seraient déjà simplifiées, donc allégées, si l'on réduisait le nombre des comptes. *Toute une série de mesures de cet ordre entreront en vigueur le 1er avril 1975, sur recommandation du groupe de travail. Il s'agit avant tout de comptabiliser à l'étranger sur deux comptes seulement toutes les catégories de frais généraux concernant le Département politique et la Direction des constructions fédérales¹⁾.*
- g) *Centralisation progressive de la tenue des inventaires. La Direction administrative a prévu à moyen terme, sur recommandation du groupe de travail, de centraliser sur l'ordinateur de la Direction administrative les inventaires du mobilier et des bibliothèques de tous les postes à l'étranger²⁾, ce qui les soulagera d'un travail fastidieux.*
- h) Les simplifications suivantes permettraient en outre d'éviter des pertes de temps inutiles:
- suppression des timbres de chancellerie (*en vigueur depuis le 1er juillet 1974*);
 - *introduction de crédits forfaitaires limités pour l'entretien des meubles et des immeubles, pour l'achat de livres et de petit matériel de bureau.*
- i) Enfin, *l'extension à l'ensemble des Suisses de l'étranger du système d'information gratuit* décharge également les représentations, permettant de supprimer les circulaires individuelles, remplacées par la communication, dans la revue, des nouvelles intéressant les Suisses de l'étranger.

2.1.42 Réduction des prestations

Le groupe de travail n'a, bien entendu, pas envisagé de réduire les prestations que le Département politique est seul à pouvoir fournir. Il est, au contraire, d'avis que les attributions d'ensemble d'un ministère des affaires étrangères lui font un devoir d'intervenir chaque fois que l'ordre d'un Etat empêche d'autres mécanismes de fonctionner. En revanche, il lui est possible de réduire ses prestations et par là de réaliser des économies dans tous les cas où les personnes assistées par le Département sont en mesure de se tirer d'affaire par leurs propres moyens ou par l'intermédiaire d'autres organismes ou institutions, au prix, certes, bien souvent de dépenses plus élevées. Or, il faut bien dire que les représentations suisses à l'étranger sont souvent considérées comme des institutions tenues de fournir, vingt-quatre

1) Voir ci-après, ch. 2.2.4.

2) Ordonnance concernant l'inventaire des biens meubles et immeubles de l'Administration fédérale, du 8 décembre 1952, RO 1953 56.

heures sur vingt-quatre, des services gratuits aux citoyens, aux entreprises et organisations suisses. Cette façon de voir procède toutefois d'une méconnaissance des attributions de notre service extérieur et des limites de son activité.

- a) Quelques plaintes reçues par le Département ont amené le groupe de travail à examiner la possibilité d'allonger les *heures d'ouverture de nos représentations* au public. L'horaire de travail des représentations est basé sur celui de la centrale, mais modelé, pour des raisons évidentes, par les circonstances locales. Il est en moyenne supérieur à celui des pays d'importance analogue. Les heures d'ouverture des représentations au public sont plus courtes que les heures de travail, mais cela est dû en partie au manque de personnel. Il n'est possible d'améliorer les possibilités d'accès du public qu'à condition que le rendement total des représentations n'en souffre pas trop. *La Direction administrative du Département politique a invité les représentations, sur recommandation du groupe de travail, à être aussi flexibles que possible à cet égard, notamment dans les cas urgents.*
 - b) Dans le domaine de la *promotion culturelle* au sens le plus large du terme, le Département est placé entre deux feux. D'une part, en effet, l'importance de cette tâche a fini par être admise; d'autre part, l'absence d'une politique culturelle à proprement parler a conduit à limiter étroitement les crédits. Cela ne fait qu'accroître la nécessité d'une répartition rationnelle des tâches qui ne ressorte ni du hasard ni du principe de la "chasse gardée". A ce propos également, le groupe de travail renvoie au "Rapport de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger".
 - c) En Europe, l'*assistance aux Suisses de l'étranger* — qui, depuis le 1er janvier 1974, entre dans les compétences de la Confédération¹⁾ — ne pose dans l'ensemble pas de gros problèmes. Dans nombre de pays extra-européens, par contre, il s'avère beaucoup plus difficile, à cause de l'insuffisance des crédits et des effectifs, de traiter les cas d'assistance aux Suisses de l'étranger selon les mêmes normes que celles qui sont appliquées en Suisse. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les visites régulières aux bénéficiaires de l'assistance dans les arrondissements consulaires qui atteignent parfois les dimensions de l'Europe. (La réduction des crédits réservés aux voyages de service à l'étranger ne permet pas toujours une application conséquente de la loi.)
 - d) Du fait de l'*intensification du tourisme* à l'échelle du globe et de la propension accrue des Suisses à passer leurs vacances à l'étranger, la charge imposée aux représentations suisses de certains pays en matière d'assistance ne cesse de croître, les vacanciers suisses se heurtant à toutes sortes de difficultés (vols, perte de documents d'identité, accidents de la circulation, arrestations, maladies
- 1) Loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance aux Suisses de l'étranger et Ordonnance du Conseil fédéral du 26 novembre 1973 sur l'assistance aux Suisses de passage à l'étranger.

ou décès). Le touriste suisse se fait bien souvent une idée fautive des moyens d'assistance dont les représentations – avec une dotation en personnel déjà fort serrée – disposent; il s'imagine en outre souvent à tort, sans qu'il y ait lieu, que les représentations peuvent fournir leur assistance gratuitement.

Le réflexe automatique du touriste suisse se rendant à l'étranger devrait être de s'informer à temps sur les risques auxquels il s'expose, et de conclure avant son départ une assurance qui les couvre. Ceci d'autant plus que, dans son pays, le Suisse est enclin par nature à s'assurer contre tous les désagréments possibles et imaginables. Les compagnies d'assurance, les compagnies aériennes, les agences de voyage et les associations d'automobilistes offrent depuis longtemps la possibilité de conclure des assurances spéciales à court terme qui couvrent presque tous les risques et incluent aussi d'autres prestations. Ce n'est donc pas demander trop à un touriste que de l'inviter à payer la prime correspondante. Les représentations, qui consacrent souvent un temps considérable à s'occuper de bagatelles, en seraient déchargées et pourraient se concentrer sur les cas d'assistance urgents, où il y va de la vie ou de la santé de nos compatriotes. Les mineurs se trouvant en difficultés ont, bien entendu, droit à une assistance de la part des représentations.

Le groupe de travail recommande au Département politique d'entrer en contact avec les compagnies d'assurance, des agences de voyage, l'ACS, le TCS et les compagnies de charters (vols à la demande) afin d'examiner la possibilité de coordonner, et donc d'améliorer, l'assistance et le secours fournis aux touristes.

Le groupe de travail recommande en outre une application plus conséquente du tarif des émoluments¹⁾ du 5 septembre 1973 lorsqu'il est fait recours aux services des ambassades et des consulats.

- e) *La gestion et la liquidation des successions des Suisses de l'étranger posent un problème analogue. Le règlement consulaire de 1923 prescrivait en détail aux représentations ce qu'elles devaient entreprendre en la matière, mais les conditions instables prévalant dans un grand nombre d'Etats interdisent aujourd'hui à la Confédération d'engager outre mesure sa responsabilité. Le groupe de travail recommande donc de maintenir la pratique suivie ces dernières années, selon laquelle les représentations ne s'occupent de successions que de cas en cas, lorsque tout recours à un homme de confiance – notaire ou avocat, par exemple – s'avère impossible.*

1) RO 1973 1513.
Dédommagement pour perte de temps (vacation) s'élevant à Fr. 40.– par heure consacrée à une affaire.

2.1.43 Augmentation du prix des prestations

Il est indéniable que nos représentations fournissent dans bien des cas des prestations pour lesquelles les bénéficiaires devraient parfois déboursier un multiple s'ils s'adressaient au secteur privé. C'est en particulier le cas des renseignements commerciaux et juridiques. Le groupe de travail se rend, d'autre part, compte que, s'il n'est pas question qu'un ministère des affaires étrangères serve de "bonne à tout faire", il n'est pas non plus concevable qu'il se gère comme une entreprise privée préoccupée avant tout de couvrir ses frais.

Le dernier réajustement du "*Tarif des émoluments*" des ambassades et consulats suisses remonte au 1er janvier 1974. Sauf pour les frais de passeport, il s'est traduit par des augmentations de tarif de 50 % et plus. *Le groupe de travail n'estime pas qu'un nouveau réajustement soit opportun, mais recommande, pour des raisons pratiques, que le Conseil fédéral délègue au Département politique sa compétence pour toute adaptation du tarif des émoluments, tout comme il a délégué au Département fédéral de justice et police sa compétence en matière de tarif des visas.*

Alors que les prestations du service extérieur sont assorties du prélèvement d'un émolument, celles de la centrale sont gratuites, même lorsqu'il s'agit, comme c'est parfois le cas, d'affaires occasionnant des pertes de temps considérables (démêlés avec des autorités étrangères). Le groupe de travail est d'avis – vu notamment l'art. 4 de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, du 4 octobre 1974¹⁾ – que certaines prestations de la centrale, en particulier celles de la Section des affaires consulaires de la Direction politique, méritent d'être taxées, et *recommande au Département politique de prendre contact à ce sujet avec le Département des finances et des douanes, étant donné que le même problème risque de se poser pour le reste de l'Administration fédérale.*

2.2 L'organisation

2.2.1 La centrale: partie remise

Toute organisation est imparfaite par nature; des résultats satisfaisants peuvent cependant être obtenus par différentes méthodes. Il est presque impossible d'établir un organigramme convaincant pour un ministère des affaires étrangères, dont les attributions ne sont, la plupart du temps, pas définies avec exactitude sur le plan juridique²⁾, et qui est contraint de garder une organisation assez élastique pour pouvoir en quelque sorte amortir le choc de problèmes difficilement prévisibles. Les inconvénients de la division du travail peuvent bien souvent être atténués en

1) RO 1975 65.

2) Voir ci-dessus, ch. 2.1.1.

mettant "the right man in the right place", et ses avantages annulés en grande partie par une mauvaise distribution des postes.

Le facteur humain joue donc un rôle essentiel, mais il serait faux d'en déduire que l'organisation d'un département dont les seuls services centraux emploient tout de même environ 500 personnes est accessoire.

C'est pourquoi le groupe de travail a aussi examiné l'organisation de la centrale, se concentrant sur les trois grands problèmes suivants:

- a) la direction et la coordination des activités au plus haut échelon administratif;
- b) la synchronisation des services bilatéraux et multilatéraux;
- c) l'échange d'informations entre les services de la centrale, ainsi qu'entre ces derniers et le service extérieur.

L'examen de ces questions n'était pas achevé au début de 1975, notamment parce que la réorganisation des services centraux ne peut être dissociée totalement de celle des autres Départements, l'une et l'autre dépendant de l'aboutissement du projet de "Loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale" (LOA) qui doit se substituer à la vieille "Loi fédérale sur l'organisation de l'Administration fédérale" du 26 mars 1914, sujette depuis bien longtemps à révision. Ce projet a été adopté par le Conseil fédéral le 12 février 1975, mais les Chambres fédérales doivent encore se prononcer à son sujet. En outre, le processus de restructuration auquel est actuellement soumis le Service de la coopération technique du Département politique (100 collaborateurs), ne sera pas clos avant la fin de 1975 ¹⁾.

Pour toutes ces raisons, le groupe de travail décida de ne pas aborder dans son rapport les questions liées à l'organisation de la centrale et de les traiter ultérieurement. Ceci n'empêche pas d'adapter l'organisation existante aux données et aux besoins nouveaux dans les domaines où la question est assez mûre pour être déjà tranchée. Ainsi, à la Direction des organisations internationales, il a été procédé à un regroupement confiant au Directeur suppléant la Section des Nations Unies et des organisations internationales et la Section des affaires scientifiques internationales et au Délégué aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger la Section des oeuvres d'entraide internationale. Ce regroupement a par ailleurs permis d'éviter des doubles emplois et de rationaliser les chancelleries.

1) Cette restructuration se base sur le rapport établi en 1974 par un conseiller en organisation et en gestion d'entreprise, à la demande du Délégué à la coopération technique.

2.2.2 Le réseau des représentations

2.2.21 Les représentations diplomatiques

La Suisse dispose actuellement de 92 représentations diplomatiques à l'étranger, y compris les missions auprès des organisations internationales. 69 d'entre elles sont dirigées par un ambassadeur, les 23 autres par un chargé d'affaires. 66 chefs de mission sont accrédités auprès de 133 Etats (sur un total de 151 Etats existants), et 5 autres auprès d'organisations internationales. Les compétences de la moitié des ambassadeurs s'étendent à plusieurs Etats ¹⁾.

- a) *Le groupe de travail a examiné ce réseau afin de voir s'il correspond aux exigences actuelles et de déterminer en particulier s'il est possible de réaliser des économies en étendant le principe des accréditations multiples.*

Le chef de mission accrédité dans un Etat tiers doit être en mesure de défendre aussi les intérêts suisses dans ce pays. Ceci implique en règle générale qu'il y séjourne au moins une fois par an, davantage en cas d'affaires importantes et urgentes. Ces séjours prennent en moyenne deux semaines. La plupart des représentations à accréditations multiples se trouvent dans des pays à conditions de vie difficiles où le droit aux vacances doit être relevé pour des raisons de santé. De ce fait, et en raison des déplacements déjà cités, un chef de mission accrédité dans cinq pays et plus risque donc de ne plus pouvoir consacrer que la moitié de son temps disponible à sa mission principale qui consiste à défendre les intérêts suisses dans son pays de résidence.

Il y a donc des limites à l'extension des accréditations multiples. Les conditions variant d'un pays à l'autre, il n'est pas possible de fixer un seuil maximum d'accréditation valable pour tous les chefs de mission. *Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'un chef de mission ne devrait pas, en règle générale, être accrédité dans plus de quatre pays. Ce chiffre ne peut être dépassé que dans les cas où les séjours à effectuer dans les Etats tiers sont courts et peu fréquents. Le groupe de travail a recommandé de procéder à quelques regroupements.*

- b) *Le groupe de travail a examiné également la possibilité de recourir à des "ambassadeurs itinérants", qui seraient chargés depuis la Suisse de représenter nos intérêts dans certains pays. Cette solution ne paraît pas appropriée. Aucun Etat n'envisage sérieusement d'y recourir, à l'exception d'une grande puissance qui examine la possibilité d'accréditer auprès de certains micro-Etats un chef de mission résidant dans son pays d'origine. C'est un fait que des visites ou échanges de correspondance épisodiques ne permettent à un chef de mission que de remplir une petite partie de ses tâches. Un grand nombre d'affaires doivent*

1) 20 ambassadeurs sont accrédités dans deux pays, 4 le sont dans trois pays, 7 le sont dans quatre pays, 2 le sont dans cinq pays, enfin 2 ambassadeurs sont accrédités dans six pays. Cf. également annexe 2, a-h.

être traitées et suivies sur place; dans un grand nombre de domaines, en outre, l'on ne peut arriver à un résultat satisfaisant que sur la base des relations personnelles nouées et entretenues sur place. Il ne fait pas non plus de doute que seul un séjour prolongé dans le pays apporte une compréhension approfondie de son évolution politico-économique et des développements intéressants de près la Suisse. Si certains chefs de mission résidaient en Suisse, il faudrait de toute façon maintenir les représentations existant dans les Etats concernés. Les économies seraient minimales, les inconvénients majeurs et les frais de voyage considérablement accrus. Et, de toute façon, les pays entrant en ligne de compte pour l'accréditation d'un "ambassadeur itinérant" opposeraient sans doute à une solution de ce genre un refus contre lequel nous serions désarmés car, en matière de diplomatie, les partenaires sont égaux en droit.

Le groupe de travail a également envisagé la possibilité que la Suisse et un autre Etat accréditent un chef de mission commun auprès d'un Etat tiers, conformément à l'article 6 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cette solution risque d'entraîner des conflits d'intérêts et ne paraît pas non plus appropriée.

On ne peut davantage songer à supprimer une représentation diplomatique et à défendre les intérêts suisses directement depuis la centrale par télécommunication. Ce serait faire fi des règles et impératifs qui gouvernent les relations interétatiques.

2.2.22 Les représentations consulaires

Non seulement le mandat des représentations consulaires s'est élargi à mesure que notre législation s'étendait aux Suisses de l'étranger, mais les consulats sont devenus des points d'appui de la promotion commerciale, touristique et culturelle.

Rappelons, avant d'aborder les questions de restructuration du réseau consulaire, qu'il existe à côté des consulats et consulats généraux dirigés par un agent de carrière diverses autres formes de représentation consulaire.

- a) *Postes avec arrondissement consulaire dirigé par un agent honoraire sans personnel de carrière. Ces postes sont actuellement au nombre de 11. Le groupe de travail estime que des compétences administratives et consulaires peuvent difficilement être confiées à des agents qui n'ont pas été formés pour les exercer. Il recommande donc que les représentations dont dépendent ces consuls honoraires, et qui disposent, elles, de personnel formé, les assistent autant que possible dans l'accomplissement de leur mandat. Une telle assistance n'est possible qu'aussi longtemps que la pénurie de personnel et les restrictions de crédit n'empêchent pas de mettre à la disposition de ces postes un agent de car-*

rière susceptible de les assister. Relevons qu'en plus de ces postes, le réseau consulaire compte 5 consulats dirigés par un agent honoraire assisté de personnel de carrière.

- b) *Postes sans arrondissement consulaire* dirigés par un agent honoraire. Cette catégorie comprend 28 postes, dont 18 aux Etats-Unis. La pratique suisse est restrictive et n'admet pas l'ouverture dans notre pays de consulats étrangers sans arrondissement consulaire.

La Convention de Vienne sur les relations consulaires¹⁾ du 24 avril 1963 prévoit expressément à son article 4, 2e alinéa, que tout poste consulaire doit avoir un circonscription. *Dans ces conditions, le groupe de travail recommande de ne pas multiplier à l'avenir les cas de consulats sans arrondissement consulaire et de n'en ouvrir qu'avec l'accord des autorités du pays de résidence.*

- c) *Agences consulaires.* La pratique suisse connaît l'institution des agences consulaires gérées par des agents consulaires qui ne sont pas à proprement parler de chefs de poste consulaire au sens de l'article 9 de la Convention de Vienne²⁾ Cette catégorie est prévue à l'article 69 de ladite Convention. Les agents consulaires désignés par le Département politique n'ont pas de juridiction indépendante, ils ne jouissent d'aucun privilège ou immunité et leurs compétences sont limitées au lieu de résidence.

La Suisse entretient actuellement 68 agences consulaires, dont 10 sont vacantes. Le groupe de travail estime que cette catégorie de représentations peut rendre des services appréciables partout où une présence officielle de la Suisse s'avère nécessaire, mais où l'affectation de personnel de carrière serait trop coûteuse. *Il est donc d'avis que la formule des agences consulaires est préférable à celle des postes sans arrondissement consulaire dirigés par un consul honoraire, car l'ouverture et la fermeture des agences consulaires entrent dans les compétences du Département politique, ce qui permet une politique plus flexible en la matière.*

Il faut distinguer de ce qui précède la question de la concentration ou de la décentralisation du réseau consulaire dans un pays donné. Il y a plusieurs années, le Département politique a procédé à une restructuration du réseau consulaire aux Etats-Unis, qui a consisté à concentrer le traitement des questions administratives dans les 5 plus grands consulats et l'ambassade et à remplacer ailleurs les consuls et le personnel de carrière par des consuls honoraires sans arrondissement consulaire. L'idée directrice était de concentrer l'activité administrative dans quelques centres importants et de confier la direction de ces postes à des agents de premier plan. Les

1) RO 1968 927 ss.

2) Message du Conseil fédéral concernant l'approbation de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, FF II 477.

consuls honoraires doivent, à leur échelon, affirmer la présence de la Suisse grâce aux multiples relations qu'ils entretiennent avec les personnalités locales, ce qui doit permettre une collaboration fructueuse du personnel de carrière et des consuls honoraires.

Il est superflu d'insister sur les avantages de ce système qui permet un rayonnement de qualité. Il comporte cependant des inconvénients non négligeables. Seuls les grands centres disposent de personnel administratif qualifié. Les consulats généraux n'étant pas toujours en mesure de traiter à distance toutes les questions administratives, ce sont les consuls honoraires qui sont appelés finalement à s'en occuper, ce que le Département avait voulu éviter à l'origine. Or, ces derniers ne sont pas préparés à cette tâche et n'ont souvent pas assez de temps à lui consacrer. Ils ne reçoivent par ailleurs de la Confédération qu'une indemnité modeste et symbolique (Fr. 2 000.— par an, en règle générale), sans rapport avec les services qu'ils rendent à la Suisse.

Le groupe de travail recommande d'éviter d'une part que les consuls honoraires aient à s'occuper d'affaires administratives, et de fournir par ailleurs aux consulats généraux les moyens de déployer leur activité de rayonnement avec un maximum d'efficacité à l'intérieur de leur circonscription élargie.

2.2.23 Perspectives et limites de la restructuration

Le groupe de travail part tout d'abord de l'idée que l'universalité des relations extérieures de la Suisse constitue un principe intangible. Nous avons vu cependant qu'il y a des limites à l'accréditation multiple des représentants diplomatiques et qu'il ne paraît pas non plus approprié de confier à des "ambassadeurs itinérants" le soin de défendre les intérêts suisses. La structure du réseau des représentations consulaires reste flexible, car la suppression de postes consulaires dirigés par des agents de carrière peut parfois être compensée par le recours à des formes de représentation plus modestes et moins coûteuses. Mais, là aussi, le Département ne dispose que d'une marge de manoeuvre limitée s'il veut respecter le principe de l'efficacité. La restructuration de notre réseau ne se conçoit que si la fermeture de certaines représentations permet de réduire les effectifs et n'entraîne pas en conséquence un renforcement du personnel de la représentation principale, ainsi qu'une augmentation disproportionnée des voyages de service.

- a) En ce qui concerne les *représentations diplomatiques*, le groupe de travail prévoit diverses économies:
- *fermeture successive d'une ambassade et de 5 chancelleries dirigées par des chargés d'affaires;*

— retrait de 4 ambassadeurs résidents¹⁾, remplacés par des chargés d'affaires.

Les économies ainsi réalisées sont absorbées en partie du fait de l'augmentation des voyages de service indispensables²⁾.

