

| <u>Inhaltsverzeichnis</u> |  |     |
|---------------------------|--|-----|
| I.                        | Der Auftrag. . . . .   | 4   |
| II.                       | Bemerkungen zur Durchführung des Auftrages. . . . .  | 6   |
| 1.                        | Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlicher<br>Verwaltung und Privatwirtschaft . . . . .               | 6   |
| 2.                        | Die Grössenordnung einer Verwaltung . . . . .  | 8   |
| 3.                        | Die Grössenordnung des EPD . . . . .   | 10  |
| 4.                        | <u>BERICHT UEBER DIE AUFGABEN, DIE ORGANISATION</u><br>des EPD . . . . .                                     | 11  |
| 5.                        | <u>UND DEN PERSONALBESTAND DES EIDGENOESSISCHEN</u><br><u>POLITISCHEN DEPARTEMENTES.</u> . . . . .           | 12  |
| 6.                        | Die Aufgaben des EPD . . . . .   | 13  |
| III.                      | Die Aufgaben des EPD. . . . .  | 17  |
| 1.                        | Grundsätzliches zur Frage der Aufgaben . . . . .   | 17  |
| 2.                        | Beschluss: Erstattet im Auftrage von Herrn<br>Bundesrat M. Petitpierre durch<br>A. Muggli, Küsnacht. . . . . | 18  |
| 3.                        | Die grundsätzlichen Aufgaben des EPD . . . . .   | 20  |
| 4.                        | Aufgabenteilung in den verschiedenen<br>Departementen . . . . .  | 22  |
| 5.                        | Grundsätze der Aufgabendurchführung . . . . .  | 27  |
| a)                        | Richtung der Aufgaben . . . . .  | 28  |
| b)                        | Behandlungstufen der Aufgaben . . . . .  | 33  |
| c)                        | Grundsätzliche Direktiven für die Behandlung<br>der Aufgaben . . . . .                                       | 34  |
| d)                        | Die Einteilung der Teilaufgaben an die Mitarbeiter<br>des EPD . . . . .                                      | 37  |
| e)                        | Umschreibung der Aufgaben . . . . .  | 38  |
| IV.                       | Die Organisation des EPD. . . . .  | 41  |
| 1.                        | Die heutige Organisation des EPD . . . . .   | 41  |
| 2.                        | Die Organisation ausländischer Anwesenheiten<br>des EPD . . . . .  | 42  |
| 3.                        | Idemgenossenschaft . . . . .   | 43  |
| 4.                        | Der Chef des EPD . . . . .   | 46  |
| 5.                        | Das Sekretariat des EPD . . . . .  | 50  |
| 6.                        | Die Abteilungsstellen . . . . .  | 51  |
| 7.                        | Die Abteilung für Politische Angelegenheiten<br>des EPD . . . . .  | 52  |
| 8.                        | Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten<br>des EPD . . . . .  | 57  |
| 9.                        | Die Abteilung für Internationale Organisationen<br>des EPD . . . . .   | 61  |
| 10.                       | Die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und<br>Verkehrsangelegenheiten . . . . .                              | 63  |
| 11.                       | Der Dienst für Information und Presse<br>des EPD . . . . .   | 67  |
| 12.                       | Übrige Dienststellen der Centrale des EPD<br>des EPD . . . . .   | 71  |
| 13.                       | Der Ausendienst des EPD . . . . .  | 71  |
| a)                        | Entwicklung des Ausendienstes des EPD<br>des EPD . . . . .   | 71  |
| b)                        | Die Aufgaben des Ausendienstes des EPD<br>des EPD . . . . .  | 73  |
| c)                        | Die Organisation des Ausendienstes des EPD<br>des EPD . . . . .  | 76  |
| d)                        | Die Gesandtschaften . . . . .  | 77  |
| e)                        | Die Konsulate . . . . .  | 82  |
| f)                        | Der wirtschaftliche Ausendienst<br>des EPD . . . . .   | 83  |
| g)                        | Die Betreuung der Schweizerkolonien im Ausland<br>des EPD . . . . .  | 84  |
| 14.                       | Unterstellungsverhältnisse und Dienstwege<br>des EPD . . . . .   | 98  |
| 15.                       | Die Ueberwachung . . . . .   | 101 |
| 16.                       | Die Koordination . . . . .   | 102 |
| 17.                       | Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft<br>des EPD . . . . .   | 110 |
| 18.                       | Die Orientierung der Schweizerischen Bevölkerung<br>des EPD . . . . .  | 111 |

Inhaltsverzeichnis

|   | Seite |
|---|-------|
| I. Der Auftrag.   | 4     |
| II. Bemerkungen zur Durchführung des Auftrages.   | 6     |
| 1. Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlicher<br>Verwaltung und Privatwirtschaft | 6     |
| 2. Die Grössenordnung einer Verwaltung  | 8     |
| 3. Die Grössenordnung des EPD   | 10    |
| 4. Wünschbarkeit einer Ueberprüfung der Organisation des EPD                            | 11    |
| 5. Möglichkeiten und Grenzen der Expertise  | 12    |
| 6. Durchführung des Auftrages   | 13    |
| III. Die Aufgaben des EPD.  | 17    |
| 1. Grundsätzliches zur Frage der Aufgaben   | 17    |
| 2. Beziehungen Exekutive - Legislative  | 18    |
| 3. Die grundsätzlichen Aufgaben des EPD   | 20    |
| 4. Aufgabenteilung zwischen den Bundesdepartementen                                     | 22    |
| 5. Grundsätze der Aufgabendurchführung  | 27    |
| a) Sichtung der Aufgaben  | 28    |
| b) Bearbeitungsstufen der Aufgaben  | 33    |
| c) Grundsätzliche Direktiven für die Behandlung   | 34    |
| d) Die Zuteilung der Teilaufgaben an die Mitarbeiter                                    | 37    |
| e) Umschreibung der Aufgaben  | 38    |
| IV. Die Organisation des EPD.   | 41    |
| 1. Die heutige Organisation des EPD   | 41    |
| 2. Die Organisation ausländischer Aussenministerien                                     | 42    |
| 3. Lösungsmöglichkeit   | 43    |
| 4. Der Chef des EPD   | 48    |
| 5. Das Sekretariat des EPD  | 50    |
| 6. Die Abteilungschefs  | 51    |
| 7. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten   | 52    |
| 8. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten   | 57    |
| 9. Die Abteilung für Internationale Organisationen                                      | 61    |
| 10. Die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und<br>Verkehrsangelegenheiten               | 63    |
| 11. Der Dienst für Information und Presse   | 67    |
| 12. Uebrige Dienstzweige der Zentrale des EPD   | 71    |
| 13. Der Aussendienst des EPD  | 71    |
| a) Entwicklung des Aussendienstes des EPD   | 71    |
| b) Die Aufgaben des Aussendienstes des EPD  | 73    |
| c) Die Organisation des Aussendienstes des EPD  | 76    |
| d) Die Gesandtschaften  | 79    |
| e) Die Konsulate  | 82    |
| f) Der wirtschaftliche Aussendienst   | 85    |
| g) Die Betreuung der Schweizerkolonien im Auslande                                      | 94    |
| 14. Unterstellungsverhältnisse und Dienstwege   | 98    |
| 15. Die Ueberwachung  | 101   |
| 16. Die Koordination  | 102   |
| 17. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft   | 110   |
| 18. Die Orientierung der schweizerischen Bevölkerung                                    | 111   |

|   | Seite |
|---|-------|
| V. Die Personalprobleme.  | 115   |
| 1. Die Entwicklung des Personalbestandes des EPD                  | 115   |
| 2. Offene Personalfragen von EPD-Mitarbeitern aus gesehen         | 122   |
| 3. Die Ueberbesetzung des EPD mit Personal                        | 128   |
| 4. Der anzustrebende Personalbestand                              | 136   |
| 5. Die Durchführung des weiteren Abbaues                          | 137   |
| 6. Die Personalpolitik  | 146   |
| 7. Die Rekrutierung von Mitarbeitern                              | 147   |
| 8. Die Einführung neuer Mitarbeiter                               | 151   |
| 9. Die Ausbildung und Fortbildung                                 | 152   |
| 10. Die Beförderung und Qualifikation                             | 157   |
| 11. Nachwuchsprobleme   | 161   |
| 12. Probleme der Spezialisierung                                  | 161   |
| 13. Das Rotationssystem   | 166   |
| 14. Die Versetzungen  | 169   |
| 15. Die rechtliche Stellung der Mitarbeiter des EPD               | 171   |
| 16. Gehaltsfragen   | 173   |
| 17. Die Zusammenarbeit  | 179   |
| VI. Administrative Aufgaben.                                      | 181   |
| 1. Die Korrespondenz  | 181   |
| 2. Die Zirkulation des Schriftgutes                               | 182   |
| 3. Telephon und Telegramme  | 183   |
| 4. Interne Weisungen und Instruktionen                            | 184   |
| 5. Dokumentation  | 185   |
| 6. Berichterstattung  | 186   |
| 7. Antragstellung   | 188   |
| 8. Registratur  | 188   |
| 9. Formulare  | 189   |
| 10. Buchhaltung   | 189   |
| 11. Arbeitsabläufe  | 190   |
| 12. Sicherungsmassnahmen  | 190   |
| 13. Räumliche Verhältnisse  | 191   |
| 14. Administrative Aufgaben in Konsulaten                         | 192   |
| 15. Die Buchhaltung in Konsulaten                                 | 193   |
| 16. Die Immatrikulation in Konsulaten                             | 194   |
| 17. Der Militärflichtersatz                                       | 195   |
| 18. Passangelegenheiten   | 196   |
| 19. A.H.V.  | 197   |
| VII. Budget und Staatsrechnung.                                   | 198   |
| 1. Grundsätzliches  | 198   |
| 2. Der Vergleichswert der Voranschlagsrechnung des EPD            | 198   |
| 3. Die Voranschlagsrechnung des EPD                               | 202   |
| VIII. Zusammenfassung.  | 209   |
| Anhang. Zusammenstellung der im Bericht enthaltenen Empfehlungen. | 212   |

## I. Der Auftrag.

=====

Der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes gelangte im Frühling 1948 durch Vermittlung des damaligen Chefs der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten an den Unterzeichneten mit der Anfrage, ob er bereit wäre, das Problem des Personalbestandes des EPD einer Prüfung zu unterziehen.

Im Verlaufe verschiedener mündlicher Besprechungen mit dem ehemaligen Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten zeigte es sich, dass ein solcher Bericht als Ergänzung zu den seit längerer Zeit im Gang befindlichen Anstrengungen des EPD zur Rückführung des Personalbestandes und des Verwaltungsapparates aus der kriegsbedingten Aufblähung sowie der Bemühungen zur Anpassung der Organisation und des Personalbestandes an die heutigen und zukünftigen finanziellen Mittel des Bundes zu dienen hatte. Die finanziellen, volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Ueberlegungen, die eine solche Anpassung des gesamten Verwaltungsaufwandes unseres Staates an die volkswirtschaftliche Tragbarkeit gebieterisch verlangen, dürfen als bekannt vorausgesetzt werden. Es sei in diesem Zusammenhang besonders auf die Ausführungen des Direktors der Eidg. Finanzverwaltung anlässlich der Konferenz der Chefbeamten der Bundeszentralverwaltung vom 18. März 1948 verwiesen.

Die Abklärung des Auftrages liess klar erkennen, dass es sich nicht darum handeln konnte, die Lösung des Personalproblems auf dem Wege einer schematischen unorganischen Herabsetzung des Personalbestandes der einzelnen Abteilungen und Dienste herbeizuführen. Zweifellos wird aber an den ausgewiesenen Personalverminderungsziffern im grossen ganzen der Erfolg der Bemühungen des EPD zur Wiederherstellung eines gesunden Gleichgewichts zum Ausdruck gelangen müssen.

Die Personalfrage kann jedoch nicht für sich allein betrachtet und untersucht werden. Abgesehen von einem zweckmässigen und rationellen Einsatz des Personals ist der Umfang des Personalbestandes weitgehend bedingt durch die einer Verwaltung oder einer Dienstabteilung zugewiesenen Aufgaben und die angewandte Organisationsform. Eine den Tatsachen gerecht werdende Bearbeitung des Personalproblems wird sich daher mit der gleichzeitigen, beziehungsweise vorgängigen Abklärung folgender Problemkreise beschäftigen müssen:

1. Ueberprüfung der dem EPD und damit seinen Dienststellen übertragenen Aufgaben. Ausscheidung der gegenstandslos gewordenen und Begrenzung der Bearbeitung der notwendigen Aufgaben auf die im Rahmen unserer staatspolitischen Konzeption dem Bund zufallenden Aufgaben. Klärung der Aufgabenbearbeitung in dem Sinne, dass Durchführungsaufgaben, die der Stufe einer Bundesverwaltung nicht entsprechen, delegiert werden an andere Organe. Klare und unmissverständliche Aufgabenteilung zwischen den Departementen. Kritische Prüfung und Bereinigung neu aufzunehmender Aufgaben.
2. Organisation des Departementes, die eine möglichst rationelle und zweckentsprechende Erfüllung der gestellten Aufgaben ermöglicht.

3. Feststellung des, im Rahmen der vorgesehenen Reorganisation zur sachgemässen, zuverlässigen und gründlichen Erfüllung der gestellten Aufgaben unerlässlichen Personalbestandes.

Der Vorsteher des EPD hat sich in einer mündlichen Aussprache damit einverstanden erklärt, dass die Ueberprüfung des EPD in diesen weitem Rahmen gestellt werde. Die Expertise wurde im Sommer 1948 aufgenommen; infolge erheblicher zeitlicher Inanspruchnahme des Berichterstatters durch unvorhergesehene, dringende kriegswirtschaftliche Aufgaben sowie durch einige unvorhersehbare, zeitlich begrenzte aber dringende Aufträge, wie beispielsweise die Teilnahme an der Generalkonferenz der UNESCO, wurden die Ueberprüfungsarbeiten immer wieder unterbrochen und der Abschluss des vorliegenden Berichtes verzögert.

...lichen Apparat erblicken, wobei oft so grundsätzliche Unterschiede zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft vorliegen.

#### 1. Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft.

Die Anwendung der zweckmässigsten Organisationsformen und der Einsatz der richtigen personellen Mittel in der Verwaltung wird nicht ausschliesslich davon abhängen, ob grundsätzliche Unterschiede, welche die öffentliche Verwaltung und die Privatwirtschaft in wesentlichen prägen und bestimmen, erkannt und berücksichtigt werden.

Die öffentliche Verwaltung ist kein Unternehmen, das für den Gewinn arbeiten muss oder soll. Etwas schon die Worte "Unternehmung" und "Verwaltung" weisen auf die Verschiedenheit der entsprechenden Tätigkeiten hin. Das Unternehmen "unternimmt", betätigt sich aktiv und initiativ, sein Handeln schliesst immer ein oder mehrere grosse Risiken ein. Die Aufgabe der Verwaltung besteht in der Anlegung, der Ausführung, der Überwachung und Kontrolle der durch die Legislative beschlossenen Gesetze. Der Erfolg der Handlungen der Verwaltung ist, im Gegensatz zu demjenigen in der Privatwirtschaft, nicht in Geldwert mess- oder feststellbar.

Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung haben beide verschiedenartige Dienstleistungen zu erbringen, für deren Ausführung jedoch die gleichen Leistungsprinzipien angewandt werden können und müssen. Beide Tätigkeiten erfordern die Berücksichtigung der gleichen Gesetze der Wirtschaftlichkeit, die verlangen, dass eine möglichst hohe Leistung mit einem möglichst geringen Aufwand erzielt werde. Wenn auch die öffentliche Verwaltung keine Erfolgserrechnung erstellen kann, besteht auch bei ihrer Tätigkeit, wie bei derjenigen der Privatwirtschaft, eine günstige oder ungünstige Relation zwischen Aufwand und Ertrag. Das Arbeitsergebnis der Verwaltung ist nun aber nicht in Geldwert messbar, es hat keinen "Markt", der seinen Wert festsetzen kann. Es gibt keine Instrumente, die erlauben würden, den Ertrag der Verwaltungstätigkeit eindeutig zu messen und damit seine Relation zum Aufwand festzustellen. Es gibt nur ungenügende Möglichkeiten, an dem Grad der Vortrefflichkeit oder der Ungenügens einer Verwaltung zu messen.

## II. Bemerkungen zur Durchführung des Auftrages.

=====

Im Zusammenhang mit den Rationalisierungsbestrebungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung wird nicht selten von der öffentlichen Meinung eine erfolgreiche Reorganisation und Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in Verbindung gesetzt mit der Uebernahme und Anwendung der in der Privatwirtschaft als zweckmässig erkannten Grundsätze und Erfahrungen. Solche Äusserungen verdichten sich zwangsläufig zur Forderung, dass die öffentliche Verwaltung gewissermassen in eine Art "privatwirtschaftliches Unternehmen" umgebaut werden müsse. Nicht wenige Kritiken und Forderungen dieser Art, die in der öffentlichen Verwaltung vor allem einen langsam arbeitenden, unbeweglichen und bürokratischen Apparat erblicken, sehen oft an grundsätzlichen Unterschieden zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft vorbei.

### 1. Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft.

Die Anwendung der zweckmässigsten Organisationsformen und der Einsatz der richtigen personellen Mittel in der Verwaltung wird nicht unwesentlich davon abhängen, ob grundlegende Unterschiede, welche die öffentliche Verwaltung und die Privatwirtschaft im wesentlichen prägen und bestimmen, erkannt und berücksichtigt werden.

Die öffentliche Verwaltung ist kein Unternehmen, das für den Gewinn arbeiten muss oder soll. Allein schon die Worte "Unternehmung" und "Verwaltung" weisen auf die Verschiedenheit der entsprechenden Tätigkeiten hin. Das Unternehmen "unternimmt", betätigt sich aktiv und initiativ, sein Handeln schliesst immer ein mehr oder weniger grosses Risiko ein. Die Aufgabe der Verwaltung besteht in der Auslegung, der Ausführung, der Ueberwachung und Kontrolle der durch die Legislative beschlossenen Gesetze. Der Erfolg der Bemühungen der Verwaltung ist, im Gegensatz zu demjenigen in der Privatwirtschaft, nicht im Geldwert mess- oder feststellbar.

Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung haben beide verschiedenartige Dienstleistungen zu erbringen, für deren Ausführung jedoch die gleichen Leistungsprinzipien angewandt werden können und müssen. Beide Tätigkeiten erfordern die Berücksichtigung der gleichen Gesetze der Wirtschaftlichkeit, die verlangen, dass eine möglichst hohe Leistung mit einem möglichst geringen Aufwand erzielt werde. Wenn auch die öffentliche Verwaltung keine Erfolgsrechnung erstellen kann, besteht auch bei ihrer Tätigkeit, wie bei derjenigen der Privatwirtschaft, eine günstige oder ungünstige Relation zwischen Aufwand und Ertrag. Das Arbeitsergebnis der Verwaltung ist nun aber nicht in Geldwert messbar, es hat keinen "Markt", der seinen Wert festsetzen kann. Es gibt kaum Instrumente, die erlauben würden, den Ertrag der Verwaltungstätigkeit eindeutig zu messen und damit seine Relation zum Aufwand festzustellen. Es gibt nur ungenügende Möglichkeiten, um den Grad der Vortrefflichkeit oder des Ungenügens einer Verwaltung zu bemessen.

Im einzelnen privatwirtschaftlichen Unternehmen sind Aufwand und Ertrag immer wieder sichtbar einander gegenübergestellt. Die Existenz des einzelnen Mitarbeiters hängt weitgehend von der Entwicklung der Rentabilitätskurve ab. Für jeden Einzelnen wird die Schicksalsverbundenheit mit dem Unternehmen, mit dessen Rentabilität und damit letztlich mit der Lebensfähigkeit des Betriebes erkennbare und sichtbare Wirkungen ausüben auf seine Psyche und sein Verhalten. Auch wenn die Leitung eines Betriebes nicht aus Verantwortungsbewusstsein und eigener Erkenntnis auf der Wirtschaftlichkeit, d.h. einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag ausdrücklich bestehen würde, so werden doch die sonstwie sichtbaren Gegenüberstellungen dieser beiden Grössen bei jedem Mitarbeiter Bremswirkungen ausüben auf die allgemein menschlichen Neigungen zur Zeitverschwendung und einer oft wenig verantwortungsbewussten Verausgabung von fremden Mitteln. Angestellte und Arbeiter werden aus eigenem Antriebe mehr oder weniger mithelfen, die unproduktiven Ausgaben möglichst niedrig zu halten, Einsparungen zu erzielen, mit dem anvertrauten Material sorgfältig umzugehen, um nur einige dieser Auswirkungen zu nennen. Das persönliche Interesse an der Erhaltung der Existenzgrundlage, ja wenn möglich einer Erhöhung des eigenen Einkommens durch aktive Förderung der Rentabilität und der Ertragslage des Betriebes, läuft parallel mit dem Gesamtinteresse des Betriebes.

Sogar im privaten Grossunternehmen, dessen Verwaltung ähnliche Erscheinungen aufweist wie die öffentliche Verwaltung, wird die freiere Gestaltung der Löhne, die weniger an ein starres Schema gebundene Aufstiegsmöglichkeit und die relative Ungesicherheit des Arbeitsplatzes, die vorerwähnte Haltung des Arbeitnehmers hervorrufen.

In der öffentlichen Verwaltung fehlen derartige korrektive Faktoren der menschlichen negativen Neigungen weitgehend. Die Schicksalsverbundenheit, die im Betrieb mit menschlich übersehbaren Verhältnissen und Grössenordnungen dem Einzelnen bewusst und sichtbar wird, muss in der öffentlichen Verwaltung durch ein zu erwerbendes theoretisches "Wissen" und eine willentlich übernommene Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit ersetzt werden. Direkte Auswirkungen einer schlechten oder ungenügenden Organisation, sowie unzulängliche Verwaltungstätigkeit werden für den öffentlichen Funktionär weniger sichtbar, vor allem aber werden sie selten zu persönlich schwerwiegenden Auswirkungen führen.

Die materielle Existenz des öffentlichen Funktionärs hängt nicht von der Entwicklung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag ab. Dieses Abgeschirmtsein vom materiellen Lebenskampf findet ihren sprichwörtlichen Ausdruck in der "Gesicherheit des Beamten", eine Existenzsicherung, die erfahrungsgemäss Wirtschaftskrisen, in der Tausende ihr Einkommen verlieren, ja sogar Revolutionen überdauern und überstehen kann. Ist es deshalb erstaunlich, dass dem Beamten im Verlaufe seiner jahrelangen Tätigkeit in einer solchen Atmosphäre das Bewusstsein seiner Sonderlage teilweise oder ganz verloren geht? Der Normalfall der menschlichen Existenz, der im wesentlichen durch das Bedrohtsein der materiellen Existenz des Individuums und durch andauernd vorzunehmende Anpassungen an die sich verändernden Verhältnisse und Umweltbedingungen gekennzeichnet ist, wird ihm fremd. Im öffentlichen Funktionär verkümmert mit der Zeit das Bewusstsein der Notwendigkeit des Lebenskampfes und die klare Erkenntnis bezüglich der wirklichen Situation des ungesicherten Bürgers, dessen Beauftragter er ist und in dessen Dienst er steht.

So ist es auch verständlich, dass der Verwaltungsfunktionär im allgemeinen den ihm zur Verfügung gestellten Mitteln gegenüber nicht die gleich spürbare Verpflichtung zur äusserst sparsamen Verwendung empfindet. Er erkennt auch zu wenig bewusst, dass die durch die Verwaltung zu verausgabenden finanziellen Mittel, dass jeder einzelne Franken vorerst von der Gesamtheit der Bevölkerung erarbeitet und von der Wirtschaft der Verwaltung aus dem Ergebnis zwischen Aufwand und Ertrag zur Verfügung gestellt werden muss. Diese Verhältnisse werden vom Beamten theoretisch wohl erkannt, das praktische Verhalten beweist jedoch, dass im Drange der dienstlichen Aufgaben diese Erkenntnisse beim öffentlichen Funktionär nicht derart im Vordergrund stehen und seine Entschiede nicht im gleichen Ausmasse zu beeinflussen vermögen wie dies beim Mitarbeiter in der Privatwirtschaft der Fall ist. Er wird aber auch nicht immer wieder daran erinnert durch die Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, die monatlichen Erfolgsrechnungen, die Nachkalkulationen und andere Masstäbe des wirtschaftlichen Erfolges Einzelner oder von Arbeitsgemeinschaften.

Selbst dort, wo der Beamte oder ein Dienstzweig sich mit der Vereinnahmung von Geldmitteln auftragsmässig zu befassen hat, steht das Ausmass der Einnahmen in keinerlei Beziehung zum Arbeitsaufwand des zufälligerweise mit dem Inkasso Beauftragten. Steuereinnahmen und Zollerträge stehen in Beziehung zu den sie regelnden Gesetzen, kein Beamter wird daraus einen Rückschluss auf seine persönliche Produktivität ziehen können, da es unter anderem ausserhalb seines Willensentscheides steht, erfolgversprechende Steuer- oder Zollobjekte auszuwählen.

Vor allem aber ist dem Beamten nicht bewusst, dass die öffentliche Verwaltung eine Monopolstellung einnimmt. Sie ist durch keine Konkurrenz in ihrer Existenz gefährdet. Die öffentliche Verwaltung ist so eindeutig notwendig, sie ist so unerlässlich, dass sogar eine schlechte Verwaltung nicht verschwindet, auch wenn unter ähnlichen betrüblichen und leistungsmässigen Verhältnissen ein Privatunternehmen untergehen muss.

Diese Verhältnisse erfordern daher vom Beamten ein hohes Mass an Einsicht. Eine sorgfältige Ausbildung der Kader ist deshalb in der öffentlichen Verwaltung womöglich noch wichtiger als in der Privatwirtschaft.

## 2. Die Grössenordnung einer Verwaltung.

Auf Grund der vorstehend festgestellten grundsätzlichen Unterschiede zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung ergibt sich zwangsläufig, dass die Frage nach dem zweckmässigen optimalen Ausmass einer Verwaltung, ausgedrückt in der Anzahl der darin beschäftigten Personen, in der Gehaltssumme, in den erforderlichen Bureauräumlichkeiten, in den benötigten Hilfsmitteln usw. beantwortet werden muss durch die Tragfähigkeit der gesamten Wirtschaft, dass sie von dorthier begrenzt und bestimmt werden muss.

Faktoren, die der Beeinflussung des Einzelnen oder des Staates entzogen sind, wie die Entwicklung der Umweltsbedingungen, die wirtschaftspolitische und militärische Lage, regionale Schwergewichtsverlagerun-

gen des technischen Fortschrittes und der Absatzmärkte, verändern fortwährend die Ertragslage einer Volkswirtschaft. Wenn in Zeiten einer Hochkonjunktur sogar eine überdimensionierte Verwaltung - zwar auch dann nicht gerechtfertigt - aber doch wenigstens durch die hohen Steuererträge bezahlt werden kann, so werden Zeiten der ausgeglicheneren Wirtschaftsverhältnisse und vor allem Krisenperioden dazu zwingen, sich in der Verwaltungstätigkeit und in den Ausgaben - mit Ausnahme der zur Bekämpfung dieser Krise notwendigerweise auszudehnenden Dienste - auf das Notwendige, unter Umständen sogar auf das Unerlässliche zu besinnen und zu beschränken. Das Ausmass der Verwaltung kann aber auch durch politische Faktoren beeinflusst werden, die nicht immer parallel mit den Erfordernissen der Zeit laufen. Dies tritt beispielsweise dann ein, wenn die Legislative, unbekümmert um die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf das Ausmass der Durchführungsinstrumente oder sogar in offensichtlichem Gegensatz zu den von ihr selbst, aber zu andern Zeiten vertretenen Grundsätzen, neue, die Verwaltung stark belastende Gesetze beschliesst.

Die menschliche Natur der in einer Verwaltung stehenden Personen wird gleichfalls ihren Einfluss geltend machen. Die fehlende Bremswirkung direkter Auswirkungen unrichtigen Handelns in der Verwaltung auf die eigene Existenzgrundlage, auch echtes Verantwortungsbewusstsein den Aufgaben gegenüber, nicht zuletzt aber auch eine zuweilen anzutreffende Unbekümmertheit gegenüber den finanziellen Auswirkungen der eigenen Anordnungen, die menschliche Befriedigung über einen grossen direkt unterstellten Personalapparat, Machtdrang, Ehrsucht usw. können eine ungebührliche und ungerechtfertigte Ausdehnung des Durchführungsapparates bewirken.

Jeder Mensch, auch der Funktionär der öffentlichen Verwaltung, sieht seine eigenen Aufgaben in einer andern Proportion als diejenigen der Kollegen oder anderer Menschen. Diese "optische Täuschung des Blickes", die perspektivische Verzerrung der Grössenverhältnisse, die relative Ueberbewertung der am nächsten liegenden Aufgaben, sind natürliche und verständliche Erscheinungen. Sie wirken sich aber oftmals dahingehend aus, dass die eigene Tätigkeit im Verhältnis zu andern Aufgaben zu wichtig genommen und eine unproportionelle Ausweitung und extensive Bearbeitung der eigenen Aufgaben hervorgerufen wird. Die natürlichen Ueberbewertungen müssen daher immer wieder korrigiert werden durch ein bewusstes Erkennen der tatsächlichen Wert- und Wichtigkeitsverhältnisse.

Es geht aber auch darum, zu erkennen, dass nicht alles was wünschenswert auch möglich ist. Sowohl in der Privat- wie in der Staatswirtschaft zeigen sich Aufgaben, deren Inangriffnahme wohl wünschbar, deren Uebernahme aber im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel nicht möglich ist. Auf Grund der Hierarchie der Werte müssen meist die wenigst wichtigen Aufgaben zu Gunsten der Erledigung der als wichtiger eingeschätzten beiseite gelassen werden. Es ist daher notwendig, dass auch der Staat immer wieder eine solche Bewertung seiner Aufgaben vornimmt.

Das Fehlen eines gerechten und leicht anzuwendenden Massstabes erschwert es ausserordentlich, das richtige Mass für die Grössenordnung eines einzelnen Verwaltungs-Apparates oder -Dienstes zu finden. Die

Aufgabe wird nicht erleichtert dadurch, dass wir diese Probleme im Rahmen eines Kleinstaates zu lösen haben. Der Kleinstaat, vor allem der föderativ aufgebaute, wird durch seine öffentliche Verwaltung relativ stärker belastet als eine Grossmacht. Die Generalstabsaufgaben, ob es sich um solche militärischer, wirtschaftlicher, sozialpolitischer, kultureller oder andersartiger Natur handelt, sind im wesentlichen unabhängig vom Ausmass eines staatlichen Territoriums. Der Kleinstaat wird für diese Aufgaben - im Gegensatz zu den reinen Durchführungsaufgaben - beinahe die gleichen Mittel aufbringen müssen wie der grössere Staat. Er wird deshalb verständlicherweise verhältnismässig stärker belastet sein als ein grösserer Staat. Die Frage des Ausmasses einer Verwaltung, gleichgültig ob sie sich auf dem Boden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden stellt, wird deshalb im wesentlichen eine Frage des Masses, des gesunden Verhältnisses, der Einsicht in die Tragfähigkeit der Wirtschaft sein.

Wenn die Privatwirtschaft sich in ihren Ausgaben immer nach der vorhandenen Decke des Ertrages ausrichten muss, so hat der Staat seit jeher die Einnahmen erst nach Errechnung der Gesamtsumme der als notwendig erachteten Ausgaben bestimmt und den Ausgaben entsprechend geordnet. Dieses Vorgehen ist so lange zweifellos richtig und möglich, als der Staat mit seinen Einnahmen-Bedürfnissen die Grenzen der fiskalischen Tragfähigkeit der Wirtschaft nicht überschreitet. Sobald er darüber hinaus geht, gefährdet er den Lebensstandard des Volkes, die Konkurrenzfähigkeit der eigenen Wirtschaft auf dem Weltmarkte und damit das volkswirtschaftliche Einkommen. Vor allem aber schafft er damit auch politisch eine neue Lage. Wo der Steuerbedarf des Staates über die Opferbereitschaft einer Mehrheit des Volkes hinausgeht und die freiwillige Bejahung des Bürgers zu den aufzubringenden Abgaben nicht mehr erzielbar ist, da muss der Staat von den Grundlagen des Rechtsstaates abweichen und den staatlichen Zwang einsetzen, einen Zwang, der die persönlichen Freiheitsrechte des Bürgers in Frage stellt und sein positives Verhältnis zu seinem eigenen Staat erschüttern und zerstören kann. Es sind daher nicht nur wirtschaftliche Gründe, welche die dauernde Besinnung auf ein gesundes und organisches Ausmass der Verwaltung eines Staates erfordern.

### 3. Die Grössenordnung des EPD.

Das hiervor grundsätzlich für die gesamte öffentliche Verwaltung festgestellte gilt auch für das EPD als einem Teil der Bundesverwaltung. Die richtige Grössenordnung des EPD ist vielleicht noch schwieriger abzuschätzen als diejenige anderer Bundesdepartemente.

In vielen Dienstzweigen der Verwaltung ist es möglich, wenn auch nicht einen finanziellen Ertrag, so doch eine messbare Arbeitsleistung in Beziehung zum Aufwand zu bringen. Vor allem dürfte diese Feststellung Geltung haben für Dienstleistungen in den unteren Stufen der Hierarchie, sowie für einzelne Durchführungsaufgaben, bei denen Masstäbe verschiedener Art denkbar sind, die wenigstens einen Vergleich des zeitlichen, materiellen und personellen Aufwandes mit einer materiell feststellbaren Leistung erlauben. Vielleicht mit Ausnahme der meisten Konsular- und Kanzleiaufgaben gilt für die Dienstleistung im EPD, dass intellektuelle Arbeit nicht mit Stopuhr oder Meter gemessen und beurteilt werden kann.

Die minimale Grössenordnung des EPD wird bestimmt durch die in der Verfassung festgelegten grundsätzlichen Aufgaben und die sich daraus ergebenden unerlässlichen aussenpolitischen, wirtschaftlichen, kulturellen usw. Teilaufgaben. Eine zu extensive Behandlung der übertragenen Aufgaben, die Ueberbewertung von einzelnen Teilaufgaben, das persönliche Interesse am personellen Ausbau eines Dienstzweiges usw. können eine Verwahrlosung, wie dies die Erfahrung bestätigt, über das Mass des Vertretbaren und Tragbaren hinausentwickeln lassen. Es wird deshalb auch beim EPD immer wieder eine Aufgabe der Ueberprüfung bleiben, diesen wichtigen Dienst in einem gesunden Verhältnis zum zur Verfügung stehenden gesamtschweizerischen Sozialprodukt zu halten.

Dabei darf zweifellos nicht ausser acht gelassen werden, dass besonders im EPD Sparmassnahmen am falschen Ort weittragende Auswirkungen zeitigen können. Unsere Volkswirtschaft kann unter Umständen einen Schaden erleiden, der vielleicht in keinem Verhältnis steht zu den eventuell erzielten Einsparungen. Auch wird im EPD, mehr als in jedem anderen Departement, der Faktor "Zeit" in Rechnung gestellt werden müssen. Wenn in einer Steuerverwaltung oder einer Zollverwaltung Gesetze in ihren Auswirkungen sowohl ziffernmässig wie auch zeitlich weitgehend geschätzt werden können, so sind die Verhältnisse bei der Aufgabenerfüllung des EPD offensichtlich andere. Handlungen und Unterlassungen können von Auswirkungen begleitet sein, die oft unmittelbar nicht sichtbar werden, die sich aber für spätere Generationen unseres Volkes zu deren Schaden oder Nutzen bemerkbar machen können. Um die optimale Grössenordnung des EPD einigermaßen abschätzen zu können ist es deshalb erforderlich, nicht nur den zweckmässigen Einsatz des Personals, sondern auch die Aufgaben und die Organisationsformen einer Ueberprüfung zu unterziehen. Jeder lebende Organismus benötigt immer wieder eine solche selbstkritische Prüfung, wenn nicht Zielsetzungen und instrumentale Formen auseinanderwachsen sollen.

#### 4. Wünschbarkeit einer Ueberprüfung der Organisation des EPD.

Im folgenden möchte der Berichterstatter noch kurz die Frage der Wünschbarkeit der Ueberprüfung der Organisation des EPD im heutigen Zeitpunkte abklären. Wenn im Rahmen der durch das Parlament und die öffentliche Meinung im allgemeinen geübten Kritik an der Bundesverwaltung bezüglich ihre Ausdehnung und ihren Aufwand das EPD bis heute weniger scharf kritisiert wurde als andere Departemente, so dürfte dieser an sich erstaunliche Tatbestand auf besondere Umstände zurückzuführen sein. Dazu gehört vor allem die Tatsache, dass vor wenigen Jahren, im Bestreben, aus unserer kriegsbedingten jahrelangen Isolierung herauszugelangen und erneut den politischen und wirtschaftlichen Anschluss an die Welt zu finden, das Parlament selbst eine Ausdehnung des diplomatischen Dienstes forderte, und dies in einem Zeitpunkte, da der Personalbestand des EPD auf einem Kulminationspunkte stand. Sodann dürfte der bei der zunehmenden Komplexität und Undurchsichtigkeit unserer Bundesverwaltung fehlende klare Einblick in die Zusammenhänge und die Notwendigkeit der einzelnen Dienstleistungen, sowie die anerkannte und von niemandem bestrittene Unerlässlichkeit des politischen Dienstes und der Herstellung der geordneten Beziehungen zu allen Staaten der Erde allfällige kritische Regungen vielfach zurückbinden.

Die Verhandlungen des Parlamentes und seiner Kommissionen bezüglich des zu erzielenden Gleichgewichts der Bundesfinanzen liessen die noch notwendigen Einschränkungen der Bundesverwaltung klar zum Ausdruck kommen. Heute wird die Notwendigkeit der Anpassung noch verschärft durch die infolge der zurückgehenden Hochkonjunktur verursachten Einnahmen-Rückgänge der Erträge der eidgenössischen Steuern und der Zolleinnahmen. Die im Gefolge der Pfundabwertung für unsere Exportwirtschaft sich zeigenden Erschwerungen auf dem Weltmarkte werden, wenn wir nicht zur Preisinsel werden wollen, unsere Industrie und unser Gewerbe dazu zwingen, noch rationeller zu arbeiten, die Produktionskosten zu senken und unsere Fabrikate zu weltmarktmässig konkurrenzfähigen Preisen herzustellen. Dass im Zuge dieser Rationalisierungs- und Einsparungstendenzen verständlicherweise ähnliche Forderungen an den Staat und damit sicher auch an das EPD gestellt werden, dürfte unausweichbar sein.

Die Oeffentlichkeit und die Presse haben sich in letzter Zeit vermehrt mit den Verhältnissen im EPD beschäftigt, dies, trotzdem dieses Departement durch erhebliche Herabsetzung seiner Personalbestände seine Bereitschaft zu Einsparungen bereits unter Beweis gestellt hat.

Vor allem aber hat das EPD selbst das Bedürfnis empfunden, in Ergänzung zu seinen, bereits vor einigen Jahren aufgenommenen Bemühungen um den Abbau seines Personalbestandes die weitere Notwendigkeit und Möglichkeit der Rückbildung seines Verwaltungs-Apparates klarzustellen. Diesem Zwecke diente auch eine interne Sparexpertise, die im Auftrage des Chefs der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten durch den Chef der zentralen Kanzlei durchgeführt wurde und deren Ergebnisse im "Bericht über Arbeitsmethoden und Personalabbaumöglichkeiten" vom 27. Februar 1947 bekannt gegeben wurden.

In diesem Zusammenhang darf vielleicht auch festgestellt werden, dass nicht nur kriegsverwüstete Staaten ihre Verwaltungsdienste meist gänzlich neu gestalteten. Es haben auch durch Kriegseinwirkungen nicht direkt betroffene Staaten, wie die USA, die aber indirekt die Auswirkungen der Kriegsführung unter anderem in einer ungeheuren Aufblähung ihres Verwaltungs-Apparates zu spüren bekamen, das Bedürfnis empfunden, nicht nur den Personalbestand auf ein erträgliches Friedensausmass zurückzuführen, sondern auch den strukturellen Aufbau der Verwaltung einer kritischen Prüfung zu unterziehen. So ist im Rahmen der durch die "Hoover-Commission" vorgenommenen Ueberprüfung der gesamten amerikanischen Regierungverwaltung das "State Department" einer eingehenden Untersuchung in bezug auf seine Zielsetzungen, Aufgaben, Organisation, Personal und Mittel unterzogen worden. Die von der "Hoover-Commission" beantragten Strukturveränderungen, Verbesserungen und Einsparungen befinden sich teilweise bereits auf dem Wege der Verwirklichung.

##### 5. Möglichkeit und Grenzen der Expertise.

Das Fehlen der in einem wirtschaftlichen Unternehmen als Grundlage der Ueberprüfung dienenden Masstäbe begrenzt die Möglichkeiten einer Expertise in einer öffentlichen Verwaltung. In einem privatwirtschaftlichen Unternehmen sind, wo notwendig, die Kosten zu senken, ist die Produktivität des Menschen oder der Ertrag des Produktes so zu erhöhen bis

Aufwand und Ertrag in einem richtigen Verhältnis zueinander stehen.

Demgegenüber sind die Beurteilungsmöglichkeiten über die Notwendigkeit, das Ausmass und den richtigen Grad der Intensität der Aufgabenerfüllung in einer Verwaltung wesentlich beschränkter. Dagegen kann auch in der Verwaltung jederzeit festgestellt werden, ob durch Organisationsfehler, wie die Ueberschneidungen von Kompetenzen, fehlerhafte Unterstellungsregelungen, unklare Aufgaben-Zuweisungen und -Umschreibungen usw. ein vermeidbarer Aufwand hervorgerufen wird. Fehlerhafte Erledigung der zugewiesenen Arbeiten, der Einsatz von ungeeignetem Personal, unrichtige Zeitverwendung, ungenügendes Arbeitstempo, der Einsatz unzweckmässiger Mittel usw., können auch in der Verwaltung wie in der Privatwirtschaft festgestellt und entsprechende Verbesserungen können vorgeschlagen werden.

Wenn aber beispielsweise die Aufgabe gestellt ist, die Wirtschaftlichkeit der Vertretung der schweizerischen Interessen in einem fremden Staate zu überprüfen, so stehen hierfür, mit Ausnahme der Beurteilung der Konsularaufgaben kaum verwendbare Masstäbe zur Verfügung. Im wesentlichen werden vor allem die direkten Vorgesetzten zutreffend beurteilen müssen, ob die vorliegenden Gesandtschaftsaufgaben nicht zu extensiv bearbeitet werden und ob das zur Verfügung stehende Personal richtig eingesetzt ist. Die Chefs sind auch in der Lage festzustellen, ob die tangierten moralischen, politischen, militärischen, wirtschaftlichen, sozialpolitischen und kulturellen Interessen durch eine Verminderung des Personalbestandes über Gebühr vernachlässigt werden oder nicht.

Die vom Berichterstatter aus den gemachten Feststellungen gezogenen Folgerungen werden deshalb einerseits in Form von Richtlinien und anzuwendenden Prinzipien, andererseits in Form von konkreten Einzelvorschlägen oder Empfehlungen für notwendig erscheinende Aenderungen zur Darstellung gelangen.

#### 6. Durchführung des Auftrages.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, dass bei der Durchführung des Auftrages den Möglichkeiten und Begrenzungen einer solchen Expertise Rechnung getragen werden musste. Es konnte sich auch nicht darum handeln, das gesamte EPD einer Prüfung zu unterziehen und alle wichtigsten Mitarbeiter aufzusuchen. Ein solches Unterfangen wäre wohl denkbar im Rahmen einer Untersuchung wie sie in den Vereinigten Staaten durch die "Hoover-Commission" durchgeführt wurde. Den zur Verfügung gestellten Dokumenten glaubt der Berichterstatter entnehmen zu können, dass allein für die Ueberprüfung des "State Department" und der Probleme der "Foreign affairs" ausser den mitarbeitenden Funktionären aus der Verwaltung und der eigentlichen "Hoover-Commission" rund 20 Personen für diese Aufgabe eingesetzt und über 1000 Personen über einen grossen Zeitraum befragt wurden.

Der Berichterstatter versuchte sich ein Bild zu verschaffen über die grundsätzlichen Aufgaben, den Organisationsstand und die Personalverhältnisse des EPD in erster Linie hinsichtlich einer Gesamtbeurteilung, sodann, soweit dies im Rahmen der begrenzten Mittel und Zeit möglich war, auch in bezug auf allgemein feststellbare organisatorische Mängel,

personelles Ungenügen und mehr als nur lokal feststellbare Erscheinungen, welche die Wirtschaftlichkeit des Departements beeinträchtigen.

Zu diesem Zwecke wurden die Dienste in der Zentrale in Bern stichprobenweise überprüft durch Aussprachen mit den Chefs, sowie mit Zwischenchefs und einigen subalternen Beamten der einzelnen Dienstzweige. Der Besuch der schweizerischen Gesandtschaften im Haag, in Brüssel, Paris und London, sowie der Konsulate in Nancy, Amsterdam, Rotterdam und Lyon, war nicht mit der Absicht verbunden, diese Aussenposten im einzelnen zu begutachten; er diente vor allem dazu, ein grundsätzliches Bild über den Aussendienst des Politischen Departements und die in Erscheinung tretenden allgemeinen Grundsätze der Geschäftsführung und der Aufgabenbehandlung kennen zu lernen. Gänzlich ausser Betracht gelassen wurden bei der Ueberprüfung alle jene Probleme, die politische Entscheide voraussetzen, wie beispielsweise die Schaffung und die geographische Verteilung von schweizerischen Aussenposten, deren Besetzung mit Postenchefs, die Art der Besetzung usw. Nicht überprüft wurden sodann jene Dienste, die entweder nicht dem EPD unterstehen, wie beispielsweise der Dienst des Delegierten des Bundesrates für Spezialmissionen, sowie jene Dienste, mit deren Aufhebung in absehbarer Zeit gerechnet werden kann, wie dies unter anderm auf die deutsche Interessenvertretung in der Schweiz zutrifft.

Der vorliegende schriftliche Bericht möchte auch keine Darstellung vermitteln über die geschichtliche Entwicklung des EPD, die zeitbedingten Veränderungen seiner Zielsetzungen, Organisationsformen und Aufgaben. Diese Tatbestände, die bei den Lesern dieses Berichtes als bekannt vorausgesetzt werden dürfen, sind bereits in ausgezeichneten Dokumenten des EPD zusammengefasst dargestellt, so dass sich eine Behandlung dieses Stoffes erübrigt. Es ist dem Berichterstatter eine besondere Freude und eine aufrichtige Pflicht der Dankbarkeit festzustellen, dass alle Mitarbeiter des EPD, gleichgültig welcher Rangstufe, ihn mit grösster Bereitwilligkeit empfangen haben und ihm für seine Fragen und zu seiner Orientierung jederzeit zur Verfügung gestanden sind. Ganz besondere Dankbarkeit empfindet er dafür, dass ein grosser Teil der Mitarbeiter des EPD, mit denen er im Verlaufe der Untersuchung in Berührung kam, durch ihre Offenheit und die Beweise ihres Vertrauens seine Aufgabe erheblich erleichtert und gefördert haben.

Das EPD hat dem Berichterstatter ein reichhaltiges Dokumentationsmaterial zur Verfügung gestellt, das teilweise eigens zu diesem Zwecke zusammengestellt wurde, wie beispielsweise die "Aufstellung der wichtigsten Aufgaben der Abteilungen und autonomen Dienste des EPD". Im weitem standen ihm Protokolle der "Aussprache der Sparexperten mit der Eidg. Finanzverwaltung" zur Verfügung, aus denen die Aeusserungen des seinerzeit von der Finanzverwaltung für das EPD bezeichneten Sparexperten, Herrn alt-Nationalrat Addor, entnommen werden konnten. Dessen Schlussfolgerungen lauten wie folgt: "Ein Bestand von 1600 Personen wird als Endziel betrachtet. Als Endresultat unserer Bemühungen kann erwartet werden, dass im Gegensatz zum Ausgabenbudget des Politischen Departements pro 1947 das Budget pro 1948 nicht mehr steigen wird."

Vertretern der westlichen, sondern auch der östlichen Welt anerkannt und in weiteren internationalen Konferenzen als Beispiel erfolgreicher Konferenz-Nutzung und -gestaltung zum Vergleich herangezogen.

Nach Abschluss der Besichtigungsreise bei einigen Aussenposten des EPD, d.h. gegen Ende 1948, hat der Unterzeichnete den Vorsteher des EPD über seine Beobachtungen und der sich daraus ergebenden grundsätzlichen Schlussfolgerungen mündlich orientiert. Im weiteren fand eine mündliche Berichterstattung an den Chef des EPD im Laufe des Sommers 1949 statt bezüglich der grundsätzlichen Feststellungen und der sich daraus ergebenden Anträge, deren schriftliche Zusammenfassung in einem kleinen Bericht vom 25. Mai 1949 vorliegt.

Es sei ausdrücklich festgehalten, dass dieser Bericht nicht nur Feststellungen und Vorschläge des Unterzeichneten, sondern auch solche von Befragten und vor allem auch des Chefs der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des EPD enthält. Für alle jene Vorschläge, die Ergebnisse von Diskussionen und Aussprachen waren, wäre ohnehin gerechtere Weise keine eindeutige Autorenschaft feststellbar. Die hier vorliegende Zusammenfassung aller für die Zwecke des Berichtes geeignet erscheinenden Ideen enthält somit Vorschläge, die verschiedenen Quellen entstammen.

Zusammenfassend wird der Bericht den Eindruck vermitteln, dass im EPD die Aufgabenumschreibung und -abgrenzung wesentlich vertieft, Organisationsformen umgestaltet und den zukünftigen Bedürfnissen besser angepasst, der Personalbestand noch weiterhin nicht unerheblich herabgesetzt und der Personalpolitik, d.h. der Personalauslese, -entwicklung und -förderung, sowie einem rationellen Personaleinsatz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Diese durch die Zielsetzung des Berichtes bedingte Einseitigkeit der Darstellung der Verhältnisse sowie die unvermeidbare Ueberbetonung der zu verbessernden Aspekte der EPD-Verwaltungstätigkeit schliesst die Gefahr in sich, dass der Leser des Berichtes einen unzutreffenden und ungerechtfertigten Eindruck von der Tätigkeit und dem Zustand des EPD-Verwaltungsapparates gewinnen könnte. Da diesem Berichte nicht zum Ziel gesetzt ist, ein ausgewogenes Bild des EPD zu vermitteln, sondern seine Aufgabe vor allem darin besteht, jene Stellen aufzuzeigen und klarzulegen, die einer Verbesserung oder Veränderung bedürfen, bleiben meistens jene Feststellungen und Erfahrungen unausgesprochen, die ein höchst erfreuliches und positives Bild der Tätigkeit des EPD erstehen lassen. Wir brauchen nicht hinzuweisen auf die während des Krieges nicht nur für die schweizerischen Interessen, sondern auch zum Schutze fremder Interessen - wie dies eine amerikanische Würdigung der Tätigkeit schweizerischer Diplomaten während der Kriegszeit ausdrücklich bestätigt - erfolgreich ausgeübte Tätigkeit der Mitarbeiter des EPD unter teilweise denkbar ungünstigsten Bedingungen, ja unter drückenden Notverhältnissen und in Todesgefahr. Eine vermehrte Würdigung dieser wenig bekannten Seite unserer Landesverteidigung in der Öffentlichkeit wäre verdient und gerechtfertigt gewesen. Um die wahrhaft ausgezeichneten Dienste, die vom EPD geleistet werden, zu erkennen, dürfte es genügen, auf die erfreulichen Ergebnisse der vom EPD organisierten und geleiteten und mit der bekannten Rotkreuz Konvention vom 12. August 1949 abschliessenden diplomatischen Konferenz in Genf hinzuweisen. Die Vorzüglichkeit der aufgebauten Organisation, die Sachkundigkeit des vom EPD gestellten Sekretariates und die Ueberlegenheit der durch den Chef des EPD ausgeübten Konferenzführung wurden, wie dies den seinerzeitigen Zeitungsberichten zu entnehmen war, nicht nur von Vertretern der westlichen, sondern auch der östlichen Welt anerkannt und in andern internationalen Konferenzen als Beispiel mustergültiger Konferenz-Führung und -Gestaltung zum Vergleich herbeigezogen.

Jede Organisation wird sich, wenn sie ihrer Aufgabe genügen will, immer wieder den sich stetig verändernden Umweltsbedingungen anpassen müssen. Veränderte oder ergänzte Aufgaben erfordern Angleichung der Formen der Organisation, des Personals und der Mittel. Die in diesem Bericht zur Darstellung gelangenden Vorschläge sind deshalb zeitlich von beschränkter Gültigkeit. Es dürfte sich als zweckmässig erweisen, im Departement eine hiefür geeignete Stelle verantwortlich mit der Aufgabe zu betrauen, die Entwicklungen zu verfolgen und dafür zu sorgen, dass der Durchführungsapparat in organischer Weise immer wieder neuen Situationen angepasst wird und damit auf einem Höchststand der Wirtschaftlichkeit verbleiben kann.

Schliesslich wollen wir uns darüber Rechenschaft geben, dass auch eine ausgezeichnete Organisation und die zweckmässigsten Mittel nichts als Instrumente darstellen, die von Menschen erfüllt und gehandhabt werden müssen; von Menschen, deren Charakter, Gesinnung und Verantwortungsbeusstsein letztlich über die richtige und wirtschaftliche Verwendung der Instrumente entscheiden. Sie allein können die gestellte Aufgabe in einem aufbauenden und der Allgemeinheit wie dem Einzelnen dienenden Sinne lösen.

Die Folgen dieser Entwicklung für die Staatsaufgaben sind unter anderem darin zu erblicken, dass nicht nur die bestehenden Aufgaben eine wesentliche Ausweitung erfahren haben, sondern dass viele neue oder bisher ungelöste Probleme vor allem im Bereiche des verteilten sozialen Verantwortungsbewusstseins, wie beispielsweise die IFF, sich hinzugefügt haben. Im Bestreben, die bewusster gewordenen Erkenntnisse, dass Gleichheit nicht Gerechtigkeit bedeutet, auch in der Gesetzgebung und der staatlichen Massnahmen nachhaltiger zu verankern, sind in zunehmendem Masse DIFFERENZIERUNGEN eingebracht worden, welche die Durchführung wesentlich erschweren und belasten. Auf weite Sicht gesehen, lässt sich wohl die Frage aufwerfen, ob nicht bei weiterer Entwicklung in dieser Richtung mit der Zeit eine geordnete Durchführung und Ansetzung der bestehenden Gesetzgebung und damit der erstrebten gesünderen Ordnung überhaupt in Frage gestellt werde. Mit zu den Kennzeichen der heutigen Lage gehört die durch den Krieg verstärkte Zentralisierung der Aufgaben beim Bund.

Auch das EPD konnte und kann sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Es ist nicht Aufgabe dieses Berichtes, in diese politischen Auseinandersetzungen und Auseinandersetzungen einzugreifen oder Stellung zu beziehen zu den Staatsaufgaben, wie sie durch die legislative Festgelegt und entschieden wurden. Die Feststellung dieser Entwicklung gehört jedoch zum Verständnis der Lage und zur Beurteilung der Aufgabe des EPD.

Weshalb der Verwaltung die Verantwortung übertragen wird, ihren Durchführungsapparat rational, wirtschaftlich und möglichst leistungsfähig zu gestalten, so hat die Exekutive der Legislative immer wieder feststehende Erfahrungstatsachen in Erinnerung zu rufen, die sowohl in der Privatwirtschaft wie in der öffentlichen Verwaltung gleichermassen feststellbar sind:

### III. Die Aufgaben des EPD.

=====

#### 1. Grundsätzliches zur Frage der Aufgaben.

Die Aufgaben des EPD sind ein wichtiges Teilstück der in den letzten Jahrzehnten ständig zunehmenden Gesamtaufgabe des Bundes. Die Entwicklung des schweizerischen Staatsgedankens und die Tendenz der politischen Entschiede übt auch ihren Einfluss auf die Gestaltung der Aufgaben des EPD aus. Die sichtbare Entwicklung vom "Nachtwächterstaat" des letzten Jahrhunderts zum demokratischen Wohlfahrtsstaat brachte eine unerhörte Ausweitung des Aufgabenbereiches des Staates mit sich. Diese Ausdehnung ergibt sich unter anderem aus der Verantwortung gegenüber der Volksgemeinschaft und der Wirtschaft, aus der stetigen Vertiefung des sozialen Verantwortungsbewusstseins, den durch den Krieg dem Staate zugefallenen notbedingten und oftmals nur zentralistisch zu lösenden Aufgaben. Noch befindet sich alles im Fluss, noch ist es nicht ersichtlich, bis zu welchem Ausmasse dem Staate Eingriffe in den Wirtschaftsa-blauf erlaubt, beziehungsweise überbunden werden sollen. Noch sind die Grenzen zwischen Freiheit und Gebundenheit nicht ausgemarcht; sie werden auch, solange Menschen auf der Erde leben, denken und handeln, nie endgültig festgelegt.

Die Folgen dieser Entwicklung für die Staatsaufgaben sind unter anderem darin zu erblicken, dass nicht nur die bestehenden Aufgaben eine ausser-ordentliche Ausweitung erfahren haben, sondern dass viele neue oder bisher ungelöste Probleme vor allem im Bereiche des vertieften sozialen Verantwortungsbewusstseins, wie beispielsweise die AHV, sich hinzugefügt haben. Im Bestreben, die bewusster gewordene Erkenntnis, dass Gleichheit nicht Gerechtigkeit bedeutet, auch in der Gesetzgebung und den staatli-chen Massnahmen nachhaltiger zu verankern, sind in zunehmendem Masse Differenzierungen eingebaut worden, welche die Durchführung wesentlich erschweren und belasten. Auf weite Sicht gesehen, lässt sich sogar die Frage aufwerfen, ob nicht bei weiterer Entwicklung in dieser Richtung mit der Zeit eine geordnete Durchführung und Anwendung der bestehenden Gesetzgebung und damit der erstrebten gerechteren Ordnung überhaupt in Frage gestellt werde. Mit zu den Kennzeichen der heutigen Lage gehört die durch den Krieg verstärkte Zentralisierung der Aufgaben beim Bund.

Auch das EPD konnte und kann sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Es ist nicht Aufgabe dieses Berichtes, in diese politischen Auseinander-setzungen und Ausmarchungen einzugreifen oder Stellung zu beziehen zu den Staatsaufgaben, wie sie durch die Legislative festgelegt und entschie-den werden. Die Feststellung dieser Entwicklung gehört jedoch zum Ver-ständnis der Lage und zur Beurteilung der Aufgaben des EPD.

Nachdem der Verwaltung die Verantwortung überbunden wird, ihren Durch-führungsapparat rationell, wirtschaftlich und möglichst leistungsfähig zu gestalten, so hat die Exekutive der Legislative immer wieder fest-stehende Erfahrungstatsachen in Erinnerung zu rufen, die sowohl in der Privatwirtschaft wie in der öffentlichen Verwaltung gleichermassen fest-stellbar sind:

=====

- je grösser der Aufgabenkreis, je komplexer die Aufgabe und damit auch der erforderliche Durchführungsapparat, je geringer wird der durchschnittliche Grad der produktiven Leistungsfähigkeit des Einzelnen. Mit der zunehmenden Ausdehnung des Verwaltungsapparates wächst der unproduktive Arbeitsanteil an Koordinationsaufgaben jedes Mitarbeiters;
- je umfangreicher der Durchführungsapparat, je unübersehbarer, unbeweglicher, schwerfälliger, bürokratischer und weniger lenkbar wird das zur Aufgabenerfüllung benötigte Instrument. Mit zunehmender Ausgliederung der Dienstzweige und Erhöhung der Anzahl Durchführungsstufen, wird wohl eine differenziertere Detailbehandlung der einzelnen Sachaufgaben ermöglicht, aber gleichzeitig wird auch die Tendenz zur Kompartimentierung, zur Abschliessung der einzelnen Dienste voneinander begünstigt und dem obersten Chef die Uebersicht und die souveräne Beherrschung des gesamten Apparates wesentlich erschwert.

Diese Erkenntnisse müssen dazu veranlassen, die vorhandenen Aufgaben immer wieder auf ihre Berechtigung selbstkritisch zu überprüfen. Eine kritische Haltung ist nicht nur angezeigt gegenüber den Aufgaben des eigenen Departements, sondern auch gegenüber denjenigen anderer Departemente, soweit sie den eigenen Aufgabenkreis im Rahmen von Beratung, Mitentscheid, Koordination usw. berühren. Gegenüber der Legislative dürfte jene Haltung, wie sie beispielsweise in der Herbstsession dieses Jahres vom Chef des EVD vertreten worden ist, mit dazu beitragen, die Legislative vor ihre Verantwortung bezüglich der Ausweitung des Aufgabenkreises und des Verwaltungsapparates zu stellen.

## 2. Beziehungen Exekutive - Legislative.

An sich wäre es notwendig, in diesem Zusammenhang die Beziehungen zwischen der Exekutive und der Legislative näher zu überprüfen. Da es sich jedoch um eine politische Frage handelt, deren Regelung ihren Niederschlag in der Bundesverfassung, in Bundesgesetzen usw. findet und sich auf der politischen Ebene des Verhältnisses zwischen Parlament und Bundesverwaltung abspielt, sei dieses Problem nur am Rande mit einigen wenigen Fragen berührt.

Eine Reihe von Friktionsmöglichkeiten zwischen der Legislative und dem EPD fallen darum weg, weil die den Grossmächten als unausweichliche Verantwortung zufallende aktive Aussenpolitik aus verschiedenen Gründen für die Schweiz nur in beschränktem Rahmen möglich ist. Spannungsfelder, wie sie in Grosstaaten, nicht zuletzt infolge der Notwendigkeit einer streng vertraulichen Behandlung hochpolitischer Probleme auftreten können, fallen für uns weniger in Betracht.

Immerhin darf man sich fragen, ob die aktive Mitarbeit in unpolitischen internationalen Organisationen, die über eine rein technische Zusammenarbeit, wie bei der "Union postale universelle", beim "Bureau international de télécommunication" usw. hinausgeht, nicht doch auf weite Sicht gesehen in einem gewissen Sinne zu einer Aktivierung unserer Aussenpolitik führt. Eine solche Frage schöpft ihre Berechtigung auch aus der Tatsache, dass den wirtschaftlichen Faktoren auf die politische Gestal-

tung ein steigender Einfluss eingeräumt ist. Oftmals enthalten auch Wahlen und Abstimmungen in internationalen Organisationen unbeabsichtigt eine politische Stellungnahme zu den bestehenden Machtverhältnissen, so dass auch die unpolitischen internationalen Organisationen implicit einen politischen Aspekt aufweisen. Es entstehen Verpflichtungen, Präjudize, es werden Tendenzen begünstigt oder behindert, die nur von der handelnden Exekutive im einzelnen voll überblickt werden können. Die Legislative in ihrer Tendenz zur mehr technischen und spezifischen Problembehandlung erkennt vielleicht nicht genügend diese Erscheinungen in ihren grossen Zusammenhängen. In Zukunft werden sich daher vielleicht auch in unserem Lande die folgenden Fragen nachdrücklicher stellen:

- wie kann in bezug auf die Aussenpolitik der Schweiz die Koordination, die einheitliche Willensbildung und die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative noch mehr vertieft und intensiviert werden?
- durch welche organisatorischen Mittel kann die Legislative vermehrt in die Lage versetzt werden, die aussenpolitischen Probleme in ihren Zusammenhängen (z.B. Aussenpolitik, Aussenwirtschaft, Aussenhandel, Finanz, Zoll usw.), in ihrer Kontinuität zu erkennen und zu überwachen? Genügen die heutigen Organe, d.h. das Parlament und die parlamentarischen Kommissionen, um eine kontinuierliche und fruchtbare Zusammenarbeit sicherzustellen? Andere Staaten versuchen diesen Bedürfnissen durch bei uns unbekannt Organe zu entsprechen. Es sei in diesem Zusammenhang, ohne deren Wünschbarkeit für die schweizerischen Verhältnisse zu untersuchen oder gar zu bejahen, auf die sogenannten "hearings" in den Vereinigten Staaten von Amerika hingewiesen.
- Welche Formen der Aufgaben- und Kompetenzaufteilung in aussenpolitischen Belangen zwischen Legislative und Exekutive entsprechen der heutigen und zukünftigen Lage und den sich daraus ergebenden Erfordernissen am besten?

Diese Fragen seien nur beiläufig aufgeworfen. Sie sind immerhin darum von einiger Wichtigkeit, weil allein eine völlige Uebereinstimmung zwischen Legislative und Exekutive in bezug auf die zu verfolgende Aussenpolitik dem EPD ein zielstrebiges Arbeiten ermöglicht.

Das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ist durch die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 geregelt. Die verfassungsrechtliche Ausscheidung der Befugnisse und Obliegenheiten der Bundesversammlung und des Bundesrates beziehungsweise des EPD sind durch Art. 85, Abs. 5 und 6, sowie Art. 102, Abs. 8 und 9, festgelegt. Gemäss diesen Verfassungsbestimmungen ist das Parlament mit der Führung der Aussenpolitik der Schweiz beauftragt. Es delegiert seine Befugnisse weitgehend an das EPD. Somit liegt der Schwerpunkt der Leitung und der Führung sowie der entsprechenden Verantwortung für die Aussenpolitik der Schweiz beim EPD unter der Voraussetzung einer engen Zusammenarbeit mit der Legislative.

### 3. Die grundsätzlichen Aufgaben des EPD.

Eine Besinnung, eine Ueberprüfung und Klärung der Aufgaben des EPD dürfte im gegenwärtigen Zeitpunkte zweckmässig und günstig sein. Hinter uns liegt der zweite Weltkrieg, der an das EPD besonders hohe Anforderungen stellte. Die während oder nach dem Kriege dem EPD neu zugefallenen oder erweiterten bisherigen Aufgaben können gesichtet und der Umfang und die Dauer ihrer Weiterführung geklärt werden. Im Jahre 1950 und den folgenden Jahren werden die Aufgaben des EPD wesentliche Schwergewichtsverschiebungen aufweisen verglichen mit jenem, dem EPD im Jahre 1913 zugewiesenen Aufgabenkreis. Die Völker der Erde sind indessen zum Weltbewusstsein erwacht. Europa kämpft um seine Existenz und erkennt, dass ein engerer Zusammenschluss seiner Staaten zur Schicksalsfrage des Kontinents werden kann. Neue Staatsaufgaben im Innern des Landes suchen und finden Lösungen und wirken sich auch auf den Aufgabenkreis des EPD aus, auch wenn sie, wie beispielsweise die AHV, sachlich keine Beziehungen zu den eigentlichen Aufgaben des EPD aufweisen. Das Entstehen neuer internationaler Organisationen erfordert sorgfältigstes Abwägen zwischen der notwendigen, verpflichtenden internationalen Mitarbeit und dem Durchhalten unserer traditionellen Neutralität. Die Zunahme der Bundesverwaltung und das heute, verglichen mit 1939 noch einen mehr als zweifachen Personalbestand aufweisende EPD beunruhigen Parlament und Wirtschaft. Dazu ist ein zunehmendes und echtes Interesse des Parlaments und der Oeffentlichkeit an aussenpolitischen Fragen und Entscheidungen der Regierung erfreulicherweise festzustellen. Diese und andere Feststellungen lassen daher eine Ueberprüfung des EPD im heutigen Zeitpunkte als richtig erscheinen.

Gemäss Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, Art. 29, fallen in den Geschäftsbereich des EPD einerseits die Wahrung der Unabhängigkeit, der Neutralität und der Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Ordnung der völkerrechtlichen Beziehungen, andererseits der Schutz schweizerischer Landesangehöriger und die Wahrung schweizerischer Interessen dem Auslande gegenüber. Die aktive aussenpolitische Aufgabe des EPD ist zweifellos begrenzt. Die Tatsache, dass wir, machtpolitisch gesehen, ein relativ ungewichtiger Kleinstaat sind, unsere traditionelle Neutralität und unsere geographische Lage zwischen zwei Machtblöcken bedingen eine weise Zurückhaltung und Beschränkung. Unsere Aussenpolitik wird daher vor allem dort aktiv sein, wo es darum geht, geordnete Beziehungen zu allen Staaten herzustellen und zu erhalten. Die dem EPD auferlegte und von ihm bisher in so erfolgreicher Weise gemeisterte Aufgabe, in einer spannungsgeladenen Welt und inmitten von oft hart aufeinanderprallenden Gegensätzen unserm Lande wenn irgend möglich immer und überall offene Türen zu erhalten, ist mit ganz besonderem Schwierigkeiten und einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden. Daneben sind dem EPD eine Reihe verwaltungsinterner politischer Aufgaben, wie die Informationen über fremde Staaten, die im Ausland zu beobachtenden Tendenzen usw. überbunden.

Die in den Beziehungen der Schweiz mit den andern Staaten sich aufdrängenden Aufgaben haben eigentlich vor allem der Wirtschaft unseres Landes, d.h. der Sicherung unserer physischen Existenz, zu dienen. In dieser Richtung liegt das Schwergewicht der Aufgaben des EPD. Abgesehen von den bereits genannten besonderen Beschränkungen unserer offiziellen

Tätigkeit im Auslande wird dieser Hintergrund der Aufgaben des EPD vor allem durch folgende Faktoren betont. Für rund 2 1/2 Millionen Einwohner unseres Landes müssen die Ernährungsbedürfnisse durch Importe, d.h. durch die Bereitstellung von Austauschgütern befriedigt werden. Unser hohes Lebenshaltungsniveau, der hohe Stand des nationalen Einkommens und Vermögens und ja sogar das Durchhalten des sozialen Einvernehmens hängen in wesentlichem Umfange ab von unserer Aussenwirtschaft und von der Aufrechterhaltung und Steigerung eines intensiven Güteraustausches mit der ganzen Welt.

Eine hochentwickelte und ständig geförderte Aussenwirtschaft ist gerade für die Schweiz wichtiger als für jeden andern Staat. Sie ist schlechterdings eine Existenzbedingung und Voraussetzung für die Erhaltung des inneren Friedens.

Es ist darum die vornehmste Aufgabe unserer Aussenpolitik, in der Erhaltung und Förderung geordneter Beziehungen zu allen Staaten der Erde den notwendigen Kampf um unsere Austauschmöglichkeiten zu führen, unsere Absatzmärkte zu erhalten und zu erweitern, Behinderungen auf dem Wege des geregelten Austausches wegzuschaffen, Verständnis und wenn möglich eine Bejahung unseres Standpunktes herbeizuführen, für die Offenhaltung der Austauschkanäle zu sorgen, unsere bedrohten Interessen zu verteidigen, die Verhandlungsmöglichkeiten und den Abschluss von Verträgen zu sichern und im allgemeinen durch den Einsatz geeigneter Mittel (also auch durch Presse- und Kulturdienste) für unser Land Sympathie, Freundschaft und Wohlwollen zu schaffen und zu erhalten. Diesen Zielsetzungen dienen die Aufgabenerfüllungen des EPD, ob es sich nun um die Kontaktnahme und den offiziellen Verkehr mit Regierungen anderer Staaten, um die Bildung, Erhaltung und Förderung von Schweizerkolonien im Auslande, um die Betreuung schweizerischer Auswanderer oder um die Mitarbeit in internationalen Organisationen handelt.

Zusammenfassend dürften daher im grundsätzlichen die Zielsetzungen des EPD darin bestehen, durch die Herstellung, Erhaltung und Vertiefung von korrekten, geregelten Beziehungen zu allen andern Ländern Achtung und Verständnis, ja wenn möglich freundschaftliche Gefühle und Sympathien für unser Land zu schaffen, die unsere politische Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit zu sichern und zu gewährleisten vermögen, die uns ermöglichen, durch intensiven Güteraustausch mit der ganzen Welt unsere physische und materielle Existenz sowohl des einzelnen Schweizers, wie die aller Wirtschaftszweige zu erhalten; die uns in die Lage versetzen, unsere in andern Ländern sich aufhaltenden Mitbürger von Benachteiligung oder Bedrohung zu schützen und unserer Volksgemeinschaft die Wege öffnen, um ihren menschlichen Verantwortungen und Verpflichtungen gegenüber andern Völkern und Menschen gerecht werden zu können durch aktive Zusammenarbeit im Rahmen von unpolitischen Organisationen und durch Hilfeleistungsaktionen.

Von besonderer Bedeutung ist deshalb die immerwährende Aufgabe der Klarstellung und des Bewusstwerdenlassens dieser Zielsetzungen des aussenpolitischen Dienstes, weil Gestalt und Organisation sich immer wieder ausrichten müssen auf eine möglichst rationelle und zielstrebige Erfüllung dieser Aufgaben, weil die Integrierung des gesamten Mitar-

beiterstabes ein wesentliches Element für die erfolgreiche Annäherung des Zieles darstellt und weil eine solche Integrierung nur gelingen kann, wenn Chefs und Kader die gesteckten Ziele erkennen, konsequent verfolgen und sie bejahen.

#### 4. Aufgabenaufteilung zwischen den Bundesdepartementen.

Jede erfolgreiche Aufgabenbehandlung setzt die eindeutige Zuteilung der Aufgabe und der damit verbundenen Verantwortungen und Kompetenzen an ein Departement oder eine Dienststelle voraus. In besonderem Masse gilt diese Forderung für Aufgaben, die nicht einem Departement oder einer Verwaltungsabteilung allein zur ausschliesslichen Behandlung zugewiesen werden können.

Durch das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 werden die Geschäfte und Aufgaben des Bundesrates unter die einzelnen Departemente verteilt. Im Rahmen dieses Berichtes soll nur auf die Aufgaben des EPD und ihre Abgrenzungen gegenüber den andern Departementen eingegangen werden. Das grundsätzliche Problem der Aufgabenaufteilung zwischen den Departementen des Bundes wird gegenwärtig von Herrn alt-Bundesrat Dr. W. Stampfli geprüft.

Eine nähere Prüfung der dem EPD zugewiesenen Aufgaben lässt erkennen, dass verschiedene Unklarheiten in der vorgenommenen Aufgabenzuteilung und -verteilung geklärt werden sollten. Vor allem scheint dies notwendig in bezug auf die Formulierung der Aufgabenzuweisungen, die zuweilen gegen anerkannte Grundsätze und Erfahrungen der Organisation verstösst. Es gilt dies insbesondere für jene Formulierungen von Aufgabenzuweisungen und Befugnissen, die nicht nur einem sondern zwei Departementen zur Uebernahme der Verantwortung für deren Erledigung überwiesen werden. Es ist ein anerkanntes Organisationsgesetz, dass, zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Kompetenzkonflikten, Abschieben von Verantwortlichkeiten oder gar sich widersprechenden Aufgabenerfüllungen nur eine einzige Stelle die letzte führende Verantwortung für eine Aufgabe zugewiesen erhalten darf.

Das vorzitierte Bundesgesetz bestimmt nun aber beispielsweise in Art. 29, Abs. 4: "In den Geschäftsbereich des Politischen Departements fallen ... 4. Vorbereitung der Verträge mit dem Auslande in Verbindung mit den im einzelnen Falle beteiligten Departementen; ...". Im gleichen Bundesgesetz finden wir sodann unter den Geschäftszuweisungen an andere Departemente in genau gleicher Formulierung "Vorbereitung von Verträgen mit dem Auslande auf diesen Gebieten, in Verbindung mit dem Politischen Departement ..." denselben Auftrag niedergelegt. Es betrifft dies beispielsweise das Departement des Innern (Art. 30, II/6, Art. 30, VI/4; Justiz- und Polizeidepartement Art. 31, I/3, Art. 31, II/9, usw.).

Die Verwendung derselben Formulierung sowohl beim EPD wie auch bei den andern Departementen hat zur Folge, dass das Bundesgesetz vom 26. März 1914 nichts darüber aussagt, wem eigentlich die verantwortliche Führung in der Behandlung dieser Aufgaben zufällt. Die Verpflichtung zur Koordination zwischen den Departementen ist diesen wohl auferlegt, offen bleibt jedoch die Frage, welches Departement die verantwortliche Führung zu übernehmen hat. Erstaunlicherweise scheinen ausgerechnet dem

EVD beziehungsweise seiner Handelsabteilung im Vergleich mit den übrigen Departementen etwas eingeschränktere Befugnisse zubemessen worden zu sein. Art. 34, II/2, spricht statt von der Vorbereitung von Verträgen nur von der "Mitwirkung ... bei der Vorbereitung sowie beim Abschluss von Handelsverträgen". Der bei den übrigen Departementen beige-fügte Hinweis auf die Aufgabenbehandlung in Verbindung mit dem Politischen Departement fehlt übrigens. Der in diesem Artikel verwendete Begriff "Mitwirkung" müsste darauf schliessen lassen, dass die Handelsverträge in letzter Verantwortung durch das EPD vorbereitet und abgeschlossen werden.

Sodann scheint ein gewisser Widerspruch in folgenden Bestimmungen zu bestehen. In Art. 29, Abs. 5, wird dem EPD der "Schutz schweizerischer Landesangehöriger und Wahrung schweizerischer Interessen dem Auslande gegenüber; ...." zugewiesen. Das EVD seinerseits findet unter seinen Obliegenheiten in Art. 34, II/3, die Behandlung der "Anstände im internationalen Handelsverkehr" aufgezählt, eine Aufgabe, die zweifellos wenigstens teilweise unter den, dem EPD auferlegten Obliegenheiten zu subsumieren ist. Wird in diesem Falle das EPD die letzte Verantwortung auch für diese Aufgaben zu übernehmen haben?

Diese und ähnliche Unklarheiten im Bundesgesetz vom 26. März 1914 lassen die heutige Rechtslage in bezug auf die Zuteilung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen an die Departemente als unbefriedigend erkennen. Es ist dies vielleicht mit ein Grund dafür, dass in den Beziehungen zwischen den Departementen sich nicht selten Unklarheiten zeigen, dass Lücken in der Koordination sichtbar werden und dass Geschäfte, die eine aussenpolitische Begutachtung erfordern, oft erst nach dem Entscheid der Fachdepartemente, d.h. in einem für gegebenenfalls notwendige Änderungen zu späten Zeitpunkte zur Kenntnis des EPD gelangen.

Es stellt sich deshalb auch in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, in welcher Weise und nach welchen Kriterien und Grundsätzen die Bundesaufgaben zwischen dem EPD und den übrigen Departementen aufgeteilt werden könnten. Der Lösungsmöglichkeiten bestehen viele. Es seien nur deren zwei, die eine saubere gegenseitige Abgrenzung der Aufgaben und der Verantwortlichkeiten erlauben würden, herausgegriffen und einander gegenübergestellt.

Wenn beispielsweise das Kriterium für die Zuweisung einer Aufgabe an das EPD darin gesehen werden sollte, dass die betreffende Aufgabe in irgend einer Form über die Landesgrenzen hinausführt, so würde dies bedeuten, dass alle andern Departemente Aufgaben dieser Art an das EPD zu übertragen hätten. Eine solche Lösung ist undenkbar aus verschiedenen Gründen, zu denen folgende zählen:

- Infolge der schon lange bestehenden, einhergehend mit dem neu erwachten Weltbewusstsein der meisten Völker der Erde aber noch zunehmenden Weltverbundenheit der Schweiz, gibt es nur noch relativ wenige wichtige Probleme, die nicht in irgend einer Form einen aussenpolitischen Aspekt aufweisen. Auch wenn es scheint, dass der Grossteil der wichtigen Aufgaben auf das Landesinnere begrenzt bleibt, so erweist es sich sehr oft als notwendig, eine Ausweitung über die Landesgrenzen hinaus vorzunehmen, wie dies beispielsweise bei der AHV der Fall war.

- Das vorgenannte Kriterium für die Aufgabenausscheidung ist aber auch darum ungeeignet, weil viele Aufgaben des Bundes, die in ihrer materiellen Durchführung und Auswirkung gänzlich auf das Landesinnere beschränkt bleiben, einen nicht unerheblichen aussenpolitischen Aspekt aufweisen. Am Exempel der vor dem letzten Weltkriege angeordneten und gegenwärtig erneut diskutierten obligatorischen Haushaltungsvorräte kann diese Ueberlegung begründet werden.
- Die konsequente Durchführung einer solchen Konzeption würde zwangsläufig die Rückführung der Handelsabteilung aus dem EVD zum EPD erfordern. Auch wenn im Verlaufe unseres bundesstaatlichen Daseins diese Abteilung tatsächlich mehrmals das vorgesetzte Departement gewechselt hat, so dürfte die heute aus der geschichtlichen Entwicklung gewachsene Ordnung sowie die Verknüpfung der Binnen- und Exportwirtschaft kaum mehr eine Rückführung der Handelsabteilung ins EPD als zweckmässig erscheinen lassen. Sowohl das EVD und das EPD, wie auch die mit den Aufgaben der Handelsabteilung in enger Beziehung stehenden Organisationen und Organismen sind sich in dieser Betrachtungsweise weitgehend einig. Die tiefgreifende Verflechtung unserer Binnenwirtschaft mit der Aussenwirtschaft, sowie die organische Verbundenheit der Aufgaben der Handelsabteilung mit denjenigen des EVD lassen es als logisch und richtig erscheinen, die heute bestehende Lösung weiterzuführen. Die so dringend notwendige Entlastung des EVD muss in anderer Weise als durch eine solche Abtrennung der Handelsabteilung gesucht werden.
- Ein Ausbau des EPD im Sinne der vorgenannten Konzeption müsste zu einer gewaltigen Ausdehnung des auszubauenden dann logischerweise "Departement des Aeussern" zu nennenden EPD führen. Eine erhebliche Anzahl fachtechnischer Mitarbeiter müsste eingestellt oder von den andern Departementen übernommen, neue Dienstzweige müssten aufgebaut werden. Wie die Erfahrungen in ausländischen Staaten, die ihren "Aussendienst" auf diese oder eine ähnliche Konzeption aufgebaut haben, beweisen, dürften vermehrte Doppelspurigkeiten, Ueberschneidungen und damit eine unrationellere und kostspieligere Behandlung der vorliegenden Probleme kaum zu vermeiden sein.

Die als Grundlage der Aufgabenerfüllung des EPD dienende Lösung sollte vielmehr in der Richtung gesucht werden, dass das EPD sich grundsätzlich begrenzt auf die verantwortliche und führende Bearbeitung von aussenpolitischen Aufgaben und die massgebliche Beurteilung des aussenpolitischen Aspektes aller anderen Aufgaben des Bundes. Es bedeutet dies, dass das EPD sich grundsätzlich, unter Vorbehalt der Bereinigung zu Beginn dieses Kapitels aufgeführten Unklarheiten auf den Boden der Geschäftsverteilung auf die Departemente des Bundes laut Art. 29 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26.3.1914 stellt. Da unter den heutigen Verhältnissen relativ nur noch wenige wichtige Probleme des staatlichen Handelns der Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus entbehren, wären zur Klärung der Verantwortungen bezüglich der Bearbeitung von Aufgaben Gruppierungen vorzunehmen, die beispielsweise wie folgt abgegrenzt werden könnten:

- a) Aufgaben, die rein aussenpolitischen Charakters sind: Für diese Aufgaben ist das EPD mit der alleinigen Führung und alleinigen Verantwortung zu betrauen.
- b) Aufgaben, die vorwiegend aussenpolitischen Charakter aufweisen: Auch für diese Aufgaben hat das EPD sowohl die Führung in der Behandlung der Geschäfte, sowie die letzte Verantwortung zu übernehmen. Ausserdem ist das EPD verpflichtet, die durch diese Aufgabe berührten andern Departemente zur Mitarbeit und Beratung heranzuziehen.
- c) Alle andern Aufgaben, die in irgend einer Weise einen aussenpolitischen Aspekt aufweisen und die im übrigen vor allem aus Sachproblemen bestehen: Für diese Aufgaben hat normalerweise das Fachdepartement sowohl die Führung wie auch die Verantwortung für die abschliessende Behandlung der Geschäfte zu übernehmen. Ausserdem haben alle Departemente und ihre Dienststellen die Verpflichtung zu übernehmen, solche Probleme dem EPD zur Mitberatung und zur Stellungnahme vorzulegen, bevor durch Zwischenentscheide oder durch Stellungnahmen nach aussen Präjudize geschaffen sind.

