

Bericht

der politischen Abtheilung des Departements des Auswärtigen betreffend die Reorganisation des Bundesraths.

Der im Bundesraths-Beschlusse vom 1. Juli lf. J. enthaltenen Einladung nachkommend, beehrt sich hiermit die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen ihren Bericht zu unterbreiten:

- 1°) Ueber ihre Wahrnehmungen bezüglich der Folgen der Reorganisation des Bundesraths durch Beschluss vom 8. Juli 1887;
- 2°) Ueber die bei der stets steigenden Geschäftsvermehrung nöthig scheinenden Reformen in der Bundesverwaltung.

Der Bericht wird durch einen summarischen Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der politischen Abtheilung eingeleitet.

I.

Geschichtlicher Ueberblick.

1) Die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen, wie sie jetzt besteht, hat sich aus dem eidgenössischen politischen Departement entwickelt. Ein solches wurde schon durch das „Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes“, vom 16. Mai 1849 (A. L. I. 49) vorgesehen, von jeher aber etwas Stiefmütterlich behandelt. So wurde es in den Jahren 1850 und 1853 nur provisorisch und jedesmal nur auf einige Monate mit einem Sekretär versehen. In der Zwischenzeit und später musste für die Kanzleiarbeiten des Departements ein Beamter der Bundeskanzlei aushelfen.

Erst im Jahre 1867 wurde prinzipiell eine ständige



2) Sekretärstelle wieder errichtet und Ende 1868 mit einem Titular besetzt.

2) Der Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes vom 21. August 1878 (A. L. n. F. III. 480), berührte das politische Departement und dessen Geschäftskreis nur insofern, als zu letzterem sub n^o 8 noch hinzutrat: "Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz". Diese Hinzufügung machte die Anstellung eines "Registrator und Kanzlist" nothwendig, welche zunächst nur provisorisch erfolgte, dann aber durch Bundesgesetz vom 13. April 1883 (A. L. n. F. III. 181) systematisirt wurde. Dieses Gesetz bestätigte zugleich den Posten eines Sekretärs des Departements, dessen Gehalt bei diesem Anlasse auf ein Maximum von fr. 6000 erhöht wurde.

3) Einschneidender wirkte auf das Schicksal des Departements der Beschluss des Bundesrathes betreffend die Organisation seiner Departemente vom 8. Juli 1887 (A. L. n. F. X. 104), welcher das politische Departement als solches aufhob und den Geschäftskreis desselben im Wesentlichen der (ersten) politischen Abtheilung des neuerrichteten Departements des Auswärtigen zuwies. Hierbei ging jedoch die "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern", welche seit 1849 zu den Fraktionen des politischen Departements gehört hatte, auf das Justiz- und Polizeidepartement über (vgl. genannten Bundesrathsbeschluss, Art. 3 & 5). Doch nahmen die Arbeiten der politischen Abtheilung des Departements des Auswärtigen im Vergleiche zu denjenigen, welche früher dem politischen Departement zustanden, in Folge der neuen Vertheilung der Geschäfte unter die einzelnen Departemente in solcher Weise zu, dass in reichem, ja für einen ordnungsmässigen Geschäftsgang viel zu reichem Masse zu Aushülfs-Arbeitskräften

gegriffen werden musste. Eine Organisation des politischen Sekretariats nach dem Muster anderer ähnlicher Zweige der Bundesadministration ist nachgerade zu einem dringenden, unabweislichen Bedürfnisse geworden.

Wir werden später Gelegenheit haben, uns hierüber auszusprechen; einstweilen sei hier noch bemerkt, dass Audienzen aller Art das politische Sekretariat in erheblich höherem Masse in Anspruch nehmen, als dies bei den übrigen Departementen der Fall ist. Durchschnittlich sind mindestens 2 bis 3 Stunden täglich darauf zu verwenden.

II.

Wahrnehmungen bezüglich der Folgen der Reorganisation des Bundesrathes durch Beschluss vom 8. Juli 1887.

1. Mannigfaltig waren die Gründe, welche zur provisorischen Reorganisation des Bundesrathes im Jahre 1887 geführt haben. Sie sind in der betreffenden Botschaft an die Bundesversammlung vom 5. April 1887 (Bot. Bl. 1887. II. 136) niedergelegt.