- b) *Pour ce qui est des représentations consulaires, le groupe de travail estime que la récente fermeture des consulats de Winnipeg et Valparaiso ainsi que la substitution d'agents honoraires aux consuls de carrière en poste à St-Louis et Seattle constituent des mesures appropriées, et recommande de procéder en outre par étapes à la suppression ou au regroupement d'autres consulats.*
- c) *Le groupe recommande enfin de supprimer à l'occasion un certain nombre d'agences consulaires³⁾.*
- d) *Etant donné, par contre, l'ampleur considérable prise par les intérêts régionaux suisses dans la zone du Golfe Persique, le groupe de travail recommande de renforcer notre présence dans cette région, notamment à Koweït (une ambassade avec chargé d'affaires remplacera le consulat), ainsi qu'à Manama et Dubai (Bahrein et Emirats arabes unis) où nous ne sommes pas encore représentés. Il recommande par ailleurs d'étudier l'éventuelle extension de notre réseau consulaire en Australie.*

En formulant les recommandations qui précèdent, le groupe de travail est conscient des inconvénients graves que peut comporter en cas de crise soudaine l'absence d'un chef de mission diplomatique résident. Si les difficultés budgétaires de la Confédération l'obligeaient à élaguer le réseau de ses représentations, il faudrait d'ores et déjà en tirer les conséquences. Il convient de se souvenir qu'il est plus facile de fermer des ambassades et des consulats que de les rouvrir.

2.2.3 Les besoins en personnel

L'évolution de la situation internationale nous échappe dans une bien plus large mesure que celle de la situation intérieure. Il est donc difficile d'apprécier à long terme quels effectifs doivent être attribués aux représentations à l'étranger. L'expérience acquise est malgré tout d'un certain secours. Le Département est guidé dans sa politique de personnel par deux principes de base: en temps normal, une représentation doit être en mesure d'absorber sans aide extérieure une surcharge de travail temporaire ou les absences de courte durée (vacances, maladie ou transfert). Chaque ministère des affaires étrangères est par ailleurs contraint de former lui-même ses agents de carrière pour les années à venir. Il ne lui est donc pas

1) Cette recommandation est en voie de réalisation.

2) Cf. ci-dessus, ch. 2.1.31, et ci-dessous, ch. 2.3.4.

3) La plupart de ces agences ont déjà suspendu leurs activités.

possible d'accroître son effectif à court terme en ayant recours au marché du travail, ce qui l'oblige à adopter une politique de recrutement à long terme ¹⁾.

2.2.31 Réserves réelles et fausses

Si l'on veut se faire une idée de l'effectif nécessaire au Département pour les années à venir, il faut tout d'abord se familiariser avec le principe des transferts ou de la rotation propre à tout ministère des affaires étrangères ²⁾.

Un quart à un tiers des agents de carrière doivent chaque année être transférés. Un agent transférable devrait pouvoir disposer d'au minimum 7 semaines (au moins 13 s'il doit apprendre une langue étrangère) pour se préparer au transfert, se familiariser avec ses nouvelles fonctions et pour préparer son voyage, liquider son ancienne installation et s'occuper de la nouvelle. Etant donné la pénurie de personnel, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de lui octroyer plus de quelques jours, ou de quelques semaines dans le meilleur des cas. Mais ceci soustrairait chaque agent transféré pendant 2 à 3 mois au circuit normal des activités. Pour pouvoir couvrir ce déficit, il faudrait disposer d'une réserve de personnel d'au moins 6 %, ce qui, dans l'état actuel des effectifs du service diplomatique et consulaire et du service de chancellerie, correspond à environ 44 agents, soit 2 1/2 % de l'effectif total du Département. En comptant aussi le personnel de secrétariat correspondant, nous arrivons à 66 agents placés en permanence hors circuit. Ce total n'inclut pas les 25 stagiaires diplomatiques et les quelque 50 stagiaires de chancellerie, figurant pourtant au budget à l'état des places mais ne constituant durant leurs deux années de formation ³⁾ pas encore des forces de travail pleinement utilisables.

Ces chiffres montrent qu'au Département politique comme dans d'autres ministères des affaires étrangères il y a en permanence environ 3 % du personnel autorisé (les stagiaires non compris) ou 6 % des agents de carrière transférables ayant déjà quitté leur ancien poste mais n'ayant pas encore rallié le nouveau, soit qu'ils se préparent à leurs nouvelles fonctions, soit qu'ils prennent un congé de vacances ou de maladie. Sur la base d'un effectif total autorisé de 1'735 collaborateurs, il faudrait disposer d'environ 60 unités en réserve. Dans ce cas, idéal, pourrait être opérée une véritable planification des affectations qui entraînerait à elle seule une réduction sensible des frais de transfert. Dans les circonstances actuelles, 40 unités constituent une base réaliste. *Mais il serait erroné de parler d'une vraie réserve, étant donné que ce personnel n'est pas disponible. Il s'agit d'une fausse réserve, dénommée dorénavant "pool" pour des raisons de clarté.*

1) Voir ci-dessous, ch. 3.4.

2) Voir ci-dessous, ch. 3.4.2.

3) Voir ci-dessous, ch. 3.4.1.

Les *vraies réserves* sont constituées par les collaborateurs disponibles auxquels l'on peut recourir lorsqu'il s'agit de renforcer temporairement l'effectif d'un service surchargé de travail ou de combler une assez longue absence d'un collaborateur (congé de vacances ou de maladie) et auxquels l'on peut confier des tâches spéciales pour une période limitée (état-major de crise, défense d'intérêts étrangers, activités auprès d'organisations internationales, participation à des conférences internationales). Si l'on veut disposer à cet effet de 20 unités, par exemple, cela implique l'existence d'une réserve totale (pool et réserves réelles) atteignant 3 1/2 % de l'effectif global (stagiaires non compris)¹⁾.

2.2.32 Le plafonnement des effectifs et ses conséquences

En vertu du plafond décrété par le Parlement en 1974, la croissance des effectifs est supprimée jusqu'en 1977 et limitée à 1/2 % par an à partir de 1978. Le Département politique a vu son plafond fixé à 1'735 unités. Ce chiffre inclut les stagiaires mais n'inclut pas de réserve réelle. La statistique établie au 31 janvier 1975 montre bien un découvert de 15 1/2 unités qui devrait être réservé à l'engagement de stagiaires. Etant donné les limites imposées par le Parlement et l'absence, due au principe de rotation, d'actuellement 29 collaborateurs (pool), il sera impossible d'affecter des agents à toutes les places autorisées, nécessaires à un déroulement normal des activités.

Le Département politique est en outre défavorisé par la structure d'âge de son personnel²⁾. Il perdra de ce fait environ un tiers (88 unités) de ses agents diplomatiques entre 1978 et 1984, et environ le même pourcentage (189 unités) de ses agents consulaires entre 1981 et 1988, au fur et à mesure que ces agents atteindront la limite d'âge. Il s'agit d'un véritable exode. Même si le Département engageait de nouvelles unités suivant le système de recrutement éprouvé et conforme à ses besoins³⁾, cela ne suffirait pas à compenser même partiellement ces départs. Si une récession prolongée faisait à nouveau et contre toute attente grossir l'offre de candidats qualifiés au moment des retraites, l'on introduirait à nouveau, en procédant à un recrutement en masse, un déséquilibre analogue à celui dont le Département souffre actuellement et souffrira jusqu'au cours des années 80, conséquence des nombreux engagements des années de guerre et de l'arrêt du recrutement entre 1947 et 1955.

1) Ces estimations prudentes sont voisines de celles des commissions d'experts allemande et britannique. Voir à ce sujet le "Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes", Bonn 1971, p. 99, et le "Report of the Review Committee on Overseas Representation 1968-1969" (dit Duncan Report), Londres 1969, p. 33.

2) Voir ci-dessous ch. 3.3.

3) Voir ci-dessous ch. 3.4.1.

La situation qui vient d'être décrite s'aggraverait notablement si, au cours des années à venir, le rythme de croissance des 10 dernières années se maintenait, impliquant en moyenne l'engagement de 10 agents supplémentaires (5 universitaires et 5 non-universitaires) par an. *Notre réseau diplomatique et consulaire a probablement déjà dépassé son seuil d'extension maximum. Il est peu probable, en revanche, que les tâches diminuent. Il est donc indispensable de constituer une réserve réduite mais réelle, et le groupe de travail estime que les besoins du Département en personnel pour les années à venir pourraient être couverts si le personnel de carrière s'accroissait chaque année de 3 universitaires et 4 non-universitaires et si le pool atteignait 6 % du personnel de carrière transférable.* Il a constaté que, même sur cette base prudente, la stricte observance du plafond décrété par le Parlement en ce qui concerne les services de carrière entraînera entre 1978 et 1984 un découvert de 31 à 89 unités suivant les années¹⁾.

Le Département politique serait alors inévitablement contraint de réduire sensiblement ses prestations. Il s'agit d'une constatation, montrant le dilemme dans lequel nous nous trouverons au cours des années à venir.

2.2.33 Besoins minimaux en personnel pour les années à venir

Nous avons déjà signalé que l'effectif nécessaire à une représentation varie au gré de l'évolution politique ou économique. Ceci vaut à la fois pour les représentations diplomatiques et pour les représentations consulaires.

Le groupe de travail a examiné la dotation des 154 représentations du service extérieur dont le personnel émerge au budget du Département, afin de déterminer l'ampleur de leurs tâches actuelles et celle des mesures de rationalisation réalisables dans un avenir proche.

Le groupe a pu ainsi constater:

- que les effectifs de 22 représentations sont tout juste suffisants en cas normal;
- que ceux de 19 autres représentations ont besoin d'être renforcés par l'affectation d'un collaborateur supplémentaire du service diplomatique et consulaire ou du service de chancellerie;
- que les autres représentations sont normalement dotées²⁾;
- que le Département ne dispose dans le service extérieur que de 7 diplomates et de 7 fonctionnaires de chancellerie susceptibles d'être détachés temporairement

1) Cf. annexe 3, a-c

2) C'est-à-dire en mesure, pendant une courte période, de faire face avec leur propre personnel au surcroît de travail découlant de l'absence d'un collaborateur pour cause de vacances, de maladie ou de transfert.

pour remplacer un agent en congé de vacances ou de maladie etc. dans une autre représentation. Le Département est donc obligé de boucher les trous en déplaçant des agents d'une représentation à l'autre afin de pallier pour une brève période aux absences qui nuisent à la bonne marche des services, pratique relativement coûteuse ¹⁾.

Les besoins en personnel accrus dans l'immédiat, nous venons de le voir, pourraient être rééquilibrés à moyen terme par la fermeture ²⁾ de certaines représentations ou le regroupement de certaines autres, recommandés par le groupe de travail.

Il n'est par définition guère possible d'évaluer d'une manière plus qu'approximative quels seront les besoins supplémentaires en matière de personnel – et par conséquent combien de nouveaux fonctionnaires devront être formés afin d'assurer la relève des anciens – car cela dépend largement de l'évolution de la situation internationale, laquelle ne peut être contrôlée et n'est guère prévisible.

Au cours des années 50, l'augmentation des effectifs était due essentiellement à la naissance d'un grand nombre de nouveaux Etats qui impliqua une extension considérable du réseau de représentations. Depuis le début des années 60, par contre, cette extension est due à l'interdépendance croissante des Etats qui a entraîné une intensification de la coopération internationale sur les plans politique, économique, scientifique, social, culturel et technique, à la multiplication des organisations internationales, enfin à l'augmentation, pour des raisons politiques ou économiques, des risques susceptibles de porter atteinte aux intérêts suisses (nationalisations, risques d'investissements etc.). L'augmentation considérable de l'apport suisse à la coopération internationale au développement et de l'aide humanitaire, ainsi que la création récente d'un corps d'aide en cas de catastrophe et la nécessité accrue d'une coopération entre Etats dans le domaine de la protection de l'environnement jouent également un rôle non négligeable à cet égard.

Il est donc difficile de prévoir si l'intensification de la coopération internationale sur le plan bilatéral et multilatéral s'accroîtra encore et quelles seraient, par exemple en matière d'effectifs, les implications d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU. Ce qui paraît sûr, par contre, c'est que la crise énergétique a ouvert la voie à des crises et des bouleversements importants en matière économique, et peut-être aussi politique, ce qui pourrait nécessiter un renforcement des moyens de défense des intérêts suisses. Les récents développements en matière économique et les difficultés rencontrées par les industries suisses d'exportation interdisent actuellement d'envisager une réduction des prestations fournies par notre service extérieur, afin de promouvoir les exportations. Bien au contraire, cette situation exige

1) Voir ci-dessus ch. 2.1.33 in fine.

2) Voir ci-dessus ch. 2.2.23.

un renforcement de l'action du service extérieur suivant les termes du postulat soumis le 10 mars 1975 par le Conseiller national Baumann ¹⁾.

Il est donc probable que les besoins supplémentaires en matière de personnel augmenteront à l'avenir au lieu de se stabiliser ou de diminuer. Il ne sera donc pas possible de maintenir les besoins supplémentaires en personnel au niveau des dernières années (1,3 % en moyenne de 1969 à 1974) et encore bien moins de les réduire à 0,5 %, en tout cas pas sans risquer de compromettre des intérêts suisses essentiels.

Toute estimation des besoins en matière de personnel pour les 8 à 10 années à venir doit se baser sur les données suivantes:

- nécessité d'un "pool" correspondant à 6 % du personnel de carrière;
- nécessité d'une réserve réelle permettant de faire face à des tâches nouvelles et imprévisibles pendant un laps de temps limité, réserve qui devrait, selon les calculs les plus prudents, être constituée grâce à une augmentation réelle des effectifs de 7 unités par an;
- existence de stagiaires ne constituant pas des unités de travail;
- nécessité d'un recrutement régulier qui ne soit pas réglé en fonction du rythme hâché des retraites ²⁾, afin de respecter les impératifs d'une formation qui s'étend au sein même du Département bien au-delà des deux années de stage, d'une part, et, d'autre part, afin de sauvegarder une structure d'âge équilibrée garantissant un emploi efficace des forces disponibles.

Si nous reconnaissons l'importance de ces quatre prémisses dûment fondées, nous sommes amenés avant tout à prôner une politique de régularisation de la croissance des effectifs qui ne soit pas prisonnière de la planification annuelle. Un taux de croissance maximum pourrait être fixé tous les cinq ans ou plus et, dans l'intervalle, le Département politique pourrait être autorisé à déterminer lui-même son rythme de croissance.

Le groupe de travail demande en outre, en se basant sur une estimation déjà fort prudente, que le Département soit autorisé à accroître son effectif total de 1 % par an en moyenne au cours des années 1978–1984 ³⁾.

- 1) "Le champ d'activité du corps diplomatique doit être élargi de façon que nos représentations servent d'intermédiaires entre le pays où elles sont situées et les entreprises suisses."
- 2) Entre 1975 et 1984, de 10 à 45 agents de carrière prendront chaque année leur retraite. Il n'est pas possible d'assurer une relève continue dans ces conditions.
- 3) Cf. annexe 3, a–c.

2.2.4 Les constructions fédérales et l'installation des représentations à l'étranger

Il est prouvé qu'à long terme, la propriété est en général plus économique que la location. C'est pourquoi la Confédération s'efforce depuis des années soit d'acquérir en pleine propriété des chancelleries (bureaux), des résidences d'ambassadeurs et des logements de service, soit de construire elle-même des immeubles. Des progrès considérables ont été faits dans ce domaine: 66 résidences de chefs de mission sur 92 appartiennent à la Confédération. Viennent s'y ajouter 56 chancelleries et 88 appartements de service, surtout dans des pays à conditions climatiques difficiles et dans des pays d'outre-mer. En revanche, la Confédération ne possède que 21 résidences ou appartements de chefs de postes (consulaires) sur 59. La commission Keller, instituée à la suite de diverses initiatives parlementaires, avait encore recommandé, en 1973, l'acquisition de locaux supplémentaires pour des chancelleries et des logements de service, dans le souci d'économiser les moyens disponibles¹⁾.

Les sévères restrictions budgétaires ont, dans l'intervalle, rendu plus malaisée – voire empêché – la poursuite d'une telle politique. Même des offres d'achat très avantageuses ne pourraient plus actuellement être prises en considération que par la voie très contestée de demandes de crédits supplémentaires. L'exécution de travaux d'entretien visant à maintenir en état les propriétés immobilières de la Confédération est elle-même mise en question. En matière financière, le Département a procédé à une planification et élaboré une échelle de priorités des dépenses à effectuer. Cette planification n'atténue en rien l'intérêt, toujours aussi grand à long terme, qu'a la Confédération à poursuivre une politique conséquente d'acquisition de propriétés immobilières, de locaux d'habitation ou de travail, et de construction d'immeubles nouveaux suivant une échelle de priorités.

Le groupe de travail recommande que la priorité soit donnée aux aspects fonctionnels, lors d'achats et de constructions, eu égard en particulier à l'importance des relations de l'Etat de résidence avec la Suisse.

Le Département s'efforce également, afin notamment de réduire les frais de transfert, de procéder à l'ameublement intégral ou partiel des appartements de service. Mais, là aussi, l'étroitesse du cadre budgétaire actuel limite les possibilités, sans pour autant permettre de réaliser des économies à long terme. En l'absence d'un mobilier appartenant à la Confédération, le Département n'a en effet pas d'autre choix que de payer le transport des effets de déménagement. C'est une des raisons pour lesquelles le Département ne dispose que d'une marge de manoeuvre très étroite lorsqu'il s'efforce de réaliser des économies sous la rubrique "débours"²⁾.

1) Cf. le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1973, p. 18.

2) Cf. ch. 2.3.4 ci-après.

Le groupe de travail a recommandé une simplification du système de décompte utilisé entre la Direction des constructions fédérales et les représentations afin de décharger ces dernières. Cette simplification entrera en vigueur le 1er avril 1975.

2.3 Les instruments de travail

2.3.1 Le dialogue entre la centrale et le service extérieur

Tout ministère des affaires étrangères présente deux caractéristiques essentielles:

- son organisation est ramifiée à l'extrême et ses effectifs sont en règle générale concentrés en majeure partie à l'étranger;
- cette organisation implique des mutations fréquentes (rotation du personnel).

Ces particularités accroissent la nécessité d'un dialogue de qualité entre la centrale et les postes. L'échange d'informations constitue en définitive l'instrument de communication à l'aide duquel on doit s'efforcer de compenser les inconvénients nés de l'éparpillement géographique et de la fréquence des mutations. On peut, sans guère exagérer, affirmer que la qualité d'un ministère des affaires étrangères se mesure à celle de son flux d'information interne.

2.3.1.1 Le dialogue politique

Le dialogue entre la centrale et les représentations en matière d'information politique constitue un des piliers de l'activité du Département dans le domaine de la politique étrangère, car il fournit une base réaliste aux décisions de la centrale. Le dialogue doit donc consister en un échange de connaissances permettant une politique étrangère aussi fructueuse que possible. L'échange d'informations ne vise qu'à titre exceptionnel un objectif politique immédiat et clairement déterminé. La politique étrangère, qui se joue actuellement entre 151 Etats souverains, est soumise à des impondérables qui rendent indispensable un flux d'informations permanent permettant, à long terme, des relations extérieures convaincantes.

Les possibilités d'évaluation des données fournies à la centrale limitent l'intensité du dialogue politique et la largeur de l'éventail thématique. Nous ne disposons que d'un petit appareil de politique étrangère, notamment au niveau de la centrale où s'opère la conversion des informations en politique étrangère active. Les grands Etats eux-mêmes ne sont pas en mesure d'engager partout en même temps et au même degré leurs instruments de politique étrangère. Le petit Etat, lui, est bien davantage contraint de préserver un certain équilibre en établissant des priorités. Ceci vaut sous l'angle géographique, sous l'angle thématique et sous l'angle des moyens mis en oeuvre. S'y ajoute assurément, pour la Suisse, du fait de sa neutralité, l'impossibilité de négliger totalement certaines régions du globe.

Le groupe de travail a procédé à un examen approfondi de la manière dont se déroule l'échange d'informations entre la centrale et les représentations, sur la base de questionnaires qui ont été adressés non seulement aux services centraux mais également à toutes les représentations diplomatiques et à quelques représentations consulaires importantes. Le groupe est parvenu aux conclusions suivantes:

- a) La rotation du personnel propre à tout ministère des affaires étrangères rend plus malaisée une utilisation continue de l'information, qu'elle soit encore à l'état brut ou déjà dépouillée. Il est donc essentiel d'alimenter régulièrement la centrale en informations destinées à être exploitées ultérieurement. Le Service de documentation politique du Département politique constitue une sorte de bourse d'informations, dans laquelle viennent s'accumuler les rapports rédigés par les postes. Ce service transmet les rapports aux hauts fonctionnaires de la centrale et oriente les missions en diffusant un bulletin hebdomadaire confidentiel qui reproduit, soit intégralement, soit sous forme d'extraits, soit en les résumant, un certain nombre de ces rapports, contribuant ainsi utilement à assurer une information horizontale continue à l'intérieur d'une administration ramifiée à l'extrême.

Au terme de cette diffusion, toutefois, les rapports politiques sont classés. Par la suite, leur contenu ne peut plus être appréhendé que de façon rudimentaire. Seul un système d'enregistrement électronique des informations pourrait remédier à cette situation. *Le Département politique a, comme d'autres ministères des affaires étrangères, effectué des sondages préliminaires, en liaison avec d'autres services de l'administration fédérale. La situation financière précaire de la Confédération a toutefois contraint le Département à geler, provisoirement du moins, ce programme*¹⁾.

- b) S'il existe une bonne, voire une excellente collaboration (particulièrement pour ce qui est de la rapidité d'exécution) entre la centrale et le service extérieur, s'agissant du règlement d'affaires concrètes, les postes restent, par contre, souvent dans l'ignorance des contacts que la centrale entretient avec les membres des missions diplomatiques accréditées à Berne ou avec d'autres visiteurs étrangers, d'une part, et du processus de décision au sein du Département et de l'Administration fédérale, d'autre part. Il arrive fréquemment que nos ambassades soient amenées à faire des démarches auprès des autorités de leur pays de résidence sans être suffisamment informées de la position des autorités fédérales. Le ministère des affaires étrangères auprès duquel l'intervention doit avoir lieu est parfois mieux orienté à ce sujet, grâce aux informations reçues de sa propre mission à Berne.
- c) Les représentations se plaignent souvent du peu d'écho suscité par leurs rapports. Ce grief figure, il est vrai, dans les rapports de réforme d'un grand nombre

1) Cf. le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1974, p. 17.

de ministères des affaires étrangères. Cet état de choses provient pour une bonne part du simple fait que les services centraux sont surchargés de travail. D'autre part, l'information politique est, nous l'avons déjà dit, conçue comme un flux continu, dont le déroulement ne nécessite pas de mandat particulier. Il est impossible, dans ces conditions, que chaque rapport recueille un écho immédiat.