Sollte das in einer bestimmten Angelegenheit beauftragte Departement mit der Stellungnahme des EPD nicht einig gehen, so müsste dem EPD, im Hinblick auf seine besonderen Kenntnisse der Auswirkungen von schweizerischen Massnahmen auf das Ausland eine Art "Vetorecht" zugestanden werden, damit das behandelnde Departement nicht eigenmächtig über die Einsprache des EPD hinweggehen könnte. Im Falle einer solchen Einsprache wäre das in Frage stehende Problem der nächsthöheren Stufe innerhalb der Departemente zur Herbeiführung einer Einigung zwischen den beiden Departementen und zum Entscheid oder zur nochmaligen Weiterleitung an die nächsthöhere Stufe vorzulegen. Es ist denkbar, dass in Sonderfällen auch für Aufgaben dieser Gruppe, die Führung und damit die letzte Verantwortung vom Fachdepartement auf das EPD übertragen werden kann.

In diesem Zusammenhang sei noch kurz auf die Tatsache hingewiesen, dass im Gegensatz zu allen andern Departementen die Kantone und Gemeinden dem EPD für die Erfüllung seiner Aufgabe nicht zur Verfügung stehen. Andere Departemente können in mehr oder weniger grossem Umfange Durchführungsaufgaben an die Kantone und Gemeinden sowie an wirtschaftliche, berufliche und andere Organisationen delegieren. Dies bewirkt eine Entlastung der betreffenden Bundesdepartemente, derer das EPD nur in kleinem Ausmasse teilhaftig wird. In seinem Aufgabenbereich liegen grundsätzlich die Befugnisse beim Bund, der das ganze administrative Gewicht dieser Departementaufgaben zu tragen hat.

Für die Durchführung von Aufgaben im Auslande steht der Bundesverwaltung nur ein einziger administrativer Apparat zur Verfügung, der Aussendienst des EPD. Es ist selbstverständlich, dass dieser Dienst allen andern Departementen ebenfalls zur Verfügung stehen muss.

Dagegen ist auch in diesen Beziehungen eine Klärung anzustreben in dem Sinne, dass bei Benützung des Aussendienstes des EPD durch andere Departemente für die Erledigung EPD-fremder Geschäfte für eine klare und einheitliche Verantwortungs- und Kompetenzenordnung gesorgt wird. Auch in

solchen Fällen soll der externe Verwaltungsapparat administrativ dem EPD unterstellt bleiben. Dagegen haben die diesen Apparat benützenden Departemente die volle Verantwortung für die übertragenen Sachaufgaben, für zweckmässige Organisationsgrundlagen für die Durchführung im Auslande und eine rationelle Benützung der EPD-Verwaltungsdienste zu tragen. Auch dürfte es angezeigt sein, um ein objektives und richtiges Bild vom Aufwand bestimmter Massnahmen zu erhalten, die auftraggebenden Departemente mit den entstehenden Personal-, Material- und Verwaltungskosten zu belasten und das EPD entsprechend zu entlasten (siehe diesbezügliche Ausführungen im Kapitel VII "Budget und Staatsrechnung"). Im Sinne seiner administrativen Verantwortung liegt dem EPD ob, bei den anderen Departementen auf zweckmässige, zeitgerechte und rationelle Durchführungsanordnungen solcher Massnahmen zu dringen, eine Forderung, die angesichts verschiedener Erfahrungen auch aus der letzten Zeit nicht deplaziert erscheint.

Es ist nicht zu verkennen, dass je länger je mehr die sich stellenden Bundesaufgaben über die Aufgabengrenzen der einzelnen Departemente hinauswachsen und in den Aufgabenbereich anderer Departemente eindringen. Eine gegenseitige Durchdringung der Aufgaben ist die natürliche Folge der immer komplexer werdenden Regelungen der Beziehungen zwischen den Menschen sowie zwischen den Staaten. Auch finden immer mehr Massnahmen, die in erster Linie für die Bevölkerung der Schweiz gedacht waren, teilweise oder vollumfänglich Anwendung auf unsere Landsleute im Auslande.

Diese Entwicklung erheischt eine saubere Abgrenzung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen innerhalb der Bundesverwaltung. Sie erfordert aber nicht nur, dass die übrigen Departemente des Bundes das EPD konsultativ beiziehen in allen Fragen, die mögliche Auswirkungen auf das Ausland zeitigen könnten, sondern auch dass die andern Departemente, jedoch nicht nur die Departementschefs oder die Chefbeamten, laufend orientiert werden über die Konzeptionen des EPD. Allein eine beidseitige Koordinierung und Orientierung erlaubt die Ausrichtung der Verwaltungspolitik aller Departemente auf eine einheitliche Landespolitik. Sie ist aber auch Grunderfordernis für eine rationelle und erfolgreiche Aufgabenerledigung innerhalb eines jeden Departements.

Zusammenfassend ergeben sich aus diesen Ueberlegungen folgende Empfehlungen:

- a) Bereinigung der Unklarheiten des Bundesgesetzes vom 26.3.1914. Da eine Neufassung dieses Bundesgesetzes kaum in nächster Zeit realisierbar sein dürfte, ist zu empfehlen, durch interdepartementale Vereinbarungen die erforderlichen Abgrenzungen der Aufgaben und die Klarstellung der Führungs- und Verantwortungsverhältnisse herbeizuführen.

Auf alle Fälle soll die Reorganisation des EPD und die Abgrenzung seiner grundsätzlichen Aufgaben gegenüber andern Departementen so bald als möglich vorgenommen werden können, unabhängig von der formellen und juristischen Bereinigung der Texte des Bundesgesetzes vom 26. März 1914.

- b) Entscheid bezüglich der für die Aufgabenausscheidung zwischen dem EPD und den andern Departementen gültigen Konzeptionen und den zur Abgrenzung der Verantwortlichkeiten anzuwendenden Kriterien und Grundsätze.

- c) Vereinbarung des EPD mit allen übrigen Departementen, wonach diese sich verpflichten, alle Probleme, die in irgend einer Form einen aussenpolitischen Aspekt aufweisen, vor Entscheid dem EPD zur aussenpolitischen Begutachtung und Stellungnahme vorzulegen.
- d) Gemeinsame Prüfung mit den andern Departementen der Frage, ob die bestehenden Koordinationsorgane und Koordinationskanäle aller Stufen mit den andern Departementen zur reibungslosen Geschäftserledigung, sei es in Form von Mitarbeit, Beratung, Begutachtung usw., ausreichen.
- e) Abklärung der Frage, in welcher Form die laufende Orientierung aller Departemente über die Konzeptionen des EPD erfolgen könnte.
- f) Im Rahmen der Festlegung einer klaren Aufgabenverteilung unter den Bundesdepartementen könnte allenfalls die Frage der Namensgebung des EPD aufgeworfen werden. Die heutige Benennung: "Eidgenössisches Politisches Departement" deckt sich nicht völlig mit dem Aufgabenkreis des Departementes. Es dürfte jedoch nicht einfach sein, eine Bezeichnung zu finden, die verständlich und gebräuchlich ist und sich mit dem Inhalt der Aufgaben des EPD völlig deckt. Ausserdem sind Tradition und Konstanz nicht ausser acht zu lassen.

#### 5. Grundsätze der Aufgaben-Durchführung.

Die Grundsätze, nach denen die Aufgabendurchführung sich ausrichtet, und ihre organische und konsequente Anwendung kann wesentlich mithelfen, die Aufgabenerledigung rationell und wirtschaftlich zu gestalten. Die Ueberprüfung des EPD lässt erkennen, dass mit der gewaltsamen, raschen Ausdehnung seines Verwaltungsapparates während der Kriegszeit die Organisation und die Durchführungsformen nicht Schritt gehalten haben.

Bei einer Durchsicht des EPD kann immer wieder festgestellt werden, dass auch heute noch viele der die Aufgabenerfüllung und die Beziehungen zwischen den Mitarbeitern regelnden Ordnungen auf den Grundlagen des viel kleineren EPD der Vorkriegsjahre basieren. Grundsätze, deren Anwendung in einer kleinen Verwaltung mit wenigen sich persönlich relativ eng verbunden fühlenden Menschen zweckmässig ist, lassen sich nicht ohne Schaden und ohne Gefährdung des Zusammenhaltes auf einen wesentlich grösseren Organismus übertragen. Die im EPD zur Tradition gewordene Ueberlieferung der Erfahrungen auf mündlichem Wege und der Koordination durch den persönlichen Kontakt ist im Rahmen des EPD mit rund 80 Personen in der Zentrale in Bern im Jahre 1939 möglich und richtig gewesen. Die gleichen Grundsätze auf das EPD des Jahres 1949 mit rund 400 Personen in der Zentrale in Bern angewandt, muss unweigerlich zu Kompetenzkonflikten, zu Ueberschneidungen, zu Zeitverlusten und mangelnder gemeinsamer Ausrichtung auf das zu verfolgende Ziel führen.

Im Drange der Geschäfte sah sich das EPD während der Kriegsjahre ausserstande, die notwendigen Anpassungen zu überlegen und zu vollziehen. Ausserdem wäre eine Anpassung an die zeitlich begrenzten, durch die kurzfristigen Kriegsbedingungen hervorgerufenen Verhältnisse wenig geeignet gewesen, dem EPD für die Nachkriegsjahre die zweckmässigsten Grundsätze zu verschaffen. So ist aus dieser Entwicklung heraus verständlich, dass heute im EPD der wünschbare Stand in bezug auf die Aufgabenverteilung

und die Verantwortungs- und Kompetenzenregelungen noch nicht erreicht ist. Im Rahmen der Reorganisation des Departementes ist deshalb erneut eine generelle Sichtung und Prüfung der vorliegenden Aufgaben vorzunehmen und die für die neue Grössenordnung des EPD als richtig erkannten Grundsätze der Aufgabendurchführung anzuordnen und zur Anwendung zu bringen.

Die notwendige Bereinigung kann im einzelnen nur von den Chefs, den verantwortlichen Abteilungs-, Sektions- und Gruppenchefs vorgenommen werden. Sie allein sehen sich in der Lage, die einzelnen Aufgaben richtig zu bewerten und die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Um die nachfolgenden Empfehlungen zu illustrieren und zu konkretisieren erwähnt der Berichterstatter einige Beispiele. Es ist noch notwendig, darauf hinzuweisen, dass derartige Bereinigungen nicht eine einmalige Aktion sein können, sondern im Laufe der Jahre, je nach der Intensität der Aufgabenentwicklung und -veränderungen erneut vorgenommen werden müssen.

a) Sichtung der Aufgaben, Ausscheidung hinfällig und Begrenzung weniger wichtig gewordener Aufgaben.

Während der Kriegszeit sind bestehende Aufgaben ausgeweitet und neue, teilweise ausserordentlich belastende Aufgaben hinzugekommen. Die dem EPD während der Kriegszeit zugefallenen Aufgaben sind jedoch zum grossen Teil vorübergehender Natur. Sie sollten deshalb, soweit dies nicht bereits geschehen ist, so bald als möglich ausgeschieden oder wenigstens ihrer heutigen Wichtigkeit gemäss in der Bearbeitung eingeschränkt werden.

Jedem Aufgabenabbau steht die Trägheit der menschlichen Natur entgegen, die - und dies ist eine allgemein zu beobachtende Erscheinung in jeder Verwaltung, ob staatlich oder privatwirtschaftlich - die einmal gegebenen Aufgaben sozusagen als endgültig und unveränderlich anzunehmen geneigt ist. Wenn im Laufe der Zeit sich die Schwergewichte und Akzente der Aufgaben verschieben, wenn gewisse Aufgaben an Wert verlieren und vielleicht sogar gegenstandslos werden, so werden solche Veränderungen von der Verwaltung oft nur verspätet, wenn nicht erst unter äusserem Druck zur Kenntnis genommen.

Zuweilen gerät der solche Aufgaben betrauende Beamte mit den Tendenzen der Wirklichkeit und der öffentlichen Meinung in einen unausgesprochenen aber trotzdem realen Konflikt. Im ehrlichen Bestreben, seiner Verantwortung den übernommenen Aufgaben gegenüber zu genügen, überschätzt er die relative Wichtigkeit dieser in Rückbildung begriffenen Aufgaben und steht daher in Gefahr, mit ehrlich gemeinten, aber sich nicht mehr in die gegebene Wirklichkeit einordnenden Argumenten die Fortführung oder die vollumfängliche Aufrechterhaltung seiner Aufgabe zu vertreten. Die Kriegswirtschaft und das Vollmachtenregime können sprechende Belege zu diesen grundsätzlichen Erfahrungen beisteuern.

Der Abbau und der Abschluss einer einmal übernommenen Aufgabe erfordern Einsicht, Beurteilungsvermögen, Entschlussfreudigkeit und Mut. Letzterer ist schon darum erforderlich, weil ein möglicher Abbau zuweilen verzögert wird aus Angst, den während der Aufgabenausweitung eingetretenen Machtzuwachs wieder aufgeben zu müssen oder sogar die Grundlage der Existenz gefährdet zu sehen.

Auch im EPD dürften gerade diese Faktoren dazu beitragen, dass sich einzelne Mitarbeiter an Aufgaben festklammern und teilweise in ehrlicher Ueberzeugung die Notwendigkeit von inzwischen unwichtiger gewordenen Aufgaben betonen und vertreten.

Diese menschlich begreiflichen Widerstände werden noch dadurch verstärkt, dass Mitbürger oder Interessengruppen auf die ihnen während den Kriegsjahren zuteil gewordenen Hilfeleistungen des EPD nicht verzichten oder diese nicht eingeschränkt sehen möchten. Während der Kriegszeit hat das EPD Aufgaben übernehmen müssen, die im Frieden durch den Einzelnen oder durch Interessengruppen selbst erledigt wurden. Die in den kriegführenden Staaten zur Konzentration aller Kräfte auf das letzte Ziel einer erfolgreichen Kriegsbeendigung notwendig erachteten Zentralisierungen und Beschränkungen erforderten die Mitwirkung und die Hilfeleistung des EPD in Fällen, die in Friedenszeiten ausserhalb seines Aufgabenkreises standen. Der offizielle schweizerische Aussendienst hat in diesen Jahren unseren Wirtschaftsvertretern, Bankfachleuten, Kaufleuten usw. im Auslande unschätzbare Dienste geleistet. Aber auch bei der Privatwirtschaft sind ähnliche Erscheinungen wie in der staatlichen Verwaltung feststellbar. Die einmal unter gänzlich anders gearteten Verhältnissen und Bedingungen gewährten Hilfeleistungen möchten von Einzelnen vielfach beibehalten werden.

Diese Verhältnisse führen auch heute noch zu ungerechtfertigten Anforderungen an das EPD sowohl in der Zentrale wie bei den Aussenvertretungen. Die Besichtigung einiger Aussenposten erlaubte dem Berichterstatter Einblick zu nehmen in solche Fälle. Trotzdem in den meisten Staaten heute wiederum geordnete Verhältnisse in der Verwaltung und im Landesinnern bestehen, werden unsere Aussenvertretungen nicht selten mit Anliegen beansprucht, deren Uebernahme nur unter den besonders gearteten Begrenzungen und Beschränkungen der vergangenen Jahre gerechtfertigt war.

Seit Kriegsende besteht bei unseren Aussenvertretungen eine gewisse Unsicherheit in bezug auf die zurückzuweisenden Aufgaben. Daher wird oft der Weg des geringsten Widerstandes gewählt, der darin besteht, dass im Aussendienst, heute nicht mehr in den Aufgabenbereich unserer Aussenvertretungen fallende Aufträge übernommen und auf Kosten des Bundes oder zu unverhältnismässig niedrigen Gebührensätzen erledigt werden. Aber auch in der Zentrale sind die Folgen fehlender grundsätzlicher Direktiven bezüglich der Aufgabenbeschränkung feststellbar, indem beispielsweise in der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten Anfragen und Begehren, die entweder heute nicht mehr in den Aufgabenkreis des Departements fallen oder die von vorneherein als unlösbar festgestellt werden, trotzdem entgegengenommen und teilweise an die Aussenvertretungen weitergeleitet werden in der Meinung, dass unsere Gesandtschaften oder unsere Konsulate die unbequeme Ablehnung der Begehren übernehmen könnten. Es wird kaum nötig sein, auf die mit einer solchen Geschäftserledigung verbundenen Zeitverluste und Kosten sowie die ausserdem dadurch herbeigeführten Spannungen zwischen der Zentrale und den Aussenposten hinzuweisen.

Die nunmehr weitgehend geordneten Verhältnisse würden es zweifellos rechtfertigen, die Bearbeitung jener Aufgaben, welche durch Private oder Gruppen selbst behandelt und erledigt werden können, bei den Gesandtschaften und Konsulaten sowie bei der Zentrale auf das unerlässliche Ausmass zu begrenzen. Um nur einige Beispiele zu nennen, sei stichwortartig auf folgende Möglichkeiten verwiesen:

- Rechtshilfe: Die Inanspruchnahme der Dienste der Aussenposten als Gratis-Rechtshilfe kann heute wieder weitgehend in Wegfall kommen. Es ist an der Zeit, zur konsequenten Praxis der Vorkriegsjahre zurückzukehren und die Rechtssuchenden durch Beratung auf die einzuschlagenden Wege zu verweisen und ihnen erst bei Versagen aller Rechtsmöglichkeiten den Beistand der Rechtshilfe der offiziellen Auslandsvertretungen zukommen zu lassen.

Es ist kaum verständlich, dass beispielsweise die Gesandtschaft in London sich mit der Aufgabe befassen musste, Schweizer, die mehr als die gestatteten 5 £ nach England einfuhrten und bei dieser Uebertretung der dortigen Landesvorschriften ertappt wurden, auf Kosten des Bundes verteidigen zu lassen. Die meistens geltend gemachte Entschuldigung, dass die bezüglichen Bestimmungen nicht bekannt seien, ist sicherlich unzutreffend. Es dürfte sich deshalb zum mindesten eine Abweisung aller jener Fälle rechtfertigen, die einen etwas höheren Betrag von beispielsweise 50 £ überschreiten und damit eindeutig dokumentieren, dass gewinnsüchtige Motive die Strafverfolgung verursachten. Ebenso kann man sich fragen, ob es angezeigt ist, in USA auf Bundeskosten oder zu unverhältnismässig niedrigen Gebührenansätzen Rechtsgeschäfte wie Erbschaften, Nachlässe usw. behandeln zu lassen, die von ortsansässigen Anwälten, allerdings zu höheren Kosten, übernommen werden können. Es ist auch vertretbar, dass Rechtsgutachten wie z.B. über die Steuerverhältnisse in einem bestimmten Lande, die im Interesse und auf Anforderung eines einzelnen Unternehmens erstattet werden, nicht kostenlos - wie dies oftmals geschehen - sondern als Sonderleistung entsprechend honoriert werden müssen.

- Hilfeleistungen an Schweizer auf Reisen im Auslande: In schweizerischen Aussenposten entstand während des Krieges eine Art "Reisebureau", das in jenen Jahren den auf Auslandsreisen befindlichen Schweizern zu Diensten stand für die Beschaffung von Bahn-, Schiff- und Flugzeugbilleten, Platzbestellungen, Hotelreservationen, Geldwechsel usw. Diese Aufgaben waren während der Kriegszeit notwendig und im Interesse der Vertretung schweizerischer Interessen unerlässlich. Heute sollten die noch bestehenden Reste von "Reisebureau"-Tätigkeiten konsequent abgebaut werden soweit sie nicht in einigen Ländern der östlichen Welt aus ähnlichen wie den während des Krieges gültigen Gründen weitergeführt werden müssen. Selbstverständlich sollen nach wie vor die Schweizervertretungen im Auslande unseren Landsleuten mit Auskünften zur Verfügung stehen. Für die eigentlichen Geschäfte der Reisebureaux und Wechselstuben sollen die Hilfesuchenden an die bestehenden privatwirtschaftlichen Bureaux verwiesen werden.

- Administrative Hilfe: Wenn Schweizer auf Geschäftsreisen im Auslande an einen Aussenposten die Anforderungen stellen, zu Geschäftszwecken einen Uebersetzer für mehrere Tage zur Verfügung gestellt zu erhalten, so gehören solche Aufgaben wiederum nicht in den Aufgabenkreis unserer Aussenposten.

Die vorgenannten Feststellungen seien nur als Einzelbeispiel aufgeführt dafür, dass sowohl bei der Zentrale wie bei den Aussenposten Aufgaben erledigt werden, die unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr oder nur in beschränktem Umfange in den Aufgabenkreis des EPD gehören.

Die in der Kriegszeit bestehende Notwendigkeit, dem Staate vermehrt Aufgaben zu überbinden, und der immer wieder feststellbare Widerstand der Privatwirtschaft, bei Eintritt normalisierter Verhältnisse diese Aufgaben wieder selbst zu übernehmen, lässt es als notwendig erscheinen, nicht nur zu klaren Entscheiden und Abgrenzungen in bezug auf die Aufgaben zu gelangen, sondern darüber hinaus die Oeffentlichkeit und vor allem die durch die Aufgabenbegrenzung Betroffenen aufzuklären und zu orientieren. Es dürfte nicht schwer halten, darauf hinzuweisen, dass es kaum vertretbar ist, gleichzeitig persönliche oder gruppenmässige Sonderansprüche zu wünschen und andererseits den zweifellos notwendigen Abbau des Verwaltungsapparates, des Personalbestandes und der Bundesausgaben zu fordern.

Eine vollständige Klärung der notwendigen Einzelaufgaben des EPD bedingt die Erarbeitung grundsätzlicher Konzeptionen der zukünftigen Aufgabenerfüllung. An zu entscheidenden Grundsätzen wie den unter vorstehendem Kapitel 4 und den nachgenannten sind die einzelnen Aufgaben zu bemessen und zu beurteilen. Derartige Masstäbe erleichtern den Chefs die Entscheidungen in bezug auf die zu erledigenden Aufgaben. Es dürfte dabei ausgegangen werden von der Ueberlegung, dass staatliche und privatwirtschaftliche Organismen sich grundsätzlich in die Aufgabe der Sicherung unserer Existenz in dem Sinne teilen, dass die privatwirtschaftlichen Organe sich in ihren Interessen beschränken auf die Einzelaufgaben, während es den staatlichen Organen obliegt, die Belange des ganzen Volkes zu vertreten und seine Interessen wahrzunehmen. Damit würde die Grundlage für eine der aufzustellenden Richtlinien angenommen, die besagt, dass der Staat, d.h. in unserem Falle das EPD, sich grundsätzlich auf Gesamtaufgaben beschränkt.

Die Klärung und Bereinigung der vom EPD in Zukunft zu erledigenden Einzelaufgaben erfordert die Aufnahme eines vollständigen Inventars in jeder Abteilung und jedem Dienstzweig sowie eine Aufteilung der festgestellten Aufgaben nach:

- Daueraufgaben,
- temporäre Krisen-, Kriegs- und Nachkriegsaufgaben,
- Krisen- und Kriegsaufgaben, die zu Daueraufgaben werden,
- einmalige, befristete Sonderaufgaben.

Auf Grund der grundsätzlichen Aufgaben-Konzeptionen des EPD wäre diese Aufstellung zu ergänzen durch Anträge der Dienstchefs an die Abteilungschefs bezüglich:

- sofort aufzuhebender Aufgaben,
- der noch weiterzuführenden, befristeten Aufgaben, soweit möglich Festlegung des Abschlusstermins,
- einzuschränkender Aufgaben,
- an andere Departemente oder an privatwirtschaftliche Organisationen zu übertragender Aufgaben,
- Orientierung über die aus den Anträgen sich ergebenden Auswirkungen auf den Personalbestand, den Materialbedarf und die Räumlichkeiten des beantragenden Dienstzweiges sowie auf andere Dienststellen des EPD.

Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des EPD hätte dasselbe Inventar für den Aufgabenkreis der Gesandtschaften und Konsulate zu übernehmen und dafür Vorschläge zu unterbreiten.

Das EPD hat in den letzten 2 Jahren solche Aufstellungen, allerdings teilweise ohne die vorgeschlagenen Ausscheidungen und Anträge, bereits erstellen lassen. Abgesehen von der zuhanden des Berichterstatters auf 1. Juli 1948 zusammengestellten Aufzählung der wichtigen Aufgaben des EPD wurde auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 26. August 1948 eine derartige Uebersicht erstellt. Sodann verlangte der Chef des EPD durch einen schriftlichen Auftrag vom 5. Oktober 1949 von seinen Chefs eine Zusammenstellung der laufenden, der im Abbau begriffenen und der seit 1945 liquidierten Aufgaben des EPD. Die im Rahmen der Reorganisation des Departementes sich aufdrängende Gesamtberreinigung der EPD-Aufgaben lässt die Anforderung der vorgenannten Unterlagen, insbesondere der Anträge, jedoch erst nach Bekanntgabe der zu beschliessenden grundsätzlichen Konzeptionen und Richtlinien der Aufgabenübernahme als wünschenswert erscheinen.

Aus dem Vorgesagten ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Schaffung und soweit bereits in Bearbeitung, abschliessende Festsetzung von grundsätzlichen Richtlinien bezüglich der vom EPD zu behandelnden Aufgaben.
- Anlässlich der Reorganisation des Departementes, Aufnahme eines Inventars der vorliegenden Aufgaben und Einforderung von Anträgen bezüglich der weiteren Behandlung, Begrenzung oder Aufhebung dieser Aufgaben von den zuständigen Chefs. Abschliessende Beurteilung der Aufgaben und der Anträge im Rahmen einer Konferenz der Abteilungschefs und Entscheid durch den Chef des EPD.

b) Behandlungsstufen der Aufgaben:

Aus der bereits festgehaltenen Konzeption, dass der Bund sich wenn immer möglich grundsätzlich auf Gesamtaufgaben zu beschränken hat, ergibt sich folgerichtig, dass die Bundesverwaltung in erster Linie "Generalstabsarbeit" zu leisten hat. Durchführungsaufgaben sind deshalb so viel als möglich zu delegieren und dezentralisiert auf einer tieferen Behandlungsstufe bearbeiten zu lassen.

Auf der politischen Ebene stehen dem Bunde die Kantone und Gemeinden zur Verfügung, die nun aber, wie wir dies bereits feststellten, für die EPD-Aufgaben nicht beigezogen werden können. Im Wirtschaftlichen steht ein dichtes Netz von Wirtschaftsorganisationen und vielfältigen Organen bereit. Eine stufenmässige Aufgabenbehandlung ist nicht nur organisatorisch zweckmässig, sie entspricht auch dem Grundgedanken der Demokratie und trägt durch eine Verteilung der Aufgaben dazu bei, dass die verschiedenen Organe, ja dass der einzelne Mitbürger sich als Mitbeteiligter und Mitverantwortlicher an der Gesamtaufgabe fühlt. Aber auch in sachlicher Beziehung entspricht eine solche Lösung der Wünschbarkeit zur Kleinhaltung des bürokratischen Apparates und der Konzentration auf das Wesentliche.

Durchführungsaufgaben sollten auf der Stufe des Bundes nur in jenen Fällen übernommen werden, wo allein eine zentralisierte Behandlung die Erzielung des Zweckes der Aufgabe ermöglicht. In diesem Rahmen sind beispielsweise der Aussendienst des EPD oder das Grenzwachtkorps der eidg. Zollverwaltung zu sehen. Bei der Ueberprüfung der Einzelaufgaben des EPD ist deshalb im Einzelfall abzuklären, ob sie nicht teilweise oder ganz an Organe der Wirtschaft etc. delegiert werden können. Im Aussendienst dürfte sich beispielsweise die Frage stellen, ob gewisse wirtschaftliche Detailaufgaben vielleicht an Handelskammern oder Agenturen der Zentrale für Handelsförderung übertragen werden könnten. Die aktive Förderung solcher Organisationen dürfte auch von diesem Gesichtspunkte aus gesehen wünschbar sein.

Während des Krieges und in der Nachkriegszeit sah sich das EPD genötigt, viele, seiner Stufe nicht entsprechende Detailaufgaben zu übernehmen. Die Kriegsbedingungen und -folgen erforderten in vielen Fällen eine zusammengefasste zentrale Vertretung der schweizerischen Einzelinteressen durch den Staat. In den sich normalisierenden Verhältnissen muss der Staat darauf dringen, dass ihm die Last der zusätzlich übernommenen Aufgaben wieder abgenommen wird.

So stellt sich der Berichterstatter die Frage, ob die durch die Abteilung Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten behandelten Aufgaben, soweit sie auf Grund der grundsätzlichen Aufgabenkonzeptionen des EPD nicht in den Aufgabenkreis anderer Departemente und Bundesabteilungen gehören, zu einem Teil an die Wirtschaft delegiert werden könnten. Soweit diese noch keine für die Aufnahme solcher Durchführungsaufgaben erforderlichen Organe besitzt, sollte durch Verhandlungen die Schaffung solcher Körperschaften angeregt und gefördert werden.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die Bedeutung der Delegation von Kompetenzen innerhalb einer Verwaltung hingewiesen. Sehr oft ist eine Ueberbelastung von Chefs und oberem Kader darauf zurückzuführen, dass die Kompetenzen nicht genügend delegiert und nach unten weiter gegeben werden. Auch im EPD sind solche Erscheinungen feststellbar. Sie mögen zum Teil davon herrühren, dass, wie bereits gesagt, das EPD das seiner neuen Grössenordnung entsprechende "Gewand" teilweise noch nicht gefunden hat. Umso notwendiger ist es daher, auf die Erforderlichkeit der genügenden Kompetenz-Delegation hinzuweisen. Sie dient nicht nur der Entlastung der Chefs, sie schafft auch die Voraussetzungen für das Heranwachsen eines selbständigen, verantwortungsbewussten Nachwuchses.

Zusammenfassend ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Sichtung der Aufgaben auch in bezug auf ihre Durchführungsstufe. Prüfung der Möglichkeiten der Delegation von Aufgaben an bestehende oder an sich neu konstituierende Wirtschaftsorganisationen. Begrenzung der Arbeit des EPD auf Aufgaben der Bundesstufe.
- Weitergehende Delegation von Kompetenzen innerhalb des EPD.

c) Grundsätzliche Direktiven für die Behandlung der wichtigsten Aufgaben des EPD:

Die Leistungsfähigkeit eines Verwaltungsapparates kann nicht nur durch eine Sichtung der vorliegenden, die Ausschaltung gegenstandslos gewordener, und die Begrenzung unwichtiger gewordener Aufgaben gesteigert werden. Durch das Festlegen von dem, was man in der angelsächsischen Welt als "policy" bezeichnet, d.h. von Richtlinien, von Direktiven, kann die Leitung positiven Einfluss nehmen auf den Geist, in dem die übertragenen Aufgaben erledigt werden, und den Rahmen sowie die Richtung, in welche die sachlichen Entscheide sich einzuordnen haben. Die Direktiven ermöglichen eine gewisse "unité de doctrine" zu schaffen und in der Durchführung allüberall und jederzeit, d.h. solange sie Gültigkeit besitzen soll, einzuhalten.

Auch im EPD dürfte die weitergehende Verwendung formulierter Direktiven und Richtlinien wertvolle Dienste leisten. Sowohl in der Zentrale wie im Aussendienst vermissen Mitarbeiter des Departementes oft solche grundsätzlichen Direktiven bezüglich permanenter Aufgaben und einzelner aktueller wichtiger Geschäfte.

Um das hier Gesagte zu veranschaulichen, sei auf ein Beispiel unter anderen hingewiesen. Die von der Behörde eines Nachbarlandes erlassenen Gesetze betreffend wirtschaftlicher Sonderregelungen liessen die Frage entstehen, ob auch die ausländische Tochtergesellschaft eines wichtigen schweizerischen Unternehmens unter diese Bestimmungen falle. Im Verlaufe der Behandlung dieser Angelegenheit übergab das schweizerische Stammhaus dem EPD orientierende Briefe, mit der Bitte um Vertretung ihres Standpunktes bei den Ministerien für auswärtige Angelegenheiten in Washington, Paris und London. Diese Briefe wurden anscheinend den drei schweizerischen Gesandtschaften von Bern aus ohne jede generelle Orientierung über die Sachlage oder richtungsgebenden Weisungen z.B. bezüglich der erforderlichen Koordination zwischen

Washington, Paris und London zugestellt.

Aus den gemachten Beobachtungen ergeben sich eine Reihe von möglichen und festgestellten Folgen des teilweisen Fehlens von Richtlinien und Direktiven, wovon nachstehend nur einige der wichtigsten genannt seien:

- Unsicherheit von Mitarbeitern bei der Behandlung von Geschäften, eine Unsicherheit, die allerdings auch durch mangelnde Kontaktnahme mit der Zentrale oder mit Vorgesetzten verursacht werden kann.
- Die Entscheidungsfreudigkeit der Mitarbeiter wird beeinträchtigt. Diese Tendenz äussert sich in einer im EPD sich vielerorts bemerkbar machenden vorsichtigen Zurückhaltung und unverbindlichen Stellungnahme auch in solchen Fragen, die eindeutige Entscheide als wünschbar oder nötig erscheinen lassen. Damit einhergehend ist eine verständliche aber übertriebene Angst von Fehlentscheidungen festzustellen, die folgerichtig zur Abschiebung von Verantwortungen führt und das natürliche Bestreben nach Sicherheit, sei es nach oben oder unten, verstärkt.
- Die Initiative der Mitarbeiter wird gehemmt. Wenn Vorgesetzte keine klare Richtung weisen, in welcher der Einzelne vorzugehen und nach der er sein Handeln auszurichten hat, wird er mit der Zeit verständlicherweise dazu geführt, möglichst wenig handelnd einzugreifen, um jedes Risiko, fehlzugehen, auszuschalten. Damit wird das Heranwachsen eines Typus von Menschen unterstützt, der es vorzieht, die Probleme an sich herankommen zu lassen, statt zu versuchen, sie vorausszusehen und entsprechende Dispositionen und Gegenmassnahmen vorzubereiten.
- Eine uneinheitlichere Behandlung der gleichen Geschäfte kann die Folge fehlender grundsätzlicher Direktiven sein. So sind in einzelnen Fällen die gleichen Fragen, die gleichzeitig der Zentrale und einem Aussenposten unterbreitet oder sogar innerhalb der gleichen Dienststelle zwei verschiedenen Mitarbeitern vorgelegt wurden in sich widersprechender Weise beantwortet worden.
- Fehlende oder in ungenügendem Ausmass vorhandene Direktiven verursachen aus den vorerwähnten Gründen fühlbare Zeitverluste, d.h. in Wirklichkeit wird ein zusätzlicher, unnötiger Personalaufwand hervorgerufen. Der durch Richtlinien vermeidbare zusätzliche Zeitbedarf wird zuweilen noch erhöht durch die Tatsache, dass man oft annimmt, ein versetzter Mitarbeiter sei sich vollkommen klar über das, was sich am neuen Dienstort in Jahrzehnten als Regeln der Aufgabenerfüllung herausgebildet hat.
- Es kann beim einzelnen, nicht zuletzt beim verantwortungsbewussten und einsatzfreudigen Mitarbeiter mit der Zeit das Gefühl entstehen, dass bei der Zentrale keine klaren, einheitlichen Konzeptionen in bezug auf die Departementsgeschäfte bestehen und dass vieles dem Zufall überlassen bleibe. In Aussenposten befindliche Mitarbeiter sehen sich diesen gedanklichen Folgerungen besonders ausgesetzt. Infolge der erschwerten Kontaktmöglichkeiten mit der Zentrale

empfinden sie ein Fehlen von grundsätzlichen Direktiven besonders eindrücklich. Auch wenn solche Mitarbeiter mit Recht darauf hinweisen, dass ihre Gespräche mit Chefs und Kollegen in der Zentrale anlässlich einesurlaubes in der Schweiz ihnen erlauben, Konzeptionen der Aufgabenerledigung wahrzunehmen und zu erkennen, so dürfte gerade diese Feststellung beweisen, dass die allgemeine Orientierung über die durch die Mitarbeiter des EPD zu verfolgenden Ziele sowie die systematische Uebermittlung von Direktiven und Richtlinien ungenügend sind.

Mitarbeiter des EPD, vor allem solche des Aussendienstes, haben übereinstimmend darauf hingewiesen, wie wertvoll für sie grundsätzliche Exposés seien, die eine Stellungnahme und Direktiven der Zentrale enthalten. Sie zitierten als positives Beispiel den von der Abteilung für Politische Angelegenheiten verteilten Bericht betreffend die "Staatsrechtliche Stellung Deutschlands", der ihnen eine wesentliche Hilfe bedeutete. Andererseits vermischen sie oftmals bei der Abteilung Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten eine grundsätzliche Behandlung der Probleme sowie Direktiven in diesem Aufgabenbereiche.

Grundsätzliche Direktiven sind aber nicht nur erforderlich für Probleme, die sich seit jeher dem EPD immer wieder stellen, sondern vor allem auch vorausschauend für kommende und voraussehbare wichtige Aufgaben. Der Berichterstatter glaubt feststellen zu müssen, dass relativ wenige solch vorausschauender Richtlinien erlassen werden. Deshalb mag auch bei Mitarbeitern des EPD der Eindruck aufgekommen sein, dass "Bern" sich durch die Ereignisse schieben lasse, statt, soweit dies menschlich möglich ist, vorausschauend zu disponieren.

Um nützliche Dienste leisten zu können, müssen die genannten Direktiven klare Richtlinien einhalten. Klarheit bedeutet nicht Detailfestlegung. Details können notwendig sein, Direktiven werden sich jedoch grundsätzlich auf Rahmenbestimmungen und Richtlinien zu beschränken haben.

Kein anderes Departement des Bundes sieht seine Mitarbeiter in ähnlichem Ausmasse zuweilen in Situationen versetzt, die ein Handeln ohne Direktiven, ohne Richtlinien oder präzise Instruktionen erfordern. Die durch Katastrophen, Kriege oder andere Umstände von Bern abgeschnittenen Aussenposten müssen eingreifen, ohne mit der Zentrale über die vorzusehenden oder sich aufdrängenden Massnahmen Rücksprache nehmen zu können. Die Tatsache, dass solche Posten in normalen Zeiten in ihrer Tätigkeit sich nach den Direktiven der Zentrale auszurichten haben, wird und darf sie nicht verhindern, in aussergewöhnlichen Situationen initiativ vorzugehen. Im Gegenteil, die auf Grund der Direktiven erworbenen Kenntnisse der Intentionen und Zielsetzungen Berns erleichtern ihnen das Handeln in isolierten Lagen.

#### Empfehlungen:

- Prüfung, für welche wichtigen Aufgaben und Einzelprobleme die Ausarbeitung von Direktiven den Mitarbeitern des EPD eine Hilfe bedeuten und die einheitliche Behandlung der gleichen Probleme ermöglichen könnte.

- Erlass interner Weisungen des EPD an die Abteilungen der Zentrale, dass soweit möglich neue oder kommende voraussehbare wichtige Probleme und Aufgaben in grundsätzlichen Direktiven behandelt und diese den zuständigen Mitarbeitern zugestellt werden.

d) Die Zuteilung der Teilaufgaben an die Mitarbeiter.

Die vom EPD erstellte "Enumération des tâches essentielles des divisions et services autonomes du DPF" vom 1. Juli 1948 gibt Aufschluss über die gegenwärtige Aufgabenverteilung innerhalb des Departements. Im Verlaufe von Besprechungen mit Mitarbeitern des EPD entstand beim Berichtersteller der Eindruck, dass es für die einzelnen Teilaufgaben, d.h. soweit es sich nicht um die durch das Zirkularschreiben No. 108 des EPD vom 10. April 1946 umschriebenen Rahmenaufgaben handelt, teilweise noch an einer klaren Zuteilung an Arbeitsgruppen und einzelne Mitarbeiter fehlt.

Zwischenchefs und Sachbearbeiter sowohl in der Zentrale wie im Aussen-dienst erklärten, dass viele Schwierigkeiten in ihrer Tätigkeit von diesem Tatbestande herrührten. Sie vermissen eine klare Zuweisung und Umschreibung ihrer Aufgaben und der damit verbundenen Kompetenzen und Verantwortungen. Diese Meinungsäusserungen werden bestätigt durch die Tatsache, dass die einem bestimmten Dienst- und Arbeitsplatze im EPD zugewiesenen Teilaufgaben nur in relativ wenigen Fällen einen schriftlichen Niederschlag gefunden haben.

Bei Versetzung und Auswechslung eines Posteninhabers hat der Nachfolger sich meist mühsam und unter erheblichem Zeitaufwand in die Aufgaben eines bestimmten Arbeitsplatzes und in die laufenden Geschäfte einzuarbeiten. Seine Arbeit würde ihm durch ein an den betreffenden Dienstposten gebundenes Dossier, das die diesem Arbeitsplatz, d.h. dessen Inhaber zugewiesenen Aufgaben aufzählt und klarstellt, erheblich erleichtert. Der Nachfolger würde dadurch auch instande gesetzt, nach einer kürzeren Einarbeitungszeit die von ihm zu erwartenden Leistungen erfüllen zu können.

Eine solche Klärung der dem einzelnen Mitarbeiter und dem einzelnen Arbeitsplatz zugeteilten Aufgaben drängt sich beim EPD nicht nur im Hinblick auf den auch in Zukunft, verglichen mit 1939 erweiterten Personalbestand auf. Vor allem erfordert die im EPD aus traditionellen und begründeten Veranlassungen geübte Praxis der Rotation der Mitarbeiter die Anwendung dieses Hilfsmittels.

Schriftlich festgehaltene Aufgabenzuteilungen helfen mit, die in jeder grösseren Organisation andauernd bestehende Gefahr der Aufgabenüberschneidungen, der Kompetenzkonflikte und der Lücken in der Aufgabenübernahme zu bannen. Der in grösseren Organisationen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung oftmals festzustellende Zustand, dass für eine bestimmte Teilaufgabe entweder niemand oder mehrere statt einem einzigen sich führend verantwortlich fühlen, wird dadurch vermieden. Die in weniger geklärten Verhältnissen der Aufgabenverteilung immer wieder bemerkbare Tatsache, dass Chiefs oder Mitarbeiter Probleme und Fragen entgegennehmen, die in den Aufgabenkreis anderer Dienste oder Personen gehören, wird durch klare Regelungen weitgehend verhindert.

Empfehlungen:

- Nachdem im Rahmen der Reorganisation des Departementes die vorgesehene erneute Aufgabensichtung vorgenommen worden ist, wäre die Zuteilung der Teilaufgaben des Departements an die Abteilungen, an die Sektionen, Gruppen und Mitarbeiter schriftlich festzuhalten.
- Die zur Erfüllung der einem Mitarbeiter zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind gleichfalls festzulegen.
- Für jede wichtigere Dienststelle sollte ein an den Arbeitsplatz gebundenes Dossier angelegt werden, das ausser der Aufgabenzuweisung, Dienstvorschriften, Behandlungsdirektiven und Grundsätze, die sich aus den Erfahrungen des Dienstes in dieser Arbeitsstelle ergeben haben, enthält.

e) Umschreibung der Aufgaben.

Im Rahmen der Bundesexekutive lassen sich im grossen ganzen gesehen die dem EPD zugewiesenen Aufgaben am wenigsten klar begrenzen, umschreiben und erfassen. Gegenüber technisch administrativen Aufgaben, wie sie beispielsweise der Eidg. Zollverwaltung, der Eidg. Steuerverwaltung oder der Eidg. Getreideverwaltung zugeteilt wurden, erscheinen die Grenzen des Aufgabenbereiches vieler wichtiger Aufgaben des EPD zweifellos weniger sichtbar und formulierbar. Sie sind nicht so eindeutig und klar abgrenzbar, weil sie auch ausdehnungsmässig oft wenig fassbar sind. Je nach der Entwicklung der weltpolitischen Verhältnisse können einzelne Aufgaben plötzlich an Wichtigkeit und Arbeitsaufwand zunehmen und in den Vordergrund treten oder andere können ebenso unvermittelt zurückfallen.

Bei näherer Betrachtung kann jedoch festgestellt werden, dass eine ganze Reihe von Aufgaben des EPD, vor allem solche des Aussendienstes, ebenso technisch-administrativer Natur sind und ebenso eindeutig umschrieben werden können wie ähnliche Aufgaben in anderen Verwaltungen. So ist kaum zu bestreiten, dass der Grossteil der im Konsulardienst zu erfüllenden Aufgaben eindeutig begrenzbar sind und in Durchführungsvorschriften festgehalten werden können. Ein Gleiches lässt sich vom Grossteil der Arbeiten in den Kanzleien und den Registraturen der Zentrale und der Aussendienste sagen. Im letzteren Falle werden Aufgabenumschreibungen weniger dazu dienen müssen, eine zu extensive Interpretation der Aufgabe zu verhindern, als vielmehr die Einheitlichkeit, Zweckmässigkeit und Raschheit der Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

In den letzten Jahren sind nun eine Reihe von Aufgabenumschreibungen erstellt worden, sie entbehren jedoch noch der systematischen Einordnung in ein Ganzes, der Einheitlichkeit und teilweise der generellen Anwendung. Das EPD beabsichtigt, nach Durchführung der Reorganisation diese interne Aufgabe systematisch an die Hand zu nehmen.

Bisher blieb es weitgehend der Initiative der einzelnen Chefs überlassen, solche Aufgabenumschreibungen zu erlassen. So besteht beispielsweise der etwas erstaunliche Zustand, dass für administrative

Konsularaufgaben, die von der Zentrale aus klar und deutlich umschrieben und für welche die Durchführungsvorschriften ihres technischen Charakters wegen im Detail weitgehend festgestellt werden könnten, in den verschiedenen Konsulaten und Gesandtschaften grosse Unterschiede bestehen. Zweifellos können Unterschiede mit Recht begründet werden durch die unterschiedliche Wichtigkeit der Posten, durch die Verhältnisse des Gastlandes, die Ausdehnung der Schweizerkolonie usw. Andererseits aber bestehen gewisse administrative Aufgaben, die allorts und jederzeit erfüllt werden müssen. Für solche Aufgaben ist es nicht nötig, dass je nach Temperament, Interesse und Einsicht in die Notwendigkeiten in einem Konsulate zweckdienliche Aufgabenumschreibungen und Arbeitsvorschriften vorliegen, während in einem andern Posten keine derartigen Hilfsmittel für eine speditive und leistungsfähige Aufgabenerfüllung bereitgestellt sind.

Das Konsularreglement umschreibt die funktionellen Aufgaben der Konsulate; es zählt auch administrative Aufgaben auf und regelt einzelne bis zu einem gewissen Grade. Ein durchaus vermeidbarer, überflüssiger Zeitaufwand und Personalbedarf entsteht aber beispielsweise dadurch, dass bisher die Registratur und die Archive der Zentrale und der Aussenposten nicht auf einen gemeinsamen Nenner, eine gemeinsame systematische Grundlage gestellt worden sind. Wohl hat die Zentralkanzlei des EPD vor einiger Zeit den Konsulaten und Gesandtschaften einen Registraturplan als Beispiel, sowie Musterinstruktionen über die Durchführung der Registratur- und Archivarbeiten zur Verfügung gestellt. Es bleibt jedoch den einzelnen Aussenposten freigestellt, diesen Plan zur Anwendung zu bringen oder ihn zu ignorieren. Die fehlende Einheitlichkeit und Durchsetzung einer klaren Aufgabenumschreibung, sowie Instruktionen in diesem administrativen Gebiete haben zur Folge, dass in den meisten Kanzleien unserer Aussenposten die Kanzleibeamten sich abmühten, eigene Registraturpläne aufzustellen. Ein an einen andern Posten versetzter Kanzleibeamter muss sich daher vorerst mit dem am neuen Arbeitsort geltenden anders gearteten Registraturplan vertraut machen, bevor er nützliche Arbeit leisten kann. Dieses Problem und dessen Lösung wird nunmehr in der Zentrale geprüft.

Der zuweilen gegen Aufgabenumschreibungen und verbindliche Durchführungsinstruktionen geltend gemachte Einwand, dass die besonderen Aufgaben des EPD keine Planung und Festlegung im üblichen administrativen Sinne zulassen, dürfte zweifellos für viele wichtige Aufgaben des EPD seine Gültigkeit haben. Die Erkenntnis, dass grundsätzliche Aufgaben der Verteidigung der Neutralität, der Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Bemühung um die Herstellung und Förderung geordneter völkerrechtlicher Beziehungen sich nicht in der Einzeldurchführung umschreiben und festlegen lassen, liess im EPD vielleicht die Meinung aufkommen, dass es sich für alle seine Aufgaben ähnlich verhalte. Jede Aufgabe kann und muss aber, wenn sie erfolgreich gelöst werden soll, klargestellt werden. Zwischen den einzelnen Aufgabenumschreibungen besteht nur ein gradueller Unterschied. Bei einzelnen - und zu ihnen gehören im EPD die wichtigsten - ist nur die grundsätzliche Festhaltung der Aufgabe möglich, bei andern - und dazu zählen konsularische und administrative Aufgaben - ist eine detaillierte Aufgabenbestimmung und verbindliche Festlegung der Durchführung möglich und erwünscht.

Empfehlungen: IV. Die Organisation des EPD.

- Umschreibung der Teilaufgaben des EPD.

1. Maßnahmen - Wo möglich und wünschbar, systematische und einheitliche Regelung der Aufgabendurchführung.

In Hinblick auf die erwähnte, ungenügend dokumentierte Literatur, die im Departement vorliegt und Auskunft gibt über die Geschichte des EPD, die Entwicklung seiner Dienste und die bisherigen Organisationsänderungen, vermischt der Berichterstatter auf eine Behandlung dieser Fragen. Er erlaubt sich nur darauf hinzuweisen, dass die Publikation über "Die Organisationsform in der Bundesverwaltung" von Herrn Dr. Hans Volkart, Strick, 1931, ebenfalls wertvolle Beiträge in diese Entwicklung, vor allem aber sich interessante Aufschlüsse über die im Laufe der letzten 50 Jahre erfolgten Aufgabenverschiebungen von Departement zu Departement gibt. Bezüglich der Organisationsform des EPD seien nur folgende zwei Punkte festgehalten:

- a) Veränderungen in der Aufgabenzuweisung an das EPD führten immer wieder zu entsprechenden Umgestaltungen der Organisationsstruktur. In der Hauptsache handelt es sich um folgende Aufgabenverschiebungen:

- Die Handelsabteilung, welche vorerst im Eidg. Finanz- und Kolldepartement untergebracht war, wurde in der Folge dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement überwiesen. 1887 Übertrag der Bundesrat deren Aufgabe und damit die Abteilung des EPD. 1895 kehrte sie zum Eidg. Volkswirtschaftsdepartement zurück, um 1914 erneut zum EPD übertragen zu werden. 1917 fand die letzte Überweisung der Handelsabteilung an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement statt.
- Das Amt für zeitliche Eigentum, geschaffen 1887, wurde 1895 dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen.
- Das Amt für Gold- und Silberwaren, vorerst ein Teil der Aufgabe der Handelsabteilung, wurde 1873 als selbständiges Amt im EPD organisiert, 1895 an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement und in der Folge an die Zollverwaltung übertragen.
- Das Anwendungsamt, 1889 im EPD entstanden, fiel 1896 an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement.
- Die Internpolitische Abteilung, 1914 als Abteilung des EPD organisiert, wurde 1926 aufgelöst, wobei das Anwendungsamt an die Abteilung für Auswärtige im EPD übertragen und die übrigen Aufgaben der Internpolitischen Abteilung der Fremdenpolizei im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement überwiesen wurden.
- Die Abteilung für fremde Interessen wurde 1917 zum erstenmal aufgebaut, 1919 wieder aufgehoben. Sie ist im letzten Weltkrieg erneut entstanden und Ende letzten Jahres aufgehoben worden mit Ausnahme einer Restaufgabe, die von der Abteilung für Politische Angelegenheiten betreut wird und der noch bestehenden deutschen Interessenvertretung.

IV. Die Organisation des EPD.  
=====1. Die heutige Organisation des EPD.

Im Hinblick auf die zahlreiche, ausgezeichnet dokumentierte Literatur, die im Departement vorliegt und Auskunft gibt über die Geschichte des EPD, die Entwicklung seiner Dienste und die bisherigen Organisationsänderungen, verzichtet der Berichtersteller auf eine Behandlung dieser Fragen. Er erlaubt sich nur darauf hinzuweisen, dass die Dissertation über "Die Organisationsgewalt in der Bundesverwaltung" von Herrn Dr. Hans Volkart, Zürich, 1931, ebenfalls wertvolle Einblicke in diese Entwicklungen, vor allem aber auch interessante Aufschlüsse über die im Laufe der letzten 90 Jahre erfolgten Aufgabenverschiebungen von Departement zu Departement gibt. Bezüglich der Organisationsform des EPD seien nur folgende zwei Punkte festgehalten:

a) Veränderungen in der Aufgabenzuweisung an das EPD führten immer wieder zu entsprechenden Umgestaltungen der Organisationsstruktur. In der Hauptsache handelt es sich um folgende Aufgabenveränderungen:

- Die Handelsabteilung, welche vorerst im Eidg. Finanz- und Zolldepartement untergebracht war, wurde in der Folge dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement überwiesen. 1887 übertrug der Bundesrat deren Aufgabe und damit die Abteilung dem EPD. 1895 kehrte sie zum Eidg. Volkswirtschaftsdepartement zurück, um 1914 erneut ans EPD übertragen zu werden. 1917 fand die letzte Ueberweisung der Handelsabteilung an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement statt.
- Das Amt für geistiges Eigentum, geschaffen 1887, wurde 1895 dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen.
- Das Amt für Gold- und Silberwaren, vorerst ein Teil der Aufgabe der Handelsabteilung, wurde 1893 als selbständiges Amt im EPD organisiert, 1895 an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement und in der Folge an die Zollverwaltung übertragen.
- Das Auswanderungsamt, 1888 im EPD entstanden, fiel 1896 an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement.
- Die Innenpolitische Abteilung, 1914 als Abteilung des EPD organisiert, wurde 1926 aufgelöst, wobei das Auswanderungswesen an die Abteilung für Auswärtiges im EPD übertragen und die übrigen Aufgaben der Innenpolitischen Abteilung der Fremdenpolizei im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement überwiesen wurden.
- Die Abteilung für fremde Interessen wurde 1917 zum erstenmal aufgebaut, 1919 wieder aufgehoben. Sie ist im letzten Weltkrieg erneut entstanden und Ende letzten Jahres aufgehoben worden mit Ausnahme einer Restaufgabe, die von der Abteilung für Politische Angelegenheiten betreut wird und der noch bestehenden "Deutschen Interessenvertretung".

Ab 1926 bis 25. März 1946 bestand das EPD nur noch aus der einen Abteilung für Auswärtiges. Aus der bisherigen Entwicklung ist die wichtige Erkenntnis zu gewinnen, dass die im vorangehenden Kapitel "Die Aufgaben des EPD" (III/4, Seite 25) empfohlene Konzentration auf die aussenpolitischen Aufgaben nur die konsequente Weiterführung der aus den geschichtlichen Tendenzen des EPD erkennbaren Hinwendung und Verdichtung auf die aussenpolitischen Aufgaben bedeutet.

- b) Eine provisorische heute noch gültige Organisation des EPD wurde am 25. März 1946 in Kraft gesetzt. Die horizontale Ausgliederung der Aufgaben und damit die Schaffung von mehreren Abteilungen und Dienstgruppen erwies sich als notwendig, allerdings nicht darum weil wie früher, den aussenpolitischen Problemen an sich fernstehende Sachaufgaben erneut übernommen worden wären, sondern weil der Krieg und die Nachkriegszeit eine Ausweitung bestehender und das Entstehen neuer, zeitbedingter und befristeter, teilweise aber auch dauernder Aufgaben mit sich brachten. Grundsätzlich blieb das Departement auch in seiner neuen Form, mit teilweiser Ausnahme der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten, der in seiner geschichtlichen Entwicklung sichtbaren Tendenz einer Konzentration der Aufgaben auf aussenpolitische Probleme treu. Das provisorische Organisationsstatut von 1946 sah folgende Ausgliederung vor:

- Departementschef
- Departementssekretariat
- Abteilung für Politische Angelegenheiten mit 5 Sektionen, worunter das Protokoll
- Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten mit 3 Sektionen und 4 Dienstgruppen, die direkt dem Abteilungschef unterstellt waren.
- Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten mit 3 Sektionen
- Dienst für Internationale Organisationen mit 5 Sektionen
- Dienst für Information und Presse mit 2 Sektionen
- Deutsche Interessenvertretung
- Der Aussendienst

Die den einzelnen Abteilungen und Diensten zugewiesenen Aufgaben sind zuhanden der Gesandtschaften und Konsulate im Zirkularschreiben des EPD, No. 108, vom 10.4.1946 festgehalten.

## 2. Die Organisation ausländischer Aussenministerien.

Ueber die Verhältnisse und Erfahrungen im Auslande liegen eine eingehende und abklärende Untersuchung sowie zusammenfassende Darstellungen der Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 15.5.1946 vor. In Ergänzung zu den vorhandenen Unterlagen sei nachstehend auf Seite 44 eine Darstellung der organisatorischen Struktur einiger Aussenministerien im Vergleich zur Organisation des schweizerischen EPD wiedergegeben.

Die Tabelle enthält einerseits Frankreich, weil dieses Land den traditionellen Aufbau eines Aussenministeriums zu überblicken erlaubt; Norwegen, weil es unseren Verhältnissen nicht unähnliche Existenzbedingungen aufweist; die Vereinigten Staaten von Nordamerika, weil in diesem Lande die vom "Hoover"-Bericht vorgeschlagenen Strukturveränderungen des "State Department" tendenziell und unter Berücksichtigung der anders gearteten Grössen- und Machtverhältnisse auf ähnliche Lösungen und Konzeptionen bezüglich des organisatorischen Aufbaues eines Aussenministeriums wie die nachstehenden Vorschläge für das EPD hinweisen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem schweizerischen und den zitierten ausländischen Staaten besteht darin, dass bei den als Beispiel aufgeführten Ministerien auch Aussenhandelsbelange durch das Aussenministerium bearbeitet und vertreten werden. Im Hinblick auf die Tatsache, dass der Entscheid darüber, ob die Handelsabteilung beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement verbleiben oder vom EPD zurückzunehmen sei, im Sinne der heute bestehenden Lösung gefallen ist, dürfte eine weitere Abklärung der Zweckmässigkeit des Einbezuges der Aussenhandelsfragen in den Aufgabenkreis des EPD müssig sein.

Die Darstellung der ausländischen Organisationslösungen hat nicht den Sinn, dass wir unsere Struktur diesen Formen anpassen sollten. Sie erfolgt lediglich zu Vergleichszwecken, sowie um die Erfahrungen anderer Regierungen zu verwerten und aus ihnen Anregungen zu schöpfen. Es soll uns dabei immer bewusst bleiben, dass die Schweiz unter ganz besonderen und anders gearteten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen zu leben hat, dass ihre traditionelle Neutralität, ihre volkswirtschaftlichen Verhältnisse und ihre geographische Lage die Aussenpolitik und die Organisationsform des Politischen Departementes wesentlich bestimmen.

### 3. Lösungsmöglichkeit.

Die Organisation des Departementes dient dem Zwecke, dem Departementschef ein Durchführungsinstrument in die Hand zu geben, das ihm erlaubt, seine verfassungsmässige Aufgabe wirksam, wirtschaftlich, zeitgerecht und zuverlässig zu erfüllen.

Die heutige provisorische Lösung versuchte, dem Bedürfnis nach Ausgliederung der Aufgaben auf verschiedene Abteilungen und Dienste Rechnung zu tragen. Die Lösung 1946 musste von einem Aufgabenausmass und einem Personalbestand ausgehen, die sich seither wesentlich zurückgebildet und noch etwas weiter zurückgeführt werden sollen. Daraus und auf Grund der Erfahrungen ergab sich für das EPD die Erkenntnis, dass die provisorische Organisation vielleicht richtig gewesen sei für den Zustand der grössten Ausdehnung, dass sich aber eine Anpassung an das zukünftige Aufgabenausmass die zu klärende Aufgabenkonzeption und die als normal zu betrachtende Grössenordnung des Departementes aufdränge.

Verschiedene Vorschläge bezüglich einer möglichen Organisationsstruktur des EPD sind dessen Vorsteher von Chef-Mitarbeitern unterbreitet worden. Es ist nicht notwendig, diese interessanten Vorschläge hier darzustellen, weil sie dem Chef des EPD bekannt sind und die entsprechende Dokumentation zu seiner Verfügung steht. Im folgenden soll daher nur die Empfehlung, die der Unterzeichnete dem Chef des Departementes unterbrei-



ten möchte, eingehender behandelt werden. Dieser Vorschlag geht mit verschiedenen Entwürfen, vor allem auch denjenigen der Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten und der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten weitgehend parallel. Vorweg sei jedoch festgehalten, von welchen Gegebenheiten und Voraussetzungen der nachstehende Vorschlag ausgeht.

a) Gegebenheiten und Voraussetzungen.

Bei der Beurteilung, welches die zweckmässigste Form der Organisation sei, um auf wirtschaftliche Weise die Zielsetzungen des EPD verwirklichen zu können, muss ausgegangen werden von folgenden Gegebenheiten, die entweder bereits bestehen oder in diesem Bericht empfohlen wurden. Nachstehend seien die wichtigsten genannt:

- Die Ziele des Auftrages des EPD sind in der Bundesverfassung niedergelegt. In dem (anzupassenden) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 sind die aus der Verfassung für das EPD sich ergebenden (ebenfalls zu ergänzenden und zu bereinigenden) Aufgaben diesem Departement zugewiesen.
- Die Aufgaben des EPD haben sich grundsätzlich auf die führende und verantwortliche Behandlung der aussenpolitischen Probleme, sowie auf die massgebende politische Beurteilung und obligatorische Mitwirkung bei allen übrigen Fragen der Bundesverwaltung, der Kantone und der Wirtschaft, welche die Aussenpolitik tangieren können, zu konzentrieren.
- In bezug auf die Teil- und Einzelaufgaben wird weiterhin eine Ausschcheidung gegenstandslos oder unwichtig gewordener Aufgaben, sowie eine Begrenzung der übrigen Aufgaben auf das Notwendige und Unerlässliche vorgenommen.
- In der Aufgabendurchführung werden folgende Grundsätze beachtet: Uebertragung an andere Departemente, Delegation an Wirtschaft und Wirtschaftsgruppen derjenigen Aufgaben, die in Verfolgung der vorgenannten Konzeptionen in der Einzelbearbeitung nicht dem Sachaufgabekreis oder der Behandlungsstufe des EPD zuzurechnen sind. Konzentration der Aufgabenerledigung wo möglich auf grundsätzliche Direktiven.
- Die Wirtschaftsbelange sind grundsätzlich vertreten durch die Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements. In konsequenter Durchführung der Aufgaben-Konzeption des EPD verbleibt die Handelsabteilung beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.
- Ein zukünftiger Personalbestand des EPD, der gemäss Empfehlungen im Kapitel V/4 (Der anzustrebende Personalbestand) sich zwischen 1000 bis 1300 Personen bewegt.

Der Aufbau der Organisation hat auszugehen einerseits von den Aufgaben und den Gegebenheiten, von denen einige der wichtigsten vorstehend erwähnt wurden, andererseits von den durch die Erfahrung als richtig erkannten organisatorischen Beziehungsordnungen.

Dazu gehören in diesem Zusammenhang vor allem:

- Die horizontale Ausgliederung der Aufgaben auf jeder Stufe ist notwendig, um den Chef von der Führung und der Ueberwachung der Geschäftserledigung zu entlasten und ihn frei zu machen für die vorausschauende Beurteilung und Planung. Gleichzeitig ist aber eine zu grosse Zersplitterung der Organisation durch sachlich nicht erforderliche Ausgliederungen zu vermeiden. So darf beispielsweise nicht das Bedürfnis, gegebenenfalls vorhandenen überzähligen höheren Funktionären eine Stellung zu verschaffen, den Gedanken aufkommen lassen, weitere Ausgliederungen oder Unterteilungen vorzunehmen. Allein das sachliche Bedürfnis, von den Aufgaben her begründet, hat das Ausmass der Ausgliederung zu bestimmen.
- Die vertikale Stufenleiter innerhalb der Organisation des Departementes ist so kurz als möglich zu halten, d.h. jede weiteren Stufenbildungen, Unterteilung und damit die vollständige oder teilweise Weitergabe der Aufgaben auf die nächstfolgende Stufe dürfen nur dort vorgenommen werden, wo der Umfang der Aufgaben diese Lösung sachlich erfordert. Jede neue Stufe ruft einem zusätzlichen Koordinationsaufwand und neuer Stabsarbeit, sie bedingt längere Dienstwege, eine Vermehrung der Sachaufgaben (z.B. mehr Personen müssen dieselbe Dokumentation lesen), der Kontrollaufgaben sowie der administrativen Aufgaben (z.B. zusätzliche Briefkopien zu registrieren, getrennte Kanzleien usw.).
- Die Anzahl der direkt Unterstellten ist sorgfältig zu überlegen. Jede Hinzufügung eines direkt zu unterstellenden Mitarbeiters erhöht die Summe der möglichen Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Gleichgestellten in ausserordentlichem Masse. Es werden deshalb heute für die Spitzengruppe einer Organisation 4 bis 5 direkt Unterstellte allgemein als Optimum betrachtet.

b) Vorschlag:

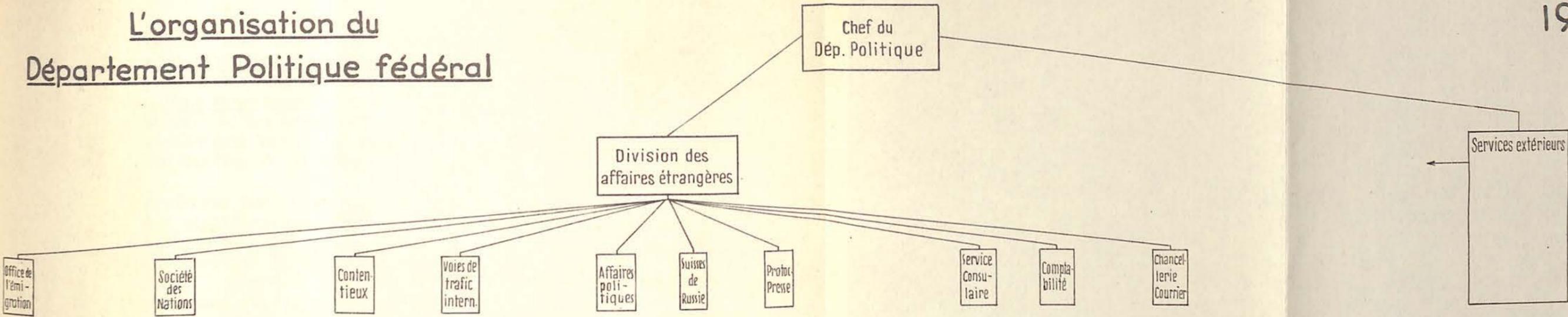
Der hienach unterbreitete Vorschlag sieht folgende Organisationsstruktur der obersten Stufe des EPD vor (siehe beiliegende vergleichende Darstellung der Vorkriegs-, der heutigen provisorischen und der vorgeschlagenen Organisation auf Seite 47):

- Departementschef
  - Sekretariat
  - Dienst für Information und Presse
  - Abteilung für Politische Angelegenheiten
    - inkl. Deutsche Interessenvertretung
  - Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten
  - Abteilung für Internationale Organisationen
  - Aussendienst.

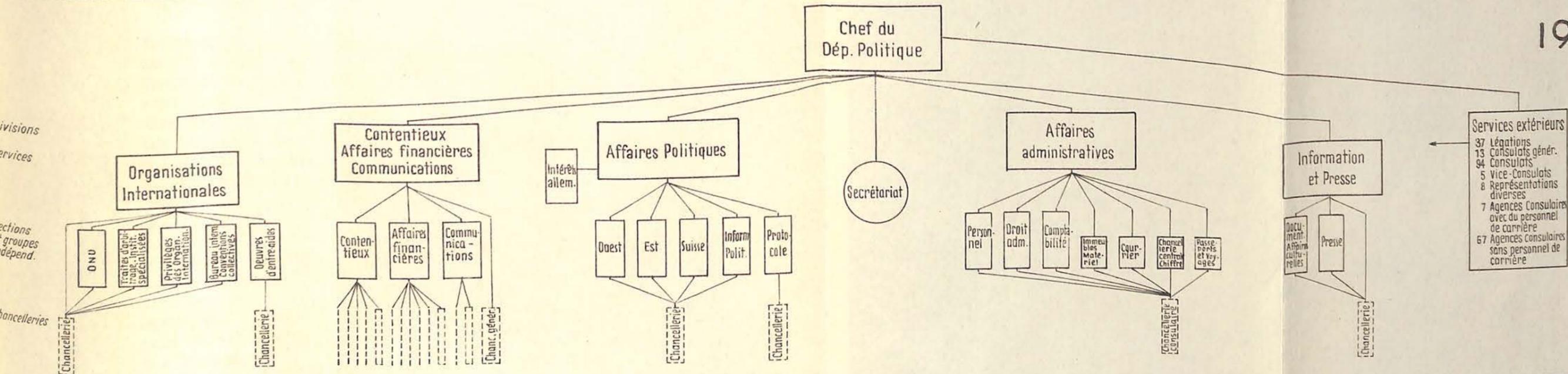
Der vorstehend skizzierte Plan geht von den festgestellten Gegebenheiten und Voraussetzungen aus. Er berücksichtigt die fundamentale Tatsache, dass die Aufgaben des EPD sich aufteilen einerseits in die Sachaufgaben, die zur Erledigung der Abteilung für Politische Angelegenheiten und derjenigen für Internationale Organisationen übertragen

1938

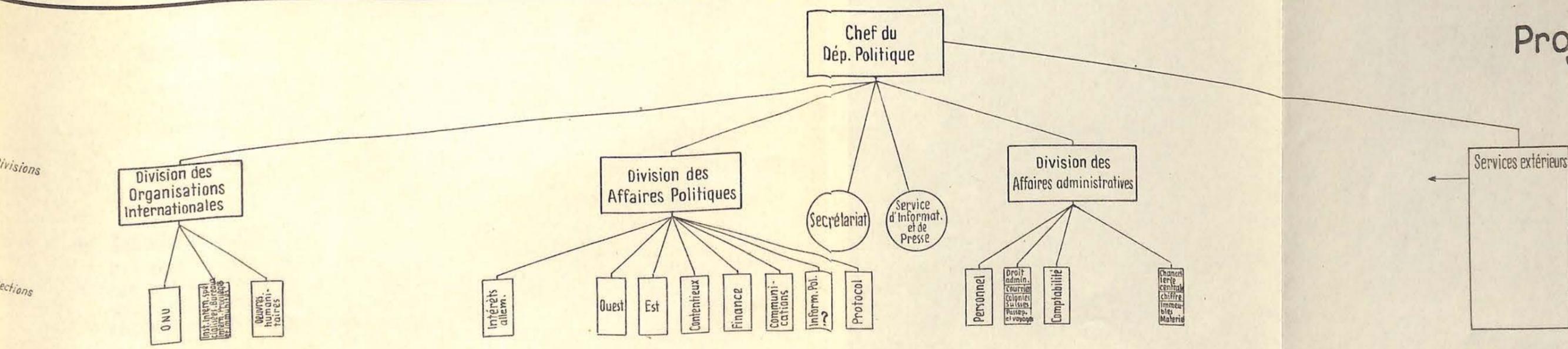
# L'organisation du Département Politique fédéral



1946



Projet



werden, andererseits in die, für die Durchführung ebenso wichtigen administrativen Aufgaben, die der Abteilung für administrative Angelegenheiten zugewiesen sind. In bezug auf die Organisation der einzelnen Abteilungen, sowie die Begründung für Aenderungsvorschläge bezüglich einer Verschiebung, Höherstellung oder Neuregelung der Unterstellungsverhältnisse einzelner Dienstzweige sei auf die nachstehenden Kapitel verwiesen.

In diesem Zusammenhang seien noch einige Bemerkungen zur Terminologie der Dienstorgane beigefügt. Es wäre wünschbar, wenn in der Bundesverwaltung eine gewisse Einheitlichkeit in der Bezeichnung von Diensten auf gleicher Stufenhöhe - unter Berücksichtigung berechtigter Bedürfnisse - angewandt werden könnte. So findet man z.B. im gleichen Departement für Dienste auf der höchsten Stufe nebeneinander Bezeichnungen wie "Amt", "Abteilung" oder "Direktion". Diese Frage sei auch darum aufgeworfen, weil der Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des EPD vorschlägt, die "Abteilungen" dieses Departementes auf "Direktionen" umzubenennen.

In bezug auf die Rechtssetzungsform der Neuorganisation des Departementes dürften Juristen des EPD am ehesten in der Lage sein, die zutreffenden Formen vorzuschlagen. Immerhin erlaubt sich der Berichterstatter darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26.3.1914 Abänderungen der durch vorgenanntes Gesetz vorgenommenen Verteilung der Geschäfte auf die Departemente einen Beschluss der Bundesversammlung erfordern. Verschiebungen von Aufgaben innerhalb eines Departements können auf Grund einer Ermächtigung des Bundesrates vorgenommen werden. Prof. Giacometti schreibt in seinem 1949 erschienenen Werk "Schweizerisches Bundesstaatsrecht" auf Seite 461: "Was die Rechtssetzungsform, in welcher die Organisation der Bundesbehörden und der andern eidg. Aemter erfolgt, anbetriefft, so ist selbstverständlich die Organisation der Bundesbehörden in ihren Grundzügen in der Bundesverfassung enthalten ..... Im übrigen muss alles, was sich auf die Organisation der Bundesbehörden im oben genannten Sinne bezieht, in der Form des Bundesgesetzes geordnet werden." Im Hinblick auf die über eine rein departementsinterne Aufgabenverschiebung hinausgehende Neuordnung wird ein Bundesgesetz die zutreffende Rechtssetzungsform sein.

#### Empfehlungen:

- Reorganisation des EPD gemäss vorstehenden Vorschlägen, d.h. Aufteilung der Zentrale des EPD in drei Abteilungen, einen Dienst und ein Sekretariat, die alle dem Chef des EPD direkt unterstellt sind.
- In bezug auf die Rechtssetzungsform, Neuordnung der Organisation vermittelt eines Bundesgesetzes.

#### 4. Der Chef des EPD.

Mit zunehmender Komplizierung der Beziehungen zwischen Völkern und Staaten und der Durchdringung aussenpolitischer Probleme mit wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und andern Komponenten, ist die Geschäftslast des Chefs des EPD in kaum vorausgesehenem Masse angestiegen. Ausserdem wird

er vermehrt belastet durch den ausgeweiteten eigenen Dienstapparat, durch die infolgedessen zunehmende Undurchsichtigkeit der Verwaltung, sowie die ausserordentliche Zunahme von Koordinationsnotwendigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung und mit Wirtschafts- und Bevölkerungskreisen. Die herkömmliche Ordnung aus dem patriarchalischen Zeitalter der Verwaltung und die bisher zweckdienlich gewesenen Methoden der Geschäftserledigung entsprechen den heutigen Erfordernissen und Belastungen nicht mehr. Die Gefahr der Ueberlastung eines Departementschefs mit Aufgaben sekundärer Bedeutung ist nicht von der Hand zu weisen.

Umso bedeutungsvoller sind die Bestrebungen, den Chef frei zu machen für seine wichtigsten Aufgaben. Glücklicherweise fallen für den Chef des EPD einige jener belastenden Aufgaben weg, welche die Chefs der Aussenministerien von Grossmächten heutzutage so oft und so lange in der Erledigung ihrer Aufgaben am Sitze der Regierung behindern. Wenn beispielsweise durch das "State Department" der USA festgestellt wurde, dass der "Secretary of State" Byrnes während seiner Amtszeit rund 62 % der ihm für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Zeit auswärts zur Teilnahme an internationalen Konferenzen aufwenden musste, so lässt sich an diesem Beispiel ermassen, in welcher hohen Masse die Chefs der Aussenministerien grosser Staaten durch die Beteiligung an internationalen Besprechungen zusätzlich belastet sind.

Es wird die Aufgabe einer zweckmässigen Organisation sein, dem Vorsteher des Politischen Departements die erforderliche Zeit zur Verfügung zu stellen, die ihm erlaubt, sich vor allem den folgenden Aufgaben zu widmen:

- Entscheide zu treffen bezüglich der Konzeptionen des Departements und der sich daraus ergebenden Direktiven auf Grund der durch die Dienstabteilung des EPD gesammelten Informationen über Lage, Entwicklungstendenzen, Beurteilungen usw. sowohl der Aussenposten wie auch der Zentrale.
- Grundsätzliche Sicherung der Koordination zwischen dem EPD und den andern Departementen sowie zwischen den Abteilungen des EPD sowohl in der Phase der Erarbeitung und Formulierung von Konzeptionen und Direktiven wie auch in der Anordnungs- und Durchführungsperiode. Ueberwachung, dass die "unité de doctrine" sowohl Departementsintern wie auch unter den verschiedenen Departementen beachtet wird.
- Einsatz der hiefür erforderlichen Mittel und Koordinationsorgane, wie beispielsweise des Departementsrapports beziehungsweise der Abteilungschefssitzungen.

In diesem Zusammenhang könnte man sich auch noch die Frage stellen, ob, wie dies vor dem ersten Weltkriege zeitweilig die Regel war, der gewählte Bundespräsident zwangsläufig die Leitung des EPD zu übernehmen hätte, um so gleichzeitig als Chef des Politischen Departementes und als Bundespräsident in einer Person die Schweiz nach aussen hin zu vertreten. Die Gründe, die seinerzeit zur Aufgabe dieser Regelung führten, sind dem Berichtersteller unbekannt. Auch wenn von einem jährlichen Departementswechsel theoretisch gewisse Vorteile, vor allem im Sinne

einer Auflockerung der Starrheit der Verwaltung erwartet werden könnten, so dürfte heute, angesichts der Komplexität der von einem Departementschef zu beherrschenden Probleme, dieser Frage kaum mehr praktische Bedeutung zukommen. Auch die wünschbare Kontinuität in der Führung eines Departementes - und nicht zuletzt des Politischen Departementes - lässt ein erneutes Aufgreifen einer solchen Lösung kaum als opportun erscheinen.

#### 5. Das Sekretariat des Departementes.

Bezüglich des Sekretariats des EPD besteht heute noch eine ungeklärte Situation. Eigenartigerweise wurde mit Bundesratsbeschluss vom 23. August 1944 nicht ein "Sekretariat des EPD" geschaffen, sondern ein "Departementssekretär" ernannt. Es zeigt sich, dass aus verschiedenen Gründen diese Funktion weitgehend eine theoretische geblieben ist, so dass sich das EPD nunmehr grundsätzlich entscheiden sollte, ob ein Departementssekretär dem Vorsteher des Departements zur Verfügung stehen soll oder nicht.

Unter der Aufgabe eines Departementssekretärs können allerdings verschiedenartige Funktionen verstanden werden, so dass vorerst eine Abklärung der wichtigsten bestehenden Möglichkeiten notwendig erscheint.

Bei den nachstehenden Unterscheidungen stützen wir uns vor allem auf Beispiele im Auslande. Die dargestellten Formen sind nicht ohne weiteres auf unsere Verhältnisse übertragbar.

##### a) Unterstaatssekretär:

Wo eine solche Funktion besteht, wird sie immer von einer politischen Persönlichkeit übernommen, die den Chef des Aussenministeriums sowohl politisch wie auch in der Führung der auswärtigen Angelegenheiten vertritt. Der Unterstaatssekretär ist im eigentlichen Sinne des Wortes ein politischer und sachlicher Stellvertreter seines direkten Vorgesetzten und nimmt daher auch den Rang eines diplomatischen Ministers ein.

##### b) Generalsekretär:

Diese Funktion wird durch eine unpolitische Persönlichkeit, einen Beamten, ausgeübt. Seine Aufgabe besteht darin, ministeriumsintern den Chef zu vertreten und vor allem zur Entlastung seines Chefs die Durchführung der Aufgaben des Ministeriums zu koordinieren. Auch wenn sein Rang, der meistens derjenige eines diplomatischen Ministers ist, demjenigen der Chefs der Abteilungen beziehungsweise der Direktionen entspricht, verleihen ihm seine Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eine übergeordnete Stellung, die an sich auch notwendig ist, um die Koordination sicherstellen zu können.

##### c) "Chef de cabinet":

Diese Funktion wird durch eine unpolitische und für die Leitung der Geschäfte des Ministeriums nicht verantwortliche Persönlichkeit ausgeübt. Sie besitzt keinerlei Befehlsbefugnisse, ihre Aufgabe ist vielmehr die eines Privatsekretärs, der den Chef von den administrativen

Belastungen seines Amtes weitgehend entlasten soll, indem er sich zuhänden seines Chefs um ein geordnetes Ineinandergreifen der Audienzen, Besuche usw. bemüht, ihm für Besprechungen, Vorträge usw. die benötigte Dokumentation sammelt und bereitstellt.

Die Ueberprüfung der vorliegenden Sekretariatsmöglichkeiten wird zweifellos zur Ueberzeugung führen, dass die ersten zwei Lösungen kaum in Betracht fallen dürften. Das Problem eines Unterstaatssekretärs kann sich höchstens im Rahmen einer Reorganisation der gesamten Bundesverwaltung stellen. Als Einzellösung für ein Departement ist sie schon aus politischen Gründen abzulehnen.

Im Rahmen der neuen Organisation des EPD wird auch eine Lösung im Sinne eines Generalsekretariates kaum in Frage kommen. In der bis März 1946 gültigen Organisation des Departements bestand eine dieser Form des Sekretariats entsprechende Lösung. Die Tatsache, dass das Departement aus einer einzigen Abteilung bestand, drängte dannzumal diese Form auf.

Nachdem das auf eine neue Organisationsbasis zu stellende Departement wenige dem Departementschef direkt unterstellte Abteilungschefs aufweist, ist es wünschenswert, dass der Departementschef selbst die notwendige Koordination herbeiführt. Im Gegensatz zu vielen Chefs von Aussenministerien im Auslande ist er glücklicherweise auch kaum beansprucht durch, seine persönliche Beteiligung erfordernde internationale Konferenzen. Auch nehmen ihn Sitzungen in parlamentarischen Kommissionen oder die Teilnahme an Sessionen des Parlamentes weniger oft in Anspruch als seine Kollegen im Auslande, so dass auch von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet die einem Generalsekretär abzutretenden Funktionen zweckmässigerweise durch den Chef selbst ausgeübt werden. Es wäre auch sehr zu bedauern, wenn er von den ihm heute direkt unterstellten Abteilungschefs durch eine neue Zwischenstufe, das Generalsekretariat distanziert würde.

Unter diesen Umständen dürfte die dritte Lösung, diejenige einer Art Privatsekretär der heutigen Lage amehsten entsprechen. Es muss allerdings dem Ermessen des Vorstehers des EPD anheimgestellt werden, zu entscheiden, ob die dem früheren und auch dem heutigen Chef des Departements zur Verfügung stehende Sekretärin die Funktion eines Privatsekretärs nicht schon so weit erfüllt, dass die Ernennung eines solchen gegenstandslos ist.