Es sollte die bisher übungsgemäss jedes Jahr notwendige Aenderung in mindestens 2 Departementen - im politischen Departement, welches der abtretende Bundes-Präsident verliess & im Departement, welchem der neuernannte Bundes-Präsident bisher vorstand - vermieden werden. Es sollte die schwer vermittelte Continuität in der Leitung der auswärtigen Beziehungen der Schweiz herbeigeführt und dem politischen Departement eine für die ganze Bundesverwaltung erspriessliche Fortentwicklung ermöglicht werden. Es sollte das zum Bundes-Präsident ernannte Mitglied des Bundesrathes nicht mehr vor die alternative gestellt sein, entweder auf die Präsidentschaft

4
 zu verzichten, oder ein ihm unter Umständen durchaus nicht zusagendes Departement zu übernehmen. Umgekehrt sollte ein Mitglied des Bundesraths nicht mehr - wie es vorgekommen war - in die Lage versetzt werden, auf die Präsidentschaft verzichten zu müssen, um nicht gezwungen zu sein, sein bisheriges Departement mitten in Arbeiten, welche seine weitere persönliche Leitung unbedingt erheischen, zu verlassen.

Diese Ziele sind durch die versuchsweise eingeführte Neuerung unseres Erachtens voll und ganz erreicht worden; namentlich können wir bezeugen, dass die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen sich wesentlich entwickelt hat und seit langen Jahren hängige und durch den jährlichen Wechsel des Departementchefs immer wieder verschobene Geschäfte sachgemäss erledigen konnte. Zudem haben die in diesem und dem verflossenen Jahre stattgehaltenen Handelsvertragsverhandlungen bewiesen, wie förderlich es für die Interessen der Eidgenossenschaft ist, wenn Politik und auswärtiger Handel bei ihren vielen Berührungspunkten und bei den für die Schweiz so besonders wichtigen handelspolitischen Fragen unter einer Oberleitung stehen. Wie die künftige Organisation auch ausfallen möge, es sollte, wenn möglich, dafür gesorgt werden, dass Politik und Handel nicht getrennt werden.

2. Auf alle Fälle ist es jedoch, wie schon erwähnt, unerlässlich, dem politischen Sekretariate eine feste Gestalt auf gesetzlicher Grundlage zu geben, damit es endlich aus dem unerquicklichen Provisorium, in welchem es sich seit Jahren befindet, herauskommt. Wie die definitive Bundesrathsorganisation auch ausfallen möge, eine Verwaltungsabtheilung zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten wird es immer geben müssen und es liegt im Interesse der

Sache, dass dieselbe zweckentsprechend organisiert sei.

Diese Reform ist überdies unbedingt nöthig, um eine gewisse Continuität in der Behandlung der auswärtigen Fragen zu garantiren und diessbezügliche Traditionen entstehen und sich fortpflanzen zu lassen: ein Gesichtspunkt, welcher mit Rücksicht auf den Wechsel in der Oberleitung insbesondere massgebend zu sein hätte, wenn zur früheren oder zu einer der früheren ähnlichen Bundesraths-Organisation zurückgekehrt werden sollte.

3. Namentlich aber und darauf glauben wir grosses Gewicht legen zu müssen, sollte anlässlich der geplanten Reorganisation des Bundesraths das politische Sekretariat zu einer Centralstelle ausgebildet werden, welche die Gesamtheit unserer Beziehungen zum Auslande ueberblicken würde und bei welcher Auskunft über dieselben zu haben wäre.

Der gegenwärtige Zustand ist nämlich durchaus unbefriedigend. Es kommt täglich oft mehrmals vor, dass fremde Gesandte oder sonstige Interessirte auf dem politischen Sekretariat über eine die auswärtigen Beziehungen betreffende Angelegenheit um Auskunft vorsprechen, von welcher das Sekretariat nicht die mindeste Kenntniss hat. Wenn alles gut geht und es in der Sache zu einem bundesrätlichen Beschlusse kommt, erhält es nachträglich durch einen Protokoll-Auszug von der Sache Mittheilung; aber dann ist es gewöhnlich zu spät, denn solche Anfragen pflegen sich nicht erst einzustellen, wenn ein Beschluss bereits gefasst und den Interessenten mitgetheilt ist.

Dem Auslande gegenüber liegt in diesem nicht genug zu rügenden Uebelstande eine direkte Aufforderung, einzelne Departementsvorsteher zu verschiedenen Meinungs-äusserungen zu veranlassen und dann die Ansicht

des einen dem andern gegenüber zu verwerthen - wie kann überdies unter solchen Verhältnissen eine einheitliche, zielbewusste Leitung unserer Gesandtschaften und Consulate stattfinden; wie an zuständiger Stelle eine Meinung über unser diplomatisches und Consular-Personal sich bilden?...
 Machen endlich solche Zustände die Bestimmung, nicht illusorisch, welche schon das Bundesgesetz vom 16. Mai 1849 enthielt und die jetzt noch auf dem Papier zu Kraft besteht, dass dem politischen Departement "der Verkehr mit auswärtigen Staaten und deren Stellvertretern" und "der Verkehr mit den Gesandtschaften und Consulaten der Schweiz im Ausland" obliege?