Depuis 1973, l'activité du Secrétariat politique – directement subordonné au Chef du Département – s'est nettement intensifiée, ce qui a permis d'améliorer considérablement la communication entre la centrale et les représentations et de familiariser davantage ces dernières avec le travail de réflexion accompli par la centrale et réciproquement. Le Secrétariat politique donne mandat à tel ou tel groupe de représentations de l'informer sur une problématique bien précise, revêtant ou susceptible de revêtir dans un proche avenir une importance capitale au regard de la politique étrangère suisse.

Le Département a promulgué en automne 1974, sur recommandation du groupe de travail, de nouvelles instructions visant à améliorer encore la clarté de l'information politique en provenance du service extérieur. Ces instructions introduisent une distinction plus marquée entre la simple transmission des informations et les analyses plus fouillées, et assurent une meilleure orientation de chaque mission diplomatique sur les rapports rédigés par les autres. Ceci implique une refonte partielle du bulletin diffusé par le Service de documentation politique: il s'agit de donner une place plus importante aux rapports traitant d'événements de tout premier plan et conservant une actualité permanente, afin surtout d'améliorer l'information des plus petites missions et de celles qui sont situées à une grande distance de Berne.

2.3.12 Le dialogue dans les autres domaines

Dans les domaines autres que politique, le dialogue entre la centrale et le service extérieur pose moins de problèmes dans la mesure où, le secteur économique mis à part, la dotation en personnel de la centrale, tout comme celle des représentations, ne permet qu'exceptionnellement d'assurer un échange continu et automatique d'informations. Seules nos représentations en République fédérale d'Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, en Italie et aux Etats-Unis disposent d'attachés culturels au sens précis du terme, c'est-à-dire d'agents dont le cahier des charges est presque uniquement culturel. Quant aux attachés scientifiques ou industriels, nous n'en avons qu'en France (pour les affaires spatiales, secteur de grand intérêt pour la Suisse, sous l'angle économique également), aux Etats-Unis et en Union soviétique. L'attaché scientifique attribué auparavant à notre ambassade à Tokyo n'a pas été remplacé dans le cadre des mesures d'économie prises par le Département. Les autres spécialistes dont le Département utilise les services sont les attachés agricoles à Bruxelles (CEE) et Rome (FAO), l'attaché pour les questions de matières premières à Londres et les 4 attachés pour les questions de coopération technique (La

Nouvelle-Delhi, Jakarta, Nairobi et Ouagadougou en Haute-Volta). Par contre, nous n'avons plus nulle part d'attachés de presse ou d'attachés sociaux au sens propre du terme. La "polyvalence" des agents de carrière du Département politique, qui est presque générale, et le caractère composite de leur cahier des charges ne leur permettent de déployer une activité dans les secteurs spéciaux que s'ils sont directement sollicités de le faire et à propos d'un problème concret.

Le secteur économique est le seul, à part le secteur politique, dans lequel l'échange d'informations soit continu. Les interlocuteurs du service extérieur sont avant tout la Division du commerce du Département de l'économie publique, ainsi que le Service économique et financier du Département politique, l'Office suisse d'expansion commerciale et d'autres organisations économiques. Le problème de l'exploitation par la centrale des données fournies par le service extérieur se pose également dans ce domaine, quoiqu'il prenne moins d'ampleur que dans le secteur politique. La difficulté ne vient ici pas tant de l'insuffisance des effectifs à la centrale et dans les divers organismes économiques, mais plutôt des besoins très variables de l'économie suisse. En République fédérale d'Allemagne, par exemple, les milieux économiques suisses sont dans une large mesure capables de pourvoir eux-mêmes à leur information; ils le sont moins (ne serait-ce que pour des raisons linguistiques) en Grande-Bretagne, encore moins dans la plupart des pays extra-européens. Les tâches de nos ambassades et consulats en matière d'information varient donc considérablement d'un pays à l'autre, notamment dans le secteur commercial, ce qui donne une valeur relative à des instructions uniformes.

Le groupe de travail a repris un document élaboré par la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique concernant les "Tâches du service extérieur dans le domaine économique" et l'a transmis aux représentations afin de faciliter l'interprétation par ces dernières des instructions existantes¹⁾.

2.3.2 Les relations publiques

En vertu du système collégial, c'est en dernier ressort l'ensemble du Conseil fédéral qui est responsable des décisions prises par les différents Départements. Ceci vaut en particulier pour la politique étrangère, car celle-ci, quoique liée à la fois à la Constitution et à certaines options fondamentales, est basée moins sur l'exécution de décrets du Parlement ou du Conseil fédéral que sur une observation attentive de l'évolution politique internationale²⁾.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer le travail auquel se livre le Département politique dans le domaine des relations publiques. *En Suisse même*, ce travail consiste à assurer un appui aussi large que possible à l'activité déployée par le Département en

1) Cf. annexe 6.

2) Cf. ch. 2.1.1 et 2.1.2 ci-dessus.

matière de politique étrangère, sur délégation du Conseil fédéral. Ceci implique une disponibilité du Département suffisamment grande lorsqu'il s'agit de renseigner l'opinion publique. La politique d'un Etat démocratique se mesure à l'accueil que le public lui réserve. Un ministère des affaires étrangères se doit donc de n'être pas une tour d'ivoire.

A l'étranger, le travail de relations publiques, c'est-à-dire l'action visant à faire connaître la politique étrangère suisse, est du ressort de nos ambassades, ainsi que de nos représentations auprès des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et des Communautés européennes. Ceux de nos quotidiens qui sont également lus à l'étranger leur apportent un appui non négligeable.

Le groupe de travail ne disposait pas de moyens lui permettant de tester globalement l'efficacité du travail de relations publiques accompli par nos représentations à l'étranger. En l'absence de données sûres concernant les instruments les plus appropriés à la diffusion de l'image suisse dans le sens large du terme, il pourrait s'avérer utile d'exploiter tout d'abord les conclusions contenues dans le rapport final de la "Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger".

En revanche, le groupe de travail a procédé à un examen approfondi du travail de relations publiques accompli par le service extérieur en s'attachant au secteur qui correspond à la dénomination plus étroite de "représentation"¹⁾.

2.3.3 Le réseau de communications

Les instruments du dialogue entre la centrale et le service extérieur sont: la valise diplomatique, le courrier postal, le téléphone, le télégramme, le télex et la radio. La valise a l'avantage d'être confidentielle, le télex chiffré celui d'être à la fois confidentiel et rapide. Le réseau de communications radio est en outre soustrait dans une large mesure à l'action perturbatrice de services étrangers. C'est donc l'instrument qui offre le plus de sécurité.

Le Département politique a, au cours des dernières années, procédé au raccordement d'un nombre croissant de représentations au réseau télex international. 75 missions diplomatiques peuvent à l'heure actuelle avoir recours à cet instrument.

25 missions ont en outre la possibilité de communiquer par radio avec la centrale. Mais les installations existantes sont pour la plupart démodées, c'est-à-dire surtout trop faibles, alors qu'il est vital, pour pouvoir faire face à des situations de crise, de disposer d'un réseau radio couvrant le monde entier. Le Département politique a donc, au cours des dernières années, élaboré de concert avec le Département militaire un programme d'expansion et de modernisation des installations existantes,

1) Cf. ch. 2.3.5.

qui permettra à la fin des années 70 à un total de 50 ambassades de disposer de stations radio en bon état de fonctionnement. Les missions seront ainsi également en mesure, si c'est nécessaire, de communiquer directement entre elles par la voie la plus rapide et la plus sûre, ce qui déchargera la centrale et permettra de gagner du temps.

Le Département politique procède également, dans le cadre de la modernisation du réseau radio, au remplacement des machines à chiffrer existantes par des machines qui augmentent la sécurité des communications par télex et par radio et dont le maniement prend moins de temps. C'est en effet avant tout le caractère désuet des machines à chiffrer qui explique que la plupart des missions puissent si rarement utiliser le réseau radio pour transmettre des nouvelles chiffrées.

Il est incontestablement nécessaire de rééquiper et en même temps de développer le réseau radio et les installations de chiffrement. Tous les moyens doivent être mis en oeuvre, afin que la réalisation de ce programme à long terme ne souffre d'aucun retard. Ceci vaut également pour le recrutement du personnel nécessaire au fonctionnement de ces appareils, sérieusement compromis à la suite du blocage des effectifs décrété par le Parlement. La rénovation des installations constitue un investissement d'un ordre de grandeur qui impose une utilisation à plein temps. La priorité revient donc à l'engagement de personnel technique qualifié.

2.3.4 Les voyages de service

Nous avons vu que les dépenses du Département politique sont dans une large mesure fonction des problèmes qu'une évolution internationale difficilement prévisible pose à un Etat doté d'intérêts universels¹⁾. Ceci vaut dans une très large mesure également pour les frais de personnel. Le groupe de travail s'est prononcé en faveur d'une réduction modérée du réseau de représentations et d'une plus forte concentration de ces dernières²⁾.

L'importance des voyages de service est accrue de ce fait, car les intérêts confiés aux représentations que l'on envisage de fermer doivent être pris en charge par d'autres représentations. L'importance des voyages de service à l'étranger résulte par ailleurs de l'impossibilité pour un agent diplomatique de surveiller, depuis la capitale de son pays de résidence uniquement, les développements intéressants particulièrement la Suisse. Il doit aussi être présent au moment opportun à des foires, congrès ou autres manifestations représentatives pour la Suisse ayant lieu en dehors de la capitale. Les voyages de service constituent à la fois une fin en soi et un moyen; ils sont une forme de représentation dans le sens large du terme³⁾.

1) Cf. ch. 2.1.1 ci-dessus.

2) Cf. ch. 2.2.23 ci-dessus.

3) Cf. ch. 2.3.5 ci-après.

Le Parlement a réduit de 10 %, dans le cadre du plafond décrété en 1974, les crédits réservés à la rubrique "débours", crédits qui, dans les autres Départements, couvrent essentiellement les voyages de service. Au Département politique, cette rubrique inclut surtout les frais de transfert, résultant des nécessités du service et dont le remboursement repose sur des bases légales, frais qui ne peuvent donc être réduits, ainsi que nous l'avons dit ¹⁾. Dans ces conditions, le Département politique n'avait pas d'autre alternative que de réduire d'environ 30 % les frais pour voyages de service ²⁾. Ce développement est tout sauf rationnel. Il est même préoccupant. Les frais correspondant aux voyages de service sont plus que modestes par rapport aux frais fixes considérables qu'occasionne le service extérieur; ils s'élèvent à moins de 0,5 % du budget du Département. La réduction forcée du recours aux voyages de service, qui constituent un des principaux instruments de travail des représentations mais qu'elles ne peuvent plus utiliser systématiquement, met en cause, voire compromet, l'efficacité du service extérieur tout entier, sans pour autant permettre une diminution notable des dépenses globales. Les restrictions en matière de voyages de service suscitent un écho favorable dans les secteurs de l'opinion publique qui les considèrent comme des voyages de divertissement. Or, les difficultés climatiques, les mauvaises communications, les programmes de travail surchargés limitent la plupart du temps à l'extrême l'agrément de ces voyages.

Le groupe de travail recommande avec insistance de mettre fin à la diminution des crédits réservés aux voyages de service, constante au cours des dernières années, et de ramener ces crédits à un niveau normal dès que la situation financière de la Confédération le permettra.

2.3.5 La représentation en tant qu'instrument du service extérieur

Il n'y a pas, dans l'activité d'un ministère des affaires étrangères, de rubrique sur laquelle se concentre davantage l'intérêt, voire même l'imagination débridée de l'opinion publique, que celle que l'on étiquette en général de "représentation". Ce terme éveille la plupart du temps l'image d'une vie mondaine et d'une garde-robe fastueuse. Et les critiques pleuvent, même de la part de ceux qui ne boudent pas les réceptions des autres et profitent volontiers de leurs libéralités. L'attitude souvent critique de l'opinion publique ne doit pas surprendre si l'on songe que l'activité déployée par un ministère des affaires étrangères et surtout par sa diplomatie dans le secteur de la représentation constitue, aux yeux d'un public très divers, le secteur le plus facile à observer de l'activité diplomatique. C'est ainsi, également, que prend corps l'idée énoncée suivant laquelle l'activité déployée par l'Etat et par ses diplo-

1) Cf. ch. 3.4.2 ci-après.

2) La majeure partie des frais occasionnés par les voyages de service, frais qui sont d'ailleurs en diminution, relèvent de la diplomatie multilatérale des organisations internationales en Europe, auxquelles la Suisse a le devoir de participer activement afin de remplir ses obligations de pays membre.

mates dans le domaine de la représentation engloutit une part considérable des deniers publics. Il était d'autant plus urgent que le groupe de travail s'efforce de dissiper ces idées fausses et de montrer les choses telles qu'elles sont.

Un proverbe américain dit: "If you can't beat them, join them". L'idée de base de cette formule apodictique, c'est que la douceur peut toujours réussir là où la force a échoué.

Toute la publicité et la propagande sont nées en fin de compte de cette vérité vieille comme le monde. Les êtres humains cherchent à rallier les autres à leurs convictions, les fabricants cherchent à convaincre les acheteurs de la bonne qualité et du bas prix de leurs marchandises, les banques et les compagnies d'assurance cherchent à s'assurer la confiance de leurs clients. D'une façon plus enrobée, on parle aujourd'hui de "public relations".

Tandis qu'à l'intérieur des Etats, la constitution et les lois attribuent aux innombrables autorités des compétences exécutoires dont elles peuvent faire un usage effectif, la vie politique internationale s'articule autour de la coexistence d'Etats égaux en droit et tenus les uns et les autres au respect mutuel de leur souveraineté. L'Etat est donc contraint, pour défendre ses intérêts, de résoudre à l'amiable les problèmes qui se posent à lui dans ses relations avec les autres Etats, et de disposer à cette fin d'agents qui, d'une manière appropriée, défendent, c'est-à-dire représentent, ses intérêts auprès des autres Etats. Les ambassades, les consulats et les autres services chargés de défendre les intérêts de l'Etat à l'étranger ont pour mission de chercher à créer une image positive de leur pays d'origine et à lui assurer une position aussi favorable que possible, à partir de laquelle il puisse défendre tous ses intérêts. Ils sont également tenus d'améliorer la connaissance et la compréhension qu'ils ont de leur pays d'accueil. Il s'agit en un mot de créer et de préserver un climat de confiance mutuelle. Priver l'Etat des instruments qui lui sont indispensables pour arriver à cette fin, ce serait lui ôter l'unique instrument valable dont il dispose, en temps de paix, pour défendre ses intérêts.

Toute l'activité déployée par les représentations, pour autant qu'il ne s'agisse pas des contacts qu'elles entretiennent avec les autorités de leur pays d'origine, constitue, sous cet angle, une forme de représentation. Ceci n'inclut pas seulement l'organisation de déjeuners et de dîners, mais implique également le déploiement global de la présence politique, économique et culturelle suisse et la mise en oeuvre des instruments nécessaires à la diffusion de cette présence (locaux appropriés, voyages, etc.). Nous avons déjà évoqué ce problème ailleurs¹⁾. Les pages qui suivent se concentrent sur l'aspect central de la représentation qui se traduit sous forme de contacts sociaux.

1) Cf. ch. 2.2.4 et 2.3.4.

2.3.51 La conception du Département politique à l'épreuve

Toute politique de représentation est liée à une problématique qui ne peut être abolie: les moyens financiers mis à ce titre à la disposition des diplomates ne constituent pas à proprement parler des éléments de leur salaire; ils sont liés à des dépenses matérielles précises et font obligatoirement l'objet d'un décompte de la part des diplomates et d'un contrôle par la centrale. Ceci implique au moins l'existence de directives concernant l'utilisation desdits moyens, directives que la centrale a la charge de promulguer. Mais l'expérience montre – et une enquête effectuée auprès des représentations sur l'initiative du groupe de travail l'a confirmé à nouveau – qu'un concept rigide déterminé au niveau de la centrale ne répond pas aux exigences réelles. L'efficacité de la représentation se mesure où elle se déploie, de sorte que le style de représentation varie fortement en fonction des us et coutumes en vigueur dans le pays de résidence. D'un bout à l'autre du globe, ces coutumes composent un éventail d'une grande diversité et d'une remarquable richesse, ce qui implique naturellement une variation des formes de la vie sociale plus ou moins accentuée suivant les pays. Ainsi, en Europe occidentale et en Amérique du Nord, on tend incontestablement vers un style plus simple et plus fonctionnel. Nos représentations s'adaptent à cette évolution, organisent davantage de "repas de travail" en cercle restreint et moins de cocktails, et, à l'occasion de la fête nationale, se limitent à un vin d'honneur offert aux autorités du pays de résidence. Dans d'autres régions du globe, en Amérique du Sud, par exemple, la représentation conserve un caractère avant tout mondain.

Aucun gouvernement ne peut prétendre imposer son propre style en lieu et place des coutumes locales. C'est donc aux chefs de mission et de poste qu'il incombe de déterminer l'ampleur et la forme des contacts sociaux qu'eux-mêmes et leurs collaborateurs entretiennent avec les personnalités de leur pays de résidence. Il n'y a naturellement jamais une coïncidence parfaite entre la vision spécifique des problèmes, qui est clairement l'apanage des représentations à l'étranger, et les compétences dévolues à la centrale en matière de directives et de contrôle. Aucun système de représentation ne réussira à abolir cette contradiction, mais il peut la rendre plus fructueuse¹⁾.

Tout comme la majeure partie des ministères des affaires étrangères des Etats comparables au nôtre, le Département politique n'avait pas jusqu'à présent promulgué de directives concernant un style de représentation uniforme et obligatoire. Cela s'explique par un certain nombre de raisons, qui ont été exposées précédemment. Les enquêtes effectuées, sur l'initiative du groupe de travail, auprès des représentations ont fourni les bases des conclusions suivantes arrêtées par le groupe en matière de représentation, conclusions dont il recommande la diffusion sous forme de *directives*:

1) Cf. annexe 4: "Relation du bourgmestre Wettstein", de 1646.

- a) *La représentation constitue un instrument de travail important du service extérieur; son usage s'impose donc aux agents pourvus des moyens adéquats. L'efficacité de cet instrument étant liée à des formes qui varient fortement d'une région à l'autre, c'est aux chefs de mission et de poste qu'incombe le choix d'un style de représentation approprié. Ils doivent tenir compte des moyens dont disposent leurs collaborateurs et de leurs limites, respecter en même temps l'autonomie que leur cahier des charges donne à ces derniers et veiller à ce que les activités déployées par les uns et les autres dans le secteur de la représentation se complètent mutuellement. Aux tâches ordinaires des chefs de mission et de poste s'ajoute donc une tâche de coordination, tandis qu'à l'inverse, tous les membres d'une représentation sont tenus d'informer leurs supérieurs des activités déployées dans le secteur de la représentation. Cette coordination implique essentiellement entre ces derniers l'échange de listes d'invitation.*
- b) *L'idée de base qui doit présider au choix d'une forme de représentation appropriée, c'est que la représentation constitue en règle générale un instrument de promotion à long terme des intérêts de l'Etat. Elle doit donc viser en permanence à sensibiliser les milieux concernés du pays de résidence aux problèmes suisses et à créer un climat favorable à la compréhension de la politique suivie par la Suisse. Les contacts avec les représentants d'autres pays n'ont en principe qu'une importance subsidiaire. Elle peut toutefois prendre un certain relief au cas où les contacts avec les autorités et les personnalités importantes du pays de résidence ne s'avèreraient pas assez fructueux.*
- c) *En principe, les crédits alloués au titre de la représentation ne doivent servir qu'à titre accessoire à l'entretien de contacts avec des ressortissants suisses. Dans ce domaine, il s'agit en premier lieu d'établir ou de faciliter les contacts entre des visiteurs venus de Suisse et leurs interlocuteurs dans le pays de résidence, pour autant que ces contacts ne servent pas uniquement des intérêts privés. Contrairement à une opinion fort répandue mais erronée, nos représentations à l'étranger n'ont pas pour tâche principale de régaler leurs compatriotes.*
- d) *D'un côté, la représentation ne doit pas poursuivre uniquement des objectifs immédiats et transitoires, mais elle ne doit pas non plus, à l'inverse, fonctionner suivant le principe de l'"arrosoir". Il n'y a ainsi en principe aucune raison pour organiser des cocktails "paquets" afin uniquement d'accueillir des personnes rencontrées une fois par hasard et que l'on n'a pu, pour telle ou telle raison, inviter par exemple à un repas. Dans les pays où les cocktails constituent un élément déterminant du style de représentation, il convient de leur donner une empreinte particulière, en les organisant soit à l'occasion d'une date marquante (fête nationale, par exemple), soit à l'intention d'un ensemble bien précis de personnes utiles pour la Suisse. Les missions et postes ne sont pas obligés, à l'occasion de la fête nationale, d'organiser une réception pour les autorités du pays de résidence et les diplomates étrangers, étant donné qu'en Suisse, la fête*

nationale n'est pas prétexte à des cérémonies officielles. Partout où l'usage de cette réception s'est établi, il convient de lui donner autant que possible la forme d'un simple "vin d'honneur" auquel les conjoints ne seront pas priés.

- e) *Enfin, la représentation doit avoir un caractère suisse, c'est-à-dire:*
- *être simple, parce que nous représentons un petit Etat démocratique et non un Etat à tradition monarchique, attribuant de ce fait une valeur particulière à la "représentation en soi";*
 - *être discrète mais de bon aloi, parce que nous représentons un des pays les plus riches et que la Suisse se couvrirait de ridicule en faisant preuve de mesquinerie;*
 - *être mesurée mais efficace dans la diffusion de l'image politique, économique et culturelle de la Suisse.*

2.3.52 L'attribution et l'emploi des crédits; le décompte obligatoire

Au sein du Département politique, l'attribution et l'emploi des crédits ainsi que le décompte obligatoire des frais de représentation obéissent à des règles bien précises, contrairement au style de représentation. Les allocations de représentation vont aux chefs de mission et de poste et à ceux de leurs collaborateurs qui ont des obligations particulières dans ce domaine (premier collaborateur, collaborateur chargé des affaires économiques, chef de chancellerie). Le Directeur administratif fixe chaque année le montant de l'allocation de représentation des chefs de mission et de poste, en fonction de l'importance de la représentation à ce moment-là, des aptitudes du chef de mission ou de poste dans ce domaine et des crédits qui lui ont été alloués précédemment. Les collaborateurs du chef de mission ou de poste qui ont des obligations particulières dans le domaine de la représentation reçoivent une allocation proportionnelle à celle du chef de mission ou de poste. Les autres diplomates sans devoirs particuliers dans ce domaine reçoivent une allocation variable suivant leur rang, dont la composition tient compte dans une certaine mesure seulement des dépenses supplémentaires inévitables qu'entraînent pour eux les obligations sociales liées à leur affectation à l'étranger.