#### Empfehlung:

Die heutige formal unbefriedigende Sekretariatsregelung ist zu bereinigen. Vorgeschlagen wird die Schaffung eines Privatsekretariates.

#### 6. Die Abteilungschefs.

Unter die drei Abteilungschefs in Bern sind, mit Ausnahme des Aussendienstes und des Informations- und Pressedienstes die gesamten Aufgaben des Departements aufgeteilt. Ihr Auftrag ist umso verantwortungsvoller, als sie eine zweifache Funktion auszuüben haben. Einerseits sind sie im Rahmen der Linienorganisation Chefs eines bedeutenden und umfangreichen Verwaltungskörpers. Andererseits haben sie, nachdem dem Departementschef kein beratendes Gremium zur Seite steht, gleichzeitig die Funktion von Beratern der Spitze des Departements auszuüben.

Solch hohen Anforderungen können nur Chefs genügen, die unter anderem durch längere Tätigkeit im Auslande mit verschiedenartigen Verhältnissen vertraut und durch die verantwortliche Leitung von grösseren Posten in der Menschenführung erfahren sind.

Von besonderer Bedeutung sodann erscheint der hauptsächlich im Aussendienst des EPD immer wieder zum Ausdruck gebrachte Wunsch, dass nicht nur der geeigneten Persönlichkeit die grösste Aufmerksamkeit geschenkt werde, sondern vor allem auch der Konstanz in der Besetzung der Chefposten. Es gilt dies insbesondere für die Leitung der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten, deren Chef sich im Verlaufe von Jahren die für eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Zentrale und Aussendienst so notwendige Vertrauensgrundlage erarbeiten und erwerben muss. Ein zu rascher Wechsel, wie in den letzten Jahren, ist der Zusammenarbeit im Departement sowie zwischen der Zentrale und dem Aussendienst abträglich.

Die grundsätzliche Gleichwertigkeit der verschiedenen Abteilungen erfordert die Gleichstellung der Chefs der drei Abteilungen. Jede rangmässige und in einem bestimmten Ausmasse auch jede gehaltsmässige Zurückstellung des einen oder andern Chefs müsste, auf weite Sicht gesehen, ein erfolgreiches Arbeiten unnötig erschweren. In diesem Zusammenhang sei auch auf die im nachstehenden Kapitel V/16 (Die Gehaltsfragen) hingewiesene Wünschbarkeit einer Angleichung des Gehalts der Chefs der Abteilungen in Bern an dasjenige ihrer Kollegen im Auslande aufmerksam gemacht. Wenn der Chef des EPD auch in Zukunft für die Besetzung dieser so entscheidend wichtigen Posten in der Zentrale besonders geeignete und hervorragende Persönlichkeiten erhalten will, so ist auch dieser Frage grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

## 7. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten.

### a) Die grundsätzliche Aufgabe im Rahmen der Reorganisation.

Der Abteilung für Politische Angelegenheiten ist zusammen mit der Abteilung für Internationale Organisationen die funktionelle Aufgabe der Zentrale des EPD übertragen. Die mit der Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Eidgenossenschaft sowie der Ordnung ihrer völkerrechtlichen Beziehungen in politischen Belangen zusammenhängenden Probleme fallen, mit Ausnahme einer wichtigen Begrenzung, in ihren Aufgabenbereich. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten beschränkt sich auf die bilateralen Beziehungen, während die multilateralen Beziehungen der Abteilung für Internationale Organisationen zugewiesen sind. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten, vor 1946 identisch mit dem Politischen Departement, hat in den hinter uns liegenden Kriegsjahren unserem Lande jedermann noch lebendig bewusst gebliebene unschätzbare Dienste geleistet, so dass deren ausdrückliche Erwähnung nur bereits Bekanntes zu sagen vermag.

### b) Entwicklung der Abteilung.

Die Abteilung für Politische Angelegenheiten ist aus der von 1926 bis 1946 einzigen Abteilung des Departements, der früheren Abteilung für Auswärtiges, herausgewachsen. Ihr Aufgabenkreis umfasste jene Aufgaben, die nach Ausscheidung der Aufgaben der 1946 neu geschaffenen Abteilungen und Dienste übrig blieben.

c) Organisation.

Die Aufgaben der Abteilung lassen sich theoretisch sowohl im Rahmen einer geographischen, länderweisen wie einer rein technischen Aufteilung lösen. Beide Möglichkeiten stellen sich als Querschnitte, jedoch jeder von verschiedener Art durch den Gesamtaufgabenbestand der Abteilung dar.

Als das Aufgabenausmass der Abteilung für Politische Angelegenheiten eine Aufteilung der Aufgaben unter verschiedene Sektionen erforderte, wurde das geographische Aufteilungsprinzip angewandt. Auch die meisten andern Aussenministerien bedienen sich üblicherweise dieser Aufteilung. Die Gründe für deren Zweckmässigkeit sind vor allem darin zu erblicken, dass die geographische, länderweise Gliederung eine organischere und logischere Verbindung zum Aussendienst ermöglicht. Ausserdem erlaubt diese Aufteilung eine Zusammenlegung der Bearbeitung von Ländern gleicher Sprache sowie die teilweise Zusammenfassung von Ländern mit innenpolitisch ähnlichen Verhältnissen. Eine technische, alle Staaten umfassende Behandlung der gleichen Probleme ist notwendig geworden mit der zunehmenden Komplizierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Ferner haben der Krieg und seine Folgen mit dazu beigetragen, die Wünschbarkeit einer sachkundigen und eingehenden technischen Behandlung der Probleme zu unterstreichen. Diese Entwicklung hat auch die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten entstehen lassen.

Alle andern Länder sehen sich den gleichen Problemen gegenübergestellt und versuchen Lösungen beizubringen, welche diese an sich wenig erfreuliche, teilweise Doppelspurigkeit in der Problembearbeitung zu überbrücken vermögen. Mit zunehmendem Aufgabenvolumen drängte sich in vielen Aussenministerien zur Bewältigung der angestiegenen Geschäftslast die paradoxe Notwendigkeit auf, innerhalb den, neben den länderweise aufgeteilten Sektionen bestehenden technischen Bearbeitungssektionen zusätzlich länderweise Ausgliederungen vorzunehmen.

Die im vorstehenden Kapitel III/4 vorgeschlagene Konzeption der Aufgabenteilung zwischen den Departementen, d.h. der Konzentration des EPD auf die führende verantwortliche Behandlung aussenpolitischer Aufgaben und der Beratung sowie aussenpolitischen Entscheidung bei allen andern Aufgaben, muss den Ausgangspunkt bilden für die Ueberlegung, welche Lösung der organisatorischen Ausgliederung der Aufgaben sich am besten eignet für die Abteilung für Politische Angelegenheiten. Es ist festzustellen, dass der Vorrang der aussenpolitischen Problemstellung in den länderweisen Bearbeitungssektionen, die organische Verbindung des EPD mit den nach geographischen Gesichtspunkten aufgeteilten Gesandtschaften und Konsulaten, die Erleichterung durch Bearbeitungsgruppierungen von Staaten gleicher Sprache und wenn möglich mit ähnlich gelagerten politischen Verhältnissen sowie die Erfahrungen des Auslandes in erster Linie eine länderweise Ausgliederung der Aufgaben der Abteilung für Politische Angelegenheiten befürworten lassen.

Trotzdem lässt es sich aber nicht vermeiden, in die Abteilung für Politische Angelegenheiten auch technische Dienststellen einzubauen, welche quer durch alle geographischen Trennwände hindurch in wichti-

gen technischen Problemen die "unité de doctrine" für alle Länder zu sichern, in der Lage sind. Diese Erfordernisse führen dazu, Dienststellen der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten in die Abteilung für Politische Angelegenheiten zu übernehmen. Die eingehendere Begründung für die vorgeschlagene Uebertragung findet sich im nachstehenden Kapitel IV/10 (Die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten). Auf diese Weise findet sich in einer Hand und unter einer Führung vereinigt die aussenpolitische-länderweise Beurteilung, beleuchtet und ergänzt von der technischen Seite her.

Nachdem ein Teil der in der Abteilung für Politische Angelegenheiten zu beurteilenden Probleme in dieser zweifachen Beurteilung behandelt werden muss, sind die aus einer doppelseitigen Behandlung sich ergebenden Gefahren nicht ausser acht zu lassen. Die Erzielung einer völligen Uebereinstimmung beider Beurteilungsaspekte wird oft nur mit grossem Zeitverlust zu verwirklichen sein. Zudem wird sich die Frage stellen, wem im Falle des beidseitigen Verharrens in gegensätzlichen Beurteilungen die letzte Entscheidung zufallen soll. Beide Beurteilungsstandpunkte weisen ihre besonderen Schwächen auf. Die länderweise Betrachtungsweise neigt dazu, den über das betreffende Land hinausgehenden technischen Zusammenhängen zu wenig Aufmerksamkeit zu schenken. Die technische Betrachtungsweise wird vielleicht die notwendige Einordnung in Besonderheiten des in Frage stehenden Landes zu wenig berücksichtigen wollen. Es könnte somit der unerfreuliche Zustand eintreten, dass die Verantwortlichkeit für den Entscheid zwischen beiden Instanzen hin- und hergeschoben oder dass unnötigerweise die nächsthöhere Instanz öfters beansprucht werden müsste, um den zwischen den Sektionen direkt nicht zu erreichenden Entscheid herbeizuführen. Um diesen Gefahren auszuweichen, erweist es sich als notwendig - und die im Auslande getroffenen Lösungen weisen in die gleiche Richtung - , einer der beiden Gruppen den Vorrang in der Beurteilung und in der Entscheidung zuzuerkennen.

Nachdem die länderweise Bearbeitung als Grundlage der Aufgabenteilung zu gelten hat, und die technische Beurteilung mehr als zusätzliche und mitbeurteilende Funktion hinzutritt, dürfte es logisch sein, den länderweise aufgeteilten Dienststellen den Vorrang in der Entscheidung einzuräumen.

Auf Grund dieser Abklärung dürfte sich die organisatorische Aufgliederung der Abteilung für Politische Angelegenheiten wie folgt gestalten lassen:

Geographische Sektionen: Sektion West

Sektion Ost

Technische Sektionen: Rechtssektion

Finanzsektion

Verkehrssektion

Andere: Protokoll

Deutsche Interessenvertretung (in absehbarer Zeit aufzuhebende Sektion)

Sektion Politische Information.

(Der Berichterstatter möchte die Frage offen lassen, ob im Rahmen der Reorganisation der Abteilung die Aufgaben dieser Sektionen nicht einer anderen Sektion, beispielsweise der Rechtssektion oder den geographischen Sektionen zugewiesen werden könnten. Eine Verminderung der Anzahl Sektionen wäre zu begrüssen.)

Die Unterstellungsverhältnisse sind teilweise noch zu überprüfen. So sei z.B. auf zwei Mitarbeiter einer Gruppe der Sektion "Protokoll" hingewiesen, die ebenfalls im Organisationsplan der Abteilung Verwaltungsangelegenheiten, dort aber auf einer höheren Stufe, aufgeführt sind.

Bezüglich der Koordination hat die Abteilung für Politische Angelegenheiten vor allem ihrer engen Zusammenarbeit mit der Abteilung für Internationale Organisationen, sodann auch mit der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Besonders wichtig aber ist eine abteilungsinterne gesicherte Koordination zwischen den geographischen und technischen Sektionen, damit eine lückenlose und umfassende Behandlung der vorliegenden Probleme ermöglicht wird.

d) Die Teilaufgaben der Abteilung im Rahmen der Reorganisation.

Die Abteilung ist im Rahmen der eingangs genannten grundsätzlichen Aufgabenstellung führend verantwortlich für folgende Aufgabengruppen: Anerkennung fremder Regierungen unter Zustimmung des Bundesrates, Herstellung diplomatischer Beziehungen, bilaterale Staatsverträge und Niederlassungsverträge, Verhandlungen betreffend Grenzvereinbarungen und Zonenfragen, Bearbeitung von Grenzzwischenfällen, Hoheitsverletzungen, Wahrung der liechtensteinischen Interessen sowie Schutz der Schweizerbürger im Auslande.

Beratend und sich den politischen Entscheid reservierend arbeitet die Abteilung mit bei Vertragsverhandlungen der Handelsabteilung, des BIGA, des Amtes für Sozialversicherung, in Doppelbesteuerungsabkommen, in der Wahrung der Vermögensinteressen usw., ausserdem bei Vereinbarungen der Kantone mit dem Auslande, soweit die Kantone das Recht zu direkten Verhandlungen besitzen.

Im Rahmen dieser grundsätzlichen Obliegenheiten fällt der Abteilung auch die Aufgabe zu, Gutachten in politischen Angelegenheiten zu erstellen sowie die sich daraus ergebenden Direktiven an die Instanzen der Zentrale und die Aussenposten auszuarbeiten.

Die zwei geographischen Sektionen behalten ihre bisherigen Aufgaben bei. Die neu hinzukommende Rechtssektion ist mit der Sektion Schweiz, aus der sie seinerzeit hervorgegangen ist, wieder zu verschmelzen. Aus dieser Zusammenlegung ergibt sich für die neue Sektion Rechtswesen die Uebernahme der bisherigen Aufgabe der Sektion Schweiz der Abteilung für Politische Angelegenheiten sowie die Probleme des Schutzes schweizerischen Eigentums von Personen und Unternehmungen, des internationalen Zivil- und Prozessrechtes, der internationalen Steuer- und Versicherungsangelegenheiten, des Schutzes geistigen und gewerblichen Eigentums, einschliesslich Wappenschutz, sowie den noch nicht als erledigt oder gegenstandslos gewordenen Rest von Kriegsaufgaben, wie Requisitions- und Neutralitätsschäden usw. Hierbei ist allerdings zu prüfen, welche Einzelaufgaben gegebenenfalls an die Finanzsektion zu übertragen wären.

Die Finanzsektion behandelt, soweit sie einen Teil ihrer Aufgaben nicht an die Handelsabteilung und an Wirtschaftsorganisationen abtritt (siehe nachstehendes Kapitel IV/10), folgende Probleme. Devisenprobleme, Finanztransfers zwischen dem Ausland und der Schweiz, Massnahmen bezüglich Vermögenswerte in der Schweiz und im Auslande, Mitwirkung bei Wirtschaftsabkommen bezüglich des politischen Entscheides sowie die Fragen der Diskriminierung schweizerischer Unternehmungen, sofern diese Fragen nicht zweckmässigerweise der Rechtssektion zugewiesen werden.

Die Verkehrssektion beschränkt sich schon heute im wesentlichen auf den aussenpolitischen Entscheid in den technischen Fragen ihres Aufgabenkreises. Ihre Mitwirkung ist auch in Zukunft erforderlich in den sich immer mehr ausweitenden Fragen der Land-, See- und Binnentransporte, der Luftfahrtsprobleme sowie im Post-, Telephon- und Telegrammverkehr.

Bei den drei vorgenannten technischen Sektionen ist zu beachten, dass sie im Rahmen ihres Aufgabenkreises vor allem die grundsätzlichen Aspekte ihrer Probleme sowie Konzeptionen und Direktiven erarbeiten.

Das Protokoll ist ebenfalls in die Abteilung für Politische Angelegenheiten eingeordnet. Man könnte sich allerdings fragen, ob diese Unterstellung richtig sei oder ob es zweckmässiger wäre, diesen Dienst dem Chef des EPD direkt zu unterstellen. Im Ausland sehen wir verschiedenartigste Lösungen, beispielsweise dass ein dem Chef des Aussenministeriums direkt unterstehender Dienst auf der Ranghöhe einer Abteilung besteht (z.B. Grossbritannien und Argentinien) oder in demselben Abhängigkeitsverhältnis auf der Stufe einer Sektion steht wie im Falle Frankreichs und Belgiens. In USA ist dieser Dienst in die politische Abteilung eingebaut. Für eine unabhängige Stellung würde der in gewisser Hinsicht interdepartementale Charakter dieses Dienstes sprechen. Im Hinblick darauf, dass in der Schweiz das "Protokoll" weniger im Vordergrund steht als in Ländern, die den Protokollfragen aus Tradition besonderes Gewicht beimessen haben oder durch ihre Machtstellung sich zu dieser Haltung gezwungen sehen, scheint die Eingliederung in die politische Abteilung zweckmässig. Durch diese Lösung wird auch der Vorsteher des Departements von der bei einer direkten Unterstellung ihm zufallenden Aufgabe der Ueberwachung dieses

Organs und damit von einer zusätzlichen Aufgabe entlastet. Zur Aufgliederung des Protokollendienstes sei der Hinweis erlaubt, dass die Unterteilung dieses kleinen und mit wenig mehr als 10 Personen ausgerüsteten Dienstes in 5 Gruppen (Sektionsleitung/ "à disposition du Protocole" / Diplomatischer Dienst / Administrativer Dienst / Kanzlei) unzweckmässig ist. Eine Zusammenlegung von Gruppen und gegebenenfalls eine Einsparung von Personal dürften angezeigt sein.

e) Empfehlungen:

- Ausbau der Abteilung für Politische Angelegenheiten mit technischen Sektionen, d.h. Eingliederung der bisherigen Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten unter vorgängiger Bereinigung und Konzentration derer Aufgaben (siehe nachstehendes Kapitel IV/10).
- Zuerkennung des Vorranges in der politischen Entscheidung an die geographisch-länderweisen Sektionen.

8. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten.

a) Die grundsätzliche Aufgabe im Rahmen der Reorganisation.

Die grundsätzliche Aufgabe dieser Abteilung besteht darin, die materielle Existenz und die Funktionsfähigkeit des Departements zu sichern. Es sind dies ebenso wichtige Aufgaben wie <sup>die</sup> dem Departement zugewiesenen funktionellen Aufgaben, weil sie durch die Bereitstellung und die laufende Erneuerung der Instrumente die Erfüllung der Aufgaben ermöglichen müssen.

Der dieser Abteilung zugewiesene Auftrag ist um so schwieriger zu lösen, als es sich nicht nur um einige oder mehrere Dienststellen in Bern handelt, sondern um Dienste, die sich über die ganze Welt verteilen. Diese Tatsachen werden im allgemeinen zu wenig anerkannt. Zu oft wird auch departementsintern der diplomatische Dienst vor allem als erstrebenswert betrachtet, während die administrative Aufgabenerfüllung mehr als notwendiges Uebel empfunden und entsprechend beurteilt wird. Es ist deshalb verständlich, dass die Dienstleistung in dieser Abteilung vom diplomatischen Personal nicht bevorzugt wird. Nicht wenige würden eine Berufung auf irgendwelche Stufe in diese Dienststelle als eine Art "Verbannung" betrachten und möglichst bald wieder eine Versetzung wünschen.

Es ist deshalb besonders notwendig, darauf hinzuweisen, dass auch in dieser Abteilung nur wirklich befähigte Mitarbeiter den zu stellenden Anforderungen zu entsprechen vermögen. Der Grad des Beurteilungsvermögens, der Reife, der Objektivität und der Unbestechlichkeit des in diesem Dienste tätigen Personals ist deshalb von grosser Bedeutung, weil die Mitarbeiter durch ihre Entscheide und Handlungen die Atmosphäre im Departement und in den Aussenposten zu einem grossen Teil mitbeeinflussen. Es ist zu empfehlen, dass diese für die Haltung und die Leistungsfähigkeit des gesamten Personals des EPD so wichtigen Schlüsselaufgaben besonders in den Kaderstellungen charakterlich erprobten, erfahrenen und reiferen Mitarbeitern anvertraut werden. Es

mag in diesem Zusammenhang erneut betont werden, wie entscheidend für das Gelingen auch in dieser Aufgabe die Persönlichkeit des Chefs der Abteilung, seine Rangstellung im Verhältnis zu den Chefs der übrigen Abteilungen und Postenchefs sowie die langfristige Konstanz in der Besetzung dieses Postens ist.

b) Entwicklung der Abteilung.

Die Abteilung Verwaltungsangelegenheiten ist anlässlich der provisorischen Neuorganisation im Jahre 1946 aus der Abteilung für "Auswärtiges" herausgewachsen und vervollständigt worden. Die Zusammenfassung aller administrativen Dienste des EPD in eine Abteilung ist zweckmässig.

c) Organisation.

Die Aufgliederung der Abteilung hat durch eine im letzten Jahre vorgenommene abteilungsinterne Reorganisation klarere Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen und die Zusammenlegung von organisch einander zugehörigen Dienstzweigen zur Folge gehabt. Diese Neuordnung stellt einen erfreulichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustande dar. Die Bereinigung der organisatorischen Aufgliederung der Abteilung ist noch zu Ende zu führen.

Vor allem sind es gewisse Unterstellungsverhältnisse, die einer noch schärferen Präzisierung und Klarstellung bedürfen. So erscheinen beispielsweise im Organisationsplan der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten als direkt dem Chef der Abteilung unterstellt im Rahmen einer Gruppe "Pässe und Reisen" 2 Mitarbeiter, die in einer anderen Abteilung, derjenigen für Politische Angelegenheiten, in einer Gruppe als administrativer Dienst des Protokolls angeführt werden. Es ist durchaus denkbar, dass eine in funktioneller und personeller Hinsicht getrennte Unterstellung richtig ist; sie muss jedoch klar definiert und im Organisationsplan eindeutig zum Ausdruck kommen.

Die Notwendigkeit der Bereinigung und Klärung der Unterstellungsverhältnisse bezieht sich insbesondere auch auf zwei Dienste, deren Aufgabenkreis und deren Personaleinsatz die Tätigkeit des gesamten Departements berühren. Das weibliche Personal des EPD untersteht der funktionellen Verantwortung eines im Rahmen der Personal-Sektionen tätigen weiblichen Chefs. Deren Unterstellung ist nicht eindeutig geregelt. Wichtiger jedoch ist die Tatsache, dass die personellen Chefs des weiblichen Personals sich in vielen Fällen kaum klar Rechenschaft über die ihnen zufallende Verantwortung in bezug auf die Personalführung geben. Diese Frage hätte mit Einführung des zentralisierten Dienstes des weiblichen Personals in dem Sinne geregelt werden müssen, dass die im Rahmen dieser Regelung erforderliche Doppelunterstellung des weiblichen Personals klar festgelegt worden wäre. Einerseits haben die Stenodactylos in funktioneller, fachtechnischer Beziehung der vorgenannten Vorsteherin zu unterstehen. In personeller Hinsicht jedoch unterstehen sie dem Vorgesetzten in der Hierarchie der Linienorganisation.

Mit zunehmender Ausweitung des Departements und vor allem infolge der Verlegung von Dienstzweigen ausserhalb des Bundeshauses entstanden

neben der Zentralkanzlei eine Reihe von abgetrennten Kanzleien. Die überaus rasche Ausdehnung des Departementes hatte eine etwas unorganische Entwicklung des Kanzleidienstes zur Folge. Jede Abteilung des Departements besitzt eine Abteilungskanzlei, die in gewissen Fällen noch unterteilt ist in Sektionskanzleien. Im Rahmen der Reorganisation ist nicht nur darauf Bedacht zu nehmen, dass ein möglichst weitgehender Rückzug von Diensten des EPD ins Bundeshaus oder in dessen nächste Nähe angestrebt wird, sondern dass gleichzeitig in Verbindung damit eine Zusammenlegung von Kanzleien vorgenommen wird. Abgesehen von auch späterhin infolge örtlicher Trennung noch notwendigen Sektionskanzleien, dürfte die Aufteilung in Abteilungskanzleien genügen und zweckmässig sein. So sollte z.B. im Rahmen einer personellen Rückbildung der Sektion "Internationale Hilfswerke" und einer Rückführung dieses Dienstes ins Bundeshaus oder dessen Nähe die Zusammenlegung dieser Sektionskanzlei mit der Abteilungskanzlei "Internationale Organisationen" ermöglicht werden.

Auch in bezug auf die Unterstellungsverhältnisse der Kanzleibeamten besteht sichtlich ein etwas unklarer Zustand. Bestehende Spannungen zwischen dem Chef der Zentralkanzlei und den Kanzleibeamten in den abgetrennten Kanzleien sowie den Chefs der betreffenden Dienstzweige sind teilweise auf solche ungeklärten Unterstellungsverhältnisse zurückzuführen. Wenn beispielsweise der Chef einer Sektion feststellt, dass ihm nicht bekannt sei, wem eigentlich die Kanzleibeamten seines Dienstzweiges unterstehen und er sich für sie nicht verantwortlich fühle, andererseits aber der Chef der Zentralkanzlei infolge der bestehenden Spannungen zu einer passiven Haltung gegenüber den Kanzleibeamten der abgetrennten Kanzleien gelangte, so ist dieser Zustand für die Zusammenarbeit und eine wirtschaftliche Aufgabenlösung kaum förderlich. Die Ursache dieser Lage ist wahrscheinlich wiederum darin zu suchen, dass bei Ausdehnung und Aufteilung des Durchführungsapparates die notwendigen Klarstellungen bezüglich der Unterstellung der Kanzleibeamten einerseits fachtechnisch unter einen funktionellen Chef, den Chef der Zentralkanzlei, und andererseits unter einen personellen Chef scheinbar nicht oder in ungenügender Weise vorgenommen wurden.

Eine Klärung dieser Unterstellungsverhältnisse sowie die Bekanntgabe an das betreffende Personal und die in Frage kommenden Vorgesetzten ist erforderlich.

Eine Bereinigung der Aufgliederung der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten dürfte sich gleichzeitig mit der Terminologie der unterstellten Dienstzweige befassen. Es wäre wünschenswert, alle direkt der Abteilungsleitung unterstellten Dienstzweige als Sektionen zu bezeichnen, die sich ihrerseits, soweit erforderlich, wiederum in Gruppen aufspalten.

Der so stark erhöhte Personalbestand der Zentrale und der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten erklärt sich einerseits durch die ausserordentliche Zunahme von Aufgaben und andererseits durch die in der Rückführungsphase kurzfristig in der Zentrale unterzubringenden überzähligen Mitarbeiter der Aussenposten. Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass auch diese Abteilung ihren Personalbestand noch

weiter reduzieren kann, allerdings wird sie die so schwierige und arbeitsintensive Aufgabe der weiteren Rückführung des Personalbestandes des EPD zu lösen haben, so dass die Rückbildung innerhalb dieser Abteilung vielleicht in einem gewissen Zeitabstand der weiteren Rückbildung in andern Abteilungen und den Aussenposten folgen wird.

Die Koordination dieser Abteilung mit allen anderen Abteilungen, vor allem aber die intensive Pflege der Beziehungen mit den Aussenposten ist von höchster Bedeutung, wenn die optimale Leistungsfähigkeit des EFD-Apparates erreicht und erhalten bleiben soll.

d) Die Teilaufgaben der Abteilung im Rahmen der Reorganisation.

Der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten fallen die bisherigen Teilaufgaben zu, wie:

Organisation der Zentrale und der Aussenposten des EPD (Fragen des Agréments, der Exequatur, Liegenschaften, Räume, Ausstattung, Transport, Personal usw.), die Einrichtung von Aussenposten, die gesamten Personalangelegenheiten sowohl der Zentrale wie des Aussendienstes, die Erstellung des Departementsbudgets sowie des gesamten Rechnungswesens des EPD, einschliesslich der Ueberwachung der richtigen Verwendung der Kredite, der Kuriendienst, der Chiffredienst und die zu treffenden Sicherheitsmassnahmen, der gesamte Kanzleidienst, das Inspektorat sowie die Beziehungen zu den Schweizerkolonien im Auslande.

Der Berichterstatter schlägt vor, dass der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten ausserdem der Auftrag zur Schaffung einer internen Organisationsstelle überbunden wird. Deren Teilaufgaben bestehen vor allem darin, vorerst die beschlossene Neuorganisation durchzuführen, die, wenn sie reibungslos gelingen soll, sorgfältiger Detailvorbereitungen bedarf. In den Aufgabenkreis dieser Stelle gehören sodann vor allem die laufende Ueberwachung der gesamten Organisation und die Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur Anpassung der Organisation und des Apparates an sich verändernde Aufgaben oder Verhältnisse, die Sicherung der Koordination innerhalb des Departements, die periodische Ueberprüfung der Notwendigkeit der bestehenden Aufgaben sowie die Förderung der Initiative der Mitarbeiter in bezug auf die Einreichung von Spar- und Reorganisationsvorschlägen.

e) Empfehlungen:

- Schaffung einer internen Organisationsstelle.
- Bereinigung der organisatorischen Aufgliederung der Abteilung.
- Klärung gewisser Unterstellungsverhältnisse, vor allem beim weiblichen Personal und den Kanzleibeamten.
- Zusammenlegung von Kanzleien.

Der Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten weist mit Recht darauf hin, dass diese Abteilung in einem Konfliktsfall eine wichtige Rolle zugewiesen werden könnte. Da ihre eigenen Aufgaben mit Eintritt einer

## 9. Abteilung für Internationale Organisationen.

### a) Die grundsätzliche Aufgabe im Rahmen der Reorganisation.

Die grundsätzliche Aufgabe der Abteilung für Internationale Organisationen gehört, wie diejenige der Abteilung für Politische Angelegenheiten, zur funktionellen Aufgabe des Departements. Im Unterschied zur vorgenannten Abteilung bearbeitet die Abteilung für Internationale Organisationen ausschliesslich multilaterale zwischenstaatliche Beziehungen.

### b) Entwicklung der Abteilung.

Diese Abteilung entstand in der Form einer Sektion im Zeitpunkt der Vorbereitungsarbeiten für den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund. Seither hat sie in Parallele zum weltpolitischen Geschehen eine uneinheitliche Entwicklung durchgemacht. Die seit Kriegsende zahlreich aufgebauten internationalen Organisationen sowie die im Zusammenhang mit der europäisch-kontinentalen Bewusstwerdung entstehenden europäischen Organisationen haben dieser Abteilung wichtige und belastende Aufgaben zugewiesen. Der erfolgreiche Verlauf und Abschluss der diplomatischen Konferenz in Genf haben die Leistungsfähigkeit dieser Abteilung unter Beweis gestellt.

### c) Organisation.

Die Aufgaben der Abteilung für Internationale Organisationen sind grundsätzlich ein Teil der politischen Aufgabe. Es erschiene daher logisch, diese Aufgaben im Rahmen der Abteilung für Politische Angelegenheiten zu bearbeiten. Wenn eine Ausgliederung der bilateralen und multilateralen Aufgaben in zwei gleichgestellte Dienste vertreten wird, so darum, weil die multilateralen Aufgaben mengenmässig steil angestiegen sind, trotzdem sich die Schweiz an politischen internationalen Organisationen nicht beteiligt. Da vorauszusehen ist, dass die Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen sich weiterhin vermehrt in der Richtung multilateraler Abkommen bewegen wird, dass ausserdem die europäische Schicksalsverbundenheit sich in konstitutionellen Formen auf politischen, wirtschaftlichen und andern Gebieten konkretisieren wird, ist eine Aufteilung dieser beiden politischen Aufgaben zweckmässig und sinnvoll.

Ein eigener Dienstzweig, der direkt dem Chef des EPD unterstellt ist und sich stufenmässig auf der Höhe der Abteilung für Politische Angelegenheiten im Departement einordnet, ist vertretbar, weil dadurch nach aussen hin die Bedeutung, die die Schweiz der Mitarbeit in internationalen Organisationen beimisst, zur Darstellung gelangt. Eine derartige Demonstration des schweizerischen Mitverantwortungsbewusstseins ist um so wünschbarer, als die traditionelle Neutralitätspolitik uns eine Mitarbeit in politischen Organisationen verbietet. Diese Ueberlegungen führen dazu, dem Dienst der Internationalen Organisationen die Stufe einer Abteilung zuzuerkennen.

Der Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten weist mit Recht darauf hin, dass diese Abteilung in einem Konfliktsfalle eine wichtige Rolle zugewiesen erhielte. Da ihre eigenen Aufgaben mit Eintritt einer

kriegerischen Auseinandersetzung weitgehend gegenstandslos würden, könnte der eingespielte Apparat dieser Abteilung sofort für die in einem solchen Falle der Schweiz voraussichtlich wieder zufallenden Aufgaben der Vertretung fremder Interessen eingesetzt werden, vorausgesetzt natürlich, dass die Schweiz nicht selbst in Kriegshandlungen verwickelt wird.

Es stellt sich auch die Frage, ob die gegenwärtige Benennung dieses Dienstes sich völlig deckt mit dem Inhalt seiner Aufgaben. Der Richterstatter kann sich der Auffassung des Chefs der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten anschliessen, der eine Umbenennung in "Abteilung für internationale Zusammenarbeit" befürwortet.

Bezüglich der Aufgliederung dieser Abteilung ist darauf hinzuweisen, dass die relativ kleine personelle Besetzung der einzelnen Sektionen eine Zusammenlegung der fünf auf drei Sektionen wünschbar und vertretbar erscheinen lässt. Sollte durch eine solche Zusammenlegung die bereits vor der diplomatischen Rotkreuz-Konferenz in Genf auf Ende dieses Jahres in Aussicht genommene Personalreduktion sich verwirklichen lassen, so ist die Ueberführung der Büros des von der Abteilung vor einigen Monaten übernommenen Dienstes der internationalen Hilfswerke in die Nähe der übrigen Büros der Abteilung für Internationale Organisationen anzustreben und die Zusammenlegung der sektionseigenen Kanzlei der internationalen Hilfswerke mit der Abteilungskanzlei durchzuführen.

Der besondere Auftrag der Abteilung für Internationale Organisationen erfordert deren engste Zusammenarbeit mit der Abteilung für Politische Angelegenheiten. Auch ist eine lückenlose Koordination mit der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten sowie vor allem mit dem Dienst für Information und Presse, besonders in kulturellen Fragen, unerlässlich. Da viele Probleme, wie z.B. die schweizerischen Beiträge an internationale Organisationen usw., sich in allen Sektionen der Abteilung in ähnlicher Weise stellen, ist auch der abteilungsinternen Koordination grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Erfreulicherweise ist auch dieser Notwendigkeit bereits heute in dem Sinne Rechnung getragen, dass regelmässig Abteilungsrapporte stattfinden. Der Koordination mit anderen Departementen ist im Hinblick auf die Zwischenstellung der Abteilung im Verkehr mit internationalen Organisationen ebenfalls weiterhin gebührende Beachtung zu schenken. Auch die Verbindung zu nationalen Kommissionen, wie beispielsweise der nationalen UNESCO-Kommission, erfordert eine enge Zusammenarbeit.

#### d) Die Teilaufgaben im Rahmen der Reorganisation.

Die Aufgaben der Abteilung für Internationale Organisationen lassen sich in 3 Gruppen aufteilen:

- Verbindung mit der UNO
- Institutionen der UNO: OIT, FAO, OMS, UNESCO, OACI, usw., sowie Schiedsgerichtsverträge, kollektive Verträge, usw.
- Internationale Hilfswerke.

Wenn der Sitz einer internationalen Organisation sich im Auslande befindet, wird die Abteilung sich vorwiegend mit politischen und juristischen Problemen sowie mit der Pflege der Beziehungen, teilweise in führend verantwortlicher Stellung oder dann als Zwischenglied zu anderen Departementen zu befassen haben. Ist der Sitz einer Organisation in der Schweiz, so fallen der Abteilung wesentlich aktivere Aufgaben zu, indem ausser den vorgenannten Obliegenheiten für gewisse internationale Organisationen eine laufende Geschäftsprüfung im Auftrage des Bundesrates sowie unter Umständen die materielle Organisation internationaler Konferenzen mit ihren juristischen, administrativen, protokollarischen und finanziellen Aufgaben in den Bearbeitungskreis der Abteilung fallen können.

e) Empfehlungen:

- Erhebung des "Dienstes" für Internationale Organisationen auf die Stufe einer "Abteilung".
- Herabsetzung der Anzahl Sektionen.
- Zusammenlegung der 2 Kanzleien in 1 Abteilungskanzlei.

10. Die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten.

Diese Abteilung ist herausgewachsen aus dem Rechtsbureau der Abteilung für Politische Angelegenheiten. Sie verdankt ihr Entstehen einer Eingabe einiger Nationalräte, die eine intensivere Wahrung der schweizerischen Vermögensinteressen im Auslande, über die normale Vertretung in Handelsvertrags- und Clearingsverhandlungen hinaus wünschten. Die Eingabe des Sommers 1941 wies darauf hin, dass die kommende Neugestaltung Europas und die Kriegsfolgen die Schaffung einer amtlichen Stelle erfordern, die sich mit den Problemen der schweizerischen Vermögensinteressen eingehender befasse.

Die Abteilung entstand somit vorwiegend auf Grund der sich aus dem Kriege und seinen Folgen ergebenden besonderen Aufgaben. Ihr war in den vergangenen Jahren eine wichtige Aufgabe anvertraut und sie hat durch ihre Tätigkeit zweifellos im wesentlichen Umfange dazu beigetragen, dass unter anderem gefährdete Teile des Volksvermögens, die sich im Auslande befanden, gerettet werden konnten.

Der Berichterstatter ist jedoch der Auffassung, dass grundsätzlich die Zuteilung dieser Aufgaben an das EPD unrichtig war. Wenn das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung zutreffenderweise feststellt, dass die Wahrung der schweizerischen Vermögensinteressen im Auslande in den Geschäftsbereich des EPD fällt, so verhält es sich mit dieser Aufgabe wie mit anderen technischen Aufgaben, d.h. wie beispielsweise mit derjenigen der Vertretung der wirtschaftlichen Interessen im Auslande durch das EPD. Es ist selbstverständlich, dass der einzige im Ausland bestehende schweizerische Durchführungsapparat, dessen Konstituierung und Leitung dem EPD zugewiesen ist, auch diese Aufgaben im Aussendienst zu erfüllen hatte. Eine andere Frage jedoch ist die Behandlung dieser Probleme in der Schweiz. Eine organische und konzeptionskonforme Zuweisung dieser Aufgabe innerhalb der Bundes-

verwaltung hätte erfordert, dass diese Probleme dem EVD beziehungsweise der zur "Wirtschaftsabteilung" auszuweitenden Handelsabteilung hätten überwiesen werden müssen. Denkbar, aber weniger logisch gewesen wäre eine Zuweisung eines Teils dieser Aufgaben an das Eidg. Finanzdepartement.

In Verfolgung seines grundsätzlichen Auftrages hätte das EPD in der Aufgabenerledigung der Zentrale sich darauf beschränken müssen, wie dies zutreffenderweise in Handelsfragen, aber auch in Fragen der Verkehrsangelegenheiten, des Militärpflichtersatzes usw. geschieht, zu den Sachproblemen seine aussenpolitische Beurteilung beizusteuern und sich den politischen Entscheid in den vorliegenden Fragen vorzubehalten. Die Zuweisung der Detailbehandlung aller Aufgaben der Wahrung schweizerischer Vermögensinteressen im Auslande an das EPD und seine Dienste in Bern führte zur Entstehung einer neuen Abteilung im EPD, deren Tätigkeit den organischen Aufgabenrahmen des EPD wie folgt sprengte:

- Gemessen an der grundsätzlichen Konzeption bezüglich der Begrenzung der Aufgaben des EPD auf die verantwortliche Führung in aussenpolitischen Aufgaben und die aussenpolitische Mitberatung in allen übrigen Fragen, ist die Uebernahme der vorstehend erwähnten Aufgaben in die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten unorganisch.

Im Verlaufe der Jahre liessen verschiedene Erscheinungen die Unzweckmässigkeit der Zuteilung erkennen. In zunehmendem Masse sah sich die Handelsabteilung genötigt, die Handelsvertragsverhandlungen nicht nur vom Gesichtspunkte des reinen Warenverkehrs aus zu bearbeiten, sondern die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse, einschliesslich der Probleme des unsichtbaren Exportes zu beurteilen und die einzelnen Elemente gegenseitig abzuwägen und einzuordnen. Auch wenn das EPD mit seinen Sachbearbeitern für diese Probleme zur Verfügung stand, so blieb im Interesse der Einheit der Verhandlungsführung und der Gesamtbeurteilung der in Diskussion stehenden Probleme die Führung in Wirtschaftsverhandlungen der Handelsabteilung des EVD unterstellt.

Aber nicht nur in Wirtschaftsverhandlungen verlegt sich das Schwergewicht der verantwortlichen Führung immer mehr auf die Handelsabteilung, auch in andern Fragen der Wahrung schweizerischer Vermögensinteressen im Auslande war der gleiche Vorgang festzustellen. So z.B. wurde, nachdem sich aus verschiedenen Gründen die Schaffung eines solchen Organes aufdrängte, die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen durch einen Vertreter der Handelsabteilung verantwortlich geleitet, trotzdem diese Aufgabe gemäss der seinerzeit getroffenen Regelung eindeutig in den Aufgabenbereich des EPD gefallen wäre. Der vorerwähnten Kommission gehören wohl drei Vertreter des EPD an, sie sind aber lediglich mitberatende Teilnehmer, gleich wie die Vertreter der Bankier-Vereinigung, der Verrechnungsstelle, des Vorortes und der Schweizerischen Treuhandstelle. Die Entwicklung hat somit dazu geführt, dass in diesen Fragen das EPD sich im wesentlichen richtigerweise auf den politischen Entscheid beschränkt. Auch führte die Konstituierung dieser Kommission dazu, dass der Sachbearbeiter im EPD für Nationalisierungsentschädigungsfragen sich kaum mehr mit der führenden Verantwortung in diesen Problemen belastet fühlt. Die Verhältnisse haben sich im weitem so entwickelt,

dass die Rechtssektion des EPD der vorgenannten Kommission drei juristische Mitarbeiter und einen Vizekonsul für die Problembearbeitung zur Verfügung stellt. In bezug auf die Aufgaben unterstehen diese Mitarbeiter der Handelsabteilung, d.h. also dem EVD, während sie administrativ und somit auch bezüglich des Gehaltes im Rahmen des EPD verbleiben. Logisch schiene es, die Behandlung dieser wie ähnlicher Aufgaben in die Handelsabteilung zu überführen und dem EPD die Vertretung der politischen Beurteilung und des politischen Entscheides zu überlassen.

Sodann zeigt es sich, dass in verschiedenen Fragen der Abteilung oftmals weitgehend die Funktion eines "Briefträgers" zwischen den zu konsultierenden Organisationen der Wirtschaft und der in Wirtschaftsfragen führenden Handelsabteilung verblieb.

An sich wäre eine Lösung der Zuweisung der Wirtschaftsaufgaben an das EPD denkbar. Eine Reihe von ausländischen Staaten haben die Vertretung der wirtschaftlichen Belange im Auslande und deren Bearbeitung in der Zentrale ihren Aussenministerien übertragen. Eine solche Lösung ist durchaus vertretbar. Sie erfordert aber eine anders geartete Konzeption der grundsätzlichen Aufgaben des Aussenministeriums. Wenn eine solche Lösung in der Schweiz ins Auge gefasst worden wäre, dann hätte logischerweise die Handelsabteilung vom EVD ins EPD zurückgeführt und zu einer Wirtschaftsabteilung ausgebaut werden müssen.

Die vorliegende Zweiteilung der materiellen Behandlung von Wirtschaftsfragen ist jedoch unorganisch und unzweckmässig. Vor dem Kriege mag die von der Handelsabteilung zeitweise vertretene These des Vorranges der Arbeit vor dem Kapital eine gefühlsmässige Ablehnung der Betrauung der Handelsabteilung mit Problemen der Kapitalinteressen hervorgerufen haben. Inzwischen sind in der Wirtschaft und in der Verwaltung die Erkenntnisse bezüglich der Zusammenhänge von Kapital und Arbeit vertieft worden und eine ausgewogene Beurteilung der natürlicherweise divergierenden Interessen zwischen der Exportindustrie, der Landwirtschaft, den Banken, der Assekuranz, des Fremdenverkehrs usw. helfen mit, unserer Volkswirtschaft sowohl das laufende Einkommen wie die kapitalisierten Ergebnisse der Arbeit früherer Jahre zu erhalten. Auch ist zweifellos in allen Kreisen das völlige und berechtigte Vertrauen vorhanden, dass die Handelsabteilung des EVD die auseinanderstrebenden Interessen objektiv abzuwägen und in den Verhandlungen zum Wohle der ganzen Wirtschaft und des Volkes zu vertreten verstehe.

- Abgesehen von der nach Auffassung des Berichterstatters unrichtigen Aufgabenzuweisung an das EPD haben weitere Faktoren zu einer Ausdehnung der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- & Verkehrsangelegenheiten geführt. So z.B. wäre die Frage zu stellen, ob nicht eine Reihe von Detailaufgaben an Organe der Wirtschaft hätten delegiert werden können. Wie Beispiele aus dem Aufgabenkreis des EVD, z.B. der Handelsabteilung oder der seinerzeitigen Kriegswirtschaft, beweisen, sind Wirtschaftsorganisationen bereit, wichtige und umfangreiche Detailaufgaben sich übertragen zu lassen und so den Staat von solchen Aufgaben zu entlasten. Die Tatsache, dass die unsichtbaren Exporte weniger straff organisiert sind als die Wareninteressen dürfte kein Hindernis darstellen. Besprechungen mit den bestehenden Organisationen, wie der Schweizeri-

schen Bankier-Vereinigung usw., hätten zur Bildung von Organen führen können, denen ähnliche Funktionen in Fragen der Finanzinteressen hätten übertragen werden können wie den bestehenden Wirtschaftsorganen auf Seite der Wareninteressen.

Das Fehlen solcher Organe führte dazu, dass in nicht wenigen Fällen das EPD Detailaufgaben bearbeitete, die seiner Bearbeitungsstufe nicht entsprechen. Es ist in Einzelfällen auch der Gefahr erlegen, sich so weit in die Detailbehandlung einzulassen, dass in gewissen Fällen eigene Mitarbeiter den Begriff "Fürsorgestelle" anwandten, um ihren Aufgabenkreis zu kennzeichnen. In andern Fällen fehlte auch der Mut, in von vorneherein als hoffnungslos zu bezeichnenden Fällen dem Fragesteller eine klare und eindeutig ablehnende Antwort zu erteilen. Auch hätte zuweilen die Behandlung von Aufgaben abgelehnt werden können, besonders dann, wenn solche, unter in vielen Staaten bereits wieder normalisierten Verhältnissen der Privatwirtschaft hätte zugemutet werden dürfen.

- Die Ueberlastung der Abteilung mit Detailaufgaben und die zeitweise ausserordentliche Belastung der Mitarbeiter verhinderte nicht selten eine grundsätzliche Behandlung der Probleme und die Erarbeitung von Konzeptionen sowie von einheitlichen Direktiven und Instruktionen an die Gesandtschaften und Konsulate. Die Aussenposten ihrerseits vermissten aber solche Direktiven, so dass sie die an sie herantretenden Einzelfälle nicht im erforderlichen Ausmass auf Grund von Rahmenregelungen selbst behandeln konnten, sondern in vielen Einzelfällen mit der Zentrale in Verbindung treten mussten. In ungenügendem Ausmass vorhandene grundsätzliche Regelungen sowie der der Abteilung zuweilen fehlende Mut zur Zurückweisung hoffnungsloser Fälle trug dazu bei, den Geschäftsverkehr mit den Aussenposten zu vermehren und damit auch den Personalbestand zu erhöhen.

Die vorstehenden Ueberlegungen sowie die Wunschbarkeit, im EPD eine grundsätzliche Aufgabenkonzeption konsequent durchzuführen, lässt die Aufhebung der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten befürworten. Die Wirtschaftsaufgaben, d.h. in diesem Zusammenhang die Fragen der Finanz- und Vermögensinteressen, wären in ihrer materiellen fachtechnischen Bearbeitung an die zur "Wirtschaftsabteilung" auszuweitenden Handelsabteilung zu überweisen. Soweit es sich um Detaildurchführungsaufgaben handelt, sollten solche, nachdem die Wirtschaft selbst entsprechende Organe geschaffen hat, diesen zur Bearbeitung überwiesen werden können. Die Rechtssektion wäre mit der Sektion "Schweiz" der Abteilung für Politische Angelegenheiten zusammenzulegen. In der Abteilung für Politische Angelegenheiten könnten sodann als technische Sektionen die Finanz- und die Verkehrssektion, jedoch reduziert im Rahmen der grundsätzlichen Aufgabenkonzeption, eingeordnet werden. Im einzelnen wäre sodann zu prüfen, ob nicht gewisse Aufgaben andern Departementen übergeben werden könnten, wie z.B. die Betreuung von Rückwanderern an das EJPD.

Sollte die bisherige Konzeption der materiellen und detaillierten Aufgabenbehandlung der Probleme Rechtswesen und Finanzangelegenheiten aufrecht erhalten bleiben, so müsste die Reorganisation zweifellos andere Lösungen als die hier vorgeschlagenen suchen. Es wäre nicht zweckmässig,

die dann aufrechtzuerhaltenden umfangreichen Dienstzweige der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten vollumfänglich in die Abteilung für Politische Angelegenheiten überzuführen, weil sie eine ungesunde und unorganische Ausweitung dieser Abteilung hervorrufen müssten. Die vorstehende Empfehlung geht von der im Kapitel III/4 formulierten Konzeption der Aufgabenausscheidung zwischen den Departementen aus. Diese besagt, dass das Politische Departement in der Zentrale sich in Sachfragen, d.h. in diesem Falle in Wirtschaftsfragen, auf die aussenpolitische Beurteilung und den politischen Entscheid beschränken soll, während im Auslande verständlicherweise alle Belange, also auch diejenigen der Finanz- und Vermögensinteressen, durch den einzig bestehenden Aussendienst des EPD zu bearbeiten wären. Die Beibehaltung der eingehenden fachtechnischen Bearbeitung von Wirtschaftsfragen müsste die Frage der Rückführung der Handelsabteilung ins EPD erneut aufwerfen lassen.

#### Empfehlungen:

- Aufhebung der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- & Verkehrsangelegenheiten.
- Ausscheidung aus dem Tätigkeitsbereich der heutigen Abteilung für Rechtswesen, Finanz- & Verkehrsangelegenheiten der an die Handelsabteilung des EVD zu übertragenden materiell-technischen Aufgabenbehandlung von Wirtschaftsfragen sowie der möglicherweise an Wirtschaftsorganisationen delegierbaren Detail-Durchführungsaufgaben.
- Ueberführung der gemäss vorstehender Empfehlung im Tätigkeitsbereich beschränkten Sektionen in die Abteilung für Politische Angelegenheiten, wobei die Rechtssektion mit der in letzterer Abteilung bestehenden Sektion "Schweiz" zusammen zu legen wäre.

### 11. Dienst für Information und Presse.

#### a) Die grundsätzliche Aufgabe im Rahmen der Reorganisation.

Der Dienst für Information und Presse hat einerseits die Beziehungen zu den Organen der öffentlichen Meinungsbildung zu pflegen und zu fördern und andererseits das Departement und seine Mitarbeiter über die öffentliche Meinung zu orientieren. Ausserdem liegt ihm die aktive Förderung der kulturellen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Auslande ob.

#### b) Die Entwicklung des Dienstes.

Im Frühjahr 1946 ist auf Veranlassung des Vorstehers des EPD dieser Dienst neu geschaffen worden aus der Erkenntnis, dass die Herstellung und Erhaltung eines intensiveren Kontaktes mit der Presse von besonderer Bedeutung ist für eine erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben des EPD. Der neugeschaffene Dienst hat in den wenigen Jahren seines Bestehens die in ihn gesetzten Erwartungen zweifellos erfüllt. Er hat tatkräftig mitgeholfen, das Verständnis unserer Bevölkerung für die Aufgaben des EPD und die Schwierigkeiten unserer aussenpolitischen Probleme zu wecken sowie die Kenntnisse und Sympathien ausländischer Journalisten und Persönlichkeiten für die Besonderheiten unserer Lage und Institutionen zu vertiefen.

c) Organisation.

Bezüglich der organisatorischen Unterstellung des Dienstes für Information und Presse bestehen praktisch zwei Möglichkeiten. Er könnte entweder in der Abteilung für Politische Angelegenheiten als Sektion eingegliedert oder dem Chef des Departementes direkt unterstellt werden. Nachdem es sich um einen Dienst handelt, der nicht allein der Abteilung für Politische Angelegenheiten sondern dem ganzen Departement zur Verfügung zu stehen hat, ist dessen direkte Unterstellung unter den Departementsvorsteher zweckmässiger. Auch die Tatsache, dass es sich eigentlich um ein Stabsorgan und nicht um ein Organ der Durchführung von funktionellen oder administrativen Aufgaben im eigentlichen Sinne handelt, rechtfertigt diese Lösung.

Zweckmässigerweise ist dieser Dienst neben dem Sekretariat des Departementsvorstehers als selbständiges Organ aufzuführen. Die Stellung des Chefs dieses Dienstes wird, da es sich um ein Stabsorgan handelt, das nicht auf der Stufe einer Abteilung eingeordnet ist, rangmässig tiefer stehen als die eines Abteilungschefs. Durchaus im Bereich der Möglichkeit liegt eine Personalunion des Chefs dieses Dienstes und des Sekretärs des Departementsvorstehers.

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen, um die Aufgaben dieses Dienstes richtig erfüllen zu können, besteht darin, dass dessen Chef über alle wichtigen Angelegenheiten des EPD informiert ist, die hierfür erforderlichen Informationen unaufgefordert erhält und sie sich nicht auf Grund eigener Initiative und eigenen aktiven Vorgehens bei den andern Diensten des Departementes zu beschaffen versuchen muss. Der Chef des Informationsdienstes muss, wenn er dem Departement den gewünschten Dienst leisten soll, durch den Chef des Departementes und die Abteilungschefs systematisch zur Orientierung beigezogen werden. In dieser Beziehung scheinen heute die Voraussetzungen zum Teil noch nicht erfüllt zu sein. Verschiedentlich wurde der Informationsdienst des Departements erst durch Zeitungsnotizen oder bei Anlass von Anfragen durch Journalisten, die Teilinformationen besaßen, von Entscheiden oder Stellungnahmen des EPD in Kenntnis gesetzt. Wenn in solchen Fällen der Informationsdienst auf Anfragen in Unkenntnis der Sachlage vorerst ausweichende Antworten erteilen muss, leidet das Vertrauen in diese so notwendige Institution.

Durch die kontinuierliche und konsequente Orientierung der Spitze des Informationsdienstes erhält dessen Chef eine Gesamtschau der vorliegenden Probleme, die ihm ermöglicht, die Informationsnotwendigkeiten besser überblicken und beurteilen zu können. Selbstverständlich sollen Informationen nur in engster Fühlungnahme mit dem Chef des EPD beziehungsweise den Abteilungschefs weitergegeben werden.

Der Informationsdienst muss in der Lage sein, durch seinen Kontakt mit den Organen der öffentlichen Meinungsbildung sich darüber Rechenschaft zu geben, welche Fragen einer besonders sorgfältigen Aufklärung bedürfen. Vor allem aber muss er ein Fingerspitzengefühl dafür besitzen, wann eine Aufklärung zu erfolgen hat, um den in letzter Zeit gegenüber dem EPD mehrmals geäußerten Vorwurf der zu spät erfolgten Orientierung zu vermeiden. Nur eine rechtzeitige Aufklärung vermag psychologisch positive Auswirkungen auszulösen. Jede nach dem Empfinden der

Bevölkerung zu spät oder sogar unter öffentlichem Druck erfolgte Information vermag höchstens eine neutralisierende Wirkung hervorzurufen. Es ist darum besonders wichtig, dass der Informationsdienst selbst frühzeitig genug über die sich stellenden Probleme und Fragen orientiert ist.

Um seine Aufgabe erfüllen zu können, hat sich der Dienst der verschiedenen möglichen Informationsformen, Presse, Radio etc. zu bedienen. Ausser den weiter zu verwendenden offiziellen Communiqués der Bundesverwaltung, deren Wirkungswert aus verschiedenen, hier nicht im einzelnen zu behandelnden Gründen im Laufe der letzten Jahre nicht unwesentlich abgenommen hat, sollten Pressekonferenzen vermehrt eingesetzt werden. Presse-Rohmaterial in Form von Exposés, Dokumentationen usw., die von der Presse selbst bearbeitet werden können, sind ebenfalls wichtige Hilfsmittel, die vom EPD noch in vermehrtem Umfange verwendet werden könnten.

Auch andere Staaten haben die Notwendigkeit der einlässlichen Orientierung ihrer Bevölkerung schon früh erkannt und konsequent ihre Dienste in dieser Richtung ausgebaut. So soll z.B. in England das "News Department" des "Foreign Office", mit Ausnahme der von Bevin zurückgehaltenen oder als "top secret" bezeichneten Depeschen, alle Telegramme zur Einsichtnahme erhalten. Die USA haben einen erstaunlich hohen Teil ihres Personalbestandes für den Dienst der "public relations" eingesetzt.

Bezüglich der dem Dienst für Information und Presse ebenfalls zufallenden Aufgabe der Information nach innen ist sorgfältig abzuklären, ob die Abgrenzung gegenüber gewissen Aufgaben der Sektion Politische Informationen in der Abteilung für Politische Angelegenheiten klar genug vorgenommen wurde, so dass Ueberschneidungen, Lücken und Kompetenzkonflikte ausgeschlossen bleiben. Es wäre auch die Frage zu prüfen, ob eine Zusammenlegung gewisser Aufgaben beider Dienststellen nicht denkbar wäre.

Sodann besteht eine gewisse Schwierigkeit der Abgrenzung in kulturellen Fragen. Die Abteilung für Internationale Organisationen bearbeitet im Rahmen ihres Aufgabenkreises die multilateralen Fragen der Kulturprobleme. In bezug auf die Aufgabenausscheidung bestehen praktisch zwei Lösungsmöglichkeiten. Die heutige Aufgabenteilung in Kulturfragen, d.h. die Bearbeitung der bilateralen Beziehungen durch den Dienst für Information und Presse und der multilateralen Beziehungen durch die Abteilung für Internationale Organisationen könnte, unter sorgfältiger Abgrenzung der beidseitigen Aufgabenkreise und der Sicherung einer engen Zusammenarbeit, beibehalten werden. Es könnten aber auch beide Teile zu einem Dienst zusammengelegt werden, wobei sich im Hinblick auf die bei der Abteilung für Internationale Organisationen einzuordnende Betreuung der UNESCO eine Konzentration der Kulturfragen in der Abteilung für Internationale Organisationen befürworten lassen würde. Auch wenn die letztere Lösung ins Auge gefasst würde, müsste die Koordination zwischen beiden Dienststellen eine sehr enge und kontinuierliche bleiben.

Der Dienst für Information und Presse liefert durch seinen "täglichen Pressedienst" und seine periodische Berichterstattung über "Die Schweiz im Spiegel der Auslandspresse" einen wichtigen und unerlässlichen Beitrag zur laufenden Information des Kaderns des EPD. Die Aussprache mit Mitarbeitern des EPD in der Zentrale und im Aussendienst, aber auch mit andern Empfängern des Pressedienstes, lassen jedoch eine Gefahr in Erscheinung treten, der Beachtung zu schenken ist. Zeitlich stark belastete Persönlichkeiten gewinnen durch die tägliche Zustellung und die zuweilen etwas zu weitgehende Bearbeitung der Pressedokumente den Eindruck, dem Dienst für Information und Presse stünden zu viele Mitarbeiter zur Verfügung. Es wäre deshalb im Hinblick auf diese Missdeutung der Intentionen des EPD, dann vor allem aber auch aus sachlichen Notwendigkeiten zu empfehlen, den mit wichtigen funktionellen Aufgaben so belasteten Empfängern des "Pressedienstes" nur die unerlässlichen Informationen zu liefern. Dadurch dürften wahrscheinlich eine Personalkonzentration und Reduktion in diesem Aufgabenkreis möglich sein. Ausserdem könnte der Informationsdienst durch eine Konzentration an Wert und Bedeutung gewinnen, weil er dann mehr als heute gelesen würde.

Der Dienst Information und Presse muss durch eine intensive Koordination sich alle Informationsquellen innerhalb des Departementes und ausserhalb desselben offen halten. Seine Aufgabe erfordert den dauernden Kontakt mit allen Abteilungschefs, in besonderer Weise aber mit den erwähnten Diensten, welche sich aufgabenmässig mit dem Dienst für Information und Presse berühren.

d) Die Teilaufgaben des Dienstes im Rahmen der Reorganisation.

Die Aufgaben des Dienstes für Information und Presse teilen sich in folgende Gruppen auf:

- Orientierung, Aufklärung, Dokumentierung nach aussen, Aufklärung der Bevölkerung über Entscheide, Stellungnahmen des EPD, Belieferung der Organe der öffentlichen Meinungsbildung, wie Presse, Radio mit amtlichem Nachrichtenstoff, soweit Rücksichten auf dritte Staaten und die vertrauliche Behandlung einer in Verhandlung befindlichen Angelegenheit dies erlauben.
- Orientierung des Departementes und seiner Mitarbeiter über die öffentliche Meinung zu aussenpolitischen Problemen und Fragen auf Grund von Presseäusserungen, Dokumenten usw.
- Pflege und Förderung der informatorischen Beziehungen zum Auslande. Bereitstellung in der Zentrale und in den Aussendiensten von Informationsmaterial und Dokumentation. Benützung aller geeigneten Mittel, unter anderem der journalistischen Einladungen, um diese Aufgabe zu erfüllen.
- Aktive Förderung der kulturellen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Auslande. Kulturwerbung durch unsere Aussendienststellen und Koordination der kulturellen Bestrebungen im Auslande.

e) Empfehlungen:

- Bestehenlassen der bisherigen Unterstellung des Dienstes für Information und Presse unter den Departementsvorsteher.
- Systematischere Orientierung des Dienstes für Information und Presse über die vorliegenden Probleme, Fragen, Entscheide, Stellungnahmen usw.
- Entscheid bezüglich der Teilung und damit Abgrenzung der bilateralen und multilateralen Beziehungen der kulturellen Aufgaben zwischen dem Dienst für Information und Presse und der Abteilung für Internationale Organisationen oder einer Zusammenlegung aller diesbezüglichen Aufgaben in einer Dienststelle.
- Straffung und Vereinfachung der vervielfältigten internen periodischen Orientierungsdienste.

12. Uebrige Dienstzweige der Zentrale des EPD.

- a) Deutsche Interessenvertretung. Dieser Dienstzweig wurde nicht überprüft, weil seine Aufgabe in absehbarer Zeit zu Ende geht, so dass grundsätzliche Aenderungen, sofern solche überhaupt notwendig gewesen wären, sich nicht mehr lohnen würden. Ausserdem ist dieser Dienstzweig im Rahmen der vorgesehenen Reorganisation als Sektion der Abteilung für Politische Angelegenheiten einverleibt.
- b) Bureau des Delegierten des Bundesrates für Spezialmissionen. Der Vollständigkeit halber sei auch das Bureau des Delegierten des Bundesrates für Spezialmissionen kurz erwähnt. Es wurde darum nicht überprüft, weil es dem EPD nicht unterstellt ist, auch wenn das Personal dieses Dienstes vom EPD zur Verfügung gestellt wird.

13. Der Aussendienst des EPD.

Zu Beginn dieses Berichtes ist darauf hingewiesen worden, dass mit dem Zweck der Berichterstattung unvermeidlicherweise eine einseitige Hervorhebung der zu bereinigenden Tatbestände verknüpft sei. Es gilt dies für alle Kapitel des Berichtes, besonders aber auch für die Darstellung des Aussendienstes des EPD, dessen hervorragende Leistungen gerade auch während des letzten Krieges im allgemeinen zu wenig bekannt sind. Der Berichterstatter möchte deshalb, bevor er an die Darstellung der wünschbaren Aenderungen herentritt, die, aufs ganze gesehen, ausgezeichneten und oft unter ausserordentlichen Schwierigkeiten geleisteten Dienste im Interesse unseres Landes und unserer Landsleute im Auslande in Erinnerung rufen.

a) Entwicklung des Aussendienstes des EPD.

Ueber die Entwicklung des Aussendienstes des EPD gibt eine reichhaltige Dokumentation Auskunft, die den Berichterstatter davon dispensiert, die Geschichte des Aussendienstes darzustellen. Wichtig für unsere Beurteilung ist aber die historische Tatsache, dass die zunehmende Bedeutung des schweizerischen Aussendienstes durch eine,

besonders seit 1918 einsetzende sprunghafte Entwicklung neu eröffneter Posten sowie deren Personalbestandes zum Ausdruck kommt.

Verschiedene Gründe haben diese sichtbare Ausweitung ausgelöst. Im Vordergrund stehen die Tatsachen, dass vor 1914 die diplomatische Verteidigung unserer Eigenstaatlichkeit und unserer traditionellen Neutralität ein relativ einfach zu meisterndes Problem darstellte und der durch keine staatlichen Eingriffe behinderte freie Güteraustausch zwischen den Völkern den offiziellen Vertretungen relativ wenig wirtschaftliche Aufgaben auferlegte.

Der erste, vor allem aber der zweite Weltkrieg hat in drastischer Weise dargetan, wie sehr unsere scheinbare Gesicherheit in Frage steht, so dass ausser den unerlässlichen militärischen Verteidigungsmassnahmen auch auf diplomatischem Boden aktiv um die Anerkennung und Sicherung unserer Eigenstaatlichkeit und Neutralität gerungen werden muss. Sodann hat die im Verlaufe der letzten Jahrzehnte zunehmende Tendenz der gegenseitigen Abschliessung der Märkte durch Autarkie-Bestrebungen, Devisenbewirtschaftung, Einfuhr- und Ausfuhrregelung usw. die Schweiz gezwungen, um die Eröffnung neuer und die Festhaltung bestehender Märkte aktiv zu ringen. Im weitern haben die beiden Weltkriege sowie die dazwischen liegenden Wirtschaftsdepressionen mit ihren verheerenden Folgen für unsere Landesangehörigen im Auslande den vermehrten Schutz und eine intensive Wahrung und Verteidigung der schweizerischen Interessen erfordert. Durch das konsequente Einsetzen für das vertraglich gebundene Recht hat die Schweiz zudem einen wichtigen Beitrag geleistet zur Erhaltung des Rechtes als solideste Grundlage der friedlichen Zusammenarbeit und des Verständnisses unter den Völkern in Zeiten, da das Recht in Gefahr stand, der Macht als Beziehungsfaktor zwischen den Völkern den Vorrang überlassen zu müssen.

Sowohl die Legislative wie die Exekutive haben gleichermassen die Notwendigkeit der Ausdehnung des Aussendienstes erkannt.

Die Entwicklung in bezug auf die Anzahl der schweizerischen Aussenposten ergibt sich aus nachstehender Tabelle.

| <u>Aussenposten:</u>                  | <u>1914</u><br>(Jahres-<br>anfang) | <u>1939</u><br>(Jahres-<br>mitte) | <u>1949</u><br>(Jahres-<br>anfang) |
|---------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Gesandtschaften                       | 11                                 | 24                                | 37                                 |
| Generalkonsulate                      | 9                                  | 22                                | 13                                 |
| Konsulate                             | 86                                 | 102                               | 94                                 |
| Vizekonsulate                         | 9                                  | 1                                 | 5                                  |
| Vertretungen mit Spezialcharakter     | 2                                  | 3                                 | 8                                  |
| Konsularagenturen mit Berufspersonal  | -                                  | -                                 | 7                                  |
|                                       | 117                                | 152                               | 164                                |
| Konsularagenturen ohne Berufspersonal | -                                  | 79                                | 67                                 |

Wie bereits zu Beginn dieses Berichtes festgestellt, enthält sich der Berichterstatter einer Beurteilung über die Notwendigkeit der Eröffnung weiterer oder der Schliessung bestehender Posten. Eine solche Frage wird hinsichtlich der Gesandtschaften vor allem im politischen Rahmen zu entscheiden sein, während sie bezüglich der Konsulate nur durch eine genaue Prüfung der Verhältnisse und Erfordernisse im Einzelfall gelöst werden kann. Im Hinblick auf die Sparmotwendigkeiten hat das EPD die Prüfung aufzuhebender Konsulate seit einiger Zeit bereits aufgenommen.

Jedenfalls handelt es sich bei diesen Angelegenheiten immer um eine ausserordentlich delikate Aufgabe, die bezüglich der Schaffung, der Beibehaltung oder Aufhebung sowie der Bestimmung des Ranges einer Vertretung den Prestigefragen Rechnung zu tragen hat. Immer wieder muss im Rahmen der sich fortgesetzt verändernden weltpolitischen Verhältnisse ein andauernd in Frage gestelltes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Auslandsvertretungen gesucht werden.

In diesem Zusammenhang sei noch auf die Konsequenzen der Ausdehnung und der Erhöhung des Ranges von Aussenposten hingewiesen. Wenige Personen ausserhalb des EPD werden sich darüber Rechenschaft geben können, dass eine Aufhebung von bestehenden Aussenposten und damit eine Rückbildung des Apparates des EPD aus Gründen des Prestiges und der möglichen aussenpolitischen Auswirkungen in viel geringerem Masse als bei Sachaufgaben denkbar ist. Der vom EPD beabsichtigte Abbau einer einfachen Konsularvertretung, wie dies beispielsweise im Frühling dieses Jahres für Konstanz der Fall war, stösst sofort auf Widerstand und begegnet dem dringenden Wunsch von Seiten der schweizerischen Wirtschaft nach Beibehaltung einer solchen Konsularagentur.

Bei der Beurteilung des Aufgabenausmasses des EPD und dessen Rückbildungsmöglichkeiten ist deshalb diese begrenzte Abbaufähigkeit des Aussendienstes in bezug auf die Anzahl der Aussenposten und ihren Rang entsprechend zu würdigen. Die gleichen Gründe erfordern aber auch ein zurückhaltendes und behutsames Vorgehen in der Schaffung von neuen Posten.

b) Die Aufgaben des Aussendienstes des EPD.

Da der Aussendienst des EPD das weitaus wichtigste Organ der Kontaktnahme zwischen der schweizerischen und den ausländischen Regierungen darstellt, fallen ihm Aufgaben verschiedenster Art zur Durchführung zu. In der einen Richtung haben die Aussenposten im Rahmen ihrer politischen informatorischen Tätigkeit sich Rechenschaft zu geben über die politischen Entwicklungen ihrer Gastländer, die Rückwirkungen der Ereignisse und kommenden Entwicklungen auf die Schweiz sowie die Rückwirkungen der Weltpolitik auf die Politik der Gaststaaten. In der andern Richtung liegt den Aussenposten die politische Tätigkeit der Herstellung der Verbindung zwischen der eigenen und fremden Regierung ob, die Schaffung, Festigung und Erhaltung einer günstigen wohlwollenden Meinung über die Schweiz, die Eröffnung und Erweiterung von Absatzmärkten für unsere Exportprodukte einschliesslich des Fremdenverkehrs, der Schutz der Schweizerbürger im Auslande, die Wahrung der Vermögensinteressen sowie die Betreuung der Schweizerkolonien im Aus-

lande. Da die konkreten Einzelaufgaben unserer Aussenposten als bekannt vorausgesetzt werden dürfen, kann auf deren Aufzählung verzichtet werden. Da die Aufgaben des wirtschaftlichen Aussendienstes und der Betreuung der schweizerischen Kolonien im Auslande von besonderer Tragweite für unsere Wirtschaft und unser Volk sind, sollen sie gesondert in den nachstehenden Kapiteln f) und g) behandelt werden.

Im Zusammenhang mit der Aufgabenfesthaltung und der Organisation der Aussenposten wird uns daher vor allem die Frage interessieren, wie weit eine erfolgreiche und rationelle Aufgabenerfüllung Planung oder Improvisation voraussetzt.

Eine eingehende Ueberprüfung der vorliegenden Aufgaben lässt sehr deutlich erkennen, dass zwei Aufgabengruppen verschiedenartiger Natur vorliegen:

- Die diplomatischen Aufgaben sind im wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass sie meist unberechenbar sind und sich oft auch nicht voraussehen lassen. Diese Aufgaben treten in der Hauptsache von aussen an die Posten heran und erfordern oft sehr dringliche Lösungen. Eine erfolgreiche Bewältigung solcher Aufgaben erfordert daher den Einsatz von Persönlichkeiten, denen, nebst dem stets vorauszusetzenden Charakter, rasche Auffassungsgabe, sicheres Beurteilungsvermögen, schöpferische Phantasie, Einfühlungsvermögen und die Fähigkeit zur Improvisation bei gleichzeitiger Verfolgung einer Grundlinie ohne Verhaftetsein an ein Schema, eigen ist.
- Bei den Konsularen Aufgaben dagegen handelt es sich vorwiegend um Aufgaben, die zum voraus festgelegt, in ihrer grundsätzlichen Begrenzung klar definiert und in ihrer Durchführung im einzelnen festgelegt werden können. Wenige dieser Aufgaben erfordern von den Handelnden jene Beweglichkeit und Entschlussfähigkeit in Einzelfällen, wie sie bei den diplomatischen Aufgaben fast durchwegs vorhanden sein müssen. Der Postenchef eines Konsulates hingegen muss zweifellos in der Lage sein, nicht nur einen planmässig aufgebauten und aufgabenmässig scharf umrissenen Durchführungsapparat zu beherrschen, sondern als Leiter seines Konsulates mit Initiative an die, die schweizerische Wirtschaft interessierenden örtlichen Wirtschaftserscheinungen herantreten und darüber berichten zu können.

Vielleicht sind während der sprunghaften Entwicklung des Aussendienstes die grundsätzlich so verschiedenen Anforderungen an die beiden Aufgabengruppen zu wenig eindeutig erkannt und herausgearbeitet worden. Es ist dies vielleicht auch der Grund dafür, dass im Konsulardienst die Möglichkeiten einer Präzisierung und Umschreibung der Aufgaben sowie der genauen und einheitlichen Durchführungsinstruktionen, die für eine rationelle Aufgabendurchführung unerlässlich sind, mit Ausnahme des Konsularreglementes zu wenig ausgenützt wurden. Es sind daher die beiden Aufgabenkreise im nachfolgenden noch gesondert zu betrachten.

Beiden Dienstarten, sowohl den Gesandtschaften wie auch den Konsulaten, ist gemeinsam, dass sie jederzeit bereit sein müssen, in unvorhersehbaren Situationen (Kriegsfall, Abgeschnittensein von der Zentrale

usw.), aktiv, initiativ und ohne Instruktionen von Bern vorzugehen und zu handeln, auch in Fragen, die sich weder in einer Aufgabenumschreibung aufgezeichnet finden noch vorausszusehen sind. Es ist daher besonders wichtig, dass die Mitarbeiter des EPD nicht nur zum selbständigen, initiativen und verantwortlichen Denken erzogen werden, sondern dass sie auch durch generelle Direktiven der Zentrale während Zeiten der normalen Verkehrsmöglichkeiten sich über die Grundkonzeptionen des EPD Rechenschaft zu geben vermögen.

Bezüglich der Grundsätze der Aufgabendurchführung im Aussendienst gelten sinngemäss die in vorstehendem Kapitel III dargelegten Ausführungen. Vor allem gelten auch für die Aussenposten die Empfehlungen bezüglich der Sichtung der Aufgaben, der Ausscheidung hinfällig und der Begrenzung weniger wichtig gewordener Aufgaben sowie die Vorschläge betreffend der internen Aufgabenumschreibung und -zuteilung. Je mehr Personal ein Posten aufweist, je notwendiger erweist sich die klare Aufgabenabgrenzung sowie die Uebertragung von Kompetenzen und Verantwortungen um Kompetenzkonflikte, Ueberschneidungen oder Lücken in der Bearbeitung zu vermeiden. Es ist anzunehmen, dass die meisten unserer grossen Gesandtschaften in dieser Richtung einer Ueberprüfung sowie einer Straffung der Koordination der internen Organisation bedürfen. Das EPD hat auch dieses Problem erkannt und seit einiger Zeit mit entsprechenden Anordnungen begonnen.

In diesem Zusammenhang sei noch die Aufgabenteilung zwischen den Gesandtschaften und Konsulaten kurz erwähnt. Die den Konsulaten zufallenden Aufgaben sind im Schweizerischen Konsularreglement vom 26. Oktober 1923 klar umschrieben. Dagegen bestehen für die Gesandtschaftsaufgaben keinerlei Rahmenumschreibungen. Da sich im schweizerischen Aussendienst die Tradition entwickelt hat, den Gesandtschaften einen bestimmten Konsularkreis zur direkten Bearbeitung zuzuweisen, entsteht der eigenartige Zustand, dass innerhalb von Gesandtschaften Konsularaufgaben durch diplomatische Mitarbeiter bearbeitet werden, die in kleinen wie in grossen selbständigen Konsulaten durch konsularisches Personal erledigt werden.

Verschiedentlich ist schon die Frage aufgeworfen worden, ob am Sitze der Gesandtschaft, wie dies bei andern Staaten meist üblich ist, der Gesandtschaftsdienst und das Konsularwesen örtlich und administrativ von einander getrennt werden sollten. Triftige Gründe würden für eine solche Trennung sprechen. Andererseits wäre es jedoch kaum zu vermeiden, dass eine Trennung vermehrte Kosten verursachen würde. Es dürfte deshalb ohne zwingenden Grund kaum angezeigt sein, im Zeitpunkte vermehrter Anstrengungen zur Vermeidung von unnötigen Auslagen eine solche Lösung zu befürworten.

Dagegen kann man sich die Frage stellen, ob nicht wenigstens eine saubere Trennung der Konsularaufgaben von den Gesandtschaftsaufgaben in dem Sinne durchgeführt werden könnte, dass grundsätzlich alle jene Aufgaben, die laut Konsularreglement in den Tätigkeitsbereich der Konsulate fallen, auch in Gesandtschaften konsularischem Personal zur Bearbeitung zugewiesen werden, dass also nur die, einen politischen Aspekt aufweisende grundsätzliche Ueberwachung der Erledigung der Aufgaben bei allen Konsulaten des Gesandtschaftsbereiches und die

durch Konsulate nicht lösbaren Sonderfälle durch diplomatische Mitarbeiter behandelt werden. Eine solche Lösung ist sachlich angezeigt und dürfte, besonders bei grossen Gesandtschaften, auch wenn keine Personalsparnis möglich ist, zu einer Kostenverminderung führen infolge der Gehaltsunterschiede zwischen konsularischem und diplomatischem Personal.

Empfehlungen:

- Die im Kapitel III/5 unterbreiteten Empfehlungen bezüglich der Grundsätze der Aufgabenerfüllung gelten sinngemäss auch für die Aufgaben des Aussendienstes.
- In Gesandtschaften klare Scheidung und Abtrennung der Konsularaufgaben von den Gesandtschaftsaufgaben zur Entlastung der diplomatischen Mitarbeiter.

c) Die Organisation des Aussendienstes des EPD.

Das Bundesgesetz vom 26. März 1914, Art. 29, Abs. 2, überbindet dem EPD die Verantwortung für die Konstitution und Organisation des schweizerischen Aussendienstes und übergibt ihm dessen alleinige Führung. Gemäss diplomatischen Usancen kann der Aufbau dieses Dienstes in verschiedenen Formen und Rangstufen der einzelnen Posten erfolgen. Diese Möglichkeiten stehen hier nicht zur Behandlung, so wenig wie die Frage, weshalb die Schweiz bisher bei ihren Aussenvertretungen auf die Errichtung von Botschaften verzichtet hat. Lediglich im Rahmen der Konsulate sei auf die Verwendung der verschiedenen Organisationsformen kurz eingegangen.

Da der einzelne Aussenposten meist einen relativ kleinen Personalbestand aufweist, bietet die Organisation des Instanzenaufbaus innerhalb eines Postens keine schwierige Aufgabe. Zwei organisatorische Problemkreise, nämlich die Unterstellungsverhältnisse und die Koordinationsfragen seien indessen herausgegriffen, weil sie einer Klärung bedürfen.

- aa) - Die Unterstellungsverhältnisse in den Aussenposten lassen besonders bei grösseren Gesandtschaften in bezug auf Klarheit und Geradlinigkeit zu wünschen übrig. Der rasche personelle Ausbau unserer Vertretungen, die Ueberlastung mit konkreten Einzelaufgaben während der Kriegs- und Nachkriegszeit, das Fehlen von Erfahrungen bezüglich der organisatorischen Gestaltung der Posten mit veränderter Grössenordnung und der Einbau von Mitarbeitern für Sonderaufgaben haben in einigen Aussenposten zu internen Beziehungsverhältnissen geführt, die der Klärung bedürfen.

So sind innerhalb von Gesandtschaften bestehende Doppelunterstellungen oder fehlende Unterstellungen zu bereinigen. Unklarheit herrscht in einigen Gesandtschaften beispielsweise auch darüber, ob alle diplomatischen Mitarbeiter direkt dem Missionschef unterstellt sind oder ob sich innerhalb des diplomatischen Personals noch eine Zwischenstufe und damit ein Zwischenchef

einschaltet. Ungeklärt scheint in einigen Posten auch die Frage, ob das Kanzleipersonal und das weibliche Personal dem Postenchef oder dem Kanzler unterstellt sei. Auch die Unterstellungsverhältnisse der Mitarbeiter für Sonderaufgaben (Presse etc.) erfordern eine Präzisierung. Eine solche ist um so erforderlicher, als diese Mitarbeiter eine Doppelunterstellung aufweisen. Einerseits unterstehen sie dem Missionschef als personellem Chef, andererseits der Handelsabteilung, dem BIGA oder dem Dienst für Information und Presse in funktioneller Hinsicht. Es besteht die Gefahr, dass die Missionschefs sich ihrer personellen Verantwortung als "Linien-Chefs" für diese Mitarbeiter zu wenig bewusst sind und daher die Aufgabe der Integrierung dieser Mitarbeiter in die Gesamtaufgabe des Postens zu wenig aktiv an die Hand nehmen könnten.

Auch im Verhältnis zwischen den Gesandtschaften und den Konsulaten drängen sich gewisse Bereinigungen der Unterstellungsverhältnisse auf. Das Konsularreglement ordnet die gegenseitigen Beziehungen zwischen Gesandtschaft und Konsulat eindeutig. Art. 5 bestimmt, dass "in Ländern, in denen der Bund eine Gesandtschaft unterhält, diese die vorgesetzte Behörde der Konsulate sei". Im Vorbeigehen sei darauf hingewiesen, dass anlässlich der Reorganisation des EPD auch das Schweizerische Konsularreglement der neuen Ordnung angepasst werden sollte. So ist beispielsweise Art. 3 dieses Reglements der neuen Ordnung anzugleichen.

Das klar geregelte Unterstellungsverhältnis der Konsulate unter die ihr vorgesetzte Gesandtschaft scheint verschiedenorts unter persönlichen und sachlichen Gegensätzen gelitten zu haben. Es dürfte im Interesse einer sauberen und rationellen Aufgabenerfüllung des EPD liegen, dieser Frage die erforderliche Aufmerksamkeit zu schenken und dahingehend zu wirken, dass baldmöglichst die normalen Beziehungen überall hergestellt werden. Das Fehlen einer Regelung der Organisation der Gesandtschaften in Ergänzung zum bestehenden Konsularreglement, wie dies z.B. in Belgien der Fall ist, hat vielleicht mit dazu beigetragen, dass den Gesandtschaften nicht nur ihr Recht zur Ausübung der Aufsicht über die ihnen unterstellten Konsulate, sondern vor allem die ihnen zufallende Pflicht und die Verantwortung für die Durchführung dieser Aufgabe zu wenig bewusst ist. Nicht zuletzt im Hinblick auf die bei den Gesandtschaften auszuführenden Aufgaben wirtschaftlicher Natur drängt sich eine enge Zusammenarbeit der Gesandtschaften mit den Konsulaten und eine klare Einhaltung der Unterstellungsverhältnisse auf. Selbstverständlich sollen und müssen die Beziehungsregelungen im einzelnen sich den Besonderheiten jeder Gesandtschaft und jedes Gastlandes (Grösse, Distanz, Rechtsverhältnisse usw.) sowie der Konsularaufgaben in einem bestimmten Land anpassen.

