

Bern, den 10. Mai 1976

Fragen der Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates an das Politische Departement

Frage 1: Wie übt das Departement seine Dienstaufsicht über die Verwaltung aus (Organisation, Arbeitseinsatz, Aufgabenerfüllung, Arbeitsauslastung, Disziplin, Arbeitsklima)?

Antwort:

1. Organisation

Die Organisation des Departementes, das ungefähr einen Drittel seines Personals in den Diensten der Zentrale und zwei Drittel im Aussendienst beschäftigt, wird laufend den Aufgaben angepasst, die ihm obliegen als Vertreter unserer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen gegenüber den Staaten, mit denen wir diplomatische Beziehungen unterhalten und gegenüber den internationalen Organisationen, deren Mitglied wir sind oder deren Arbeiten wir aktiv verfolgen. Zu diesen traditionellen Aufgaben eines jeden Aussenministeriums kommen beim EPD insbesondere noch der Schutz fremder Interessen (Schutzmandate) und die Entwicklungszusammenarbeit hinzu.

Je nach der Entwicklung der internationalen Beziehungen und der Schaffung neuer Schwerpunkte auf dem Gebiet der Wahrung unserer Interessen im Ausland wurden die Personalzuteilung und die Struktur sowohl des Netzes unserer diplomatischen und konsularischen Vertretungen als auch der Dienste an der Zentrale kurzfristig angepasst, um ohne Verzug in einer Weise, die wirksam, rationell und relativ wenig kostenaufwendig sein soll, den Anforderungen unserer Aussenpolitik entsprechen zu können.

- 2 -

Folgende Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Florian" - deren Schlussbericht ¹⁾ den Mitgliedern Ihrer Kommission anfangs September 1975 ausgehändigt wurde - zur Organisation im eigentlichen Sinne sind schon verwirklicht worden oder befinden sich auf dem Wege der Verwirklichung:

a) Dienste der Zentrale:

- bei der Direktion für Internationale Organisationen: Umstrukturierung der Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen sowie der Sektion Internationale Wissenschaftliche Angelegenheiten, unter der Verantwortlichkeit des Stellvertretenden Direktors;
- bei derselben Direktion: Umorganisation der Sektion Internationale Hilfswerke und der Sektion für Hilfsaktionen bei Katastrophenfällen im Ausland, unter Verantwortlichkeit des Delegierten für Katastrophenhilfe;
- Uebertragung der Angelegenheiten des Europarates von der Direktion für Internationale Organisationen auf die Politische Direktion;
- Schaffung eines Sekretariats des Generalsekretärs.

Die Ueberprüfung der Organisation der Zentrale bezog sich auch auf die Führung und Koordinierung der Tätigkeiten auf oberster Verwaltungsebene und auf die Abstimmung zwischen bilateralen und multilateralen Diensten. Die Arbeitsgruppe musste sich indessen in diesem Bereiche recht enge Grenzen setzen, denn die Reorganisation der zentralen Dienste kann nicht ganz von derjenigen der übrigen Departemente gelöst werden; und beide hängen vom Erfolg des Entwurfs zu einem "Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung" ab.

Gleichzeitig mit den Arbeiten der Gruppe "Florian" wurde die Umstrukturierung des Dienstes für Technische Zusammenarbeit vorangetrieben. Am 12. April 1976 hiess die Zentralstelle für Organisa-

1) "Ein Aussenministerium befragt sich selbst", Bern, im März 1975, 100 S.