Tandis que les bénéficiaires d'une "allocation diplomatique" n'ont pas à justifier de l'emploi du montant réservé à la représentation que cette allocation inclut, sauf demande expresse de la centrale, les bénéficiaires d'une "allocation de représentation" doivent, une fois par an, rendre compte de son emploi. Ils indiquent le nombre de réceptions données, le nombre de participants et le coût moyen par personne. En règle générale, ils n'ont pas droit au remboursement des frais excédant éventuellement le montant de l'allocation de représentation. Ils sont par contre tenus, les crédits de représentation étant alloués dans un but bien précis, de restituer les montants non dépensés. La centrale contrôle l'exactitude des décomptes

envoyés par les bénéficiaires d'allocations de représentation. Il vaut la peine de souligner que le total des montants non dépensés et restitués par les bénéficiaires d'allocations de représentation est en règle générale supérieur au total des frais excédentaires annoncés par d'autres, et qu'au cours des dernières années, plus de 300 000 francs sont en moyenne revenus chaque année alimenter la caisse fédérale. Ceci montre bien que les bénéficiaires d'allocations de représentation ne s'efforcent pas de dépenser à tout prix les montants mis à leur disposition.

En revanche, le choix des personnes invitées n'a jamais fait jusqu'à présent l'objet d'un contrôle de la part de la centrale, qui laisse, à cet égard, toute liberté aux agents du service extérieur. La centrale se conforme ainsi au principe précédemment exposé de l'autonomie du service extérieur en matière de représentation. Un grand nombre d'autres ministères des affaires étrangères se conforment également à ce principe; en revanche, d'autres vont jusqu'à exiger que les bénéficiaires d'une allocation de représentation indiquent l'identité de chaque invité.

De l'avis du groupe de travail, il n'est toutefois pas sans importance pour l'administration d'être tenue au courant des choix opérés par les bénéficiaires d'allocations de représentation dans les divers postes. La politique de représentation visant à donner une image aussi complète que possible de la Suisse, la centrale doit en effet orienter dans une certaine mesure les choix des postes, afin de corriger éventuellement les déséquilibres qui se seraient instaurés ici ou là du fait d'une certaine unilatéralité dans le choix des contacts. *Le groupe de travail recommande que les bénéficiaires d'allocations de représentation soient dorénavant tenus, comme c'est le cas en Suède, d'indiquer non seulement le nombre global de personnes invitées à chaque réception, mais aussi, pour chaque réception, le nombre de personnes par catégorie d'invités.*

Personne ne prétendra que notre système d'allocation et de décompte des crédits de représentation soit idéal. Pour exploiter à fond les ressources d'une politique de représentation vraiment sensée, il faut des moyens bien supérieurs à ceux qui sont actuellement disponibles. Les crédits existants peuvent donc être utilisés fructueusement de diverses façons. Quoi qu'il en soit, la grande majorité des agents postés à l'étranger estiment — cela vaut d'être noté — que le système actuel correspond aux exigences.

2.3.53. Allègement progressif du budget

Les non-intitulés s'imaginent volontiers que le Département dépense des sommes considérables dans le secteur "représentation" et qu'on allégerait notablement son budget en économisant dans ce domaine. Voyons ce qu'il en est.

Les dépenses de représentation des chefs de mission (ambassadeurs, chargés d'affaires) et des chefs de postes consulaires ont, de 1968 à 1974, toujours été inféri-

eures à 7 % du total des rémunérations émergeant au budget du Département politique. La proportion a même baissé constamment, passant de 6,98 % en 1969 à 4,84 % en 1974. Cette baisse correspond à une diminution proportionnelle de 31 % des dépenses de représentation. En chiffres absolus, les dépenses de représentation des chefs de mission et de poste se sont accrues de 21,3 % entre 1968 et 1974, au regard d'une augmentation de 41,4 % du coût de la vie en Suisse durant la même période. Le tableau n'est pas modifié radicalement en tenant compte de la dépréciation que la plupart des monnaies ont subie durant la période examinée par rapport au franc suisse, laquelle atténue l'effet du décalage entre la croissance des dépenses de représentation et la croissance des coûts en Suisse. Les rémunérations des agents en poste à l'étranger, qui reflètent avec précision les conditions locales — pouvoir d'achat de la monnaie locale et taux de change du franc suisse —, ont en effet augmenté d'exactly 59 % de 1968 à 1974. Les crédits réservés à la représentation ont donc diminué en termes réels au cours des six dernières années, et ne représentent plus actuellement que 4 % du total des salaires. Le Département fait donc, depuis des années déjà, preuve de modération en ce qui concerne les dépenses de représentation. Cela lui est d'autant plus facile que les crédits de représentation ne sont pas adaptés au pouvoir d'achat.

Les allocations de représentation des chefs de mission, des chargés d'affaires et des chefs de poste diminuent également par rapport au budget total du Département, dont elles n'ont plus constitué en 1974 que 1,5 %. En 1973, le total des sommes déboursées par la Confédération au titre des "Relations politiques avec l'étranger" représente seulement 2 % du budget de l'Etat, c'est-à-dire que les frais de représentation émarginent au budget de la Confédération pour 0,3 pour mille seulement. Il ne s'agit que de la minuscule goutte d'huile indispensable au bon fonctionnement d'une machinerie internationale, qui cherche à créer un climat de confiance plutôt qu'à dicter sa volonté. On est donc en droit de se demander si le seuil minimum raisonnable n'a pas été déjà franchi.

Le groupe de travail estime qu'on ne devrait pas diminuer davantage les dépenses de représentation afin de ne pas compromettre leur bon rendement, et qu'il faudrait les augmenter à nouveau de façon différenciée dès que la situation générale le permettra.

Même si on pouvait quantifier exactement la représentation, la question plus générale d'une "norme minimum" reste ouverte.

Chaque pays se voit attribuer sur la scène internationale une position qui est déterminée à la fois par sa situation géographique, par son histoire, par son tempérament, par ses exigences et par ses performances. Tous ces éléments rassemblés composent la somme des espérances que le monde investit dans le pays donné. Si nous n'exauçons pas ces espoirs et si nous ne répondons pas à ces attentes, cela ne portera certes guère à conséquence à court terme, mais à long terme, notre pays subira le même

sort qu'une personne qui déçoit son entourage: son poids diminuera. Nous ne pouvons pas descendre en dessous de la norme minimum sans en subir les frais. Sur la scène politique internationale, la Suisse, qui est un des pays les plus riches du monde, est soumise dans tous les domaines à cette loi, qu'il s'agisse des moyens que nous sommes disposés à investir dans la représentation au sens étroit du terme, de notre position vis-à-vis des organisations internationales ou de notre contribution aux efforts de la collectivité internationale en matière de coopération au développement.

2.3.54 Le temps consacré à la représentation

Sans en constituer l'élément le plus marquant, la représentation est néanmoins un élément indispensable à une activité fructueuse de nos représentations. Il faut se demander non seulement quels moyens financiers les tâches de représentation exigent, mais aussi dans quelle mesure elles alourdissent l'emploi du temps des agents auxquels ces activités sont dévolues. Il faut d'ailleurs établir une distinction entre la représentation active et la représentation passive, entre les réceptions que l'agent donne et finance lui-même et celles auxquelles il se rend en tant qu'invité.

Au printemps de 1974, le groupe de travail a pour la première fois effectué une enquête auprès d'un certain nombre de représentations¹⁾ afin de se faire une idée du nombre d'heures que les agents en poste à l'étranger consacrent aux activités de représentation. Les indications fournies par les ambassades sélectionnées procurent une vue d'ensemble représentative de la situation régnant dans ce secteur; en revanche, le temps employé par nos consulats généraux à Milan et à Munich pour des tâches de représentation est certainement supérieur à la moyenne.

Les indications recueillies grâce à cette enquête peuvent se résumer comme suit:

Le temps consacré aux activités de représentation varie d'une représentation à l'autre, dans une proportion de 2,5 pour la représentation qui a l'activité la plus intense dans ce domaine à 1 pour celle qui est la moins surchargée à cet égard. Dans les grandes ambassades, le temps supplémentaire consacré est étonnamment constant d'un agent à l'autre. Les déplacements jouent un rôle indéniable à cet égard, impliquant une perte de temps considérable.

Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, la représentation passive (c'est-à-dire les invitations auxquelles les agents se rendent) prend presque partout plus de temps que la représentation active, autrement dit les réceptions données par les agents eux-mêmes. La proportion est de 1,5 à 1 en moyenne pour les ambassades, tandis qu'en

1) Des questionnaires ont été adressés à nos ambassades à Londres, Cologne, Rome, Copenhague, Washington, Tokyo et Addis Abeba, ainsi qu'à nos consulats généraux à Munich et à Milan.

ce qui concerne les consulats généraux précités, la représentation passive est de loin la plus importante (la proportion est respectivement de 3,85 à 1 et de 5,37 à 1).

La majeure partie du temps consacré à la représentation (83,5 %) s'ajoute aux heures de bureau normales. Elle est en moyenne de 15 à 20 heures par semaine.

Les 16,5 % restants rentrent dans les heures de travail normales, mais la part prise par la représentation active et passive se situe en moyenne entre 5 et 8 % au maximum, ce qui correspond à 3 à 4 heures par semaine.

Tout ceci montre que les activités de représentation dévolues à nos diplomates et à leurs épouses se déroulent pour plus des 4/5 durant ce qui serait normalement leurs heures de loisir. Ceci implique de la part des agents postés à l'étranger et pourvus d'obligations dans le domaine de la représentation, ainsi que de la part de leurs familles, des sacrifices considérables, qui justifient au moins une compensation financière équitable.

Chapitre III: Au service du Département politique

3.1 Du service public

Ceux qui incarnent la souveraineté de l'Etat et qui exercent le pouvoir en son nom sont tenus à un haut degré d'honnêteté, de sens du devoir, de loyauté, de conscience professionnelle et de capacité d'engagement. Servir l'Etat, c'est avant tout faire abstraction des intérêts particuliers, ce qui exclut dans une large mesure la prise en considération de ses propres intérêts. Ces particularités se traduisent par toute une série de devoirs et de restrictions: interdiction de grève; limitation de l'exercice d'autres charges publiques ou d'occupations accessoires; obligation pour celui qui exerce une charge publique d'avoir en service et en dehors du service l'attitude requise par sa fonction officielle et justifiant la confiance placée en lui; obligation de se comporter avec tact et courtoisie vis-à-vis du public; interdiction d'accepter des dons; secret professionnel.

Le service public à l'étranger implique une priorité encore plus absolue aux intérêts de l'Etat. Cette priorité entraîne des devoirs supplémentaires qui l'obligent, ainsi que sa famille, à accepter des limitations substantielles à sa liberté personnelle et souvent des sacrifices considérables: devoir d'accepter à tout moment un transfert dans un autre pays et d'accepter que le choix de ce pays soit subordonné aux intérêts du service; devoir d'entretenir les relations nécessaires avec les autorités et ressortissants du pays de résidence et de gagner leur considération; devoir de veiller à ce que les personnes vivant dans le ménage du fonctionnaire se montrent dignes de ses activités officielles, ne compromettent pas l'exercice de ses fonctions et ne nuisent pas aux intérêts de la Confédération; devoir de participer à la vie de la colonie suisse; devoir pour le fonctionnaire qui désire s'absenter de son pays de résidence, publier des écrits, donner des conférences ou bien renoncer à son immunité, de demander au préalable l'autorisation du Département; devoirs particuliers lors d'un séjour en Suisse. Nous montrerons plus loin que la discipline des transferts empiète considérablement sur la vie privée du fonctionnaire et de sa famille¹⁾. Soulignons par ailleurs que l'obligation à laquelle le fonctionnaire est astreint d'entretenir les relations nécessaires à l'exercice de sa profession restreint souvent considérablement ses loisirs²⁾, et relevons également que le rôle de représentants de leur pays dévolu aux fonctionnaires du service extérieur et à leur famille est permanent, donc que leur vie privée, leur comportement et leurs déclarations sont l'objet d'une attention particulière, ce qui les oblige à un constant contrôle de soi.

Ce catalogue d'obligations montre qu'aux yeux du Département la valeur d'un fonctionnaire est dans une large mesure fonction de son sens du service public et en particulier de son aptitude à subordonner ses propres intérêts à ceux de l'Etat.

1) Cf. ci-après ch. 3.4.2.

2) Cf. ci-dessus ch. 2.3.54.

Les droits et les devoirs du fonctionnaire doivent s'équilibrer de façon appropriée. Le règlement des fonctionnaires (3) promulgué en 1965 avait pour but principal de circonscrire les obligations particulières du fonctionnaire en poste à l'étranger et de formuler en même temps ses droits. Une importance décisive revient toutefois également à la nouvelle réglementation des rémunérations dans le service extérieur, qui a permis de démocratiser le recrutement des jeunes diplomates: les dépenses liées à une affectation à l'étranger étant désormais couvertes pour l'essentiel par des allocations, des indemnités et des prêts appropriés, il n'est plus nécessaire de disposer d'une fortune personnelle pour être diplomate, et la sélection des nouvelles recrues peut se faire exclusivement sur la base de leur aptitude personnelle.

Il est indispensable que l'acquis du règlement des fonctionnaires (3) ne soit pas remis en question par des mesures d'économie, même dans les moments difficiles. Car justement à ces moments-là, le Département a plus que jamais besoin de pouvoir compter sur une relève de qualité. Toute atteinte au système d'allocations pour séjour à l'étranger et de remboursement des dépenses spéciales mis sur pied avec le règlement des fonctionnaires (3), c'est-à-dire toute réduction des indemnités strictement liées à des usages déterminés auxquelles le fonctionnaire du service extérieur soumis à la discipline des transferts a droit (obligations sociales accrues, frais de déménagement, d'équipement et d'installation, frais spéciaux d'enseignement, indemnités de séparation, etc.), diminuerait automatiquement l'attrait d'une carrière au Département politique aux yeux des fonctionnaires dotés des qualités nécessaires mais dépourvus de moyens personnels¹⁾. La sélection des fonctionnaires, et avec elle la base même du Département politique, perdrait de leur caractère démocratique.

3.2 Le prix de la mobilité: sacrifices et privilèges

Le Département politique compte actuellement 1735 collaborateurs, c'est-à-dire 5,3 % de l'ensemble du personnel employé dans l'administration fédérale (celui des sept Départements et de la Chancellerie fédérale; PTT et CFF exclus). Ils sont régis, pour autant qu'ils soient fonctionnaires ou employés, par la Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927²⁾.

1) On a prétendu ici et là que les fonctionnaires en poste à l'étranger avaient, ces derniers temps, profité de la forte dépréciation de la plupart des monnaies par rapport au franc suisse. C'est faux: les traitements et les allocations versés aux fonctionnaires du service extérieur sont adaptés au pouvoir d'achat, et la fixation du taux d'adaptation résulte d'un réexamen continu de l'évolution du coût de la vie au lieu de service et en Suisse et du taux de change local du franc suisse. C'est donc la Confédération qui a profité de l'affaiblissement de la plupart des monnaies par rapport au franc suisse.

2) RO 1927 459 et RS I 459.

A l'intérieur de ce cadre très général commun aux fonctionnaires du Département politique et aux autres fonctionnaires fédéraux, les premiers bénéficient toutefois d'un statut particulier¹⁾ qui peut se définir et se résumer comme suit: les collaborateurs du Département politique sont affectés pour moins d'un tiers à la centrale et pour plus des deux tiers à l'étranger. Sur un total de 1735 fonctionnaires et employés, plus de 1000 sont soumis à la discipline des transferts. Ceci veut dire que ces agents sont prêts à accepter à tout moment, quelques limitations mises à part, un nouveau lieu de service et que cette disponibilité permanente fait partie de leurs rapports de service²⁾. A la discipline des transferts est lié le "système de la carrière", qui s'applique aux fonctionnaires du service diplomatique et consulaire, du service de chancellerie et du service de secrétariat. En vertu de ce système, les postes à pourvoir ne sont pas réservés seulement aux fonctionnaires d'une classe de traitement bien déterminée, et, inversement, les promotions ne sont pas seulement fonction du cahier des charges mais dépendent en premier lieu de la manière dont les fonctionnaires s'acquittent de leurs tâches au poste qui leur a été attribué. Cela permet au Département de faire preuve de souplesse dans la politique de personnel, pour autant que les limites en matière d'engagement de personnel ne restreignent pas outre mesure la liberté de disposition de l'administration.

La discipline des transferts, qui n'est possible que grâce au système de la carrière, constitue la base de l'organisation du Département. Elle est d'autre part la conséquence de la grande diversité des conditions de vie et de travail qui règnent dans les 154 représentations dotées de personnel de carrière. La libre rotation du personnel constitue l'unique moyen d'équilibrer à long terme les charges pesant sur les divers fonctionnaires dans les secteurs travail et santé. Cet équilibre, dicté par la justice, est indispensable au maintien des effectifs.

La mobilité imposée au personnel de carrière pose des problèmes dont le citoyen établi à demeure ne réalise la plupart du temps pas pleinement l'ampleur. Changer de domicile tous les 3 ou 4 ans est pénible et nécessite des préparatifs qui absorbent la famille du fonctionnaire pendant des semaines avant et après le déménagement, au moment précis où il s'agit de se mettre au courant des nouvelles activités à remplir et de se préparer au nouveau poste, ce qui exige une curiosité intellectuelle et une faculté d'adaptation accrues. Les transferts posent également des problèmes linguistiques et scolaires pour les enfants, et obligent souvent les parents à se séparer trop tôt d'eux. Les obligations sociales du personnel diplomatique affecté à une représentation vont au détriment de sa vie de famille et posent parfois, dans les pays

1) Les fonctionnaires du Département politique sont en effet régis par une ordonnance qui leur est propre, connue sous le nom de "Règlement des fonctionnaires (3)" du 29 décembre 1964 (RO 1965 157). Les employés du Département politique sont, quant à eux, régis par l'"Ordonnance sur les rapports de service des employés de l'administration générale de la Confédération" du 10 novembre 1959 (Règlement des employés, RO 1959 1221); lorsqu'ils sont affectés à un poste à l'étranger, ils sont également régis, à titre subsidiaire, par le Règlement des fonctionnaires (3).

2) Art. 10 RF (3).

industrialisés où il est difficile de trouver du personnel, de sérieux problèmes domestiques, notamment aux épouses¹⁾. Etant donné que le choix d'un nouveau lieu d'affectation est dicté en premier lieu par les nécessités du service et non par les vœux des fonctionnaires et de leur famille, ceux-ci se trouvent dans bien des cas empêchés de remplir comme ils le devraient leurs obligations de famille, au-delà du cercle familial immédiat. Les différences climatiques et la vie dans des grandes villes, qui implique souvent de longs trajets pour se rendre au bureau ou à l'école, mettent à dure épreuve la santé des fonctionnaires et de leurs familles, et les fonctionnaires d'un certain âge risquent à tout moment le surmenage. La mobilité immanente à la carrière diplomatique en constitue d'une part l'attrait essentiel, mais elle exige d'autre part que l'agent et ses proches renoncent à conserver toute leur vie les mêmes camarades d'école ou de collège et les mêmes amis. Le fonctionnaire en poste à l'étranger risque d'être privé de son cadre sécurisant.

Ce sont là des charges inévitables, inhérentes à la profession de diplomate, qu'il est seulement possible d'alléger en sélectionnant soigneusement les nouveaux diplomates, en menant une politique de transfert équilibrante à long terme²⁾ et en fournissant au fonctionnaire en voie d'être transféré des facilités financières qui le dédommagent en quelque sorte des sacrifices matériels inhérents à la discipline des transferts. Il ne s'agit nullement d'assurer aux fonctionnaires postés à l'étranger une "existence dorée"³⁾.

Par ailleurs, les fonctionnaires du Département politique doivent également faire des sacrifices qui ne sont pas de nature matérielle: sous l'empire de la législation actuelle, leurs épouses sont tenues, si elles sont étrangères, de renoncer à leur nationalité d'origine. La fonctionnaire de carrière perd même son statut de fonctionnaire en épousant un étranger. Les agents du Département sont tenus, surtout s'ils sont postés à l'étranger, d'observer une très grande retenue de plume et de parole en matière d'opinions politiques. Le fonctionnaire posté à l'étranger est privé du droit de vote actif et passif quoiqu'il soit étroitement familiarisé avec les intérêts de son pays. Des droits fondamentaux sont lésés dans tous ces domaines, et des réformes s'imposent⁴⁾.

Quant aux privilèges des agents postés à l'étranger — si l'on peut parler de privilèges —, ils résident d'une part dans l'autonomie accrue dont les agents jouissent tout naturellement lorsque leur activité se déroule à l'étranger et non dans une grande administration centrale, d'autre part dans la considération et la protection accordées aux représentations diplomatiques, et à un moindre degré aux représentations consulaires, dans le pays de résidence, qui comportent à certains égards un traite-

1) Cf. ci-dessus ch. 2.3.54.

2) Cf. ci-dessous ch. 3.4.2.

3) Cf. ci-dessus ch. 2.3.5.

4) Cf. ci-dessous ch. 3.5, 3.6 et 3.7.

ment préférentiel. Mais ces avantages, que le droit des gens désigne sous le nom de "privilèges et immunités" et dont le pays accréditaire fait bénéficier les représentants étrangers sont en fait conférés au pays accréditant lui-même et à son gouvernement ¹⁾. Soit qu'il exerce son autonomie, soit qu'il fasse valoir ses privilèges, le fonctionnaire posté à l'étranger doit donc subordonner ses intérêts à ceux de son pays et respecter en outre les lois et coutumes de l'Etat de résidence.