Die Beziehungs- und Unterstellungsverhältnisse einer Gesandtschaft gegenüber der Zentrale scheinen nicht eindeutig geklärt und in keinem Organisationsstatut schriftlich festgehalten zu sein. Aus der Tradition ergibt sich, dass die Gesandtschaft als

Ganzes dem Departementschef gegenüber verantwortlich ist. Es ist nun aber im Hinblick auf die für den Chef des Departements sich daraus ergebende Belastung praktisch ausgeschlossen, dass diese Unterstellung vollumfänglich Geltung haben kann. Die Gesandtschaften sollten deshalb eindeutig in funktioneller Hinsicht der Abteilung für Politische Angelegenheiten sowie der Abteilung für Internationale Organisationen und in personeller (d.h. also in "materieller") Hinsicht der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten unterstellt sein. Es bleibt die Frage offen, in welchem Abhängigkeitsverhältnis die Bevollmächtigten und ausserordentlichen Gesandten der Schweiz zur Bundesbehörde stehen. Da sie nicht das EPD sondern die schweizerische Regierung im Auslande vertreten, können sie folgerichtig nicht einer Abteilung des EPD unterstellt sein. Es ergibt sich daraus die eigenartige Situation, dass der Gesandte einerseits personeller und funktioneller Chef der Mitglieder seiner Gesandtschaft ist und praktisch dem Vorsteher des EPD untersteht, dass andererseits aber seine Gesandtschaft beziehungsweise deren einzelne Dienste direkte Unterstellungsbeziehungen sowohl personeller wie funktioneller Art zu den Abteilungen in der Zentrale des EPD aufweisen.

- bb) - Der dauernden und ausreichenden Koordination innerhalb der Aussenposten und von diesen mit den unterstellten Konsulaten, der Zentrale, den andern Bundesdepartementen usw. ist im Hinblick auf den durch die örtliche Distanzierung erschwerten Verkehr besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Es gilt dies vor allem auch in bezug auf die Zusammenarbeit mit jenen öffentlich-rechtlichen Organen wie der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung und der Schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung, die ihrerseits eigene Aussenposten errichtet haben. Eine der wichtigsten Koordinationen, die nachstehend in einem besonderen Kapitel (IV/13 g) behandelt werden soll, bezieht sich auf die Zusammenarbeit mit den Schweizerkolonien.

An dieser Stelle können wir uns darauf beschränken, mit besonderem Nachdruck auf die Koordinationsnotwendigkeiten der Aussenposten hinzuweisen unter Bezugnahme auf die ausführlichen Darlegungen über die Fragen der Koordination unter Kapitel IV/16.

#### Empfehlungen:

- Wo erforderlich, Bereinigung innerhalb der Aussenposten der Unterstellungsverhältnisse.
- Bereinigung der Unterstellungsverhältnisse Gesandtschaften - Konsulate.
- Anpassung des Konsularreglementes an die durch die Reorganisation bedingten Veränderungen.
- Regelung der Unterstellungsverhältnisse zwischen Zentrale und Aussenposten klären und formulieren.

nach folgende Bemerkungen angebracht.

d) Die Gesandtschaften.

Im folgenden seien in Ergänzung zu den vorstehend behandelten, die Aussenposten im allgemeinen betreffenden Problemen noch einige besondere, nur die Gesandtschaften interessierende Fragen berührt.

Die Grössenordnung einer Gesandtschaft ist in einem gewissen Umfange dem Ermessen ihres Chefs und der Zentrale in Bern anheim gestellt. Neben einigen klar erfassbaren Gesandtschaftsaufgaben bestehen eine Reihe von Tätigkeitsgebieten, deren Bearbeitungsumfang im wesentlichen von der Beurteilung ihrer relativen Wichtigkeit durch den Postenchef abhängt. Es dürfte sich kein allgemeingültiges Schema finden lassen, auf Grund dessen jederzeit und für jeden Posten die optimale Grössenordnung festgelegt werden könnte.

Für die Festsetzung des Ausmasses eines Postens sind die Besonderheiten der örtlich gebundenen Aufgaben sorgfältig abzuwägen. Eine ausserordentliche Vielfalt von Beurteilungselementen wie die Intensität der politischen und der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Gaststaat und der Schweiz, die Grösse der Schweizerkolonie, das Fehlen oder Vorhandensein von Entlastungsorganen für wirtschaftliche Aufgaben (wie Handelsagenturen, Handelskammern usw.), die internen und externen Informationsbedürfnisse, die Stellung als Nachbar- oder weit entfernter Staat, die Rechtssicherheitsverhältnisse des Gastlandes, Prestigefragen, unser Interesse für gewisse Institutionen des Gastlandes usw. müssen zur Abklärung dieser Frage dienen. Im ganzen gesehen aber wird sich das Ausmass eines Postens, soweit er in seiner Dienstleistung über das Unerlässliche hinausgeht, begrenzen lassen müssen durch die Frage der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft.

In diesem Zusammenhang sei die bereits im EPD behandelte Frage aufgeworfen, ob es notwendig ist, auch bei kleineren Gesandtschaften in der Regel dem Missionschef mindestens einen diplomatischen Mitarbeiter zuzuteilen. Zweifellos wäre es wünschenswert, wenn ein solcher Mitarbeiter als interimistischer Geschäftsträger zeitweise die verantwortliche Leitung der Vertretung übernehmen könnte. Die Dotierung der Posten mit diplomatischen Mitarbeitern sollte jedoch in der Hauptsache durch das Aufgabenvolumen und nicht durch einen solchen, sowieso nicht in allen Posten zu verwirklichenden Wunsch für die Stellvertretungsmöglichkeit bestimmt werden.

Die einigen grösseren Gesandtschaften nach Ende des zweiten Weltkrieges für Sonderaufgaben zugeteilten Mitarbeiter stehen hin und wieder auch heute noch in der Presse, in der Öffentlichkeit, ja sogar departementsintern zur Diskussion. Die Gründe, die deren Einsatz veranlasst haben, sowie die damit zusammenhängenden Probleme der Spezialisierung und der Integration von, nicht in der Diplomatenkarriere aufgestiegenen Mitarbeiter sind im Kapitel V/12 eingehend behandelt. In diesem Zusammenhang sei nochmals besonders betont, wie wichtig für eine harmonische Zusammenarbeit im EPD der völlige Einbau sowohl der zugezogenen Mitarbeiter für Sonderaufgaben wie der vom Departement berufenen "Aussenseiter" ist. In bezug auf die nach Kriegsende auf Wunsch des Parlamentes geschaffenen Posten für Sonderaufgaben seien noch folgende Bemerkungen angebracht.

- aa) Der Aufgabenkreis der Sozialattachés ist eine der wenigen diplomatischen Tätigkeiten, die durch interne Weisungen in Form von "instructions pour les attachés sociaux" vom 15. April 1947 umschrieben worden sind.

Die Aufgaben lassen sich in zwei Gruppen aufteilen. Einerseits die Mitarbeit bei der Wahrung der Interessen schweizerischer Arbeitnehmer (Arbeitsfragen, Niederlassungswesen, A.H.V., Arbeitsbewilligungen, Austausch von "stagiaires", Einwanderungsfragen usw.), andererseits die Berichterstattung über die Sozialpolitik und die Anwendung der Sozialgesetzgebung im Gastlande. Erstaunlich, aber weitgehend verständlich sind die Unterschiede im Schwergewicht der Bearbeitung dieser Probleme zwischen Paris, London und Washington. In Paris liegt der Schwerpunkt fast ausschliesslich bei den konkreten arbeitsrechtlichen Fragen und der Wahrung der Interessen der schweizerischen Arbeitnehmer. In London nimmt diese Seite der Aufgabe eines Sozialattachés nur noch einen Teil, immerhin noch einen erheblichen, seiner Arbeitszeit in Anspruch, während unser Vertreter in Washington sich zur Hauptsache der allgemeinen Informationstätigkeit und Berichterstattung widmen kann. Zweifellos werden die besondern Bedingungen dieser drei Länder eine etwas anders geartete Tätigkeit der Sozialattachés bedingen.

Es ist nicht ausser acht zu lassen, dass in allen übrigen schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten, die keine Sozialattachés besitzen, die Wahrung der Interessen der schweizerischen Arbeitnehmer - denken wir beispielsweise an die A.H.V. - zu den obligatorischen Aufgaben der Konsularvertretung gehören. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Sozialattachés in Paris und London von den administrativen Durchführungsaufgaben der Betreuung der Schweizer im Auslande zu Lasten der Konsulate nicht weitgehend entbunden werden könnten, damit sie sich vermehrt den Studien über die Sozialpolitik des Gastlandes und den Erfahrungen in der Anwendung der Sozialgesetzgebung sowie der diesbezüglichen Berichterstattung widmen können.

In der schweizerischen Presse ist gelegentlich die Frage aufgeworfen worden, ob Exposés und Berichte der Sozialattachés, die den Charakter einer Sonderleistung aufweisen, nicht von den Empfängern honoriert werden sollten. In Uebereinstimmung mit seiner grundsätzlichen Auffassung über die Entschädigung von Sonderleistungen des EPD ist der Berichterstatter der Meinung, dass ein solches Begehren berechtigt ist, jedoch nur in den Fällen, wo eine solche Sonderleistung angefordert und sofern eine Entschädigung für alle Sonderleistungen ähnlichen Charakters und nicht nur für diejenigen der Sozialattachés eingefordert wird.

Eine gewisse Unsicherheit des Departements bezüglich der Erforderlichkeit von Sozialattachés kommt zum Ausdruck in der unterschiedlichen Rangstellung der drei an sich mit grundsätzlich gleichen Aufgaben betrauten und in grössenordnungsmässig gleichartigen Gesandtschaften tätigen Sozialattachés. Der Sozialattaché in Paris ist als Legationssekretär 1. Klasse aufgeführt, während derjenige von London als "Conseiller, chargé des affaires sociales"

und derjenige von Washington als "Sozialattaché" im Verzeichnis der Mitarbeiter des EPD figuriert.

- bb) Die den drei Presseattachés in Paris, London und Washington zugewiesenen Aufgaben stellen sich grundsätzlich in allen Gesandtschaften. Die Herstellung des Kontaktes mit der ausländischen Presse und die Kulturpropaganda dürfen nicht nur in den drei wichtigsten Posten, sondern auch in allen übrigen Aussenposten nicht vernachlässigt werden.

Auch dieser Sonderdienst weist sichtbare Unterschiede in der Aufgabenbehandlung und in der personellen Besetzung auf. Wenn in Paris der Presse- und Kulturdienst einen eigenen Stab beschäftigt, so begnügt sich London mit einem Mitarbeiter und einer Stenodactylo, während der Presseattaché in Washington sich zum Teil mit politischen Fragen beschäftigt.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Aufgabe der Pressekontakte und der Kulturpropaganda in Paris ein besonderes Gewicht zukommt. Unsere Sprachengemeinschaft, unsere Nachbarschaft, die Gemeinsamkeit vieler Kulturgüter, die Tatsache, dass Paris der Sitz verschiedener internationaler Organisationen ist, lassen es wünschbar erscheinen, unserer Kulturwerbung in diesem Lande besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Grössenordnung dieses Dienstes ist eine Frage der politischen Beurteilung und des Gewichtes, das man dieser Aufgabe an diesem Orte zuzumessen gewillt ist.

Die vorgefundenen Verhältnisse lassen es als wünschbar erscheinen, dass vor allem in bezug auf drei grundsätzliche Fragen eine noch nicht durchgeführte Klärung und Entscheidung vorgenommen wird. Diese beziehen sich auf die vom Pressedienst in Paris erwartete Aufgabenerfüllung, auf das ihm demzufolge zuzuerkennende administrative und personelle Ausmass, sowie auf die finanziellen Mittel, die vernünftigerweise in einem Gleichgewichtsverhältnis zu den zugewiesenen Aufgaben zum bewilligten Ausmass des Dienstzweiges und dem mit diesen Aufgaben beschäftigten Personal stehen muss.

Das Problem der schweizerischen Kulturpropaganda im Auslande ist im Verlaufe dieses Jahres in den eidgenössischen Räten zur Sprache gelangt. Es sei deshalb in diesem Zusammenhang auf die Lösungen Englands und Schwedens verwiesen. Mit dem "British Council" hat Grossbritannien eine Organisationsform gefunden, welche die Vermittlung der Kenntnis englischer Kultur und Lebensweise und die Erweckung des Verständnisses und der Sympathie für England durch ein vom offiziellen Aussendienst unabhängiges Organ ermöglicht. Schweden hat durch den Aufbau des "Institut suédois pour les relations culturelles avec l'étranger" auf paritätischer Grundlage, d.h. zu 50 % Vertretern der Wirtschaft und der Bevölkerung und zu 50 % Regierungsvertretern ein Instrument der Kulturpropaganda geschaffen, das sich ebenfalls unabhängig von den offiziellen Regierungsvertretungen Schwedens im Auslande für das Verständnis Schwedens mit Erfolg einsetzt.

In bezug auf die Wünschbarkeit des Beizuges von Mitarbeitern für Sonderaufgaben, ihre Stellung im EPD und die Probleme ihrer Integrierung sei auf nachstehendes Kapitel V/12 verwiesen.

#### Empfehlungen:

- Entlastung der Sozialattachés von administrativen Durchführungsaufgaben.
- Entscheide betreffend Aufgaben des Pressedienstes in Paris, dessen personelles Ausmass und die dem Dienst im Verhältnis zu den zugewiesenen Aufgaben und dem bewilligten Ausmass des Dienstes zur Verfügung zu stellenden finanziellen Mittel.

#### e) Die Konsulate.

Eine grundsätzliche Feststellung sei vorweggenommen. Die schweizerischen Auslandsvertretungen, d.h. vor allem unsere Konsulate, nehmen die Interessen unserer Landsleute im Auslande in viel weitgehender Weise wahr, als dies die Auslandsvertretungen anderer Staaten ihren Staatsangehörigen gegenüber tun. Die Gründe für ein solches Verhalten mögen vielseitiger Natur sein, sie sind sicherlich nicht zuletzt in der Erkenntnis zu suchen, dass die Schweizerkolonien im Auslande in einem erheblichen Ausmasse mit dazu beitragen, den Export von Schweizerprodukten zu stimulieren, Absatzmärkte zu eröffnen und zu erhalten und so den hohen Lebensstandard unserer Bevölkerung zu erhalten. Die Bedeutung dieser Aufgabe ist von jeher von unserer Regierung und unserer Wirtschaft hoch eingeschätzt worden.

Sodann dürfte die in unserem schweizerischen Denken und in unserer föderativen Demokratie so tief verwurzelte Achtung vor der Persönlichkeit jedes einzelnen Menschen mit dazu beigetragen haben, den Schweizern im Auslande jede denkbare Hilfe zukommen zu lassen. Diese Sachlage wie auch die Tatsache, dass seit Jahrhunderten Schweizer in nicht geringer Zahl ausgewandert sind und heute in allen Ländern der Erde zu finden sein dürften, führten zu einem schweizerischen Konsulardienst, dessen Ausmass, verglichen mit demjenigen anderer Staaten und der respektiven Bevölkerungszahlen sehr ausgedehnt erscheinen mag.

Die Frage nach der Grössenordnung und der personellen Besetzung der Konsulate kann, im Gegensatz zu den Gesandtschaften, relativ zutreffend beurteilt und beantwortet werden. Der Grossteil der Aufgaben eines Konsulats ist mengenmässig feststellbar, so dass der für die Aufgabenerfüllung benötigte Zeit- und Personenaufwand annähernd messbar ist. Bei grösseren Konsulaten oder solchen in Ländern, welche keine schweizerischen Gesandtschaften aufweisen, sind weitergehende Aufgaben der Bearbeitung von Wirtschaftsfragen, der Repräsentation und gelegentlich auch der Diplomatie angemessen zu berücksichtigen. Im Kapitel V/5.b ist der Versuch unternommen worden, gewisse Bewertungselemente für das Aufgabenausmass der einzelnen Konsulate und Beurteilungsunterlagen für deren Personalbedarf aufzustellen.

Eine Ueberprüfung der heutigen Aufgaben und des gegenwärtigen Personalbestandes der Konsulate sowie einige Besichtigungen vermitteln die

Gewissheit, dass noch Arbeits- und Personaleinsparungen auch im Konsulardienst erzielbar sind. Die unterschiedliche Entwicklung des Aufgabenvolumens und die unterschiedliche Ausnützung der Leistungsfähigkeit des eingesetzten Personals in den verschiedenen Posten bedingt die besondere Ueberprüfung jedes einzelnen Konsulats. Eine einheitliche generelle prozentuale Einschränkung hätte zur Folge, dass der sparsam haushaltende und rationell arbeitende Postenchef "bestraft" würde, so dass in Zukunft die Tendenz zur extensiveren Personalbesetzung nur angeregt würde.

Um eine echte Arbeitsbeschränkung und damit auch Personalersparnisse in den Konsulaten erzielen zu können, sollten unter anderem folgende Voraussetzungen geschaffen werden:

- Soweit neue Konsularaufgaben zu den im Schweizerischen Konsularreglement vom 26. Oktober 1923 bereits formulierten hinzugekommen sind, sind sie zusammenzustellen, in bezug auf ihre zukünftige Durchführungsnotwendigkeit zu klären und in der Auftragsumschreibung an die Konsulate zu begrenzen.
- Für die den Konsulaten zugewiesenen funktionellen Konsularaufgaben, wie sie im Konsularreglement enthalten sind, sollten ergänzend zu der generellen Aufgabenaufzählung einlässliche Durchführungsinstruktionen erstellt werden, die eine wirtschaftliche und einheitliche Erledigung dieser Aufgaben in allen Konsulaten gewährleisten und den Arbeitsfluss erleichtern helfen.
- Die den Konsulaten überbundenen wirtschaftlichen Aufgaben werden teilweise durch Aufgaben der Gesandtschaften überschritten. Eine deutliche Abgrenzung der den Konsulaten überbundenen Wirtschaftsaufgaben drängt sich auf, um Doppelspurigkeiten und Lücken zu vermeiden. Im übrigen wird in bezug auf diese Aufgaben auf das nachstehende Kapitel "Der wirtschaftliche Aussendienst" verwiesen.
- Die im Kapitel V/ 8. und 9. postulierte gründliche Einführung und Ausbildung von Konsular- und Kanzleibeamten in der Heimat hätte zur Folge, dass den Konsulaten im Auslande jederzeit vollwertige Mitarbeiter zur Verfügung stehen, die dank ihrer Ausbildung, ihren Erfahrungen sowie den einheitlichen Instruktionen und Arbeitsabläufen ihre Aufgabe möglichst wirtschaftlich und rationell lösen können.

Die Aufgaben der Konsulate sind, mit Ausnahme der in den letzten Jahren neu hinzugekommenen, durch das Konsularreglement vom 26. Oktober 1923 gegeben. Sie können grundsätzlich in fünf Gruppen aufgeteilt werden:

- Funktionelle Aufgaben im Zusammenhang mit der Stellung des Konsulates als Mittlerinstanz zwischen dem Bundesrat und den im Konsularbezirk niedergelassenen Schweizerbürgern sowie den Aufgaben im Zusammenhang mit der Wahrung der Interessen unserer Landesangehörigen. Dazu gehören die Immatrikulation, die Kontrolle der Wehrpflichtigen und der Bezug des Militärpflichtersatzes, Pass- und Visaangelegenheiten, Beglaubigungswesen, Rechtsschutz, zivilrechtliche Dienste, Unterstützungswesen, Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung,

kriegsbedingte Aufgaben wie Kriegsschäden, Naturalisation usw., sowie die Entgegennahme von Hinterlagen, die Eintreibung von Ausständen und die Abwicklung von Liquidationen.

- Intern administrative Aufgaben wie Kassaführung, Buchhaltung, Registratur, Geschäftsbericht usw.
- Wirtschaftliche Aufgaben wie Wirtschaftsberichterstattung an die vorgesetzte Gesandtschaft und die Handelsabteilung des EVD, Spezialberichte und Gutachten sowie die Auskunftserteilung.
- Die Aufgaben der Pflege der Beziehungen der Auslandschweizer mit ihrer Heimat und der Vertiefung ihres Kontaktes mit dem offiziellen Vertreter des Landes im Konsularbezirk.
- In begrenztem Rahmen diplomatische Aufgaben in Ländern, in denen die Eidgenossenschaft keine Gesandtschaft unterhält.

Die Organisationsformen des Konsulardienstes haben während des Krieges eine notbedingte aber unerwünschte Vermehrung erfahren. So sind unter anderem folgende Formen festzustellen: Reine Berufskonsulate; reine Honorarkonsulate; Honorarkonsulate, denen Berufsmitarbeiter zur Entlastung zugeteilt wurden; Honorarkonsulate, die temporär einen Berufskonsularbeamten als Verweser aufweisen; Honorarkonsulate mit Pauschalentschädigungen, die entgegen dem Konsularreglement eingeführt wurden; Generalkonsulate, die nicht durch einen Konsularbeamten, sondern durch einen diplomatischen Mitarbeiter geführt werden. Eine Abklärung betreffs der in Zukunft noch notwendigen Organisationsformen drängt sich auch im Interesse einer einfacheren Ueberwachung der Konsulate auf. In den letzten Jahren sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um eine Straffung in der Formenauswahl der konsularischen Vertretungen herbeizuführen; sie sind konsequent weiter zu führen.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die zunehmende Verschiebung vom Honorarkonsulat zum Berufskonsulat hingewiesen. Diese Erscheinung ist zurückzuführen auf gewisse im Kriege aufgetretene Notwendigkeiten. Sie wird aber nicht zuletzt auch hervorgerufen durch einen im Zusammenhang mit der Aufgabenschrumpfung im Aussendienst eingetretenen Ueberfluss an konsularischem Personal, das auf diese Weise neu eingesetzt wird.

Nachdem die Form des Honorarkonsulats sich in der Vergangenheit sachlich nicht nur bewährt hat, sondern auch die Oeffentlichkeit in weit geringerem Masse belastet als das Berufskonsulat, ist dieser Frage die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Im Zusammenhang mit den Fragen des Personalabbaues wird darauf hingewiesen, dass nicht ein temporärer Personalüberfluss den sachlichen Entscheid in bezug auf die Organisationsform von Posten und die Eröffnung von neuen Posten beeinflussen oder präjudizieren darf. Unabhängig von der heute noch bestehenden Ueberbesetzung des EPD mit Personal ist die grundsätzliche Frage des Honorarkonsulats in jedem Einzelfall sorgfältig abzuwägen und zu entscheiden. Wo sachlich die Voraussetzungen für ein Honorarkonsulat gegeben sind und die Möglichkeit besteht, eine tüch-

tige Kraft aus der Privatwirtschaft mit dieser Aufgabe zu betrauen, ist mit einer solchen Lösung nicht nur der Verwaltungsaufwand des EPD in einem gewissen Ausmasse entlastet, es wird damit in vielen Fällen auch ein engerer Kontakt zwischen der Schweizerkolonie und der offiziellen Vertretung ermöglicht.

#### Empfehlungen:

- Neu hinzugekommene im Konsularreglement noch nicht enthaltene Konsularaufgaben in bezug auf zukünftige Durchführungsnotwendigkeit abklären.
- Erstellung von einlässlichen Durchführungsinstruktionen zu den Konsularaufgaben.
- Abgrenzung der Wirtschaftsaufgaben der Konsulate gegenüber denjenigen der Gesandtschaften.
- Erneut vermehrter Einsatz von Honorarkonsulaten an Stelle von Berufskonsulaten.

#### f) Der wirtschaftliche Aussendienst.

Wir haben eingangs dieses Berichtes bereits festgestellt, welche besondere Bedeutung dem wirtschaftlichen Aussendienst im Rahmen der grundsätzlichen Aufgaben des EPD beizumessen ist.

Die schweizerischen Wirtschaftsvertretungen offizieller und öffentlich-rechtlicher Natur im Auslande sind Gegenstand verschiedener in den letzten Jahren erschienener Abhandlungen geworden, so dass sich dieser Bericht auf einige grundsätzliche Feststellungen und Empfehlungen beschränken kann.

Wichtig in diesem Zusammenhange ist vor allem die Tatsache, dass die in einigen Wirtschaftssektoren eingetretene Abflachung der Hochkonjunktur beziehungsweise die bei andern Wirtschaftsgruppen bereits eingetretene spürbare Rückbildung des Auftragsvolumens und der im Zusammenhang mit der welthandelspolitischen Konstellation vermehrt entbrennende Kampf um Absatzmärkte, die Frage nach einer Verstärkung des schweizerischen wirtschaftlichen Aussendienstes stellen werden. Dass damit in diesem Aufgabenteil des EPD eventuell eine Ausdehnung des Personalbestandes in Kauf genommen werden muss, sei nur nebenbei bemerkt. Eine Reihe von Staaten, deren Volkswirtschaft wie die unsrige auf wesentliche Exporterlöse angewiesen ist, ergänzen in letzter Zeit ihre offiziellen Wirtschaftsdienste, um für den Kampf um die Absatzmärkte besser gerüstet zu sein. So hat laut einer kürzlichen Meldung beispielsweise Schweden den Kampf um den amerikanischen Markt durch den Einsatz vermehrten Wirtschaftspersonals und den Ausbau von Konsularposten verstärkt.

Die sich auch für uns stellende Frage des eventuellen Ausbaues der Wirtschaftsdienste erfordert die Abklärung der Vorfrage, in welchen Ländern und in welchem Ausmasse die Wirtschaftsdienste gegebenenfalls ausgebaut werden müssten. Sorgfältige Analysen der zukünftigen Ent-

wicklungsmöglichkeiten, die Abklärung der Verhältnisse in bestehenden oder potentiellen Abnehmergebieten sowie deren Beeinflussung durch Devisengesetzgebung, bilaterale Abkommen, Abwertung, Marshall-Plan-Hilfe usw., ist vor allem Aufgabe der Handelsabteilung des EVD in Zusammenarbeit mit den zuständigen Wirtschaftskreisen. Eine enge Zusammenarbeit des EPD mit der Handelsabteilung ist deshalb unerlässlich.

Es ist vorauszusetzen, dass unter normalisierten Wettbewerbsbedingungen das Leistungsprinzip, d.h. der technische Fortschritt, die Qualität, die Kosten und der Preis erneut den Absatzserfolg in ausländischen Märkten weitgehend bestimmen werden. Für uns werden im Kampf um Absatzmärkte unter anderem folgende Tatsachen erschwerend ins Gewicht fallen: Der Wunsch und die Notwendigkeit der meisten Industriestaaten, ihren Export gegenüber dem Vorkriegsstand wesentlich zu steigern; die um rund 70 % gegenüber 1939 erhöhte Produktionsfähigkeit der USA-Industrie; die langfristigen Auswirkungen des Marshall-Planes; der durch bilaterale Vereinbarungen gebundene Wirtschaftsverkehr. Diese Fragen werden heute bereits innerhalb der Bundesverwaltung durch die zuständigen Instanzen der in Frage kommenden Departemente behandelt, sie seien in diesem Zusammenhang nur beiläufig angeführt, weil sie die Ausdehnung des EPD-Apparates mitbeeinflussen können.

Wichtig und entscheidend ist sodann die Frage, welche Organe des schweizerischen wirtschaftlichen Aussendienstes die im Falle verschärfter Auseinandersetzungen auf dem Weltmarkt sich stellenden Aufgaben mit dem bestmöglichen Resultat übernehmen können. Wir müssen deshalb den Versuch unternehmen, abzuklären, welchen Begrenzungen die einzelnen Organe unterstehen und wo die neuen, beziehungsweise erweiterten alten Aufgaben organisch und erfolgversprechend eingeordnet werden können.

Im Auslande stehen der schweizerischen Wirtschaft zur Hauptsache folgende Organe zur Verfügung:

- Schweizerische Gesandtschaften; in grösseren Gesandtschaften die mit wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Mitarbeiter;
- Schweizerische Konsulate;
- Schweizerische Zentrale für Handelsförderung, beziehungsweise ihre Handelsagenturen im Auslande;
- Schweizerische Handelskammern im Auslande;
- Schweizerische Zentrale für Verkehrsförderung, beziehungsweise ihre Agenturen im Auslande;
- Schweizerkolonien.

aa) Die wirtschaftlichen Aufgaben der Konsulate.

Gemäss Art. 78, 79 und 80 des Konsularreglementes sind den Konsulaten bestimmte wirtschaftliche Aufgaben zugewiesen. Die Auf-

zählung lässt allerdings eine Reihe von bestehenden und durchgeführten Aufgaben vermissen, die sich unter die vorgenannten drei Aufgaben, nämlich diejenigen der ordentlichen Berichterstattung, der Ausarbeitung von Spezialberichten und Gutachten und den Auskünften nicht subsumieren lassen.

Der Konsulardienst wurde in früheren Zeiten vor allem als die "wirtschaftliche Vertretung" der Schweiz im Auslande betrachtet. Eine nähere Prüfung des heutigen Aufgabenkreises lässt jedoch erkennen, dass die funktionellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Wahrung der Interessen der Schweizer im Auslande und der Kontaktnahme mit den Schweizerkolonien eindeutig in den Vordergrund sowohl des Interesses wie aber auch der Beanspruchung von Personal und des Zeitaufwandes getreten sind. Im Zusammenhang mit der Aufgabenaufzählung sind die wirtschaftlichen Aufgaben eindeutig in den Hintergrund gerückt. Je nach Interesse, Kenntnissen, Fähigkeiten, zur Verfügung stehender Zeit und Bereitschaft des einzelnen Postenchefs, werden die Wirtschaftsaufgaben extensiver oder restriktiver behandelt. Grosse Unterschiede sind von Konsulat zu Konsulat festzustellen. Grundsätzlich wird jedoch in jedem Konsulat der Behandlung von wirtschaftlichen Fragen nur so viel Zeit gewidmet werden können, als die Erfüllung der obligatorischen, funktionellen, administrativen, konsularischen Aufgaben übrig lassen wird.

Zu dieser eingeschränkten Behandlung der wirtschaftlichen Aufgaben trägt weiter bei, dass in bezug auf diese Aufgaben die Unterstellungsverhältnisse nicht gänzlich geklärt sind. Oft sind Beziehungen zu der vorgesetzten Gesandtschaft nicht eindeutig geregelt. Es bestehen teilweise Doppelspurigkeiten und eine einheitliche systematische Ueberprüfung dieses Abschnittes der Tätigkeit der Konsulate fehlt.

Sodann sind wesentliche sachliche Begrenzungen in der Behandlung der wirtschaftlichen Aufgaben durch die Konsulate festzuhalten. Abgesehen davon, dass diese Tätigkeit im Rahmen der Konsulatsaufgaben heute einen mehr ergänzenden Charakter aufweist, lässt die Aufgabenzuteilung des Konsularreglementes klar erkennen, dass in konkreten Einzelaufgaben (Auskunft, Vermittlung von Adressen von Lieferanten, Käufern und Vertretern, Interventionen, Inkassi usw.) das Konsulat eine passive Haltung einzunehmen hat und seine Tätigkeit im Einzelfall im wesentlichen nur durch die Initiative von Privaten oder Wirtschaftsgruppen ausgelöst wird. Dasselbe ist zu sagen von den Sonderberichten und Gutachten, die von offiziellen Stellen oder Privaten einverlangt werden. Die Begrenzung einer eigentlichen wirtschaftlichen Tätigkeit der Konsulate ist ausserdem durch Art. 80 in Abs. 3 ausdrücklich wie folgt stipuliert: "Der Konsul ist nicht ermächtigt, sich in seiner amtlichen Eigenschaft für Massnahmen zur Verfügung zu halten, die eine direkte geschäftliche Betätigung im Interesse Dritter darstellen." Einzig die ordentliche Berichterstattung erfolgt auf Grund der eigenen Initiative des Konsulates.

Auch dort, wo die offizielle schweizerische Vertretung aktiv eingreift, sei es auf Grund eigener Initiative oder sei es im Auftrage, wird das Konsulat in der Behandlung der wirtschaftlichen Angelegenheiten sich nie so weit einlassen können wie Private oder Wirtschaftsorganisationen. So wird das Konsulat beispielsweise bei Inkassoaufträgen nie mit der gleichen Beharrlichkeit und Eindringlichkeit auftreten können wie ein Inkassobüro, es wird sich in Fragen des Verkaufes auch kaum weiter vorwagen können als bis zur Vermittlung der Fühlungnahme zwischen Käufer und Verkäufer. Im Rahmen der allgemeinen Berichterstattung fehlen in der Hauptsache die für den Exporteur besonders wertvollen Marktstudien über einzelne Artikel. Abgesehen von der zeitlich bedingten Unmöglichkeit der Uebernahme solcher Aufträge fehlen verständlicherweise beim Konsul und seinen Mitarbeitern oft die für eine einlässliche Marktanalyse eines bestimmten Artikels erforderlichen Voraussetzungen und Spezialkenntnisse.

Die Konsulate sind somit nicht jene Wirtschaftsvertretungen als die sie teilweise noch heute von unserer schweizerischen Wirtschaft betrachtet werden. Daraus erklärt sich auch manches Missverständnis in bezug auf die von unserer Wirtschaft zuweilen an unsere Konsulate gestellten Anforderungen, denen sie infolge ihrer Begrenzungen in diesen Aufgaben nicht entsprechen können. Es wäre deshalb ein verhängnisvoller Irrtum, wenn die schweizerische Wirtschaft von falschen Annahmen ausgehen würde und durch den Ausbau des Konsulardienstes die wirtschaftliche Verteidigung und die Eröffnung von neuen Absatzmärkten als gesichert betrachten würde oder wenn sie diese offiziellen Vertretungen im Auslande ändern wirtschaftlichen Organen, wie den Handelsagenturen oder den Handelskammern gleichstellen wollte. Es ist zu prüfen, ob diese Fragen, nach Bereinigung mit der Handelsabteilung und schweizerischen Spitzenorganisationen der Wirtschaft, im Rahmen einer Pressekonferenz einer breiteren Öffentlichkeit bewusst gemacht werden sollten.

Die durch die Verlagerungen im Tätigkeitsbereich der Konsulate eingetretenen und sich aus dem Konsularreglement und der Stellung eines Konsuls im Ausland für ihn sich ergebenden Begrenzungen in bezug auf die Uebernahme von wirtschaftlichen Aufgaben wird heute grundsätzlich kaum mehr rückgängig gemacht werden können. Für die aktive Inangriffnahme der Erschliessung neuer Märkte werden deshalb die Konsulate kaum wesentliche Dienste leisten können, mit Ausnahme der vorbereitenden und orientierenden Tätigkeit im Rahmen der allgemeinen Berichterstattung.

Es ist deshalb die Frage zu prüfen, ob diese Berichterstattung ergiebiger und wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Neben der weiter zu führenden allgemeinen Orientierung und der Uebermittlung von Dokumentationen, wirtschaftlichen Berichten usw., die der Initiative und den Beobachtungen und Erfahrungen des einzelnen Konsulatsvorstehers entspringen, müssten die Kenntnisse und die Dokumentationsbeschaffungsmöglichkeiten der Konsulate vermehrt herangezogen werden zur Beantwortung von, aus der Schweiz konkret gestellten Fragen. So wäre beispielsweise zu prüfen, ob die

Handelsabteilung, in Verbindung mit den Wirtschaftsorganisationen, wie dem Vorort, der Zentrale für Handelsförderung, den lokalen Handelskammern usw. auf Grund ihrer eingehenden Kenntnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz, der kommenden Gefahren und den sich daraus ergebenden Erfordernissen und Exportumstellungen systematisch Fragebogen aufstellen sollte, die von den Konsulaten zu beantworten wären. Die schweizerische Wirtschaft könnte so für alle sie interessierenden Staaten rasch und zweckmässig zu jenen präzisen und detaillierten Beurteilungselementen gelangen, die eine Exportförderung erleichtern helfen.

Es könnte diese vertiefte Kontaktnahme der schweizerischen Instanzen mit den Konsulaten ausserdem in noch grösserem Ausmasse als bisher benützt werden, um die Konsulate laufend zu orientieren über aktuelle Wirtschaftsprobleme, wie beispielsweise die Stellungnahme des Bundesrates zur Abwertung, die Auswirkungen des Marshall-Planes auf die schweizerische Wirtschaft, die auszuerschöpfenden Möglichkeiten neu abgeschlossener Wirtschaftsverträge usw.

bb) Die wirtschaftlichen Aufgaben der Gesandtschaften.

Jeder schweizerischen Gesandtschaft sind wirtschaftliche Aufgaben zugewiesen, die, wenn sie ein bestimmtes Ausmass überschreiten, den Einsatz eines diplomatischen Mitarbeiters für wirtschaftliche Angelegenheiten erfordern. So sind heute die für unsere Wirtschaft wichtigsten Gesandtschaften mit solchen besonders eingesetzten Mitarbeitern ausgerüstet.

Die den Gesandtschaften überbundenen wirtschaftlichen Aufgaben unterscheiden sich grundsätzlich von denjenigen, die den Konsulaten zufallen. Die Haupttätigkeit der Gesandtschaften liegt auf handelspolitischem Gebiet, d.h.:

- in der Schaffung der grundsätzlichen Bedingungen und Voraussetzungen für einen möglichst freien und unbehinderten Güteraustausch;
- in der Mithilfe bei der Vorbereitung und beim Abschluss von Handelsverträgen;
- in der Ueberwachung des Einspielens und der korrekten und reibungslosen Durchführung der Vertragsinstrumente sowie der Feststellung der notwendigen Ergänzungen, Anpassungen und Möglichkeiten des weiteren Ausbaues der wirtschaftlichen Beziehungen;
- im Studium der wirtschaftlichen Tendenzen und Ereignisse von Bedeutung und der Berichterstattung über die möglichen Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft;
- sowie der Koordinierung der wirtschaftlichen Berichterstattung der Konsulate.

Den Gesandtschaften fällt somit in diesem Ausschnitt ihres Tätigkeitsfeldes eine ausserordentlich wichtige und verantwortungsvolle Aufgabe zu. Wenn die hierfür eingesetzten Mitarbeiter den in einer sich immer mehr differenzierenden Wirtschaft zunehmenden Anforderungen genügen wollen, ist ihrer Ausbildung und Fortbildung, wie sie im Kapitel V dargelegt sind, grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

Vor allem aber ist in diesem Zusammenhang erneut zu betonen, dass gerade für die wirtschaftlichen Aufgaben der Gesandtschaft die Kontinuität des Wirkens des hierfür eingesetzten Mitarbeiters eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit bildet. Die Kenntnisse der besonderen Verhältnisse eines Gastlandes, die persönlichen Beziehungen und vor allem das gegenseitige Vertrauen, können nur durch länger dauernde Arbeit erworben werden. Es würde einer Verschleuderung von mühsam erarbeitetem Goodwill-Kapital gleichkommen, wenn durch öftere Versetzungen solche Mitarbeiter dann ausgewechselt werden, wenn sie endlich in der Lage sind, dem Lande die besten Dienste zu leisten. Es wäre wenig sinnvoll, wenn mühsam aufgebaute Beziehungslinien abgeschnitten würden und die für eine erfolgreiche Tätigkeit erforderlichen Beziehungen immer wieder neu erworben werden müssten.

In diesem Zusammenhang sei noch kurz folgende Frage aufgeworfen: Die Schweiz beteiligt sich aktiv und initiativ an der auf Grund des Marshall-Planes aufgebauten Organisation der "Organisation européenne de coopération économique" (OECE). Der schweizerischen Gesandtschaft in Paris fällt die Aufgabe zu, als Vermittlerinstanz zwischen den sich mit diesen Fragen in der Schweiz beschäftigenden offiziellen Stellen und dem in Paris befindlichen Hauptsitz der OECE zu funktionieren. Nachdem die Besonderheit dieser Aufgabe in der Bundesverwaltung dazu geführt hat, ein Koordinationsorgan ausserhalb des Politischen Departementes und des Volkswirtschaftsdepartementes zu schaffen, wäre die Frage aufzuwerfen, ob nicht eine Aussonderung dieser Aufgabe auch in der schweizerischen Gesandtschaft in Paris vorzunehmen sei. Eine solche Lösung erweist sich gegebenenfalls im Hinblick auf das Uebermass der einem diplomatischen Mitarbeiter für wirtschaftliche Aufgaben der schweizerischen Gesandtschaft in Paris überbundenen Aufgaben als notwendig.

Bezüglich der Tätigkeit der Gesandtschaften auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Aufgaben ist festzustellen, dass ähnlich den Verhältnissen in den Konsulaten, die Gesandtschaften in ihrer aktiven Tätigkeit auf die Behandlung der vorgenannten wirtschaftspolitischen Aufgaben begrenzt sind und grundsätzlich nicht für die Behandlung von konkreten Einzelproblemen wie beispielsweise der Anknüpfung konkreter wirtschaftlicher Beziehungen zwischen Einzelunternehmen zur Verfügung stehen. Die Dienste, die von den Gesandtschaften der schweizerischen Wirtschaft geleistet werden können, bestehen nicht in der Anbahnung von Geschäften, in der Er kämpfung eines Marktes für einzelne schweizerische Produkte, sondern in der Schaffung möglichst günstiger Vorbedingungen, die unter Vorbehalt

der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkte unserer Wirtschaft erlauben, mit Erfolg einen Markt anzugehen und sich in ihm zu behaupten.

Eine Klärung und Verdeutlichung der den Konsulaten und Gesandtschaften im wirtschaftlichen Bereich zufallenden Aufgaben und auferlegten Begrenzungen sowie die eingehende Orientierung der schweizerischen Exportwirtschaft und der einzelnen Firmen über diese Verhältnisse dürfte sich im Hinblick auf die noch vielerorts bestehenden irrigen Auffassungen über den Aufgabenkreis unserer offiziellen Vertretungen als wünschbar und notwendig erweisen.

cc) Die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung und ihre Handelsagenturen im Ausland.

Die Handelszentrale in der Schweiz steht in diesem Zusammenhang nicht zur Behandlung. Es sei nur kurz auf die Stellung der Handelsagenturen im Auslande, ihre Aufgaben im Dienste der schweizerischen Wirtschaft und ihr Verhältnis zu den schweizerischen Auslandsvertretungen hingewiesen.

Trotz des öffentlich-rechtlichen Charakters der Zentrale für Handelsförderung sind die Handelsagenturen im Ausland praktisch als private Organe anzusprechen. Sie benötigen diesen Charakter, um ihre besondere Tätigkeit mit Erfolg ausüben zu können. Ihr Aufgabenkreis umfasst die Erforschung und Abklärung neuer Absatzmöglichkeiten, das Studium der ausländischen Märkte sowie alle mit diesen Aufgaben verbundenen Orientierungen, Vermittlungen, Propagandaaktionen usw. Ihr Tätigkeitsprogramm verpflichtet sie, im Gegensatz zu den begrenzten Möglichkeiten der offiziellen Vertretungen, zu einem aktiven und initiativen Vorgehen in Exportfragen. Die den Konsulaten und den Gesandtschaften durch die Aufgabenumschreibung, durch die Tradition und die Stellung des Mitarbeiters auferlegten Begrenzungen bestehen für die Handelsagenturen nicht. Im Gegenteil, ihr Tätigkeitsziel muss darin bestehen, einen lebendigen erfolgversprechenden Kontakt zwischen schweizerischen und ausländischen Firmen, Persönlichkeiten, Vertretern, Kunden und Lieferanten herzustellen und zu vertiefen sowie den Export von schweizerischen Gütern ins Ausland mit allen Mitteln aktiv zu fördern.

Für die schweizerischen offiziellen Auslandsvertretungen sind die wirtschaftlichen Aufgaben nur ein kleiner Teil ihrer Gesamtaufgaben, für die Handelsagenturen dagegen bilden sie die einzige Aufgabe. Handelsagenturen werden daher ihrem Wesen nach Konsulate nicht ersetzen können, sie müssen sie ergänzen. Andererseits werden die Gesandtschaften und Konsulate infolge ihrer Begrenzungen die von der Exportwirtschaft den Handelsagenturen überbundenen aktiven Dienstleistungen nicht übernehmen können. Handelsagenturen werden daher überall dort neben Gesandtschaften und Konsulaten notwendig sein, wo die schweizerische Exportwirtschaft einen bestehenden oder potentiellen wichtigen Markt systematisch und aktiv durcharbeiten sollte.

Im Rahmen der 1948 durchgeführten Sanierung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung fielen 14 von insgesamt 20 Handelsagenturen den geforderten Sparmassnahmen zum Opfer. Unter Hinweis auf festgestellte Doppelspurigkeiten wurde vor allem darnach getrachtet, Agenturen dort aufzuheben, wo offizielle Vertretungen mit Handelsdiensten bestehen. Im Hinblick auf die vorstehend dargestellten gegenseitigen Abgrenzungen in wirtschaftlichen Aufgaben von offiziellen Vertretungen und Handelsagenturen stellt sich die Frage, ob diese grundsätzlichen Unterschiede, vor allem in bezug auf die von Handelsagenturen zu verlangenden, von Gesandtschaften und Konsulaten aber nicht leistbaren Dienste, im Zeitpunkte der Hochkonjunktur und des mühelosen Exportes nicht zu wenig beachtet worden sind. Vor allem muss man sich darüber Rechenschaft geben, dass die zur Eroberung von Auslandsmärkten erforderliche Initiative und das aktive Vorgehen in der Geschäftsanbahnung weder von Gesandtschaften noch von Konsulaten gefordert werden können, so dass mit sinkender Konjunktur und unter erschwerten Exportbedingungen die Frage nach Wiedereröffnung von weiteren Handelsagenturen ernstlich gestellt werden muss.

dd) Schweizerische Handelskammern im Auslande.

Die schweizerischen Handelskammern im Auslande stellen allerdings keine Wirtschaftsvertretungen im Sinne der vorbehandelten Vertretungen dar. Sie sind vielmehr Organe des Zusammenschlusses von, am Handel zwischen der Schweiz und dem Gastlande interessierten Schweizern und schweizerischen Unternehmungen im Auslande.

Die Zweckbestimmung jeder schweizerischen Handelskammer im Auslande sowie deren Union lautet wie folgt: "Les membres sont tenus de sauvegarder et de développer avec objectivité et désintéressement les intérêts économiques suisses dans leur pays de résidence." Neben den rein schweizerischen Handelskammern im Auslande bestehen in einigen Ländern sogenannte gemischte Handelskammern, die infolge ihrer zwiespältigen Stellung den rein schweizerischen Interessen weniger dienlich sein dürften.

Die Aufgaben der schweizerischen Handelskammern liegen vor allem darin, immer wieder Mittel und Wege zu finden, welche der gegenseitigen Förderung der Handelsbeziehungen nützlich sind. Diese Zielsetzung umfasst ein weit gespanntes Arbeitsgebiet, das sowohl Marktstudien, Informationsdienst, Vertreter, Vermittler, Ausstellungswesen, Patentvermittlung, die Auswertung der Erfahrungen der Mitglieder, die Erleichterung der Ansiedlung schweizerischer Auswanderer usw. umfassen kann.

Eine enge Zusammenarbeit verbindet die schweizerischen Handelskammern mit den schweizerischen Wirtschaftsorganen, vor allem mit dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein sowie der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung. Dank der Zielsetzung, dem Aufgabenkreis und der engen Zusammenarbeit mit schweizerischen Wirtschaftskreisen, stellen die schweizerischen Handelskammern im Auslande ein wertvolles Organ der Exportförderung dar. Es ist deshalb erstaunlich, dass sich bis heute nur in acht Ländern rein

schweizerische Handelskammern gebildet haben. Hier dürfte vielleicht noch eine Aufgabe der offiziellen Vertretungen vorliegen, indem sie sich in Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung, den Wirtschaftsorganen in der Schweiz und den schweizerischen Wirtschaftskreisen im Auslande darüber Rechenschaft geben sollten, ob und wo die Bildung von Handelskammern anzuregen und zu stimulieren sei.

Da in diesem Zusammenhang nur die im Ausland tätigen, sich mit wirtschaftlichen Aufgaben befassenden Organe zur Darstellung gelangen sollen, wurden der Vorort des Handels- und Industrievereins sowie die lokalen Handelskammern in der Schweiz nicht erwähnt, trotzdem ihre Aufgaben und ihre erfolgreiche Tätigkeit auf dem Gebiete der Handelspolitik und der Exportförderung für unsere Wirtschaft von grösster Bedeutung sind.

Die Vielfalt der im Interesse unserer Exportwirtschaft eingesetzten Organe im Auslande verlangt deren intensive und dauernde Koordination. Doppelspurigkeiten, Ueberschneidungen, Lücken, Kompetenzkonflikte usw., d.h. alle jene Erscheinungen, die sich zum Schaden unserer Exportwirtschaft auswirken, müssen womöglich vermieden werden. Durch eine aufrichtige und enge Zusammenarbeit der sich in ihren Aufgaben gegenseitig ergänzenden Organe im Ausland sind die Voraussetzungen für jene Erfolge zu schaffen, welche je und je das Ergebnis jedes echten "team-works" waren. Es ist auch zu empfehlen, durch die Handelsabteilung im Einvernehmen mit dem EPD und in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsorganisationen feststellen zu lassen, welches Organ in jedem einzelnen Fall die führende Verantwortung für die Koordination der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung in einem bestimmten fremden Lande zu übernehmen hat.

#### Empfehlungen:

- Formulierung und gegenseitige Abgrenzung der wirtschaftlichen Aufgaben der Gesandtschaften, Konsulate, Handelsagenturen und Handelskammern im Ausland.
- Orientierung der schweizerischen Wirtschaft vermittelt eine Pressekonferenz über die wesentlichen Begrenzungen und die konkreten Möglichkeiten der schweizerischen Konsulate und Gesandtschaften in bezug auf die Uebernahme von wirtschaftlichen Aufgaben.
- Vermehrte Ausnützung der Kenntnisse und Dokumentationsbeschaffungsmöglichkeiten der Konsulate durch Zustellung von systematisch aufgebauten Fragebogen der schweizerischen Wirtschaft.
- Vermehrte grundsätzliche Orientierung der Konsulate über aktuelle Wirtschaftsprobleme der Schweiz.
- Vermehrte Berücksichtigung der Notwendigkeit, die in jahrelanger Arbeit angeeigneten besonderen Kenntnisse, Erfahrungen, Beziehungen usw. der für wirtschaftliche Aufgaben in den Gesandtschaften eingesetzten, erfolgreichen diplomatischen Mitarbeiter durch langfristige Belassung auf einem Posten noch besser zu verwerten.

- Wiedereröffnung von Handelsagenturen anregen.
- In Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung und den Wirtschaftsorganisationen in der Schweiz abklären, in welchen Ländern die Bildung von schweizerischen Handelskammern angeregt werden sollte.

g) Die Betreuung der Schweizerkolonien im Auslande.

Es dürfte im Rahmen dieses Berichtes kaum notwendig sein, die eminente Bedeutung der Schweizerkolonien im Auslande für unsere wirtschaftliche Existenz darzutun. Für ein Land, das keine Kolonien und keine wichtigen Rohstoffe besitzt, das keinen offenen Zugang zum Meer aufweist, ist die laufende Erschliessung von Neuland für seine Exportprodukte sowie die Erhaltung und Vertiefung der bereits bestehenden Absatzmärkte von vitaler Bedeutung. Von ganz besonderer Wichtigkeit aber ist es, dass diese Aufgaben in fremden Staaten von Menschen übernommen werden können, die nicht nur ein rein finanzielles Interesse am Import von Schweizergütern besitzen, sondern deren Bindung an die Schweiz und deren Interesse an ihren Produkten auch gefühlsbetonter Natur ist.

Der Pflege der Auslandschweizerkolonien und -organisationen kommt deshalb eine ausserordentliche Bedeutung zu. Die moralische Verpflichtung, in jedem Auslandschweizer die Verbindung mit der Heimat lebendig zu erhalten, steht neben der Notwendigkeit, die fünfte Schweiz in den Dienst der Existenzsicherung des Vaterlandes zu stellen. Das Konsularreglement weist denn auch den Konsulaten diese Aufgaben ausdrücklich zu. Auch die Gesandtschaften, vor allem deren Missionschefs und ihre diplomatischen Mitarbeiter sehen sich, obschon ihre eigentliche Aufgabe in der Herstellung der Verbindung zwischen der eigenen und der fremden Regierung besteht, aus traditionellen Gründen der wichtigen Verpflichtung gegenüber gestellt, den Kontakt mit den Auslandschweizern zu pflegen.

Neben den funktionellen und administrativen Aufgaben, die das Konsularreglement den Konsulaten zuweist, ist die Pflege des dauernden und intensiven Kontaktes mit den Schweizerkolonien deren wichtigste Aufgabe. Die Postenchefs müssen es sich angelegen sein lassen, die neben den herkömmlichen Formen der Kontaktnahme und der Betreuung bestehenden Lücken durch geeignete Instrumente und Organe auszufüllen sowie vorhandene latente Initiativen durch Anregungen zu wecken und zu fördern. Zu den altbewährten Formen des Kontaktes gehören die Schweizergesellschaften, sowohl solche gesellschaftlicher Natur als auch solche mit Hilfscharakter, Monatsbulletins und periodische Zeitschriften, die in Verbindung mit der Neuen Helvetischen Gesellschaft für das ganze Gebiet eines Gastlandes ausgebaut werden könnten, Schweizerschulen, Ferienlager, Vorträge usw.

Mit hinein in diese Aufgabe der Lebendigerhaltung und Förderung der Schweizerkolonien gehört die Erleichterung der Einwanderung von jungen Schweizern, eine Aufgabe, die nach den zweimaligen längeren kriegsbedingten Unterbrüchen von besonderer Dringlichkeit und Wichtigkeit geworden ist im Hinblick auf die wünschbare Verjüngung und Ergänzung der Auslandschweizerkolonien. Obschon diese Probleme die Aufgabe des

vorliegenden Berichtes nur am Rande berühren, sei dem Berichterstat-  
ter erlaubt, im Hinblick auf die Wichtigkeit dieser Fragen und die  
notwendige Wahrung unserer Interessen bezüglich der Weltgeltung der  
schweizerischen Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur usw. noch kurz fol-  
gende Gedanken beizufügen. Die der Einwanderung von Schweizern sich  
hemmend entgegenstellenden Abschliessungstendenzen fremder Staaten,  
die Erschwerung der dauernden Ansiedelung im Auslande, zwingen uns  
dazu, nach neuen ergänzenden Formen der Auswanderung zu suchen. Der  
Abschluss von Verträgen zwischen der Schweiz und einigen Staaten be-  
züglich des Austauschtes von Volontären ist als ein Vorstoss in dieser  
Richtung zu bewerten. Weitere Möglichkeiten müssen gesucht und ge-  
prüft werden. Unter anderem wäre beispielsweise abzuklären, ob nicht  
durch temporäre Zurverfügungstellung von Experten aus der schweizeri-  
schen Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Administration usw. sowohl  
unserer Verpflichtung zur internationalen Solidarität nachgelebt, als  
auch unsere berechtigten Interessen in neuartigen Formen gewahrt wer-  
den könnten. Einige internationale Organisationen haben in ihrem Tä-  
tigkeitsprogramm Aktionen dieser Art einen wichtigen Platz eingeräumt.  
Das von USA-Präsident Truman in seiner diesjährigen Inauguraladresse  
unter Punkt 4 aufgegriffene und von der UNO übernommene Programm ei-  
ner technischen Hilfe für zurückgebliebene Gebiete sieht eine ausser-  
ordentliche Intensivierung der Zurverfügungstellung von Experten al-  
ler Art vor. Einerseits eröffnet sich der Schweiz, nicht zuletzt dank  
ihrer machtpolitisch uninteressierten Stellung, ein grosses und  
bezüglich der Auswirkungen in der Zukunft ausserordentlich wichtiges  
Arbeitsfeld. Andererseits aber riskieren wir, mit einem passiven Bei-  
seitestehen durch die in dieser Frage bereits sehr aktiven Grossmächte  
weitgehend ausgeschaltet zu werden und potentieller Einflussmöglich-  
keiten verlustig zu gehen. Die Abteilung für Internationale Organisa-  
tionen des EPD sollte deshalb diese Probleme eingehend prüfen und in  
Verbindung mit der schweizerischen Wirtschaft und Wissenschaft, sei es  
auf dem Wege der direkten Fühlungnahme oder durch die Vermittlung ei-  
nes Expertenkomitees, konkrete Vorschläge ausarbeiten.

Auch der im letzten Sommer von der Londoner Gruppe der Neuen Helvete-  
schen Gesellschaft vorgeschlagenen Bildung von Kolonieräten ist mit  
Recht von Seiten der offiziellen Vertreter der Schweiz die gebührende  
Aufmerksamkeit geschenkt worden. Solche Organe können, vor allem wenn  
sie auf Grund der Initiative und der freien Willensentscheide der Aus-  
landschweizer entstehen, die innere Verbundenheit mit der Heimat be-  
wusster gestalten und vertiefen.

Es soll eine der vornehmsten Aufgaben eines Konsulatsvorstehers blei-  
ben, unbehindert durch überlieferte Formen und Bestehendes neue Wege  
zur Vertiefung des Kontaktes mit den Auslandschweizern seines Konsular-  
bezirks zu suchen. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass der  
dauernde Erfolg auch in dieser Aufgabe nicht unwesentlich von einer  
systematischen und kontinuierlichen Bearbeitung abhängt. Der Bericht-  
erstatter empfiehlt, zu prüfen, ob nachstehende Mittel und Instrumente  
nicht geeignet wären, unter den Auslandschweizern das Interesse für  
die Heimat und ihre Anhänglichkeit an diese noch besser zu pflegen  
und zu vertiefen:

- Periodischer, mündlicher Erfahrungsaustausch der konsularischen Postenchefs eines Landes, wie er beispielsweise von Zeit zu Zeit in Frankreich durchgeführt wird. Ein solcher kann ein erfolgreiches Hilfsmittel darstellen, um alle konsularischen Vertretungen an jenen Erfolgen teilhaftig werden zu lassen, die in aktiven und initiativen Konsulaten mit neuen Formen erzielt werden konnten. Es wäre auch denkbar, dass ein periodischer Erfahrungsaustausch unter dem Generalthema "Wie können die Schweizerkolonien lebendig erhalten und ihre Verbindung mit der Heimat vertieft werden" auf schriftlichem Wege zwischen allen Konsulaten aufgebaut würde. Neue, erfolgreiche Ideen könnten auf eher passive Konsulate stimulierend und anregend wirken.
- Der Erfahrungsaustausch zwischen den Schweizervereinen im Auslande verdient ebenfalls grösste Aufmerksamkeit. Die Zusammenkünfte der Präsidenten der Schweizervereine Frankreichs, Englands, Italiens usw. beweisen, dass bei geeigneter Leitung und sorgfältiger Vorbereitung erfreuliche Ergebnisse erzielt und vor allem eine Vertiefung der Verantwortung gegenüber den Auslandschweizern und der Heimat erreicht werden kann. Wo solche Aussprachen noch nicht bestehen, sollten sie von den offiziellen Vertretungen angeregt werden.
- Eine laufende periodische Orientierung der Konsulate von der EPD-Zentrale aus über grundsätzliche Fragen der Kontaktnahme mit Auslandschweizerorganisationen und -gruppen dürfte ebenfalls mithelfen, diese Beziehungen zu erleichtern und zu fördern. Neben Fragen, die im direkten Aufgabenkreis der Konsulate liegen, könnten auch mehr peripherische, aber die Auslandschweizer ebenfalls interessierende Probleme behandelt werden.
- Ein Vademecum, das in jedem Konsulat für, im Ausland geborene Auslandschweizer bereit zu legen wäre, dürfte einem weitverbreiteten Bedürfnis entsprechen. Neben einer grundsätzlichen Orientierung über das betreffende Gastland und die vom fremden Staatsbürger in diesem Lande zu beachtenden Formalitäten sollten grundsätzliche Fragen des Verkehrs mit der Schweizervertretung, des Doppelbürgertums, der Optionsfragen, der dem Auslandschweizer im Auslande und in der Heimat zur Verfügung stehenden Sonderinstitutionen (z.B. A.H.V.) usw. in einer solchen Broschüre behandelt werden.
- Sorgfältig gesammeltes und verarbeitetes Dokumentationsmaterial sollte in vermehrter Masse in den Auslandsposten den Auslandschweizern zur Verfügung stehen, um diesen die Möglichkeit zu vermitteln, auf Grund fundierter und geprüfter Unterlagen als "inoffizielle" Vertreter für die Schweiz zu werben und im Gastlande Verständnis zu erwecken. Eingehendere Vorschläge in dieser Richtung sind im nachstehenden Kapitel IV/18. zu finden. Zweifellos liegen hier noch zu wenig ausgeschöpfte Möglichkeiten der Werbung für Schweizerprodukte und der Beeinflussung der öffentlichen Meinung anderer Staaten vor. Nicht nur stehen Auslandschweizer in weitaus grösserer Zahl für diese Aufgaben zur Verfügung als die Anzahl unserer offiziellen Vertreter im Auslande, sondern, und das mag heute in einem Zeitpunkt der Beargwöhnung offizieller Meldungen besonders wichtig sein, ist die persönliche Aufklärung durch einzelne Schweizer, die

keiner der, der diplomatischen Vertretung auferlegten Begrenzungen unterstehen, von direkterer und oft tiefgehenderer Wirkung. Wenn die diplomatische Vertretung vor allem auf die Regierung eines Landes einzuwirken hat, dann können und sollen die Auslandschweizer in voller Freiheit ihre Umgebung aufklären über die Probleme unseres Landes, über unsere Schwierigkeiten, die Beweggründe und die Grundsätze, die hinter unserer sichtbaren Politik und hinter unseren Entscheiden stehen. Eine solche Aufgabe erfordert aber das Vorhandensein einer fundierten und wohl vorbereiteten Dokumentation.

- Das im EPD in der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten eröffnete Bureau für Auslandschweizer, dessen Tätigkeit vorerst als Versuch zu werten ist, könnte gegebenenfalls als Erfahrungsaustauschzentrale unseren Konsulaten sowie den Schweizervereinen zur Verfügung stehen.
- Die Personalpolitik des Departements kann den Erfordernissen der vorgenannten Aufgabe in dem Sinne Rechnung tragen, dass sie diese bei Versetzungen noch etwas vermehrt berücksichtigt. Verschiedene Staaten erfordern infolge ihrer schwer zu erlernenden Sprache, ihrer Gebräuche, ihrer Traditionen usw. von den schweizerischen offiziellen Vertretern eine besondere Anstrengung und einen zusätzlichen Zeitaufwand, bis die, für eine erfolgreiche Tätigkeit unerlässliche Vertrauensatmosphäre und Beziehungen geschaffen sind. Die unter solchermassen erschwerenden Bedingungen hergestellten Verbindungen weisen aber andererseits sehr oft den Vorteil eines vertieften Vertrauensverhältnisses zwischen dem schweizerischen Vertreter und den Persönlichkeiten des Gastlandes und den dortigen Schweizerkolonien auf. Es wäre deshalb sinnwidrig, nur um die Personal-Rotationskonzeption einheitlich zur Anwendung zu bringen, Versetzungen vorzunehmen, die ein mühsam errungenes Kapital an "Goodwill" zunichte machen. Es würde dies bedeuten, dass Hilfsmittel, und als solche sind Konzeptionen der Personalpolitik wie Versetzungen, Rotationsprinzip usw. zu beurteilen, den letzten Zielsetzungen vorangestellt und damit die Mittel zum Zweck erhoben würden. Das EPD hat im wesentlichen die gesunden Grundsätze einer diesbezüglichen elastischen Personalpolitik angewandt. Ein noch bewussteres Erkennen der vorgenannten Erfordernisse dürfte ihm seine Aufgabe noch erleichtern.

#### Empfehlungen:

- Prüfung und gegebenenfalls Einsatz der vorstehend vorgeschlagenen zusätzlichen Mittel und Formen, um den Kontakt zwischen den offiziellen schweizerischen Vertretungen im Auslande und den Schweizerkolonien weiter zu vertiefen und unsere Landesangehörigen vermehrt zu befähigen, im Interesse der Heimat zu wirken. (Periodischer Erfahrungsaustausch von Konsulatspostenchefs, Schweizervereinen etc., Vademecum für im Ausland geborene Schweizerbürger, Zurverfügungstellung von Dokumentationsmaterial usw.).
- Beauftragung der Abteilung für Internationale Organisationen mit der Ausarbeitung konkreter Vorschläge bezüglich neuer Auswanderungsformen. (Zurverfügungstellung von Wirtschafts-, Wissenschafts- etc. Experten usw.)

#### 14. Unterstellungsverhältnisse und Dienstweg.

Um eine Organisation möglichst rationell und wirtschaftlich zu gestalten, sind klare Unterstellungsverhältnisse und Befehlslinien von oben nach unten sowie eine klare Delegation der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten unumgänglich. Jeder Mitarbeiter soll grundsätzlich nur einem einzigen direkten Vorgesetzten unterstellt sein. Im Rahmen der Funktionalisierung kann die Abtrennung einer oder mehrerer Einzelfunktionen vom normalen Vorgesetzten notwendig werden.

Im Rahmen der Reorganisation des EPD ist die Bereinigung einzelner noch ungeklärter Unterstellungsverhältnisse wünschbar. Einzelne Mitarbeiter sind sich selbst nicht ganz klar darüber, wer ihr eigentlicher Vorgesetzter ist. In diesem Kapitel ist bei der Behandlung der Organisation der einzelnen Dienstzweige des EPD auf zu bereinigende Fragen aufmerksam gemacht worden. Es sei z.B. erinnert an die auf Seiten 58 und 59 dargestellte Notwendigkeit der Bereinigung der funktionellen und personellen Unterstellungsverhältnisse des weiblichen und des Kanzleipersonals. Wo Unklarheiten bestehen, sind sie durch eine saubere Regelung der Unterstellungsverhältnisse zu ordnen. Die Klärung der Unterstellungsverhältnisse im EPD erscheint auch deshalb wichtig, weil anlässlich von Versetzungen Uebergangsperioden auftreten können, während welchen die Abhängigkeitsverhältnisse oft kurzfristig wechseln, aber nicht immer eindeutig geklärt sind. Wenn beispielsweise beim Rückruf eines Mitarbeiters in die Zentrale, infolge dessen Erkrankung seine sofortige Wiedereinsetzung nicht möglich ist, so treten unter Umständen Verhältnisse auf, welche einerseits einen Mitarbeiter im unklaren lassen bezüglich der ihm vorgesetzten Person und andererseits genügende Klarheit darüber vermischen lassen, wer in dieser Zwischenperiode verantwortlich ist für den betreffenden Mitarbeiter.

Ungeklärte Unterstellungen sowie ungenügende Kompetenzumschreibungen erhöhen die Gefahr des Ueberspringens von Instanzen in der Benutzung des Dienstweges. Wenn Entschlüsse gefasst, wenn Aenderungen an der Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vorgenommen werden, dann müssen solche Mitteilungen immer über den ordentlichen Dienstweg laufen. Die Auslassung einer Zwischeninstanz, die Kaltstellung, die Nichtinformation führen zu Spannungen. Solche "Kurzschlüsse" entstehen oft ungewollt, in andern Fällen jedoch werden Zwischeninstanzen übergangen, weil deren Posteninhaber den Anforderungen des Postens nicht voll entsprechen. Die Lösung solcher Fälle kann nur darin gefunden werden, dass der unzulängliche Posteninhaber ausgewechselt wird.

Eine besondere Regelung von direkten horizontalen Dienstwegen auf den verschiedenen Verwaltungsstufen, vor allem im interdepartementalen Verkehr, ist nicht nur notwendig zur Festlegung der ordentlichen Beziehungen, sondern auch darum, weil sehr oft der normale Dienstweg über die beiden Verwaltungsspitzen unnötig, zu belastend und zu langsam ist. Um bei Benutzung solcher direkter horizontaler Dienstwege der inhärenten Gefahr der Nichtinformation oberer Stufen zu begegnen, sind die Informationsbedürfnisse oberer Instanzen festzustellen und die hierfür anzuwendenden Lösungen (z.B. Kopien von Schreiben, Aktennotizen über Verhandlungen, usw. an den Vorgesetzten zuzustellen) sowie die in den einzelnen Dienststellen für diese horizontalen Verbindungen verantwortlichen Personen zu bezeichnen.

Einer noch klareren Feststellung bedürfen die Unterstellungsverhältnisse von Delegationen und Sonderbeauftragten, die sich im Auftrage des EPD oder anderer Bundesdepartemente ins Ausland begeben, um unter anderem an Verhandlungen mitzuwirken, Informationsreisen auszuführen, an internationalen Konferenzen teilzunehmen. Wahrscheinlich ist diese Frage in den meisten Fällen mündlich oder schriftlich geregelt worden. Immerhin erscheint es wünschenswert, oft noch klarer festzuhalten, wem abgeordnete Persönlichkeiten während ihrer Tätigkeit im Auslande unterstellt sind und in welchem Verhältnis sie zur schweizerischen Gesandtschaft stehen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass durch die vermehrte Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen öfters Persönlichkeiten zu Delegationsmitgliedern ernannt werden, die über die diesbezüglichen Regelungen nicht Bescheid wissen und auch keine Klarheit aus eigener Erfahrung oder aus einer bekannten Tradition schöpfen können. Vielleicht dürfte es angezeigt sein, grundsätzliche Wegleitungen im Auftrage des EPD allen mit Delegationsaufgaben ins Ausland reisenden Persönlichkeiten zu überreichen. Es soll in diesem Zusammenhang auch auf die meistens, aber scheinbar doch nicht immer vorgenommene Vororientierung der Missionschefs über die in ihrem Postenbereich sich temporären Aufgaben widmenden Persönlichkeiten hingewiesen werden. Wo eine solche Vororientierung fehlt oder in ungenügendem Ausmasse erfolgt, können Doppelspurigkeiten, Ueberschneidungen oder sogar kontradiktatorische Stellungnahmen die Folgen einer solchen Unterlassung sein.

In bezug auf die Unterstellungsverhältnisse der Konsulate bestimmt Art. 5 des Schweizerischen Konsularreglementes folgendes: "In Ländern, in denen der Bund eine Gesandtschaft unterhält, ist diese die vorgesetzte Behörde der Konsulate ....". Die Unterstellung der Konsulate unter die Gesandtschaften ist daher theoretisch wohl geordnet aber praktisch nicht überall durchgesetzt. Es ist denkbar, dass besondere Verhältnisse in gewissen Ländern (Schwierigkeiten der Kontaktnahme, grosse Distanzen, Personenfragen usw.) ein Abgehen von der allgemeinen Regelung erfordern. Eine Sonderregelung sollte jedoch nur nach sorgfältiger Prüfung der realen Erfordernisse durch die Zentrale zugestanden und durch eine schriftliche Festlegung der besonderen Unterstellungsverhältnisse und der Beziehungen zwischen Konsulaten (Generalkonsulat) - Gesandtschaft - EPD-Zentrale Bern - andere Bundesdepartemente für alle Beteiligten geklärt werden. Vor allem aber ist zu vermeiden, dass die klar festgelegte Bestimmung durch persönliche Gegensätze und Schwierigkeiten ausser Kraft gesetzt wird und ungerügten, ungeklärten Beziehungen Platz macht.

Ein Konsulatspostenchef - und es ist dies nicht der einzige der aufgesuchten Postenchefs - wies darauf hin, dass der laufende Verkehr zwischen einem Konsulat und der zuständigen Gesandtschaft einerseits und der Zentrale in Bern andererseits nicht genügend klar geregelt sei. Der beidseitige direkte Verkehr zwischen den Konsulaten und der Zentrale in Bern ist im Konsularreglement vorgesehen und hat sich auch als zweckmässigste Lösung aufgedrängt. Wenn diese Regelung beibehalten werden soll, so muss aber dafür gesorgt werden, dass die für die Tätigkeit der betreffenden Konsulate verantwortliche Gesandtschaft laufend durch Zustellung von Kopien der wichtigen Schreiben zwischen Konsulaten und der Zentrale orientiert wird, dies schon allein darum, weil die Gesandtschaft für eine einheitliche Behandlung aller Fragen im ganzen Gebiet des Gesandtschaftsbereiches sorgen muss. Es scheint, dass sowohl im Verkehr zwischen der Zen-

trale und den Konsulaten, wie auch in der umgekehrten Richtung, eine systematische Regelung dieser Frage nicht besteht. Es gibt schweizerische Gesandtschaften, die teilweise nur sporadisch durch Zustellung von Kopien über die den Konsulaten zugestellten Orientierungen, Direktiven, Entwürfe usw. orientiert werden.

Eine klare Regelung der vorbesprochenen Unterstellungsverhältnisse sowie der Dienstwege, die, wie bereits erwähnt für einzelne Konsulate je nach Grössenordnung und Verhältnissen unterschiedlich geordnet sein können, sollte im Anschluss an die Neuorganisation des EPD angestrebt werden. Selbstverständlich hat diese Empfehlung nicht die Meinung, dass Konsulate, Gesandtschaften und EPD-Zentrale mit einer Papierflut von unwichtigen Kopien überschüttet werden. Die gegenseitige Orientierung ist auf Fragen grundsätzlicher Natur zu beschränken und auf Einzelfälle, soweit sie die zu orientierenden Stellen interessieren müssen.

Eine weitere wichtige Frage stellt sich in diesem Zusammenhang. Der notwendigerweise ausserordentlich rege Verkehr zwischen den schweizerischen offiziellen Aussenposten und andern Departementen des Bundes, vor allem dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und seiner Handelsabteilung, sodann aber auch mit Wirtschaftsorganisationen, der Schweizerischen Nationalbank, usw. erfordert bezüglich des Verkehrs sodann aber auch in bezug auf die Orientierung der Zentrale eine einheitliche und klare Regelung. Wohl stellt das Konsularreglement gewisse Grundsätze auf. Im Hinblick auf den seit dessen Erlass ausserordentlich angestiegenen Geschäftsverkehr und die Zunahme der Beziehungsstellen erfordern eine Ueberarbeitung und Ergänzung der Bestimmungen.

Es ist klarzustellen, inwieweit in einzelnen Belangen die EPD-Zentrale im Detail informiert werden muss. Selbstverständlich müssen unnötige Umwege ausgeschaltet bleiben, wie dies heute bereits zur Hauptsache der Fall ist. Vor allem aber muss dafür gesorgt bleiben, dass die Zentrale über die grundsätzlichen Stellungnahmen ihrer Aussenposten wie auch deren Korrespondenten in Bern orientiert bleibt. Eine schriftliche Regelung und wenn möglich eine graphische Klarstellung der Dienstwege (Organisationsplan) dürfte dem einzelnen vor allem auch dem versetzten Mitarbeiter in einem Aussenposten die Verkehrsverhältnisse und die Dienstwege klären helfen und für die raschere Abwicklung des schriftlichen und telephonischen Verkehrs behilflich sein.

#### Empfehlungen:

- Bereinigung von Unterstellungsverhältnissen im EPD, die noch der Klärung bedürfen.
- Klarstellung und Durchsetzen der durch das Konsularreglement grundsätzlich oder durch Sondervereinbarungen geregelten Unterstellungsverhältnisse zwischen Konsulaten, Gesandtschaften und der EPD-Zentrale in Bern.
- Schriftliche und graphische Ergänzung der bestehenden Regelungen der Dienstwege für Konsulate und Gesandtschaften im Verkehr mit der Zentrale und mit anderen Departementen, Wirtschaftsorganisationen usw. in der Schweiz.

- Ausarbeitung von grundsätzlichen Wegleitungen für offizielle Delegationen des Bundes und Sonderbeauftragte, die sich ins Ausland zu begeben haben.

#### 15. Die Ueberwachung.

Die Erfüllung einer bestehenden Aufgabe setzt ein Dreifaches voraus: das Planen, das Ausführen und das Kontrollieren. Die Ueberwachung und Kontrolle, ob die Ausführung entsprechend den erteilten Weisungen vor sich geht, ob die zweckmässigsten Mittel eingesetzt werden und ob im gesamten gesehen rationell und wirtschaftlich an die Aufgabenlösung herangetreten wird, gehört mit in die Aufgabenerfüllung. Fehlende oder ungenügende Kontrolle führt erfahrungsgemäss zu einer weniger zuverlässigen Handhabung der geregelten Beziehungen zwischen Personen oder Organen. Sie erschwert eine einheitliche Durchsetzung der Konzeptionen und erleichtert eine unberechtigte Ausdehnung des Apparates. Diese Feststellungen gelten vor allem für jene laufenden Aufgaben, die eine konkrete klar umschreibbare Tätigkeit betreffen, wie dies im EPD für die meisten Konsular- oder Kanzleiaufgaben der Fall ist. Innerhalb der Bundesverwaltung, so auch im EPD, sind die Vorgesetzten sich teilweise noch zu wenig klar bewusst über die erforderliche Intensität und Kontinuität der ihnen in bezug auf die Ueberwachung und Kontrolle der von ihnen delegierten Aufträge, der Arbeitsdisziplin, der Einhaltung von grundsätzlichen Vorschriften usw. zufallenden Aufgaben.

Die Ueberwachungsaufgaben beziehen sich aber auch auf die verantwortliche Verfolgung abgeschlossener Verträge im Hinblick auf ihre Anpassung an veränderte Verhältnisse und neue Voraussetzungen. In einzelnen Gesandtschaften musste festgestellt werden, dass eine solche Ueberwachung der abgeschlossenen Verträge nicht oder nur sporadisch vorgenommen wird. So wurde z.B. von einem Mitarbeiter des Departements festgestellt, dass ein gültiger "traité d'arbitrage" aus den Zwanziger-Jahren im Bedarfsfall nicht sofort angewandt werden könnte, weil alle im Vertragsinstrument persönlich bezeichneten Mitglieder indessen verstorben und in der Zwischenzeit nicht durch neue Mitglieder ersetzt worden waren. Eine Dienststelle des EPD wies auch darauf hin, dass ein als Beispiel genannter Niederlassungsvertrag so veraltet war, dass die ausländischen offiziellen Stellen sich darüber belustigten. Eine straffere Uebertragung der Verantwortung bezüglich der Ueberwachung und Verfolgung von abgeschlossenen Verträgen erscheint deshalb wünschenswert.

Dem EPD ist die Notwendigkeit von Ueberwachungen und Kontrollen bekannt. Es besitzt in seinen Inspektoren Organe, die dieser Kontrolle in bezug auf die administrative Geschäftserledigung und die Gestaltung der Aussenposten obliegen. Die vorliegenden Berichte und Rapporte vermitteln ein eindrückliches Bild vom Ernst und der Gründlichkeit, mit der solche Kontrollen vorgenommen werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die zeitlich zu weit auseinanderliegenden Ueberprüfungen der einzelnen Aussenposten genügen. Es ist zu prüfen, ob nicht durch eine kleine Ausdehnung dieses Dienstes die Ueberwachung noch wirksamer gestaltet werden kann.

In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die Kontrollfunktion ihres scheinbar rein negativen Charakters dadurch zu entkleiden, dass noch mehr als bisher die Inspektoren nicht nur die weisungsgemässe Ausführung der admi-

nistrativen und konkreten Sachaufgaben festzustellen, sondern mit ihrer reichen Erfahrung den Postenchefs und ihren Mitarbeitern positiv beratend zur Verfügung stehen. Ein solch systematischer und vor allem auch in letztgenannter Richtung vorzunehmender Ausbau der Kontrollfunktion wäre wünschenswert. Die Ueberwachungsaufgabe dürfte erleichtert werden durch die im Verlaufe der Reorganisation fester gefügten Regelungen der Aufgabenzuweisung und der Kompetenz- und Verantwortungsfestsetzungen.

#### Empfehlungen:

- Vermehrte Orientierung der Vorgesetzten im EPD über ihre grundsätzlichen Ueberwachungs- und Kontrollaufgaben.
- Nach Abschluss eines Vertrages schriftliche Beauftragung einer Dienststelle mit der verantwortlichen Verfolgung des Vertrages.
- Vermehrte Inspektionen bei Aussenposten und vermehrte Ergänzung der reinen Kontrollfunktion durch beratende Tätigkeit der Inspektoren.

### 16. Die Koordination.

#### a) Zweck der Koordination.

Die Koordination bezweckt die Zusammenfassung aller Kräfte, aller Bestrebungen, aller Instrumente zu deren dauernd notwendigen Ausrichtung auf das gemeinsame Ziel, zur Herbeiführung der übereinstimmenden Willensbildung auf Grund der Orientierung über die Lage, der Tendenzen, der Entwicklungen und der vorliegenden Entscheide sowie zur Feststellung der Uebereinstimmung bezüglich der grundsätzlichen Konzeptionen und der anzuwendenden unité de doctrine.

#### b) Erfordernis der Koordination.

Vielleicht ist der Erfordernis einer Koordination in den oberen Stufen des EPD in den letzten 10 Jahren nicht im wünschenswerten Masse die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt worden. Eine solche Haltung lässt sich erklären aus der Tatsache, dass der kleine zentrale Dienstapparat des EPD vor dem zweiten Weltkriege formal geordnete Koordinationsmassnahmen in weit geringerem Masse erforderte als der heute so ausgedehnte Personalbestand. Dazu kommt, dass früher bei jedem Mitarbeiter des EPD auf ein, durch jahrelange sorgfältige Schulung erworbenes traditionelles Wissen und auf die Initiative des Einzelnen abgestellt werden durfte. Die Einführung vieler neu eingestellter Mitarbeiter konnte aber während des Krieges infolge der Dringlichkeit der Kriegsaufgaben nicht mehr mit der gleichen Sorgfalt wie früher vorgenommen werden. Es nahm somit nicht nur der Personalbestand zu, sondern den vielen neuen Mitarbeitern fehlte vielfach der koordinierende Kontakt mit den übrigen Mitarbeitern des EPD. Auch wenn durch eine sorgfältige Personalauslese, -einführung und Weiterbildung die Voraussetzungen für eine volle Leistungsfähigkeit in Zukunft wieder geschaffen sind, wird infolge der neuen Grössenordnung des EPD die Initiative und das Wissen und Können der Einzelnen nicht mehr genügen, um die erforderliche Koordination zu sichern. Die neuen Verhältnisse erfordern den Einsatz entsprechender Koordinationsinstrumente.

Aus der Zweckbestimmung der Koordination ergibt sich, dass diese in den obersten Stufen besonders wichtig ist, dass sie aber auch bis zu den letzten Stufen der Hierarchie erforderlich ist, um die unité de doctrine bis zum letzten Mitarbeiter durchzusetzen und zu erhalten.

Im EPD bestehen zudem weitere Gründe, welche die Koordination in der Spitze besonders wichtig erscheinen lassen. In der Bundesverwaltung stehen den obersten Chefs jene Hilfs- und Entlastungsorgane, wie sie in der Privatwirtschaft die Regel sind, nur begrenzt zur Verfügung. Auch staatliche Organe bedienen sich im Auslande ausgiebig solcher Mittel. Es sei an den bekannten "brain-trust" Roosevelts erinnert sowie an die heutige Organisation der Regierung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, welche dem Präsidenten der USA einen administrativen sowie einen beratenden Stab, die keinerlei Befehls- oder Ausführungsfunktionen besitzen, als Hilfe beigibt. Der persönliche Stab des Präsidenten besteht zur Zeit aus drei Sekretären, einem "assistant to the president", sechs "administrative assistants", einem "special council to the president" und einigen weiteren "councils". Der Beratungsstab besteht aus dem "council of economic advisers", dem "national security council" und andern mehr.