- 3 -

tionsfragen der Bundesverwaltung die Reformvorschläge gut. Der Departementschef setzte sie auf den 1. Mai 1976 in Kraft. Die neue Organisation ist gekennzeichnet durch eine ausgeglichene Aufgabenverteilung zwischen der Konzeption der Entwicklungspolitik und deren operationellen Durchführung. Hauptziel dieser Reform war es, den Dienst für Technische Zusammenarbeit in die Lage zu versetzen, seine ständig anspruchsvollere Aufgabe erfüllen zu können, ohne den Personalbestand erhöhen zu müssen.

b) Aussendienst:

Die Arbeitsgruppe hat einer rationellen Verteilung unserer über die Welt verstreuten diplomatischen und konsularischen Vertretungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Angesichts des Personalstopps und der unausgeglichene Altersstruktur des Personals, die in naher Zukunft ungewöhnlich viele Uebertritte in den Ruhestand zur Folge haben wird, hat die Kommission eine Restrukturierung des Vertretungsnetzes empfohlen, um eine bestmögliche Wirksamkeit des Dienstes zu gewährleisten. Von den empfohlenen Massnahmen zitieren wir folgende:

- Schliessung der Schweizer Botschaften in Saigon, Colombo, Tegucigalpa, Managua und Khartum;
- Verzicht auf residierende Botschafter in Manila, Wellington und Montevideo, unter Beibehaltung eines Geschäftsträgers;
- Schliessung der Schweizer Konsulate in Nantes und Sevilla und des Vizekonsulates in Osorno (weitere Schliessungen sind auf Ende dieses Jahres und für nächstes Jahr vorgesehen);
- Ersetzung der Schweizer Konsuln in Lille und Porto durch Verweser.

Demgegenüber hat die Arbeitsgruppe empfohlen, wegen der durch die wirtschaftliche Rezession nötig gewordenen Exportförderung den Personalbestand einiger Vertretungen zu verstärken und unser Netz im Nahen Osten auszudehnen. Aufgrund dieser Empfehlungen hat das Departement folgende Massnahmen ergriffen:

- 4 -

- Eröffnung einer durch einen Geschäftsträger geleiteten Botschaft in Kuwait, mit deren Leitung anfangs 1977 ein residierender Botschafter betraut wird;
- Eröffnung von Konsularagenturen in Manama (Bahrein) und Dubai (Vereinigte Arabische Emirate);
- Es werden demnächst residierende Botschafter in Damaskus und Bagdad ernannt werden;
- Als Folge der Unabhängigwerdung von Mozambique und Angola haben wir mit ersterem diplomatische Beziehungen aufgenommen und erwarten von letzterem eine Antwort auf unseren Vorschlag, ebenfalls Beziehungen aufzunehmen. Es ist vorgesehen, in Luanda einen Geschäftsträger einzusetzen und je nach Entwicklung der Lage auch in Maputo (Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 26. Februar 1975).

Im Rahmen der beabsichtigten Massnahmen zur Verstärkung unserer Anstrengungen zur Exportförderung ist andererseits kürzlich im Einvernehmen zwischen dem Politischen Departement, der Handelsabteilung, der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und dem Vorort beschlossen worden, temporär drei ausserhalb des Departementes rekrutierte Handelsdelegierte anzustellen, die nach Lagos, Jakarta und Abu-Dhabi geschickt werden sollen. Die Kosten dieser Operation werden von der Eidgenossenschaft getragen.

2. Arbeitseinsatz

Bei der Ausarbeitung der Personaleinsatzpläne für die Karrieredienste, die der Versetzungsdisziplin unterworfen sind, strebt die Verwaltungsdirektion immer bestmögliche Lösungen an, um an vakant gewordenen Posten die am besten geeigneten Beamten einzusetzen oder um Vertretungen zu verstärken, deren Arbeitsanfall plötzlich vorübergehend oder für längere Zeit zunimmt.

Die Arbeitsgruppe "Florian" hat die Besetzung jeder der 154 mit Karrierepersonal versehenen Vertretungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht systematisch überprüft. Aufgrund dieser Ueberprüfung sind einige Vertretungen auf Kosten anderer verstärkt worden oder werden es noch, sobald Personal verfügbar ist.