Là aussi, on peut réaffirmer qu'il existe un lien indissoluble entre les privilèges accordés aux agents en poste et la discipline qu'ils doivent s'imposer et qui se traduit sans cesse par des sacrifices. *C'est autour de ce lien que s'est ordonnée la réflexion du groupe de travail lorsqu'il a procédé à l'examen global de la politique de personnel. Le groupe s'est aussi laissé guider par le principe suivant lequel les restrictions apportées à la liberté personnelle au-delà du cadre tracé par le droit international et les lois internes ne se justifient que si elles servent les intérêts supérieurs de l'Etat dans un domaine essentiel. Le groupe est d'ailleurs convaincu que les fonctionnaires du Département politique sont prêts à faire d'eux-mêmes bien des sacrifices et que des normes contraignantes ne doivent entrer en jeu que dans les cas où la discipline personnelle fait défaut – mais qu'elles doivent alors être appliquées avec rigueur.*

3.3 Structure du personnel: déséquilibre dans la pyramide des âges

Sur les 1 735 collaborateurs que compte le Département politique, 300 exercent des fonctions diplomatiques, des fonctions essentiellement consulaires étant confiées à 230 autres agents de carrière. Ces deux catégories composent le *service diplomatique et consulaire*. Le *service de chancellerie* et le *service de secrétariat* comptent respectivement 215 et environ 300 agents transférables. L'entrée dans ces services est liée à des conditions spéciales ²⁾. Le Département politique compte également 175 collaborateurs appartenant à ce qu'on appelle les *services généraux*: ces fonctionnaires et employés ne sont en principe pas transférables et jouissent du même statut que le personnel des autres Départements ³⁾. Les 425 collaborateurs

1) Il s'agit avant tout de dissiper deux erreurs courantes. Tout d'abord, l'immunité pénale réservée au personnel privilégié par l'Etat de résidence oblige l'Etat accréditant à se substituer au premier dans ce domaine. Si un diplomate suisse commet un délit ou même un crime à l'étranger, il n'échappe donc pas à la rigueur des lois suisses. En second lieu, l'immunité fiscale accordée par l'Etat de résidence au personnel des représentations ne constitue pas un gain. Le personnel reste assujéti à l'impôt de défense nationale, et le Département tient compte, en fixant le montant de sa rémunération, du fait qu'il ne paye pas d'impôts cantonaux et communaux.

2) Cf. ci-après ch. 3.4.1.

3) Service diplomatique et consulaire: de la 7^e classe de traitement à la catégorie hors-classe;
 Service de chancellerie: de la 17^e à la 8^e classe de traitement;
 Service de secrétariat: de la 20^e à la 11^e classe de traitement;
 Services généraux: toutes les classes de traitement.

restants sont *des employés* (non transférables), postés à Berne et en majorité à l'étranger, auxquels le Département confie principalement des travaux de secrétariat et de traduction. A ces diverses catégories s'ajoutent les 90 stagiaires accomplissant le stage 1973-75 et 1974-76, soit dans le service diplomatique et consulaire, soit dans le service de chancellerie ¹⁾.

La structure d'âge et la structure hiérarchique actuelle du service diplomatique et consulaire orientent de façon décisive la politique de recrutement et de promotion du Département ²⁾. Le blocage des crédits d'engagement imposé de 1947 à 1955 au Département et qui a "gelé" la relève pendant 9 années, a introduit un grave déséquilibre dans la pyramide des âges et des grades. Ce blocage a eu d'importantes conséquences. Pour ce qui est du personnel pourvu d'une formation académique, les classes nées entre 1913 et 1919 sont surreprésentées, tandis que les classes 1920 à 1926 le sont à peine, et le Département ne disposera pas d'un nombre suffisant d'agents pour assurer la relève des fonctionnaires qui prendront leur retraite entre 1978 et 1984 (ces retraites diminueront d'un bon tiers les effectifs de cette catégorie de personnel en l'espace de 7 années seulement). En ce qui concerne le personnel formé à des tâches administratives, les classes 1915 - 1924 (agents qui prendront leur retraite entre 1980 et 1989) sont surreprésentées, tandis que le Département manque d'agents nés entre 1925 et 1933. Il sera probablement possible, au cours des premières années de ces périodes de départs massifs, de regarnir les rangs en affectant aux postes supérieurs les agents engagés et formés depuis 1956, pourvu toutefois qu'un nombre suffisamment grand de nouvelles recrues viennent relayer ces derniers aux postes qu'ils occupent actuellement. Or, tandis que pendant longtemps le nombre de candidatures ne correspondait pas aux besoins supplémentaires, les efforts déployés depuis quelques années afin d'intéresser un

1) Le personnel du Délégué à la coopération technique à Berne se compose de fonctionnaires et employés du Département politique. Le Délégué recourt en outre, dans les pays en voie de développement, aux services d'environ 250 collaboratrices et collaborateurs, affectés en majorité à des projets de développement et remplissant dans quelques cas isolés des tâches de coordination au niveau d'un pays ou d'une région. Ces personnes sont engagées directement par le Délégué, sous contrat privé, et ne font pas partie des effectifs du Département. Les contrats d'engagement sont conclus pour une période limitée (qui peut, en cas de besoin, être prolongée pour quelques années), car la durée des fonctions de ces collaborateurs est limitée - comme l'est, de cas en cas, celle de la participation suisse à un projet de développement - et il n'est pas possible de les réintégrer à la centrale en grand nombre au terme de leur période, les besoins en personnel de cette dernière étant limités et les qualités professionnelles nécessaires sur le terrain ne coïncidant souvent pas avec celles qui sont exigées à Berne. Le Délégué ne peut donner à son personnel affecté à l'étranger la possibilité de faire carrière que dans les rares cas où ces collaborateurs peuvent, par la suite, être affectés à la centrale. Les spécialistes de valeur dont le Délégué désire renouveler régulièrement l'engagement et qui souhaitent eux-mêmes continuer à travailler pour la coopération technique, ne peuvent donc compter sur une carrière professionnelle assurée. C'est une des raisons pour lesquelles le Département procède actuellement à la révision des règlements concernant le personnel que le Délégué emploie à l'étranger, règlements conformes, pour autant que les conditions locales le permettent, au Règlement des fonctionnaires (3).

2) Cf. annexe 5.

plus grand nombre de jeunes à une carrière au sein du Département portent maintenant leurs fruits et ont provoqué, en liaison avec le tassement conjoncturel, une augmentation du nombre des candidatures. Mais, au même moment, le plafonnement des effectifs imposé à la Confédération réduit ces efforts à néant et met le Département dans l'impossibilité d'assurer à moyen et à long terme la relève des partants ¹⁾.

Les effets cumulés du déséquilibre dans la pyramide des âges et des grades, qui résulte du régime de douche écossaise auquel le Département a été soumis – recrutement précipité durant la guerre et gel total dans l'après-guerre – et du plafonnement décrété l'an dernier, sont peu bénéfiques. Ils privent précisément le Département politique de cette flexibilité en matière d'affectation dont le Parlement a souligné, à juste titre, la nécessité.

3.4 La politique de personnel: recrutement sur une base démocratique en fonction du mérite

Jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, l'admission au service diplomatique et consulaire ne se faisait pas suivant des critères objectifs. Jusqu'en 1940, l'appareil du service diplomatique et consulaire était réduit ²⁾. Les salaires versés aux fonctionnaires en poste à l'étranger étant insuffisants, ces collaborateurs se recrutaient toujours dans le même cercle restreint, ce qui était peu démocratique. Lorsque le blocage des engagements fut supprimé, en 1955, il s'avéra urgent de donner une base plus large et plus objective au recrutement, ceci d'autant plus que l'évolution politique internationale avait considérablement accru les tâches de la diplomatie suisse.

3.4.1 *Les concours d'admission et les fruits qu'ils ont portés*

Si on dresse un bilan des 20 dernières années, on s'aperçoit que les conditions mises en 1955 à l'admission au service diplomatique et consulaire d'une part, au service de chancellerie d'autre part ³⁾, et qui n'ont pas subi de modifications substantielles depuis cette date, se sont révélées tout à fait satisfaisantes. L'introduction de ces concours a notamment beaucoup élargi l'éventail des fonctionnaires du service diplomatique, à la fois pour ce qui est de leur origine sociale et en ce qui concerne leur formation académique antérieure.

Le groupe de travail a procédé à un réexamen des conditions d'admission sous l'angle des aptitudes et des qualités qu'exige actuellement le service diplomatique,

1) Cf. ci-dessus ch. 2.2.32 et 2.2.33.

2) Cf. ci-dessus ch. 1.2.2.

3) Cf. le "Règlement d'exécution II du RF (3)", version du 16 janvier 1974.

et a constaté que ces conditions, si rigoureuses soient-elles, correspondent plus que jamais à une nécessité absolue. On demande aujourd'hui beaucoup plus au personnel de carrière qu'autrefois, qu'il s'agisse des connaissances qu'il doit avoir, ou bien de la faculté d'assimilation et d'adaptation, de la souplesse intellectuelle et de la solidité de caractère dont il doit faire preuve, également de l'endurance dont il doit être capable sur le plan physique et moral. Les indices de cette évolution sont les suivants: la coopération internationale porte sur un nombre sans cesse croissant de secteurs, beaucoup d'activités relevant des domaines économique ou scientifique revêtent un caractère de plus en plus technique et nécessitent des connaissances spéciales, et il y a aussi aujourd'hui un nombre considérablement plus grand que jadis de lieux de service où les conditions de vie sont difficiles, voire dangereuses, que ce soit pour des raisons économiques, politiques, pour des motifs de santé ou pour des raisons culturelles. Cette situation est encore aggravée – et il ne s'agit malheureusement pas d'une aggravation provisoire – par le manque croissant de personnel. Elle conduit ici et là à surcharger de travail le personnel existant, force la centrale à transférer des agents à brève échéance et à affecter fréquemment pour une durée limitée des agents de la centrale à l'étranger, comprime le droit aux vacances et réduit le temps qui pourrait être consacré à des cours de perfectionnement.

Le groupe de travail est donc convaincu qu'il est moins indiqué que jamais d'assouplir les conditions d'admission au service diplomatique et consulaire, hypothèse envisagée antérieurement, afin d'attirer un plus grand nombre de candidats. Ceci vaut également pour l'ensemble du système d'admission et de promotion. Les conditions mises, en 1955 également, à l'admission et à la formation de stagiaires de chancellerie ont amélioré le niveau de ce personnel, et l'on constate aussi la validité des conditions mises à l'admission dans le service de secrétariat.

Les agents des services généraux pourvus d'une formation universitaire qui s'intéressent à la carrière diplomatique du fait de leur activité au service du Département et qui sont prêts à se soumettre à la discipline des transferts, ont pendant une certaine période, c'est-à-dire aussi longtemps qu'ils ne sont pas rangés dans une classe de traitement supérieure à la 4e classe, la possibilité de passer avec certaines facilités dans le service diplomatique.

Les agents du service de chancellerie ont par ailleurs, et sans disposer d'une formation universitaire, la possibilité d'accéder par voie de promotion au service diplomatique, s'ils possèdent les aptitudes nécessaires. Les diverses catégories de personnel du Département politique ne constituent pas, on le voit, des systèmes clos: l'aptitude y est récompensée et le goût du travail stimulé. Le groupe de travail se félicite que le recrutement et les promotions se fassent sur une base démocratique et suivant le mérite. Il estime que ce principe doit absolument être maintenu.

3.4.2 Base de l'organisation: le système des transferts

3.4.21 Les raisons d'un rythme imposé

Pourquoi transfère-t-on périodiquement le personnel de carrière à un nouveau lieu de service? Le Département connaît, comme tous les autres ministères des affaires étrangères, le système de la carrière, qui assure une formation optimale aux agents occupant les postes élevés du service diplomatique et consulaire. En vertu de ce système, le Département ne fait pas directement appel à des recrues de l'extérieur pour repourvoir les postes devenant libres, mais recourt à des mutations internes. Il en résulte qu'un quart à un tiers des agents de carrière tombent chaque année sous le coup de la rotation du personnel, et que chaque agent de carrière est transféré en moyenne tous les 3 ou 4 ans.

Les choses ont beaucoup évolué depuis la dernière guerre: le nombre total des représentations a plus que doublé depuis 1939 et celui des missions diplomatiques en particulier a presque triplé. Surtout, le fait décisif, c'est la proportion des lieux de service à conditions de vie difficiles qui, de 3 % seulement en 1939, s'élève aujourd'hui à presque 1/4 du total (ils se sont donc multipliés par huit), et que, pour les représentations diplomatiques, cette proportion s'élève même aujourd'hui à 38 %. Dans cette catégorie, les lieux de service à conditions de vie difficiles se sont donc multipliés par 10 et plus depuis 1939. Au seuil de la deuxième guerre mondiale, plus des 2/3 de nos représentations diplomatiques se trouvaient en Europe; les représentations européennes constituent aujourd'hui moins d'un tiers du total, quoique leur nombre ait augmenté en chiffres absolus. Les autres représentations se répartissent comme suit: 32 % sont situées dans des pays d'outre-mer et 38 % dans des pays à conditions de vie difficiles. Cette dernière catégorie est donc maintenant la plus importante numériquement.

La politique des transferts pose des problèmes qui sont sensiblement aggravés par l'insuffisance des effectifs. Il s'agit de concilier l'exigence de base — affecter l'agent qui convient au poste qui lui convient — avec les possibilités pratiques d'affectation, qui sont limitées pour une quantité de raisons d'ordre professionnel et privé, en s'efforçant chaque fois de trouver un compromis acceptable et pour l'Etat et pour le fonctionnaire. La marge de manoeuvre étant réduite, les possibilités de compromis le sont aussi, et les cas d'affectations idéales sont malheureusement plutôt rares. Les possibilités d'affectation, qui sont déjà limitées dans chaque cas pour des raisons de service, sont encore davantage restreintes du fait de la prise en considération d'un grand nombre de facteurs personnels. Chaque poste à pourvoir exige de son titulaire des aptitudes innombrables — grade, connaissances linguistiques, aptitude et intérêts personnels, état de santé suffisant de l'agent et des membres de sa famille, possibilité d'adaptation des enfants au système d'enseignement local, disponibilité de l'agent au moment où le transfert est envisagé —, à tel point que, dès le début, seul un petit nombre d'agents entrent en ligne de compte, voire un seul agent . . . voire même aucun.

En outre, les possibilités d'affectation sont considérablement limitées du fait des conditions de vie difficiles qu'offrent un grand nombre de lieux de service. Il s'agit donc de répartir équitablement les postes difficiles entre tous les agents de façon que chacun supporte au cours de sa carrière sa part d'affectations difficiles.

Il faut enfin tenir compte, lors du choix d'une affectation, des nécessités de la formation de l'agent, et veiller à ce qu'il soit, en temps voulu, en mesure d'assumer de plus hautes responsabilités. Les charges supérieures requièrent une expérience aussi vaste que possible de la part de leurs titulaires, qui doivent donc avoir été affectés auparavant à des postes très divers.

La coopération internationale pose des problèmes nécessitant, de la part de ceux qui sont chargés de les résoudre, des connaissances approfondies sur le plan technique et dans le domaine scientifique, de sorte que les agents doivent de plus en plus être dotés de connaissances spécialisées. Dans bien des cas, leurs aptitudes personnelles leur permettent d'acquérir et de faire valoir ces connaissances au cours de leur carrière. Il y a toutefois des limites à la spécialisation des agents de carrière. Elle restreint encore davantage les possibilités d'affectation, déjà fort réduites, et risque par là de compromettre les chances d'avancement. Une spécialisation systématique irait en outre à l'encontre du principe de la juste répartition des affectations entre les postes à conditions de vie difficiles et les postes à conditions de vie normales, car le besoin de spécialistes se fait sentir presque exclusivement dans la seconde catégorie¹⁾. Il est donc préférable de pourvoir ces postes en recrutant à l'extérieur des personnes qui n'appartiennent pas à la carrière et ne sont pas soumises à la discipline des transferts. Ces personnes, ne restant que temporairement au service du Département, ne souffrent pas de l'absence de possibilités de promotion. De toute façon, les connaissances spécialisées nécessaires dans un certain nombre de cas ne peuvent être acquises qu'en dehors du système de carrière.

Il est certes souhaitable de planifier à long terme les affectations du personnel de carrière, mais une telle planification ne pourra pas être envisagée avant que le Département dispose d'une réserve suffisante en matière d'effectifs. Et cette planification ne sera possible, même à ce moment-là, que dans quelques cas limités à des postes exigeant des titulaires une préparation particulièrement poussée. En ce qui concerne la majorité des fonctionnaires de carrière, il n'est la plupart du temps pas possible de planifier leurs affectations au-delà du court terme, l'évolution internationale modifiant continuellement l'échelle des tâches prioritaires. Les décisions de transfert devraient toutefois être communiquées aussi tôt que possible aux fonctionnaires. *Actuellement, les agents ne sont informés en règle générale que deux*

1) Ceci ne vaut pas, bien entendu, pour les spécialistes de la coopération technique, qui ont jusqu'à présent été affectés exclusivement à des postes situés dans des pays à conditions de vie difficiles (la majorité des pays en voie de développement rentre dans cette catégorie). Ces spécialistes ont toujours été recrutés parmi les fonctionnaires (des services généraux) et les employés travaillant avec le Délégué à la coopération technique, et soumis pour la durée de leur affectation à l'étranger au règlement des fonctionnaires (3).

mois à l'avance. Ce délai est court et exige, non seulement du fonctionnaire mais aussi de sa famille, une grande faculté d'adaptation.

Le rythme des transferts, lui aussi, représentera toujours nécessairement un compromis entre les exigences du service et les considérations d'ordre personnel. Pour sauvegarder une certaine continuité dans le travail, utiliser au maximum les expériences et relations acquises par l'agent et réduire les frais de transfert, il faudrait maintenir les agents aussi longtemps que possible au même poste. Mais les nécessités du service vont en sens contraire: il s'agit d'éviter que l'assimilation d'un agent au lieu de service ne soit trop poussée ou même qu'il ne s'identifie trop fortement à son pays de résidence et aux intérêts de ce dernier. Il faut également tenir compte des nécessités de la formation du personnel, choisir les candidats les mieux qualifiés dans chaque cas pour occuper les postes vacants, libérer le poste occupé par un agent pour pouvoir y affecter un autre agent dont le transfert ne peut être retardé — et prendre aussi en considération la situation personnelle des agents, en particulier sur le plan de la santé. En outre, les agents affectés à des postes difficiles peuvent prétendre à un transfert au bout de 24, 36 ou 48 mois, suivant le degré de difficulté. Dans la pratique, ce droit ne peut pas toujours être respecté dans les délais prévus lorsque les possibilités d'affectation à un autre lieu de service font défaut. Les agents ne sont pas non plus obligés de passer plus de 12 années de leur carrière au total dans des pays à conditions de vie difficiles. Pour les agents affectés en majorité à des représentations diplomatiques, la durée d'affectation à des postes difficiles est en moyenne de 9 ans au cours de leur carrière. Il faut enfin tenir dûment compte de l'absence de possibilités de perfectionnement appropriées pour les enfants de l'agent au lieu de service, et de l'impossibilité d'exiger dans certains cas que les agents se séparent de leurs enfants.

En s'efforçant de limiter la durée des affectations dans les pays à conditions de vie difficiles et de répartir ces affectations aussi équitablement que possible entre tous les agents de carrière, on accélère automatiquement le rythme des transferts et des rotations aux lieux de service à conditions de vie normales. Tout ceci montre que le rythme des transferts résulte dans une très large mesure de contraintes matérielles, et qu'il n'est guère possible de l'influencer. Le rythme de transfert est encore accéléré du fait de la pénurie de personnel, qui prive les représentations de la marge de manoeuvre nécessaire pour pouvoir surmonter sans aide extérieure les difficultés nées d'un surcroît de travail ou d'une vacance prolongée à un poste. Cette pénurie a considérablement accru le nombre des déplacements à court et moyen terme.

3.4.22 Répercussions d'un blocage des transferts

Le groupe de travail a examiné les conséquences qu'aurait un blocage éventuel des transferts, décrété pour des raisons d'économie sous l'angle des restrictions budgétaires imposées à la Confédération, et est parvenu aux conclusions suivantes:

- il ne serait pas possible de repourvoir les postes devenus vacants à la suite d'un décès, d'une maladie ou pour toute autre raison;
- les transferts n'entreraient plus, en principe, en ligne de compte que dans le cas d'agents ayant des problèmes de santé ou postés dans des pays à conditions de vie difficiles. Le départ de ces agents libérerait des postes qui ne pourraient pas être repourvus. Ces agents seraient, d'autre part, les seuls auxquels on pourrait recourir lorsqu'il s'agirait de repourvoir les postes devenus vacants dans des pays à conditions de vie normales, encore faudrait-il tenir compte des aptitudes de chacun;
- il y aurait des cas douloureux, surtout lorsqu'un transfert s'imposerait pour des raisons de famille (possibilités d'instruction insuffisantes pour les enfants au lieu de service, soins requis par un parent malade en Suisse, etc.);
- on pourrait, bien entendu, recourir temporairement aux services d'employés locaux afin de pourvoir certains postes vacants, mais ces solutions seraient contraires au but poursuivi: réduction des frais d'administration;
- les vacances résultant d'un blocage des transferts conduiraient vite à la paralysie des petites et moyennes représentations qui constituent la grande majorité. Le Département se trouverait placé devant l'alternative suivante: soit fermer ces représentations, soit pourvoir tout de même les postes vacants en réactivant la chaîne des transferts. Il ne serait possible que dans une petite minorité de cas d'utiliser à cette fin la main-d'oeuvre rendue disponible par le blocage.

Nous économiserions quelques transferts, mais nous devrions faire face à des inconvénients et des frais supplémentaires qui dépasseraient de loin les économies réalisées. Le personnel d'infrastructure serait condamné à l'inactivité lorsque les postes supérieurs resteraient vacants; le personnel transféré serait en chômage forcé faute de possibilités d'affectation appropriées; le personnel restant serait de plus en plus employé à des tâches ne correspondant ni à ses aptitudes ni à sa formation et serait surchargé de travail; le nombre des démissions augmenterait; les agents bloqués à leurs postes sans perspective de promotion se sentiraient frustrés; la formation et le perfectionnement des agents deviendraient impossibles . . . lourdes conséquences à court et à plus long terme.

Le groupe de travail est convaincu qu'à court et à long terme, la solution la plus économique consiste à maintenir le rythme acquis en matière de transferts. Toute extension de la durée des périodes d'affectation, et surtout, si l'on en arrivait là, tout blocage des transferts, entraînerait des dépenses plus élevées, mettrait en péril des intérêts suisses essentiels et, dans bien des postes, soumettrait la santé des agents à dure épreuve.

3.4.23 Nécessités du service et besoins personnels

Le groupe de travail se félicite des efforts déployés par le Département afin d'aller au-devant des vœux personnels d'affectation formulés par les agents (champ d'activité, lieu et durée d'affectation souhaités), pour autant qu'une telle politique soit possible sans compromettre gravement les intérêts du service. Ce faisant, il est clair qu'on réduit encore le champ des affectations possibles et qu'on risque parfois de compromettre les chances de promotion de l'agent. A lui de peser le pour et le contre et de décider auxquels de ses intérêts il entend donner la priorité.