Dem Chef des EPD, der für die so wichtige Aufgabe der schweizerischen Aussenpolitik die Verantwortung trägt, stehen wenige solcher Hilfsmittel zur Verfügung. Es steht ihm kein beratendes Komitee zur Seite. Er besitzt auch mit Ausnahme des persönlichen Sekretariates keine ausschliesslichen Stabsbeamten, indem die ihm direkt unterstellten Linienbeamten, die Chefs der Abteilungen, teilweise auch die Aufgabe der Beratung zu erfüllen haben.

Die herkömmliche Organisationsform des EPD und die seit 1946 vorgenommene Aufgabenausgliederung erfordern daher eine um so intensivere, regelmässige und dauernde Koordination auf der obersten Stufe des Departementes. Die dem Departementschef direkt Unterstellten sind gleichzeitig seine Untergebenen bezüglich der Aufgaben als auch seine Ratgeber. Sie repräsentieren in ihrer Kollektivität auf der höchsten Stufe der Departementshierarchie das gesamte Departement und sind daher verantwortlich für die Einhaltung und Weitergabe der Konzeptionen und der unité de doctrine des Departementes.

Die departementsinterne Koordination ist um so notwendiger als die Ausdehnung des Personalbestandes eine ausserordentliche Zunahme der Beziehungen sowohl in vertikaler wie in horizontaler Richtung mit sich bringt und die auch im EPD nicht ganz zu vermeidende und in Zukunft eher noch zunehmende Spezialisierung das Koordinationsbedürfnis verschärft. Ausserdem wird die Zusammenarbeit im EPD, im Gegensatz zur Tätigkeit in anderen Departementen in ausserordentlichem Masse erschwert durch die weltweite Verteilung des Personals, d.h. durch die örtliche Distanzierung, sodann aber auch durch die teilweise im Dreieck-Verkehr mit allen übrigen Departementen des Bundes zu pflegenden intensiven Beziehungen.

Die Koordination ist auch für die Steigerung des Wirtschaftlichkeitsgrades sowie zur Vermeidung von auseinanderstrebenden Tendenzen und gegensätzlichen Handlungen innerhalb der eigenen Organisation und

damit für den optimalen Erfolg der Tätigkeit unerlässlich. Ebenso klar muss jedoch erkannt werden, dass die Koordination keine direkt produktive Tätigkeit darstellt. Sie darf daher nie zum Selbstzweck werden, sie muss im Gegenteil auf das Notwendige beschränkt bleiben. Die erforderliche Koordination kann aber nur eingeschränkt werden durch eine Konzentration der Dienststellen, durch die Vermeidung des Einbaues nicht notwendiger Dienstgruppen oder der Schaffung neuer Stufen in der Hierarchie.

c) Aufgaben der Koordinationsorgane.

- Orientierung der Mitarbeiter über Entscheide oberer Organe (z.B. auf der obersten Stufe des EPD über Beschlüsse des Bundesrates) über neueste Entwicklungen, Tendenzen und Lagebeurteilungen.
- Bekanntgabe von Entscheiden des Chefs wie Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten. Orientierung der einzelnen Abteilungschefs über die Aufgaben der anderen Abteilungen.
- Orientierung des Vorgesetzten über den Stand der Aufgabenerledigung und der Beurteilung der Aufgaben vom Gesichtspunkte der Untergebenen aus. Dabei kann es sich nicht darum handeln, im Rahmen der Koordinationsorgane Details der Aufgaben zur Sprache zu bringen; es geht vor allem um die Darstellung grundsätzlicher Probleme sowie die, auch für andere Gleichgestellte wichtigen Erfahrungen bezüglich Gelingen oder Versagen in der Aufgabenerfüllung und der daraus zu ziehenden Folgerungen. Ein Koordinationsorgan wird selten selbst konkrete Vorschläge und Entwürfe erarbeiten können. Dies wird immer Aufgabe Einzelner bleiben. Es kann aber Stellung nehmen zu Entwürfen und durch deren vielseitige Beleuchtung und Begutachtung vor der endgültigen Anordnung Fehler und Missdeutungen zu vermeiden suchen. Es darf und soll auch der Erzielung von Willensübereinstimmung in konkreten Fragen dienen. Die Informations- und Beurteilungsmöglichkeit von unten nach oben wird im allgemeinen von den Chefs darum zu wenig benützt, weil sie überlastet sind, somit meistens zu wenig, wenn überhaupt Zeit für allgemeine Lagebesprechungen zur Verfügung haben und zumeist nur für Sonderfälle zu sprechen sind.
- Sicherstellung der unité de doctrine, d.h. Koordination der laufenden Aufgaben, der jetzigen und der kommenden Probleme im Rahmen der grundsätzlichen Konzeptionen. Diese Sicherung der Ausrichtung Aller auf festgesetzte Ziele ist im EPD umso bedeutsamer, als in diesem Departement ein Grossteil der Aufgaben weniger scharf fassbar, formulierbar und begrenzbar ist als in jeder andern Bundesverwaltung. Der Initiative, dem Beurteilungsvermögen und der Entschlusskraft des einzelnen Mitarbeiters des EPD muss, mit Ausnahme der konkret umschreibbaren Aufgaben, ein viel weiterer Raum zuerkannt werden. Darum ist von so grosser Bedeutung, dass jedem die Richtung und der Rahmen bekannt ist, in die er seine Einzelhandlungen einzuordnen hat.
- Die Integration des Mitarbeiters kann nicht ein einmaliger Vorgang bei seinem Eintritt bleiben. Es ist eine immerwährende Aufgabe der Chefs jeder Stufe, den Mitarbeitern den Zusammenhang ihrer begrenzten Aufgabe mit den grundsätzlichen Zielen und den Teilzielen sowie

die einzuschlagenden Wege aufzuzeigen. Die Weitung des Blickfeldes, die immer wieder erforderliche gedankliche und gefühlsmässige Einordnung in die Gesamtaufgabe, das Aufzeigen des Sinnes der Tätigkeit und die Weckung der Arbeitsfreude und des Mitarbeiterstolzes sind Aufgaben, die vor allem den höheren Organen zufallen.

d) Formen der Koordination.

Der Berichterstatter sieht davon ab, die Koordinationsorgane zwischen der Legislative und der Exekutive zu besprechen. Es betrifft dies die für das EPD in Frage kommenden parlamentarischen Kommissionen (2 Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, 2 Finanzkommissionen, die Finanzdelegation und 2 Geschäftsprüfungskommissionen). Auch die Koordinationsorgane des Bundesrates, die bundesrätliche Delegation des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten sowie diejenige für Wirtschaftsangelegenheiten seien aufzählend erwähnt.

Im nachstehenden seien im Rahmen der Aufgaben des EPD bestehende, teilweise noch etwas auszubauende sowie neu empfohlene Koordinationsorgane aufgeführt.

aa) Departementsinterne Koordination in der Zentrale:

- Der Departementsrapport beziehungsweise die Abteilungschefsitzung ist seit ungefähr einem Jahr durch den Vorsteher des EPD teilweise neu aufgenommen worden. Es kann nicht genügend auf die Wichtigkeit dieses Organs und seiner Aufgaben hingewiesen werden. Die in der Einleitung des vorliegenden Kapitels ausgeführten Darlegungen enthalten die wichtigsten Gründe für die, diesem Organ zuerkannte Wichtigkeit. Anhand der vorgenannten Aufgaben eines Koordinationsorgans kann überprüft werden, ob das bestehende Instrument voll ausgenützt und wieweit dessen Ausbau notwendig ist. Eine konferenzielle Beratung und Behandlung gewisser Probleme durch die Abteilungschefs in Abwesenheit des Departementsvorstehers ist oftmals erforderlich, vor allem wenn es darum geht, grundsätzliche, das ganze Departement betreffende Anträge dem Chef in bereinigter Form zu unterbreiten.
- Der Abteilungsrapport beziehungsweise die Sektionschefssitzung hat eine dem Departementsrapport ähnliche Aufgabe auf der Stufe der Abteilung zu erfüllen. Er hat auch eine weitere wichtige Funktion zu erfüllen. In jeder Organisation besteht die Gefahr, dass der Stellvertreter eines Chefs unvollständig und ungenügend informiert ist über den Stand der Aufgabenerledigung und neue Aufgaben seines Dienstabschnittes. Der Rapport ist ein ausgezeichnetes Mittel, um ihn in gleicher Weise wie seinen Chef auf dem laufenden zu halten. Die im Rahmen der Behandlung einzelner Probleme oftmals wünschenswerte Aussprache ist geeignet, neue Gesichtspunkte zu Tage zu fördern und dem Chef eine umfassendere Schau der Probleme zu ermöglichen.
- Der Sektionsrapport dürfte in allen Sektionen, vor allem in denjenigen, die komplexe Aufgaben zu erfüllen haben und einen ausgedehnten Personalbestand aufweisen, sich als ein nützliches

und erforderliches Instrument erweisen. Vielerorts bricht die Orientierung der Mitarbeiter bei den Sektionschefs ab, was dazu führt, dass die Sachbearbeiter oft nur teilweise und ungenügend über die Grundlinien orientiert sind, nach denen sie ihre Aufgabenerledigung ausrichten sollten.

- Ausser den vorgenannten Organen können schriftliche Koordinationsinstrumente wertvolle Dienste leisten. Die schon heute bestehenden periodischen Vervielfältigungen bezüglich der "Personal-Mutationen" und die "administrativen Mitteilungen" gehören in diesen Aufgabenkreis und dürften zweifellos dazu beitragen, die Integration der Mitarbeiter und die Koordination zu fördern. Nach Abschluss der Reorganisation sollte geprüft werden, ob diese Instrumente noch etwas erweitert werden sollten.
- Ein informelles Zusammenfinden von Mitarbeitern des Departementes und Aussprachen, die sich an Referate über ein, alle Anwesenden interessierendes Berufsthema anschliessen, sind wertvolle Hilfsmittel der Integration und Koordination. Leider scheinen solche Zusammenkünfte nur sporadisch und mit grossen Zeitabständen zustande zu kommen, trotzdem sie, wie dies eine Veranstaltung anfangs 1949 mit einem Referat des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten über den "Plan Marshall" beweist, allseitigem Interesse begegneten. Die Frauen der höheren diplomatischen Mitarbeiter finden sich regelmässiger zusammen und tragen dadurch zur Stärkung des Zusammenhaltens und der Integration bei.
- Die wichtigste und von allen Mitarbeitern dauernd im Auge zu behaltende Form der Koordination besteht darin, dass jeder Mitarbeiter bei der Behandlung irgendwelchen Problemes mit allen an der betreffenden Frage interessierten Stellen in- und ausserhalb des Departementes Fühlung nimmt, sie konsultiert und sich auf Grund der allseitigen Abklärung eine abschliessende Meinung bildet, bevor er die Schlussfolgerungen dem Vorgesetzten zum Entscheide vorlegt oder im Rahmen seiner Kompetenzen selbst entscheidet.

bb) Departementsinterne Koordination im Aussendienst:

- Der Postenrapport ist eine Institution, die noch nicht auf allen Gesandtschaften und Konsulaten bekannt zu sein scheint. Neben der persönlichen Orientierung und Aufgabenbesprechung mit einzelnen Mitarbeitern ist ein allgemeiner, periodischer Rapport, vor allem mit dem diplomatischen Personal, notwendig, um es zu orientieren über die Ziele und Direktiven der Zentrale und die heute dem Stab eines Postenchefs oft zu wenig bekannten grundsätzlichen Konzeptionen des EPD. Eine solche Koordination ist geeignet, die Arbeit jedes Mitarbeiters zu erleichtern, neue Mitarbeiter auf einem Aussenposten rascher zu integrieren, sie ermöglicht den Mitarbeitern auch präzisere, mit den Konzeptionen und Direktiven des EPD übereinstimmende Formulierungen in Briefen, Dokumenten und Aussprachen.

zu helfen.

- Einzelne Postenchefs von schweizerischen Gesandtschaften haben sich die Frage vorgelegt, ob regionale Ministerkonferenzen nicht mithelfen könnten, die Beurteilung gewisser regionaler grundsätzlicher Fragen auf den gleichen Nenner zu bringen und damit die übereinstimmende Behandlung der betreffenden Fragen anlässlich von Vorsprachen auf Aussenministerien und der Geschäftserledigung zu gewährleisten. So wäre es denkbar, dass im Hinblick auf die im Rahmen des Marshall-Planes, der Benelux oder andern europäischen Gemeinschaftsaktionen den Postenchefs der Gesandtschaften in London, Paris, Brüssel und Haag zufallenden Aufgaben in regionalen Ministerkonferenzen gegenseitig mündlich rascher besprochen, Erfahrungen ausgetauscht und die einzunehmende Stellung besser geklärt werden könnten als auf schriftlichem Wege. Auch andere Staaten bedienen sich dieser Möglichkeit. Eine kürzliche Meldung in der Tagespresse orientiert beispielsweise über, in Paris aufgenommene Besprechungen zwischen Botschaftern und Gesandten der USA in London, Paris und Rom sowie dem amerikanischen Hochkommissär in Deutschland und dem Botschafter des Marshall-Planes in Europa.

- Konferenzen der einer Gesandtschaft unterstellten Konsulate können ähnliche Aufgaben erfüllen wie die Abteilungsrapporte in der Zentrale. Die in Frankreich durchgeführten Konferenzen haben dazu beigetragen, die Beziehungen zwischen der Gesandtschaft und den Konsulaten zu erleichtern und die ungelösten Probleme klarer hervortreten zu lassen. Soweit möglich sollten solche Konsulatskonferenzen in periodischen Abständen allgemein durchgeführt werden.

cc) Departementsinterne Koordination zwischen Zentrale und Aussenposten:

- Die jährliche Ministerkonferenz ist ein wichtiges und unerlässliches Koordinationsorgan. Sie dürfte jedoch kaum ausreichen, um im Verlaufe des Jahres die notwendige Koordination zu sichern.

- Die von der Abteilung für Politische Angelegenheiten den schweizerischen Gesandten periodisch zugestellten politischen Berichte sind ein weiteres, unerlässliches Koordinationsinstrument. Immerhin muss festgestellt werden, dass sie weitgehend ein Kondensat der eigenen Auffassungen der verschiedenen Gesandtschaften darstellen und ihnen weitgehend eine wichtige Komponente fehlt, nämlich die Darstellung der vom Chef des EPD auf Grund der Lagebeurteilung beschlossenen Richtlinien.

41) Eine wertvolle und erwünschte Ergänzung der bestehenden Koordinationsinstrumente könnte in einer periodischen, persönlichen Orientierung der Gesandten und Geschäftsträger durch den Chef des EPD geschaffen werden. Diese hätte unter anderem die Beurteilung des Chefs der Lage und der Tendenzen sowie der von ihm gezogenen Folgerungen und Konzeptionen in bezug auf die Aufgabenerfüllung zu enthalten. Die heutige Bürotechnik ist in der Lage, mit zweckentsprechenden Mitteln die vertrauliche Behandlung dieser persönlichen Berichte bei der Herstellung sichern zu helfen.

- Es erweist sich auch als wünschenswert, noch konsequenter und systematischer als bisher den Postenchefs sowie den wichtigsten Mitarbeitern des EPD die Auffassungen des Chefs des EPD durch raschmögliche Aushändigung seiner Referate, seiner Parlamentsvoten usw. nahezubringen. In dieser Richtung hat der Dienst "Information und Presse" bereits erfolgreiche Anstrengungen unternommen. Sie dürften noch vertieft und systematisiert werden.
- Eine weitere, bisher nur sporadisch und in Ausnahmefällen angewandte Möglichkeit der Koordination zwischen der Zentrale und dem Aussendienst könnte durch periodische Besuche der Aussenposten durch eine hochgestellte Persönlichkeit des EPD herbeigeführt werden. Heute werden die Gesandtschaften und Konsulate von der Zentrale in Bern aus durch die Inspektoren aufgesucht. Diese haben jedoch im Rahmen einer fest umrissenen, begrenzten Aufgabe der Inspektion und der Beratung vor allem des mit der Durchführung betrauten Personals zu arbeiten. Die Besuche des Berichterstatters bei einigen wenigen Aussenposten haben ein grosses Bedürfnis von Chefs und diplomatischem Personal im Aussendienst nach gelegentlichen Aussprachen klar in Erscheinung treten lassen.

Zwei Gründe vor allem sind es, die solche Kontaktnahmen wünschenswert erscheinen lassen. Einerseits empfinden viele Mitarbeiter den, gelegentlich einesurlaubes in Bern aufgenommenen Kontakt mit der Zentrale als ungenügend, als zu begrenzt und daher als zu wenig fruchtbar. Die unerfreuliche, aber unabänderliche Tatsache, dass in der Urlaubszeit eine Kumulation der Besuche von auswärtigem Personal in der Zentrale eintritt, führt dazu, dass in Bern auch bei bestem Willen für den einzelnen Besucher relativ wenig Aussprachezeit zur Verfügung steht. So z.B. ist der Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten logischerweise nicht im Stande, neben seinen ordentlichen Aufgaben sich genügend Zeit für alle Besucher zu erübrigen. Diese Zeitbedrängnis besteht viel weniger bei Besuchen im Auslande. Andererseits kann es auch von Nutzen sein, wenn der aus der Zentrale kommende Besucher die Probleme nicht nur von Bern aus, sondern an Ort und Stelle, in der dortigen Atmosphäre besprechen und beurteilen kann. Da er ja nirgendswow sich längere Zeit aufhalten kann, wird er kaum der Versuchung unterliegen, örtliche Bedingtheiten zu überwerten. Durch harmonische ausgeglichene Persönlichkeiten ausgeführt, könnten solche Aussprachen an Ort und Stelle viel dazu beitragen, mögliche Friktionen zu vermeiden, bestehende Spannungen zu mildern und die so wichtige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Aussendienst und Zentrale zu vertiefen.

dd) Interdepartementale Koordination:

- Die "ständige Wirtschaftsdelegation", der die Handelsabteilung des EVD, das EPD und der Direktor des Vororts angehören, hat seit ihrem Bestehen den Beweis erbracht, dass eine enge Zusammenarbeit und Koordination ausserordentlich fruchtbar ist.

- Auch die bestehende "Kommission für wirtschaftliche Landesverteidigung" ist in diesem Zusammenhang als Koordinationsorgan anzusprechen, indem sie dem Vertreter des EPD in der Person des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten die Möglichkeit verschafft, alle an der wirtschaftlichen Landesverteidigung interessierten Departemente und Aemter laufend über die politische Lagebeurteilung des EPD zu orientieren und die aussenpolitische Stellungnahme zu den zur Behandlung gelangenden Problemen bekannt zu geben.
- Gegen Ende 1949 hat der Bundesrat die Schaffung einer konsultativen Kommission für Handelspolitik beschlossen. Diese Kommission hat periodisch zu Fragen der innern und äussern Handelspolitik konsultativ Stellung zu nehmen, weshalb in ihr auch das EPD vertreten ist.
- Mit Ausnahme der Koordination bei der Spitze einiger Departemente im Rahmen der Delegation des Bundesrates für auswärtige Angelegenheiten besteht kein Organ, das eine periodische Orientierung des EPD und die Koordinierung aller Bundesdepartemente in, das EPD berührenden Fragen sicherstellt. Ein solches Organ könnte mithelfen zu verhüten, dass - was heute scheinbar nicht selten festgestellt werden muss - andere Departemente in Fragen, die einen aussenpolitischen Entscheid des EPD erfordern, zu spät oder erst nachdem Wesentliches präjudiziert ist, an das EPD gelangen. Auch könnte das EPD ein solches Organ dazu verwenden, seine Konzeptionen darzulegen und dahingehend zu wirken, dass die im EPD angeordnete unité de doctrine sich auch auf die übrigen Departemente erstreckt.

Die Erfahrungen lehren, dass Koordinationsorgane nur dann die erhoffte Wirkung auszulösen vermögen, wenn sie periodisch und regelmässig benutzt werden. Im Staatsdepartement in USA finden beispielsweise interne Rapporte zweimal wöchentlich statt. In unseren Verhältnissen dürften weiter auseinanderliegende Perioden zweckmässig und möglich sein. Sodann erfordert die notwendige Offenheit in solchen Konferenzen die Begrenzung der Teilnehmer auf den Stellvertreter des Vorsitzenden des Rapportes und die Chefs der direkt unterstellten Dienstzweige sowie gegebenenfalls ihre Stellvertreter. Nur ausnahmsweise sollte die Teilnehmerliste erweitert werden. Wenn Koordinationsorgane erfolgreich sein sollen, so bedingen sie eine sorgfältige Vorbereitung der Sitzungen sowie die Sicherung der Beschlüsse durch Stichwortprotokolle, welche die vorgenommenen Aufgabenteilungen sowie die mit den Aufgaben Betrauten und die Termine festhalten.

Koordinationsorgane sind unerlässlich in Organisationen, die gewisse Grössenordnungen überschritten haben. Die Koordination beschränkt sich natürlich keineswegs auf die vorgenannten Formen. Die wichtigste Koordination besteht, wie bereits erwähnt, darin, dass jeder einzelne Mitarbeiter sich dauernd Rechenschaft darüber gibt, mit welchen Instanzen er Rücksprache zu nehmen hat, um eine ausgeglichene und vollständige Bearbeitung der ihm zugefallenen Aufgaben zu sichern.

Die äussere Form von Koordinationsorganen braucht durchaus nicht immer scharf umrissen zu sein. Es sind unformelle Möglichkeiten denkbar, die den Zweckbestimmungen ebenso dienlich sein könnten. Im übrigen wird man sich immer bewusst sein müssen, dass die Koordination zur Hauptsache

nicht durch die - notwendigerweise mit institutionellen Mitteln arbeitende - Organisation verwirklicht werden kann, sondern aus dem dauernd erneuten Willensentscheid jedes Einzelnen und der freiwilligen Bereitschaft zur völligen Zusammenarbeit herauswachsen muss. Eine der hervorragendsten Aufgaben eines Chefs wird wohl darin bestehen, im Rahmen der Koordinationsorgane die Mitarbeiter zu einer willensmässigen und gefühlsmässigen Bejahung der Zusammenarbeit heranzubilden.

e) Empfehlungen:

Ueberprüfung der bestehenden Lücken an Koordinationsorganen und Einbau der notwendigen Organe, so z.B.

- in der Zentrale (Departements-, Abteilungs-, Sektionsrapport);
- im Aussendienst (Postenrapport, regionale Ministerkonferenz, Konsultationskonferenzen);
- zwischen Zentrale und Aussenposten (persönlicher periodischer Bericht des Chefs des EPD, Zustellung der Referate des Chefs, periodische Besuche der Aussenposten durch eine hochgestellte Persönlichkeit der Zentrale);
- interdepartemental (Organ für die periodische Orientierung des EPD und die Koordinierung aller Bundesdepartemente in das EPD berührenden Fragen).

17. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.

Im Gegensatz zu allen andern Departementen stehen dem EPD, mit Ausnahme des Parlaments, der parlamentarischen Kommissionen, einiger weniger interdepartementaler Kommissionen sowie der Presse keine Organe zur Verfügung, die seinen Chef und seine Chefmitarbeiter über das Denken und Fühlen der Bevölkerung und der Wirtschaftskreise direkt orientieren. Soweit Wirtschaftsorganisationen mit dem EPD im Kontakt standen, wurden sie vielleicht zu wenig herangezogen zur systematischen Orientierung des EPD über ihre Lagebeurteilung und ihre Erfahrungen. Es fehlt dem EPD jedoch ein Organ, das einen freien Gedankenaustausch mit der Wirtschaft ermöglicht.

Die grundsätzliche Aufgabenausgliederung zwischen den Departementen lässt allerdings die Notwendigkeit einer engeren Kontaktnahme des EPD mit der Wirtschaft weniger erforderlich erscheinen. Den mit den konkreten Wirtschaftsaufgaben verantwortlich betrauten Dienststellen stehen solche Kontaktmöglichkeiten in ausreichendem Masse zur Verfügung. Immerhin ist festzustellen, dass, auch wenn in der Zentrale des EPD die Mitarbeiter sich im wesentlichen auf die aussenpolitische Beurteilung der Sachprobleme beschränken, eine allgemeine Orientierung über wirtschaftliche Vorgänge auch für sie wertvoll sein dürfte, vor allem auch im Hinblick auf die allseitige Verwendbarkeit der EPD-Mitarbeiter auf Aussenposten und die kommenden Schwierigkeiten in der Auseinandersetzung um unsere Absatzmärkte. Der Kampf um unsere Existenz, die ausserordentliche Komplexität und Diversität der schweizerischen Exportgüter im weitesten Sinne des

Wortes, erfordern nicht nur die im Kapitel V empfohlene Vertiefung der Schulung des diplomatischen und konsularischen Personals, sondern auch die Ermöglichung von vermehrten Kontakten zwischen den Mitarbeitern des EPD und der schweizerischen Wirtschaft.

#### 18. Die Orientierung der schweizerischen Bevölkerung.

Die Orientierung und Aufklärung der schweizerischen Bevölkerung über die Fragen unserer Aussenpolitik ist in den letzten Jahren wesentlich vertieft worden. In vielen Staaten ist die auswärtige Politik eine geheime Sphäre, eine Angelegenheit, die einem kleinen Kreise reserviert bleibt. In der Schweiz wurden die Probleme der Aussenpolitik sowohl von der Bevölkerung wie auch durch das Parlament lange Zeit wenig beachtet, weil unsere traditionelle Neutralitätspolitik den Schwerpunkt politischer Fragen auf die Innenpolitik verlegte. Der erste Weltkrieg hat ein neues Interesse an unserer Aussenpolitik wachgerufen. Bisher unbeachtete Zusammenhänge wurden bewusster. Das Parlament vor allem interessierte sich vermehrt für die Probleme der schweizerischen Aussenpolitik. Trotzdem blieb die Bevölkerung noch längere Zeit an diesen Fragen desinteressiert bis der zweite Weltkrieg erneut die schicksalshafte Bedeutung der Aussenpolitik auch eines neutralen Landes hervorheben liess.

Die Bundesverwaltung hat sich bisher gegenüber einer allgemeinen intensiven Aufklärung über die von ihr behandelten Probleme reserviert verhalten. Sie vertrat die Auffassung, dass es genüge, die ihr übertragenen Aufgaben richtig und zweckentsprechend zu lösen. Vielleicht dürfte die gegenwärtig mehr negative Haltung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung dazu führen, die Notwendigkeit genügender und psychologisch richtiger Aufklärung zu erhärten.

Das EPD hat glücklicherweise die Bedeutung der Aufklärung schon seit einigen Jahren erkannt und im Rahmen seines Informations- und Pressedienstes nützliche Arbeit geleistet. Die zunehmende Verknüpfung und Verflechtung der Schweiz mit europäischen Problemen und der Weltpolitik, die Aktivierung unserer Aussenpolitik im Rahmen unserer Beteiligung an internationalen Organisationen sowie das nunmehr geweckte Interesse unserer Bevölkerung an Fragen der Aussenpolitik lassen voraussehen, dass das EPD in Zukunft mehr als vor dem zweiten Weltkriege im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit stehen wird. Die in der Tagespresse erscheinenden Anerkennungen und Kritiken an der Tätigkeit des EPD weisen ihrerseits auf diesen Tatbestand hin. Ausländische Staaten beweisen durch die organisatorische Gestaltung ihrer Aussenministerien, welche Wichtigkeit sie diesen Fragen beimessen. Dem bereits erwähnten "Hoover-Report" ist zu entnehmen, dass 17% des Personalbestandes des "State-Department" für die Dienste der "public-relations" eingesetzt werden. Der englische Diplomat Harold Nicolson hat durch seine öffentliche Stellungnahmen zum Problem der "Public Opinion and Foreign affairs" dargetan, in welcher hohem Masse auch die englische Regierung dieser Seite ihrer Aufgabe Bedeutung beimisst.

Auch wenn für die Schweiz nur eine begrenzte aktive Aussenpolitik möglich ist, so erhöht auch in einem Lande der traditionellen Neutralität die Komplexität der Beziehungen und der Probleme in zunehmendem Masse die Bedeutung der öffentlichen Meinung. Das Handeln der Regierung auf aussen-

politischem Gebiete ist an gewisse Linien gebunden, die immer wieder die Genehmigung der öffentlichen Meinung finden müssen. Auch wenn im grossen und ganzen gesehen nur eine Minderheit der Bevölkerung die Entwicklung der Aussenpolitik mit tiefergehendem Interesse verfolgt und über genügende Einsicht, Kenntnisse und Urteilsvermögen verfügt, so ist es erforderlich, dass zum mindesten dieser Teil der Bevölkerung immer wieder eingehend orientiert bleibt, weil er das Verhalten der Gesamtheit der Bevölkerung gegenüber dem EPD und seiner Politik weitgehend beeinflusst.

Aus diesen Feststellungen ergibt sich folgendes Erfordernis. Durch sorgfältige Abtastung und Analyse des Denkens und Fühlens des eigenen Volkes wie auch desjenigen anderer Völker sollte die öffentliche Meinung als Instrument in der Verfolgung der aussenpolitischen Zielsetzungen vermehrt verwendet werden. Ansätze zu einer solchen Politik bestehen. So hat z.B. das EPD die Meinungsäusserungen und die Reaktionen des Schweizer Volkes anlässlich der letzten Verhandlungen in Washington bezüglich des Washingtoner Abkommens geschickt einzusetzen gewusst. Es gilt aber, diese Möglichkeit in noch viel stärkerem Masse und noch bewusster anzuwenden. Dies ist aber nur möglich, wenn der Bundesrat durch das Parlament, durch die Presseberichterstattung, durch Aussprachen nach Referaten und andere ergänzende Mittel systematisch über das Verhalten und die Reaktionen der Bevölkerung orientiert wird.

Andererseits gilt es aber vor allem, soweit dies in aussenpolitischen Fragen möglich ist, die öffentliche Meinung über die eigenen Intentionen, über die eigene Stellungnahme in aktuellen Fragen aufzuklären. Es kann sich dabei nicht um Propaganda, sondern einzig und allein um sachliche aber lebensnahe Aufklärung handeln. Einige kürzliche Fälle beweisen, wie wichtig vor allem die rechtzeitige Aufklärung ist. Wohl stehen dem EPD das Parlament und die parlamentarischen Kommissionen für die eingehende Orientierung zur Verfügung. Diese grundsätzliche Berichterstattung ist jedoch auf bestimmte Formen und Zeitpunkte begrenzt. Die Orientierung der Bevölkerung erfordert eine aktuelle und wenn möglich den Ereignissen zuvorkommende Aufklärung. Der vor einigen Jahren vom Chef des EPD geschaffene Pressedienst hat zweifellos mit dazubeigetragen, die durch die überlegene Departementsführung durch dessen Vorsteher, die Persönlichkeiten des Kadern und die bereitwillige und erfolgreiche Tätigkeit der Mitarbeiter hervorgerufene günstige Beurteilung des EPD durch die Bevölkerung und die Presse zu verstärken. Die Erfahrungen weisen darauf hin, dass der vom EPD eingeschlagene Weg konsequent weiter verfolgt werden muss und eine Vertiefung der Kontaktnahme mit den Organen der öffentlichen Meinungsbildung zu den wichtigen Aufgaben des Departements gehört.

Den Pressekonferenzen, die vom Vorsteher des Departements seit längerer Zeit in unformeller Weise für seine Aufgabe dienstbar gemacht werden, dürfte noch vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auch andere Mittel der Kontaktnahme mit der Bevölkerung, wie der Radio oder Referate über Probleme der Aussenpolitik, wie sie in den letzten Monaten vom Chef des EPD mit so grossem Erfolg vorgetragen wurden, können durch die Chefs des EPD noch konsequenter und vermehrt in den Dienst dieser Aufgabe gestellt werden. Es ist dies ein um so grösseres Erfordernis, als dem EPD jene direkten Kontakte mit der öffentlichen Meinung nicht zur Verfügung

stehen, wie sie beispielsweise das EVD in der Form von konsultativen Kommissionen besitzt. Der Berichterstatter stellt sich auch die Frage, ob nicht ganz neue, bisher von der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz wenig benützte Wege beschritten werden sollten. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass beispielsweise eine volkstümlich geschriebene, wenn möglich illustrierte Broschüre über die Aufgaben, den Aufbau und die Tätigkeit des EPD nicht nur einem latent vorhandenen Interesse weiter Bevölkerungskreise begegnen würde, es könnte auf diesem Wege indirekt und unaufdringlich auch um das Verständnis für die Schwierigkeiten, den notwendigen Personal- und Finanzbedarf des EPD geworben werden. Andere Staaten, denken wir beispielsweise an die USA und England, haben mit Erfolg von ähnlichen Instrumenten Gebrauch gemacht.

Auch andere Publikationen, zu denen das EPD private Verleger anregen könnte, wären von Nutzen, um bestehenden Bedürfnissen zu entsprechen. Die sich temporär ins Ausland begebenden Schweizer vermissen schon längst eine gedrängte, knappe Zusammenfassung jener Dokumentation, die sie benötigen, um im Auslande das Verständnis für die Besonderheiten der schweizerischen Lage zu wecken. Sehr oft sehen sich Schweizer nicht in der Lage, genügend fundierte und wenn möglich mit konkreten Beispielen und Dokumenten belegte Antworten auf Fragen zu geben, die unsere Neutralität, unsere geistige und moralische Haltung während des zweiten Weltkrieges, unsere Stellung zur UNO und zum Marshall-Plan, unsere Hilfeleistungen verglichen mit denjenigen anderer Länder, unsere Mobilisations-schuld usw. betreffen. Es bleibt der Initiative des Einzelnen überlassen, sich die nicht zusammenfassend vorhandene Dokumentation zu beschaffen. Wenige werden dies tun und so geht unserem Lande eine Möglichkeit der wirkungsvollsten Werbung um das Verständnis für unsere besondere Lage verloren. Eine Publikation, die dem einzelnen Schweizer eine Wegleitung gäbe für die Beantwortung so wichtiger Fragen, könnte ergänzt werden durch kurze Ausführungen über unsere Wehrverhältnisse, Wirtschaftspolitik, Kultur usw. Eine solche Dokumentation wäre aber auch geeignet, als Orientierungsmaterial zu dienen sowohl in der Zentrale in Bern für ausländische Besucher und die ausländische Presse wie auch in unsern Gesandtschaften und Konsulaten. Derartiges, sachlich einwandfreies aber lebendig gestaltetes Informationsmaterial würde auch eine wertvolle Ergänzung bilden zu konkreten Richtigstellungen, wie sie sich beispielsweise aufdrängten im Zusammenhang mit den kuerzlichen Debatten im amerikanischen Repräsentantenhaus über die Entschädigungsfragen der Schaffhauser Bombenschäden. Trotz der bestehenden Publikationen und einiger wirklich ansprechender Zusammenfassungen schweizerischen Gedankengutes oder Orientierungen über die schweizerische Wirtschaft besteht noch immer ein bedauerlicher Mangel an derartiger Literatur.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass beispielsweise die Vereinigten Staaten von Nordamerika solchen psychologischen Erfordernissen mehr Rechnung tragen als unsere konservative Schweiz. So wird beispielsweise seit einigen Monaten jedem Reisenden, der sich von den Vereinigten Staaten nach Europa begibt, von der "Economic cooperation administration" eine kleine Broschüre in die Hand gedrückt mit dem Titel "Informationen über den Marshall-Plan für die sich ins Ausland begebenden Amerikaner". Die leichtflüssige Darstellung der amerikanischen Hilfeleistung und die gleichzeitige Gründlichkeit des Textes liefert ein sprechendes Beispiel dafür, wie mit relativ geringen Mitteln zahlreiche Mit-

arbeiter für eine erfolversprechende und dokumentierte Wahrnehmung der Interessen des eigenen Landes gewonnen und mögliche Missverständnisse und Missdeutungen durch offene Aufklärung auf ein Mindestmass herabgesetzt werden können.

Es darf in diesem Zusammenhang auch die Frage gestellt werden, ob die behördliche Aufklärung, die sich ja nicht nur auf die Aufgabe und die Tätigkeit des EPD beziehen kann, im Rahmen der Gesamtbundesverwaltung einer zweckentsprechenden Lösung entgegengeführt werden sollte. Einige Verwaltungen, wie beispielsweise die Zollverwaltung sowie, wie dies gegenwärtig der Tagespresse zu entnehmen ist, auch die Militärstellen, haben begonnen, in sympathischer und aufgelockerter Form ihre Aufgaben, ihre Probleme und Schwierigkeiten der Bevölkerung nahezubringen. Derartige Bedürfnisse bestehen aber nicht nur für diese sondern in mehr oder weniger grossem Ausmasse für alle Verwaltungen des Bundes.

#### Empfehlungen:

- Weiterführung und Vertiefung der Kontaktnahme mit den Organen der öffentlichen Meinungsbildung und der Bevölkerung.
- Vermehrte Benützung der Orientierungsinstrumente wie Pressekonferenzen, Radio, Vorträge usw.
- Herausgabe einer illustrierten Broschüre, die eine weitere Oeffentlichkeit über die Aufgaben, den Aufbau und die Tätigkeit des EPD orientiert.
- Veranlassen, dass in der Zentrale und in den Aussenposten mehr Dokumentationsmaterial zur Verfügung steht, um das Ausland über die Stellungnahme der Schweiz zu wichtigen aktuellen Problemen (UNO, Marshall-Plan usw.) zu orientieren.
- Prüfung der Frage, ob ein Aufklärungsdienst der gesamten Bundesverwaltung angeregt und geschaffen werden sollte.

Die nachfolgenden zwei Tabellen geben Auskunft über die allgemeine Entwicklung des Personalbestandes des EPD von 1938 bis Ende 1949. Der Hdg. Personalrat hat seinen Kurbericht über den "Abbau im Eidgenössischen Politischen Departement" vom 1. Sept. 1949 eine Reihe von Aufstellungen beigelegt, die unter anderem den Personalbestand jeder schweizerischen Gesandtschaft und jedes Konsulates ausweisen. Das Vorliegen dieser Unterlagen erklärt die Beifügung solcher Tabellen in diesem Bericht.

## V. Die Personalprobleme.

=====

Entscheidend für das Gelingen der dem EPD übertragenen Aufgaben sind letztlich nicht die Organisation, nicht die Mittel, nicht die Räumlichkeiten. Sie alle sind notwendig und unerlässlich. Sie stellen nur die materiellen Instrumente dar; entscheidend aber ist der Geist der Menschen, die diese Instrumente handhaben. Ihre Persönlichkeit, ihr Charakter und ihre Fähigkeiten, ihre Bereitschaft zum ganzen Einsatz der Person und der vorbehaltlosen Zusammenarbeit sind weit mehr als Organisation und Instrumente für die Erreichung der Zielsetzungen und eine möglichst rationelle Ausnützung der zur Verfügung stehenden Mittel ausschlaggebend. Sie allein bestimmen die geistige Atmosphäre, die in einer Organisation, in einem Departement herrscht und deren Auswirkungen weit über die unmittelbare Arbeitsgemeinschaft hinausgehen.

Gerade im EPD können nur die "Besten" gut genug sein. In dieser Aufgabe müssen höchste Anforderungen an Charakter und an Fähigkeiten gestellt werden. Der schweizerische Diplomat, der Konsularbeamte, ja sogar der Kanzlei-Mitarbeiter, sie alle sind im Auslande gewissermassen das Aushängeschild der Heimat. Infolge ihrer offiziellen Tätigkeit sind sie dies wahrscheinlich noch ausgesprochener als die Auslandschweizer. Nach ihrem Verhalten und der Ausstrahlung, die von ihnen ausgeht, werden andere Länder und fremde Menschen unser Land beurteilen. Der beim Personal des EPD herrschende Geist wird deshalb spürbare Auswirkungen auch im Auslande zeitigen. Es erscheint deshalb zweckmässig, nach Ueberprüfung der Entwicklung des Personalbestandes des EPD anhand der Erfahrungen und Beobachtungen sich vorerst Rechenschaft zu geben, welche Fragen im Zusammenhang mit dem Personalproblem innerhalb des EPD selbst durch Mitarbeiter aller Stufen als teilweise noch ungeklärt betrachtet werden.

### 1. Die Entwicklung des Personalbestandes des EPD.

Die nachfolgenden zwei Tabellen geben Auskunft über die allgemeine Entwicklung des Personalbestandes des EPD von 1938 bis Ende 1949. Das Eidg. Personalamt hat seinem Kurzbericht über den "Abbau im Eidgenössischen Politischen Departement" vom 1. Sept. 1949 eine Reihe von Aufstellungen beigefügt, die unter anderem den Personalbestand jeder schweizerischen Gesandtschaft und jedes Konsulates ausweisen. Das Vorliegen dieser Unterlagen erübrigt die Beifügung solcher Tabellen in diesem Bericht.

(Die übrigen sind auf das reichliche Zahlenmaterial des "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Fortschritt zur Vereinfachung des Personalbestandes der Bundeskanzleiverwaltung" vom 2. Dezember 1948 verwiesen.)

Entwicklung des Personalbestandes des EPD.

| Personalbestand des EPD:                                    | Bestand Anzahl Personen auf |      |      |            |      | Index-Bestand |      | Abnahme von 1946 auf Ende 1949 in %, berechnet auf Höchstbestand 1946 |
|---|-----------------------------|------|------|------------|------|---------------|------|---|
|   | Ende Jahr                   |      |      |            |      | wenn 1938=100 |      |   |
|   | 1938                        | 1944 | 1946 | Mitte 1949 | 1949 | 1946          | 1949 |   |
| Zentrale / Bern   | 81                          | 283  | 522  | 412        | 393  | 64,4          | 4,85 | 24,7 %  |
| Aussendienst  | 502                         | 795  | 1388 | 1146       | 1127 | 276           | 224  | 19,0 %  |
| Kuriere   | 0                           | 23   | 7    | 4          | 4    |               |      |   |
|   | 583                         | 1101 | 1917 | 1562       | 1524 | 329           | 261  | 20,5 %  |
| In vorstehendem Total nicht inbegriffen sind:               |                             |      |      |            |      |               |      |   |
| Minister/im Aussendienst                                    | 17                          | 13   | 27   | 27         | 26   |               |      |   |
| Eigentliches Gesamttotal des EPD                            | 600                         | 1114 | 1944 | 1589       | 1550 | 324           | 258  | 20,3 %  |
| dazu, vom EPD nicht bezahlt, aber in seinem Dienst stehend: |                             |      |      |            |      |               |      |   |
| Deutsche Interessenvert.                                    | 0                           | 0    | 54   | 39         | 35   |               |      |   |
| Fremde Interessen   | 0                           | 1253 | 152  | 14         | 14   |               |      |   |
|   | 600                         | 2367 | 2150 | 1642       | 1599 |               |      |   |
| EPD-Mitarbeiter in unbezahltm Urlaub                        |                             |      |      | 12         | 17   |               |      |   |

(Im übrigen wird auf das reiche Zahlenmaterial des "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltungen" vom 9. November 1948 verwiesen.)

a) Entwicklung des Personalbestandes.

Ueber die Einzelheiten der Entwicklung des Personalbestandes im den letzten 10 Jahren in den einzelnen Dienststellen und den einzelnen

Aufteilung des Personalbestandes der Zentrale Bern des EPD.

(gemäss Angaben des EPD)

|  | Personalbestand am: |          |
|--|---------------------|----------|
|  | 1.9.1939            | 1.7.1948 |
| Departementschef   | 1                   | 1        |
| Sekretariat des Departements<br>(Chef der Politischen Abteilung)   | 1                   | 2        |
| Politische Abteilung<br>(inkl. Russlandschweizer-Dienst)   | 16                  | 50       |
| Abteilung Rechtswesen, Finanz- und<br>Verkehrsangelegenheiten  | 9                   | 81       |
| Abteilung Verwaltungsangelegenheiten   | 23                  | 110      |
| Internationale Organisationen<br>(inkl. int. Hilfswerke)   | 4                   | 28       |
| Information und Presse   | -                   | 18       |
| Vereinbarung von Washington  | -                   | 4        |
| Emigrationsbüro<br>(übertragen an EVD)   | 10                  | -        |
| Weibliches Personal<br>(soweit solches nicht die Aufgaben<br>männl. Mitarbeiter übernommen hat<br>und unter den entsprechenden Diensten<br>aufgeführt ist) | 16                  | 126      |
|  | 80                  | 419      |
| davon diplomatisches Personal  | 27                  | 113      |
| männliches Kanzleipersonal   | 31                  | 162      |
| weibliches Personal  | 22                  | 144      |
|  | 80                  | 419      |

In weitem Masse sollte die Aufstellung einen Hinweis auf die in Bernen der  
Deutschen Interessen heute noch tätigen, nach dessen Liquidation von EPD  
aber nicht zurückzuführen 14 Personen enthalten. In die Dienststelle

a) Entwicklung des Personalbestandes.

Ueber die Einzelheiten der Entwicklung der Personalbestände in den letzten 10 Jahren in den einzelnen Dienstzweigen und den einzelnen Aussenposten geben ausführliche Aufstellungen des EPD klare Auskunft.

Die vorstehenden Aufstellungen enthalten alle vom EPD aus den Budgetkrediten bezahlten Mitarbeiter, gleichgültig ob sie gegenwärtig temporär zu andern Departementen oder Organisationen detachiert sind oder sich im Krankheitsurlaub befinden.

Nicht in der Aufstellung enthalten sind jedoch alle jene Mitarbeiter, die aus irgend welchen Gründen im Zeitpunkt der Erhebung das Gehalt nicht vom EPD erhalten. Darunter fallen beispielsweise alle jene Mitarbeiter des EPD, die sich in unbezahltem Urlaub befinden. Diese Gruppe dürfte heute ungefähr 17 Personen umfassen. Nicht aufgeführt sind sodann die aufgabenmässig dem EPD unterstellten Mitarbeiter für Fremde Interessen, wie auch diejenigen der Deutschen Interessenvertretung, weil diese beiden Personalgruppen nicht durch das EPD sondern aus besonderen für diese Ausgaben zur Verfügung stehenden Fonds honoriert werden.

Zur Angelegenheit der Fremden Interessenvertretung sei ein besonderer Hinweis gestattet. In den Statistiken und Aufstellungen des EPD sind weder die finanziellen Aufwendungen noch der, für diese Aufgabenerfüllung benötigte Personalapparat ersichtlich. Eine Würdigung der vom EPD gelösten Aufgaben und eine Beurteilung der Erfolge seiner Bemühungen um die Rückführung des während des Krieges aufgebauten Apparates erfordern gerechterweise den Einbezug dieses Teils der EPD-Aufgaben in die Ueberprüfung. Die finanziellen Aufwendungen der Fremden Interessen wurden durch die Regierungen der beteiligten Mächte vollständig gedeckt. Die Verwaltung der zur Verfügung stehenden Mittel wurde durch die Eidg. Finanzkontrolle und eine schweizerische Treuhandgesellschaft überprüft. Ende 1944 standen 1253 Personen im Dienste der Fremden Interessen, davon allerdings der weitaus grösste Teil Ausländer. Diese sind seither bis Ende 1949 auf einen Restbestand von 14 Personen bei den Fremden Interessen und 35 Personen bei der Deutschen Interessenvertretung zurückgeführt worden.

Die vorliegende statistische Darstellung der Personalentwicklung, die den Bestimmungen des Finanzdepartementes entspricht, verhindert in bezug auf das EPD eine klare Einsicht in die tatsächlichen Verhältnisse. Die potentiell dem EPD zugehörigen, im Zeitpunkt der Bestandeserfassung allerdings nicht vom Departement bezahlten, jedoch vom EPD jederzeit wieder in seinen Personal-Etat aufzunehmenden Mitarbeiter, müssten, wenn nicht im Personalbestande aufgeführt, zum mindesten auf jeder Aufstellung separat ausgewiesen werden. Es betrifft dies beispielsweise die 17 sich in unbezahltem Urlaub befindlichen EPD-Mitarbeiter, sodann 14 von den 35 bei der Deutschen Interessenvertretung tätige Personen, die vom EPD nach Liquidation dieses Dienstes zurückzunehmen sind.

Im weitem sollte die Aufstellung einen Hinweis auf die im Rahmen der Fremden Interessen heute noch tätigen, nach dessen Liquidation vom EPD aber nicht zurückzunehmenden 14 Personen enthalten. Da die Dienststelle

der Fremden Interessen Ende letzten Jahres aufgehoben und die noch verbleibenden Aufgaben der Abteilung für Politische Angelegenheiten zugewiesen wurden; ist in keiner Zusammenfassung ein Hinweis auf den, trotz seiner Aufhebung noch existierenden Dienst enthalten. Es dürfte angezeigt sein, diese Frage nicht nur in bezug auf die Aufführung in Statistiken des heute noch tätigen Personals, sondern auch in bezug auf dessen Unterstellungsverhältnisse und die verbleibenden Verantwortlichkeiten abschliessend zu bereinigen und den theoretisch vorgenommenen Abschluss auch praktisch so rasch als möglich zu verwirklichen.

Die Tabelle der Entwicklung des Personalbestandes gibt auch keine Auskunft über die vom EPD für Aufgaben anderer Departemente zur Verfügung gestellten Personen. Einer diesbezüglichen Aufstellung des EPD, deren Details im Kapitel VII "Budget und Staatsrechnung" aufgeführt sind, ist zu entnehmen, dass rund 36 1/2 % des im Aussendienst des EPD tätigen Personals Dienstleistungen für andere Departemente auszuführen haben. Es wäre wohl kaum zweckmässig, eine bundesinterne Verrechnung vorzunehmen, eine gerechte Beurteilung der Personalbestandes-Entwicklung erfordert jedoch die Festhaltung dieser Tatsache. Immerhin dürften sich in diesem Zusammenhang 3 Fragen stellen:

- Soweit die vom EMD direkt honorierten Militärattachés Personal des EPD voll in Anspruch nehmen, dürfte eine Uebertragung der diesbezüglichen Kosten oder die Ueberweisung der betreffenden Mitarbeiter an das EMD folgerichtig erscheinen.
- Die vom EJPD organisierte Verteilung von Lebensmitteln und Textilien an unsere Landsleute im Auslande bedient sich verständlicherweise der Kanäle unserer Auslandsvertretungen. Die getroffene Personallösung ist jedoch insofern unklar, als ein Teil dieser Aufgaben im Auslande durch eigene Beamte des EJPD, Ende 1948 schätzungsweise noch rund 80 Personen, und andererseits durch Mitarbeiter des EPD, am gleichen Stichtage rund 23 Personen, ausgeführt wird. Eine Bereinigung drängt sich auf in dem Sinne, dass das EPD von den diesbezüglichen Personen entlastet wird.
- Die AHV wird auch unseren Landsleuten im Auslande auf Grund einer freiwilligen Beitrittsmöglichkeit zur Verfügung stehen. Ein heute noch nicht in seinem vollen Ausmasse abschätzbarer administrativer Apparat wird zur Durchführung dieser Aufgabe notwendig werden. Da es sich um eine klar abgegrenzte und im Aufgabenbereich des EVD liegende Aufgabe handelt, dürfte auch hier entweder die Zurverfügungstellung des notwendigen Personals durch das EVD oder die Berechnung der dem EPD entstehenden Kosten gerechtfertigt sein. Diesbezügliche Verhandlungen des EPD haben bereits dazu geführt, dass das EVD sich grundsätzlich mit einer entsprechenden Lösung einverstanden erklärte.

b) Feststellungen:

Die vorliegenden Tabellen, verglichen mit dem "Bericht des Bundesrates über die Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung" vom 9.11.1948 weisen auf eine vorerst erstaunliche Tatsache hin.

Von dem im Jahre 1944 an erreichten Höchstbestand des Bundespersonals weisen alle Departemente, mit Ausnahme des EPD, eine stationäre oder stark rückläufige Entwicklung des Personalbestandes auf. Einzig das EPD erhöht von jenem Zeitpunkte an sein Personal beinahe bis zur Verdopplung des Bestandes 1944. Die Gründe für diese Erscheinung liegen in den besonders in der Nachkriegsperiode angewachsenen Aufgaben des EPD und der allseitig gewünschten, geforderten und vom EPD durchgeführten Ausdehnung der Aussenvertretungen. Diese Tatsachen lassen eine, verglichen mit den übrigen Departementen des Bundes, später einsetzende Rückbildung des Personalbestandes als verständlich und gerechtfertigt erscheinen. Ein Hinweis auf diese gegenüber anderen Departementen unähnlich gelagerte Entwicklung ist darum notwendig, weil sie die heute noch bestehende relativ grössere Ueberhöhung des Personalbestandes verständlicher erscheinen lässt.

Der Kulminationspunkt des Personalbestandes des EPD wurde, abgesehen von der besonderen Entwicklung der Personalbestände der Dienste für Fremde Interessen, Ende 1946 mit 1944 Personen erreicht.

Die eingehendere Ueberprüfung der vorliegenden Angaben lässt nun einige wichtige und interessante Verschiebungen erkennen. Vorerst sei das Verhältnis des Personalbestandes des EPD zum Gesamtpersonalbestand der Bundeszentralverwaltung näher betrachtet. Auf 10.365 Personen der Bundeszentralverwaltung im Jahre 1938 wies das EPD mit seinen 582 Personen 5,61 % des Gesamtbestandes auf. Bis zum Jahre 1948 ist dieser Prozentsatz auf 7,72 % angewachsen, eine Erscheinung, die teilweise mit dem vorerwähnten verzögerten Einsetzen des Personalabbaues in Verbindung gebracht werden muss.

Interessante Aufschlüsse vermittelt sodann die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Zentrale und Aussendienst. Wenn 1938 das Verhältnis 1 : 6,2 lautete, d.h. wenn vor dem Kriege auf einen Mitarbeiter in der Zentrale 6,2 Personen im Aussendienst fielen, so hat sich bis Mitte 1949 das Verhältnis 1 : 2,8 verschoben. Es ist eine deutliche Gewichtsverschiebung zu Lasten der Zentrale eingetreten, die durch eine Reihe von zentral zu lösenden Aufgaben verständlich erscheint, aber in diesem Ausmass sicherlich nicht gesund und organisch ist. Eine gewisse Hypertrophie der Zentrale kommt in diesen Verhältnis-zahlen sprechend zum Ausdruck.

Ein weiteres Beziehungsverhältnis dürfte von Interesse sein. Im für Vorkriegsverhältnisse typischen Jahre 1938 traf es in der Zentrale in Bern auf 4 männliche im Dienste des EPD stehende Personen eine Mitarbeiterin. Mitte 1949 lauten die diesbezüglichen Verhältniszahlen 2,35 : 1. Damit kommt zum Ausdruck, dass nicht nur absolut, sondern auch relativ gesehen den Mitarbeitern heute im grossen ganzen beinahe doppelt soviel weibliches Personal zur Verfügung steht. Auch in dieser Beziehung dürfte die Entwicklung das gesunde Mass überschritten haben.

Gesamthaft betrachtet ist festzustellen, dass die bis Ende 1949 verwirklichte Rückführung des Personalbestandes des EPD im Umfange von etwas über 20 %, bezogen auf den Zeitpunkt des Höchststandes, das gewünschte und erforderliche Ausmass noch nicht erreicht hat. Noch steht der Personalbestandesindex, verglichen mit 1938, auf 261 Punkten

gegenüber 329 Punkten Ende 1946, d.h. Ende 1949 war noch immer eine Zunahme des Personals von 161 % über den Personalbestand von 1938 hinaus festzustellen. Das gilt für den gesamten Personalbestand des EPD. Noch ungünstiger liegen die Verhältnisse, wenn die Zentrale in Bern für sich allein betrachtet wird, die Ende 1949 noch einen Index von 485 Punkten, d.h. eine über den Bestand von 1938 um 385 % hinausgehende Ueberhöhung aufweist. Die vorgesehene Reorganisation des EPD wird auch in dieser Beziehung eine wesentliche Verbesserung bringen.

Eine gerechte Würdigung und Beurteilung der Bemühungen des EPD um die Rückbildung seines Personalbestandes erfordern allerdings den Einbezug der in den offiziellen Berichten des Bundes über die Entwicklung der Personalbestände nicht enthaltenen Personalbestandeszahlen des Dienstes für Fremde Interessen. Eine solche Zusammenstellung ergibt folgendes Bild:

| Anzahl Personen:              | Ende 1944 | Ende 1946 | Ende 1949 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| EPD                           |           | 1944      | 1550      |
| Fremde Interessen             | 1253      |           | 14        |
| Deutsche Interessenvertretung |           |           | 35        |
|                               | <hr/>     |           | <hr/>     |
|                               | 3197      |           | 1599      |

Der Vergleich des Totals der Personalbestände des EPD und der Fremden Interessen in ihren respektiven Kulminationspunkten mit dem entsprechenden Totalbestand Mitte 1949 wird den Bemühungen des EPD um den Personalabbau gerechter als der Vergleich der reinen EPD-Bestände.

#### c) Empfehlungen:

- Bereinigung mit der Eidg. Finanzverwaltung der Frage, ob in den Personalstatistiken und in derjenigen des EPD insbesondere die zur Zeit der Bestandserhebung nicht honorierten Departementsangehörigen (in unbezahltem Urlaub Befindliche, bei der Deutschen Interessenvertretung Tätige usw.) auf allen Statistiken ergänzend aufgeführt werden sollten.
- Baldmöglichste Liquidation der letzten Aufgaben des nunmehr in der Abteilung für Politische Angelegenheiten untergebrachten Restbestandes des Dienstes für Fremde Interessen.
- Klärung und Entscheid betreffend der Kostenübertragung an die entsprechenden Departemente bezüglich der den Militärattachés zur Verfügung stehenden Kanzleidiene, der dem EJPD für die Verteilung von Lebensmitteln und Textilien abgegebenen EPD-Mitarbeiter und, soweit die Frage nicht schon geregelt ist, des für die Aufgabe der AHV im Auslande benötigten Personals.
- Im Rahmen des weitem Personalabbaues zielbewusstes Anstreben eines gesünderen Verhältnisses der Personalbestände der Zentrale und des Aussendienstes sowie des männlichen und weiblichen Personals.
- Weitere Herabsetzung des Personalbestandes (konkrete Anträge bezüglich Vorgehen siehe nachstehendes Kapitel V/5.

## 2. Offene Personalfragen von EPD-Mitarbeitern aus gesehen.

Anlässlich der zahlreichen Besprechungen mit Mitarbeitern des EPD in der Zentrale wie auch im Aussendienst über die Probleme der Aufgaben und Organisation des Departementes versuchte der Berichterstatter gleichzeitig ein Bild zu gewinnen über die gegenwärtig im EPD noch zu bereinigenden Personalfragen. Es betrifft dies Fragen in den Beziehungen sowohl nach oben wie auch nach unten und in der Horizontale. Der Berichterstatter möchte nur solche Fragen aufführen, deren Wiederholung zur Annahme berechtigt, dass sie sich mehr oder weniger im ganzen Departement oder wenigstens in vielen Dienstzweigen oder Aussenposten stellen. Eine abschliessende Beurteilung ist aber darum nicht möglich, weil sich die Berichterstattung stützen muss auf eine begrenzte Anzahl von Besprechungen und, gemessen an der Gesamtzahl der Aussenposten, auf eine relativ kleine Anzahl von besuchten Posten. Es ist deshalb sehr wohl möglich, dass einzelne der aufgeführten Fragen nicht ganz ihrer wirklichen Gewichtung entsprechend behandelt werden. Nicht erwähnt sind Einzelfragen, die ihre Abklärung durch direkte Verhandlungen zwischen den Beteiligten und ihren Chefs beziehungsweise der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten finden sollen.

Der Berichterstatter freut sich aufrichtig, feststellen zu dürfen, dass der Gesamteindruck des Personals des EPD das Bild eines dienstwilligen, intelligenten, seinen Aufgaben hingeebenen Mitarbeiterstabes vermittelt. Wiederum sei auch hier festgehalten, dass diesem Bericht nicht zur Aufgabe gesetzt ist, die aufs ganze gesehen weitaus überwiegend positiven Eindrücke darzustellen. Es ist die weniger erfreuliche Pflicht der Expertise, festzustellen, wo auch im Rahmen der Personalprobleme materielle oder Stimmungsfaktoren verhindern, dass das EPD-Personal sein Bestes zu geben und ein Optimum von Dienstleistung zum Wohle der Gesamtheit zu leisten vermag.

Die nachstehenden Ausführungen möchten, soweit sie nicht konkrete, materielle Aenderungsempfehlungen enthalten, vor allem eine Hilfe darstellen für die Chefs und die Verantwortlichen in Personalfragen, um ihnen eine Ausmerzung bestehender Spannungen und Unklarheiten zu erleichtern und damit die Leistungsfähigkeit ihres Arbeitsteams zu fördern.

Der eingehendere Einblick in die menschlichen Beziehungen des Departementes und die erfreulich offene Aussprache mit vielen Mitarbeitern aller Stufen haben dem Berichterstatter ein vielseitiges Bild der Personalverhältnisse im EPD vermittelt. Es ist nicht zu verkennen, dass sowohl in der Zentrale wie im Aussendienst bei vielen Mitarbeitern eine Reihe von Fragen offen sind, deren Ungeklärtheit in einem gewissen Umfange die Arbeitsfreude und den Wirkungsgrad der Tätigkeit des EPD-Personals beeinträchtigt. Sie finden ihren Ausdruck vor allem in folgenden Feststellungen:

- Im Bereiche des Organisatorischen lastet auf vielen Mitarbeitern die in den letzten Jahren ungeklärt gebliebene, den jetzigen Verhältnissen ungenügend angepasste Organisation des Departements sowie die, dem einzelnen Mitarbeiter zu wenig bewusst gemachte und vielfach ungeklärt gebliebene Abgrenzung und Zuteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Damit in Verbindung stehen auch einige unregelt

gebliebene Unterstellungsverhältnisse. Diese Fragen befinden sich nunmehr im Rahmen der Reorganisation des Departementes in Prüfung und dürfen in absehbarer Zeit zweckentsprechenden Lösungen entgegen geführt werden.

- In administrativ-materiellen Personalfragen wurden die in den nachstehenden Kapiteln V/6. bis 16. eingehend behandelten Probleme der Personalpolitik, wie z.B. die Fragen der Beförderung, der Versetzung, der Weiterbildung und die Gehaltsfragen oftmals angeführt als Ursache bestehender Spannungen und Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit.
- Die vorgenannten materiellen und organisatorischen Fragen können und werden, wenn auch unvermeidlicherweise nicht zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten, im Rahmen des Organisatorischen und der materiellen Bestimmungen und Ordnungen eine Lösung finden.
- Schwieriger zu lösen sind die Fragen der menschlichen Beziehungen. Sie setzen nicht nur die Einsicht in strukturelle Veränderungsnotwendigkeiten und die klare Formulierung regelnder formaler Ordnungen voraus, sie erfordern in erster Linie das Vorhandensein von unerlässlichen Chefqualitäten bei allen Vorgesetzten. Sie verdienen aber darum volle Beachtung, weil keine noch so günstig geregelte Gehalts-, Ferien-, oder Beförderungsordnung verhindern kann, dass unbereinigte Spannungen in den menschlichen Beziehungen ihre weittragenden Auswirkungen auf die Atmosphäre eines Verwaltungsbetriebes und damit den Leistungsgrad der Einzelnen und dieser Verwaltung ausüben. Die im folgenden aufgeführten Fragen beziehen sich nun vor allem auf Probleme dieser Art:
- Innerhalb des Stabes des EPD begegnet man zuweilen einer, die Arbeitsfreudigkeit beeinträchtigenden Unsicherheit von Mitarbeitern. Diese Unsicherheit bezieht sich sowohl auf Fragen der Stellung, d.h. z.B. des seit Bestehen des Departements noch nicht geklärten Status der Diplomaten wie auch auf die dem Einzelnen zufallenden Rechte und Pflichten. Aus der Tatsache, dass das EPD sich organisatorisch in einer Uebergangsphase befindet, entstehen für viele Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Aufstiegsmöglichkeiten im Departement. Ueber nicht wenigen hängt während der Personalabbauperiode das Damoklesschwert einer Entlassung. Die mit der gegenwärtigen Uebergangsperiode zum Teil zusammenhängenden Unabgeklärtheiten der persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten haben in Einigen ein zum Ausdruck gebrachtes Gefühl des Ausgeliefertseins erstehen lassen.
- Während der sprunghaften Ausdehnung des Personalbestandes des EPD wurden nach Angaben verschiedener Mitarbeiter des EPD vom damaligen Personalchef in verschiedenen Fällen mündliche Versprechungen und Zusicherungen bezüglich der späteren Uebernahme ins Beamtenverhältnis und der Aufstiegsmöglichkeiten gemacht. Solche Versprechungen scheinen sich teilweise als notwendig erwiesen zu haben, um geeignete Personen gewinnen zu können, die in festen Stellungen in der Privatwirtschaft standen. Auf diese Weise sind Einzelne veranlasst worden, aus gesicherten Anstellungen ins EPD überzutreten. Für andere wieder bedeutete, gleich wie in der Kriegswirtschaft, die EPD-Anstellung zweifellos eine Rettung aus Existenzschwierigkeiten.

Heute, in der Zwangslage der Abbaunotwendigkeiten und nach bereits mehrmals veränderter Besetzung der leitenden Stellen im Dienst der administrativen Angelegenheiten, kann sich das EPD kaum mehr an alle jene mündlichen unter dem Druck der Verhältnisse abgegebenen Versprechungen und Zusicherungen erinnern. Verständlicherweise steigen bittere Gefühle auf über nicht oder nur teilweise eingehaltene Zusicherungen und Versprechungen bei jenen, die seinerzeit teilweise auf Grund solcher mündlicher Versprechungen in den Dienst des EPD getreten sind. Hier liegt, soweit die berichteten Verhältnisse den Tatsachen entsprechen, ein reales, echtes Verschulden der Bundesverwaltung vor, dem beim Abbau durch entsprechende Berücksichtigung und eine eventuelle Entschädigung Rechnung getragen werden sollte. Die Moral des Staates kann und darf keine andere als die von seinen Bürgern erwartete sein, ansonst die wichtigsten Grundlagen einer menschlichen Gemeinschaft ins Wanken geraten.

- Bei weiblichen Mitarbeitern begegnet man der oftmals nicht unberechtigten Klage, dass sie nicht ihrem persönlichen Wert nach eingeschätzt und entsprechend ihren Fähigkeiten und Kenntnissen eingesetzt werden. Eine zu schematische Abgrenzung der den männlichen und weiblichen Mitarbeitern zugewiesenen Aufgaben verhindert sehr oft ihren zweckentsprechenden Einsatz. Sie fühlen sich zurückgebunden und vermissen oft die Anerkennung ihrer Arbeit. Wo in wenigen Fällen Mitarbeiterinnen für Aufgaben Verwendung finden, die an sich nach dem Schema des EPD dem männlichen Personal vorbehalten sind, bleibt der unbefriedigende Zustand der fehlenden äusseren Anerkennung durch "Gradabzeichen" und Gehalt sowie die Unmöglichkeit eines weiteren Aufstieges. Auch begegnet man der berechtigten Klage, dass das weibliche Personal sehr oft die Folgen von ungenügender Arbeitsdisziplin männlicher Mitarbeiter, vor allem in bezug auf die Einhaltung der Arbeitszeiten, zu tragen hat.

Es sind das allerdings alles Feststellungen, die nicht allein auf das EPD sondern grundsätzlich auf die ganze Bundesverwaltung zutreffen. Eine Auflockerung der scheinbar zu starren Abgrenzungen der Aufgabenteilungen an weibliche und männliche Mitarbeiter ist auch im Interesse einer optimalen Verwendung vorhandener Fähigkeiten und der allseitigen Befriedigung in der Arbeit sehr wünschbar.

- In verschiedenen Dienstzweigen mangelt es auch an einem echten Kontakt zwischen Vorgesetzten und Untergebenen. In einigen Fällen musste der Berichterstatter feststellen, dass der Chef nicht einmal alle direkt unterstellten Mitarbeiter ihrem Namen nach kannte. Schon längst hat die Privatwirtschaft erkannt, dass ein persönlicher menschlicher Kontakt und die durch die Namensnennung zum Ausdruck gebrachte Anerkennung des Persönlichkeitscharakters eines Untergebenen zu den Grundvoraussetzungen wirklicher Zusammenarbeit und Leistungsförderung gehören. Dieselben Erkenntnisse gelten auch für die menschlichen Beziehungen in der Verwaltung. Eine zweckentsprechende Fortbildung kann mithelfen, in jedem zukünftigen Vorgesetzten und Chef die notwendige Erkenntnis bezüglich der menschlichen Beziehungen in einer Arbeitsgemeinschaft zu wecken und zu vertiefen.
- Verschiedene Vorgesetzte im EPD (dabei sind immer auch die Aussendienstliche eingeschlossen) scheinen sich zu wenig bewusst zu sein, welche wic-

tige Rolle Lob und Anerkennung zu spielen haben. Echte Sonderleistungen und besondere Anstrengungen finden auch im EPD oftmals zu wenig Anerkennung. So z.B. haben während den vergangenen Kriegsjahren nicht wenige der Mitarbeiter des EPD ihr Gut, ihre Gesundheit, ja sogar ihr Leben im Dienste der Eidgenossenschaft riskiert. Einige der Mitarbeiter liessen anlässlich der Besprechungen durchblicken, dass die scheinbar ausgebliebene Anerkennung dieser Bereitschaft und der gebrachten Opfer ihre Arbeitsfreude gedämpft und das Gefühl zurückgelassen habe, ihre besondere Leistung werde nicht gewürdigt. Auch wenn im EPD, wie bei der Armee oder in jeder andern Aufgabe als selbstverständlich vorausgesetzt werden muss, dass ein jeder darin Tätige ein Maximum zu leisten bereit ist, so bleibt es eine Erfahrungstatsache, dass kein Mensch Anerkennung und Lob entbehren kann, um sein Bestes zu geben. Jedem Chef liegt daher die Aufgabe ob, durch weisen Gebrauch dieser Mittel seine Mitarbeiter anzuspornen und in ihnen das Feuer der Begeisterung und der Hingabe an die Arbeit lebendig zu halten.

- Die Aussprachen liessen auch erkennen, dass nicht nur zwischen einzelnen Chefs und ihren Untergebenen sondern auch zwischen der Zentrale in Bern und den Aussenposten die persönlichen Kontakte ungenügend sind. Die örtliche Trennung trägt zweifellos viel dazu bei; gerade sie verpflichtet aber die Zentrale alles zu unternehmen, um die bestehenden realen Schwierigkeiten der Kontaktnahme zu überbrücken. Der ungenügende persönliche Kontakt mag teilweise auch eine Folge des Personal-Rotationssystems sein.

Es scheint aber unerlässlich, dass vor allem zwischen der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten in Bern und den einzelnen Mitarbeitern eine Vertiefung der Beziehungen und eine Förderung des Vertrauensverhältnisses aktiv gesucht wird. Nicht wenige diplomatische Mitarbeiter des EPD im Auslande brachten zum Ausdruck, dass sie bei einem Besuche in der Heimat gewisse Hemmungen empfänden, im EPD vorzusprechen, weil sie sich mit ihrer Zentrale zu wenig menschlich verbunden fühlten. Andererseits aber sei es für sie - es betrifft dies vor allem die sich mit Wirtschaftsfragen befassenden diplomatischen Mitarbeiter - ein Bedürfnis, eine oder verschiedene Abteilungen anderer Departemente aufzusuchen, mit der oder mit denen sie auf Grund ihrer Aufgabe in einem engen Kontakt stünden. Sie könnten sich oft des Eindrucks nicht erwehren, dass sie von Abteilungen anderer Departemente mehr als vom EPD als geschätzte Mitarbeiter behandelt und anerkannt würden. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass in solchen Fällen dem EPD hauptsächlich die oft Schwierigkeiten enthaltenden und zuweilen zu Spannungen führenden Beziehungen der Personalpolitik (Gehalt, Beförderung, Versetzungen etc.) zufallen, während mit andern Departementen vor allem die positiven Beziehungen der Aufgabengestaltung und des Aufbaues zu behandeln sind. Die festgestellten Verhältnisse müssen aber das EPD umso mehr anspornen, dem menschlichen Kontakt mit seinen Mitarbeitern im Aussendienst besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Bedauert wird auch die zuweilen ungenügende Klarheit und Offenheit im Verkehr zwischen der Zentrale und Mitarbeitern im Aussendienst. Falsche Vermutungen und unzutreffende Beurteilung, die durch zuweilen unzureichende Begründungen von Rückberufungen oder Versetzungen hervorgerufen würden, beeinträchtigten die Stimmung in Aussenposten. Die diplomatischen Mitarbeiter in den besuchten Gesandtschaften und Konsulaten zeigten sich

erfreut und dankbar für die Möglichkeit, sich mit einem Delegierten der Zentrale über grundsätzliche Fragen der allgemeinen Organisation, der Aufgaben und der Personalprobleme aussprechen zu können. Viele betonten, dass dies die erste derartige Möglichkeit seit der Uebernahme ihrer Tätigkeit im Aussendienst sei. Im Kapitel IV/16. "Die Koordination" sind konkrete Vorschläge zur Vertiefung der Beziehungen zwischen Zentrale und den Aussenposten aufgeführt.

- Nur im Vorbeigehen sei auf die vom Politischen Departement vor Jahren festgestellten und durch Entlassungen ausgemerzten sittlichen Unzulänglichkeiten hingewiesen. Eine laufende besonders sorgfältige Beachtung dieser Gefahren ist im Interesse des Ansehens des Politischen Departementes und des Landes unerlässlich.
- Nicht leicht zu nehmen ist die festzustellende ungenügende Integrierung der neu eingetretenen Mitarbeiter. Zu wenige sind von ihren Chefs über die Zielsetzungen, die Mittel und Wege und die sie in ihrer täglichen Arbeit interessierenden Beurteilungsfaktoren eingeführt und laufend orientiert worden. Viele fühlen sich deshalb allein gelassen, isoliert, und haben zu wenig das Gefühl, einer Arbeitsgemeinschaft anzugehören.
- Die zu beobachtende und im nachstehenden Kapitel V/3. eingehend behandelte Unterbeschäftigung von Mitarbeitern im EPD führt nicht selten dazu - und diese Beobachtung glaubt der Berichterstatter vor allem bei Aussenposten machen zu können - , dass zuweilen Stellung und reale Leistung nicht ganz miteinander in Einklang stehen. Der Titel ist ein äusserlich sichtbares "Gradabzeichen" für eine ausgewiesene bestimmte Stufe von Fähigkeiten, Kenntnissen, Bildung, Wissen usw. Die diplomatischen Mitarbeitern zugewiesenen Aufgaben sind jedoch oftmals derartiger Natur, dass sie von diplomatischem Personal niederer Stufe oder teilweise von Kanzleibeamten und weiblichem Personal erledigt werden könnten. Wo diplomatische Mitarbeiter sich in einer solchen Lage befinden, entsteht bei diesen zwangsläufig eine innere Spannung. Sie fühlen sich unbefriedigt und wissen, dass sie, wenn auch ohne eigene Schuld, der Verpflichtung ihrer Stellung, ihrem Titel und ihrem Gehalt gegenüber nicht voll genügen. Die im EPD zu beobachtende und teilweise infolge der besonderen Aufgabe verständliche Ueberbetonung von Karriere und Titel dürfte in einzelnen Fällen auch als Flucht aus einer unbefriedigenden Situation in bezug auf die Leistungsanforderungen herrühren.
- Andererseits wurden zuweilen Mitarbeiter mit Aufgaben beauftragt, für die sie ungenügend vorbereitet und ausgebildet waren, so dass dann in ihnen ein Gefühl des Ungenügens entstand, dem ein Mitarbeiter wie folgt Ausdruck gab: "Nous ne sommes pas formés pour le métier que l'on nous fait faire". Neu eingetretene, akademisch gebildete Mitarbeiter, die beispielsweise einige wenige Jahre praktischer juristischer Tätigkeit hinter sich hatten, wurden unvermittelt ohne genügende Einarbeitung und Vorbereitung vor verantwortungsvolle Aufgaben anders gearteter Natur gestellt. Da eine erfolgreiche oder ungenügende Aufgabenerledigung entsprechende Folgen für das ganze Volk oder wichtige Wirtschaftsgruppen zeitigen muss, hatten einzelne Mitarbeiter, die sich in dieser Lage befanden, oft mit dem Gefühl des Ungenügens, der ungenügenden Beherrschung der gestellten Probleme zu kämpfen.

- Auf Grund der von Mitarbeitern des EPD im Verlaufe der Gespräche aufgeworfenen Fragen und der eigenen Beobachtungen glaubt der Berichter-  
statter noch weitere Erscheinungen festhalten zu können, welche die  
Atmosphäre im EPD ungünstig beeinflussen.

Jeder Mensch, der hohe Ziele vor sich sieht, benötigt den Ehrgeiz als Hilfsmittel, um die auf dem Wege zum Ziele liegenden Widerwärtigkeiten und Schwierigkeiten zu überwinden. So ist es verständlich, dass auch die Mitarbeiter des EPD sich zu Zeiten die Fragen der Karriere, des zu erreichenden Ranges und des damit verbundenen Titels überlegen, um diese als Ansporn für überdurchschnittliche Leistungen sowie als Hilfsmittel zur Erleichterung der Aufgabenerfüllung einzusetzen und zu verwenden. Belastend für die Zusammenarbeit und die Aufgabenerfüllung wird die Beschäftigung mit diesen Fragen aber dann, wenn sie in einem ungesunden Ausmasse das Denken und Planen eines Menschen beherrschen und so aus Hilfsmitteln zu Zielen werden. Die Folgen einer solchen Gewichtsverschiebung bestehen in Intrigen, Interessenkonflikten, gegenseitigen Abschränkungen, in Neid und Missgunst sowie einer folgeschweren Vernachlässigung des "team spirit". Ungenügend beschäftigte Mitarbeiter stehen besonders in Gefahr, dieser ungesunden und der Zusammenarbeit abträglichen Entwicklung Raum zu geben. Nebst einer intensiven Pflege der menschlichen Beziehungen innerhalb der Arbeitsgemeinschaft dürfte daher eine ausreichende Belastung des Personals mit Aufgaben das natürlichste und erfolgversprechendste Korrektiv bilden für Erscheinungen der vorerwähnten Art, die auch im EPD verschiedentlich vorzufinden sind.

Ueberbordendes Karriere-Denken verhindert das Wachstum des echten Corps-Geistes und der aufbauenden Mannschaftsarbeit. Wie erstaunlich wirkt auf einen Unbeteiligten die Tatsache, dass der nach aussen scheinbar so nachdrücklich in Erscheinung tretende Corps-Geist der diplomatischen Mitarbeiter im Innern der Organisation nur in beschränktem Umfange wirklich vorhanden ist. Nicht wenige der Mitarbeiter leben vielmehr in einer Art "splendid isolation" und schranken sich trotz gesellschaftlichen Kontaktnahmen weitgehend von ihren Nächsten ab. Dadurch wird auch die anzustrebende Zusammenarbeit aller immer wieder erschwert. Der häufige Wechsel der Mitarbeiter sowie die so rasche Ausdehnung des Personalbestandes der Nachkriegsjahre sind Tatsachen, die den Geist der Zusammenarbeit kaum fördern helfen. Umso notwendiger ist daher die Aufgabe, diesen Geist wach zu halten und zu entwickeln.

Die Mitarbeiter im EPD teilen mit allen übrigen Beamten der öffentlichen Verwaltung die Erscheinung einer ungenügenden Ausnützung der in jedem Menschen vorhandenen, den Lebenskampf ermöglichenden schöpferischen Kräfte. Der Mangel an wirklich schöpferischen Aufgaben, die ungenügende Möglichkeit, sich sichtbar auszeichnen zu können, die Gesichertheit der materiellen Existenz und die bis ans Lebensende mehr oder weniger vorgezeichnete Berufsentwicklung lassen diese Kräfte weitgehend brach liegen. Allerdings erweist eine sorgfältige Beurteilung der dem diplomatischen Personal zufallenden Aufgaben, dass gerade diesen Funktionären des Staates ein viel weiterer Rahmen der schöpferischen Improvisation und Initiative gelassen ist als den übrigen Beamten der öffentlichen Verwaltung, deren Aufgabenerledigung weitgehend vorgezeichnet ist durch die von ihnen anzuwendenden Gesetze und Verordnungen.

Eine Ueberprüfung der dargestellten Erscheinungen erhärtet die bereits grundsätzlich vertretene These, dass die zu bereinigenden Fragen zu einem grossen Teil verursacht wurden durch die sprunghafte und in einem relativ kurzen Zeitraum erfolgte Ausdehnung des Personalbestandes sowie durch die Schwierigkeiten des Ueberganges von einer Grössenordnung der Organisation zur andern. Soweit nicht organisatorische oder technisch-administrative Fragen die Ursache der vorerwähnten Erscheinungen bilden und daher im Rahmen dieses Berichtes zu entsprechenden Empfehlung führen, liegen die immer wieder neu zu suchenden Lösungen auf der Ebene richtig verstandener und erkannter Chefaufgaben sowie der Kunst der Menschenführung.

#### Empfehlung:

Ueberprüfung durch die Abteilungschefs der dargestellten, von Mitarbeitern des EPD als ungeklärt beurteilten Personalfragen. Schaffung der Voraussetzungen, dass diese Fragen so weit als möglich bereinigt werden können. Behandlung der vorliegenden Fragen in grundsätzlicher Beziehung im Rahmen der Ausbildung von Vorgesetzten gemäss Empfehlungen in Kapitel V/9.

### 3. Die Ueberbesetzung des EPD mit Personal.

#### a) Grundsätzliches:

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Bestandesentwicklung haben wir festgestellt, dass der Personalbestand des EPD, verglichen mit demjenigen der gesamten Bundesverwaltung, relativ klein ist. Diese Feststellung enthebt jedoch nicht von der Pflicht zu überprüfen, ob dieser Personalbestand den Aufgaben entspreche, ob das Personal richtig und zweckmässig eingesetzt werde und ob die Mitarbeiter dank wirtschaftlicherer Methoden und einer rationelleren Ausnützung der Arbeitszeit zu einer besseren Gesamtleistung geführt und dadurch auch Personaleinsparungen realisiert werden können. Die Ueberprüfung vermittelt den Eindruck, dass verschiedene EPD-Dienstzweige in der Zentrale wie auch Posten im Aussendienst gegenwärtig teilweise noch mit Personal verschiedener Stufen überbesetzt sind. Diese Auffassung stützt sich sowohl auf eigene Beobachtungen wie auch auf Aussagen von Dienstchefs und beteiligter Mitarbeiter. Auch bei dem EPD-Fernstehenden besteht auf Grund eigener Wahrnehmungen derselbe Eindruck. Daraus könnten sich für das Ansehen des EPD und die erfolgreiche Aufgabenerfüllung beeinträchtigende Folgen ergeben, wenn die bisherigen Anstrengungen zur Personalanpassung nicht unvermindert fortgeführt würden.

Neben den sachlichen Gründen, die zu einer Tätigkeitsausweitung führten und daher im einzelnen hier nicht besprochen werden sollen, wurde mit der Zeit eine gewisse Ueberbesetzung beziehungsweise Unterbeschäftigung des Personals hervorgerufen durch Ursachen, denen etwas nachzugehen dem Berichtersteller der Sache dienlich erscheint.

#### b) Gründe und Ursachen der noch bestehenden Ueberbesetzung.

- Die unregelmässige und wenig straff kontrollierte Ausdehnung des Personalapparates während und kurz nach Ende des zweiten Weltkrieges ist an der heutigen noch nicht bereinigten Lage mitbeteiligt. Jeder Abbau eines Personalbestandes entsprechend den schrumpfenden Aufgaben bietet immer ganz besondere Schwierigkeiten. Menschliche, organisatorische und rechtliche Gründe erfordern Rücksichtsnahmen. Auch beim besten Willen der verantwortlichen Instanzen wird während der Rückführungsphase der Personalbestand, verglichen mit dem noch vorhandenen Arbeitsvolumen, meist mehr oder weniger übersetzt bleiben.