3. Aufgabenerfüllung

Das komplexe Problem, eine wachsende Zahl von Aufgaben mit einem gleichbleibenden Personalbestand zu meistern, wurde - wie wir weiter oben bei Punkt 1) gesehen haben - durch Massnahmen, welche die Organisation der Dienste an der Zentrale und des Vertretungsnetzes betrafen, teilweise gelöst. Diese beschlossenen oder vorgesehenen Vorschläge waren allein noch nicht genügend. Sie wurden bereits oder können im Anschluss an die Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Florian" durch folgende Massnahmen ergänzt werden:

a) Rationalisierung im Kanzleidienst

- Vereinfachung des Immatrikulationswesens;
- Abschaffung der Matrikelkarten;
- Vorschlag, der noch geprüft wird, die Militärkontrollen bei den Vertretungen abzuschaffen und auf die Handhabung des Militärpflichtersatzes durch die Auslandsvertretungen zu verzichten;
- Vereinfachung der Formalitäten und Kontrollen bei der An- und Abmeldung von Schweizer Bürgern;
- Vereinfachung der Handhabung der AHV/IV und teilweise Zentralisierung des Verfahrens bei der Schweizerischen Ausgleichskasse in Genf;
- Vereinfachung der Auslandschweizerstatistiken;
- Vermehrte Rationalisierung der Buchhaltung der Vertretungen und teilweise Zentralisierung des Verfahrens an der Zentrale auf die EDV;
- Schrittweise Zentralisierung des Inventarwesens auf die EDV der Zentrale (Mobiliar und Bibliotheken der Vertretungen);
- Ausdehnung der gratis abgegebenen Informationsschrift für Auslandschweizer auf die ganze Welt;
- Einführung von verschiedenen Pauschalkrediten, die den Vertretungen eine grössere finanzielle Autonomie gewähren (für den Bau- und Mobiliarunterhalt, für Anschaffungen von Bürokleinmaterial sowie für Bücherbeschaffung usw.).

b) Leistungsabbau

Die Arbeitsgruppe hat einen Abbau der vom Departement erbrachten Dienste überall dort befürwortet, wo die Leistungen der Vertretungen nicht unentbehrlich sind und durch die Vermittlung anderer Organisationen oder Institutionen, die im Residenzland vertreten sind, in befriedigender Weise ersetzt werden können, wie z.B. bei gewissen Fällen von Beistandsleistung an Schweizer Touristen, bei Eintreibung von Forderungen, bei Marktuntersuchungen oder bei Erbschaftsverwaltungen.

c) Leistungsverteuerung

Die Arbeitsgruppe hat mit Rücksicht auf die schwierige Lage der Bundesfinanzen eine konsequentere Anwendung des Gebührentarifs für die Leistungen der Aussenposten und seine häufigere Anpassung als in der Vergangenheit befürwortet. Ausserdem hat sie empfohlen, einen Tarif für die Leistungen der Zentrale vorzusehen. Das Finanz- und Zolldepartement prüft gegenwärtig einen solchen Tarif. Die Verwaltungsdirektion übt eine systematische Kontrolle aus und achtet auf eine gleichmässige Anwendung des Tarifs.

4. Arbeitsauslastung

Die gründliche Umfrage der Arbeitsgruppe "Florian" hat gezeigt, dass das Departement vor einem Jahr für das ganze Vertretungsnetz (154 Auslandsvertretungen, die mit Karrierepersonal dotiert sind) alles in allem nur über sieben Diplomaten und sieben Kanzleibeamte verfügte, die zeitweilig hätten versetzt werden können, um z.B. einen beurlaubten oder kranken Kollegen zu ersetzen oder um eine Vertretung während einer kurzen Dauer zu verstärken. Seither hat die Rezession das Departement gezwungen, gewisse Vertretungen definitiv zu verstärken. Obwohl einige Vertretungen geschlossen wurden, ergibt sich wiederum ein Personalmangel und das Fehlen jeglicher Reserve. Das Departement wird mittelfristig seinen verfassungsmässigen Auftrag nur dann erfüllen können, wenn es im Hinblick auf die zahlreichen Pensionie-

- 7 -

rungen ab 1979 und die zunehmenden Aufgaben schon jetzt genügend Anwärter rekrutieren kann und der Plafond ab 1978 ausnahmsweise um 1 % statt 0,5 %, wie vom Parlament 1974 beschlossen wurde, angehoben wird.