Le fonctionnaire peut faire valoir les justes motifs qu'il aurait à l'encontre d'une décision de transfert. L'autorité qui nomme ou, si celle-ci est le Conseil fédéral, le Département apprécie les raisons invoquées, après avoir pris l'avis d'une commission de transfert indépendante de la Direction administrative. Le refus d'obtempérer à une décision de transfert confirmée au terme de la procédure précitée constitue un motif de modification ou de résiliation des rapports de service. Suivant la pratique existante, le Département prend particulièrement en considération, outre les raisons d'ordre médical, l'éducation des enfants du fonctionnaire. En revanche, les raisons d'ordre personnel qu'un fonctionnaire peut faire valoir à l'encontre d'une décision de transfert (transfert ne correspondant pas aux vœux et intérêts de l'agent) ne justifient pas un refus aux yeux du Département. Enfin, le fonctionnaire ne peut s'opposer à un transfert à la centrale en faisant valoir des raisons de santé.

A mesure que le nombre des lieux de service à conditions de vie difficiles s'accroît, se pose avec de plus en plus de persistance le problème du contrôle périodique de l'état de santé des fonctionnaires et des membres de leur famille. A l'heure actuelle, les fonctionnaires ne doivent se soumettre à un contrôle médical systématique qu'avant d'être affectés à un poste difficile et au cours de leur affectation. Dans tous les autres cas, le fonctionnaire doit supporter lui-même les frais des examens dont il prend éventuellement lui-même l'initiative. Or, ces examens sont, eux aussi, conformes aux intérêts du service. L'endurance psychique et physique du fonctionnaire et de sa famille est mise à beaucoup plus dure épreuve qu'auparavant du fait de l'accroissement des affectations difficiles et par suite de l'accélération du rythme de rotation, du fait également de l'augmentation et de la difficulté croissante des tâches à remplir, du "stress" engendré par la vie dans les grandes villes, et de bien d'autres facteurs analogues. Il est dans l'intérêt même du Département d'avoir aussitôt que possible connaissance du préjudice que ces facteurs portent à la santé des fonctionnaires, ainsi que d'autres facteurs susceptibles de leur porter atteinte, afin de pouvoir prendre à temps les mesures médicales et administratives qui s'imposent, par souci de ménager la santé et la capacité de travail du fonctionnaire, mais aussi afin d'effectuer une planification rationnelle des affectations.

Le groupe de travail recommande donc que la possibilité soit également donnée aux fonctionnaires de carrière affectés à des postes à conditions de vie normales de se

soumettre, ainsi que les membres de leur famille qui vivent avec eux, à des contrôles médicaux périodiques aux frais du Département.

3.5 La position de la femme

3.5.1 La femme fonctionnaire

La fonctionnaire non mariée jouit au Département politique des mêmes droits que ses collègues masculins, et ses chances de promotion sont les mêmes. Les raisons pour lesquelles les femmes sont beaucoup plus fortement représentées au sein des classes inférieures sont au nombre de deux: d'une part, la majorité des femmes postulent un emploi dans le service de secrétariat – qui n'attire pas les hommes – et, d'autre part, elles ne restent en règle générale pas assez longtemps au service du Département pour pouvoir accéder à des postes plus élevés. Les fonctionnaires employées dans le service de secrétariat ont, tout comme leurs collègues masculins, la possibilité, si elles restent au service du Département, de passer par voie de promotion dans le service de chancellerie, puis dans le service diplomatique et consulaire, à condition de posséder les aptitudes nécessaires. Le passage dans le service de chancellerie peut en outre s'effectuer avant même que la fonctionnaire ait gravi tous les échelons de la carrière de secrétariat, et ce passage est facilité. Les femmes sont par ailleurs admises aux mêmes conditions que les hommes aux concours d'admission au service diplomatique et consulaire ou au service de chancellerie.

Le choix des affectations est, lui aussi, déterminé par l'aptitude et non par le sexe. Il est vrai que, dans certains pays, le traitement et la position réservés traditionnellement aux femmes entravent la vie professionnelle des fonctionnaires qui y sont affectées. Dans d'autres pays, les secrétaires qui vivent seules et se trouvent isolées par rapport au reste de la population, du fait de la situation politique ou des difficultés linguistiques, ont du mal à trouver des contacts. Elles ne doivent pas, en pareil cas, être abandonnées à leurs seules ressources. *Le groupe de travail recommande à leurs collègues et chefs de faire, à cet égard, davantage encore d'efforts afin d'inclure les fonctionnaires vivant seules dans le cercle de la vie sociale.*

La situation est plus compliquée pour *une fonctionnaire mariée* appartenant à l'une des trois carrières soumises à la discipline des transferts. D'une part, l'existence d'un "prince consort" posera à l'Etat des problèmes d'ordre financier. Dans quelle mesure l'époux a-t-il par exemple droit, lorsque la fonctionnaire est postée à l'étranger, aux indemnités accordées à l'épouse d'un fonctionnaire pour l'assistance qu'elle lui prête dans le domaine de la représentation? D'autre part, elle créera lors de chaque transfert des problèmes délicats à résoudre et placera la fonctionnaire de carrière devant un véritable dilemme: démissionner du service public ou imposer à son époux de changer fréquemment de lieu de travail.

Le Département politique édicta, le 1er janvier 1973, les règles suivantes qui lui paraissent constituer un compromis praticable et acceptable pour toutes les parties: la fonctionnaire mariée à un ressortissant suisse acquiert le même statut qu'un fonctionnaire marié à une Suissesse. En revanche, la Suissesse mariée à un étranger n'est pas admise dans les services de carrière ¹⁾. Si elle était déjà fonctionnaire, son mariage avec un étranger peut constituer un juste motif de modification ou de résiliation des rapports de service, au sens de la loi sur le statut ²⁾. Les raisons qui ont amené le Département à adopter cette solution étaient et demeurent solides. Elles ont cependant fait l'objet de critiques de principe lors du débat parlementaire sur le rapport de gestion 1973 du Département politique.

Il s'agit d'un problème complexe dont on ne voit pas toujours très bien les multiples aspects et que le groupe de travail a étudié avec beaucoup d'attention. *Le groupe s'est toujours efforcé de limiter dans la mesure du possible les atteintes aux libertés individuelles et recommande d'aller dans le sens d'une plus grande libéralisation, conforme à l'esprit animant l'année de la femme, et de modifier encore une fois le règlement des fonctionnaires (3) afin d'y supprimer toute trace de discrimination. Ce qui signifie: donner aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes, mais aussi les soumettre aux mêmes obligations. Le fait d'être marié doit, en d'autres termes, comporter les mêmes avantages et désavantages pour les fonctionnaires des deux sexes et leurs conjoints.* Il est inutile de revenir sur les avantages qui sont évidents. Les inconvénients sont notamment les suivants:

- a) la discipline des transferts ³⁾ est la même pour tous. Le refus d'obtempérer à un transfert ne convenant par exemple pas à l'épouse ou à l'époux peut entraîner le licenciement de l'agent;
- b) les nouvelles recommandations concernant l'activité lucrative des conjoints dans le service extérieur ⁴⁾ valent à la fois pour les époux et épouses des fonctionnaires des deux sexes. Elles poseront, dans la pratique, davantage de problèmes à l'époux d'une fonctionnaire — donc aussi à la fonctionnaire elle-même — qu'à l'épouse d'un fonctionnaire;
- c) si la fonctionnaire acquiert la nationalité de l'époux étranger, voire même si elle perd sa nationalité suisse, elle doit quitter les services de carrière, le fonctionnaire n'étant pas non plus autorisé à posséder une autre nationalité que la nationalité suisse;

1) Art. 4, al. 4^{bis}, RF (3).

2) Art. 55, al. 2, de la loi sur le statut des fonctionnaires et art. 94, al. 1, lettre e, du RF (3).

3) Cf. ci-dessus ch. 3.4.2.

4) Cf. ci-après ch. 3.7.

- d) si la situation personnelle du ou de la fonctionnaire présente des risques de sécurité du fait de son conjoint, le ou la fonctionnaire peut être licencié(e)¹⁾.

Le groupe recommande enfin d'accorder un congé non payé aux fonctionnaires mariées qui désirent interrompre leur service pendant une période limitée afin de se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Ce congé permettrait aux fonctionnaires de reprendre le service lorsque leurs obligations de mères de famille cesseront de les en tenir éloignées.

3.5.2 L'épouse du fonctionnaire

L'épouse du fonctionnaire de carrière apporte en règle générale un appui actif à son époux lorsqu'il s'agit pour ce dernier de remplir ses obligations sociales. Elle a donc une position spéciale, à laquelle le Département attache une grande importance. Cet appui a d'autant plus de prix que l'épouse le donne spontanément, sans y être légalement obligée. A l'heure actuelle, le Département tient uniquement compte de cet appui lorsqu'il fixe le montant de l'allocation diplomatique et consulaire, qui est un peu plus élevé dans le cas d'un fonctionnaire marié que dans le cas d'un célibataire, ceci afin de couvrir les frais supplémentaires de représentation liés à l'achat de la garde-robe nécessaire à l'épouse. *Il convient toutefois, en signe de reconnaissance, de dédommager concrètement et directement – comme c'est déjà l'usage pour les consuls honoraires et les agents consulaires, par exemple – l'épouse pour l'aide apportée, au prix souvent d'une perte de temps et d'un surcroît de travail considérables. Il ne pourra s'agir, là aussi, que d'un témoignage symbolique, financièrement parlant. Cette contribution ne devra d'ailleurs être versée que si le fonctionnaire a de nombreuses obligations à remplir et si son épouse lui apporte une aide importante.*

Lorsque l'épouse du fonctionnaire est d'origine étrangère, il a jusqu'à présent toujours été exigé d'elle qu'elle se libère de sa nationalité d'origine, pour autant que la législation de son pays lui en donne la possibilité, et qu'elle acquière au moins une connaissance suffisante d'une langue officielle. En cas d'omission non fondée, les rapports de service du fonctionnaire pouvaient être modifiés, voire résiliés. Les expériences faites dans d'autres pays montrent toutefois que le problème de la double nationalité des conjoints ne revêt pas, dans la pratique, une importance telle qu'elle justifie le maintien d'une réglementation restrictive. *Le groupe de travail est par ailleurs d'avis qu'il ne faut pas, sauf cas de nécessité contraignante, restreindre encore davantage la liberté personnelle du fonctionnaire, déjà considérablement réduite dans le service extérieur. Le groupe recommande donc que le Département renonce à l'avenir à modifier ou à résilier les rapports de service des fonctionnaires dont les épouses conservent leur nationalité étrangère. Mais le groupe de travail retient qu'il est dans tous les cas souhaitable que l'épouse du fonctionnaire de carrière renonce à sa nationalité étrangère, l'expérience ayant montré que son assimilation s'en trouve facilitée.*

1) Cf. art. 94, al. 1, lettre b, RF (3).

3.6 Droits politiques

Lorsque le personnel du Département est en poste à l'étranger, ses droits subissent encore dans deux domaines essentiels des restrictions qui ne sont pas raisonnablement proportionnées aux nécessités du service. Il s'agit tout d'abord des droits politiques¹⁾. Le fonctionnaire affecté à l'étranger était jusqu'à présent privé de ces droits, en vertu d'une conception rigoureuse qui liait étroitement le droit de vote actif et passif au lieu de domicile. Or, l'absence de droits politiques ne pouvait qu'être durement ressentie par le personnel de l'étranger qui est particulièrement familiarisé avec les problèmes de la Confédération, du fait de la mission qui lui est confiée. En outre, puisqu'on exige une très grande loyauté du fonctionnaire, il n'est que juste de lui donner les droits correspondants.

Le projet de loi fédérale sur l'exercice des droits politiques pour les Suisses de l'étranger, qui est basé sur l'article 45bis de la Constitution fédérale, prévoit d'accorder le droit de vote actif et passif aux Suisses de l'étranger qui séjournent en Suisse. Il devient donc indispensable d'établir une réglementation spéciale concernant les fonctionnaires du service extérieur, puisque ceux-ci doivent demander l'autorisation du Département s'ils désirent s'absenter de leur pays de résidence et puisqu'il est, pour des raisons évidentes, impossible d'autoriser tous les fonctionnaires à s'absenter en même temps. Si, d'autre part, ces autorisations étaient délivrées sur une base sélective, cela irait à l'encontre du principe de l'égalité des droits. L'application du principe du séjour aux fonctionnaires du service extérieur leur ôterait donc pratiquement toute possibilité d'exercer les droits politiques et les désavantagerait aussi par rapport aux Suisses de l'étranger. *Ledit projet de loi contient une clause qui y a été insérée sur recommandation du groupe de travail et qui habilite le Conseil fédéral à donner aussi au personnel de l'étranger la possibilité de participer à des élections et scrutins au niveau fédéral²⁾. Un vide important sera ainsi comblé en cas d'adoption du projet par les Chambres fédérales.*

3.7 Activité lucrative dans le service extérieur

Il y a lieu de réformer également la disposition qui, actuellement, interdit en principe aux membres de la famille d'un fonctionnaire du service extérieur d'exercer une activité lucrative³⁾. Le groupe de travail a examiné la possibilité d'assouplir cette restriction afin de répondre au besoin croissant qu'ont les épouses d'exercer une activité professionnelle. Doit prévaloir, dans ce cas également, le principe suivant lequel la liberté personnelle ne doit être restreinte que dans la mesure où les intérêts du service l'exigent. *Le groupe est ainsi parvenu à la conclusion que les*

1) En ce qui concerne le second cas, voir ci-après ch. 3.7.

2) Cf. art. 11, al. 3, du projet de loi.

3) L'art. 18, al. 3, du RF (3) est déterminant à cet égard.

circonstances actuelles ne justifient pas d'interdire absolument aux membres de la famille d'un fonctionnaire du service extérieur d'exercer une activité lucrative. Une telle activité est parfaitement licite selon le droit international en vigueur, même si elle peut avoir comme corollaire une restriction de l'immunité diplomatique ou consulaire.

Il existe sans aucun doute aujourd'hui encore des activités lucratives qui sont, de par leur nature même ou pour d'autres raisons, incompatibles avec la profession de fonctionnaire et qui devront à l'avenir rester exclues. Mais ceci n'implique pas nécessairement le maintien d'une interdiction générale. Il suffira que l'exercice d'une activité lucrative soit soumis à autorisation. Celle-ci devra être accordée si elle ne va pas à l'encontre d'importants intérêts de service.

Chaque fois que l'exercice d'une activité lucrative par un membre de la famille du fonctionnaire entraînera une renonciation aux immunités, une autorisation préalable devra être sollicitée, et ceci pour deux raisons: d'une part, ce n'est pas le fonctionnaire lui-même mais l'Etat accréditant qui bénéficie des privilèges et immunités¹⁾, d'autre part, il existe dans le service extérieur un lien étroit entre l'activité et les privilèges du fonctionnaire.

Il convient toutefois, au cas où l'on autoriserait en principe à l'avenir l'exercice d'une activité lucrative compatible avec les nécessités du service, de bien préciser que cette activité ne doit en aucun cas restreindre la transférabilité du fonctionnaire, qui doit demeurer entière en tout temps et en tout lieu. Le fonctionnaire n'a et ne peut avoir aucun droit à ce que les membres de sa famille exercent une activité lucrative. Dès lors, le fonctionnaire n'a en aucun cas et à aucun moment de droit à être transféré seulement dans les pays où une telle activité serait possible. Si des engagements contractuels ont été pris, ce sera au fonctionnaire, et à lui seul, d'en supporter toutes les conséquences, même en cas de transfert prématuré.

3.8 Retraite anticipée

Nous avons déjà montré que le Département a une structure d'âges défavorable, et pourquoi il en est ainsi. Or, les possibilités d'affectation des fonctionnaires déjà âgés sont de plus en plus limitées pour des raisons de service ou de santé; cette limitation provient aussi du nombre élevé de représentations à conditions de vie difficiles et de la pyramide des emplois. Le Département se trouve donc confronté à des problèmes de plus en plus aigus d'utilisation des forces disponibles. La mise à la retraite anticipée constitue la seule issue. Elle revêt une importance accrue du fait du plafonnement actuel de l'effectif, car, si le Département continue à employer des collaborateurs difficilement utilisables, cela empêche d'assurer et de favoriser une relève continue. Il est vrai que, depuis l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la

1) Cf. ci-dessus ch. 3.2 in fine.

procédure administrative du 20 décembre 1968, les garanties légales octroyées par l'Etat rendent beaucoup plus difficile le licenciement et la mise à la retraite anticipée d'un fonctionnaire. Ceci barre du même coup la voie à une action du genre de celle qui eut lieu au Département politique au début des années 50, suivant une procédure des plus contestables.

Les besoins du Département sont de deux ordres, en matière de mise à la "retraite anticipée":

- a) Il y a tout d'abord le problème permanent du maintien en activité de chefs de mission ou de poste qui, pour des raisons de santé ou de rationalisation des affectations, serait contraire aux intérêts du service.
- b) Il y a aussi le problème passager posé par un grand nombre de fonctionnaires du service diplomatique et consulaire qui sont entrés au Département avant 1947, appartiennent actuellement à la 1^{ère} ou à la 2^e classe de traitement – ou, s'ils sont chefs de poste consulaire, à la 3^e classe – et auxquels il n'est pas possible d'attribuer de fonctions correspondant à leur grade.

La réglementation actuellement en vigueur n'est pas satisfaisante dans la mesure où l'article 94 du règlement des fonctionnaires (3) ne donne droit qu'à une rente d'invalidé et où, selon l'article 55, alinéa 5, de la Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires ¹⁾ – qui constitue la base de l'article 94 du règlement des fonctionnaires (3) –, le fonctionnaire n'a pas droit à un dédommagement "lorsque les rapports de service ont été modifiés ou résiliés pour cause d'invalidité". Pour ce qui est des cas concernant le Département, l'application des dispositions ci-dessus ne permet pas de parvenir à une solution acceptable tenant compte à la fois des intérêts légitimes du service et de ceux du fonctionnaire.

Le groupe de travail recommande donc l'adoption d'une solution différenciée comme suit:

- a) un règlement permanent: *si les nécessités du service l'exigent, les fonctionnaires du service diplomatique et consulaire rangés en 1^{ère} classe de traitement et au-dessus, ainsi que les chefs de poste consulaire, peuvent être mis en congé, à leur demande ou sur l'initiative du Département, dès qu'ils ont atteint 62 ans révolus;*
- b) une solution transitoire unique: *le Département accepte, si les nécessités du service le permettent, de résilier avant terme les rapports de service des fonctionnaires du service diplomatique et consulaire rangés en 1^{ère} ou en 2^e classe de traitement et des chefs de poste consulaire rangés en 3^e classe, s'ils en font la demande et pourvu qu'ils aient plus de 60 ans et soient entrés au Département*

1) RO 1927 459.

politique avant le 1^{er} janvier 1947. La Confédération versera à ces fonctionnaires, jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, des prestations proportionnelles à celles que reçoivent les instructeurs du Département militaire fédéral après avoir quitté le service. Il s'agit d'une solution unique. Les demandes de résiliation anticipée des rapports de service devront être déposées d'ici au 30 juin 1976.

Le groupe de travail se prononce en faveur de ces deux solutions, parce qu'elles s'insèrent dans la législation existante et parce qu'elles permettent aux fonctionnaires auxquels elles s'appliquent de quitter le Département dans des conditions satisfaisantes et acceptables.

Il s'agit là, dans ces deux cas, de fonctionnaires dont la mise à la retraite anticipée sert les intérêts du Département. Le groupe de travail recommande en outre de donner également aux agents qui ont été affectés pendant une longue période à des lieux de service à conditions de vie difficiles la possibilité de prendre leur retraite avant le terme normal tout en bénéficiant immédiatement de leur droit à la retraite. Chaque fois qu'un fonctionnaire a accompli une période d'affectation complète – 2, 3 ou 4 ans, suivant les cas – dans un pays à conditions de vie difficiles, l'âge auquel il peut faire valoir son droit à la retraite devrait être abaissé d'un an. Cela permettrait aux fonctionnaires qui recourraient à cette possibilité d'avancer de 1 ou 2 ans, rarement 3 ans ou plus, l'âge de leur retraite. Cette solution paraît tout à fait justifiée si l'on considère que la santé d'un fonctionnaire du service extérieur s'use plus rapidement du fait des multiples exigences auxquelles il doit faire face. D'autres ministères des affaires étrangères, et aussi des firmes privées, vont bien au-delà de la solution proposée ci-dessus, car ils permettent à ceux de leurs agents qui ont séjourné pendant de longues années dans des pays à conditions de vie difficiles de prendre leur retraite à 55 ans déjà, tout en touchant l'intégralité de leur pension.

Bilan: Que l'adaptabilité l'emporte sur les visions

“Un ministère des affaires étrangères s'interroge.” Le groupe de travail du Département politique ne pouvait et ne voulait pas s'adonner à une étude académique ou scientifique. Souhaitons que “Florian” ne subisse pas le même sort que son homonyme romain et qu'il ne soit pas noyé — ou, puisque nous sommes au 20^e siècle, relégué au fond d'un tiroir. Ce que nous présentons n'est pas un manuel, mais un compte rendu des activités qui fait le tour des tâches et des problèmes auxquels notre ministère des affaires étrangères est actuellement confronté et de ceux auxquels il devra faire face dans un avenir prévisible. Le Département politique a un mandat qui lui vient de la Constitution, mais les tâches qui se présentent à lui et la manière dont il les assume dépendent dans une large mesure d'un environnement dont la Suisse est partie intégrante.

Les réponses apportées par le groupe de travail correspondent aux problèmes qui se posent et à la manière dont ils se posent: elles trouvent leurs limites dans une réalité suisse et une réalité internationale qui se prêtent davantage à une explication qu'à un bouleversement. Il y a cependant place pour des améliorations, pour des mises à jour, et aussi pour des options prises sur le futur.

Le groupe de travail s'est efforcé de rendre perceptible au lecteur la marge de manoeuvre dont le Département politique dispose, et les limites de cette dernière. Il est seul responsable des propositions qu'il a formulées, estime que ses recommandations sont réalistes et que leur concrétisation est possible, à condition que le Département y donne suite et qu'elles reçoivent l'appui des instances supérieures.

La confiance du public représente à cet égard le meilleur des stimulants. C'est au public que ce rapport s'adresse. Il devait être facile à lire et donner en même temps un tableau complet de la situation, raison pour laquelle le groupe de travail a renoncé à y inclure la somme de ses réflexions et recommandations.