- Beim Rückgang der Aufgaben sind relativ selten ganze Aufgabenkomplexe in Wegfall gekommen. Im allgemeinen haben die bestehenden und neu hinzugekommenen während der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit stark ausgeweiteten Aufgaben mit der Zeit sich wieder auf einen normaleren Umfang zurückgebildet. Die durch die seinerzeitige Aufgabenausweitung bedingte, vermehrte Ausgliederung und Aufteilung der Aufgaben an eine grosse Anzahl von Mitarbeitern führt nun zur Erscheinung, dass jedem Einzelnen wohl in einem bestimmten Umfang Aufgaben verbleiben, dass aber infolge der Schrumpfung des Arbeitsvolumens viele Mitarbeiter, allerdings in unterschiedlichem Ausmass sich von einer Vollbeschäftigung entfernen.
- Während der sprunghaften Ausdehnung des Personalbestandes wurde der Auslese des Personals teilweise zu wenig Sorgfalt gewidmet. Daraus ergab sich eine Senkung der durchschnittlichen Leistungsfähigkeit des Personals im EPD. Der zeitliche Notstand sowie die während einigen Kriegsjahren feststellbare Tatsache, dass qualifiziertes Personal auf dem Arbeitsmarkte nur in ungenügendem Umfange zur Verfügung stand, haben diese Entwicklung mitverschuldet. Infolge der Dringlichkeit der Personalbeschaffung war aber nicht nur das Ausleseverfahren unzulänglich, auch die Vorbereitung und die Einführung des Personals in seine Aufgaben war ungenügend. Diese Verhältnisse führten dazu, dass ein für die Aufgabe wenig vorbereitetes, teilweise hiefür auch nicht genügend qualifiziertes und befähigtes und daher auch weniger produktives Personal der Zentrale und den Aussenposten zur Verfügung gestellt werden musste.

Dieser Tatbestand wird auch von Postenchefs im Ausland bestätigt, welche sich beispielsweise wie folgt äussern "von Bern erhaltenes Personal war zum Teil ungenügend", oder "wir sind überdotiert mit Personal, haben aber trotzdem zu wenig qualifiziertes Personal". Auch die Mitarbeiterinnen des EPD sind in der Lage, durch ihre Erfahrungen diese Feststellung zu erhärten. Sie weisen beispielsweise darauf hin, dass zuweilen infolge fehlender vorgängiger Bereinigung der grundsätzlichen Auffassungen mit dem Vorgesetzten, von Mitarbeitern diktierte und bereits geschriebene Texte gänzlich neu formuliert werden müssen. Weniger qualifizierte Mitarbeiter werden nicht nur einen grösseren Zeitaufwand für eine gegebene Arbeit benötigen und damit zur Ausweitung des Personalbestandes beitragen, auch das Ergebnis ihrer Bemühungen wird ausserdem den qualitativen Anforderungen kaum voll entsprechen können; sie werden daher subsidiär auch ihre Chefs zeitlich und psychisch mehr belasten als bestqualifizierte Mitarbeiter.

- Die mangelnde methodische Entwicklung der für die Bekleidung eines Chefpostens erforderlichen Eigenschaften und Fähigkeiten tragen ebenfalls mit bei zu einer Ueberbesetzung des Personalbestandes. Wie in der gesamten Bundesverwaltung wurde bis vor kurzem auch im EPD der gründlichen Erziehung der geeigneten Mitarbeiter zu Chefs nicht die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Als Folge davon treten zuweilen bei Vorgesetzten in Erscheinung eine ungenügende Selbstsicherheit in der Beurteilung, zu wenig entwickelte Entscheidungs-

freudigkeit, das Bedürfnis zur Rückendeckung auf mündlichem, telephonischem und schriftlichem Wege, sowie ungenügende Kenntnisse und Erfahrungen in der Kunst der Menschenführung.

- An der noch vorhandenen Ueberbesetzung mitbeteiligt war auch die während der raschen Ausdehnung des Departements nicht auf der Höhe ihrer Aufgabe stehende Personalpolitik. Um diese Auffassung zu belegen sei nur darauf hingewiesen, dass, gemäss Aussagen von Postenchefs, in einer gewissen Periode nicht nur die Anzahl der angeforderten Mitarbeiter zur Verfügung gestellt, sondern weitere, nicht benötigte angeboten wurden. Damit wurde die verständliche Neigung der Postenchefs zur Personalvermehrung unterstützt. Zur teilweisen Entschuldigung dieses Vorgehens können angeführt werden: die ausdrücklichen Forderungen und Wünsche des Parlaments, die Notwendigkeit eines Ausbrechens aus der aussenpolitischen und wirtschaftlichen Isolierung, die negativen Erfahrungen der schweizerischen Posten im Auslande mit einer zu restriktiven und verspäteten Zurverfügungstellung von Mitarbeitern (z.B. für Visa-Aufgaben) sowie das dazumal im Vordergrund stehende kriegswirtschaftliche Denken, dass "Ware vor dem Preis gehe", d.h. dass die Kosten hinter der erfolgreichen Aufgabenerledigung zurückzutreten hätten.
- Auch eine ungenügende Vorbereitung auf voraussehbare, kommende Aufgaben und das sich Ueberraschenlassen durch die Verhältnisse sind der seinerzeit unzureichend gewesenen Personalpolitik zuzurechnen. Viele der dem EPD in der unmittelbaren Nachkriegszeit zugefallenen Aufgaben waren im Detail nicht vorauszusehen. Es bleibt aber unbestritten, dass die kommende Aufgabenausweitung grundsätzlich voraussehbar war und eine vorausschauende Personalpolitik die Bereitstellung der erforderlichen Mittel und Instrumente vorzubereiten gehabt hätte. So wären Stockungen, die Einstellung von teilweise unzulänglichem Personal und einzelne psychische Zusammenbrüche von leitenden Mitarbeitern im Auslande weitgehend vermieden worden.
- Das im EPD praktizierte System der Personalrotation trägt aus verständlichen Gründen dazu bei, dass einerseits die Kompetenzen und Erfahrungen eines Mitarbeiters nicht immer voll ausgenützt werden können und andererseits, dass die an jedem neuen Posten erforderliche Einarbeitungsperiode den durchschnittlichen Leistungsgrad etwas herabsetzt.
- Auch psychologische Ursachen sind in diesem Zusammenhange zu erwähnen. Der ungeduldige Ehrgeiz einzelner Mitarbeiter, vor allem im diplomatischen Dienst, nach rascher Beförderung, nach höherem Rang und Titel, führen erfahrungsgemäss in die Gefahr der unbewussten Vernachlässigung der Zusammenarbeit, der Abgrenzung eines Mitarbeiters, ja eines Dienstes vom andern, der mangelnden Bereitschaft einer gegenseitigen Aushilfe, aber auch, vielleicht unbewusst, der Ausweitung des unterstellten Personalkörpers, um durch den personellen Umfang die Wichtigkeit und die Unentbehrlichkeit des eigenen Dienstes zu dokumentieren.

- Die im Rahmen der Organisation und der Departementsaufgabe noch nicht genügend geregelten Verhältnisse, Beziehungen, Aufgabenzuweisungen usw., die in den Kapiteln III und IV eingehender behandelt wurden, trugen mit dazu bei, dass eine Ueberbesetzung des Personals entstand. Es sei in diesem Zusammenhang nochmals auf ungenügende Kompetenzdelegationen verwiesen, die zur Folge hatten, dass, wie vielerorts, auch im EPD die Chefs meist überlastet und viele Untergebenen ungenügend beschäftigt waren. Wenn Briefe durch 3, ja sogar 4 Stufen hindurch immer wieder gelesen, korrigiert oder zurückgewiesen werden müssen, bis sie auf der, sich die Unterschrift reservierenden Stufe angelangt sind, dann ist es nicht verwunderlich, dass schon aus psychologischen Gründen ein teilweise unnützer Leerlauf hervorgerufen wird.
- Ein weiteres sei zur Abklärung der Ursachen der noch bestehenden Ueberbesetzung des Personalbestandes erwähnt. Die Ueberwachung der Untergebenen durch ihre direkten Vorgesetzten ist in verschiedenen Diensten ungenügend. Der Berichterstatter hat öfters die Bemerkung gehört, dass der Chef eines Dienstzweiges noch nie oder nur selten durch die Bureaux seiner Untergebenen gegangen sei und gleichzeitig mit einer Ueberprüfung der praktischen Geschäftserledigung eine unauffällige Ueberwachung verbunden hätte. Chefs, die von Zeit zu Zeit kurz nach Beginn der Arbeitszeit einen Rundgang vornehmen würden, dürften zuweilen überraschende Feststellungen in bezug auf die Arbeitsdisziplin machen. Die teilweise ungenügende Kontrolle wirkt sich vor allem in der Arbeitsdisziplin und in den menschlichen Beziehungen zwischen Chefs und Untergebenen ungünstig aus.

c) Symptome der noch bestehenden Ueberbesetzung.

In Ergänzung zu den vorstehend aufgezählten Ursachen und Gründen, welche die teilweise noch vorhandene Unterbeschäftigung des EPD-Personals verursachen, seien einige Symptome für das Bestehen einer gewissen Ueberbesetzung des Personalbestandes angeführt:

- Die verantwortungsbewussten Mitarbeiter des EPD empfinden es als eine Belastung, dass das schrumpfende Aufgabenvolumen diesen und jenen Mitarbeiter nicht mehr voll zu beschäftigen vermag, so dass ihnen ein Teil der Arbeitszeit zur freien Verfügung steht. So gibt es sowohl männliche wie weibliche Mitarbeiter, denen freie Zeit zur Verfügung steht, um während der Arbeitszeit Zeitungen, Illustrierte oder Bücher zu lesen, Privatkorrespondenzen, eigene Militärangelegenheiten oder sonstige persönliche Arbeiten zu erledigen oder um sich - was an sich vielleicht eine der vernünftigsten Verwendungsarten der vom EPD ungenügend ausgenützten Arbeitszeit darstellt - persönlichen Sprachstudien zu widmen. Der fehlende Druck der Geschäfte kommt auch darin zum Ausdruck, dass für gewisse EPD-Korrespondenzen eine zuweilen unzweckmässige und zeitraubende Methode angewandt wird. Ein Teil der heute noch in Briefform ausgestellten Empfangsbestätigungen müsste im Rahmen einer rationelleren Zeitausnutzung vereinfacht werden. Dasselbe gilt für die entgegen bestehender Instruktionen nicht selten angewandte Methode, in einem Begleitschreiben zu einem zu übermittelnden Brief einen Teil dieses Briefes wörtlich zu zitieren oder zusammenfassend darzustellen. Auch die in gewissen Hinsicht sicherlich notwendige aber zuweilen über das vernünftige Mass hinausgehende,

von Vorgesetzten ausgeübte Stilkritik und die dadurch hervorgerufene, oft mehrmalige Abschrift von Briefen ist mit als kleines Symptom einer Ueberbesetzung zu werten.

- Verschiedene Mitglieder von Kommissionen zeigen sich erstaunt, dass bei Konferenzen, an denen Vertreter der Bundesverwaltung teilzunehmen haben, das EPD oftmals offensichtlich übervertreten sei. So nahmen beispielsweise an einer Expertenkommissionssitzung nicht weniger als 6 Herren des EPD an der Konferenz teil. Es mag zweifellos Fälle geben, welche die Anwesenheit mehrerer Mitarbeiter eines Departementes erfordern. Die Folgerungen, die im allgemeinen Sitzungs- teilnehmer von andern Departementen oder Aussenstehende aus einem so grossen Aufmarsch ziehen, bestehen entweder in der Vermutung, dass einzelne Mitarbeiter sich zu wenig kompetent und sicher fühlen und sie sich daher durch den Zuzug eines oder mehrerer Mitarbeiter die erforderliche Rückendeckung und Sicherung verschaffen wollen, oder dass im EPD das Personal unterbeschäftigt sei, so dass eine so umfangreiche Beteiligung an Sitzungen ohne Beeinträchtigung der laufenden Geschäftserledigung durchgeführt werden könne.
- Die im EPD von verschiedenen Mitarbeitern ungenügend eingehaltene Arbeitsdisziplin lässt ihrerseits die Vermutung aufkommen und dient vielen, auch dem EPD wohlwollend gegenüberstehenden Persönlichkeiten als Beweis für eine ungenügende Beschäftigung des Personals. Sowohl in Bern wie im Ausland ist verspäteter Arbeitsbeginn immer wieder feststellbar. Damit einher geht die folgerichtige Erscheinung, dass auch Stenodactylographinnen entweder oft nicht voll beschäftigt sind, oder sich dann ebenfalls eine etwas weniger disziplinierte Auffassung in bezug auf den Arbeitsbeginn zu eigen machen. An einigen Stellen bestehende Spannungen zwischen dem diplomatischen Personal und den Mitarbeiterinnen sind gerade auf solche unerfreuliche Verhältnisse zurückzuführen. Die Rückwirkungen einer ungenügenden Arbeitsdisziplin bleiben aber nicht auf das Departement beschränkt. Persönlichkeiten, deren Wohlwollen gegenüber dem EPD ausser Frage steht, beanstanden beispielsweise, dass sie bei telephonischen Anrufen innerhalb der geltenden Arbeitszeit oftmals die gewünschten Mitarbeiter des Departementes nicht erreichen können, entweder weil sie überhaupt noch nicht im Bureau eingetroffen sind oder ohne Angabe ihres temporären Aufenthalts das Bureau verlassen haben und so unerreichbar bleiben.
- Wenn Mitarbeiter nicht so weit als möglich entsprechend ihren besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten eingesetzt werden und dadurch keine optimale Leistung des gesamten Apparates im Zusammenspiel aller Kräfte erzielt werden kann, so trägt ein solcher Zustand zu einer potentiellen Ueberbesetzung des Personalbestandes bei. Mitarbeiter des EPD wiesen anlässlich der Besprechungen mit dem Berichterstatter darauf hin, dass sie bedauerten, ihre vor dem Eintritt ins EPD gesammelten praktischen Erfahrungen zu wenig oder überhaupt nicht verwendet und ausgenützt zu sehen. Sie gaben unter anderem der Meinung Ausdruck, dass es sich beim EPD vielleicht ähnlich wie in der Schweizerarmee verhalte, wo, wenigstens noch bis zum ersten Weltkrieg, die Kenntnisse und Fähigkeiten des Dienst-

pflichtigen kaum in Beziehung zu seiner militärischen Einteilung gebracht wurden. Die vorgeschlagene differenziertere Personalpolitik wird mithelfen, den durchschnittlichen Leistungsgrad zu erhöhen.

- Ein weiteres Symptom für die teilweise ungenügende Beschäftigung von EPD-Personal dürfte auch darin erblickt werden, dass diplomatische Mitarbeiter, vor allem im Aussendienst, zuweilen mit Aufgaben beschäftigt werden, die ihrer Rangstufe nicht entsprechen und die ebenso zuverlässig und erfolgreich durch Untergebene behandelt werden könnten. So wurde das Beispiel eines akademisch gebildeten Mitarbeiters der 6. Gehaltsklasse zitiert, der zu Zeiten in der Hauptsache mit Empfangsbestätigungen beschäftigt war. Zweifellos werden immer wieder verschiedene Gründe verhindern, dass alle Mitarbeiter mit Aufgaben ihrer Rangstufe beauftragt werden können. Die Bedürfnisse der Ausbildung oder die nur mit wenigen Mitarbeitern besetzten kleinen Aussenposten werden auch in Zukunft es wünschbar erscheinen oder nicht vermeiden lassen, einem Mitarbeiter Aufgaben zuzuweisen, die von Personal einer untern Stufe erledigt werden könnten. Ein diesbezügliches Optimum muss jedoch angestrebt werden und Schritte in dieser Richtung sind noch möglich.

Auch das weibliche Personal kann in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Es fehlt nicht an qualifizierten weiblichen Mitarbeiterinnen, die vermehrt herangezogen werden könnten für Registraturarbeiten, Uebersetzungen oder Sekretariats-Dienste und so männliches Personal zu entlasten vermöchten. Nicht nur ergibt ein unzweckmässiger Einsatz der Mitarbeiter eine Kostenerhöhung der Geschäftserledigung, sondern er lässt vor allem in solchen Mitarbeitern selbst das unbefriedigende Gefühl aufkommen, weder genügend noch entsprechend ihrem Können, ihren Fähigkeiten und ihrem Rang tätig zu sein.

- Die festgestellte Verschiebung des prozentualen Verhältnisses zwischen männlichem und weiblichem Personal in der Zentrale lässt den Rückschluss zu, dass, verglichen mit der Situation 1938, das männliche Personal heute weniger bereit ist, seine Aufgaben selbst und ohne Mithilfe von weiblichem Personal zu erledigen. Das EPD ist deshalb im Begriff, Weisungen zu erlassen, welche die Verwendung von weiblichem Personal begrenzen.
- Einige offensichtliche Unterbeschäftigungen waren anlässlich der Ueberprüfung ebenfalls festzustellen. Sie bezogen sich in der Hauptsache allerdings auf befristete Erscheinungen, so vor allem auf den zu wenig rasch erfolgten Abbau des in Visaangelegenheiten im Aussendienst beschäftigten Personals. So waren beispielsweise in zwei der aufgesuchten Aussenposten die im Rahmen des Konsulardienstes mit Visaangelegenheiten betrauten Mitarbeiter nur noch zu einem kleinen Teil ihrer Arbeitszeit beschäftigt. In einer Gesandtschaft konnte die Feststellung gemacht werden, dass nicht nur der Postenchef einen 20%igen Abbau des Kanzleipersonals als möglich erachtete und entsprechende Massnahmen in die Wege leitete, sondern dass eine nachfolgende Durchsicht dieses Postens zum Ergebnis führte, einen bis 40 % gehenden Abbau als tragbar zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang sei allerdings darauf hingewiesen, dass in diesem einen Fall

auch die Zentrale eine gewisse Mitverantwortung für die Verzögerung im Abbau trägt, in dem Sinne, dass der betreffende Aussenposten seit längerer Zeit Bern einen Beamten zur Verfügung gestellt hatte, der jedoch von der Zentrale während Monaten nicht zurückgerufen oder versetzt wurde.

Sowohl bei der Ueberprüfung der Zentrale wie beim Besuche einiger Aussenposten ergaben die Besprechungen mit Chefs, dass nicht nur die Bereitschaft und der Wille zur Rückbildung des Personalapparates vorhanden sind, sondern dass auch konkrete Schritte in dieser Beziehung unternommen werden.

d) Vergleich des EPD-Personalbestandes mit demjenigen von Aussenministerien anderer Staaten.

Die nachstehende Tabelle gibt eine gedrängte Uebersicht über die Besetzung verschiedener Gesandtschaften in Bern, Den Haag und Brüssel mit diplomatischem Personal. Leider standen dem Unterzeichneten keine Zahlen für das Kanzleipersonal zur Verfügung, so dass aus den nachstehenden Unterlagen kaum Schlüsse gezogen werden können. Zu dieser Tabelle ist allerdings zu bemerken, dass in vielen Fällen das Ausmass der Besetzung von diplomatischen Posten in der Schweiz wahrscheinlich nicht primär auf die relative Wichtigkeit der Schweiz als Handelspartner, sondern in einem mehr oder weniger grossen Ausmasse auch auf die zentrale Stellung der Schweiz und die Möglichkeiten des allseitigen Informationsbezuges auf der Drehscheibe Europas zurückzuführen ist. Es sei in diesem Zusammenhang nur auf den Umfang der URSS-Gesandtschaft in Bern hingewiesen.

Diplomatisches Personal einschliesslich Minister.

|                                    | Im Haag | in Brüssel | in Bern |
|------------------------------------|---------|------------|---------|
| Schweiz                            | 4       | 6          | -       |
| Belgien                            | 11      | -          | 7       |
| Holland                            | -       | 11         | 9       |
| Schweden                           | 7*      | 3          | 4       |
| Dänemark                           | 3       | 3          | 3       |
| Norwegen                           | 2       | 3          | 4       |
| Frankreich                         | 13      | 11         | 19      |
| *inkl. Bearbeiter<br>von Seefragen |         |            |         |

Aufschlussreicher ist ein Vergleich des Personalbestandes des EPD mit demjenigen der Aussenministerien Belgiens und Frankreichs, der ermöglicht wurde durch Angaben, die dem Berichtersteller von den schweizerischen Gesandtschaften in Brüssel und Paris freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden.

|                                     | <u>Schweiz:</u>    | <u>Belgien:</u> | <u>Frankreich:</u> |
|-------------------------------------|--------------------|-----------------|--------------------|
| Stand: 1.1.48 (31.12.49)            |                    | 1.1.48          | 1.1.48             |
| <u>Einwohner, in Millionen</u>      | 4,4                | 8,4             | 42,                |
| <u>Personalbestand des EPD,</u>     |                    |                 |                    |
| <u>bezw. des Aussenministeriums</u> |                    |                 |                    |
| in der Zentrale                     | 482 (397)          | 586             | 400                |
| im Aussendienst                     | 1292 (1127)        | 560             | 1048               |
|                                     | <u>1774 (1524)</u> | <u>1146</u>     | <u>1448</u>        |

Schweiz: ohne Handelsabteilung

Belgien: inkl. "service du commerce extérieur"

Frankreich: ohne Aussenhandelsdienst

| <u>Budget des EPD, bezw. des</u> | <u>Aussenministeriums, in Mio.</u> | <u>pro: 1950</u> | <u>1948</u> |
|----------------------------------|------------------------------------|------------------|-------------|
| Belgien:                         | fb. 439 = sfr.:                    |                  | 39,5        |
| davon: UNO-Beitrag               | 20 = "                             |                  | - 1,8       |
| Org.int.Ré-                      |                                    |                  |             |
| fugiés                           | 71 = "                             |                  | - 6,4       |
|                                  |                                    |                  | <u>31,3</u> |
| Schweiz:                         |                                    | 28,1             |             |

Bei der Beurteilung des vorliegenden Vergleiches ist nicht ausser acht zu lassen, dass der "Quai d'Orsay" und das Belgische Aussenministerium nicht nur die Interessen seiner 42 bzw. 8,4 Millionen umfassenden Bevölkerung, sondern dazu noch diejenigen seiner Kolonien zu vertreten hat. Andererseits muss aber festgestellt werden, dass unser Konsulardienst die Interessen der Landsleute im Ausland in viel weitgehender Weise wahrgenommen hat als dies die Auslandsvertretungen anderer Staaten ihren Staatsangehörigen gegenüber tun. Verschiedene Gründe verursachten diese Konzeption unseres Konsulardienstes, vor allem aber die Erkenntnis, dass die Schweizerkolonien im Auslande eine wichtige Stütze unserer Exportwirtschaft darstellen, so dass deren intensive Pflege von grosser Bedeutung ist. Diese und andere Ueberlegungen haben zu einem schweizerischen Konsulardienst geführt, der wahrscheinlich mehr als jeder andere ausgebaut ist.

Wenn wir davon ausgehen, dass, abgesehen von den Fragen der Grössenordnung des Landes, der Bevölkerungszahl, der Kolonien, dem Zugange zum Meer usw., Belgien und die Schweiz nicht unähnliche Verhältnisse aufweisen, dann muss dem Beurteilenden auffallen, mit welcher relativ beschränkteren finanziellen und personellen Mitteln das belgische Aussenministerium seine Aufgabe zu erfüllen hat. Zweifellos sind nicht in erster Linie die Einwohnerzahl und das territoriale Ausmass eines Landes massgebend für die Grössenordnung eines Aussenministeriums, viele Aufgaben dieses staatlichen Dienstes sind umfangsmässig gleich gross, ob sie nun in einem kleinern oder grössern Lande der gleichen Kulturstufe gelöst werden müssen. Indirekt treten diese Faktoren aber doch massgeblich in Erscheinung insofern als die Grössenordnung der staatlichen Verwaltung von der Tragfähigkeit der Wirtschaft eines Landes und vom Ausmass der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel abhängt.

Erschwerend fällt beim Vergleich ins Gewicht, dass im Gegensatz zur Schweiz in Belgien die Aussenhandelsbelange ebenfalls durch das Aussenministerium vertreten werden und dass Frankreich wie Belgien, als Mitgliedstaaten der UNO, eine umfangreiche aussenpolitische Aktivität aufweisen, die sich in einem zusätzlichen Personalbedarf in der Zentrale und in den Aussenposten auswirken muss.

#### 4. Der anzustrebende Personalbestand.

Die Frage nach dem richtigen, dem optimalen Personalbestand des EPD ist aus verständlichen Gründen ausserordentlich schwierig zu beantworten. Der Standort des Beurteilenden wird weitgehend seine Beurteilung beeinflussen. Einig werden sich alle Beurteilenden darin sein, dass auf den Vorkriegsstand nicht mehr zurückgekommen werden kann. Eine erhebliche Ausweitung des Aufgabenkreises, hervorgerufen durch die neuen Aufgaben, durch die infolgedessen erforderlichen neuen Dienstzweige, durch die vom Parlament gewünschten neuen Aussenposten und durch die nach Ausmerzung der gegenstandslos gewordenen noch verbleibenden langfristigen oder dauernden Nachkriegsaufgaben, wird eine erhebliche Personalvermehrung des EPD gegenüber 1939 nach sich ziehen. Die Labilität der weltpolitischen Verhältnisse und der noch immer gefährdete Weltfrieden werden auch das EPD im Rahmen seiner Aufgaben der Landesverteidigung dazu veranlassen müssen, gerüstet zu bleiben. Notwendig und unerlässlich aber sind umso mehr die Konzentration der Aufgaben, die Straffung der Organisation, die Rationalisierung der Mittel und die volle Ausnützung der Leistungsfähigkeit des Personals.

Ein sorgfältiges Abwägen der ihm zur Verfügung stehenden Beurteilungselemente lässt den Berichterstatter zum Schlusse kommen, dass der anzustrebende Personalbestand des EPD sich zwischen einem Minimum von 1000 Personen und einem Maximum von 1300 Personen, einschliesslich der vom EPD aus dem Dienst der Deutschen Interessenvertretung jederzeit wieder zu übernehmenden und der in unbezahltem Urlaub befindlichen Mitarbeiter, zu bewegen hat. Diesbezügliche eingehende Aussprachen mit erfahrenen Chefbeamten des EPD und den sich mit diesen Problemen auseinandersetzenden Mitarbeitern führten zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Verschiedene Gründe verhindern heute die noch nähere Eingrenzung des optimalen Personalbestandes des EPD. Dazu gehört einmal die Tatsache, dass bezüg-

lich des im Aussendienst erforderlichen Personals nur die weitere eingehende Ueberprüfung jedes einzelnen Postens, z.B. gemäss dem im nachstehenden Kapitel vorgeschlagenen Vorgehen, die gewünschte Abklärung liefern kann. Sodann werden im Rahmen der Reorganisation des Departementes Personaleinsparungen möglich werden, die heute nur approximativ geschätzt werden können. Auch das Ausmass der effektiven Durchführung der empfohlenen Aufgabenübertragungen an andere Departemente oder an Wirtschaftsorganisationen beeinflusst in wesentlichem Umfange den zukünftigen Personalbestand.

Da der Personalbestand des EPD, ohne Minister im Aussendienst, jedoch einschliesslich der 17 in unbezahltetm Urlaub sich befindlichen und der 14 nach Liquidation der Deutschen Interessenvertretung zurückzunehmenden EPD-Mitarbeiter, auf Ende 1949 mit 1555 Personen ausgewiesen ist, ist dieser Bestand im Rahmen der weiteren Rückführungsbemühungen um mindestens 250 Personen herabzusetzen.

#### Empfehlung:

- Der Personalbestand des EPD ist, ausgehend vom Bestand Ende 1949, um mindestens 250 Personen herabzusetzen. Nach getroffenerm Entscheid über alle im vorliegenden Bericht enthaltenen Empfehlungen soll das zu erreichende Ziel der Personalrückführungsaktion festgelegt werden.

#### 5. Die Durchführung des weiteren Personalabbaues.

##### a) Bisherige Bemühungen.

Vorweg ist festzuhalten, dass das EPD seit Jahren sich bemüht, seinen Personalbestand herabzusetzen. Der jetzige Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten sowie sein Vorgänger liessen es an Anstrengungen nicht fehlen, um die jährlich neu gesteckten Personalherabsetzungsziele zu erreichen. Der Erfolg der bisherigen Bemühungen lässt sich aus der Tabelle auf Seite 116 erkennen. Er drückt sich ziffernmässig, auf Ende 1949 bezogen, in einem Abbau von 1917 auf 1524 Personen, d.h. einer Rückbildung von 20,5 % des Total-Personalbestandes des EPD aus. Nicht berücksichtigt in diesen Verhältniszahlen ist die fast vollständige Liquidation des Personalbestandes der Fremden Interessen, die von 1253 Personen auf 14 zurückgegangen ist. Erfreulich ist auch die Feststellung, dass die im Abbaubericht für Mitte 1950 genannte Bestandesziffer des EPD bereits Ende 1949 erreicht werden konnte.

In diesem Zusammenhang ist auch der von der Leitung des EPD veranlasste Bericht des Chefs der Zentralkanzlei des EPD vom 27. Februar 1947 zu erwähnen sowie der von der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten ausgearbeitete Personalrückführungsplan betreffend "den Abbau des Kanzleipersonals des EPD vom 20.12.1947". Die eingehende Behandlung der Personalabbauprobleme im vorgenannten internen Bericht ermöglicht dem Berichtersteller, sich in der Hauptsache auf grundsätzliche Fragen zu beschränken und im übrigen auf den vorgenannten EPD-internen Bericht zu verweisen. Durch alle diese Massnahmen kommt der konsequente Wille zum Ausdruck, die als notwendig erkannte Bereinigung des Personalbestandes vorzunehmen.

b) Voraussetzungen und Möglichkeiten.

Der bisherige Personalabbau liess sich relativ einfach vollziehen. Die Rückbildung des Personalbestandes, soweit sie sich nicht aus dem natürlichen Abgang (Austritte, Pensionierung, Tod usw.) ergab, wurde weitgehend verursacht durch einen realen und sichtbaren Wegfall von Aufgabenkomplexen, wie beispielsweise den Visaaufgaben oder der Vertretung fremder Interessen, und erfasste zum grossen Teil Hilfspersonal. Der in Zukunft weiterhin noch vorzunehmende Abbau wird zunehmend schwieriger werden; er wird daher besondere Anstrengungen organisatorischer und administrativer Art sowie menschliches Einfühlungsvermögen erfordern. Folgende Möglichkeiten sollten erwogen werden, um die Voraussetzungen für den weiteren Personalabbau zu schaffen:

- Bei offensichtlich in erheblichem Ausmasse Unterbeschäftigten ist die Frage der Verteilung der Aufgaben solcher Mitarbeiter auf Kollegen zu prüfen und wo möglich anzuordnen. Ob der durch den Aufgabenwegfall freigewordene Mitarbeiter entlassen oder ob er an anderer Stelle eingesetzt und ein Dritter zum Verlassen des Departementes aufgefordert werden soll, ist eine Frage der Einzelbeurteilung. Das Departement muss auch den Mut aufbringen, in Fällen von Höhergestellten, denen am heute innegehabten Arbeitsplatz offensichtlich keine ausreichende und vollbeschäftigende Aufgabe zugewiesen werden kann, solche Mitarbeiter entweder zu versetzen oder zu pensionieren.
- Die Reorganisation des Departementes, die Klärung der Aufgaben und die Rationalisierung der Mittel sind zu benützen, um eine Generalbereinigung der Aufgabenverteilung durchzuführen, um dadurch eine bessere Verwertung jeder Arbeitskraft erzielen zu können. Es muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass in den letzten Jahren das schrumpfende Aufgabenvolumen bei vielen Mitarbeitern des EPD eine allerdings ungleichmässige Unterbeschäftigung hervorgerufen hat. Diese Entwicklung führte teilweise zur "Streckung" der verbleibenden Aufgaben und einer ungenügenden Ausnützung der vorhandenen Arbeitskräfte.

Eine Lösung muss in der Richtung gesucht werden, dass nach der Reorganisation der organisatorischen Struktur des Departementes in jeder Dienstgruppe die durchzuführenden Aufgaben gesamthaft erfasst und neu auf die Mitarbeiter verteilt werden, so dass jede Teilaufgaben-Gruppe eine volle Arbeitskraft erfordert. Es ist auch keineswegs notwendig, auf Perioden der Spitzenbelastungen abzustellen, denn diesen stehen im Verlaufe der Beschäftigungsschwankungen ohnehin entsprechende Zeiten der schwächeren Belastung gegenüber. Im Verlaufe einer solchen Neuverteilung der Aufgaben, welche entsprechend den Empfehlungen über die Aufgabenbegrenzungen, Kompetenz-Delegationen, Aufgabenabtretungen und -rückweisungen vorgängig der Neuverteilung bereinigt worden sind, können Mitarbeiter eingespart und ausgeschieden werden.

- Weitere Einsparungsmöglichkeiten werden sich, sicher nicht sofort, aber auf weite Sicht ermöglichen lassen durch eine Hebung des durchschnittlichen Leistungsniveaus der Mitarbeiter. Vorweg müsste

im Rahmen der vorgenannten Bereinigungen jenes Personal ausgeschieden werden, das offensichtlich ungenügend und auch einer Leistungsentwicklung und einer Förderung wenig zugänglich ist. Die durchschnittliche Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter ist sowohl durch die in den nachfolgenden Kapiteln beschriebenen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, wie aber auch durch eine Straffung der Arbeitsdisziplin zu erhöhen. Die Leistungsfähigkeit des weiblichen Personals kann unter anderem dadurch gefördert werden, dass eine bessere Relation zwischen weiblichem und männlichem Personal angestrebt und die Sachbearbeiter zur selbständigeren Bearbeitung und Erledigung von Aufgaben angehalten werden.

- Die Verbesserung der Arbeitsdisziplin, die heute unter dem fehlenden Druck einer Vollbeschäftigung im EPD zweifellos nicht das wünschbare Niveau erreicht, kann einen nicht unwesentlichen Beitrag an eine rationellere Verwendung des Personals leisten.
- Eine Herabsetzung des nominellen Personalbestandes könnte gegebenenfalls durch die bereits vorgeschlagene Uebertragung auf die Personal-etats der entsprechenden Departemente von Mitarbeitern der Militärattachés in Aussenposten, der Gehilfen bei Verteilungsaktionen des EJPD und das die AHV-Aufgaben übernehmende EPD-Personal erzielt werden.
- Die Rückführungsmöglichkeiten des Personalbestandes bei den einzelnen Aussenposten bilden seit längerer Zeit Gegenstand besonderer Prüfungen und Untersuchungen des EPD. Erfreuliche Ergebnisse der bisherigen Anstrengungen können festgestellt werden. Der weitere Abbau dürfte aber gerade bei den Aussenposten infolge der meist fehlenden Besprechungsmöglichkeiten besonderen Schwierigkeiten begegnen. Zudem muss verhütet werden, dass durch ein schematisches Vorgehen der rationell arbeitende Posten ungerecht behandelt und für seine Zurückhaltung in der Personalanforderung nachträglich "bestraft" wird. Für eine differenziertere Beurteilung wäre deshalb die Bereitstellung von einheitlichen objektiven Unterlagen eine wichtige Hilfe.

Bei den Konsulaten dürfte die weitgehend technisch administrative Tätigkeit die Beschaffung von Beurteilungsunterlagen ermöglichen, welche die vom einzelnen Posten zu leistende Arbeit zu bemessen, zu vergleichen und zu bewerten erlauben. Als Ausgangspunkt für derartige Vergleiche könnten anerkannt rationell geführte und leistungsfähige Konsulate auf Grund der vorgesehenen Beurteilungsunterlagen untersucht und aus den Ergebnissen eine Art Bewertungsstab gewonnen werden.

Anhand eines einheitlichen Prüfungsbogens könnten sodann alle Konsulate auf ihr Aufgabenvolumen durchleuchtet und der benötigte Personalbedarf am vorerwähnten Bewertungsstab ermessen werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die bisherige Methode des Vorgehens, um den erforderlichen Personalbedarf in den Konsulaten festzustellen, nicht durchwegs zweckmässig erscheint. Die den einzelnen Postenchefs weitgehend überlassene Darstellung der Verhältnisse ohne Anlehnung an ein einheitliches und verbindliches



Für die Gesandtschaften liesse sich, soweit es sich um ihre Konsulatsaufgaben handelt, ein ähnliches Vorgehen vorsehen. Im übrigen dürfte sich auch für das Ausmass und die weitere Entwicklung der eigentlichen Gesandtschaftsaufgaben ein Fragenschema und eine Abschätzung des erforderlichen Zeitaufwandes ermöglichen lassen. Dass mit solchen Wertungen nur ein Mitarbeiter betraut werden darf, der aus eigener Erfahrung die Aufgaben kennt und mit deren Bedeutung und Belastungen vertraut ist, dürfte selbstverständlich sein. Sollten auf dem Korrespondenzwege die nach gründlichem und vergleichendem Studium der eingegangenen Unterlagen als möglich erachteten Personaleinschränkungen nicht bereinigt werden können, so wäre die Frage von mündlichen Besprechungen, vor allem bei Posten, deren Personalbestand sich noch am weitesten vom geschätzten optimalen Bestand entfernt hält, zu prüfen.

- Für das weitere Gelingen der noch notwendigen Rückführung des Personalbestandes ist die erneute Ausarbeitung eines Abbauplanes unerlässlich. Das Abbauprogramm des EPD vom 15.3.1947 hat sich als nützlich und hilfreich erwiesen. So muss nun auch für die noch bevorstehende Personalrückbildungsphase ein Plan erstellt werden. Konkrete Ziele sind zu setzen sowohl in bezug auf die Gesamtorganisation wie auch bezüglich der einzelnen Abteilungen und Sektionen. Die verantwortlichen Chefs sind nicht nur zur Mitarbeit heranzuziehen, sondern so an der Aufgabe zu interessieren, dass sie die in diesen Fragen verständlicherweise mehr ablehnende Haltung zu Gunsten einer aktiven, verständnisvollen Mitarbeit auszutauschen bereit sind. Der aufgebaute Abbauplan ist in Anlehnung an die Entwicklung immer wieder zu bereinigen und den neuen Situationen anzupassen. Die während dieser Rückbildungsphase gegebenenfalls auftauchenden lokalen Ausbaubedürfnisse, wie beispielsweise eine eventuelle Verstärkung der offiziellen Wirtschaftsdienste bei Verschärfung des Konjunkturrückganges oder die unter Kapitel 11 postulierte Wiederaufnahme der Rekrutierung von diplomatischem Personal, erfordern die bewegliche Anpassung des Planes. Wichtig ist sodann, dass innerhalb der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten ein mit dieser schweren Aufgabe verantwortlich beauftragter Mitarbeiter die Abwicklung und Durchführung des Planes laufend verfolgt und überprüft.

c) Die Durchführung des weiteren Abbaues.

Das EPD steht vor der Notwendigkeit, seinen Personalbestand noch weiter abzubauen. Diese Aufgabe ist heute offensichtlich mit grossen Schwierigkeiten und Härten verbunden. In der Periode des Konjunkturaufschwunges konnten die aus der Kriegswirtschaft austretenden Arbeitskräfte relativ leicht untergebracht werden in der Privatwirtschaft. Die sich abflachende und in einzelnen Wirtschaftszweigen bereits etwas rückläufige Konjunktur liess in der Industrie, dem Gewerbe, dem Handel, den Banken und den Versicherungen in zunehmendem Masse den Bedarf an kaufmännischem Personal, an Volkswirtschaftlern und Juristen zurückgehen. Aber auch die ihren eigenen Personalbestand abbauenden eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Verwaltungen boten je länger je weniger Möglichkeiten der Versetzung. Es ist auf die deutlich erkennbare und begründete Phasenverschiebung in der Entwicklung der Ausdeh-

nung und der Rückbildung des Personalbestandes des EPD gegenüber den andern eidgenössischen Departementen aufmerksam gemacht worden. Im Zusammenhang mit dem Problem des Personalabbaues bedeutet diese Entwicklung für das EPD eine zusätzliche Schwierigkeit und Benachteiligung in dem Sinne, als das EPD sein überzähliges Personal nicht wie andere Departemente und wie die Kriegswirtschaft zur Hauptsache im Zeitpunkte des besonders aufnahmefähigen Arbeitsmarktes abgeben konnte, sondern erst später, als der Personalbedarf der Privatwirtschaft zunehmend geringer wurde.

Ausser der objektiven Schwierigkeit, heute eine Stelle und einen neuen Arbeitsplatz zu finden, sehen sich die aus dem Bundesdienst und somit auch die vom EPD Entlassenen zusätzlich gewissen psychologischen Schwierigkeiten gegenüber gestellt. Da eine Anstellung bei der Bundesverwaltung von der breiten Oeffentlichkeit als Lebensstellung betrachtet wird, ist eine Entlassung aus dem Bundesdienst mit dem Odium der besondern Unfähigkeit und Nichteignung belastet. Es wird für diejenigen, welche nicht aus eigenem Verschulden, sondern allein auf Grund des schrumpfenden Aufgabenvolumens entlassen werden müssen, nicht immer leicht sein, diese Beurteilung im eigenen konkreten Fall richtig zu stellen und dieses Hindernis zu überwinden. Zudem haben die Erfahrungen mit den aus der Kriegswirtschaft entlassenen Mitarbeitern erwiesen, dass die Privatwirtschaft den im Bundesdienst tätig Gewesenen vorerst mit einer gewissen Zurückhaltung begegnet.

Die vorgenannten Tatsachen verpflichten das EPD daher nicht nur zu einer sorgfältig geplanten und mit menschlichen Rücksichtsnahmen durchgeführten Personalrückbildung, sondern auch zu einem aktiven und initiativen Einsatz für die Unterbringung der abzubauenen Mitarbeiter und die Ausnützung aller andern zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Rückbildung des Personalbestandes. Die natürliche Personalrückbildung, die sich aus freiwilligen Austritten, aus der infolge Erreichung der reglementarischen Altersgrenzen obligatorischen Pensionierung, aus der Verheiratung von weiblichem Personal und dem Wegsterben ergibt, kann nicht genügen, um in nützlicher Frist den anzustrebenden Personalbestand zu erreichen. Auch zwingen die bezüglich der Nachwuchsprobleme im nachstehenden Kapitel V/11 angeführten Ueberlegungen zu direkten Eingriffen. Es wird sich dabei vor allem um Entlassungen und vorzeitige Pensionierungen handeln müssen.

Für die Entlassung werden vorerst jene Mitarbeiter vorgesehen werden müssen, die dem im EPD zu fordernden Leistungsniveau nicht entsprechen und infolge ungenügender Entwicklungsfähigkeit auch in Zukunft nicht genügen werden. Es war zweifellos richtig, im Rahmen der bisherigen Abbaubemühungen vor allem Hilfspersonal und Angestellte zu entlassen. In der kommenden Rückführungsphase dürfte diese Konzeption grundsätzlich weiterhin gültig sein, wobei jedoch der Charakter, die Tüchtigkeit und die Leistungsfähigkeit des Einzelnen, ungeachtet seines rechtlichen Status als Angestellter, gewählter Beamter oder diplomatischer Mitarbeiter, die entscheidenden Beurteilungselemente darstellen sollen. Ende 1950 läuft eine Wahlperiode der Bundesbeamten ab, so dass auf diesen Zeitpunkt nicht nur die Möglichkeit besteht, Angestellte, sondern auch gewählte Beamte zu entlassen. Von der Anwendung dieser Mög-

lichkeit darf in berechtigten Fällen auch eine Verwaltung nicht zurückschrecken.

Den im Rahmen der Personalrückbildung zu entlassenden Mitarbeitern hat das EPD aktiv helfend und unterstützend beizustehen. Vor allem sollen die direkten Vorgesetzten der Betreffenden dazu aufgerufen werden, dass sie ihre persönlichen Beziehungen in der Wirtschaft und im Auslande initiativ einsetzen im Interesse der für die Entlassung vorgesehenen Untergebenen. Alle Möglichkeiten der Stellenbeschaffung auf diesem direkten, persönlichen Wege sollten ausgeschöpft werden. Sodann ist allen diesen Mitarbeitern das vom Eidg. Personalamt herausgegebene "Bulletin der offenen Stellen" laufend zur Verfügung zu stellen. Besondere Beachtung ist im weitern allen jenen Möglichkeiten und Massnahmen zu schenken, die eine Ueberführung der zu Entlassenden in die Privatwirtschaft erleichtern können. Durch Besprechungen mit dem Eidg. Personalamt sind dessen jahrelange Erfahrungen bezüglich der nachgenannten Möglichkeiten auszuwerten:

- Kontaktnahme mit den Wirtschaftsorganisationen und Verbänden, so vor allem mit dem Vorort und der Zentrale für Handelsförderung. Klärung der Möglichkeiten der Stellenvermittlung.
- Direkte Kontaktnahme mit wichtigen Exportfirmen, um die Möglichkeiten der Unterbringung von Personal abzuklären, das aus eigener Anschauung das Ausland kennt und fremde Sprachen beherrscht.
- Durch Verhandlungen mit dem "Schweizerischen Handels- und Industrieverein" sowie mit dem "Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen" zu erreichen suchen, dass die Bemühungen des EPD durch Sonderaufrufe tatkräftig unterstützt werden. Vor allem sollten diese und ähnliche Organisationen aufgefordert werden, ähnlich dem verdankenswerten Vorgehen der "Schweizerischen Arbeitgeberzeitung" vom 23. Dezember 1949, eine Liste von Angestellten und Beamten zu veröffentlichen, welche für die Entlassung vorgesehen sind. Empfehlenswert ist das von der Eidg. Steuerverwaltung gewählte Vorgehen der Bekanntgabe von Alter, Zivilstand, Sprachkenntnissen, Ausbildung und besonderen Kenntnissen der Stellensuchenden.
- In Verbindung mit Auslandskorrespondenten der "Schweizerischen Kaufmännischen Stellenvermittlung" sowie mit Auslandsfilialen schweizerischer Firmen, gegebenenfalls sogar mit wichtigen Exporteuren nach der Schweiz, sich um die Plazierung von Personal des Aussendienstes bemühen.

Neue Möglichkeiten eröffnen sich heute den Schweizern im Auslande. Das EPD sollte versuchen abzuklären, ob in internationalen Organisationen noch Posten zu besetzen sind, die seinem Personal bekannt gegeben werden könnten. Sodann dürften den Schweizern, als Angehörige eines Landes, das keine machtpolitischen Aspirationen kennt, in früheren Kolonien, die seit kurzem ihre Unabhängigkeit gewonnen haben, die Türen weiter offen stehen als den Landesangehörigen bisheriger Kolonialmächte. Eine im Entstehen begriffene Koordinationskommission hat sich unter anderem auch zur Aufgabe gesetzt, geeignete Wissenschaftler,

Techniker, Verwaltungsleute usw. ausfindig zu machen und vorzubereiten auf Aufgaben der Beratungs- und Expertentätigkeiten im Auslande sowie auf Aufgaben im Zusammenhang mit einer möglichen Beteiligung der Schweiz an der "technischen Hilfe der UNO für zurückgebliebene Gebiete". Geeignete, überzählige Mitarbeiter des EPD sollten mit dieser Koordinationsstelle und ähnlichen Institutionen in Verbindung gebracht werden.

Ausser den vorstehenden, als Beispiel genannten Hilfeleistungen sollte das EPD durch die Ermöglichung von Weiterbildung und Umschulung die Rückführung erleichtern; dies könnte beispielsweise geschehen durch Spezialkurse in Verbindung mit dem BIGA, der Handelsschule des Kaufmännischen Vereins oder der Universität Bern, sodann durch die Ermöglichung des Besuches von Kursen der Handelshochschule St. Gallen und ähnlichen Instituten, eventuell an den Schulen des Kaufmännischen Vereins in London und Paris sowie durch die Vermittlung von Volontärstellen in Handel und Industrie. Solche Massnahmen sollten gegebenenfalls, vor allem in allen jenen Fällen, wo im Hinblick auf frühere Versprechungen eine moralische Verantwortung des EPD besteht, im Rahmen der Bundeshilfe durchgeführt werden.

Um die Anzahl der Entlassungen möglichst niedrig halten zu können, dürfen keine andern Möglichkeiten der Personalrückführung ungeprüft gelassen werden. So sollte sich das EPD nochmals fragen, in welcher Weise der freiwillige Austritt von Mitarbeitern gefördert werden kann. Mit Zirkularschreiben vom 3.1.1947 hat das EPD diese Lösung bereits empfohlen. Immerhin muss man sich fragen, ob solche Empfehlungen heute noch opportun sind. Die Gefahr, dass wertvolle Mitarbeiter, für die das EPD in der Zukunft wichtige Aufgaben vorbehalten hat, einer solchen Aufforderung Folge leisten könnten, ist nicht nur zu befürchten, sondern hat bereits zu einigen für das EPD bedauerlichen Mitarbeiter-Verlusten geführt. Eine Empfehlung zum freiwilligen Austritt muss deshalb heute sehr gründlich überlegt werden bevor sie neuerdings erlassen wird. Eine Entlastung in bescheidenem Rahmen könnte auch dadurch herbei geführt werden, dass zur vermehrten Benützung des unbezahlten Urlaubes für private Studienreisen etc. eingeladen würde. Auch die Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung sollte in geeigneten Fällen benützt werden, um den Personalbestand herabzusetzen. Es ist ein Trugschluss anzunehmen, dass die Weiterbeschäftigung ungeeigneter oder leistungsmässig ungenügender Beamter den Bundesfinanzen und der Volkswirtschaft kostenmässig billiger zu stehen komme als eine vorzeitige Pensionierung. Die Schweiz darf mit Stolz auf ihre geordnete Verwaltung blicken. Verfehlungen beim Bundespersonal sind äusserst selten. Die Integrität, Zuverlässigkeit, Ehrlichkeit und Treue der Beamtenschaft sind derart selbstverständlich, dass sie erst im Vergleich mit gewissen Erscheinungen in andern Ländern als ein bemerkenswertes Aktivum unseres Staates festgestellt werden. Diese Erkenntnis sowie die Tatsache, dass die noch vorzunehmenden Entlassungen nicht aus Gründen des Ungenügens, sondern infolge der Rückbildung des Arbeitsvolumens sowie der Notwendigkeit der Straffung der Organisation und der Konzentration der Aufgaben erforderlich sind, verpflichtet zu einem sorgfältigen und rücksichtsvollen Vorgehen auch im weitem Abbau.

d) Empfehlungen:

- Schaffung von günstigen Voraussetzungen für die weitere Personalrückführung wie Neuverteilung der Teilaufgaben etc. sowie:
- Ausarbeitung des Planes für die weitere Rückführung, Festlegung der diesbezüglichen Zielsetzungen für das gesamte Departement sowie die einzelnen Dienstzweige. Ziele und Teilziele festlegen, bekanntgeben und verfolgen.
- Ausarbeitung eines einheitlichen Unterlagenschemas für die Beurteilung der Personalerfordernisse der schweizerischen Konsulate. Betreuung einer geeigneten Persönlichkeit mit der Vergleichs- und Beurteilungsaufgabe.
- Durchführung des weitem Personalabbaues, indem man den zu Entlassenden jede mögliche Hilfe und Unterstützung angedeihen lässt. (Ausnützung der persönlichen Beziehungen der Vorgesetzten, "Bulletin der offenen Stellen", Umschulungskurse etc.).
- Benützung aller andern Möglichkeiten der Personalrückführung (vorzeitige Pensionierung, freiwillige Austritte, unbezahlter Urlaub).
- Besprechung mit dem Eidg. Personalamt eines Planes der Hilfsmöglichkeiten für die Ueberführung des überzähligen EPD-Personals in die Privatwirtschaft (Stellenvermittlung, Kontaktnahme mit Wirtschaftsorganisationen, Veröffentlichung von Personallisten etc.).

Zur Personalpolitik gehören alle jene Fragen, die in den nachstehenden Kapiteln V/7. bis V/17. behandelt werden. In grundsätzlichen geschen liegt Ihre Aufgabe vor allem in folgenden:

## 6. Die Personalpolitik.

Die meisten aufgesuchten Mitarbeiter des EPD sind sich mit dem Berichtserstatter darin einig, dass es während den Kriegsjahren und in der unmittelbaren Nachkriegszeit im Politischen Departement an einer langfristigen konsequenten Personalpolitik fehlte. In der Vorkriegsorganisation des EPD, die eine einfache organisatorische Struktur und relativ leicht übersehbare Personalverhältnisse aufwies, wurde eine solche Personalplanung auf weite Sicht als weniger dringlich empfunden. Die auch in Zukunft in einem erheblichen Umfange bestehen bleibende Ausweitung des EPD-Apparates erfordert nunmehr eine straffe vorausschauende Personalplanung und -politik. Eine solche entspricht umso mehr einer Notwendigkeit, als Entscheide und Dispositionen in Personalfragen meist langfristige Auswirkungen zeitigen. Es kann nicht genügend darauf hingewiesen werden, dass je länger je mehr die Probleme der Rekrutierung, der Fortbildung, des Nachziehens von zukünftigem Kader, der Chefsauswahl und -ausbildung zur eigentlichen Schicksalsfrage einer Organisation werden. Bei der heutigen Grössenordnung des EPD muss eine ungenügend ausgebaute und zu wenig systematische Personalpolitik auch zu vermeidbaren Kosten, zusätzlichen Arbeitsbelastungen und einer auf den Leistungsgrad drückenden Unsicherheit bei den Mitarbeitern führen.

Das heute im EPD zur Anwendung gelangende Prinzip der zentralen Personalführung von einer Stelle, der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten, aus, sowohl für das Personal der Zentrale in Bern wie auch dasjenige des Aussendienstes, ist richtig und zweckmässig. Der bereits erwähnte "Hoover-Bericht" lässt erkennen, dass in den USA infolge einer getrennten Behandlung von Personalangelegenheiten zwischen den Beamten des "State Department" und denjenigen des "Foreign Service" folgenschwere Spannungen entstanden, die nun durch eine Zusammenlegung der Personalführung zum Verschwinden gebracht werden sollen.

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Personalpolitik ist darin zu erblicken, dass deren überlegene Führung durch eine während längerer Zeit die Leitung dieser Aufgabe in Händen haltende Persönlichkeit ausgeübt wird. Diese ausserordentlich wichtige und für die Leistungsfähigkeit des EPD entscheidende Aufgabe darf nicht nur, wie dies zuweilen der Fall war, als kurzfristige Uebergangsaufgabe in der Zentrale betrachtet werden. Die von einem Chef eingeschlagene Personalpolitik muss auf Jahre hinaus konsequent und kontinuierlich durchgeführt werden. Jeder Chefwechsel bringt neue Auffassungen, neue Thesen, neue Konzeptionen, so dass die mühsam geschaffene Vertrauensgrundlage zwischen Aussen- und Innendienst immer wieder neu aufgebaut werden muss. Die Konstanz in der Personalführung ist umso notwendiger, als ja gerade das EPD das einzige Bundesdepartement ist, in welchem die Mitarbeiter öfters versetzt werden und daher die Leitung der Personalangelegenheiten der ruhende Pol in der Erscheinung Flucht darstellen muss.

Zur Personalpolitik gehören alle jene Fragen, die in den nachstehenden Kapiteln V/7. bis V/17. behandelt werden. Im grundsätzlichen gesehen liegt ihre Aufgabe vor allem in folgendem:

- in der vorausschauenden Einordnung der zukünftigen Personalbedürfnisse in den heutigen Personalaufbau;
- in der Abschätzung des kommenden Bedarfs an Chefpersonal, an Postenchefs, Konsuln, wirtschaftlichen Mitarbeitern und deren voraussehbaren Ausbildung und Bereitstellung;
- in der weitsichtigen Verfolgung jedes einzelnen entwicklungsfähigen Mitarbeiters; in der für diesen unsichtbaren, aber planmässigen Vorbereitung auf die ihm zugedachten zukünftigen Aufgaben durch entsprechende Versetzungen, in der Leistungsbewertung und Erprobung an den für zukünftige leitende Mitarbeiter geeigneten Orten;
- sodann aber auch in jenen so wichtigen Aufgaben der Auswahl, der Einführung, der Fortbildung, der Weiterbildung usw. des Personals.

## 7. Die Rekrutierung von Mitarbeitern.

Die Erfahrungen der Kriegsjahre sowie diejenigen des Auslandes zeigen deutlich, dass die Rekrutierung und die Auswahl zukünftiger Mitarbeiter eine der wichtigsten und mit grösster Sorgfalt vorzunehmenden Aufgaben ist. Diese während des letzten Weltkrieges infolge der Dringlichkeit des Personalbedarfes teilweise ausser acht gelassenen Grundsätze haben lehrreiche Folgen gezeitigt. Heute, nachdem durch Massnahmen des Bundesrates die Neueinstellung von Personal gesperrt ist, sollte die Möglichkeit einer sorgfältigen und eingehenden Ueberprüfung der bestehenden Rekrutierungsregelung ausgenützt werden. Es ist auch in diesem Zusammenhange nochmals zu betonen, dass für die im EPD zu lösenden Aufgaben nur das beste Personal gut genug ist und dass daher bei der Auswahl ein strenger Masstab angelegt werden muss.

Es ist ohne weiteres verständlich, dass gesteigerte Ansprüche und vertiefte Sorgfalt bei der Auslese ihre Auswirkungen erst in zehn bis zwanzig Jahren sichtbar in Erscheinung treten lassen werden.

### a) Bisherige Methode der Personalauslese.

Die bisher geltende Regelung der Rekrutierung sah folgende Bedingungen vor:

- keine Ausschreibung der offenen Stellen im Bundesblatt;
- keine Examen;
- für die diplomatische und Konsular-Karriere ist grundsätzliche Zulassungsbedingung der Besitz eines Universitätsgrades und abgeschlossene Studien;
- für männliches Kanzleipersonal wird gefordert: Mittelschulbildung, Ausbildung in Handels- und Verwaltungsfächern, Beherrschung der Muttersprache und Kenntnisse einer anderen Landessprache, sowie gute Kenntnisse in Buchhaltung;

- für weibliches Personal bestehen die Zulassungsbedingungen im Mindestalter von 20 Jahren, der Beherrschung der Muttersprache und einer zweiten Landessprache, der durch ein technisches Examen ausgewiesenen Beherrschung der Stenographie und des Maschinenschreibens;
- für alle EPD-Laufbahnen wird einige Jahre Praxis vorausgesetzt;
- der Eintritt ins EPD ist, entsprechend den Bestimmungen für andere Bundesdepartemente, von einer positiv verlaufenen ärztlichen Untersuchung abhängig.

Diese Bestimmungen lassen erkennen, dass bisher keine aktive Rekrutierung vorgenommen wurde, sondern eine passive. Diese Tatsache hat dem EPD zweifellos den Ruf und den Vorwurf eingetragen, seine Rekrutierungen allein auf Grund von Empfehlungen und der Protektion vorzunehmen. Es ist auch nicht zu bestreiten, dass früher die Zusammensetzung des diplomatischen Personals den Eindruck der Bevorzugung einer besonderen Gesellschaftsklasse hervorrufen konnte. Angriffe in der Presse haben sich hin und wieder gegen eine einseitige Berücksichtigung bestimmter Bevölkerungsschichten gewendet und einem bestehenden Malaise Ausdruck gegeben. Der Dienst im EPD steht heute zweifellos allen Bevölkerungsschichten beziehungsweise allen jenen jungen Schweizern und Schweizerinnen, die den hochgestellten Anforderungen des Dienstes entsprechen können, offen. Um auch den Anschein einer Bevorzugung bestimmter Kreise zu vermeiden, ist es aber erforderlich, von der bisherigen Methode der Rekrutierung ohne öffentliche Ausschreibung und ohne Bekanntgabe der für den Eintritt ins EPD erforderlichen Voraussetzungen abzugehen.

#### b) Auslesemethoden des Auslandes.

Um uns Rechenschaft geben zu können, welche Wichtigkeit und Bedeutung das Ausland der Frage der Rekrutierung und der Auswahl des Personals zumisst, seien nur zwei Beispiele herausgegriffen, die einerseits, im Falle der Vereinigten Staaten von Nordamerika, einen seiner neuen machtpolitischen Verantwortung bewusst gewordenen Staat, und andererseits, im Falle Frankreichs, ein in diplomatischen Belangen traditions- und erfahrungsreiches Nachbarland betreffen.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika untersteht der Zutritt zum "State Department" und dem "Foreign Service" ausserordentlich scharfen Examen und Bedingungen. Es würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen, wenn auch nur zusammenfassend über die Methoden der amerikanischen Rekrutierung Bericht erstattet werden sollte. Der Unterzeichnete verweist auf die vorliegenden und neuerdings im "Hoover-Bericht" ergänzten Dokumentationen über die Rekrutierungsregelungen. Es sei hier nur darauf hingewiesen, dass die Bewerber sich einem mündlichen und schriftlichen Examen von mindestens 3 1/2 Tagen unterziehen müssen, in dem vor allem folgende Kenntnisse und Fähigkeiten geprüft werden:

- die Befähigung des Kandidaten, die englische Sprache mit Verständnis und vernünftiger Geschwindigkeit lesen zu können;

- die Befähigung des Kandidaten in der Interpretation von statistischen Tabellen und Graphiken;
- eine Prüfung der Fähigkeiten des Erinnerungsvermögens, der Treffsicherheit in der Beurteilung verschiedener Faktoren und deren synthetische Behandlung, z.B. in Problemen der Geschichte, der Wirtschaft und der Geographie;
- der Wortschatz des Kandidaten;
- die Fähigkeiten des Kandidaten in geschriebenem Englisch sich gewandt auszudrücken, vor allem im Hinblick auf die Darstellung von komplizierten Vorgängen, die Berichterstattung, die aus statistischen Tabellen zu ziehenden Folgerungen usw.;
- die Kenntnisse in fremden Sprachen sowie der Umfang des Wortschatzes und das eingehende Verständnis dieser Sprachen;
- die Kenntnisse in Handels-, See- und internationalem Recht sowie der internationalen Beziehungen;
- die Kenntnisse und das Verständnis der Geschichte der Vereinigten Staaten sowie der wichtigsten Staaten der Welt, dies weniger in bezug auf die nackten Tatsachen als bezüglich Ursachen, Entwicklungen und Resultate wichtiger Erscheinungen;
- die grundsätzlichen Gesetze der Volkswirtschaft und der Wirtschaftspolitik.

Die Examen werden unter Kontrolle einer Prüfungskommission durchgeführt, die vor allem auch dafür sorgen soll, dass keine Beziehungen und Protektionen oder politische Einflüsse die Beurteilung der Kandidaten verfälschen. Ausser den vorgenannten Examen werden die Bewerber durch "Tests" noch auf ihre technischen Fähigkeiten geprüft. Durch eingehende Nachforschungen ihrer Vergangenheit wird auch ihre charakterliche Eignung abgeklärt. Das Ausmass der von einem amerikanischen Bewerber auszuweisenden Kenntnisse und Fähigkeiten lassen erkennen, dass die USA dem Wissen und den intellektuellen Fähigkeiten eine überragende Bedeutung zumisst. Ein Examen in dieser komplexen Form dürfte sich für unsere Verhältnisse kaum eignen.

Frankreich hat seit Ende des Krieges einen neuen Weg der Rekrutierung und der Auswahl von diplomatischem Personal eingeschlagen. Die früheren Examen sind seit 1946 fallen gelassen worden. Die Bewerber für eine diplomatische Karriere haben vorerst einen 3-jährigen Kurs der "Ecole nationale d'administration" zu absolvieren. Die beiden ersten Jahreskurse vermitteln Kenntnisse, die für alle Kursteilnehmer dieselben sind. Das 3. Jahr führt zur Spezialisierung und zur Abzweigung beispielsweise in die diplomatische Karriere. Unter den das Abschluss-examen bestehenden Kandidaten wählt das "Quai d'Orsay" pro Jahr die 7 bis 8 besten Kandidaten aus. Die verbleibenden, das Examen bestanden habenden Bewerber müssen sich andern Zweigen der Staatsverwaltung zuwenden. Diese Selektionsmethode ermöglicht die laufende Verfolgung der Bewerber über 3 Jahre hinaus und die abschliessende Auswahl der Tüchtigsten.

c) Möglichkeiten einer zukünftigen Gestaltung der Rekrutierungsmethoden des EPD.

Die Erfahrungen des EPD und diejenigen ausländischer Staaten lassen folgende Aenderungen und Entwicklung unserer Rekrutierungsmethoden als wünschenswert erscheinen:

- Aktivierung der Auslese, d.h. Ausschreibung der Rekrutierung im offiziellen Bundesamtsblatt sowie Bekanntgabe in der Tagespresse.
- Detaillierte Festlegung der, verglichen mit anderen Verwaltungen des Bundes, notwendigerweise höheren Anforderungen für den diplomatischen Dienst im EPD.
- Bessere und eingehendere Erfassung des Charakters, der Fähigkeiten, der Kenntnisse und der Lebenserfahrung der Bewerber.

Um die zuletztgenannte Empfehlung verwirklichen zu können, müssten neue Instrumente und Mittel eingesetzt werden:

- In bezug auf die Vorbildung ist die Frage aufzuwerfen, ob nicht unter anderem folgende Kenntnisse als Voraussetzung für die Zulassung eines Bewerbers verlangt werden müssten: Eingehende Kenntnisse der politischen Institutionen und Verhältnisse in der Schweiz (leider sind solche Kenntnisse nicht einmal bei allen Mitgliedern des schweizerischen Konsularkorps anzutreffen, indem beispielsweise ein Vizekonsul im Auslande seinen erstaunten Zuhörern erklärte, dass sowohl in der Regierung wie im Parlament die sozialdemokratische Partei die Mehrheit besitze), Wirtschaftspolitik, Sprachen usw.
- Rekrutierungsexamen können nützliche Dienste leisten, um die Bewerber zu veranlassen, sich über die Beherrschung der für den Dienst im EPD erforderlichen Grundlagen, die Kenntnisse und Fähigkeiten auszuweisen. Unter den die Prüfungen Bestanden-Habenden können die Geeignetsten und Tüchtigsten in der vorgesehenen Anzahl ausgelesen werden.

Der immer wieder bestehenden Gefahr, dass den reinen Examenergebnissen zu grosse Wichtigkeit beigemessen wird, kann einerseits dadurch begegnet werden, dass eine Prüfungskommission, die auch mit geeigneten Persönlichkeiten von ausserhalb des EPD besetzt werden sollte, vor allem auch die charakterlichen Eigenschaften, die Reife des Urteils, den persönlichen Mut, das Verantwortungsbewusstsein usw. der Kandidaten abzuklären sucht und bei der Beurteilung berücksichtigt. Andererseits kann die bereits bestehende Institution des "stage" ein Korrektiv zum Examen ergeben.

- Das "stage" sollte als Ueberprüfungsmöglichkeit des in den Dienst des EPD provisorisch aufgenommenen Bewerbers konsequent ausgebaut werden. Es könnte eine ähnliche Ueberprüfungsmöglichkeit bieten wie der 3-jährige Kurs in der "Ecole nationale d'administration" der Bewerber in Frankreich. Um die gleiche Funktion erfüllen zu können, sollte das "stage" auf 3 Jahre festgesetzt und erst an dessen Ende der endgültige Entscheid über die Zulassung oder Ablehnung des Bewerbers gefällt werden. Ob dieser Entscheid auf Grund eines weiteren Bedingungssexamens oder auf Grund der während den 3 Jahren des

"stage" gesammelten Erfahrungen erfolgen soll, ist eine noch zu prüfende Frage.

- Die Rekrutierungsexamen sollten, um eine allseitige Beurteilung der für eine Einstellung in Frage kommenden Bewerber zu ermöglichen, durch psychotechnische Prüfungen ergänzt werden.

d) Empfehlungen:

- Bei Wiederaufnahme der Rekrutierung öffentliche Ausschreibung der Rekrutierung, Bekanntgabe der Zulassungsbedingungen im offiziellen Bundesamtsblatt und in der Tagespresse.
- Erarbeitung und Formulierung der zukünftigen Zulassungsbedingungen und Voraussetzungen für eine Anstellung im EPD sowohl für den diplomatischen und den konsularischen Dienst wie auch für Kanzleibeamte und weiblicher Mitarbeiter.
- Einführung von Rekrutierungsexamen.
- Prüfung der Ergänzung der Rekrutierungsexamen durch psychotechnische Prüfungen.
- Ausbau der Institution des "stage".
- Bestellung einer Examenskommission, welche die vorstehenden Fragen zu überprüfen und ihre Anträge dem Chef des Departements zu unterbreiten hätte. Unter Umständen könnte eine solche Kommission die gleichen Funktionen für andere Bundesdepartemente übernehmen.
- Prüfung der Frage, in welcher Weise eine Vorbildung, wie sie in Frankreich durch die "Ecole nationale d'administration" gewährleistet wird, ermöglicht werden könnte.

8. Die Einführung neuer Mitarbeiter.

Bisher blieb die Einführung neu eingestellter Mitarbeiter in ihre Aufgaben und die gesamte Organisation des EPD mehr oder weniger dem Ermessen und der Initiative des zuständigen Vorgesetzten überlassen. Die feststellbare ungenügende Integrierung eines Teils der Departementsangehörigen erschwert die Entwicklung echter und tiefer Verantwortlichkeitsgefühle nicht nur gegenüber der einem Mitarbeiter zufallenden spezifischen Aufgaben, sondern auch in bezug auf die Verpflichtungen gegenüber dem gesamten Departement und seiner Tätigkeit. Unzureichende Kenntnisse über Struktur und Organisation des Departements, über die Konzeptionen und Zielsetzungen seiner Chefs sind keine günstigen Voraussetzungen, um Mannschaftsarbeit zu verwirklichen und den Geist der Zusammenarbeit zu vertiefen. Wie sehr die Einführung von neuen Mitarbeitern der Systematik ermangelt, ist ersichtlich am Beispiel eines diplomatischen Mitarbeiters, der erst einen Monat nach Aufnahme seiner Tätigkeit in einem Aussenposten vom vorgesetzten Minister begrüsst wurde. Es genügt nicht, dem neu Eintretenden das Angestelltenreglement und eine Broschüre über die Hilfskasse in die Hand zu drücken, um in ihm das Bewusstsein einer wirklichen Verbundenheit mit seinem neuen Arbeitskreis aufkommen zu lassen.

Eine systematischere und methodischere Behandlung der Einführung und Einordnung eines neu eingestellten Mitarbeiters ist notwendig. Vor allem ist dessen persönliche Einführung in den Kreis der Mitarbeiter durch den Chef und dessen Hilfsleistung bei der Anknüpfung der menschlichen Beziehungen im neuen Tätigkeitskreis erforderlich. Sodann ist eine ebenso systematische Einführung in die Sachaufgaben, einschliesslich der Umschreibung und Abgrenzung der Aufgaben, der Verantwortung und der Kompetenzen des ihm zugewiesenen Arbeitsplatzes notwendig. Vor allem ist der neue Mitarbeiter auch zu orientieren über die grundsätzlichen Richtlinien und Konzeptionen des EPD, in deren Rahmen sich seine Detailarbeit einzu-fügen hat. Ferner muss jeder Neueintretende über die ihm zustehenden Rechte und zufallenden Pflichten orientiert werden.

Viele Unternehmen und einige wenige Verwaltungen haben, aus den Erfahrungen Nutzen ziehend, Dossiers vorbereitet, die dem Neueintretenden übergeben werden. Solche Sammlungen können beispielsweise enthalten: Eine kurze Geschichte des Unternehmens oder der Verwaltung, die Organisationspläne, die Erklärung der Unterstellungsverhältnisse, eine Aufstellung der wichtigsten Mitarbeiter, die allgemeinen Pflichten und Rechte im Zusammenhang mit Gehaltsfragen, Arbeitszeit, Ferien, Sozialinstitutionen, Hausordnungsfragen usw., sowie Umschreibung der Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten usw.

#### Empfehlung:

- Ausarbeitung methodischer Formen für die Einführung neuer Mitarbeiter sowie deren systematische Anwendung.

### 9. Die Ausbildung und Fortbildung.

#### a) Grundsätzliches:

An die Einführung eines neu eingestellten Mitarbeiters haben sich dessen Ausbildung und Fortbildung anzuschliessen.

Die Ausbildung ist eine Aufgabe der Dienstbehörde und der Vorgesetzten. Die methodische Ausbildung in Dienstobliegenheiten und die besonderen Bedürfnisse des zugewiesenen Ressorts verfolgt gleichzeitig den Zweck, dem Mitarbeiter die gedankliche Einordnung seiner Aufgaben in die Gesamtaufgabe zu ermöglichen und ihm eine Erweiterung des Gesichtskreises und die Entfaltung der in ihm schlummernden Fähigkeiten zu fördern.

Die Fortbildung bezweckt die Aneignung jener Fähigkeiten, die benötigt werden, um mit der Zeit in den Rangstufen aufsteigen und grössere Verantwortlichkeiten übernehmen zu können. In unserer Verwaltung bleibt dieser Teil der Bildung meist der privaten Initiative überlassen. Vereinzelt ist eine Förderung von Seiten der Dienstbehörde feststellbar. Die Bedeutung der Fortbildung kann nicht genügend betont werden. Die beste Schulung ist zweifellos die Praxis; sie genügt aber nicht, weil sie im allgemeinen auf den im Moment betreuten begrenzten Aufgabenbezirk beschränkt bleibt und die Fortbildung ja gerade jene Fähigkeiten zu ermitteln und zu fördern sucht, die einen weitem Aufstieg ermöglichen. Die Weitung des Blicks, die Entfaltung der Chef-

qualitäten, die Befähigung zu selbständigem Handeln in höherer Stellung gehören zu deren Zielsetzung.

b) Heutige Lösung im EPD.

Der vom EPD zugelassene Mitarbeiter hat vorerst grundsätzlich 2 bis 3 Jahre in der Zentrale in Bern zuzubringen, wo er sich mit konkreten Aufgaben vertraut zu machen hat. Er wird allerdings relativ wenige Male von einem Dienst zum andern versetzt, scheinbar höchstens in 2 bis 3 Dienststellen. Die weitergehende Ausbildung wird den praktischen Erfahrungen überlassen.

Dasselbe gilt für die Fortbildung. Die vor dem Kriege angewandte Methode, die Fortbildung der diplomatischen Mitarbeiter dem Dienstchef beziehungsweise im Aussendienst dem Postenchef zu überbinden, hat teilweise ausgezeichnete Resultate gezeitigt. Diese Methode liefert jedoch den angehenden Diplomaten dem Zufall des Eingesetztwerdens in einen Posten, dem ein guter oder weniger begabter "Lehrmeister" vorsteht, aus. Ausserdem dürften bei der bisher fehlenden systematischen Fortbildung die didaktisch und methodisch begabten und ausgebildeten Minister nicht im erforderlichen Ausmass zur Verfügung stehen.

Neuerdings unternimmt der Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten den anerkenmenswerten und wertvollen Versuch, in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung, dem Vort, Universitätskreisen sowie Handel und Industrie, Fortbildungskurse durchzuführen, welche die künftigen Vertreter der Eidgenossenschaft im Auslande mit den aktuellen Problemen der Wirtschaft und des Aussenhandels vertraut machen.

c) Erfahrungen des Auslandes.

In vielen Staaten ist erkannt worden, dass geschulte, fachlich versierte, den Anforderungen der heutigen Lebensverhältnisse und Völkerbeziehungen entsprechende Diplomaten eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Führung der Aussendienste bedeuten. Die Beziehungen unter den Menschen und Völkern haben sich in den letzten Jahrzehnten dermassen differenziert und komplex gestaltet, dass nur eine gründliche Kenntnis der Tatsachen, der Ursachen und Auswirkungen, sowie die Beherrschung und Meisterung der anzuwendenden Methoden und Instrumente zum vollen Erfolg führen können. Diese Erkenntnisse führten im Auslande zu Institutionen, die sich eine gründliche Schulung des diplomatischen und des konsularischen Personals zum Ziele setzten. Meistens übernehmen solche Institutionen gleichzeitig beide Aufgaben, die der Ausbildung und diejenige der Fortbildung.

Als Beispiel seien die Verhältnisse in den USA herausgegriffen. Auf Grund der vorgenannten Bedürfnisse ist in Washington D.C. durch einen Entscheid des amerikanischen Kongresses im Jahre 1946 das "Foreign Service Institute" entstanden. Dieses Schulungszentrum vermittelt den Mitarbeitern des "State Department" und des "Foreign Service" die im Rahmen der Ausbildung und Fortbildung benötigte Schulung. Es ist erstaunlich, welcher Reichtum an Formen dem Personal zur Verfügung steht:

- Vollständige Schulungskurse von 3 bis 6 Monaten im Institut selbst.
- Schulungskurse im Institut, in Ergänzung zur normalen Tagesarbeit für Mitarbeiter, die im "State Department" ihren täglichen Aufgaben nachgehen.
- Systematisch organisierte Ueberprüfung und Training der Mitarbeiter im Rahmen ihrer normalen Tätigkeit im Departement selbst.
- Spezialschulung in Hochschulen und Universitäten sowie in andern Departementen.
- Korrespondenzkurse für Mitarbeiter, die sich auf Aussenposten befinden. Solche werden vermittelt durch schriftliche Lehrgänge sowie durch Grammophonplatten und Instruktionsbücher.

Verschiedene Stufen der Fortbildung sind vorgesehen, angefangen beim neu eintretenden diplomatischen Mitarbeiter auf der untersten Stufe. Jeder Uebergang zur nächstfolgenden Stufe erfordert die Absolvierung eines entsprechenden Fortbildungskurses, dessen detaillierte Behandlung im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich ist.

d) Möglichkeiten der Ausbildung und Fortbildung im EPD.

Im Hinblick auf die verschieden gelagerten Bedürfnisse sollen die Möglichkeiten der Ausbildung und Fortbildung für Konsularbeamte und diplomatisches Personal getrennt betrachtet werden.

aa) Konsularpersonal:

Die bisherige Lösung ist vor allem darum unbefriedigend, weil die Aneignung der administrativen Kenntnisse im Rahmen der Konsularaufgabe nicht zentral umfassend erfolgt, sondern nur bruchstückweise und meist unvollständig durch praktische Ausübung. Es wird in Verfolgung der bisherigen Methode auch kaum möglich sein, in der Zentrale einen auf den Konsulardienst sich Vorbereitenden in alle in diesem Dienst vorkommenden Aufgaben durch praktische Tätigkeit einführen und einüben zu lassen. Darum werden auch die Aussenposten herangezogen, um diese Ausbildung vorzunehmen und zu vervollständigen. Dieser Lösung haften die unbestreitbaren Nachteile an, dass sich die Ausbildung auf eine längere Zeitperiode erstreckt, dass in solchen Ausbildungs-Aussenposten keine optimalen Leistungen zu erwarten sind, dass die in jeder Ausbildungsperiode unvermeidlichen Fehler, wenn nicht frühzeitig genug vom Vorgesetzten erkannt und bereinigt, den Dienst und das Ansehen des Postens beeinträchtigen. Nicht zuletzt sind auch die mit einer solchen Ausbildung im Auslande verbundenen gegenüber einer Ausbildung in der Heimat wesentlich erhöhten Kosten zu erwähnen.

Es scheint daher zweckmässiger, die Vermittlung aller für die Beherrschung der Konsularaufgaben notwendigen technischen und administrativen Kenntnisse in der Schweiz und in der Zentrale zu ermöglichen, so dass der ausgebildete ins Ausland versetzte Konsularbeamte sich nur noch die Erfahrungen des Umganges mit den Auslandschweizern und die Einfügung in die Verhältnisse des betref-

fenden Landes zu eigen machen muss, während er in bezug auf die sachliche Aufgabe von Anbeginn an eine volle Leistung zu geben imstande wäre.

Auf der Stufe der Ausbildung besteht heute noch kein entsprechendes Schulungszentrum. Es dürfte sich als zweckmässig erweisen, mit der Handelshochschule St. Gallen und gegebenenfalls ähnlichen Hochschulen die Frage abzuklären, ob sie bereit wären, in ihren Studiengang für den Konsular- und Aussenhandelsdienst, der sich vor allem auf die Fortbildung bezieht, die Ausbildungsaufgaben aufzunehmen.

Es würde sich vor allem um folgende Studien handeln:

- Administrative Aufgaben: Buchhaltungsführung EPD
  - Registratur
  - Chiffredienst
  - Kurierdienst
  - etc.
- Konsularaufgaben:
  - Wirtschaftliche Aufgaben des Konsular-
  - dienstes
  - Immatrikulation
  - Passangelegenheiten
  - Visaangelegenheiten
  - Militärangelegenheiten
  - Legalisationen
  - Zivilstandsfragen
  - AHV
  - etc.

Zudem müssten nach Auffassung des Berichterstatters in das Fortbildungsprogramm unter anderem auch Vorlesungen aufgenommen werden, die sich auf die Erziehung zu Chefs und die Kunst der Menschenführung beziehen.

#### bb) Diplomatisches Personal:

Das diplomatische Personal tritt mit abgeschlossener Hochschulbildung in den Dienst des EPD. Die Spezialisierung des Studiums (Jurist, Volkswirtschaftler, Betriebswirtschaftler) erfordert eine ergänzende Ausbildung. Ausserdem wird sich eine Vertiefung der Kenntnisse der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Struktur der für uns wichtigen Staaten als notwendig erweisen, weil die traditionellen Universitätsdisziplinen diese dem angehenden Diplomaten nicht in gewünschter Masse vermitteln.

Die Lösung der mit der Ausbildung und Fortbildung des diplomatischen Personals sich aufdrängenden Probleme ist unter anderem in Verbindung mit schweizerischen Universitäts- und Hochschulkreisen zu suchen. Vor allem aber dürfte es angezeigt sein, sich mit folgenden Institutionen in Verbindung zu setzen:

- das Schweizerische Institut für Auslandsforschung in Zürich, das im Begriffe steht, im Rahmen seines Instituts ein diplomatisches Schulungszentrum auszubauen;
- das "Institut international des hautes études" in Genf.

Der für die Ausbildung und Fortbildung des diplomatischen Personals zweckentsprechende Lehrgang könnte durch das EPD und die in Frage kommenden Hochschulen und Institute in gemeinsamer Erarbeitung aufgestellt werden. Der Berichterstatter möchte darauf aufmerksam machen, dass dieser Lehrgang auch die Vermittlung der grundsätzlichen Kenntnisse über die Konsularaufgaben zu enthalten hätte, sodann aber vor allem auch eine Erziehung zu Chefs, d.h. die Entwicklung der Charakterfestigkeit und jener Fähigkeiten, wie die der Initiative, des Beurteilungsvermögens, der Entschlusskraft, der Menschenführung, der Verhandlungsführung usw., die für die erfolgreiche Tätigkeit eines Diplomaten von so eminenter Bedeutung sind.