Eine Abhülfe ist hier dringend notwendig, nicht nur mit Rücksicht auf die Interessen, sondern auch auf die Würde der Eidgenossenschaft.

Und eine solche Abhülfe ist glücklicherweise nicht schwer zu schaffen. Das beste Mittel hierzu wäre zweifellos die Ausbildung des gegenwärtigen Departements des Auswärtigen zu einem die Beziehungen aller Departemente zum Auslande (fremde Regierungen und deren Vertreter, schweizerische Gesandtschaften und Consulate) wirklich im Sinne der bestehenden Vorschriften vermittelnden Organ. Dass dies ohne Uebergriff auf die Competenzen der übrigen Departemente, beziehungsweise auf das durch die Bundesverfassung für Beschlüsse und Entscheidungen der Bundesbehörde gesetzte, auch in unsern Augen höchst werthvolle Collegialsystem geschehen könnte, liegt auf der Hand. Das Finanz- und Zoll- und das Militärdepartement bedienen sich jetzt schon in ihrem Verkehre mit den schweizerischen und fremden Gesandtschaften und Consulaten in häufigen Fällen der Vermittlung der politischen Abtheilung. Wir haben hier eine Regelung, wie sie in allen

anderen Staaten besteht, im Auge. Niemals würde z. B. in Frankreich, Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Italien, England, Belgien, Holland u. s. w. es zugelassen werden, dass unser dortigen Gesandtschaften oder Konsulate officiell mit irgend einem andern Ministerium, selbst in der unbedeutendsten Angelegenheit, verkehren, als mit dem Ministerium des Aeussern. Auch wird überall der Verkehr zwischen den eigenen Gesandtschaften oder Konsulaten und der Centralverwaltung durch das Ministerium des Aeussern vermittelt. Diese Grundsätze werden allgemein als feststehend und unantastbar betrachtet.

Aber selbst wenn man, in der Besorgniss den bisherigen Geschäftsgang, welcher sich von jeher durch seine Einfachheit und Raschheit vortheilhaft auszeichnete, zu compliciren, von der Ausbildung eines besondern Departements als ausschliesslich im eigenen und im Namen der übrigen Departements die auswärtigen Angelegenheiten betorgenden Organ absehen müsste, so wäre doch in einfachster Weise dem gegenwärtigen Zustande gegenüber eine ganz hervorragende Verbesserung dadurch zu erzielen, dass einerseits der Bundesrath und die Departements alle ihre an die schweizerischen oder fremden Gesandtschaften und Consulate gerichteten Mittheilungen durch das Departement des Auswärtigen, resp. das politische Sekretariat, absenden liessen und dass andererseits die schweizerischen und fremden Gesandtschaften und Konsulate angewiesen würden, ihre Mittheilungen ausschliesslich durch das Departement des Auswärtigen, resp. das politische Sekretariat, an den Bundesrath gelangen zu lassen.

Sollte auch dieses Auskunftsmittel nicht beliebt, so könnte man sich einigermaßen damit behelfen, dass die Öffnung und Erweisung der gesammten an den Präsidenten oder den Bundesrath gerichteten Correspondenz dem politischen

8)

Sekretariat anvertraut würde. Selbstverständlich würde es sich dann nicht mehr blos um eine mehr oder weniger mechanische Zuweisung an die einzelnen Departemente handeln, sondern das politische Sekretariat hätte sorgfältig Einsicht zu nehmen von allen die auswärtigen Beziehungen berührenden Eingängen, sich jeweilen über die betreffende Angelegenheit eine Meinung zu bilden und im Rahmen seiner Kompetenzen sich um die sachgemässe Erledigung der Angelegenheit zu interessieren. Hiemit wäre der weitere Vortheil verbunden, dass es bei einer solchen Einrichtung unseres Erachtens möglich wäre, den Präsidenten von der zeitraubenden und doch meist nur formellen Visirung der Ueberweisungen zu entlasten. Indessen wäre auch nach dieser Richtung eine Reorganisation des politischen Sekretariats auf neuer Grundlage die unerlässliche Voraussetzung einer guten Funktionirung der vorgeschlagenen Massnahme.

Diese Neuerungen könnten unseres Erachtens unschwer eingeführt werden; doch halten wir es vor erfolgter prinzipieller Entscheidung des Bundesraths nicht für nöthig, näher in Details einzutreten.