5. Disziplin

In der Zentrale sind die Direktoren und Sektionschefs, im Aussendienst die Chefs der diplomatischen Missionen und konsularischen Posten, für die Disziplin unter ihren Mitarbeitern verantwortlich. Unsere Vertretungen sind, wenn man von einigen wenigen Botschaften absieht, alle relativ klein, was die Kontrolle der Disziplin wesentlich erleichtert. Das Departement kann sich im allgemeinen über seine Mitarbeiter in dieser Hinsicht nicht beklagen.

6. Arbeitsklima

Wie der Verwaltungsdirektor, der während der letzten Jahre eine beträchtliche Anzahl von Vertretungen persönlich besucht hat, selber feststellen konnte, ist das Arbeitsklima im Aussendienst als ganzem als sehr befriedigend zu bezeichnen.

Wenn ab und zu Probleme auftauchen, greift die Verwaltungsdirektion unverzüglich und energisch ein, wobei sie dem Arbeitsklima, das oft für den geordneten Gang der Geschäfte entscheidend ist, grösste Beachtung schenkt. Das gilt besonders für jene Dienstorte, wo die Lebensbedingungen schon schwierig genug sind, ohne dass unseren Mitarbeitern zusätzlich ein unangenehmes Arbeitsklima zugemutet werden kann.

*

*

*

- 8 -

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass alle oben aufgeworfenen Fragen ebenfalls zum Pflichtenheft des Inspektorates des Departementes gehören, welches periodisch der Zentrale über alle Verstösse gegen die Dienstanweisungen seitens unserer Vertretungen Bericht erstattet. Das Inspektorat begnügt sich übrigens nicht damit festzustellen, ob die Anweisungen befolgt wurden oder nicht, sondern prüft ebenfalls bei jeder Inspektion, ob der Personalbestand der Vertretungen angemessen ist, ob die Aufgabenverteilung zwischen den Mitarbeitern zweckmässig ist und ob das Arbeitsklima zu keinen Bemerkungen Anlass gibt.

Frage 2: obsolet

Frage 3: (S. 37 - (Hr. Kündig)

Ein Entwurf zu einem Uebereinkommen betr. Status der Delegationen und Beobachterdelegationen der UNO steht in Bearbeitung. Laut Geschäftsbericht soll das Uebereinkommen den Interessen der Schweiz nur zum Teil entsprechen. Weshalb?

Antwort:

Das Wiener Uebereinkommen über die Vertretung der Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen universellen Charakters vom 14. März 1975 regelt die Rechtsstellung von ständigen Missionen und ständigen Beobachtermissionen bei internationalen Organisationen universellen Charakters sowie von Delegationen und

- 9 -

Beobachterdelegationen bei Organen und an Konferenzen solcher Organisationen. Diese neue Konvention entspricht unseren Interessen als Gaststaat zahlreicher internationalen Organisationen nur teilweise. Zwar ist das Kapitel über die ständigen Missionen und ständigen Beobachtermissionen annehmbar. Aber das Kapitel, welches der Rechtsstellung der Delegationen gewidmet ist, befriedigt nicht. Einmal gewährt es Delegationen jeder Art diplomatische Immunitäten und Privilegien, d.h. also auch technischen Experten, welche an kurz dauernden Sitzungen von reinen Fachorganen internationaler Organisationen teilnehmen. Zum andern enthält es einige Artikel, deren praktische Anwendung zu Schwierigkeiten führen müsste (vor allem Unverletzlichkeit der Unterkunft für Delegierte, Dauer der Privilegien und Immunitäten). Es ist deshalb nicht damit zu rechnen, dass das Uebereinkommen in nächster Zeit von den wichtigsten Gaststaaten (USA, Schweiz, Kanada, Grossbritannien, Frankreich und Oesterreich) ratifiziert werden wird.