Sodann ist es wünschenswert, wenn weitere Möglichkeiten der Fortbildung für diplomatische Mitarbeiter geprüft und abgeklärt werden. Es betrifft dies beispielsweise:

- Fortbildungskurse im Sinne des vom Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten aufgenommenen Versuches.
- Detachierung von Mitarbeitern zu andern Departementen zur fachlichen Ausbildung, d.h. Weiterentwicklung der seit Jahren mit der Handelsabteilung des EVD bestehenden Regelung, die zu so erfreulichen und ermunternden Ergebnissen geführt hat.
- Abklärung der Möglichkeiten einer Art Seminar in möglichst lockerer Gestaltung, das die Formen der Vermittlung der Kenntnisse, wie sie in den USA bestehen, teilweise übernehmen könnte. So wäre es beispielsweise denkbar, dass Teilaufgaben der Fortbildung auf Universitäten, Hochschulen, Institute, Bundesdepartemente, Dienstzweige des EPD usw. verteilt würden, dass jedoch die Kurse unter zentraler und verantwortlicher Leitung eines erfahrenen, älteren Ministers stehen, der die wünschbare didaktische und methodische Begabung besitzt und mit Liebe und Freude an eine solche Aufgabe herantreten würde.
- Bestehenden Fortbildungsmöglichkeiten in der Wirtschaft sollte ebenfalls Beachtung geschenkt werden. Wirtschaftliche Spitzenverbände, grössere schweizerische Unternehmungen und Gesellschaften, die Gewähr bieten für eine umfassende und objektive Kenntnisvermittlung wären zweifellos bereit, kurzfristig Mitarbeiter des EPD aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage aufzuwerfen, wie das heutige Personal, dem in der Vergangenheit die vorstehend genannten Fortbildungsformen noch nicht zur Verfügung standen, der neuen Möglichkeiten ebenfalls teilhaftig werden könnte. Soweit das Personal in der Zentrale tätig ist, liesse sich eine

Teilnahme an den vorstehenden Kursen ermöglichen. Für die im Ausland tätigen Mitarbeiter wäre der in den Vereinigten Staaten von Nordamerika verwirklichte Gedanke von Fernkursen (schriftliche Lehrgänge, Instruktionsmaterial, Grammophonplatten usw.) einer näheren Prüfung wert.

e) Empfehlungen:

- Prüfung des Ausbaues der bereits bestehenden Konsularschule in der Handelshochschule St. Gallen sowie gegebenenfalls ähnlicher Kurse in andern Instituten für die systematische und gründliche Ausbildung und Fortbildung des schweizerischen Konsularpersonals vor dessen Versetzung auf Auslandsposten.
- Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten der Ausbildung und Fortbildung von diplomatischem Personal (ergänzende Studien, Kurse, Detachierung, Seminar, Tätigkeit in der Wirtschaft etc.) in Verbindung mit schweizerischen Hochschulen, Universitäten, eidgenössischen Departementen und Wirtschaftskreisen.
- Prüfung der Einführungsmöglichkeit von Fernkursen für das im Ausland eingesetzte diplomatische Personal des EPD.

10. Die Beförderung und Qualifikation.

a) Geltende Regelung.

Die internen Dienstanweisungen betreffend die anzuwendenden Beförderungsbedingungen im EPD erschöpfen sich weitgehend in der Bekanntgabe der in einem bestimmten Rang im Minimum zu leistenden Dienstjahre, der für die Beförderung erforderlichen Sprachkenntnisse und des Mindestalters.

b) Neuorientierung der Beförderungspolitik.

Die bestehende grundsätzliche Regelung stellt zu ausschliesslich auf die Dienstjahre ab. Ausnahmen sind wohl vorgesehen, aber werden nur selten gewährt. Verschiedene Gründe sprechen dafür, dass die einseitigen und über die wirkliche Leistungsfähigkeit eines Mitarbeiters wenig aussagenden Kriterien der Dienstjahre und des Alters mehr in den Hintergrund zu treten haben. Differenziertere Methoden der Beförderungspolitik erweisen sich vor allem im EPD im Hinblick auf die Schwierigkeiten und Wichtigkeit seiner Aufgaben als notwendig.

Eine Neuorientierung der Beförderungsregelung dürfte sich besonders für die oberen Stufen als unerlässlich erweisen. Der Zutritt zu den höheren Rängen sollte auf Grund von Auswahlgrundsätzen erfolgen, die vor allem die Eignung und die Leistungen zur Beurteilung benützt, um die wertvollsten Kräfte für den so wichtigen Dienst sicherzustellen.

Die Durchführung einer im gewissen Sinne automatischen Beförderung auf Grund des Alters und der Dienstjahre hätte zur Folge, dass mit der Zeit im EPD ein untragbares Uebergewicht an hochrangigem und hochbezahltem Personal entstehen würde, für das nicht genügende, dem

Rang entsprechende Aufgaben zur Verfügung stünden. Diese Entwicklung führt schon heute zu Meinungsäusserungen des Inhaltes, dass die Notwendigkeit, der zunehmenden Anzahl von Titularchefs eine entsprechende Stellung zu verschaffen als Beurteilungselement mitzubersichtigen sei bei der Prüfung der Schaffung neuer Aussenposten oder der Aussonderung von Dienstgruppen. Im EPD muss aber nach wie vor im Vordergrund der Beurteilung das sachliche Bedürfnis und die sachliche Notwendigkeit bleiben.

Eine Beförderungspolitik, die von einer automatischen Rangerhöhung Abstand nimmt, ist erwünscht. Wenn in einer Eingabe eines Mitarbeiters an das EPD zu lesen steht "... dass uns älteren, verdienten Beamten, die sich durch langjährige Tätigkeit ausgezeichnet haben, die Beförderung in die höchste und letzte Klasse der Kategorie, zu welcher sie gehören, nicht vorenthalten bleiben darf", so widerspricht eine solche Auffassung den gesunden Grundsätzen der Kaderbildung. Das EPD muss seinem gesamten Personal gegenüber klar zum Ausdruck bringen, dass die Beförderung nicht primär eine Funktion der Dienstjahre und des Alters darstellt. Die Beurteilung und der Entscheid bezüglich wünschbarer Beförderungen sollten in erster Linie ausgehen von den bei Mitarbeitern vorhandenen Fähigkeiten und Eignungen für die Uebernahme der erhöhten Verantwortlichkeiten der nächsten Rangstufe sowie von den erbrachten Leistungen. Ausserdem haben sich die Beförderungen einzuordnen in den effektiven Bedarf an entsprechendem Kaderpersonal. Dass nicht jeder diplomatische Mitarbeiter Minister werden kann, ist allen bewusst. Nicht klar erkannt aber ist die Tatsache, dass auch nicht jeder Mitarbeiter zum Legationsrat vorrücken kann. Der automatische Aufstieg führt zu einer bedauerlichen "Abwertung" der diplomatischen Ränge. Die einzelne Rangstufe steht in Gefahr, nicht mehr in gleichem Ausmasse wie früher in Beziehung zu stehen zu einer entsprechenden Mindestleistung. Nur die dem Rang entsprechenden Leistungen, Fähigkeiten, Eignungen usw. dürften zur Einnahme der entsprechenden Stellung berechtigen.

Der Leistungs- und Eignungsgedanke hat deshalb im Rahmen einer neu orientierten Beförderungspolitik im Vordergrund zu stehen. Leistung soll stimuliert und Eignung soll gefördert werden. Sie sollen Ansporn sein auch für die Jüngeren, denen die Möglichkeit eines raschen Aufstieges nicht nur offen gelassen sondern ausdrücklich vor Augen geführt werden soll. Wie in der privaten Wirtschaft, kann es in der Verwaltung nur von Nutzen sein, wenn jüngere Kräfte früh in führende Stellungen gelangen. Ein starres Festhalten an etwas einseitigen Beförderungskonzeptionen hat auch zur Folge, dass Mitarbeiter oftmals zu lange in subalternen Stellungen verharren müssen, so dass Einzelne beim endlichen Aufstieg in den Chefrang zu sehr "Beamte" geworden sind und daher die Fähigkeit des selbständigen Disponierens, die Initiative und die Energie weitgehend eingebüsst haben. So finden sich auch im EPD tüchtige und zuverlässige Beamte, die sich aber infolge dieser psychischen Entwicklung in ihrer heutigen leitenden Stellung als Zwischenchefs vor Neuerungen und Veränderungen scheuen und daher beargwöhnen, was die bestehende Ordnung und Ruhe stören könnte.

Die Beförderung hat vor allem abzustellen auf Beurteilungselemente wie Charakter, Veranlagungen, Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen; dazu sollen auch das Alter und die Dienstjahre, aber im wesentlichen nur als Ausscheidungsfaktor zwischen zwei Gleichqualifizierten herangezogen werden. Weit wichtiger noch für die Beurteilung einer vorzunehmenden Beförderung ist aber die Eignung für die nächsthöhere Stufe,

die z.B. die Beherrschung der Probleme der Menschenführung, die Notwendigkeit selbständigen Handelns usw. in sich schliesst. Menschliche Integrität und moralische Qualitäten sind für die Bekleidung gewisser Posten allein nicht ausreichend. Sie sind immer unerlässliche Voraussetzung. Menschen, die in einer bestimmten Stellung ausgezeichnete Dienste leisten und ihrer Aufgabe voll zu genügen vermögen, können auf der nächstfolgenden Stufe unter Umständen versagen. Eine erfolgreiche Beförderungspolitik wird daher auch dafür besorgt sein müssen, dass Mitarbeiter nicht bis zu jener Stufe befördert werden, für deren Anforderungen ihnen die Eignung fehlt. Die Vermeidung solch verfehlter Beförderungen erhält nicht nur die Leistungsfähigkeit der Organisation, sie verhindert auch das Heranwachsen von zuweilen tragischen Situationen, die dort entstehen können, wo Menschen sich vor Aufgaben gestellt sehen, denen sie nicht gewachsen sind.

In diesem Zusammenhange ist noch auf auszumerzende Unebenheiten in der Beförderungsordnung hinzuweisen. Diplomatische Mitarbeiter, die in Konsulaten arbeiten, erfreuen sich nicht der gleichen Beförderungsmöglichkeiten wie die in Gesandtschaften tätigen Kollegen. Auch sollte akademisch geschultes Personal im Konsulardienst wenn irgend möglich die gleichen Beförderungsmöglichkeiten geniessen wie das diplomatische Personal.

#### c) Kriterien der Beurteilung.

Die Beurteilung der Mitarbeiter in bezug auf vorzunehmende Beförderungen erfordert die Bereitstellung von zuverlässigen Kriterien. Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass folgende Möglichkeiten in ernsthafte Erwägung gezogen werden sollten:

- Feststellung des Beförderungsmasstabes: Für alle Rangstufen des diplomatischen und konsularischen Personals sowie der Kanzleibeamten und des weiblichen Personals sollten die Grundanforderungen festgestellt werden. Mit zunehmender Ranghöhe nehmen die grundsätzlichen Aufgaben der Planung, der Ueberwachung, der Leitung, der Personalführung zu und die Aufgaben der Sorge um die Ausführung sowie der Ausführung selbst ab. Aus diesen Anforderungen sind Masstäbe zu gewinnen, an denen die zur Beförderung vorgeschlagenen Mitarbeiter gemessen und ihre Eignung für den vorgesehenen Rang festgestellt werden können. Es geht dabei primär nicht um die Frage des Charakters, dieser ist vorausgesetzt, sondern vor allem um die Feststellung der unerlässlichen Fähigkeiten und Eignung für die Bekleidung eines bestimmten Postens.
- Qualifikation: Die heutige Art der Qualifikationsfesthaltung ist derart rudimentär, dass sie praktisch nicht viel nützt. Sie ergibt keine wirklich brauchbaren Vergleichsmöglichkeiten. Neue Beurteilungsinstrumente müssen ausgearbeitet werden, welche die Qualifikation aus dem rein Zufälligen herausheben und zu einer verwendbaren Beurteilungsgrundlage erheben. Die Qualifikation muss alle jene Elemente umfassen, welche einen Vergleich mit den vorgenannten Beförderungsmasstäben ermöglichen. Dazu dürfte auch die Festhaltung der von einem Mitarbeiter in der Vor-EPD-Zeit gesammelten Erfahrungen und die in der Praxis erworbenen Kenntnisse Mitberücksichtigung finden. Sie sollte aber auch so weit als möglich klare Auskunft geben

- Einführung von Eigenposten für wichtige Stufenübergänge.

über die nicht messbaren Faktoren wie den Charakter, die Bewährung, die Erfahrungen und die Befähigung zum Umgang mit Menschen. Die solchermaßen gesammelten Unterlagen dürften auch dem Departementschef die Auswahl von Postenchefs und die Ernennung von Ministern erleichtern. Die periodische, eingehende Qualifikation ihrer Untergebenen nötigt die Chefs, sich immer wieder mit der Frage auseinanderzusetzen, in welchem Ausmasse der Einzelne den Anforderungen entspricht und für die Uebernahme der Verantwortungen der nächsten Stufe geeignet ist.

- Eignungsprüfungen: Der Entscheid über vorzunehmende Beförderungen könnte gegebenenfalls zusätzlich noch von Eignungsprüfungen abhängig gemacht werden, die sich für einige wichtige Stufenübergänge als zusätzlichen Beurteilungsfaktor als wünschbar erweisen dürften. Die Erfahrungen des Auslandes können in dieser Hinsicht wertvolle Hinweise liefern. Das EPD prüft bereits seit einigen Monaten die Frage, in welcher Form und für welche Stufen Eignungsprüfungen eingesetzt werden sollen.
- Der Beizug anderer Departemente zur Beurteilung in Beförderungsfragen, wie beispielsweise der Handelsabteilung und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit für die mit diesen Dienststellen in enger Zusammenarbeit stehenden Attachés ist erwünscht und wird auch heute schon vorgenommen.

Im Rahmen einer vermehrt auf die Leistung ausgerichteten Beförderungspolitik wird auch die gänzlich ungenügende Leistung konsequenterweise entsprechende Entscheide erfordern. Der amerikanische "Hoover-Bericht" gelangt in diesem Zusammenhang zu scharfen Schlussfolgerungen, indem er unter anderem beispielsweise feststellt, "dass die Kommission der Ansicht sei, der fehlende Mut der Verwaltung zur sofortigen Entlassung von unfähigen Mitarbeitern aus dem Verwaltungsdienst stelle eine Quelle der Entmutigung für einen grossen Teil der fähigen und leistungstüchtigen Funktionäre dar". Diese Erkenntnis sollte dazu führen, die Institution des "stage" auszubauen und die dreijährige Beobachtungsmöglichkeit dazu zu benützen, innerhalb dieses für eine zutreffende Beurteilung immerhin ausreichenden Zeitraumes die Eignung eines provisorisch angestellten Mitarbeiters zu klären. Am Ende der Periode könnte der Entscheid auf Grund zuverlässig ermittelter Beobachtung getroffen werden, so dass schon am Anfang der Karriere voraussichtlich die meisten der für die Tätigkeit im EPD nicht wirklich Geeigneten ausgeschieden werden könnten.

#### d) Empfehlungen.

- Ausbau einer differenzierten, den besondern Bedingungen und Anforderungen der Tätigkeit im EPD vermehrt Rechnung tragenden Beförderungspolitik. Dienstjahre und Alter zugunsten der Leistung, der Fähigkeiten, Eignung, Kenntnisse usw. mehr in den Hintergrund stellen.
- Festlegung der Grundanforderungen für jede Stufe.
- Aufbau einer neuen Qualifikationsregelung.
- Einführung von Eignungsexamen für wichtige Stufenübergänge.

## 11. Nachwuchsprobleme.

Bezüglich des Nachwuchses ist die heutige Lage gekennzeichnet durch die seit Jahren bestehende Sperre von Neueinstellungen. Als eines der vom Bundesrat eingesetzten Instrumente des Personalabbaues bewirkte sie eine automatische jährliche Rückbildung des Personalbestandes im Umfange von durchschnittlich 3 % auf Grund des natürlichen Personalabganges.

Auch seit Einführung der Sperre von Neueinstellungen sind selbstverständlich die im Rahmen der geltenden Regelung fällig gewordenen Beförderungen von Zeit zu Zeit vorgenommen worden. Da nun das EPD in den letzten Jahren vor allem Aushilfspersonal und Angestellte usw., d.h. Personal der untern Stufen abgebaut hat, entsteht in diesen Mitarbeiter-Stufen eine Lücke, verursacht einerseits durch den gänzlich fehlenden Nachwuchs und andererseits durch das langsam höher steigende verbleibende Personal des EPD.

Soweit diese Erscheinung Aushilfspersonal betrifft, hat sie keine Bedeutung. Dagegen sind die durch eine Lücke bei den untern Stufen des diplomatischen und konsularischen Personals langfristig zu erwartenden Auswirkungen schwerwiegender Natur. In späteren Jahren werden dem EPD in ungenügendem Ausmasse Mitarbeiter der diplomatischen und konsularischen Karriere in den unteren und mittleren Stufen zur Verfügung stehen, um die diesen Stufen zugehörigen Aufgaben erfüllen zu können. Die heute schon feststellbare Tendenz, Mitarbeiter oberer Stufen mit Aufgaben, die ihren Rängen nicht entsprechen, zu beschäftigen, dürfte dann eine weitere Zunahme erfahren.

Trotz des noch erforderlichen Personalabbaues ergeben sich daher aus der heutigen Lage und den zukünftigen Entwicklungstendenzen nachstehende Folgerungen und Empfehlungen:

- Die Sperre der Neueinstellungen von diplomatischem und konsularischem Nachwuchs ist in einem noch festzulegenden Umfange für das EPD sofort aufzuheben. Die Rekrutierung von diplomatischem und konsularischem Personal ist in kleinem Rahmen erneut aufzunehmen.
- Durch eine möglichst straffe Rückführung des bestehenden Personalbestandes sind gleichzeitig die erforderlichen psychologischen Voraussetzungen für die Neuaufnahme der Rekrutierung zu schaffen.
- Durch die in Kapitel V/10. empfohlene Neuorientierung der Beförderungspolitik ist eine Ueberbesetzung der oberen Ränge tunlichst zu verhindern.

## 12. Probleme der Spezialisierung.

Seit jeher wurde im EPD die Auffassung vertreten, dass schweizerisches diplomatisches Personal allseitig verwendbar sein müsse. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Auslande liess nun aber langsam den Typus eines auf Wirtschaftsfragen spezialisierten diplomatischen Mitarbeiters entstehen. Der Wunsch, aus unserer kriegsbedingten Isolierung raschmöglichst herauszugelangen und uns auch über Fragen der neuen Sozialpolitik in andern wichtigen Ländern eingehender orientieren zu lassen, führte ausserdem nach Ende des zweiten Weltkrieges zur Ernennung

von Presse- und Sozialattachés in Paris, London und Washington. Heute steht das EPD vor zwei entscheidenden Fragen:

- Soll in Zukunft die Konzeption des allseitig verwendbaren schweizerischen diplomatischen Mitarbeiters des EPD grundsätzlich aufrecht erhalten bleiben?
- Wie sind die heute und gegebenenfalls auch in Zukunft eingesetzten Spezialisten, die zum Teil von ausserhalb des Politischen Departementes herangezogen wurden, zu integrieren?

Die in anderen Ländern zu beobachtende Tendenz lässt eine zunehmende Spezialisierung erwarten. Es gilt dies sowohl für die USA (das beispielsweise 12 "treasury-attachés" unterhält), für Frankreich, Grossbritannien, wie auch Holland, das eine erstaunliche Anzahl von Spezialisten in seinen Gesandtschafts-Stäben aufweist.

In bezug auf unser Land lassen verschiedene Gründe es als wünschenswert erscheinen, die bisher konsequent verfolgte Konzeption der allseitig verwendbaren diplomatischen Mitarbeiter weiterzuführen. Die Kleinheit des Landes und die Beschränktheit der Mittel erfordern, im Zusammenhang mit dem Rotationsprinzip, dass dem EPD eine Equipe zur Verfügung steht, die gründlich ausgebildet und so beweglich ist, dass sie praktisch für jede EPD-Aufgabe im Auslande eingesetzt werden kann. Andererseits leben wir aber in einer Welt, deren Entwicklung zur extremen Spezialisierung nicht nur in den Aussenministerien fremder Staaten, sondern auch in der Wissenschaft, in der Wirtschaft usw. offenbar geworden ist. Es ist unvermeidlich, dass nur genaueste, in langer Vorbereitung erarbeitete technische Kenntnisse die volle Erfassung und erfolgreiche Bearbeitung immer komplexer werdender Aufgaben ermöglichen.

Auch wenn, in Verfolgung der eingangs des Berichtes entwickelten Gedankengänge, das Hauptgewicht der Aufgaben des EPD auf der aussenpolitischen Arbeit und Beratung liegt, so gilt diese Beschränkung vor allem für die Zentrale in Bern, während in den Aussenposten sich weitergehende Anforderungen an die Mitarbeiter stellen. Im Aussendienst steht das diplomatische Personal nicht nur aussenpolitischen Problemen gegenüber, sondern allen Erscheinungen des menschlichen Denkens und Handelns. Wenn es sich bei vielen Aufgaben auch vorwiegend um Dokumentationsarbeiten, wie die Sammlung und Erarbeitung von Beobachtungs- und Tatbeständen, handelt, so wird unter anderem zum mindesten in wirtschaftlichen Belangen der Gesandtschaft eine aktive initiative Tätigkeit zufallen. Wohl steht den Aussenposten von Seiten des EVD beziehungsweise seiner Handelsabteilung für diese Aufgabe ein wohl organisierter und leistungsfähiger Apparat zur Seite, wohl wird die hauptsächliche Aufbauarbeit, die technische Gestaltung der Vertragsinstrumente durch die Spezialisten der Handelsabteilung vorgenommen, wohl werden die wirtschaftlichen Verhandlungen vor allem durch Mitarbeiter der Handelsabteilung geführt, aber die weitgehend durch die Gesandtschaft zu übernehmende örtliche Ueberwachung und Durchführung, die Feststellung der Unstimmigkeiten und der Lücken, die Verfolgung des Einspielens der vorerst auf theoretischen Annahmen aufgebauten, der konkreten Wirklichkeit sich aber laufend anpassen-müssenden Vertragsinstrumente, das frühzeitige Erkennen notwendig werdender Änderungen und Anpassungen, erfordern genaueste und spezifische Kenntnisse.

Der allseitig verwendbare Diplomat dürfte Sonderanforderungen dieser Art nicht mehr ganz gewachsen sein. Die Handelsabteilung stellt auch fest, dass bei den schweizerischen Gesandtschaften in dieser Beziehung ein unterschiedliches Niveau betreffend Vertrautheit mit der Materie und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter besteht. Die vielen Versetzungen von Mitarbeitern des EPD im Aussendienst, die Notwendigkeit einer oft nicht leichten Einarbeitung in die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse eines ihm noch unbekanntes Landes durch den neu zugeordneten diplomatischen Mitarbeiter stehen ebenfalls einer optimalen Leistung hindernd im Wege.

Wenn wir nun davon ausgehen, dass das EPD grundsätzlich sein diplomatisches Personal zu allseitig verwendbaren Mitarbeitern ausbilden soll, wie kann dann den vorstehend beschriebenen und sich immer mehr verschärfenden Anforderungen Rechnung getragen werden? Die Frage ist daher ernsthaft zu prüfen, ob die bestehenden, aber noch zu wenig konsequent durchgeführten Ansätze einer teilweisen Spezialisierung systematisch in nachfolgendem Sinne ausgebaut werden könnten.

In den unteren diplomatischen Rängen sollten alle Mitarbeiter, den Anforderungen ihrer Stufe entsprechend, allseitig verwendbar sein. Die Ausbildung hätte dieser Forderung Rechnung zu tragen. Aber schon auf diesen Stufen wären vorhandene ausgesprochene Fähigkeiten, Neigungen und besondere Begabungen herauszufinden, um im Rahmen der einzusetzenden Fortbildung durch Vertiefung und Erweiterung der Kenntnisse zur Entfaltung geführt werden zu können. So könnten die geeignetsten und hierfür begabtesten Leute sowohl für die Sonderaufgabe des Wirtschaftsdienstes in wichtigen Posten als auch, soweit die Legislative den Weiterbestand solcher Posten bejaht oder sogar noch ausbaut, für kulturelle und Presseangelegenheiten sowie sozialpolitische Aufgaben besonders gründlich vorbereitet werden.

Auf den mittleren Stufen des EPD-Dienstes sollten grundsätzlich wiederum alle Mitarbeiter allseitig verwendbar sein. Die zusätzlich ausgebildeten, aber trotz ihrer vertieften Spezialkenntnisse allseitig verwendbaren diplomatischen Mitarbeiter könnten sodann an jenen Posten eingesetzt werden, für die sie sich auf Grund ihrer besonderen Fortbildung, ihrer sprachlichen Kenntnisse und persönlichen Begabungen am besten eignen. In einem gewissen Ausmass dürfte zweifellos auch die vermehrte Beachtung von Sonderinteressen und besonderen Fähigkeiten der übrigen Mitarbeiter dieser Stufen einen zielgerichteteren und damit wirtschaftlicheren Einsatz erlauben. Aber auch in dieser Phase soll ja die Fortbildung nicht stille stehen. Es gilt, alle Mitarbeiter, einschliesslich die für Sonderaufgaben eingesetzten, in ihrer Befähigung zur Weiterverwendung als allseitig einsetzbare Mitarbeiter auf noch höheren Stufen zu prüfen und soweit möglich zu fördern sowie die hierfür geeigneten Mitarbeiter vorzubereiten auf die höchsten im EPD erreichbaren Chargen.

Es sollte demnach möglich sein, die sich immer mehr aufdrängende Notwendigkeit einer gewissen Spezialisierung zu verbinden mit der grundsätzlichen These eines allseitig verwendbaren Mitarbeiterstabes. Die Spezialisierung würde den Charakter einer mehr temporären Aufgabe und der Verwendung persönlicher Fähigkeiten einiger in den betreffenden Richtungen besonders Begabten besitzen, ohne dass die allseitige Verwendbarkeit dieser Mitarbeiter dadurch beeinträchtigt werden dürfte.

Eine entsprechende, heute durch temporäre Detachierungen von EPD-Mitarbeitern zur Handelsabteilung teilweise bereits verwirklichte Vorbereitung auf Sonderaufgaben würde mithelfen, bei Versetzungen die neu zugeteilten Mitarbeiter rascher zu voller Leistungsfähigkeit und Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten zu bringen.

Der Berichterstatter stellte sich die Frage, in welcher Weise in einem späteren Zeitpunkte gegebenenfalls notwendig werdende weitere Spezialisierungen organisatorisch eingebaut werden könnten. Sollten beispielsweise jemals Spezialisten in Landwirtschaftsfragen erforderlich werden, wie solche unter anderem holländischen und amerikanischen Gesandtschaften beigegeben sind, so lässt sich überlegen, ob die Lösung nicht in der Weise gefunden werden kann, dass solchermassen spezialisierte diplomatische Mitarbeiter nicht mehr bestimmten Gesandtschaften zugeteilt werden, sondern in der Zentrale in Bern, d.h. in der Abteilung für Politische Angelegenheiten eingeordnet werden. Von dort aus könnten sie für die aktuellen Sachfragen auf wichtigen Posten temporär eingesetzt werden und die sie besonders interessierenden Vorgänge und Tatsachen an Ort und Stelle im Auslande untersuchen. Sie wären sodann auch in der Lage, das dortige Gesandtschaftspersonal über die Art und Weise sowie den Umfang der Weiterverfolgung der sie interessierenden Fragen mündlich und schriftlich zu instruieren. Sie könnten so die Dokumentationsaufgaben dem ordentlichen Gesandtschaftspersonal überlassen, um ihrerseits in der Zentrale selbst die Folgerungen aus den Beobachtungen und Berichten zu ziehen. Für verschiedene Spezialgebiete scheinen die USA ein ähnliches System der "reisenden Attachés" entwickelt zu haben.

Es sei auch die Frage aufgeworfen, ob eine Spezialisierung auf Sprachengruppen oder -regionen in Betracht zu ziehen sei. Wenn eine solche für uns auch nicht zu empfehlen ist, so dürfte immerhin bei der Besetzung von Posten mit diplomatischem Personal der besonderen Eignung eines Mitarbeiters, beispielsweise für angelsächsische Länder oder der hervorragenden Beherrschung einer Landessprache, der aus psychologischen Gründen eine besondere Beachtung beizumessen ist, die ihr gebührende Aufmerksamkeit zu schenken sein.

In diesem Zusammenhang soll noch ein Problem uns kurz beschäftigen. Im Gegensatz zu den kontinental-europäischen Verhältnissen spielt in angelsächsischen Ländern der persönliche Kontakt von Mensch zu Mensch auch im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung eine viel grössere Rolle als bei uns. Dieser Tatbestand kommt schon dadurch zum Ausdruck, dass beispielsweise in den USA an jedem Schalter der Name des betreffenden Schalterbeamten zu lesen ist, dass in den Briefen jeder Unterzeichnende seinen Namen noch in Schreibmaschinenschrift einsetzt und dass auch in Berichterstattungen weniger das unpersönliche Amt als die darin tätigen und verantwortlichen Menschen zur Darstellung gelangen. Es ist hier nicht der Ort, um die Vor- und Nachteile dieser Form der menschlichen Beziehungen zwischen der Öffentlichkeit und der Verwaltung zu untersuchen; die Tatsache ist jedoch unbestritten, dass das für jede erfolgreiche Tätigkeit so unerlässliche Vertrauen im wesentlichen doch auf Grund persönlicher Beziehungen und nicht auf der Basis eines rein sachlichen Verkehrs mit einem unpersönlichen Amt entsteht. Wir haben aber mit dem Vorhandensein solcher Voraussetzungen des Verkehrs mit offiziellen Stellen vor allem in angelsächsischen Gebieten zu rechnen und in unseren Gesandtschaften

und Konsulaten Menschen an die Front zu stellen, die dank ihrer natürlichen Veranlagungen und Fähigkeiten den Kontakt mit anderen Menschen leicht finden und im anderen ein Gefühl des Vertrauens zu erwecken imstande sind. Es gehört mit zu den Aufgaben des EPD, diese "Spezialisierung", welche möglichst allen diplomatischen Mitarbeitern zugute kommen sollte, aktiv zu fördern. Es darf an dieser Stelle auch gesagt werden, dass, wenn schon im Volksempfinden der Begriff der Diplomatie sehr oft mit Vorstellungen von unnützen Cocktail-parties und Empfängen verknüpft ist, diese Auffassung an der Wirklichkeit meistens vorbeisieht. Diplomaten haben die Verpflichtung, mit einer genügenden Anzahl Leuten Kontakt zu pflegen, damit sie im Bedarfsfalle diese menschlichen Beziehungen im Interesse und zum Wohle der Heimat sofort einsetzen können. Mitarbeiter des EPD, die erkannt haben, dass Empfänge, Cocktail-parties usw. nur Hilfsmittel und Instrumente sind, werden solche vernünftig, weise und im Interesse des Landes anzuwenden wissen.

Die Behandlung des Problems der Spezialisierung diplomatischer Mitarbeiter kann nicht abgeschlossen werden, ohne dass eine wesentliche Frage bezüglich einiger heute im diplomatischen Dienst der Eidgenossenschaft stehender Spezialisten noch berührt wird. Es handelt sich dabei nicht primär um ihre Spezialisierung, sondern vor allem darum, dass sie, ohne die übliche diplomatische Laufbahn durchlaufen zu haben, in oberen Rängen ins Politische Departement eingestiegen sind. Was uns daher in diesem Zusammenhang beschäftigen muss, ist das Problem der Integrierung dieser meist spezialisierten Aussenseiter. Noch heute, nach jahrelanger und gemeinsamer Tätigkeit, sind Trennwände zwischen den Aussenseitern und den Berufsdiplomaten festzustellen. Es ist psychologisch verständlich, dass ein Mitarbeiter, der sich innerhalb des Departements Stufe um Stufe durch jahrelange erfolgreiche Pflichterfüllung hinaufgearbeitet hat, gegenüber dem Aussenseiter, der ihm die Möglichkeiten der Zuweisung einer interessanten Aufgabe oder der weiteren Beförderung versperrt, vorerst negative Gefühle empfinden muss. Dies umso mehr, als gegenwärtig für jeden Mitarbeiter des EPD infolge der Rückführungsnotwendigkeit des Personalbestandes die Möglichkeiten des Aufstieges an sich sowieso geringer werden. Der Berichterstatter ist keineswegs der Auffassung, dass im Departement ausschliesslich Mitarbeiter, welche alle diplomatischen Stufen durchlaufen haben, Verwendung finden sollen. Es wird hie und da die Notwendigkeit auftreten, auf Aussenseiter greifen zu müssen, um für eine bestimmte Aufgabe den hierfür Geeignetsten einzusetzen. Wichtig aber ist in diesem Zusammenhang das Wissen darum, wie schwierig die Stellung eines in den oberen Rängen direkt ins EPD eingetretenen Mitarbeiters ist. Solche Erkenntnis muss dazu führen, die Integrierung von "Aussenseitern" durch besonders sorgfältige Einführung und durch eine umfassende Orientierung über die departementsinternen Traditionen zu erleichtern. Sodann ist es unerlässlich, ihre rechtliche Stellung sowie ihre weiteren grundsätzlichen Aufstiegsmöglichkeiten im EPD von vorneherein klarzustellen. Soweit dies bei den im Departement vorhandenen Aussenseitern noch nicht geschehen ist, sollte eine solche Klärung nachgeholt werden, um solcherweise mitzuhelfen, die so wichtige völlige Integrierung dieser heute teilweise noch etwas abseits stehenden Mitarbeiter zum Abschluss zu bringen.

Der Bericht zu akkurieren.

Die sich aus dem Rotationsystem ergebenden Nachteile sollen uns jedoch nicht darin hindern, die dieser Methode schaffenden Vorteile ebenfalls

Empfehlungen:

- Grundsätzliche Beibehaltung der Konzeption des allseitig verwendbaren diplomatischen Mitarbeiters des EPD.
- Ergänzende Spezialisierung für den Wirtschafts-, Presse- und Sozialdienst in schweizerischen Gesandtschaften durch frühzeitige Auswahl und zusätzliche Fortbildung der für die entsprechenden Aufgaben besonders Begabten und Befähigten.
- Sollten in Zukunft jemals noch weitergehende Spezialisierungen in Frage kommen (Landwirtschaft, Finanz etc.), Prüfung der Frage, ob für Sonderaufgaben vorzusehende Mitarbeiter nicht am zweckmässigsten in der Zentrale eingeordnet und nur temporär in verschiedenen Gesandtschaften eingesetzt werden.
- Bei allen Mitarbeitern, die im besondern den Verkehr mit andern Menschen zu pflegen haben, die Fähigkeiten der Kontaktnahme und der Schaffung einer Vertrauensatmosphäre durch geeignete Ausbildung entwickeln und fördern.
- Völlige Integrierung der "Aussenseiter", d.h. all jener Mitarbeiter, die nicht den normalen Weg im EPD durchlaufen, sondern von ausserhalb des EPD direkt in höhere Ränge berufen werden.

13. Das Rotationssystem.

Das System der Rotation des Personals gehört seit jeher zur grundsätzlichen Personalpolitik des EPD. Es basiert auf der Erfahrung, dass Mitarbeiter nur dann allseitig verwendbar werden und bleiben, wenn sie sich immer wieder in neue Verhältnisse einzuleben und neue Aufgaben aufzunehmen haben, wenn sie im Verlauf ihrer Dienstzeit sowohl die Heimat, die Zentrale in Bern und ihr Verhältnis zu den Aussenposten gründlich kennen gelernt und gleichzeitig durch Dienstleistungen im Auslande die Bedingungen, unter denen die Konsulate und Gesandtschaften arbeiten, aus eigener Anschauung erfahren haben.

Diese Methode erlaubt, in jedem Mitarbeiter das Verständnis für die Bedingungen und die Atmosphäre in andern Ländern zu wecken und in ihm gleichzeitig durch die Tätigkeit auf einem Posten in der Heimat die schweizerischen Auffassungen und Gesinnung zu verankern. Die im Rahmen des Rotationssystems durch sukzessive Versetzungen erworbenen Erfahrungen werden den Grad der allseitigen Einsetzbarkeit eines Mitarbeiters des EPD erhöhen. Das Rotationssystem liess sich dank der Tatsache, dass Zentrale und Aussendienst nie in zwei Organisationen getrennt waren, ohne besondere Schwierigkeiten verwirklichen. Am Beispiel der USA ist ersichtlich, welche Schwierigkeiten und Spannungen im EPD durch die zentrale Führung des Personalwesens vermieden werden konnten. Die USA haben durch ihren "Foreign Service Act 1946" nunmehr jedem Diplomaten im Aussendienst die Verpflichtung auferlegt, mindestens 3 der ersten 15 Jahre Dienst in der Heimat zu absolvieren.

Die sich aus dem Rotationssystem ergebenden Vorteile sollen uns jedoch nicht darin hindern, die dieser Methode anhaftenden Nachteile ebenfalls

zu erkennen. Die Versetzung von Mitarbeitern, die sich an einem bestimmten Posten sorgfältig in die besonderen sachlichen, örtlichen und sprachlichen Probleme eingearbeitet haben, lässt das auf diese Weise erworbene Wissens- und Erfahrungskapital teilweise ungenützt, wenn Mitarbeiter in einer gänzlich anders gearteten Umgebung neu eingesetzt werden. Sehr oft handelt es sich nicht nur um die Notwendigkeit der Erlernung einer neuen Landessprache, sondern auch um die zeitraubende Einarbeitung in neue Einzelprobleme. Viele Aufgaben können am neuen Posten nicht zur Zufriedenheit gelöst werden, wenn der neu Zugeteilte sich nicht eine eingehende Kenntnis der Vorgeschichte, der vorangegangenen Detailverhandlungen und der Entstehung des gegenwärtigen Standes der Angelegenheiten aneignet. In einer unserer Gesandtschaften sind dem Berichtersteller die noch pendenden Prisenfälle als Musterbeispiel dieser Art angeführt worden. Trotz sorgfältigster Einarbeitung wird auch nicht zu vermeiden sein, dass der neu eingesetzte Mitarbeiter, vor allem wenn keine grundsätzlichen Direktiven von Bern vorliegen, in guten Treuen zu abweichenden Stellungnahmen und zu einer mehr oder weniger sichtbaren Kursänderung in der Verfolgung der vorliegenden Geschäfte gelangen kann. Nicht ausser acht zu lassen ist auch die Tatsache, dass die bei Versetzungen immer wieder notwendigen zeitraubenden Einführungen den durchschnittlichen Leistungsgrad der Ausenposten ohne Verschulden der Mitarbeiter herabsetzen.

Wie bereits in Kapitel IV/13.g betreffend die Betreuung der Schweizerkolonien im Auslande betont wurde, sind die Verhältnisse in den einzelnen Staaten ausserordentlich verschiedenartig. Die Sprache, die Sitten und Gebräuche, der Grad der Intensität unserer Handelsbeziehungen, die Grösse und das Ansehen der Schweizerkolonie, die Persönlichkeit des Postenchefs sowie eine Reihe anderer Faktoren können die Herstellung von lebendigen Beziehungen zu der Regierung eines Landes und die Schaffung einer echten Vertrauensgrundlage entweder beschleunigen oder erschweren. Zudem sind die Kolonien der Landesangehörigen im Auslande von wesentlich grösserer Bedeutung für uns als für andere Länder, so dass auch das Verwachsensein eines diplomatischen Mitarbeiters mit der Schweizerkolonie und die durch seine Versetzung gegebenenfalls eintretende Verminderung des lebendigen Zusammenhaltes der Kolonie unter sich und mit der offiziellen Vertretung beachtet sein will. Trotz bestem Willen und differenzierter Handhabung wird die Anwendung des Rotationssystems zuweilen vorzeitig wertvolle Beziehungen unterbrechen, mühsam errungenes Kapital an Goodwill teilweise ungenützt lassen und erneute Aufbauarbeit erfordern.

Man kann sich daher fragen, ob trotz der Vorteile des Rotationssystems dessen nachteilige Auswirkungen nicht überwiegen. Gesamthaft gesehen dürfte das EPD aus der Anwendung des Rotationssystems zweifellos Nutzen ziehen. Um jedoch vermeidbare Nachteile auszuschalten, wäre es wünschenswert, wenn die Problematik des Rotationssystems erneut grundsätzlich überdacht und Direktiven zu Handen der diese Probleme konkret behandelnden Mitarbeiter in der Zentrale aufgestellt würden. Die nachstehenden Ueberlegungen sind nicht als abschliessend, sondern nur als Beitrag zu solchen Direktiven zu betrachten.

Vorerst gilt es zu überlegen, welchem wichtigsten Zweck das Rotationssystem zu dienen hat. Die Antwort auf diese Frage kann wohl nur darin bestehen, dass sie Mitarbeiter des EPD zu wirklich überall und für jede EPD-Aufgabe einsetzbaren Persönlichkeiten ausbildet. Es wäre daher

wenig sinnvoll, wenn das Rotationssystem gleichmässig bei allen Mitarbeitern zur Anwendung gebracht würde. Seinen eigentlichen Zweck erfüllt es nur bei jenen, welche die auf diesem Wege erworbenen zusätzlichen Kenntnisse im Interesse der Gesamtaufgabe verwenden können. Es drängt sich deshalb bezüglich der Anwendung des Rotationsprinzips eine Gruppierung des im EPD tätigen Personals auf.

Das diplomatische Personal ist in erster Linie in das Rotationssystem einzubeziehen. Vielleicht müssen auch in dieser Gruppe gewisse Differenzierungen vorgenommen werden, so bezüglich Spezialisten in Wirtschaftsfragen, in Presse- und Kulturangelegenheiten, in schwer erlernbaren Sprachen usw., die sich auf ihrem Spezialgebiet an ihrem Tätigkeitsort einen persönlichen und sachlichen "Goodwill" erworben haben, der nicht durch zu häufige Wechsel des Posteninhabers gefährdet werden soll. Bei den Konsularbeamten ist zwischen dem Personal, das auf höhere Stufen aufzusteigen geeignet erscheint und dem übrigen zu unterscheiden. Die ersteren benötigen eine praktische Schulung in Wirtschaftsproblemen und der Behandlung von Konsulatleitungsfragen unter verschiedenartigen Verhältnissen, so dass diese Funktionäre ebenfalls, sicher aber nicht in gleichem Umfange wie die diplomatischen Mitarbeiter, ins Rotationssystem einzubeziehen sind. Fraglich erscheint dagegen die Notwendigkeit einer mehrmaligen Versetzung des übrigen Konsular- und Kanzleipersonals. Wenn die methodische Schulung in Konsulats- und Kanzleiaufgaben, die entsprechend den in Kapitel V/9. aufgeführten Vorschlägen in der Schweiz vorzunehmen wäre, Zustimmung findet, so würden die dieser Gruppe von Beamten zufallenden Aufgaben im wesentlichen überall die gleichen bleiben, so dass Versetzungen, unter Vorbehalt besonderer Verhältnisse, wenig sinnvoll erscheinen. Ausserdem erfordert die Auswechslung des diplomatischen Personals auf Aussenposten, dass Kanzleipersonal vorhanden ist, welches sich in der Registratur des Postens auskennt und daher auf Grund seiner Kenntnisse über die vorhandenen Akten früherer Jahre den diplomatischen Mitarbeitern in ihrer Aufgabenerledigung dienend zur Verfügung stehen kann durch Beibringung von Präzedenzfällen.

Die postulierte vorausschauende Personalpolitik muss ihrerseits dazu beitragen, dass Versetzungen nicht zuweilen die Folgen mangelnder Voraussicht und zu spät getroffener Entscheide sind. Wie bisher ist vor allem auch der elastischen und jede Schematisierung vermeidende Anwendung des Rotationsprinzipes grosse Beachtung zu schenken.

Besonders betrachtet werden müssen die Chefs der Abteilungen in der Zentrale. Wie bereits früher betont, erscheint es unerlässlich, dass die die wichtigsten Posten der Zentrale besetzenden Persönlichkeiten nicht zu oft ausgewechselt werden dürfen. Die in den letzten Jahren in so rascher Folge vorgenommenen Auswechslungen des Chefs der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten haben unerfreuliche Auswirkungen besonders im Aussendienst gezeitigt. Der vom Chef des EPD gefasste Entschluss, durch eine langfristige Besetzung der Spitzenposten der Abteilungen Konstanz, Einheitlichkeit und die konsequente Verfolgung der als richtig erkannten Konzeptionen zu sichern, ist von Bedeutung.

### Empfehlungen:

- Beibehaltung des Rotationssystemes. Wie bisher, elastische Anwendung des Systems und Beachtung der noch vermehrt in Betracht zu ziehenden Sonderverhältnisse und -bedingungen in jedem einzelnen Fall.
- Grundsätzliche Gruppierung der EPD-Mitarbeiter bezüglich der Anwendung des Rotationsprinzips.

### 14. Die Versetzungen.

Das Rotationssystem führt jährlich zu einer grösseren Zahl von Versetzungen. Ohne Zweifel ist nur die Zentrale beziehungsweise ihr Personaldienst in der Lage, auf Grund ihrer Kenntnisse der Verhältnisse bei den einzelnen Aussenposten und in der Zentrale die sich aufdrängenden Versetzungen vorzusehen und zu entscheiden. Es wird auch von den Mitarbeitern des EPD nicht in Frage gestellt, dass die Zentrale sich der Notwendigkeit gegenüber sieht, oft sehr rasch und nicht selten entgegen persönlichen Interessen der direkt Beteiligten zu entscheiden. In der Durchführung scheinen jedoch zuweilen Härten vorgekommen zu sein, die in einzelnen Mitarbeitern ein Gefühl der ungleichen Behandlung oder teilweise des Ausgeliefertseins hervorriefen. Solche Erscheinungen behindern die offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit, sie müssen daher erkannt und beseitigt werden. In jedem einzelnen Versetzungsfall sollte die gedankliche und gefühlsmässige Bejahung der Betroffenen angestrebt und wenn irgend möglich erreicht werden. Wo eine solche erzielt wird, werden erfahrungsgemäss auch Härten, soweit sie unvermeidbar und sachlich im Gesamtinteresse gerechtfertigt sind, nicht zu einer Ablehnung der Zusammenarbeit sondern zu einer Festigung des Vertrauens führen. Wenn das EPD seine bisherigen Bemühungen in dieser Richtung noch vertieft, wird es ihm sicherlich gelingen, die allermeisten Versetzungen, einschliesslich derjenigen, die entgegen persönlichen Interessen angeordnet werden müssen, ohne jede Beeinträchtigung des Willens zur Zusammenarbeit und des Vertrauens in die Dispositionen der Zentrale durchzuführen. In diesem Zusammenhang darf auch darauf hingewiesen werden, dass England seinen diplomatischen Mitarbeitern das Recht einräumt, alle 3 Jahre einen Versetzungswunsch zu äussern, der sodann im Rahmen des Möglichen Berücksichtigung finden soll.

Ein gewichtiger Vorteil der heutigen Regelung liegt darin, dass eine zentrale Stelle die Entscheidung für die Versetzungen aller Mitarbeiter der Zentrale und Aussendienste zu treffen hat. Es wäre unvermeidbar, dass die im Rahmen einer örtlichen Arbeitsgemeinschaft entstehenden menschlichen Beziehungen die freie Dispositions- und Entscheidungsmöglichkeit eines mit Versetzungsaufgaben betrauten Chefs mehr beschränken würden als die relativ kleine menschliche Bindung an die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten. Der Personaldienst der Zentrale ist infolge seiner grösseren geographischen und psychologischen Distanz von den Mitarbeitern freier im Entscheiden. Aber gerade diese an sich erwünschte Freiheit auferlegt ihm die menschliche und sachliche Verpflichtung, einerseits vermehrt mit den zur Versetzung vorgesehenen Mitarbeitern vor dem Entscheiden Fühlung zu nehmen, und andererseits nicht über den Kopf der betroffenen vorgesetzten Chefs hinweg, ohne vorherige oder genügende Konsultation und Kontaktnahme, Mitarbeiter wegzunehmen oder zuzuweisen. Auch wenn solche Fälle, soweit sie festgestellt wurden, zweifellos als Ausnahmefälle betrachtet

werden können, muss im Interesse einer aufbauwilligen Zusammenarbeit jede Möglichkeit der Beanstandung in dieser Richtung vermieden werden.

Eine vorausschauende Personalpolitik wird die in der Aufgabe der Versetzungen liegenden besonderen sachlichen und menschlichen Schwierigkeiten zu meistern wissen. In Verbindung mit diesen Problemen sei noch die Tatsache erwähnt, dass Aussenministerien im Auslande, so vor allem das "State Department" der USA, durch eine differenzierte Punktbewertung der einzelnen Posten den besonderen Belastungen klimatischer, örtlicher und anderer Natur möglichst genau Rechnung zu tragen versuchen und für entsprechende Kompensation von Vor- und Nachteilen bei Versetzungen sorgen. Vielleicht könnte das EPD auf Grund der Erfahrungen des Auslandes eine noch schärfere Erfassung der Tatbestände in dieser Hinsicht und damit eine noch gerechtere Regelung der Versetzungen erzielen.

Als Letztes sei noch auf die durch die Versetzungen verursachten Umzugskosten hingewiesen. Gemäss eidgenössischer Staatsrechnung haben sich diese wie folgt entwickelt: Rechnung 1938 Mio 0,222; Rechnung 1948 Mio 1,199; Voranschlag und Nachtragskredite 1949 Mio 1,080; Voranschlag 1950 Mio 0,900. Auffallend ist die Tatsache, dass bei einer auf die Entwicklung von 1938 bis anfangs 1950 abstellenden Personalvermehrung von 1 : 2,2 die Umzugskosten im Verhältnis von 1 : 4,0 zugenommen haben. Der Fracht- und Versicherungskostenanstieg dürfte kaum allein diese gegenüber der Personalvermehrung rund verdoppelte Umzugskostenbelastung verursachen. Das EPD hat diesem Ausgabenposten in letzter Zeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Eine weitere Begrenzung dieser Ausgaben und Ueberprüfung der Möglichkeiten, auf welche Weise eine Senkung dieses Rechnungspostens erreicht werden könnte, ist erwünscht. Vielleicht dürfte doch nochmals die Frage geprüft werden, ob der bereits von Mitarbeitern des EPD geäußerte nachstehende Vorschlag nicht mithelfen könnte, die Rückbildung dieses Ausgabenpostens zu beschleunigen. Einige bereits mehrmals versetzte höhere diplomatische Mitarbeiter des EPD äusserten den Gedanken, ob in den wichtigsten schweizerischen Gesandtschaften für die privaten Räume der Gesandten nicht bundeseigenes, an den Ort gebundenes Mobiliar zur Verfügung gestellt werden könnte. Den einmaligen zweifellos hohen Ausgaben würden in der Folge jedes Jahr entsprechend der Menge des nicht mehr umzuziehenden Mobiliars niedrigere Umzugskosten und Schadenvergütungen gegenüberstehen. Die Buchhaltung des EPD ist wahrscheinlich in der Lage, diesbezügliche Rentabilitätsberechnungen zu erstellen, die den Entscheid des EPD erleichtern dürften.

#### Empfehlungen:

- Die Bemühungen zur Erzielung der gedanklichen und gefühlsmässigen Bejahung bei den Betroffenen in allen Versetzungsfällen weiterführen und intensivieren.
- Vermeidung der Möglichkeit von Beanstandungen, dass die durch Versetzungen von untergebenen Mitarbeitern betroffenen Chefs nicht frühzeitig und eingehend konsultiert werden.
- Prüfung der Frage, ob für die privaten Räume der Gesandten in wichtigen schweizerischen Gesandtschaften bundeseigenes Mobiliar angeschafft werden soll zur Einsparung von Umzugskosten.

15. Die rechtliche Stellung der Mitarbeiter des EPD.

Das EPD nimmt in bezug auf die rechtliche Stellung eines Teils seiner Mitarbeiter eine einzig- und eigenartige Stellung ein.

Bevor wir die durch diese Feststellung hervorgerufenen Probleme aufgreifen, sei vorerst kurz die Klassifikation der EPD-Mitarbeiter laut Aemterverzeichnis berührt. An sich ist verständlich, dass im EPD, abgesehen von der Kanzleibeamtengruppe, der Aufstieg sich in drei verschiedenen Sektoren vollziehen kann: der Zentrale in Bern, dem diplomatischen Auslandsdienst und dem Konsulardienst. Die drei Sektoren sind in bezug auf die Klassifikation der Aemter aber nicht so miteinander koordiniert, dass wünschbare und heute auch mögliche horizontale Uebergänge von einem Sektor zum andern reibungslos und ohne Schwierigkeiten vollzogen werden können. Daraus ergeben sich für das EPD in der Bearbeitung und Behandlung der Personalprobleme Schwierigkeiten, die eine Aenderung und Angleichung der Aemterklassifikation für alle drei Sektoren des EPD dringend wünschbar erscheinen lassen. Entsprechende Vorarbeiten im EPD sind seit längerer Zeit im Gange.

Gleichzeitig sei auf eine andere auszumerzende Unklarheit hingewiesen. In bezug auf die verschiedenen Mitarbeiter hat sich wohl eine bestimmte Terminologie durchgesetzt, dagegen haben sich für die zusammenfassenden Oberbegriffe, wie "diplomatisches Personal" oder "akademisch gebildetes Personal in Bern" noch keine einheitlichen Begriffsbestimmungen durchgesetzt. Es wäre wünschbar, dass auch hierin Klarheit geschaffen würde.

Erstaunlich ist nun aber vor allem die Feststellung, dass in den 100 Jahren schweizerischem Bundesstaat die rechtliche Stellung des diplomatischen Personals im Auslande noch keine ordnende Regelung und beamtenrechtliche Abklärung finden konnte. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten hat vor einigen Monaten in einem Exposé die Ursachen dieses erstaunlichen Zustandes zur Darstellung gebracht, so dass der Berichterstatter auf weitere Einzelheiten verzichten kann. Auch versucht das EPD in Verbindung mit dem eidgenössischen Personalamt, diese für das diplomatische Personal mit Unzulänglichkeiten und Unzukömmlichkeiten verbundene Lücke durch ein diesbezügliches Reglement zu beheben. Wie wenig klar die heutige Lage ist, möge der nachstehende Versuch des Berichterstatters einer Zusammenstellung der Meinungsäusserungen verschiedener Aemter und einiger sich mit diesen Fragen befassender Personen dartun:

Die Frage einer Regelung der beamtenrechtlichen Stellung des diplomatischen Personals in der Schweiz gestrichelt ist. Es ist daher sehr zu begrüssen, dass das EPD sich aktiv dieser Angelegenheit angenommen hat und in nächster Zeit einer Lösung zuführen will.

Es bedauern ist nun, dass diese Frage nicht schon vor Jahrzehnten gelöst wurde, weil diese Unklarheit unter anderem die Ursache dazu bildet, dass ein Teil des diplomatischen Personals wahrscheinlich unter einem ungünstigen Eindruck bezüglich der rechtlichen Sicherheit seiner Anstellung steht. Vor allem aber ist es für alle diejenigen Mitarbeiter im EPD, die sich mit den Problemen des Personalamtes befassen müssen, ungewiss und verunsichernd, nicht zu wissen, welche Interpretation der rechtlichen Stellung unseres diplomatischen Personals als zugehörig zu betrachten sei und als Grundlage für die zur Behandlung stehenden Probleme dienen.

Stunde, Salänge diese Angelegenheit nicht geklärt und beendet ist.

| Die beamtenrechtliche Stellung des diplomatischen Personals des EPD:     |                          |                             |   |                                  |                 |
|--|--------------------------|-----------------------------|---|----------------------------------|-----------------|
| Stellungnahme von:   | gleichzustellen<br>einem | Amts-dauer:                 | Kündbar:  | Versicherungs-<br>ansprüche wie: |                 |
|  | Angest. Beamter          | keine 3 Jahre auf Lebzeiten | jeder Endezeit 3-jähr-<br>auf 3 Wahl-<br>Monate periode | nicht kündbar                    | Angest. Beamter |
| Eidg. Finanzverwaltung/<br>Rechtsdienst (5.1949)                         | ?                        | X                           | X   |                                  |                 |
| EPD/Abt. Verwaltungs-<br>angeleg. (4.1945)                               | X                        |                             |   |                                  | X               |
| Dissertation: Bern<br>Dr. Greisler (7.1949)                              | X                        | X                           | X   |                                  | X               |
| Auffassung einzelner<br>befragter diplo.<br>Mitarbeiter EPD<br>(1948/49) |                          |                             | X   | X                                |                 |
| Dr. E. Kull/früher<br>eidg. Finanzdep.<br>(11.1943)                      | X                        | X                           | X   |                                  | X               |

Von Interesse sind besonders die gegensätzlichen Auffassungen bezüglich der Anstellungsdauer. Die eigenartige Lage kommt auch darin zum Ausdruck, dass diplomatisches Personal wohl vom Bundesrat gewählt wird, aber, im Gegensatz zu allen andern vom Bundesrat Gewählten, keinem Wiederwahlverfahren untersteht. Die vorstehende Zusammenstellung wird zur Genüge dar-tun, wie dringend eine Regelung der beamtenrechtlichen Stellung des di-plomatischen Personals in der Schweiz geworden ist. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass das EPD sich aktiv dieser Angelegenheit angenommen hat und in nächster Zeit einer Lösung zuführen will.

Zu bedauern ist nur, dass diese Frage nicht schon vor Jahrzehnten gelöst wurde, weil diese Unterlassung unter anderem die Ursache dazu bildet, dass ein Teil des diplomatischen Personals wahrscheinlich unter einem unzutref-fenden Eindruck bezüglich der rechtlichen Sicherheit seiner Anstellung steht. Vor allem aber ist es für alle diejenigen Mitarbeiter im EPD, die sich mit den Problemen des Personalabbaues befassen müssen, unangenehm und erschwerend, nicht zu wissen, welche Interpretation der rechtlichen Stellung unseres diplomatischen Personals als massgebend zu betrachten sei und als Grundlage für die zur Behandlung stehenden Probleme dienen

könnte. Solange diese Angelegenheit nicht geklärt und bereinigt ist, wird auch die zukünftige Rekrutierung von diplomatischem Personal behindert.

Eine weitere Frage harret ebenfalls der Lösung. Das Personal des diplomatischen Dienstes weist, auf gleicher Stufenhöhe, im Dienst in der Zentrale und im Dienst auf Auslandsposten zwei verschiedene Rangbezeichnungen auf. In der achten Gehaltsklasse wird beispielsweise ein Akademiker, der in der Zentrale Bern arbeitet, mit dem Begriff "Jurist II" oder "Redaktor II" bezeichnet. Wenn dieser gleiche Mitarbeiter, ohne Veränderung seiner Rangstufe oder seines Grundgehaltes jedoch auf Grund eines Bundesratsbeschlusses auf einen Auslandsposten versetzt wird, so nennt er sich von nun an "Gesandtschaftsattaché". Wird der gleiche Mitarbeiter, bevor er in eine höhere Gehaltsklasse befördert worden ist, in einem spätem Zeitpunkt aus irgendwelchem Grunde in die Zentrale zurückgerufen, so verbleibt ihm der ihm anlässlich der Versetzung auf den Auslandsposten zuerkannte Titel, trotzdem er vielleicht nunmehr wiederum in seiner früheren Funktion in Bern tätig ist und eventuell die gleichen Aufgaben zu erledigen hat wie vor seiner Versetzung ins Ausland. Diese Verhältnisse führen zu Spannungen innerhalb des Departementes und zwischen den Mitarbeitern, sie sollten daher im Rahmen der Regelung der beamtenrechtlichen Stellung des diplomatischen Personals ebenfalls bereinigt werden.

#### Empfehlungen:

- Bereinigung des Aemterverzeichnisses, Aenderung und Ausgleichung der Aemterklassifikation für den diplomatischen Dienst im Ausland, in der Zentrale und den Konsulardienst, so dass horizontale Uebergänge von einem Sektor zum andern sich ohne Schwierigkeiten ermöglichen lassen.
- Raschmöglichste Beendigung der Bereinigung der rechtlichen Stellung des diplomatischen Personals.

#### 16. Gehaltsfragen.

Die Frage des Gehaltes gehört verständlicherweise auch im EPD zu den viel diskutierten persönlichen Angelegenheiten. Soweit es sich um die grundsätzlichen Fragen der Festsetzung des Grundgehaltes und der Zulagen handelt, verzichtet der Berichterstatter auf eine Behandlung des Problems, nachdem die Aemterklassifikation einerseits und die Besoldungsklassen andererseits diese Fragen verbindlich regeln. Es sei hier lediglich erneut zum Ausdruck gebracht, dass im EPD nur qualitativ bestausgewiesenes Personal, von dem optimale Leistungen verlangt werden können, seinen Platz finden soll.

Wenn eine Prüfung der Berechtigung der Besoldungsansätze infolge der gesetzlichen Regelungen zwecklos erscheint, so dürfte indessen die Frage interessieren, wie sich die Durchschnittsbesoldungen des EPD zu denjenigen anderer Departemente verhalten. Eine Abklärung dieser Frage dürfte gleichzeitig dazu dienen, die zuweilen vernehmbaren Aeusserungen, das EPD weise überdurchschnittlich viel hoch bezahltes Personal auf, entweder zu erhärten oder zu widerlegen.

Der Voranschlag 1950 erlaubt, auf Grund der vorliegenden Angaben über die Arbeitskräfte und die budgetierten Auslagen für Besoldungen den nachstehenden Vergleich der Durchschnittsbesoldungen aller Departemente zu erstellen.

|  | Anzahl Arbeitskräfte<br>Budget 1950 | Besoldungssumme<br>Budget 1950 | Durchschnitt pro |
|--|-------------------------------------|--------------------------------|------------------|
|  |                                     |                                | Arbeitskraft     |
|  |                                     | Fr.                            | Fr.              |
| Bundeskanzlei  | 146                                 | 1.592.800                      | 10.910           |
| Politisches Departement (ohne Gesandte)              | 1.578                               | 20.209.000                     | 12.806           |
| Zentrale Bern  | 470                                 | 4.469.800                      | 10.902           |
| Gesandtschaften und Konsulate                        | 1.132                               | 15.400.000                     | 13.604           |
| Deutsche Interessenvertretung                        | 36                                  | 339.300                        | 9.425            |
| Departement des Innern                               | 1.446                               | 15.958.800                     | 11.037           |
| Justiz- und Polizeidepartement                       | 513                                 | 6.342.800                      | 12.364           |
| Militärdepartement                                   | 10.395                              | 92.386.400                     | 8.888            |
| Finanz- und Zolldepartement<br>(ohne Zollverwaltung) | 1.134                               | 12.925.000                     | 11.398           |
| Zollverwaltung (inkl. Grenzwachtkorps)               | 4.248                               | 39.016.000                     | (9.184)          |
| Volkswirtschaftsdepartement                          | 1.468                               | 16.652.000                     | 11.343           |
| Post- und Eisenbahndepartement                       | 221                                 | 2.924.300                      | 13.232           |
| Total Bundeszentralverwaltung                        | 21.230                              | 210.810.000                    | 9.929            |

Ein Vergleich der vorstehenden Zahlen erfordert vorerst die Berücksichtigung einiger Bemerkungen. Die Durchschnittsbesoldung des Eidgenössischen Militärdepartementes ist mit derjenigen anderer Departemente in dieser Form nicht vergleichbar, weil beispielsweise allein 2790 Arbeitskräfte der Zeughäuser und Munitionsdepots, d.h. beinahe 1/3 des Personalbestandes des EMD, ein Durchschnittsgehalt von nur Fr. 7.732.-- aufweisen und damit den Departementsdurchschnitt wesentlich senken. Was das Finanz- und Zolldepartement anbelangt, ist grundsätzlich ein ähnlicher Vorbehalt mit Bezug auf die Zollverwaltung, d.h. vor allem bezüglich der Grenzwächter, anzubringen. Da die vorliegenden Unterlagen eine Ausscheidung der Gehälter der Zollverwaltung erlaubten, ist dieses Departement ohne die den Vergleich verfälschende Zollverwaltung angeführt. Bezüglich des EPD ist zu bemerken, dass nach Auffassung des Berichterstatters nur die Durchschnittsbesoldung der Zentrale in Bern zum Vergleich mit den andern Departementen herangezogen werden darf. Das Personal in den Gesandtschaften und Konsulaten benötigt zum Teil infolge der besonderen örtlichen Verhältnisse (Lebenskosten, Devisenverhältnisse etc.) Sonderzulagen, die bei allen andern Departementen nicht oder nur in unerheblichem Ausmasse vorkommen.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Bemerkungen ergibt sich die erstaunliche Feststellung, dass die Durchschnittsbesoldung in der Zentrale Bern des EPD leicht unter derjenigen aller andern eidgenössischen Departemente liegt, so dass der vorgenannte Vorwurf der durchschnittlich zu

hohen Gehälter im EPD als unberechtigt festgestellt werden muss.

Dieser Tatbestand wird im übrigen erhärtet durch den Vergleich der prozentualen Verteilung der in den obersten acht Besoldungsklassen eingereihten Mitarbeiter in den drei nachfolgenden miteinander vergleichbaren Bundesdiensten. Auf Grund von Angaben des EPD ergibt sich folgendes Bild:

| Gehaltsklasse: | EPD<br>Zentrale Bern |       | EVD<br>Handelsabteilg. |       | EFZD<br>Finanzverwaltung |       |
|----------------|----------------------|-------|------------------------|-------|--------------------------|-------|
|                | Anzahl               | in %  | Anzahl                 | in %  | Anzahl                   | in %  |
| Hors classe    | 3                    | 2,35  | 3                      | 5,55  | 2                        | 3,55  |
| 1. Klasse      | 2                    | 1,60  | 0                      | 0     | 0                        | 0     |
| 2. "           | 0                    | 0     | 2                      | 3,70  | 4                        | 6,75  |
| 3. "           | 12                   | 9,30  | 12                     | 22,23 | 6                        | 10,00 |
| 4. "           | 18                   | 13,90 | 14                     | 25,95 | 9                        | 15,00 |
| 5. "           | 35                   | 27,10 | 13                     | 24,07 | 16                       | 26,75 |
| 7. "           | 8                    | 6,20  | 9                      | 16,65 | 7                        | 11,20 |
| 8. "           | 51                   | 39,55 | 1                      | 1,85  | 16                       | 26,75 |
|                | 129                  | 100 % | 54                     | 100 % | 60                       | 100 % |

Diese Aufstellung lässt erkennen, dass sowohl in der Handelsabteilung des EVD wie auch in der Eidgenössischen Finanzverwaltung des EFZD prozentual ein grösserer Anteil des höheren Personals in den obersten Besoldungsklassen eingereiht ist als in der Zentrale des EPD. Auch dieser Vergleich bestätigt somit die Tatsache, dass die Zentrale des EPD in bezug auf die Einreihung seiner Mitarbeiter in den verschiedenen Besoldungsklassen keine begünstigte Stellung einnimmt.

Die in der Oeffentlichkeit gelegentlich geäusserte Ansicht, dass durch Abänderung der Besoldungsordnung die Gehälter der Diplomaten den Gehaltsbedingungen in der Privatwirtschaft möglichst anzugleichen seien, ist kaum realisierbar. Diese Frage wurde vor allem durch Wirtschaftskreise mit Bezug auf die einzelnen schweizerischen Gesandtschaften beigegebenen Handelssachverständigen aufgeworfen. Diese Mitarbeiter stehen im Rahmen ihrer Aufgabe dauernd in Kontakt mit Spitzenpersönlichkeiten der schweizerischen Wirtschaftsorganisationen und wichtiger Unterneh-

mungen, die Einkommen aufweisen, mit denen sich die gemäss geltender Besoldungsordnung festgesetzten Gehälter der betreffenden EPD-Mitarbeiter nicht messen können. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass solche Mitarbeiter sich vergleichsweise benachteiligt fühlen und dass der eine oder andere, angezogen durch das höhere Einkommen, seinen Dienst im EPD aufgeben könnte. Diese Ueberlegungen führten zu Vorschlägen des Inhalts, dass die Besoldung dieser EPD-Mitarbeiter den Einkommen ähnlich verantwortungsvoller Stellungen in der Privatwirtschaft annähert werde. Eine Sonderbehandlung dieser Art dürfte indessen kaum zugänglich sein. Für die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter des EPD ist die Salärfrage zweifellos wohl wichtig, sie wird aber nicht derart entscheidend sein, dass die im EPD mögliche Dienstleistung am Lande und die daraus fliessende tiefe Befriedigung nicht im Vordergrund ihrer Ueberlegungen und ihres Denkens stehen würden. Zudem würden auch psychologische und Gründe der Gerechtigkeit gegen eine uneinheitliche Behandlung von Mitarbeitern gleichen Ranges sprechen. Auch im EPD wird daher die für die gesamte Bundesverwaltung geltende Regelung der einheitlichen Gehaltsklassen zur Anwendung gelangen müssen.

Es ist immerhin bedauerlich, dass kaum eine Möglichkeit der differenzierten Leistungshonorierung besteht. Im Gegenteil, die zu beobachtende Tendenz der Nivellierung der Besoldungen im Bundesdienst zeitigt auch im EPD ihre Auswirkungen und benachteiligt die Spitzenleute und die Spitzenleistungen. In diesem Zusammenhang sei nochmals darauf hingewiesen, dass erneut versucht werden sollte, die Gehälter der Chefs der EPD-Abteilungen in Bern in ein vernünftiges Verhältnis zu den Gehältern ihrer Kollegen im Aussendienst zu bringen, um zu grosse Niveau-Unterschiede zu vermeiden. Eine diesbezügliche Bereinigung erscheint umso berechtigter, als den Abteilungschefs in Bern eine wohl etwas anders geartete, jedoch im Hinblick auf die Gesamtaufgabe des EPD umfassendere und belastendere Verantwortung überbunden ist als vielen ihrer Kollegen im Auslande.

Im Rahmen dieses Kapitels sei noch kurz erwähnt, dass die ausserhalb der ordentlichen Regelung festgesetzten Besoldungen der auf der schweizerischen Gesandtschaft in Moskau tätigen Mitarbeiter Gegenstand von Besprechungen mit dem Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten waren. Der Berichterstatter konnte feststellen, dass seine Auffassung bezüglich der Notwendigkeit einer gründlichen Ueberprüfung der seinerzeit vereinbarten Besoldungsansätze auf ihre Berechtigung unter den heutigen Verhältnissen nicht nur geteilt wurde, sondern dass das EPD bereits entsprechende Unterhandlungen mit dem Eidgenössischen Personalamt aufgenommen hat und für die erforderliche Abklärung besorgt war.

Ein Vergleich der seit der Rechnung 1947 bis zum Voranschlag 1950 für Personalkosten aufgewendeten Beträge zeitigt das zunächst erstaunliche Ergebnis, dass trotz rückläufigem Personalbestand die Auslagen nicht entsprechend abgenommen haben sondern sogar leicht angestiegen sind. Eine eingehendere Ueberprüfung führt auf Grund von Zusammenstellungen des EPD zu folgenden Vergleichszahlen:

Besoldungen und Personaleinheiten des EPD von 1946 bis 1950.

|                            | Rechnung 1946     |             | Rechnung 1947     |             | Rechnung 1948     |             | Voranschlag 1949  |             | Voranschlag 1950  |             |
|----------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
|                            | Fr.               | Einheiten   |
| Zentrale Bern              | 4.452.574         | 502         | 4.794.232         | 503         | 4.462.092         | 426         | 4.476.526         | 425         | 4.470.000         | 410         |
| Grundbesoldung )           | (3.430.323)       |             | (3.354.326)       |             | (2.945.092)       |             | (2.922.526)       |             | (2.947.000)       |             |
| Orts- & Kinderzulagen)     |                   |             |                   |             |                   |             |                   |             |                   |             |
| Teuerungszulagen           | (1.022.251)       |             | (1.439.906)       |             | (1.517.000)       |             | (1.554.000)       |             | (1.523.000)       |             |
| Gesandtschaft. & Konsulate | 11.712.543        | 1174        | 14.854.114        | 1343        | 15.309.877        | 1234        | 15.000.000        | 1170        | 15.400.000        | 1132        |
| Grundbesoldungen           | (6.742.749)       |             | (7.558.643)       |             | (7.355.535)       |             | (6.975.855)       |             | (7.080.176)       |             |
| Auslandszulagen            | (3.483.510)       |             | (4.453.976)       |             | (4.620.290)       |             | (4.609.792)       |             | (4.543.999)       |             |
| Posten-, Funktions-, )     | ( 941.878)        |             | (1.196.823)       |             | (1.122.378)       |             | (1.163.649)       |             | ( 877.558)        |             |
| Kinder- & Wohnungszulag.)  |                   |             |                   |             |                   |             |                   |             |                   |             |
| Teuerungszulagen           | ( 544.406)        |             | (1.644.672)       |             | (2.211.674)       |             | (2.250.704)       |             | (2.898.267)       |             |
| Gesandte                   | 1.601.593         | 27          | 1.917.887         | 27          | 2.007.012         | 26          | 2.215.000         | 29          | 2.048.000         | 28          |
| Deutsche Interessenvertr.  | 417.599           | 56          | 420.368           | 48          | 360.449           | 39          | 353.752           | 40          | 339.300           | 36          |
| <b>EPD Total</b>           | <b>18.184.309</b> | <b>1759</b> | <b>21.986.601</b> | <b>1921</b> | <b>22.139.430</b> | <b>1725</b> | <b>22.045.278</b> | <b>1664</b> | <b>22.257.300</b> | <b>1606</b> |

Konsulate 1.231 1.758  
 Zusätzliche Auslandszulagen: Gesandtschaften 0,374  
 Konsulate 0,526 1,000  
 Besoldungserhöhungen durch Beförderungen und Dienstalterszulagen 0,357  
 Kinderbesprechung übrige Zulagen - 0,054  
 Mio Fr. 3,087

Aus diesen Berechnungen ist ohne weiteres ersichtlich, in welcher Höhe  
 Ansatz die Erhöhungen der Teuerungszulagen die durch die Personalrück-  
 bildung realisierten Einsparungen kompensieren.

Womit lässt sich die steigende Tendenz der Personalausgaben bei rückläufigem Personalbestand erklären? Vier verschiedene Faktoren bewirken diese gegenläufige Entwicklung. In der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit sind dies:

- die Erhöhung der Teuerungszulagen, die beispielsweise in der Zentrale im Jahre 1946 sich auf rund 30 % des Besoldungstotalen bezifferten und bis 1950 auf rund 52 % anstiegen;
- die Auslandszulagen, die eine erhebliche Zunahme erfuhren durch die Errichtung von neuen Gesandtschaften wie Moskau, New Delhi etc. und den Ausbau des Konsulardienstes in den USA, Kanada, Italien, Frankreich etc.;
- die Besoldungserhöhungen als Folge von Beförderungen;
- die Erhöhung der Grundbesoldungen im Rahmen der ordentlichen Dienstalterserhöhungen.

Um sich darüber Rechenschaft geben zu können, zu welchen unsichtbaren Einsparungen der bisherige Personalabbau geführt hat, legte der Bericht-erstatte dem EPD die Frage vor, mit welchem Personalaufwand in der Zentrale im Jahre 1950 hätte gerechnet werden müssen, wenn statt der im Voranschlag eingesetzten 410 Personen noch die in der Rechnung 1946 angewiesenen 502 Personen dem EPD angehört hätten. Die Ausrechnung ergab einen eingesparten Betrag von Fr. 941.000.--, der durch die vorgenannten Erhöhungsfaktoren gänzlich aufgezehrt wurde.

Um das Ausmass des durch das Ansteigen der Teuerungszulagen und die Ausdehnung des Aussendienstes hervorgerufenen zusätzlichen Aufwandes ermessen zu können, sei noch folgende Berechnung vorgelegt. Das Personal der Gesandtschaften und Konsulate ging laut Staatsrechnung 1946 mit 1174 Personen bis Voranschlag 1950 auf 1132 Personen zurück. (Der Höchststand wurde Ende Dezember 1946 mit 1388 Personen ausgewiesen, so dass die effektive Rückbildung weit grösser ist als die Jahresdurchschnittszahlen der Staatsrechnung dies vermuten lassen.) Trotz des Personalabbaues stiegen aber die Personalaufwendungen von Fr. Mio 11,712 auf Fr. Mio 15,400. Die trotz Personalrückgang eingetretene Erhöhung von rund Fr. Mio 3,687 setzt sich zur Hauptsache aus folgenden Posten zusammen:

|  |                 |         |       |         |
|--|-----------------|---------|-------|---------|
| Erhöhung der Teuerungszulagen:                                   | Gesandtschaften | Mio Fr. | 1,100 |         |
|  | Konsulate       | " "     | 1,254 | 2,354   |
| Zusätzliche Auslandszulagen:                                     | Gesandtschaften | " "     | 0,554 |         |
|  | Konsulate       | " "     | 0,506 | 1,060   |
| Besoldungserhöhungen durch Beförderungen und Dienstalterszulagen |                 |         |       | 0,337   |
| Minderbeanspruchung übriger Zulagen                              |                 |         |       | - 0,064 |
|  |                 | Mio Fr. |       | 3,687   |

Aus diesen Berechnungen ist ohne weiteres ersichtlich, in welchem hohem Ausmass die Erhöhungen der Teuerungszulagen die durch die Personalrückbildung realisierten Einsparungen kompensierten.

### 17. Zusammenarbeit.

Am Schlusse der Ausführungen über Personalprobleme des EPD sei nochmals festgehalten, was bereits am Anfang festgestellt wurde: Der Mensch ist der wesentlichste und entscheidendste Faktor in jeder Organisation. Je grösser die Arbeitsgemeinschaft - und das EPD ist zu einer umfangreichen Arbeitsgemeinschaft angewachsen - umso wichtiger sind die Vorkehren, welche eine wirksame Zusammenarbeit und ein harmonisches Zusammenspiel aller Kräfte ermöglichen, die Unerlässlichkeit der Mannschaftsarbeit allen bewusst werden lassen und alle Mitarbeiter zu deren Bejahung führen. Es kann nicht nachdrücklich genug auf diese Grundlage und Voraussetzung für die Erzielung des gesuchten Erfolges in jeder menschlichen Tätigkeit, auch in derjenigen des EPD, hingewiesen werden.

In der Wirtschaft, vor allem in der Industrie der Vereinigten Staaten von Amerika, ist in den letzten Jahren in zunehmendem Masse erkannt worden, welche Bedeutung der echten Zusammenarbeit und der Pflege der menschlichen Beziehungen beizumessen ist. Einer der führenden Soziologen der Vereinigten Staaten von Amerika, Elton Mayo, hat in einem seiner Werke festgestellt: "Wenn unsere Geschicklichkeit, die menschlichen Beziehungen im Betrieb zu beherrschen, mit unserer technischen Sachkenntnis Schritt gehalten hätte, dann wäre es nicht zu einem zweiten Weltkrieg gekommen." Auch wenn diese Formulierung überspitzt ist, so enthält sie doch die richtige Erkenntnis, dass die Welt und auch die Schweiz diesen Problemen erst recht spät die ihnen gebührende Aufmerksamkeit zu schenken begann. Der Mensch muss wieder in den Mittelpunkt des Wirtschaftens und des Verwaltens gestellt werden. Bisher stand in der Wirtschaft und auch in der Verwaltung das Problem der Leistungsfähigkeit allein im Vordergrund. Die zunehmende Ausdehnung der Organisationen und die rapid anwachsende Komplexität der zu behandelnden Probleme lassen die Kooperation, die wirksame Zusammenarbeit als das vordringliche Problem erscheinen.

Es ist vorweg eine Aufgabe der Chefs, die Voraussetzungen für das Heranwachsen und die Entfaltung echter, nicht durch Reglemente und Instruktionen erzwungener, sondern aus freiem Willen gewährte Zusammenarbeit aller in der Aufgabe Stehenden zu schaffen. Die Erfüllung dieser schweren aber schönen Aufgabe setzt voraus, dass die Vorgesetzten selbst heranwachsen zur erforderlichen Reife, dass sie Distanz gewinnen zu den Erscheinungen des Lebens, dass sie sich der relativen Wichtigkeit aller Dinge, auch von Titel und Stellung, bewusst werden und erkennen, dass die ihnen gebührende und erwiesene Ehre sich in erster Linie auf das durch den Träger des Titels vertretene Land bezieht. Die Schaffung der Voraussetzungen für eine echte Zusammenarbeit setzt aber auch voraus, dass die Chefs die wichtigste Grundlage menschlichen Zusammenarbeitens, das Vertrauen, nicht nur zu schaffen und hervorzurufen wissen, sondern selbst ihren Mitarbeitern entgegenbringen.

Die Voraussetzungen für eine willige und freudige Zusammenarbeit in Unterordnung unter die gemeinsamen Ziele sind ja gerade im EPD dank seiner Aufgaben, seiner Organisation und seiner Grössenordnung wesentlich günstiger als in den meisten andern Verwaltungszweigen des Staates. Die für das Zustandekommen des Teamworks so wichtige Auflockerung in kleinere Arbeitsgruppen, in Arbeitsorgane, die für den einzelnen Menschen übersehbar

sind, ist im Aussendienst durch die im Rahmen der gegebenen Aufteilung in eine grosse Zahl von Gesandtschaften und Konsulaten verwirklicht. Der Aufenthalt in einer fremden Umgebung trägt in den Aussenposten seinerseits dazu bei, die Menschen in der Arbeitsgruppe sich gegenseitig annähern zu lassen. Auch in der Zentrale bestehen latente und verwirklichte Möglichkeiten der Gruppenbildung und der Auflockerung in Personengruppen, die in ihrer Arbeit unmittelbar miteinander in Kontakt stehen müssen. Das jedem Menschen tiefe Befriedigung verschaffende Gefühl der Arbeitskameradschaft kann nur in menschlich übersehbaren Grössenordnungen heranwachsen.

Die den Mitarbeitern im EPD übertragenen Aufgaben stellen ihrerseits eine günstige Voraussetzung für das Zustandekommen der Zusammenarbeit dar. Nicht nur fehlt im EPD weitgehend das Eingespanntsein in eine kleine Teilaufgabe einer technischen oder kommerziellen "Fließbandarbeit", im Gegenteil, die Weite des Auftrages, die Wichtigkeit der Aufgaben und die hohe Bedeutung der Ziele sind geeignet, den in der Aufgabe stehenden volle Befriedigung zu schenken und in ihnen das stolze Gefühl zu wecken, an einer aufbauenden und für das Land entscheidenden Arbeit mitzuhelfen.

Dazu kommt, dass seit jeher viele Mitarbeiter im EPD ihren Beruf aus innerer Berufung ergriffen haben und darum nicht nur die der Aufgabenerfüllung sich entgegenstellenden Schwierigkeiten eher als stimulierend statt als Belastung empfinden, sondern auch sich zu begeistern vermögen für die hohen Ziele ihres Dienstes. Diese Mitarbeiter wissen auch darum, dass Verschiedenheiten der Auffassungen die Zusammenarbeit nicht behindern, sondern dass sie im Gegenteil bereichern können. So sind im EPD je und je Menschen zu Equipen, Mannschaften und Arbeitsgruppen zusammengewachsen, die sowohl in der Zentrale wie im Aussendienst für das ganze Land fruchtbare, erfolgreiche und für sie selbst tief befriedigende Leistungen vollbringen durften.

Der Berichterstatter empfiehlt deshalb, dass die Chefs und Vorgesetzten im EPD den Problemen der Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit schenken. Durch die Schaffung fehlender sowie durch die Unterstützung und Förderung vorhandener günstiger Voraussetzungen (wie organische Arbeitsgruppen, befriedigende Aufgaben, hohe Ziele usw.) soll die bestehende Zusammenarbeit so vertieft werden, dass jeder einzelne Mitarbeiter des EPD sich willig und freudig bereit findet, mit den andern an der gleichen Aufgabe stehenden Menschen zusammen zu arbeiten in Unterordnung unter die gemeinsamen Ziele.

Folgende Empfehlungen sollen bezüglich der Korrespondenzbearbeitung unterbreitet:

- Der gedruckte Vorbereitung des Diktates von Briefen, Rapports, Berichten usw. ist von einzelnen Mitarbeitern noch verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken. Es ist unvermeidlich, dass oftmals wichtige Schriftstücke vorerst in einem noch zu überarbeitenden Entwurf geschrieben werden müssen. Es muss aber verhindert werden, dass infolge unzulänglicher Vorbereitung des Diktates einfachere Schriftstücke ebenfalls geschrieben werden müssen. Es ist auch darauf zu achten, dass wenn immer möglich nicht buchstabenweise diktiert wird, sondern dass das zu behandelnde Schriftgut möglich oder periodisch gleichmässig vom Diktat gelangt.