4. Zusammenfassend glauben wir uns dahin aussprechen zu müssen, dass die politische Abtheilung im Interesse einer guten Gesamtadministration:

- a) da zu belassen sei, wo sie sich jetzt befindet, unter Beibehaltung des Departements des Auswärtigen, wie es seit 1888 functionirt;
 - b) auf alle Fälle und thunlichst bald nach dem Muster anderer ähnlicher Zweige der Bundesverwaltung zu reorganisiren sei;
 - c) zu einer Centralstelle auszubilden sei, welche die Gesamtheit der jeweiligen auswärtigen Beziehungen der Schweiz zu ueberblicken im Stande wäre.
-

III.

Die bei der stets steigenden Geschäfts- vermehrung in der Bundesverwaltung nöthig scheinenden Reformen.

In der ganzen Bundesadministration herrscht eine nach und nach in's Unerträgliche sich steigende Geschäftsüberhäufung.

Das politische Departement, das im Jahre 1876 eine Anzahl von 110 Geschäften behandelte, hatte 1880 deren 601, 1882 deren 752 zu bewältigen. Die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen hatte im verfloßenen Jahre 1929 verschiedenen Geschäften ihre Fürsorge zu widmen; im laufenden Jahre (1892) wird die Zahl der registrierten Eingänge 6000 die der Ausgänge 5000 jedenfalls nicht unbedeutend übersteigen.

Unter solchen Umständen kann das jetzige Verwaltungssystem, das im wesentlichen noch immer auf der 1849 unter viel einfacheren Verhältnissen gelegten Grundlage beruht, den so sehr gesteigerten Anforderungen nur mehr mit äusserster Anstrengung genügen.

Es muss also durchgreifend reformirt werden. Und da sehen wir eine rationelle und dauernde Hilfe weniger in einer Vermehrung der Zahl der Mitglieder des Bundesraths, als in einer Entlastung der einzelnen Departementschefs. Es sollte denselben ermöglicht werden, im Geiste der Verfassung wieder mehr den Geschäften des Gesamtbundesraths sich zu widmen. Mit anderen Worten: die Reform hätte sich eher im Innern der Departements zu vollziehen. Gegenwärtig muss sich der Departementschef mit einer Menge laufender Angelegenheiten unbedeutender Bedeutung befassen, welche füglich durch den Departementssekretär, bezw. durch den

10
 zuständigen Abtheilungschef, aus eigener Initiative, aber auch unter voller direkter Verantwortlichkeit, erledigt werden könnten. Den Herren Bundesräthen würde dadurch nicht nur ein Theil ihrer so über alle Massen in Anspruch genommenen Zeit erspart, es würde auch vermieden, dass Aktenstücke die Unterschrift des Departementschefs tragen, welche ihrem Inhalte und ihrer Tragweite nach diese Auszeichnung in keiner Weise verdienen.

Selbstverständlich hätte der betreffende Beamte, an Stelle des Departementschefs nur solche Mittheilungen an Private, an kantonale Unterbehörden oder gleichgestellte Unterabtheilungen der Bundesadministration zu unterschreiben, welche keine Entscheidungen enthalten. Letztere blieben, wie bisher, mit der Fertigung der ganzen übrigen Correspondenz, dem Departementschef in Person vorbehalten. Der hier in Aussicht genommene Zustand könnte nach dem Vorbilde schon in diesem Sinne organisirter eidgenössischer Verwaltungszweige — wie z. B. Post-, Telegraphen-, Zolladministration u. s. w. — reglirt werden.

Zugleich sollte unseres Erachtens dem Departementschef das Recht eingeräumt werden, sich im Verhinderungsfalle vor den Commissionen der eidgenössischen Rätthe durch einen oberen Beamten seines Departements vertreten zu lassen; ja, wir glauben, dass bei Verhinderung, sowohl des Departementschefs als seines stellvertretenden Collegen, die betreffenden Departements-Sekretäre, beziehungsweise Abtheilungsvorstände, für sachliche Auskünfte auch vor dem Plenum der Rätthe zugelassen werden dürfen.

Was speciell das politische Sekretariat betrifft, so sind wir der Ansicht, dass, sofern sich aus der Neuorganisation des Bundesrathes, wieder ein häufiger Wechsel in

der Oberleitung desselben ergeben sollte, eine selbstständigerer Stellung des Sekretärs das hauptsächlichste Correctiv gegen die mehrerwähnten Nachteile dieses Systems abgeben würde.

Schliesslich glauben wir noch darauf aufmerksam machen zu müssen, dass in der verantwortungsreicheren Stellung, welche den oberen Departementsbeamten geschaffen würde, eine Garantie mehr betreffend die Art und Weise ihrer Geschäftsführung läge und dass an dieselbe demnach auch mit Recht höhere Ansprüche gestellt werden könnten.