Le groupe de travail a eu la chance de travailler pendant un an au complet, sans que sa composition ne se modifie. Le système des transferts a, dans l'intervalle, prélevé son tribut. Lors de l'adoption du rapport, quelques sièges restèrent vides:

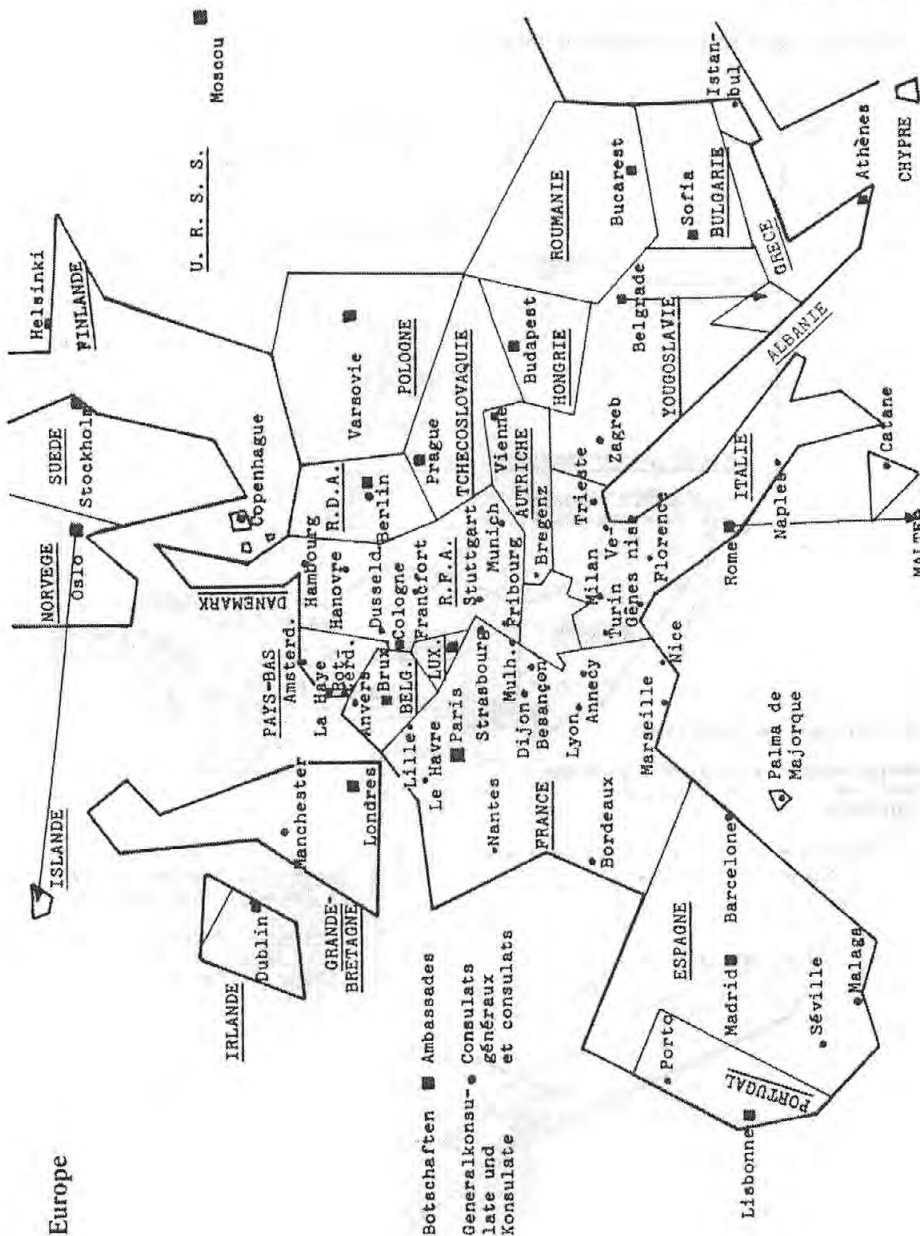
“Florian vous salue”

Annexe 1	Structure du réseau diplomatique et consulaire suisse	84
Annexe 2 a–h	Cartes du réseau diplomatique et consulaire	85
Annexe 3 a–c	Tableaux comparatifs de l'évolution des besoins en personnel et de l'effectif maximum autorisé	93
Annexe 4	La conception suisse de la représentation en 1646 d'après une relation du bourgmestre de Bâle Johann Rudolf Wettstein .	96
Annexe 5	Structure du personnel des services de carrière selon l'âge	97
Annexe 6	Les tâches des représentations suisses à l'étranger dans le domaine économique	98

Structure du réseau diplomatique et consulaire suisse

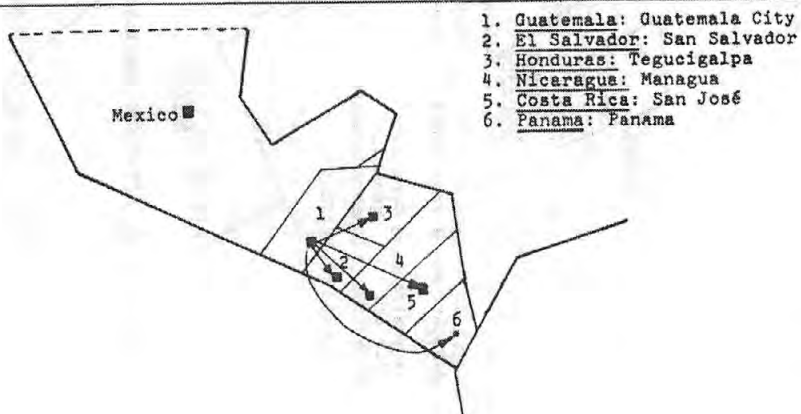
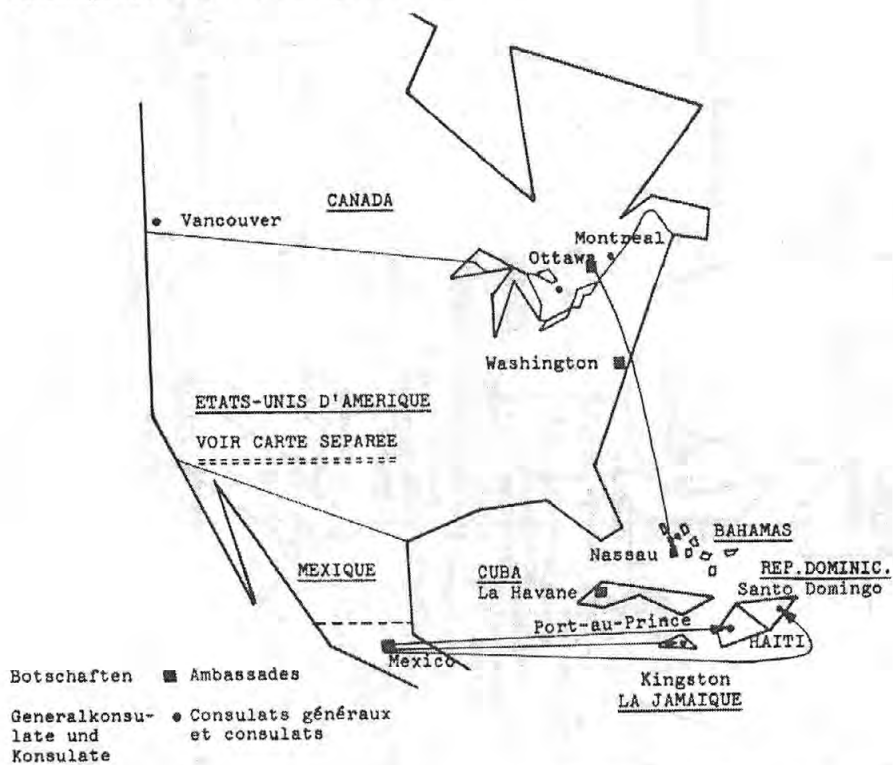
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	Fév. 1975
Ambassades:	79	80	83	84	85	87	87	87
Missions et délégations:	6	6	6	6	7	5	5	5
Consulats généraux:	36	36	37	36	38	39	39	39
dirigés par un chef de poste de carrière	28	28	29	28	30	31	31	31
dirigés par un chef de poste honoraire assisté de personnel de carrière	2	2	2	2	2	2	2	2
dirigés par un chef de poste honoraire sans personnel de carrière	6	6	6	6	6	6	6	6
Consulats:	52	51	56	59	61	61	62	62
dirigés par un chef de poste de carrière	29	29	27	28	27	27	26	26
dirigés par un chef de poste honoraire assisté de personnel de carrière	2	2	2	2	2	2	3	3
dirigés par un chef de poste honoraire sans personnel de carrière (y compris le Vice-consulat de Suisse à Osorno)	21	20	27	29	32	32	33	33
Agences consulaires:	80	80	78	79	76	79	77	68
dont agences vacantes:	9	9	10	7	9	13	10	10

Annexe 2 a



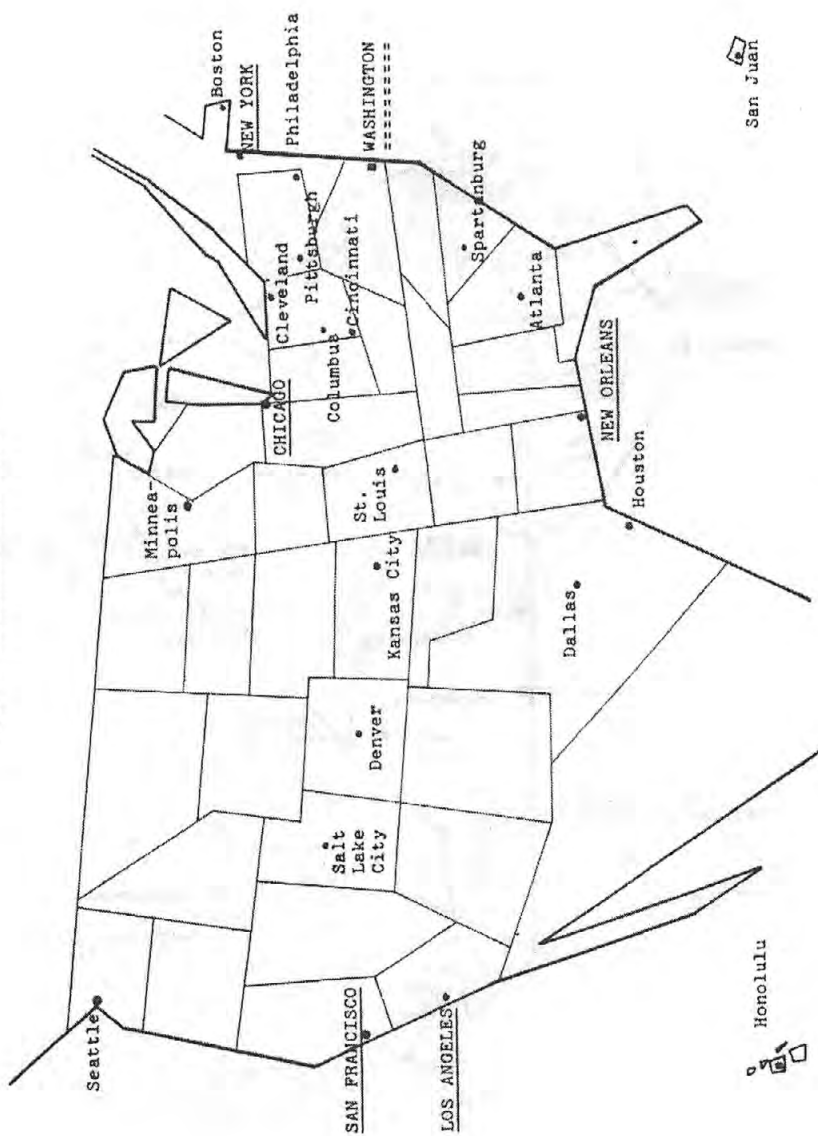
Annexe 2 b

Amérique du Nord et Amérique centrale



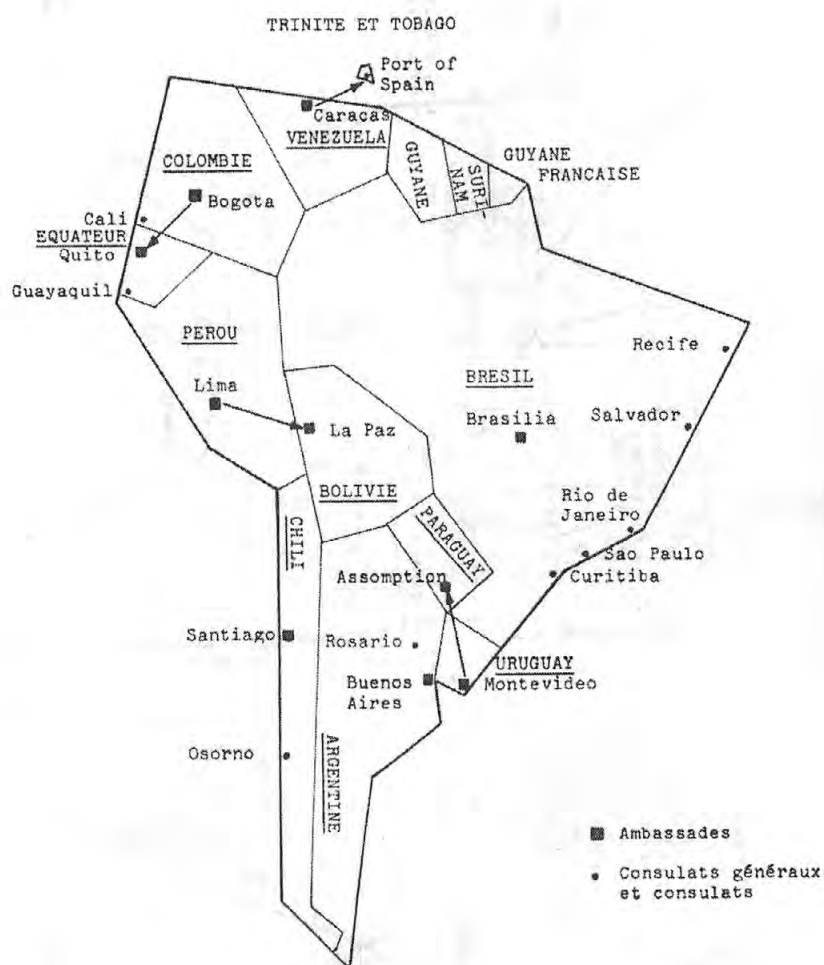
Annexe 2 c

Réseau consulaire aux USA



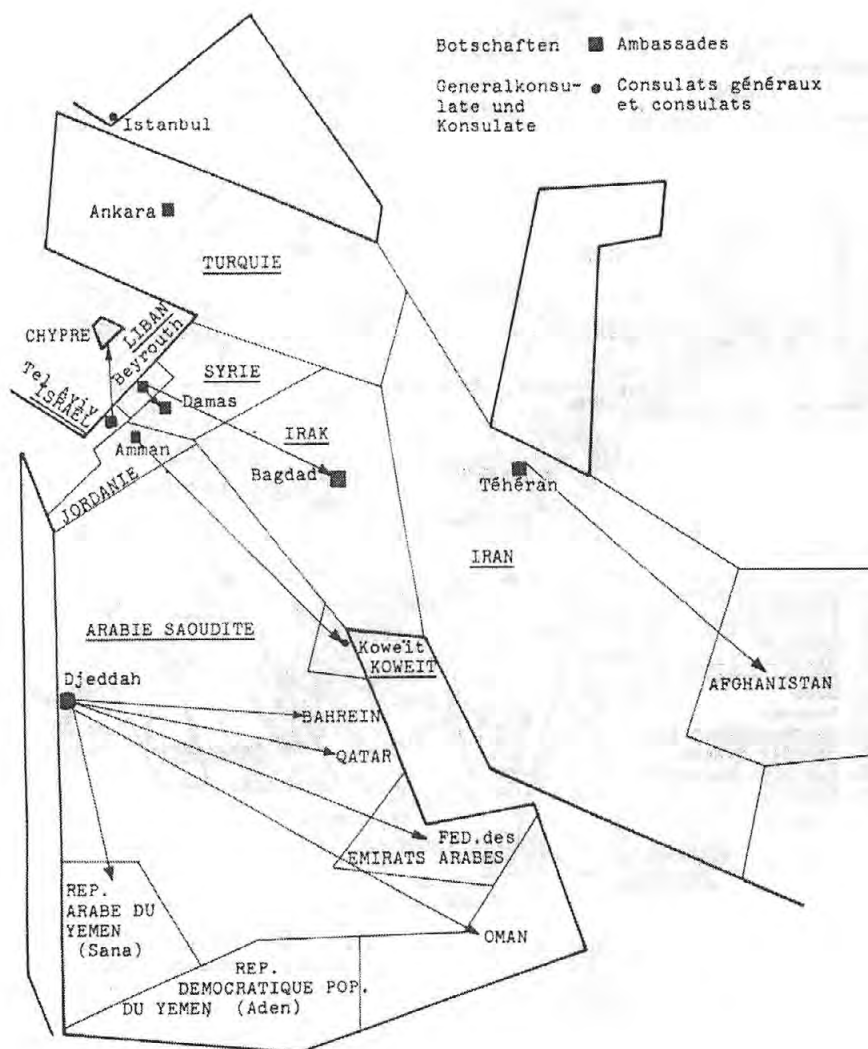
Annexe 2 d

Amérique du Sud



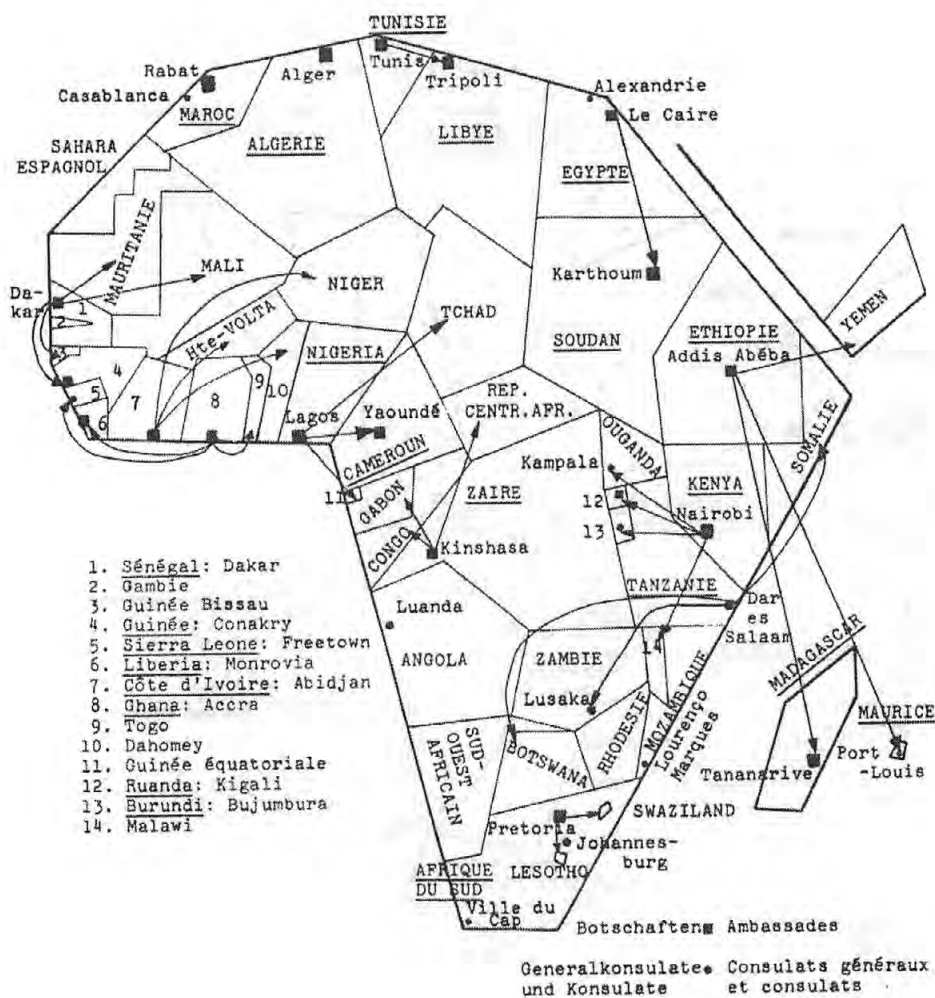
Annexe 2 e

Proche et Moyen-Orient



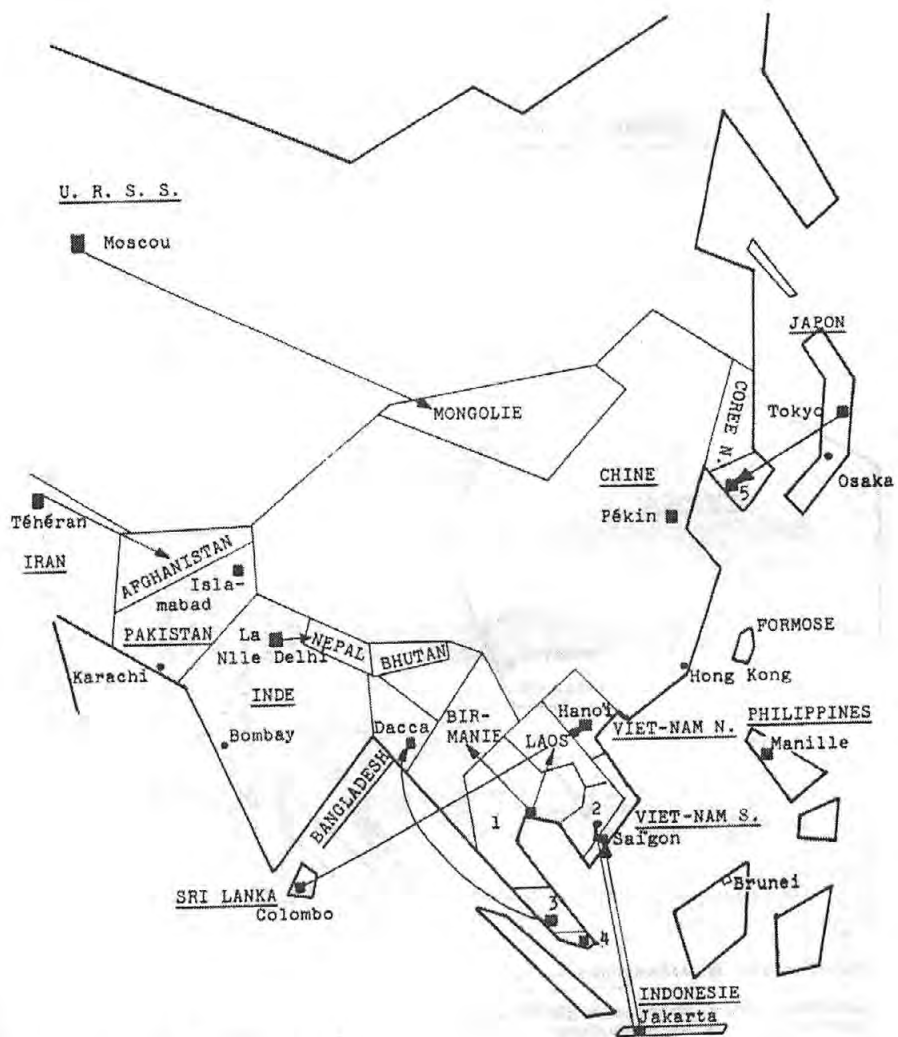
Annexe 2 f

Afrique



Annexe 2 g

Asie

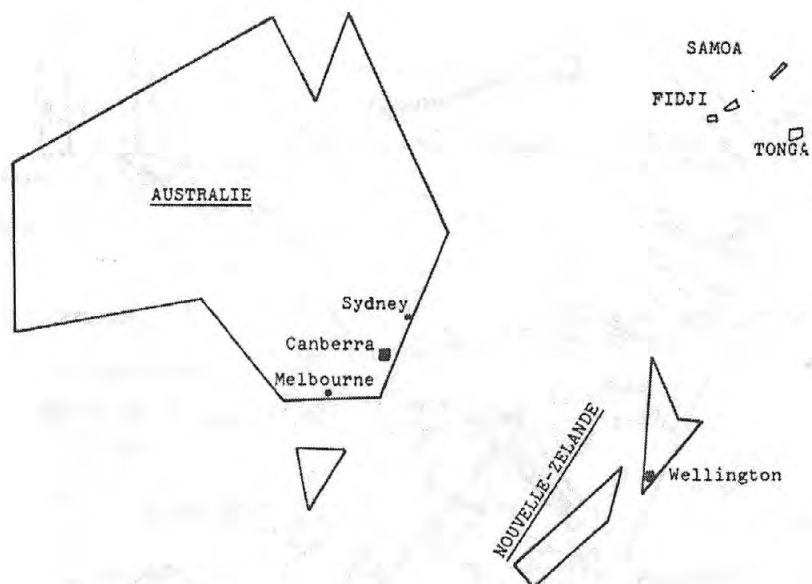


Botschaften ■ Ambassades
 Generalkonsulate und Konsulate ● Consulsats généraux et consulsats