Frage 4: (S. 38) -(Hr. Kündig)

Bahnhof Domodossola; wichtige Vereinbarung im Zusammenhang mit dem Ausbau der Lötschberglinie: Wie lautet diese Vereinbarung? Ist sie mit dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement abgesprochen worden?

Antwort:

Die Vereinbarung vom 15. Dezember 1975 betreffend die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen im Bahnhof Domodossola und die Grenzabfertigung während der Fahrt auf der Strecke Domodossola - Brig steht nicht in Zusammenhang mit dem Projekt des Ausbaus der Lötschberglinie und der damit zusammenhängenden allfälligen Verlegung weiterer Zolldienste von Brig nach Domodossola. Es handelt sich vielmehr um eine zolltechnische Vereinbarung, der auch das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zugestimmt hat; sie

- 10 -

regelt neu und umfassend den bereits früher bestehenden Zustand; die schweizerische Grenzabfertigung kann in einer genau umschriebenen Zone des Bahnhofes Domodossola erfolgen.

Frage 5: (S. 39) -(Hr. Kündig)

Zentralkommission für die Rheinschiffahrt: Im Bericht wird auf Massnahmen der Regierung hingewiesen zur Abwrackung von Transportkapazität. Welche Massnahmen werden von der Schweiz ergriffen? Welche rechtlichen Schritte der Schweiz sind möglich gegen belgische und niederländische Schiffer, die unsern Schiffen die Zufahrt zu den Meerhäfen sperrten - und welche Schritte wurden unternommen? Bestehen heute bilaterale oder multilaterale Abkommen über die zugelassenen Transportkapazitäten für die Rheinschiffahrt?

Antwort:

Die von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt wiederholt empfohlene Abwrackung von überalterten Schiffen ist bisher in grossem Umfange nur von der BRD durchgeführt worden; Anreiz zur Beseitigung unerwünschten Schiffraumes bilden dort staatliche Prämien. Da die Schweiz ihre Rheinflotte weder subventioniert noch sonstige protektionistische Massnahmen zu ihren Gunsten getroffen hat, wird die Flottengrösse durch die Marktsituation bestimmt; es ist den einzelnen Reedern überlassen, unwirtschaftlichen Schiffraum aus kommerziellen Gründen aufzugeben. Die Schweiz hat deshalb bisher keine Abwrackaktion durchgeführt; es würde dazu zur Zeit auch die gesetzliche Grundlage fehlen.

Seit längerer Zeit sind zwischen den Vertretern der Vertragsstaaten der Mannheimer Akte und den Europäischen Gemeinschaften

- 11 -

Verhandlungen über eine Kapazitätsregelung im Gange. Sobald sie abgeschlossen sind, wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Botschaft zur Genehmigung des Abkommens unterbreiten. Seit einiger Zeit ist auf dem Rhein auf privater Basis eine Stillege-
regelung in Kraft, die auf einer Vereinbarung zwischen rheinischen Reedern für Tankschiffe beruht.

Verschiedene von den seinerzeitigen Sperre-Massnahmen belgischer und niederländischer Schiffer betroffene ausländische Reedereien haben bei den zuständigen nationalen Gerichten gegen die Fehlbaren Klage eingereicht. Diese Verfahren sind zur Zeit noch hängig. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt hat sich ebenfalls mit der Angelegenheit befasst, doch könnte sie offizielle Schritte bei den betreffenden Regierungen nur unternehmen, sofern im einzelnen Fall eine Verletzung der Mannheimer Akte nachgewiesen werden könnte. Konkrete Begehren schweizerischer Reeder um Intervention bei den niederländischen und belgischen Behörden sind bisher keine gestellt worden. Sie kämen ohnehin erst nach Erschöpfung des internen Instanzenzuges in Betracht.