1. Thaïlande: Bangkok
2. Rep. Khmère: Phnom-Penh
3. Malaisie: Kuala Lumpur
4. Singapour: Singapour
5. Corée S.: Séoul

Annexe 2 h

Océanie



Botschaften ■ Ambassades
Generalkonsulate und Konsulate ● Consulate généraux et consulats

Comparaison de l'évolution des besoins en personnel avec l'effectif maximum autorisé
(Carrière diplomatique – formation universitaire)

Année	Départs		Nombre maximum permis de stagiaires diplomatiques	Besoins du DPF en agents diplomatiques formés (augmentation de 3 nouvelles places par an) Pool 6 % *	Effectif présumé au 1er octobre			Différence entre les besoins en personnel (pool y compris) et l'effectif présumé d'agents formés au 1er octobre
	Retraites	Autres départs Total			Agents formés	Stagiaires en formation **	Effectif maximum autorisé (Plafond)	
1975			10	275	257	+ 28	= 285	- 18 (275-257)
1976	4 + 2 =	6	8	278	269	+ 18	= 287	- 9
1977	8 + 2 =	10	10	281	269	+ 18	= 287	- 12
1978	6 + 2 =	8	10	284	269	+ 20	= 289	- 15
1979	16 + 2 =	18	20	287	261	+ 30	= 291	- 26
1980	9 + 2 =	11	13	290	260	+ 33	= 293	- 30
1981	7 + 2 =	9	11	293	271	+ 24	= 295	- 22
1982	17 + 2 =	19	21	296	265	+ 32	= 297	- 31
1983	13 + 2 =	15	17	299	261	+ 38	= 299	- 38
1984	12 + 2 =	14	16	302	268	+ 33	= 301	- 34
1985	13 + 2 =	15	17	305	270	+ 33	= 303	- 35
			153 : 11 =	13,9				

* Pool: cf. chiffre 2.2.31 p. 41 et ss

** Le stage de formation dure deux ans

Comparaison de l'évolution des besoins en personnel avec l'effectif maximum autorisé
(Carrière consulaire et de chancellerie – formation administrative)

Année	Départs		Nombre maximum permis de stagiaires de chancellerie	Besoins du DPF en agents formés dans le secteur consulaire et de chancellerie (augmentation de 4 nouvelles places par an) Pool 6 % *	Effectif présumé au 1er octobre			Différence entre les besoins en personnel (pool y compris) et l'effectif présumé d'agents formés au 1er octobre				
	Retraites	Autres départs			Total	Agents formés	Stagiaires en formation **		Effectif maximum autorisé (Plafond)			
1975			10	532	509	+	41	=	550	} augmentation 0,5 %	- 23 (532-509)	
1976	4 + 5 =	9	11	536	531	+	21	=	552		- 5	
1977	7 + 5 =	12	12	540	529	+	23	=	552		- 11	
1978	7 + 5 =	12	14	544	528	+	26	=	554		- 16	
1979	14 + 5 =	19	21	548	521	+	35	=	556		- 27	
1980	7 + 5 =	12	14	552	523	+	35	=	558		- 29	
1981	8 + 5 +	13	15	556	531	+	29	=	560		- 25	
1982	26 + 5 =	31	33	560	514	+	48	=	562		- 46	
1983	18 + 5 =	23	25	564	506	+	58	=	564		- 58	
1984	21 + 5 =	26	28	568	513	+	53	=	566		- 55	
1985	25 + 5 =	30	32	572	508	+	60	=	568		- 64	
			<u>215</u> : 11 =	19,5								

* Pool: cf. chiffre 2.2.31 p. 41 et ss

** Le stage de formation dure deux ans

Total des différences

Annexe 3 c

	Service diplomatique	Service consulaire et de chancellerie	Total
1975	- 18	- 23	- 41
1976	- 9	- 5	- 14
1977	- 12	- 11	- 23
1978	- 15	- 16	- 31
1979	- 26	- 27	- 53
1980	- 30	- 29	- 59
1981	- 22	- 25	- 47
1982	- 31	- 46	- 77
1983	- 38	- 58	- 96
1984	- 34	- 55	- 89
1985	- 35	- 64	- 99

Annexe 4

La conception suisse de la représentation en 1646 d'après une relation du bourgmestre de Bâle Johann Rudolf Wettstein

Les instructions en matière de représentation données en 1646 au bourgmestre de Bâle par la Diète étaient conçues en termes très simples et visaient à éviter, autant que possible, toute dépense à ce titre. Dans ses chroniques, Wettstein rapporte en effet l'audience qu'il accorda au ministre de Suède en ces termes:

“Gestern hat Herr Salvius, der schwedische Gesandte, mich besucht. Er ist in zwo, mit roth Carmosin ausgefüterten und ganz vergoldeten Gauschen mit etlich zwanzig Aufwärtern und Livrée-Bedienten erschienen, welchen ich mit meinem ansehnlichen Komitat empfangen und ins Wollwebers Stüblein, das vor etlichen Wochen noch ein Ställchen gewesen, begleitet habe. Daselbst hab' ich ihn ermahnt, niederzuzsitzen auf einen Sessel so nebenzu nur eine Lehne (wäre ich nicht übereilt worden, so hätte ich zur Erhaltung der schweizerischen Reputation dieselbe weggebrochen) und ein blau, alt, schmutzig Wollweber-Kissen, dadurch die Flocken und Federn heraus geschaut, aufgehabt, welchen Apparat er ziemlich ins Gesicht gefasst, vor er sich bequemen wollen, darüber ich auch meine Stell auf einem Sesslein mit drei Beinen, eingenommen. Dieser Gesandte ist dick und schwer bei Leib, und ist sehr übel auf seinem Sitz gesessen, wie er denn denselben etliche Mal gerutscht, aber weil der Boden mit eichenen Brettern belegt und uneben und gebuckelt war, so hat es sich nirgends schicken wollen, und sind nie mehr als zwei Füss vom Sessel auf den Boden zu bringen gewesen, so dass er halb sitzen, halb schweben oder gigampfen müssen.”

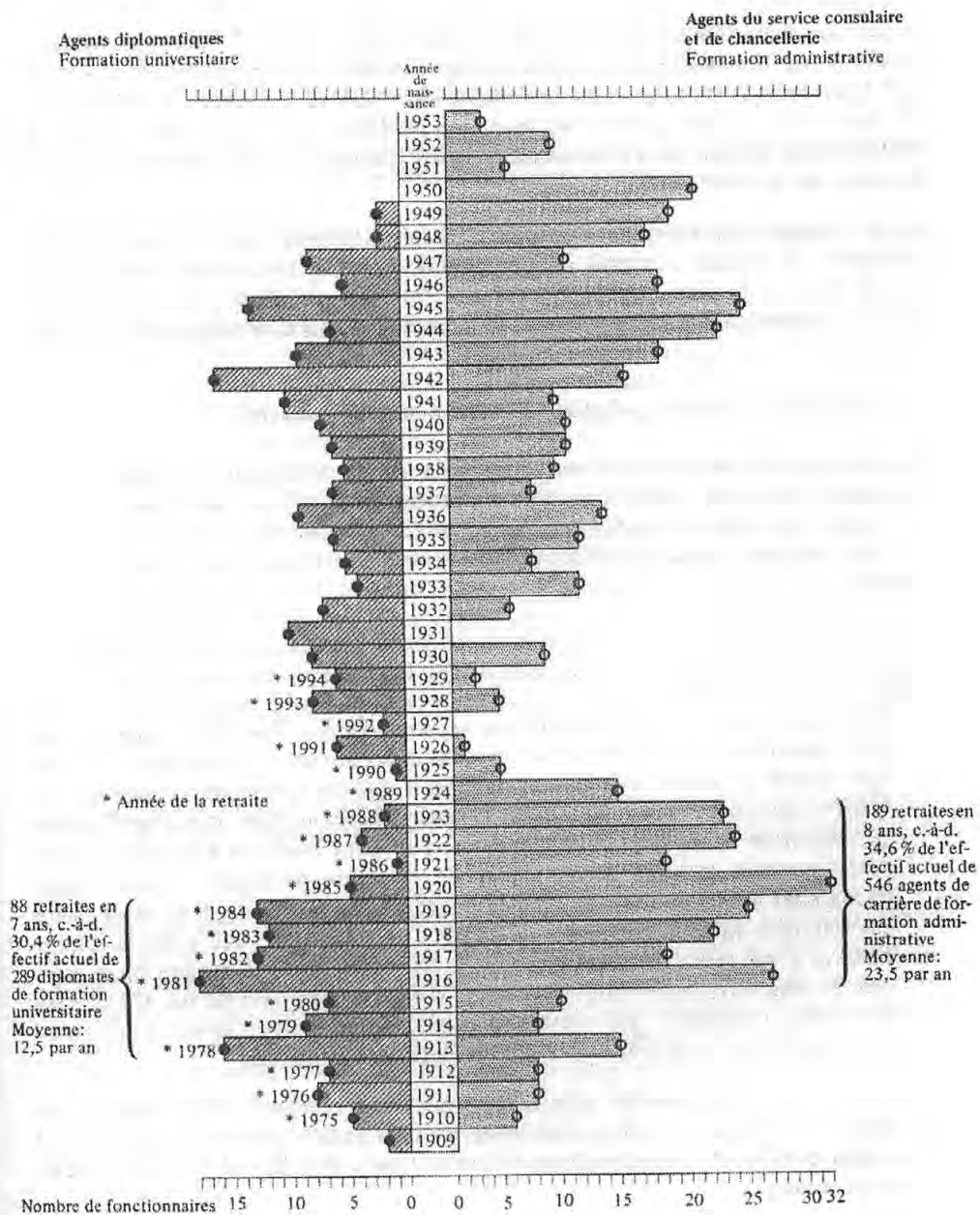
S'adressant à un ami, à qui il ne cache pas sa désapprobation à l'endroit de la parcimonie avec laquelle on l'oblige à recevoir les représentants des puissances étrangères, le bourgmestre de Bâle ajoute:

“Ich bezeuge zum Höchsten, dass die Eidgenossenschaft meines Erachtens der thorechtesten und gröbsten Stücken eines getan, wo sie lange Zeit begangen. Denn wenn man nur den viertel Teil des Prachts, so die Holländer zeigen, angewendet und auch Leute, die sich in der Welt zu richten wissen, abgeordnet hätte, so wäre es sehr hoch und wohl aufgenommen und ein sehr grosser Effekt dadurch zuweg gebracht worden. Gott erbarm sich unseres elenden Schweisses! ”

(Tiré de: “Europäische Friedensschlüsse seit 1646 und die Schweiz” du Prof. Dr. A. Lätt, édition Mensch und Arbeit, Zurich 1947.)

Structure du personnel des services de carrière selon l'âge
(au 31.1.1975)

Annexe 5



Annexe 6

Les tâches des représentations suisses à l'étranger dans le domaine économique

En matière économique, l'activité des représentations suisses à l'étranger continue d'obéir à nos directives sur la "protection des intérêts économiques suisses à l'étranger" (instruction 951), qui sont périodiquement remises à jour (la dernière fois le 1^{er} juin 1973). Il est prévu d'en faire une réédition dès que le financement de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC), à partir du 1^{er} janvier 1976, aura été arrêté par le Parlement.

Les principales tâches résumées ci-après ont trait à l'établissement de rapports économiques, au travail accompli au bénéfice de l'OSEC, ainsi qu'à l'appui et aux conseils fournis de plus en plus souvent aux entreprises s'adonnant à l'exportation ou à la prestation de services, victimes de la récession et à la recherche de nouveaux débouchés.

1 Rapports économiques destinés à l'administration centrale

- 11 Les rapports sur la vie économique du pays hôte adressés à la centrale constituent d'une part l'un des principaux éléments dont s'inspire la *politique économique extérieure de la Suisse*, d'autre part une *source de renseignements et de documentation pour l'activité de l'industrie d'exportation sur le marché considéré*

Etant donné la forte imbrication de la Suisse dans l'économie mondiale, on peut partir de l'hypothèse que la politique économique des pays étrangers a, en général, des incidences plus ou moins directes pour notre pays et qu'elle mérite donc d'être suivie attentivement par les ambassades. Toutefois, pour les rapports généraux, une sélection est nécessaire: les ambassades devraient plus souvent opérer un *choix préalable* et ne retenir que les événements *présentant un intérêt particulier pour la Suisse et susceptibles d'avoir des conséquences directes pour notre pays*. C'est ainsi que l'on peut renoncer à dresser des rapports sur des mesures économiques de caractère purement interne, même lorsqu'elles sont importantes pour la politique du pays hôte. Il en va de même des relations entre le pays hôte et les pays tiers (par exemple entre les Philippines et l'Indonésie ou entre l'Inde et le Pakistan), dans la mesure où la capacité de concurrence de l'industrie suisse d'exportation n'en est pas affectée sur le marché en question (par exemple accords préférentiels en faveur de tel ou tel pays, garanties d'approvisionnement en matières premières).

Enfin, on s'abstiendra de faire rapport sur des mesures de détail, qui sont de nature technique et concernent avant tout les importateurs du pays hôte, à moins que de telles informations présentent un intérêt direct pour les exportateurs suisses.

- 12 La transmission des rapports incombe en principe aux ambassades, la centrale ne faisant appel à la collaboration directe des postes consulaires qu'en cas d'absolue nécessité. Sont réservés les cas où les représentations consulaires disposent d'informations importantes en raison de leur situation particulière (par exemple New York, centre économique) ou sont installées dans des pays où nous n'avons pas d'ambassade. L'ambassade compétente doit cependant être chaque fois informée au moyen d'une copie.
- 13 Dans les pays où existent des chambres de commerce suisses, il y a lieu de faire appel à leur concours afin de décharger les ambassades.
- 14 Pour le reste, une distinction doit être faite entre pays industrialisés, pays à commerce d'Etat et pays en voie de développement.
- 141 En ce qui concerne les *pays industrialisés*, nous disposons plutôt de trop que de trop peu d'informations, les faits importants étant relatés aussi bien dans la rubrique économique de la presse quotidienne suisse que dans les publications spécialisées. S'agissant de ces pays, il est préférable de faciliter le jugement de la centrale en attirant son attention sur l'essentiel au moyen de commentaires brefs et significatifs. En outre, il est important de fournir les documents authentiques (textes de loi, décrets, déclarations gouvernementales). L'envoi de ces documents pourrait être facilité par l'emploi d'une formule imprimée (semblable à celle de notre mission à Bruxelles), sur laquelle il suffirait de cocher le nom des destinataires (Division du commerce, Service économique et financier du DPF, Bureau de l'intégration, OSEC, etc.).

A part ces envois de documentation, assortis de commentaires concis, un rapport économique général par an et par pays devrait suffire dans la plupart des cas.

- 142 Aujourd'hui moins que jamais, l'information de base concernant le *commerce avec les pays de l'Est* ne saurait – sous réserve des remarques qui suivent – être réduite.

D'entente avec nous, l'OSEC a entrepris de conclure des accords de coopération avec les chambres d'industrie et de commerce des pays de l'Est (jusqu'ici, de tels arrangements ont été passés avec la Hongrie, l'URSS, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie). Notre service des pays à commerce d'Etat examinera encore dans quelle mesure il serait possible de coordonner certains aspects de l'information avec l'OSEC. En tout état de cause, ces arrangements pourraient libérer nos ambassades de certaines charges en matière de réception, d'assistance et d'introduction des hommes d'affaires suisses. Avant d'envisager des mesures de réduction, il faudra toutefois attendre que ces arrangements aient fait leurs preuves dans la pratique.

143 L'information générale sur les événements économiques, le lancement de nouvelles branches de production, les investissements étrangers etc., dans les *pays en voie de développement* est naturellement beaucoup moins abondante que dans les Etats industrialisés. C'est là que le concours de nos représentations diplomatiques nous est le plus indispensable. Cela est particulièrement vrai pour les informations spécifiques concernant, par exemple, les programmes de développement, l'appréciation de la solvabilité ou de l'endettement extérieur du pays considéré, éléments qui jouent un rôle des plus importants pour l'octroi des garanties contre les risques à l'exportation et de l'investissement (chiffres 27 à 31 des directives).

2 Rapports économiques adressés par la centrale aux représentations à l'étranger

Nous nous sommes toujours efforcés de fournir à nos représentants à l'étranger des informations régulières et aussi complètes que possible sur notre politique commerciale et les problèmes les plus actuels du moment (GATT, CNUCED, négociations avec la CEE, crise du pétrole, etc.). Nous continuerons à le faire.

En plus de cette information générale, les ambassades devraient également être tenues au courant de l'évolution de la politique économique et financière intérieure de la Suisse, ainsi que des mesures en vigueur dans le secteur monétaire. C'est seulement à cette condition qu'elles pourront déterminer, en connaissance de cause, les informations étrangères qui, à un égard ou à un autre, présentent pour nous un intérêt particulier, et expliquer la situation de la Suisse à leurs interlocuteurs. Nous proposons donc que la centrale accorde une plus grande attention à cette information et que le bulletin bihebdomadaire du Département fédéral de l'économie publique et du Département fédéral des finances et des douanes, intitulé "Miroir de la presse", soit envoyé à nos représentations à l'étranger.

3 Coopération avec l'OSEC

31 L'OSEC, organe semi-étatique de promotion des exportations, demeure – et demain, peut-être, suivant l'évolution de la situation économique, plus encore qu'aujourd'hui – tributaire de la collaboration des services diplomatiques. Mais il peut aussi décharger les ambassades de certaines tâches (par exemple dans le domaine des renseignements commerciaux, études de marchés, etc.).

A partir du 1^{er} janvier 1976, le financement de l'OSEC sera assuré sur de nouvelles bases. Un message daté du 26 février 1975 a été publié à ce sujet dans la FF 1975 I 1034–1056. Il propose le versement d'un montant annuel de 3,9 millions de francs, quand bien même le maintien à leur niveau actuel des tâches

assumées par l'OSEC en matière de promotion des exportations et de propagande économique à l'étranger exigerait une contribution fédérale de 5,2 millions de francs.

Cette situation – qui résulte de la tension actuelle des finances de la Confédération – contraindra l'OSEC à faire un usage encore plus sélectif que jusqu'ici des moyens financiers modestes dont il dispose.

Le message précité donne un tableau complet de l'activité de l'OSEC, ainsi que des mesures de rationalisation et d'économie envisagées.

- 32 Certaines mesures de rationalisation ont aussi été prises pour certains postes étrangers en ce qui concerne les rapports sur les foires commerciales. C'est ainsi que la Chambre de commerce suisse à Milan établit des rapports sur les manifestations organisées dans son rayon d'activité. Ces rapports sont mis à la disposition du Consulat général de Suisse qui les transmet à l'OSEC.

La Chambre de commerce germano-suisse se charge de propager dans notre pays les informations concernant la plupart des foires commerciales organisées en République fédérale d'Allemagne. Elle transmet directement à l'OSEC les prospectus et rapports de clôture. Nos représentations en RFA n'ont donc pas à faire de rapports sur les foires où la Chambre de commerce germano-suisse sert d'intermédiaire (sauf lorsque des intérêts spécifiquement suisses sont en jeu).

- 33 Le matériel documentaire destiné à l'OSEC (publications techniques, catalogues, statistiques, etc.) peut également être expédié sans commentaires par la voie postale ordinaire. L'OSEC se charge de son exploitation systématique en vue de la communication de renseignements particuliers ou pour l'établissement de rapports sur les différents pays et branches.

4 Interventions en faveur d'entreprises privées suisses

- 41 Les interventions en faveur d'entreprises privées suisses sont traitées, quant au fond, aux chiffres 37 à 50 des directives.
- 42 L'actuelle *récession*, qui frappe notamment l'économie suisse, incite de plus en plus les entreprises de notre pays à partir à la recherche de marchés potentiels d'une certaine capacité financière.

Devant la nécessité aujourd'hui particulièrement aiguë de chercher à conserver les débouchés existants et à en ouvrir de nouveaux, une division du travail s'impose. Les ambassades et consulats seront plus souvent appelés à faciliter les prises de contacts.

En revanche, nos représentations à l'étranger ne peuvent qu'exceptionnellement entreprendre des analyses de marché étant donné les effectifs de personnel restreints dont elles disposent. C'est à l'Office suisse d'expansion commerciale qu'il appartiendra de prendre le relais, notamment en envoyant sur place des délégations de l'économie privée, dont la prise en charge dans le pays hôte incombera toutefois aux ambassades. Dans certains cas importants (Union soviétique, Chine, pays de l'OPEP), l'envoi de délégations du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie sera également nécessaire pour éviter de prendre du retard sur les autres pays industrialisés, qui pratiquent une "diplomatie de visites" très active.

Nous sommes conscients du fait que la récession impose un surcroît de travail aux ambassades et au personnel en poste à l'étranger, mais que les entreprises suisses doivent pouvoir compter, surtout en période de ralentissement conjoncturel, sur le soutien de nos représentations diplomatiques.