## VI. Administrative Aufgaben.

Im Rahmen dieses Kapitels sollen einige der im EPD durchzuführenden administrativen Aufgaben kurz behandelt werden. Eine durchgreifende Prüfung dieser Aufgaben hätte vorausgesetzt, dass dem Berichtersteller bedeutend mehr Zeit zur Verfügung gestanden hätte. Die formulierten Empfehlungen dürften indessen genügen, um der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten zu ermöglichen, gemäss dem ihr übertragenen Auftrag für das ganze Departement die aufgeführten administrativen Aufgaben im einzelnen zu verfolgen und wünschenswerte Verbesserungen vorzunehmen. Für einzelne Probleme dürfte sich gegebenenfalls der Beizug eines Spezialisten lohnen. Die behandelten Fragen betreffen grundsätzlich sowohl die Zentrale wie auch die Aussenposten. Die wichtigsten, den Konsulaten zugewiesenen administrativen Aufgaben sind am Schlusse dieses Kapitels gesondert behandelt.

### 1. Die Korrespondenz.

Bezüglich der formalen Gestaltung der Korrespondenz bestehen ausgezeichnete interne EPD-Instruktionen. Diese setzen die Mitarbeiterinnen in Stand, die Korrespondenz einheitlich und nach klaren Richtlinien zu erledigen. Die vorliegenden Instruktionen beziehen sich unter anderem auf die anzuwendenden Anreden, Grussformeln, Referenznummern und Initialzeichen. Sie dürften gelegentlich noch ergänzt werden durch generelle systematische Richtlinien und Regeln bezüglich der Darstellung des Textes, der Vermerke, der Leitworte, Unterstreichungen, Sperrungen, Einrückungen, Beilagen usw. Leider sind die vorliegenden Instruktionen, wie alle internen Vorschriften des EPD, nicht systematisch in interne Dokumentenreihen eingeordnet und entsprechend bezeichnet. Diesbezügliche Vorschläge finden sich unter nachstehendem Kapitel VI/4.

Bezüglich der in der Korrespondenz des EPD verwendeten Höflichkeitsformeln, deren Weglassung oder wesentliche Kürzung von Aussenstehenden verschiedentlich angeregt wurde, gibt der Berichtersteller seiner Meinung dahingehend Ausdruck, dass sie im Verkehr nach aussen sich den Gepflogenheiten des diplomatischen Verkehrs anzupassen haben. Im internen Verkehr können sie auf das Wesentliche beschränkt werden; deren Weglassung erscheint jedoch darum unzweckmässig, weil die Verwendung von Höflichkeitsformeln den Briefschreiber auch im Inhalt des Briefes zu einem anständigen, Extreme vermeidenden Ton zwingt.

Folgende Empfehlungen seien bezüglich der Korrespondenzerledigung unterbreitet:

- Der genügenden Vorbereitung des Diktates von Briefen, Exposé, Berichten usw. ist von einzelnen Mitarbeitern noch vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Es ist unvermeidlich, dass oftmals wichtige Schriftstücke vorerst in einem noch zu überarbeitenden Entwurf geschrieben werden müssen. Es muss aber vermieden werden, dass infolge ungenügender Vorbereitung des Diktates einfachere Schriftstücke mehrmals geschrieben werden müssen. Es ist auch darauf zu achten, dass wenn immer möglich nicht bruchstückweise diktiert wird, sondern dass das zu behandelnde Schriftgut täglich oder periodisch gleichzeitig zum Diktat gelangt.

- Seit einiger Zeit ist der Einschränkung von rein formellen Empfangsbestätigungen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt worden. Es lässt sich jedoch noch eine weitere Beschränkung und eine einheitlichere Praxis im Versand solcher Schriftstücke ermöglichen. Im internen Verkehr ist zu prüfen, ob die teilweise immer noch versandten formellen Empfangsbestätigungen entweder nicht völlig fallengelassen oder durch vorgedruckte Empfangsanzeigen ersetzt werden können.
- Im Falle der Weiterleitung und Uebermittlung von eingegangenen Schriftstücken lässt sich eine weitere Vereinfachung in dem Sinne vornehmen, dass Uebermittlungsschreiben weitgehend ersetzt werden durch vorgedruckte Uebermittlungsanzeigen. In Fällen, die ein Uebermittlungsschreiben erfordern, ist vor allem darauf zu achten, dass auf die heute noch zuweilen anzutreffende aber meist unnötige Zusammenfassung des Inhaltes des übermittelten Dokumentes verzichtet wird. Gänzlich unangebracht erscheint die fast vollinhaltliche Wiedergabe des übermittelten Schreibens.
- Eingegangene Schreiben erfordern zuweilen deren Weiterleitung und Verteilung an mehrere Instanzen. An Stelle der bisweilen angewandten Praxis der Abschrift der eingegangenen Schreiben durch Mitarbeiterinnen des EPD sollte noch konsequenter versucht werden, in allen solchen Fällen von den Absendern die erforderlichen Kopien zu erhalten.
- Besonders wichtig scheint sodann eine klare Regelung der Unterzeichnung der Briefe. Im allgemeinen ist festzustellen, dass die Briefe zu viele, deren Inhalt gründlich überprüfende Instanzen zu durchlaufen haben bis sie zur Unterschrift gelangen. Eine Kürzung des Kontrollweges durch vermehrte Delegation von Kompetenzen wird in verschiedenen Fällen zeitsparend wirken und die Verantwortung für den Briefinhalt klarer zum Ausdruck bringen.
- Die Regelung der im Rahmen der Korrespondenzerledigung zu erstellenden Kopien ist weder einheitlich noch konsequent durchgeführt. Die klare Durchsetzung einer gründlich überlegten und zweckmässigen, den Anforderungen der verschiedenen Dienstzweige gerecht werdenden Regelung ist notwendig. Die einheitliche Verwendung von bestimmten Farben, um die Zweckbestimmung der Durchschläge zu kennzeichnen, ist vor einigen Monaten angeordnet worden. Sie muss jedoch noch konsequent durchgesetzt werden. Gegebenenfalls könnte die zweite blaue Kopie, die in einigen Diensten darum erstellt wird, weil die der dienstinternen Orientierung dienende Zirkulation der ersten blauen Kopie nicht genügend rasch vor sich geht, durch eine Straffung der Zirkulation erübrigt werden.

## 2. Die Zirkulation des Schriftgutes.

Infolge der Ausdehnung des Politischen Departements haben heute verständlicherweise mehr Instanzen als vor dem Kriege das Bedürfnis, Einblick zu nehmen in das ein- und ausgehende Schriftgut (Korrespondenz, Dokumente, Zirkulare, Drucksachen, Zeitungen usw.). Im allgemeinen ist festzustellen, dass das Schriftgut eher zu vielen Durchlaufstellen zur Verfügung gestellt wird, eine Erscheinung, die teilweise auch auf ungenügende Delegation von Kompetenzen und Verantwortungen zurückzuführen ist.

Der Zirkulationsweg des Schriftgutes in jeder Abteilung und in jedem Aussenposten sollte daher überprüft und wo möglich etwas gekürzt werden. Soweit das eingehende Schriftgut noch nicht mit Eingangsstempeln, welche sowohl das Eingangsdatum wie auch die zur Einsichtnahme in Frage kommenden Stellen enthalten müssen, versehen wird, ist die Einführung dieses Hilfsmittels vorzusehen.

Die in jeder Abteilung und jedem Posten verschiedenartig gelagerten Zirkulationswege des Schriftgutes sollten in internen Instruktionen festgehalten und mit graphischen Arbeitsabläufen klargestellt werden.

### 3. Telephon und Telegramm.

Die besonders gelagerten Aufgaben des EPD erfordern eine intensive Benützung des Telephons und des Telegraphen. Es ist daher verständlich, dass eine Neigung dazu besteht, sich dieser Verbindungsinstrumente auch dann zu bedienen, wenn weniger dringende Mitteilungen die Verwendung von langsameren jedoch billigeren Kommunikationsmitteln erlauben würden.

Es darf festgestellt werden, dass in den letzten Jahren in dieser Beziehung sichtbare und erfolgreiche Anstrengungen zur Einschränkung unnötiger Kosten unternommen worden sind. Immerhin dürften auch heute diese beiden Verbindungsmittel noch etwas sparsamer angewendet werden können. Wenn beispielsweise zwischen einem Posten in Frankreich und der Zentrale am 8. eines Monats telephonisch übermittelt wird, dass der Kurier am 13. eintreffe oder wenn Bureauaterial per Telephon bestellt wird, so lässt dies darauf schliessen, dass entweder die erheblichen Mehrkosten der telephonischen Verbindung nicht beachtet oder kommende, voraussehbare Einzelaufgaben nicht zeitig genug überdacht worden sind.

Auch im telegraphischen Verkehr sind noch einzelne Erscheinungen festzustellen, die auf weitere kleinere Einsparungsmöglichkeiten schliessen lassen. So z.B. wenn Telegramme erst nach Eingang des Bestätigungsbriefes beim zuständigen Chef in der Zentrale eintreffen oder wenn chiffrierte Telegramme von einem Aussenposten nach Bern depechiert werden, deren Inhalt am gleichen Tage und vor beendeter Dechiffrierung in Bern durch offene Radiomeldung zur Kenntnis aller Radiohörer gelangt. Beiläufig sei auch die Tatsache festgehalten, dass vereinzelt die telegraphische Uebermittlung von Meldungen auch in Fällen, die auf dem billigen schriftlichen Wege hätten behandelt werden können, benützt wurde, um einer Korrektur der Briefftexte durch den Postenchef aus dem Wege zu gehen.

Die vom EPD geführte Kontrolle über die Telegrammein- und Ausgänge lässt erkennen, dass im grossen und ganzen gesehen eine weitgehende Normalisierung dieses Verkehrs stattgefunden hat. Es ist dies aus folgender Entwicklung ersichtlich:

| Chiffrierte Telegramme: | Eingänge: | Ausgänge: |
|-------------------------|-----------|-----------|
| 1940                    | 1391      | 1300      |
| 1945                    | 6877      | 6891      |
| 1948                    | 1804      | 1728      |

#### 4. Interne Weisungen und Instruktionen.

In jeder Organisation grösseren Ausmasses sind interne Instruktionen und Weisungen unerlässliche Hilfsmittel, um eine einheitliche Erledigung der Aufgaben zu ermöglichen und vermeidbare Zeitverluste auszuschalten. Die nur sporadische und materiell sowie formal ungenügende Anwendung dieser Hilfsinstrumente lässt auch in diesem Punkte erkennen, dass das EPD seine Durchführungsinstrumente seiner neuen Grössenordnung noch anzupassen hat.

Es fällt vor allem auf, dass beinahe völlig eine Systematik fehlt, der sich die einzelnen EPD-internen Weisungen und Instruktionen einzuordnen hätten und nach der sie von den Empfängern so registriert werden könnten, dass sie ihnen jederzeit griffbereit zur Verfügung stünden. Die fehlende systematische Regelung des Erlasses und der Gestaltung von Instruktionen führt unter anderem dazu, dass die internen Weisungen des EPD im gesamten gesehen den Eindruck von "fliegenden Blättern" vermitteln. Einzelne dieser weisen keinerlei Bezeichnung der ausgebenden Stelle auf. Bei andern fehlt die Angabe des Empfängerkreises, ein zusammenfassender Titel oder sogar das Datum. Fast durchwegs fehlen Hinweise auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Instruktionen und ihre Gültigkeitsdauer sowie die gegebenenfalls notwendige Angabe, welche vorhergehenden Instruktionen ersetzt und ausser Kraft gesetzt sind. Wo Nummern ausnahmsweise zur Anwendung gelangten, überschneiden sie sich teilweise, so dass sie nutzlos sind.

Der Aufbau einer Systematik der internen Weisungen und Instruktionen ist an die Hand zu nehmen. Dabei sind unter anderem folgende Punkte zu beachten:

- Aufbau eines Registraturplanes der internen Weisungen, der jedem Empfänger die rasche und systematische Klassierung der zugestellten Instruktionen erlaubt.
- Instruktionen über den Erlass, die Behandlung, die Einordnung, die Platzgebundenheit usw. von internen Weisungen.
- Formale Gestaltung des Schriftkopfes interner Weisungen, welcher folgende Elemente enthalten sollte:

Angabe der erlassenden Instanz; Bezeichnung des Empfängerkreises; Datum (das nicht oder nicht nur am Schlusse der Weisungen anzubringen ist); zusammenfassender Titel; Datum der Inkrafttretung und Gültigkeitstermin; Hinweis auf die durch diese Weisung ersetzten und daher ausser Kraft gesetzten Weisungen; durchgehende Numerierung usw.

- Es ist von Vorteil, die internen Weisungen und Instruktionen in verschiedene, durch den laufenden Nummern vorgesezte Buchstaben gekennzeichnete Dokumentenreihen auszugliedern.

Die durch interne Instruktionen zu behandelnden Fragen beziehen sich vor allem auf alle jene Probleme, denen ein langfristiger oder dauernder Charakter zukommt und deren Erledigung einheitlich und in meist gleichbleibender Form zu erfolgen hat. Wie bereits erwähnt, besteht schon

heute eine Anzahl von nützlichen internen Wegleitungen und Instruktionen, wie beispielsweise die "Instruktionen für den Registratur- und Kanzleidienst vom 1.3.48", die "Wegleitung für die Ueberprüfung der Quartalsrechnungen", oder die "Richtlinien für die Inspektion der Gesandtschaften und Konsulate" vom 10.3.49. Eine grössere Anzahl von weitem Aufgaben könnte jedoch mit Vorteil in Instruktionen geregelt werden. Da die sich auf Aufgaben beziehenden Instruktionen eindeutige Angaben über den Zweck der Regelung, die Teilaufgaben, die verantwortlich beauftragten Stellen oder Personen, die Kompetenzen, die Organisation, die Koordinationsbedürfnisse usw. enthalten müssen, zwingt ihre Abfassung zum gründlichen Durchdenken der vorliegenden Aufgabe.

Sodann ist in diesem Zusammenhang die periodische Zusammenfassung der geltenden Bestimmungen zu erwähnen. Am 1.6.1946 hat das EPD seinen Mitarbeitern ein Dokument zur Verfügung gestellt, das ein Verzeichnis der von eidgenössischen Departementen erlassenen noch gültigen Verordnungen, Instruktionen und Kreisschreiben enthält. Diese nützliche und wertvolle Zusammenfassung würde den EPD-Mitarbeitern den Dienst noch vermehrt erleichtern, wenn die departementsweise und chronologische Aufzählung der Rechtsgrundlagen ergänzt würde durch eine zusätzliche systematische Gliederung nach Materie. Ausserdem sollte in absehbarer Zeit an eine Neuherausgabe dieses Dokumentes gedacht werden.

Gegenüber schriftlich formulierten Instruktionen wird immer wieder, heute allerdings weniger als früher, der Einwand erhoben, dass diese zu unelastischen Bindungen, zur Erstarrung führen. Nur unrichtig verstandene, unzweckmässig formulierte oder der sich verändernden Wirklichkeit nicht angepasste Weisungen könnten zu solchen, gänzlich ausserhalb der Zweckbestimmung dieser Hilfsinstrumente liegenden Ergebnissen führen. Die Aufgabe der internen Instruktionen besteht viel mehr darin, durch klare und überzeugende Regelungen der organisatorischen Beziehungen, der Verantwortungen und Kompetenzen, des Arbeitsablaufs bei sich ständig in gleicher Form wiederholenden Teilaufgaben, eine reibungslose Zusammenarbeit sowie eine wirtschaftliche und erfolgreiche Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

##### 5. Dokumentation.

Anschliessend an die Frage des systematischen Aufbaues interner Instruktionen soll das Problem der Behandlung vorhandener Dokumentation noch kurz erwähnt werden.

Im EPD ist eine reichhaltige Dokumentation über verschiedenste Fragen vorhanden. Dieser Reichtum kommt jedoch darum nicht zum Ausdruck, weil nicht alle Dokumente systematisch erfasst sind. Die Zahl der Dokumente wird immer grösser und die Uebersicht immer schwieriger. Konkrete Fälle zeigen, dass es zuweilen schwierig ist, von Dokumenten, die in der Zentrale vorhanden sind und die in Einzelfällen mit Vorteil konsultiert würden, Kenntnis zu erlangen und sie rationell und in kurzer Zeit zu lokalisieren und zu beschaffen. Auch in Gesandtschaften, unter den bedeutend günstigeren Grössenverhältnissen, besteht die festgestellte Gefahr, dass die in einem Dienst vorhandene Dokumentation den andern Diensten des gleichen Postens nicht bekannt ist und bei Bedarf zuerst mühsam beschafft werden muss.

Es ist deshalb zu empfehlen, eine zentrale Stelle in Bern, am besten die Bibliothek des Departementes, mit einer laufenden Erfassung oder zum mindesten einer Koordination der im Departement vorhandenen und eingehenden Dokumentation zu beauftragen, so dass jeder Mitarbeiter in der Lage ist, bei dieser Stelle Auskunft über vorhandene Dokumentation sowie entweder die benötigten Dokumente oder dann die Orientierung über den Archivierungsort der gewünschten Dokumentation zu erhalten. Diese zentrale Stelle müsste somit in der Lage sein, jederzeit Auskunft geben zu können darüber, wo Dokumentationsmaterial über jede das EPD berührende Frage gefunden werden kann. Es ist vor allem auch darauf zu achten, dass dieses Dokumentationsverzeichnis alle jene Gutachten, Exposés usw., die heute teilweise in einzelnen Diensten des EPD zurückgehalten werden, aufweist. Es sei auch darauf hingewiesen, dass ein solcher Dokumentationsindex Hinweise enthalten müsste auf alle jene grundsätzlichen Einzelentscheide, die sich in Dossiers befinden und deren Kenntnissnahme für ähnlich gelagerte Fragen zur Vermeidung von gegensätzlichen Entscheiden notwendig ist.

## 6. Berichterstattung.

Die Berichterstattung ist eine der wichtigen Aufgaben im EPD. Sie obliegt vor allem den Aussenposten. Der Unterzeichnete sieht von einer Behandlung der aussenpolitischen Berichterstattung ab, so dass die nachstehenden Ausführungen sich auf die übrigen Aufgaben der Berichterstattung beziehen.

Die Abklärung der mit diesen Aufgaben zusammenhängenden offenen Fragen ergibt - wenigstens bei den wenigen besuchten Aussenposten - ein einheitliches Bild bezüglich der Beurteilung der Aufgabe der Berichterstattung. Die Berichterstatter im Auslande vermissen vor allem eine Stellungnahme der Zentrale zu den abgelieferten Berichten. Die formell verdankenden Empfangsbestätigungen betrachten sie weitgehend als überflüssig, dagegen wünschten sie eine Stellungnahme der Empfänger in den einzelnen Dienstzweigen der Zentrale zur Frage der Wünschbarkeit oder des Verzichtes auf weitere ähnliche Berichterstattung sowie konkrete Hinweise auf die mehr zu entwickelnden Punkte der Berichterstattung und nicht benötigte Problembehandlungen. Es liegt ihnen nicht an einer Anerkennung für erfolgreiche Berichterstattung - trotzdem der Berichterstatter eine solche gegebenenfalls als wichtig und stimulierend erachtet - sondern vor allem am Erkennen, ob in jedem einzelnen Fall ihre Aufgabenerfüllung sinnvoll sei oder nicht.

Der Rahmen dieses Berichtes eignet sich nicht dazu, Stellung zu nehmen zu allen bestehenden Formen der Berichterstattung; es seien lediglich einige Aeusserungen zu konkreten Berichterstattungsaufgaben erwähnt, als Beispiel für die Auffassung von Mitarbeitern im Aussendienst:

- Der jährliche Geschäftsbericht erfordert in jedem Aussenposten einen nicht unerheblichen Zeitaufwand. Es soll grosse Gesandtschaften geben, in denen ein Beamter beinahe dauernd nur an diesem Bericht arbeitet. Die Frage, was mit diesem Bericht eigentlich geschehe und wie er ausgewertet werde, stellen sich sowohl Konsulate gegenüber den vorgesetzten Gesandtschaften wie die diplomatischen Vertretungen gegenüber Bern. Es wird darnach gefragt, ob die mögliche und die verwirklichte Auswertung dieser Berichte den Aufwand lohne.

Die auf einem Posten vorliegenden Kopien der Jahresberichte sind zweifellos eine wichtige Grundlage für die rasche und umfassende Orientierung eines neu auf einem Posten eingesetzten Chefs über die Geschichte und die wesentlichen Aufgaben des Postens. Der Bericht-erstatte ist aber der Auffassung, dass die jährlichen Geschäftsbe-richte trotzdem gekürzt und auf die Behandlung der wichtigeren Pro-bleme beschränkt werden können. Vor allem sind alle jene Doppelspu-rickeiten zu vermeiden, die sich beispielsweise aus der Aufführung von Angaben ergeben, die der Zentrale in den Buchhaltungsrapporten bereits bekannt gegeben und auf dem Posten ebenfalls in Kopien fest-gehalten sind. Es wäre auch begrüssenswert, wenn diese Jahresberich-te nicht nur eine trockene Aufzählung der Aufgabenerledigung des be-treffenden Postens enthalten müssten. Der Bericht könnte auch da-durch bereichert werden, dass er als Beilage eine knappe Zusammen-fassung enthalten würde über die im Verlaufe des Jahres festgestell-ten grundsätzlichen Mängel in den Beziehungen nach aussen und die von den Posten vorgeschlagenen Verbesserungslösungen.

- Die auf Grund eigener Initiative von Aussenposten ausgearbeiteten Be-richte befassen sich zuweilen mit zu vielen Detailfragen, vor allem wenn der beauftragte Mitarbeiter nicht genügend andere Aufgaben zu-gewiesen erhielt. So stellte sich beispielsweise ein Mitarbeiter die Frage, ob es sinnvoll sei, eingehend über das Budget eines ausländi-schen Staates zu berichten, wenn man sich fragen müsse, ob die Em-pfänger in Bern überhaupt in der Lage seien, solche Berichte alle zu lesen, wenn die wichtigen schweizerischen Gesandtschaften ähnliche Berichte erstatten würden. Es besteht bei einzelnen Mitarbeitern auf Aussenposten der Eindruck, dass daher in der Zentrale nicht alle ein-gehenden Berichte gelesen und ausgewertet werden.
- Bezüglich der Berichterstattung der Konsulate, die sich im wesentli-chen auf Wirtschaftsfragen bezieht, stellen diplomatische Mitarbeiter in den Aussenposten fest, dass Konsulatsberichte öfters sich mit ähnlichen Berichten der Gesandtschaften selbst überschneiden oder in andern Fällen zu wenig zielgerichtet sind. Die administrative Be-richterstattung weist gewisse Doppelspurigkeiten auf, indem eine An-zahl Angaben sowohl im Geschäftsbericht wie im Formular M enthalten sind.

Das ganze Aufgabengebiet der Berichterstattung sollte einer Prüfung unterzogen werden. Ueberflüssige Berichte und Doppelspurigkeiten in notwendigen Berichten sind aufzuheben. Eine Konzentration auf das We-sentliche ist anzustreben und vor allem ist durch einen intensiven Mei-nungsaustausch zwischen Zentrale und Aussenposten im Zusammenhang mit eingesandten Berichten immer wieder Klarheit darüber zu schaffen, welche Berichte und welche Formen der Berichterstattung erwünscht und nützlich sind.

Eine systematischere Durchorganisation des sogenannten "Papiers", das der Referenzkartei, dürfte sich erforderlich erweisen, um diesen hoch-schlagelosem dem vollen Wert zu vermitteln.

Die wichtigste Bewältigung und Ergänzung der heutigen Organisation der Registratur steht noch aus. Auf Grund der jahrelangen Erfahrungen dürfte

## 7. Antragsstellung.

Für die Gestaltung interner Berichte und Exposés, die von Anträgen begleitet sein müssen, dürfte die Festsetzung gewisser Rahmenformen von Vorteil sein. Eine diesbezügliche interne Weisung müsste vor allem folgende Punkte enthalten:

Je höher der Rang des Empfängers eines Antrages, je mehr hat sich die Problembehandlung von Einzelproblemen zu distanzieren und sich in der Hauptsache den grundsätzlichen Fragen zuzuwenden. Ein Antrag soll erst dann dem zuständigen Chef unterbreitet werden, wenn seine Formulierung mit allen in Frage kommenden Stellen vorbesprochen und intern bereinigt worden ist. Vor allem sind Sicherungen zu treffen, dass alle Beurteilungselemente berücksichtigt, erwogen und entsprechend ihren Gewichten im Antrag berücksichtigt sind.

In bezug auf die Form des Antrages sei auf folgende bewährte Möglichkeiten hingewiesen:

- Knappe grundsätzliche Zusammenfassung des Inhaltes des gesamten Exposés.
- Einlässliche Darstellung des Problems.
- Lösungsmöglichkeiten.
- Antrag bezüglich der zu wählenden Lösung.

## 8. Registratur.

Das für den Aufbau der Registratur des EPD gewählte Prinzip der Aufteilung nach Materie ist grundsätzlich richtig. In bezug auf den Aufbau und die Durchführung sind im einzelnen unter anderem folgende Bemerkungen anzubringen:

In der Zentrale ist eine ungenügende Durchsetzung grundsätzlicher Weisungen bezüglich der Registratur festzustellen. Es führt dies zu folgenden Erscheinungen:

Eingehende Schriftstücke werden immer wieder von Sachbearbeitern behandelt bevor sie gemäss der geltenden Ordnung registriert worden sind. Aktendossiers bleiben oftmals ohne Grund unverhältnismässig lange bei Sachbearbeitern liegen; Weiterleitungen von Aktendossiers an andere Mitarbeiter werden teilweise nicht gemeldet, so dass die Kanzlei zeitraubende Untersuchungen über das Verbleiben der betreffenden Dossiers unternehmen muss; einige Dossiers, worunter ein wichtiges, sind spurlos verschwunden und konnten zum Teil nicht mehr aufgefunden werden.

10. Eine systematischere Durchorganisation des sogenannten "Fichier", d.h. der Referenzkartei, dürfte sich erforderlich erweisen, um diesem Nachschlaginstrument den vollen Wert zu vermitteln.

Die wichtigste Bereinigung und Ergänzung der heutigen Organisation der Registratur steht noch aus. Auf Grund der jahrelangen Erfahrungen dürfte

es nicht schwer halten, einen grundsätzlichen Registraturplan aufzubauen, der praktisch allen Registrierbedürfnissen der Zentrale, der Abteilungen und der Aussenposten Rechnung zu tragen vermag. Ein solch umfassender EPD-Registraturplan müsste nun sowohl als Grundlage für die Zentralregistratur und die Registraturen der verschiedenen Abteilungen in der Zentrale als auch für diejenigen der Gesandtschaften und Konsulate dienen. Selbstverständlich hätten die einzelnen Dienste und Posten aus diesem Registraturplan nur jene Registraturpositionen zu verwenden, die sich im Rahmen ihrer Tätigkeit als notwendig erweisen. Ein solcher in allen EPD-Dienststellen der ganzen Welt in grundsätzlicher Beziehung einheitlich zur Anwendung gelangender Registraturplan dürfte mit dazu beitragen, in jedem Aussenposten die grosse Arbeit des Aufbaues und der laufenden Anpassung eines individuellen Registraturplanes zu vermeiden. Diese Aufgabe kann grundsätzlich zentral gelöst und in der Durchführung individuell angepasst werden. Diese Lösung drängt sich nicht zuletzt auch darum auf, weil das Kanzleipersonal in jedem Posten den gleichen grundsätzlichen Registraturplan vorfinden sollte, so dass nicht nur die Einarbeitungszeit weitgehend wegfällt, sondern vor allem auch die Beherrschung der schwierigen Probleme der Einordnung und Klassifizierung von Akten einheitlich gesichert ist.

Das EPD beabsichtigt, eine solche Lösung des Registraturproblems obligatorisch durchzuführen, seine Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten beschäftigt sich mit entsprechenden Vorarbeiten.

#### 9. Formulare.

Im Rahmen der Expertise war es nicht möglich, die Formulare des EPD einzeln zu überprüfen und auf ihre Zweckmässigkeit und Berechtigung zu beurteilen. Immerhin kann der Berichterstatter sich des Eindrucks nicht erwehren, dass besonders im Aussendienst Formulare vorliegen, die eventuell zusammengelegt werden könnten, um so eine Herabsetzung der Formularensorten zu erreichen.

Es ist sodann zu empfehlen, dass die vom EPD verwendeten Formulare besser gekennzeichnet werden. Einige enthalten nicht einmal den Hinweis auf die ausstellende Instanz. Aehnlich den Vorschlägen bezüglich der Systematisierung der internen Instruktionen und Weisungen sollten die Formulare einheitlich gekennzeichnet, wenn möglich auch mit fortlaufenden Nummern versehen werden. Eine bessere Kennzeichnung der Formulare erleichtert sowohl in der Zentrale wie im Aussendienst die Behandlung, Bestellung und Verarbeitung dieser Drucksachen. Bezüglich des Bestellwesens sei der Wunsch angebracht, dass den Aussenposten vorgedruckte Bestellformulare zur Verfügung gestellt werden und dass in der Zentrale eine systematische Kontrolle der Auflagen und des Zeitpunktes eines erforderlichen Neudruckes vorgenommen wird.

#### 10. Buchhaltung.

Eine eingehende Ueberprüfung der Buchhaltung des EPD hätte einen derartigen Zeitaufwand erfordert, dass im Hinblick auf die Dringlichkeit der Ablieferung des Berichtes die Ueberprüfung sich auf eine kurze Einsichtnahme beschränken musste.

Die Besichtigung vermittelte den Eindruck, dass die im Hinblick auf die vielen Fremdwährungsbuchungen relativ komplizierte Buchhaltung des EPD einfach aufgebaut und zuverlässig geführt wird. Der Berichterstatter stellt sich die Frage, ob eine weitere Rationalisierung der Buchhaltung durch eine vermehrte Verwendung des Durchschreibepinzips und des Einsatzes von Buchungsmaschinen an Stelle der weitgehend angewandten Verbuchung von Hand erzielt werden könnte. Diese Frage erfordert eine eingehendere Ueberprüfung und gründliche Behandlung der Angelegenheit mit dem Chef dieses Dienstes. Im Rahmen der Reorganisation und der im nachstehenden Kapitel VI/15. unterbreiteten Vorschläge bezüglich der Buchhaltung in Konsulaten wäre eine Behandlung dieser Frage in einem spätem Zeitpunkt angezeigt.

#### 11. Arbeitsabläufe.

Sich periodisch oder auch unregelmässig wiederholende Aufgaben, vor allem solche administrativer Natur, werden zweckmässigerweise in Instruktionen festgehalten und deren Behandlungsweg vorgeschrieben. Ein wichtiges Hilfsmittel, um neue Mitarbeiter rasch in ihre Aufgabe einführen zu können, besteht in der graphischen Darstellung solch festgelegter Arbeitsabläufe. Im allgemeinen erfolgt die Darstellung in der Weise, dass die vertikalen Kolonnen die einzelnen durch die dargestellte Aufgabe in Berührung kommenden Dienste und Stellen bezeichnen, während die einzelnen Operationen der Aufgabe in der 1. Kolonne chronologisch im Detail aufgeführt und in den entsprechenden Dienstkolonnen durch konventionelle "Arbeitszeichen" bezeichnet sind. Eine derartige Darstellungsform ist geeignet, Doppelspurigkeiten, Lücken und Unklarheiten in den Durchführungsanordnungen von Aufgaben klar zum Ausdruck zu bringen und damit die Voraussetzung zu schaffen für einen rationellen und zweckentsprechenden Aufbau der Aufgabendurchführung.

Das EPD hat sich bisher, soweit dem Berichterstatter bekannt, des Organisationsmittels der graphischen "Arbeitsabläufe" noch nicht bedient. Die vorgeschlagene genauere Erfassung der sich für die Festhaltung in internen Instruktionen eignenden Aufgaben wird Gelegenheit bieten, diese Instruktionen durch "Arbeitsabläufe" zu ergänzen. Diese leisten nicht nur den mit solchermassen dargestellten Aufgaben betrauten Mitarbeitern oder bei der Einführung neu zugeteilten Personals wertvolle Dienste, sie ermöglichen auch den Vorgesetzten, sich jederzeit rasch und zuverlässig Rechenschaft geben zu können über den Ablauf der zu erfüllenden Aufgaben.

#### 12. Sicherungsmaßnahmen.

Der relativ bescheidene Anteil einer aktiven Aussenpolitik an den Gesamtaufgaben des EPD wird die Ursache dafür bilden, dass den in andern Staaten im Aussenministerium so wichtig erachteten Sicherungsmaßnahmen gegen Diebstahl oder Einsichtnahme in Akten durch Unbefugte im EPD bisher weniger Bedeutung zugemessen worden ist. Während den letzten beiden Weltkriegen hat nun allerdings die Schweiz in einem für uns bisher unbekanntem Ausmasse das Interesse der Spionagedienste aller kriegführenden Mächte erweckt.

Es ist deshalb die Frage zu prüfen, inwieweit auch wir Sicherungsmassnahmen zu treffen haben. Wenn wir schon der Auffassung sind, dass unsere Dokumente wichtig und sicherungswürdig sind, so müssten gewisse Konsequenzen gezogen und vermehrte Sicherungsmassnahmen getroffen werden, die geeignet sind, das vertrauliche und das geheime Dokumentationsmaterial wirksamer zu schützen vor unerwünschter Einsichtnahme oder gar Entwendung. Die wenigen in dieser Richtung vom EPD bisher getroffenen Massnahmen, die vor allem in der Chiffrierung wichtiger Telegramme und der Behinderung des Betretens von wichtigen Bureaux des EPD in der Zentrale bestehen, dürften heute, wie dies Vorfälle auch auf Aussenposten beweisen, nicht mehr genügen.

Es sei in diesem Zusammenhange auf die berechtigten Forderungen der Zentralkanzlei verwiesen, die eine Vernichtungsmaschine für die eingegangenen chiffrierten Telegramme sowie den Schutz unserer Geheim-Code durch ein Scherengitter als Sicherungsergänzung zu dem heute allein verwendeten Yaleschloss wünscht. Weitere Sicherungsmassnahmen sowohl in der Zentrale wie auch in den Aussenposten dürften zu prüfen und angezeigt sein.

### 13. Räumliche Verhältnisse.

Die durch die starke Ausdehnung des Personalapparates des EPD entsprechend angewachsenen Raumbedürfnisse, die weitgehend mit ähnlichen Ausweitungserscheinungen in andern Departementen parallel liefen, haben zu einer unerfreulichen und unrationellen Zersplitterung der EPD-Dienstzweige auf verschiedene von einander mehr oder weniger weit entfernte Bureauräumlichkeiten geführt. Nur als Beispiel sei die kleinste EPD-Abteilung, diejenige für Internationale Organisationen, angeführt, deren 28 Mitarbeiter an nicht weniger als vier verschiedenen Orten in Bern untergebracht werden mussten (Bundeshaus-West, Gebäude der Kreditanstalt, Bureaux an der Thunstrasse, Bureaux an der Effingerstrasse).

Eine derartige Aufsplitterung der Dienste steht verständlicherweise nicht nur einer wirtschaftlichen Arbeitsweise hindernd im Wege, sie ruft zudem eine messbare Ausweitung des Personalbestandes hervor. Die räumliche Trennung wirkt sich unvermeidlicherweise aus in gewissen Doppelspurigkeiten, im Einsatz von Verbindungspersonal, in einer unrationellen Aufteilung von Hilfsdiensten wie der Kanzlei, in Zeitverlusten von zentral geleiteten Diensten wie demjenigen des weiblichen Personals usw. Allein durch eine Zusammenlegung aller Dienste des EPD in der Zentrale könnten nach Feststellungen der Leitung des weiblichen Personaldienstes in Bern fünf bis sechs Mitarbeiterinnen eingespart werden. Auch die Zusammenlegung von Kanzleien, die in vielen Fällen nur durch eine räumliche Konzentration von Diensten ermöglicht werden kann, dürfte sich in entsprechenden Personaleinsparungen auswirken.

Die Reorganisation des Departementes und die dadurch bedingten Veränderungen auch in der räumlichen Aufteilung liessen den Berichterstatter davon absehen, in dieser Beziehung weitergehende Ueberprüfungen vorzunehmen. Es sei lediglich nochmals betont, welche Bedeutung auch das EPD einer möglichst weitgehenden Konzentration der Dienste auf ein Gebäude oder zum mindesten auf einander naheliegende Gebäude beimisst.

#### 14. Administrative Aufgaben in Konsulaten.

Die administrativen Aufgaben der Konsulate sollten, wie bereits betont, soweit möglich durch entsprechende Instruktionen sowie durch die vermehrte Anwendung neuzeitlicher Bureauorganisationemittel und -methoden rationeller und einheitlicher gestaltet werden. Im folgenden seien einige Möglichkeiten aufgezeigt:

Die Kartothek der Dienstpflichtigen kann durch Hilfsmittel, die von der modernen Bureauorganisation zur Verfügung gestellt werden, wie farbige Sichtreiter usw. so verbessert werden, dass die im Zusammenhang mit der laufenden Ueberwachung der Eingänge von Pflichtersatzerklärungen, Zahlungen usw. immer wieder notwendige, zeitraubende Durcharbeitung der gesamten Kartothek der Dienstpflichtigen ersetzt werden kann durch eine jederzeit auf einen Blick mögliche Uebersicht über den Stand der Terminverhältnisse der einzelnen Pflichtigen. In einigen wenigen Konsulaten sind solche Hilfsmittel mit Erfolg eingesetzt worden.

Auch die Kartothekanlagen der Immatrikulationskarten, Handelsagenten usw. dürften ebenfalls von einer einheitlicheren Gestaltung und der vermehrten Anwendung moderner Bureauorganisationsprinzipien Gewinn ziehen. Nach Auffassung des Berichterstatters sollte die Gestaltung des Agentenverzeichnisses einer grundsätzlichen Ueberprüfung unterzogen werden. Man kann sich beispielsweise fragen, ob nicht die Lochkarte und ihre so vielseitigen Möglichkeiten der Merkmalserfassung und der Auswertung in den Dienst einer intensiveren, umfassenderen und rascher zur Verfügung stehenden Wirtschaftshilfe gestellt werden sollte.

Die Frage der Registratur und der Anwendung eines grundsätzlich einheitlichen, in jedem Aussenposten den örtlichen Verhältnissen sich elastisch anpassenden Registraturplanes ist bereits im vorstehenden Kapitel VI/8. eingehender behandelt worden. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Notwendigkeit verwiesen, die Arbeitsvorgänge der Registraturarbeiten, die sich in ähnlicher Weise sowohl in der Zentrale wie in allen Aussenposten wiederholen, wie z.B. die Anschrift der Akten, deren Registrierung, die Ablage, sodann aber auch die Ausscheidung und die endgültige Archivierung oder die Vernichtung von Akten in internen Instruktionen verbindlich zu regeln. Die heute anzutreffenden Verhältnisse bezüglich der Rückführung von Akten ins Bundesarchiv bedürfen ebenfalls einer Bereinigung.

Die in den Konsulaten heute noch geführten Statistiken dürften mit Vorteil einer gründlichen Ueberprüfung in bezug auf ihre Erforderlichkeit unterzogen werden. So z.B. ist der Berichterstatter der Meinung, dass die Statistik der Korrespondenzein- und Ausgänge weitgehend wertlos ist und deshalb fallengelassen werden sollte. Eine Reihe von Konsulaten und Gesandtschaften haben sie auch bereits aufgehoben, während andere sie noch weiterführen. Wenn die Auffassung bestehen sollte, dass diese Kontrollen eine Messung des Arbeitsvolumens eines Dienstzweiges oder eines Postens ermöglichen könnten, so wäre dieser Meinung entgegenzuhalten, dass die ermittelten statistischen Zahlen kaum zweckmässige Beurteilungsunterlagen für das optimale Ausmass eines Postens oder eines Dienstes abgeben dürften. Die vorliegenden Zahlen sind, auf Grund der gemachten Beobachtungen, nicht miteinander vergleichbar. Bei einer Stel-

le konnten beispielsweise weittragende Fehler in der Numerierung und damit falsche Ergebnisse der ermittelten Korrespondenzen- und Ausgänge festgestellt werden; an andern Orten wurden die Zirkulare als Ausgänge mitgezählt. Auch die Anzahl der in einem Konsularbezirk niedergelassenen Wehrpflichtigen kann im Zusammenhang mit der Einforderung des Militärpflichtersatzes einen umfangreichen Formularverkehr hervorrufen. Sodann wäre kaum dem Ziele einer rationellen Aufgabendurchführung gedient, wenn im Hinblick auf die Erzielung einer möglichst hohen Anzahl von Ausgängen überflüssige Empfangsbestätigungsschreiben versandt würden. Die mit der Korrespondenzkontrolle verbundene Briefmarkenkontrolle kann auf andere Weise gelöst werden.

#### 15. Die Buchhaltung in Konsulaten.

Die heute geltende Regelung hat sich eingespielt und dürfte den Kontrollbedürfnissen der Zentrale und der Revisionsinstanzen genügen. Der Berichterstatter stellt sich aber die Frage, ob die heutige Buchhaltungsorganisation in den Aussendiensten nicht einer eingehenden und grundsätzlichen Ueberprüfung unterworfen werden sollte, wobei vorbehalten an gänzlich neue Möglichkeiten, die durch die neuzeitlichen Buchhaltungs- und Bureauorganisationen geboten werden, herangetreten werden sollte. Es ist verständlich, dass das EPD besondere Sicherungsanforderungen an die Buchhaltungen seiner Aussenposten stellen muss. Die Vorbehalte, welche heute noch im EPD gegenüber Durchschreibebuchhaltungen vorgebracht werden, haben sich in der Praxis seit Jahren als gegenstandslos erwiesen. Die in Auslandsposten gehörte These, dass die Buchhaltung des EPD und seiner Aussenposten höheren Kontrollansprüchen genügen müsse als die Buchhaltung eines Industrieunternehmens, dürfte einer ernsthaften Prüfung nicht standhalten. Wenn die Privatwirtschaft vom Losblatt-System und dem Durchschreibeprinzip heute weitgehendst Gebrauch macht, so dürfte diese Erfahrung genügen, um deren Anwendbarkeit auch auf die Buchhaltungsorganisation des EPD zu bejahen.

Es sollte auch die Frage eingehend geprüft werden, ob die Aussenposten sich im wesentlichen auf eine Erstellung von Belegen begrenzen und damit eine erhebliche Zeitersparnis verwirklichen könnten. Eine Mechanisierung der Buchhaltung der Zentrale (Verwendung von Buchungsmaschinen, Umdruckverfahren usw.) könnte eine Lösung ermöglichen, welche die Aussenposten von der Buchhaltungsarbeit weitgehend entlasten und ihnen trotzdem auf Ende jeden Monats detaillierte Auszüge und Saldi der einzelnen Konti und Journale zur Verfügung stellen würde.

Im Rahmen der heutigen Lösung sind folgende Vereinfachungsmöglichkeiten zu entscheiden:

- Es ist abzuklären, ob die Einzelbuchungen im Militärpflichtersatzregister nicht durch eine monatliche Sammelbuchung, die auf Grund der einzelnen "Fiche O" der Zahlungsmeldungen zu ermitteln ist, ersetzt werden können.
- Die Bestätigung des Kassasaldos, die heute auf einem separat zu erstellenden Briefe vorgenommen wird, könnte auf Formular G übernommen werden.

- Die vierteljährliche Abrechnung mit Bern erfordert einen erheblichen Zeitaufwand. Im Rahmen der heutigen Buchhaltungsorganisation könnte durch die Anwendung des Durchschreibeverfahrens eine gewisse Entlastung herbeigeführt werden.

#### 17. Der Militärpflichtersatz.

#### 16. Die Immatrikulation in Konsulaten.

Gemäss schweizerischem Konsularreglement und gedruckten Weisungen im Pass eines jeden ins Ausland reisenden Schweizer sind die längere Zeit im Ausland verbleibenden Schweizerbürger verpflichtet, bei der offiziellen schweizerischen Vertretung im betreffenden Konsularbezirk sich anzumelden, um immatrikuliert zu werden.

Diese den Konsulaten auferlegte Aufgabe der Kontrolle der Schweizer im Ausland wird unterschiedlich gehandhabt. Vorweg ist festzustellen, dass die im Pass enthaltenen Instruktionen nicht sehr deutlich zum Ausdruck bringen, ob der Passinhaber obligatorisch verpflichtet ist, diese Anmeldung vorzunehmen. In einer nächsten Auflage der Passformulare sollte der Begriff: "der Passinhaber ist gehalten" durch eine etwas eindeutigere Formulierung ersetzt werden. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die diesbezüglichen Bestimmungen im Pass in dem Sinne unzweckmässig untergebracht sind, als bei normaler Benützung des Passes diese Bestimmungen nicht ohne weiteres beachtet werden.

Eine umfassende Immatrikulation aller in einem Konsularbezirk für längere Zeit niedergelassenen Schweizer liegt zweifellos im Interesse unseres Landes. Leider wirken einige Faktoren hemmend auf eine geordnete Abwicklung dieser Aufgabe. Abgesehen davon, dass nach Angabe von Konsulaten nicht wenige Wehrpflichtige eine Immatrikulation unterlassen, um dem Militärpflichtersatz auszuweichen, bewirkt die Höhe der für die ersten fünf Jahre auszulegenden Immatrikulationsgebühr, dass auch nicht wehrpflichtige Landesangehörige die Anmeldung zu vermeiden suchen. Die vom Konsulat zu leistende Arbeit sowie die Auslagen für die verwendeten Formulare erfordern verständlicherweise eine wenigstens teilweise Deckung der Kosten. Fraglich ist aber die Notwendigkeit der Ausfertigung einer dem sich Anmeldenden zu überreichenden Matrikelkarte. Diese enthält in der Tat keine anderen Angaben als solche, die auch im Pass zu finden wären. Die Frage nach dem Nutzen und dem Zweck der Matrikelkarte konnte von keinem der aufgesuchten Konsulate befriedigend beantwortet werden. Mit Ausnahme des Ausweises für die im Ausland geborenen und daher normalerweise keinen Pass besitzenden Schweizer sowie des Ersatzes für deponierte Pässe dürfte die Matrikelkarte neben dem Pass praktisch keinen Zweck erfüllen. Im übrigen beschränkt das Konsularreglement in Art. 42 den Verwendungszweck der Matrikelkarte darauf, dass sie "als Ausweis für die erfüllte Immatrikulationspflicht, nicht aber für den Besitz der schweizerischen Staatsangehörigkeit benützt werden kann". Es dürfte deshalb völlig genügen, an Stelle einer Matrikelkarte im Pass einen Stempelabdruck anzubringen, der die vorgenommene Immatrikulierung bestätigt und die entsprechende Nummer des Immatrikulationsregisters enthält. Dieses Verfahren dürfte sich im Sinne einer Arbeitersparnis auswirken und könnte daher zur Herabsetzung der Immatrikulationsgebühr und damit zur teilweisen Behebung gewisser Hemmungen der Auslandschweizer benützt werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Anwendung moderner Bureauorganisationsprinzipien im Immatrikulations-

register, wie z.B. die Verwendung von Sichtkarteien, verschiedenartiger Farben usw. zu einer Rationalisierung und Vereinfachung der Kontroll- und Ueberwachungsarbeit beitragen dürfte.

#### 17. Der Militärflichtersatz.

Mit der Behandlung dieser Frage treten wir auf ein sowohl im Inlande wie vor allem aber auch bei unsern Auslandschweizern sehr oft und sehr heftig diskutiertes Problem ein. Der Berichterstatter glaubt, sich von einer einlässlichen Behandlung der pro und contra Gründe, die für oder gegen die Aufrechterhaltung des Militärflichtersatzes für unsere Auslandschweizer sprechen, enthalten zu können, nachdem diese Frage nicht im Entscheidungsbereich des EPD liegt. Weil jedoch dem Aussendienst des EPD die so arbeitsbelastende Aufgabe der Kontrolle der Wehrpflichtigen, der Veranlagung und Taxation, sowie des Einbezuges des geschuldeten Militärflichtersatzes obliegt, sind die mit der Erledigung dieser Aufgaben im Zusammenhang stehenden Fragen näher zu prüfen.

Vorweg ist festzustellen, dass die auch bei unsern Konsularvertretern festzustellenden kontroversen Auffassungen bezüglich der Berechtigung und Nützlichkeit des Militärflichtersatzes eine uneinheitliche Behandlung dieses Aufgabenkreises nach sich zieht. Je nach persönlicher Ueberzeugung eines Postenchefs werden diese Probleme straff oder large bearbeitet. Diese ungleichmässige Behandlung des Militärflichtersatzes führt zu einem unhaltbaren Zustande. Es geht nicht an, dass Postenchefs aus persönlichen Erwägungen oder auch aus Ueberlastung mit andern Aufgaben nichtbezahlte Pflichtersatzbeträge durch sukzessiven Versand von Mahnungen einzufordern versuchen oder ob sie die Bezahlung mehr oder weniger dem guten Willen der Betreffenden anheim stellen. In einigen Konsulaten hat die Nichtbezahlung der Militärsteuer eine Verweigerung der Passverlängerung zur Folge, während in andern Konsulaten die Passverlängerung ohne Rücksichtnahme auf eine noch bestehende Schuld vorgenommen wird. Kompliziert werden diese Verhältnisse durch die Stellung der Doppelbürger, die nach Aussagen von schweizerischen Konsulsvertretern in England ihre Taxe nur selten und vor allem dann bezahlen, wenn sie noch Verwandte in der Schweiz besitzen, zu denen sie ein lebendiges Verhältnis unterhalten.

Im gesamten Aufgabenbereich des Militärflichtersatzes sind ähnliche stossende Unterschiede festzustellen, so z.B. auch bezüglich der Aufforderung zur Zahlung, die gemäss Instruktionen zweimal vorzunehmen ist, in vielen Aussenposten jedoch überhaupt unterlassen wird. Die ebenfalls bei den zuständigen kantonalen Instanzen in der Schweiz feststellbare unterschiedliche Behandlung dieser Aufgaben trägt zweifellos mit dazu bei, dass in unsern Aussenposten keine freudige Bereitschaft zur instruktionsgemässen Erledigung vorhanden ist. Neben scharf und konsequent vorgehenden Kantonen, wie die Kantone Zürich und Waadt, bestehen andere Kantone, wie der Kanton Bern, die nach Angaben von Konsulaten sich seit Jahren nie darum gekümmert haben, welche im Ausland befindlichen Wehrpflichtigen ihres Kantonsgebietes ihren Verpflichtungen nachgekommen sind.

Unbeschadet des fälligen und eingehend begründet vor allem unsern Auslandschweizern bekannt zu gebenden Entscheides bezüglich der Sistierung oder der konsequenten Weiterführung des Militärflichtersatzes sollte raschmöglichst mit dem Eidgenössischen Militärdepartement abgeklärt werden, welche Stellung die Aussenposten des EPD gegenüber dieser Aufgabe zu beziehen haben. Die Grenzen der Bewegungsfreiheit der einzelnen Posten müssen abgesteckt werden und eine möglichst einheitliche Durchführung, die sich zweifellos den besonderen Bedingungen der einzelnen Länder anzupassen hat, ist sicherzustellen.

Sodann ist dem EMD zu beantragen, dass die wenig sinnvolle Besteuerung von schweizerischen Geistlichen in Frankreich aufzuheben ist. Die persönliche Grundtaxe ist für diese Geistlichen auf fr. Fr. 300.-- angesetzt, so dass im Landsturmalter, d.h. bei einer Reduktion der Taxe auf einen Viertel noch eine Ersatzsteuer von fr.Fr. 75.-- zu bezahlen ist. Die Zustellung und Rücksendung des Dienstbüchleins innerhalb Frankreich kostet fr.Fr. 110.-- an Portoauslagen.

In diesem Zusammenhang sei auf eine weitere zu vereinfachende Arbeit hingewiesen. Jeder sich ins Ausland begebende männliche Schweizerbürger hat vor seiner Ausreise den benötigten Urlaub einzuholen. Tut er dies nicht, so hat das Konsulat nach seiner Anmeldung im Ausland sein Dienstbüchlein dem zuständigen Kanton zuzustellen. Es ist unerfindlich, warum das Konsulat gemäss den geltenden Instruktionen des EMD den Urlaub in diesem Falle nicht selbst gewähren kann, denn auch dem aufbietenden Kanton bleibt letztlich nichts anderes übrig, als dem im Ausland sich aufhaltenden Bürger den Urlaub nachträglich zu gewähren. Auch die Feststellung der Personalien des ohne Urlaub ins Ausland ausgereisten Schweizerbürgers erfordert nicht die Zustellung des Dienstbüchleins, indem der aufbietende Kanton durch die Zuwachsanzeige automatisch von dessen Anmeldung beim Konsulat Kenntnis erhält. Es ist deshalb dem EMD zu beantragen, dass auch diese Aufgabe der Konsulate vereinfacht wird.

Im übrigen beantragt der Berichterstatter, dass das neuerdings vom militärischen Sektionschef in der Schweiz jedem Ausreisenden mitgegebene Formular als "Zuwachsanzeige"-Formular ausgebeutet und damit den Konsulaten wiederum eine kleine Arbeit abgenommen wird. Fraglich erscheint auch die Notwendigkeit, den aus der Militärdienstpflicht Entlassenen den Urlaub alle 1 bis 2 Jahre verlängern zu müssen. Auch hier dürfte eine vereinfachte Regelung eingeführt werden.

#### 18. Passangelegenheiten.

Auch die Aufgaben der Passangelegenheiten geben zu einigen Empfehlungen Gelegenheit, die sich in diesem Falle an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement richten. In jedem Konsulat sind aus verschiedenen Gründen immer eine mehr oder weniger grosse Anzahl von Pässen deponiert. Das Heraussuchen eines bestimmten Passes erfordert bei der heutigen Gestaltung des Umschlages unseres Passes eine zeitraubende Arbeit, indem bis zum Auffinden des gesuchten Exemplars jeder einzelne Pass in die Hand genommen, dessen Deckel gewendet und auf der ersten Innenseite die Nummer des Passes und der Name des Inhabers festgestellt werden muss. Vielleicht ist eine Lösung, ähnlich derjenigen des englischen Passes möglich, dessen Deckel eine Oeffnung aufweist, dank der

eine ungehinderte Feststellung der Passnummer ohne Aufschlagen des Deckels möglich ist. Sofern eine solche Lösung nicht möglich ist, sollte immerhin die Frage geprüft werden, ob nicht auf der Aussenseite des Passes, d.h. auf der ersten Deckelseite rechts oben ein Raum freigelassen werden könnte für die Eintragung der Passnummer. Eine derartige Gestaltung würde die Durchsicht der deponierten und das Heraussuchen bestimmter Pässe in den Aussenposten wesentlich erleichtern.

Sodann ist im Aussendienst darauf hingewiesen worden, dass der schweizerische Pass eine unrichtige Formulierung aufweise. Der Text "heimatberechtigt in" wird in der französischen Fassung mit der unzutreffenden Formulierung "originaire de" übersetzt, während richtigerweise "citoyen de" einzusetzen wäre. Das EJPD sollte auf diese notwendige Bereinigung aufmerksam gemacht werden.

#### 19. A.H.V.

Während der Besichtigungsreise des Unterzeichneten im Auslande wurde den schweizerischen Aussenposten die neue Aufgabe der fakultativen Anwendung der A.H.V. auf unsere Landsleute im Auslande übertragen. Die Einführungsperiode ergab ein sprechendes Beispiel dafür, welche vermeidbare zusätzliche Arbeit unsern Aussenposten dadurch verursacht wird, dass zu wenig eindeutige Instruktionen über die kommenden Aufgaben zugestellt wurden und dass vor allem die erforderlichen Instruktionen nicht rechtzeitig genug eintrafen. Nachdem bis kurz vor Ablauf der zuerst angesetzten Anmeldefrist für Schweizerbürger im Ausland keine Mitteilung über die organisatorische Gestaltung des A.H.V.-Dienstes im Auslande, ja nicht einmal eine Orientierung über später zugehende einheitliche Regelungen über bestimmte Aufgabensektoren eingetroffen waren, sehen sich die Aussenposten begreiflicherweise veranlasst, jeder für seinen Konsularbezirk eine eigene Organisation in bezug auf die Benachrichtigung der Schweizerbürger, die zu erstellende Kartothek und die Kontrolle der eingehenden Prämien zu entwerfen. In den meisten unserer Aussenposten ist somit eine vermeidbare und durch die zu spät eingetroffenen Instruktionen gegenstandslos gewordene Arbeit geleistet worden, die zusammen einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand darstellen dürfte. Bis kurz vor Ablauf der Anmeldefrist waren auch wichtige Fragen, wie die Stellung der Doppelbürger, die grundsätzliche Erlaubnis oder Verbot des Vergleiches der Militärpflichtersatz-Grundlagen mit den A.H.V.-Angaben usw. nicht geregelt. Das EPD muss daher, wie bereits in einem andern Zusammenhang festgestellt, darauf dringen, dass bei Uebertragung von EPD-fremden Aufgaben an seinen Aussenapparat möglichst alles vermieden wird, was seine Beamten unnötig belastet.

#### a) Die Anschaffungskosten belastende Faktoren.

In zunehmendem Masse werden gewisse Ausgaben global festzustellen und verbucht. So finden sich beispielsweise in der Veranschlagung des EPD wieder die beim Eidg. Finanz- und Kontrolldepartement kontrollierten Ausgaben für Zinsen, die Beiträge des Bundes an die Versicherungskassen, die Prämien für Bundesfälle und die ZWT-Bauschäden, noch sind die bei der Bundeskanzlei verbuchten Ausgaben für Druckkosten, Bureauvermaterialien und Bureaumaschinen sowie die in der Veranschlagung der Direktion der Eidg. Statist. enthaltenen Bureau-

VII. Budget und Staatsrechnung.  
=====1. Grundsätzliches.

Das Budget und die Staatsrechnung dienen grundsätzlich sowohl politischen wie auch wirtschaftlichen Zwecken. Auf der politischen Ebene haben sie dem Volke beziehungsweise seiner Vertretung im Parlament und den parlamentarischen Kommissionen einen klaren Einblick zu ermöglichen über die finanziellen Auswirkungen der dem Staate überbundenen Aufgaben und sie zu orientieren über die, für die einzelnen Aufgaben aufzuwendenden Beträge. Durch die Vergleichsmöglichkeit des effektiven Aufwandes mit den, durch die politischen Behörden bewilligten Budgetbeträgen soll eine finanzielle Beurteilung der Geschäftsführung der Departemente, wie auch eine hemmende Wirkung auf den natürlichen Expansionsdrang der Verwaltung ausgeübt werden.

Auf der wirtschaftlichen Ebene haben Budget und Staatsrechnung die Aufgabe, eine Ueberprüfung der Wirtschaftlichkeit durch Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag zu ermöglichen. Wie bereits eingangs dieses Berichtes erwähnt, lässt sich eine solche Gegenüberstellung bei der reinen Verwaltungstätigkeit nicht vornehmen. Mit Ausnahme einiger weniger, eng begrenzter Aufgabenbezirke der Bundesverwaltung, vor allem seiner Regiebetriebe, lässt sich für die Tätigkeit der zentralen Bundesverwaltung keine Erfolgsrechnung aufstellen. Die Feststellung des Aufwandes eines Departements und dessen Vergleich mit dem Aufwand früherer Jahre, sowie mit denjenigen anderer Departemente erlaubt jedoch eine gewisse Kontrolle und Ueberprüfung.

Die dem EPD zugewiesenen Aufgaben und die daraus sich ergebende Verwaltungstätigkeit stempeln das EPD in finanzieller Hinsicht zu einem reinen Verwaltungsbetrieb. Mit Ausnahme der, im Gesamten gesehen unerheblichen Gebühreneinnahmen stehen den Aufwendungen des EPD keine geldmässig festhaltbaren Erträge gegenüber, so dass die Ueberprüfung der "Wirtschaftlichkeit" des EPD und anderer Bundesdepartemente zwangsläufig nach den zu Beginn dieses Berichtes erwähnten Kriterien und Ueberlegungen zu erfolgen hat.

2. Der Vergleichswert der Voranschlagsrechnung des EPD.

Die in der Voranschlagsrechnung ausgewiesenen Ausgaben des EPD vermitteln leider kein zutreffendes Bild über den reinen Aufwand. Zwei Gründe vor allem sind dafür verantwortlich:

a) Die Ausgabenrechnung belastende Faktoren.

In zunehmendem Masse werden gewisse Ausgaben global festgehalten und verbucht. So finden sich beispielsweise in der Voranschlagsrechnung des EPD weder die beim Eidg. Finanz- und Zolldepartement zentralisierten Ausgaben für Zinsen, die Beträge des Bundes an die Versicherungskasse, die Prämien für Brandschäden und die PTT-Pauschale; noch sind die bei der Bundeskanzlei verbuchten Ausgaben für Drucksachen, Bureaumaterialien und Bureaumaschinen sowie die in der Voranschlagsrechnung der Direktion der Eidg. Bauten enthaltenen Bauaus-

ausführungen und Mobiliarkosten dem EPD belastet. Die auf das EPD fallenden anteilmässigen Kosten sind in der Staatsrechnung nicht ausgewiesen.

Diese Lücke in der Staatsrechnung verhindert die Möglichkeit des Vergleichs der reinen administrativen Kosten der verschiedenen Departemente. Um Vergleiche zu ermöglichen, müssten allerdings die Einnahmen- und Ausgaben-Aufstellungen auch noch in anderer Hinsicht bereinigt werden. Alle jenen Elemente, welche im Rahmen der Bruttodarstellung der Staatsrechnung zwangsläufig in den Einnahmen beziehungsweise Ausgaben der Voranschlagsrechnung erscheinen, jedoch dem reinen Verwaltungsaufwande nicht zugehörig sind, müssten für dessen Ermittlung ausgeschieden werden. Die Eidg. Finanzverwaltung sollte vielleicht, nach Rücksprache mit den einzelnen Departementen, den Finanzkommissionen des Parlaments und den Sparexperten sich darüber schlüssig werden, ob die eidgenössische Staatsrechnung beziehungsweise die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Staatsrechnung nicht auch diese Unterlagen enthalten sollten.

b) Die Ausgabenrechnung entlastende Faktoren.

Es ist anzunehmen, dass jede Departementsrechnung Elemente des Aufwandes enthält, die für die Zwecke einer bereinigten Darstellung des Aufwandes des betreffenden Departementes herausgenommen und andern Departementen belastet werden müssten. Diese Tatsache ist vor allem dort festzustellen, wo ein einziger Durchführungsapparat der gesamten Bundesverwaltung zur Verfügung stehen muss. So enthält die Voranschlagsrechnung der Eidg. Zollverwaltung einen nicht unerheblichen Kostenanteil anderer Departemente infolge der Uebernahme von zollfremden Aufgaben durch seinen Zoll- und Grenzwachtdienst. In besonderem Ausmasse ist auch das EPD infolge der Zurverfügungstellung des kostenmässig durch dieses Departement beinahe voll getragenen einzigen schweizerischen Ausführungsapparates im Auslande betroffen. Wenn das EPD seinen Konsulardienst für den Einzug von Militärsersatzsteuern dem EMD zur Verfügung stellt, so handelt es in diesem Falle gewissermassen im "Werkauftrag". Die dafür erforderlichen Personal- und Administrationsaufwendungen fallen jedoch zur Hauptsache, unter Abzug einer kleinen Entschädigung des EMD, zu Lasten des EPD. Auf diese Weise entsteht eine Verfälschung der Ausgabendarstellung des EPD, die sich im Hinblick auf die zunehmend den offiziellen schweizerischen Vertretungen im Ausland überwiesenen Aufgaben weiter verschärft.

In welchem Ausmasse das EPD mit departementsfremden Aufgaben belastet ist, dürfte anhand einer Aufstellung des EPD über die vom Personal des Aussendienstes für andere Bundesdepartemente ausgeübte Tätigkeit ermassen werden können. Dieser Zusammenstellung auf Grund der Lage vom 31. Mai 1948 ist zu entnehmen, dass ineinandergerechnet rund 428 Personen auf ein Total von 1170 im Ausland befindlichen Mitarbeitern des EPD (die Postenchefs nicht eingerechnet) sich mit departementsfremden Aufgaben zu befassen hatten. Eine prozentuale Verteilung ergibt folgendes Bild:

Aufgaben ausgeführt für:

eingesetzte Personen  
in % des Personalbestandes des Aussendienstes:

|  |          |
|--|----------|
| - <u>EMD und Kantone/ Militärangelegenheiten:</u><br>Zurverfügungstellung der administrativen Dienste an die Militärattachés, Kontrolle über die im Ausland niedergelassenen Wehrpflichtigen, Veranlagung und Bezug des Militärpflichtersatzes, etc. | 4 1/2 %  |
| - <u>EJPD/ Zivilstandsfragen:</u><br>Ausübung von zivilstandsamtlichen Funktionen, Mitwirkung in Verlassenschaftsangelegenheiten, Erledigung von Vormundschaftsfragen und Fragen des Familienrechtes, etc.   | 4 1/2 %  |
| - <u>EJPD/ Unterstützungswesen:</u><br>Unterstützungsbedürftige Landsleute, Heimförderungsfürsorgeaktionen des Bundes für die Schweizer im Auslande, etc.  | 3 %      |
| - <u>EJPD/ Visa- und Passangelegenheiten:</u><br>Visa-Erteilung, Kontrolle, Fragen im Zusammenhang mit Visa-Erteilung, etc.  | 9 %      |
| - <u>EJPD/ Verteilung von Lebensmitteln und Textilien:</u><br>Lebensmittelausgabe, Verteilung von Textilien und Schuhen (teilweise durch Angestellte der Polizeiabteilung besorgt).  | 2 %      |
| - <u>EVD/ Handel:</u><br>Förderung der Handelsbeziehungen, periodische Berichterstattung, Gutachten und Spezialberichte, Interventionen zum Schutze gefährdeter finanzieller Schweizerinteressen.  | 11 %     |
| - <u>EVD/ Sozialfragen:</u><br>Arbeitsnachweis, Schutz der Schweizer in beruflicher und sozialer Hinsicht, Berichterstattung über Fragen des Arbeitsmarktes und der Sozialgesetzgebung, etc. (neu hinzukommen wird die AHV).                         | 2 1/2 %  |
|  | 36 1/2 % |
|  | =====    |

Einer Ausscheidung der auf die einzelnen Departemente fallenden Kostenanteile wären, ausser den reinen Personalkosten, die entsprechenden Kosten für Material, Räumlichkeiten, Verwaltung, Transport, Reisespesen, Versetzungskosten, usw. beizufügen.

Die vom EPD übernommenen departementsfremden Aufgaben sind kostenmässig nicht nur unter der Rubrik "Personalaufwand der Gesandtschaften und Konsulate" der Voranschlagsrechnung enthalten, sie belasten auch in einem ziffermässig schwer festzustellenden Ausmasse die Ausgaben der Zentrale, insbesondere diejenigen der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten und ihrer Dienststellen. In der Zentrale werden ausserdem ebenfalls gewisse departementsfremde Aufgaben ausgeführt durch Mitarbeiter, die vom EPD honoriert werden und daher die Ausgabenrechnung des EPD belasten. Im Rahmen der beabsichtigten Reorganisation des Departementes werden solche Ausgaben ausgemerzt.

Ein Vergleich des Verwaltungsaufwandes des EPD mit demjenigen anderer Departemente wird ausserdem zu ungunsten des EPD verfälscht durch folgende Tatsache. Die Ausgaben für den "Sonstigen Aufwand für Gesandtschaften und Konsulate" enthalten Kosten, die, wenn sie in der Schweiz und nicht im Auslande entstehen würden, auf Grund der Globalverbuchungen in erheblichem Ausmasse nicht dem EPD sondern anderen Departementen belastet würden. Es betrifft dies folgende Positionen:

Pos. 45 Schreibmaterialien, Passformulare, Druckkosten Fr. 260.000.--

Diese Ausgaben wären ganz von der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale zu übernehmen.

Pos. 47 PTT-Gebühren, Umzug der Kanzleien, Steuern und Abgaben, Fahrtauslagen, usw.

Diese Ausgaben (mit Ausnahme der Telegrammgebühren) werden in der Zentralverwaltung von der Eidg. Finanzverwaltung bezahlt.

Die Portiauslagen betragen rund Fr. 45.000.--

Die Telefonspesen Fr. 210.000.--

In bezug auf die Telegrammspesen, die jährlich rund Fr. 160.000.-- betragen, ist darauf hinzuweisen, dass die Kosten der Telegramme der Gesandtschaften und Konsulate an sämtliche Departemente (mit Einschluss derjenigen an die Handelsabteilung) vom EPD getragen werden. Man kann annehmen, dass 1/5 der Telegrammkosten die Belange anderer Departemente betrifft.

Fr. 32.000.--

Pos. 51 Ausbesserung der Räumlichkeiten Fr. 65.000.--

Pos. 52 Miete der Kanzleien Fr. 695.000.--

Pos. 53 Hausdienst, Beleuchtung, Heizung und Reinigungsmaterial Fr. 600.000.--

|  |                   |
|--|-------------------|
| Pos. 55 Mobiliaranschaffungen  | Fr. 350.000.--    |
| Pos. 59 Ausbesserung des Mobiliars   | Fr. 20.000.--     |
| Diese Kosten gehen in der Zentralverwaltung ausschliesslich zu Lasten der Direktion der Eidg. Bauten |                   |
| Ein Total von  | Fr. 2.277.000.--, |

das die Rechnung des EPD belastet, wäre im Voranschlag 1950 in der Rubrik 160.01 vom Gesamtbetrag von 2.720.000.-- theoretisch in Abzug zu bringen.

Eine Berücksichtigung der vorgenannten be- und entlastenden Faktoren würde allein eine eindeutige Ermittlung des reinen Aufwandes des EPD und dessen Vergleich mit anderen Departementen erlauben.

### 3. Die Voranschlagsrechnung des EPD.

#### a) Vergleich der Einnahmen und Ausgaben EPD der Staatsrechnungen 1938 und 1948 sowie des Voranschlages 1950.

Da heute erst die Rechnung 1948 zur Verfügung steht, wird zweckmässigerweise diese sowie der Voranschlag 1950 mit der für die unmittelbaren Vorkriegsverhältnisse repräsentativen Rechnung 1938 verglichen. Eine Zusammenlegung der Einzelposten ergibt folgendes Bild:

|   | Rechnung 1938<br>in Mio Fr. | Rechnung 1948<br>in Mio Fr. | Voranschlag 1950<br>in Mio Fr. |
|---|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| <u>Einnahmen:</u>                                     |                             |                             |                                |
| Gebühren  | 0.403                       | 2.513                       | 1.300                          |
| Kostenrückvergütung Deutsche Interessenvertretung     | -                           | 0.364                       | 0.368                          |
| Kostenrückerstattung Ausgleichskasse Auslandschweizer | -                           | -                           | 0.200                          |
| Total Einnahmen                                       | 0.403                       | 2.877                       | 1.868                          |
| <u>Ausgaben:</u>                                      |                             |                             |                                |
| Verwaltung: Aufwand für Behörden                      | 0.131                       | 0.377                       | 0.140                          |
| Personalaufwand                                       | 0.582                       | 4.424                       | 4.470                          |
| Auslagen und Vergütungen                              | 0.006                       | 0.062                       | 0.110                          |
| Gemeinkosten und Sachaufgaben:                        |                             |                             |                                |
| Bücher/Zeitungen                                      | 0.005                       | 0.006                       | 0.008                          |
| Telegramme/Transport                                  | 0.011                       | 0.117                       | 0.140                          |
| Information und Pressedienst                          | -                           | 0.125                       | 0.100                          |
| Völkerbund  | 0.536                       | -                           | -                              |
| Total Ausgaben  | 1.265                       | 4.985                       | 5.158                          |

|   | Rechnung 1938<br>in Mio Fr. | Rechnung 1948<br>in Mio Fr. | Voranschlag 1950<br>in Mio Fr. |
|---|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Völkerbunds-Organisation                            | 0.004                       | -                           | -                              |
| Schiedsgerichtshof                                  | 0.005                       | 0.004                       | 0.004                          |
| Rheinzentralkommission                              | 0.008                       | 0.030                       | 0.034                          |
| Luftfahrtsorganisation                              | 0.011                       | 0.151                       | 0.265                          |
| Internationaler Gerichtshof                         | -                           | -                           | 0.042                          |
| UNESCO  | -                           | -                           | 0.662                          |
| <b>Bundesbeiträge:</b>                              |                             |                             |                                |
| Förderung überseeischer Kolonisationen              | 0.110                       | -                           | -                              |
| Sekretariat Auslandschweizer                        | 0.011                       | 0.011                       | 0.065                          |
| Heimschaffung, Unterstützung Schweizer in Russland  | 0.089                       | -                           | -                              |
| Schweiz. Hilfsgesellschaften im Ausland             | 0.045                       | 0.045                       | 0.045                          |
| Schutz überseeischer Auswanderer                    | 0.003                       | -                           | -                              |
| Interparlamentarische Union                         | 0.001                       | 0.003                       | 0.010                          |
| Internationales Friedensbüro                        | 0.001                       | 0.001                       | 0.001                          |
| <b>Gesandtschaften und Konsulate:</b>               |                             |                             |                                |
| Gesandte  | 1.030                       | 2.007                       | 2.048                          |
| Personal  | 4.728                       | 15.310                      | 15.400                         |
| Reiseentschädigungen                                | 0.045                       | 0.240                       | 0.200                          |
| Umzugskosten  | 0.222                       | 1.199                       | 0.900                          |
| Sozialversicherungen                                | 0.005                       | 0.019                       | 0.014                          |
| Dienstkleider                                       | 0.006                       | 0.016                       | 0.016                          |
| Sonstiger Aufwand für Gesandtschaften und Konsulate | 1.364                       | 2.938                       | 2.720                          |
| <b>Massnahmen zum Schutze des Landes:</b>           |                             |                             |                                |
| Kurierdienst (Personal, Reisespesen, Frachten)      | -                           | 0.331                       | 0.300                          |
| Deutsche Interessenvertretung                       | -                           | 0.364                       | 0.343                          |
| Diverse   | -                           | 0.013                       | 0.011                          |
| Radicabhördienst                                    | -                           | 0.090                       | 0.090                          |
| Finanzabkommen Washington                           | -                           | 20.000                      | -                              |
| Schweizer Spende                                    | -                           | 2.000                       | -                              |
| <b>Total Ausgaben</b>                               | <b>8.957</b>                | <b>49.885</b>               | <b>28.138</b>                  |
|   | *****                       | *****                       | *****                          |

b) Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 1938 und 1948 der Bundes-  
departemente.

| Ordentliche und<br>ausserordentliche<br>Rechnung | 1938                |          | 1948                  |                                |                                       |
|--|---------------------|----------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
|  | Einnahmen           | Ausgaben | Einnahmen             | Ausgaben                       |                                       |
|  |                     |          |                       | lt.Staats-<br>rechnung         | Bereinigung:<br>Dep.Ausgaben<br>netto |
| <u>Voranschlagsrechnung:</u>                     |                     |          |                       |                                |                                       |
| 1. Allg. Verwaltung                              | 0,7                 | 5,2      | 1,5                   | 10,7                           | 10,7                                  |
| 2. Polit. Departem.                              | 0,4                 | 9,0      | 2,9                   | 49,9                           | 27,9                                  |
|  |                     |          |                       | -20.Wash.Abk.<br>-2.Schw.Spde. |                                       |
| 3. Dep.d.Innern                                  | 2,5                 | 51,1     | 8,8                   | 89,8                           | 89,8                                  |
| 4. Just.& Polizeid.                              | 3,5                 | 4,0      | 7,6                   | 23,6                           | 23,6                                  |
| 5. Militärdepart.                                | 0,4                 | 212,2    | 8,1                   | 418,4                          | 418,4                                 |
| 6. Finanz-& Zollid.                              | 460,0 <sup>1)</sup> | 156,0    | 1614,7 <sup>1)</sup>  | 533,6                          | 533,6                                 |
| 7. Volksw.schaftsdep.                            | 34,1 <sup>2)</sup>  | 134,0    | 415,1 <sup>2)3)</sup> | 745,5 <sup>4)</sup>            | 506,5                                 |
|  |                     |          |                       | -239 kriegsw.<br>Warengesch.   |                                       |
| 8. Post-& Eisenbahndep.                          | 25,9                | 5,8      | 32,4                  | 20,4                           | 20,4                                  |
| <u>total</u>                                     | 527,5               | 577,3    | 2091,1                | 1891,9                         | 1630,9                                |

|   | 1938                |          | 1948                 |                     |
|---|---------------------|----------|----------------------|---------------------|
|   | Einnahmen           | Ausgaben | Einnahmen            | Ausgaben            |
| Davon:  |                     |          |                      |                     |
| Kriegsw.Warengeschäfte EVD  | -                   | -        | 305,7 <sup>3)</sup>  | 239,0 <sup>4)</sup> |
| Zölle, Steuern, fiskalische Belastungen & andere Abgaben F.& Z.D. | 399,5 <sup>1)</sup> | -        | 1492,4 <sup>1)</sup> | -                   |
| Preiszuschläge & Abgaben EVD                                      | 30,3 <sup>2)</sup>  | -        | 0,9 <sup>2)</sup>    | -                   |

c) Beurteilung der Ausgaben EPD im Verhältnis zu denjenigen anderer Departemente.

Eine Ueberprüfung der vorliegenden Tabelle erlaubt vor allem folgende zwei Feststellungen:

- Der Anteil der Ausgaben des Politischen Departements, gemessen an den Gesamtausgaben des Bundes, ist relativ gering. Er betrug im Jahre 1938 1,56 % und im Jahre 1948 1,71 %, abgesehen von den zentral verbuchten und nicht anteilmässig verteilten Kosten, die bei Aufteilung den Prozentsatz des EPD, wie auch denjenigen einiger anderer Departemente etwas erhöhen würden. Sofern die vorstehend dargelegten, durch das EPD für andere Departemente übernommenen Durchführungs- und Gemeinkosten in Abzug kämen, würden wahrscheinlich die in der Rechnung des EPD nicht ausgewiesenen anteilmässigen global verbuchten Ausgaben kompensiert, vielleicht würde sogar noch ein Ueberschuss zu Gunsten des EPD verbleiben, der seine Gesamtausgaben entsprechend vermindern würde.

Bei einer Gesamtbeurteilung des EPD ist deshalb nicht ausser acht zu lassen, dass dieses Departement einen erstaunlich niedrigen Anteil des Ausgabenvolumens der Bundesverwaltung in Anspruch nimmt. Diese Feststellung drängt sich besonders auf im Hinblick auf die dem EPD zuzumessende Wichtigkeit in bezug auf seinen verantwortungsvollen Anteil an der Landesverteidigung. Ausgehend von den, anlässlich der Pressekonferenz vom 28. Oktober 1949 von Herrn Bundesrat Kobelt bekanntgegebenen Verhältniszahlen, würden die Aufwendungen für alle Dienste des EPD im Jahre 1938: 0,19 %, im Jahre 1948: 0,15 % und auf Grund der vorliegenden Budgetzahlen im Jahre 1950: 0,16 % des schweizerischen Volkseinkommens ausmachen. Der Chef des EMD stellte zutreffenderweise fest, dass vorweg die Aufwendungen für die Landesverteidigung - und zu dieser ist der Dienst des EPD zweifellos zu rechnen - die in unserer Verfassung als erste Aufgabe des Bundes genannt ist, sichergestellt bleiben müssen.

- Ein zweites lässt sich auf der vorstehenden Vergleichstabelle feststellen. Der prozentuale Anteil des Aufwandes des EPD, gemessen an den Aufwendungen des Bundes, hat sich von 1938 bis 1948 nur von 1,56 % auf 1,71 % erhöht, d.h. er ist beinahe gleich hoch geblieben. Das Ausgabentotal des EPD für 1948 von 49,9 Millionen ist zu diesen Vergleichszwecken vernünftigerweise von den beiden einmaligen und nicht das EPD direkt betreffenden folgenden zwei Beträgen entlastet worden: 20 Millionen Franken, die im Rahmen des Washingtoner Finanzabkommens dem schweizerischen Staate zur Last fallen, sowie 2 Millionen Franken, die vom Eidg. Parlament der Schweizer Spende zusätzlich zur Verfügung gestellt wurden.

|                         |        |        |
|-------------------------|--------|--------|
| Washingtoner Abkommen   | 20.000 | 22.000 |
| Schweizer Spende        | 2.000  | 22.000 |
| Total Ausgaben EPD 1948 | 49.900 | 44.000 |



Nachstehend sei die Entwicklung einiger wichtiger Ausgabenposten in den letzten Jahren dargestellt:

|   | Rechnung<br>1946 | Rechnung<br>1947 | Rechnung<br>1948 | Voranschl.<br>& Nachtrags-<br>kredite 1949 | Voranschl.<br>1950 |
|---|------------------|------------------|------------------|--|--------------------|
| Reiseentschädigungen                              | 214.974          | 205.011          | 240.019          | 195.000                                    | 200.000            |
| Umzugskosten                                      | 1.674.503        | 1.449.932        | 1.199.058        | 1.080.000                                  | 900.000            |
| Sonstiger Aufwand für Gesandtschaften & Konsulate | 3.054.119        | 3.340.533        | 2.938.073        | 2.938.000                                  | 2.720.000          |

Aus diesen Aufstellungen sind folgende wichtigen Verschiebungen der Ausgaben festzuhalten:

Vorweg ist festzustellen, dass die wichtigsten Ausgabenerhöhungen in den Personalausgaben und den damit in unmittelbarer Abhängigkeit stehenden Ausgaben für Reiseentschädigungen, Umzugskosten und Sozialversicherungen zu suchen sind. Die diesbezüglichen Aufwendungen sind in den 10 Jahren für die Zentrale von 0,6 Mio auf 4,5 Mio angestiegen, die Vermehrung beträgt somit 3,9 Mio. Für den Aussendienst haben sie sich von 4,7 Mio um 10,6 Mio auf 15,3 Mio erhöht. Diese Probleme werden im Rahmen des Kapitels V eingehend behandelt.

Im Zusammenhang mit der auch von der Wirtschaft gewünschten und seinerzeit vom Parlament und der Öffentlichkeit dringend empfohlenen Ausdehnung des Aussendienstes des EPD sind die sonstigen Aufwendungen für Gesandtschaften und Konsulate von 1,3 auf 2,9 Mio gestiegen und haben somit um 1,6 Mio zugenommen. Es dürfte angezeigt sein, hier die Frage aufzuwerfen, ob eine sparsame und rationelle Verwendung der Mittel in den Gesandtschaften und Konsulaten nicht dadurch aktiv gefördert werden könnte, dass jeder Aussenposten zur Einreichung von Jahresbudgets verpflichtet wird. Solche Unterlagen, die in der Zentrale sorgfältig überprüft, mit den vorhergehenden Ausgaben früherer Jahre des gleichen Postens sowie mit denjenigen anderer Posten verglichen werden müssten, ergäben eine erfahrungsgemäss stets wirksame psychologische Ausgabenbremse. Gleichzeitig könnte die Verpflichtung zur Einreichung von Aussenposten-Budgets mit einer grösseren Bewegungsfreiheit der Postenchefs in der Verwendung der bewilligten Kredite verbunden werden.

Erstaunlich ist die Feststellung, dass die Subventionen und Bundesbeiträge des EPD, die in diesem Departement allerdings nie einen grossen Umfang angenommen haben, in den 10 Jahren keine Steigerung aufweisen. Ausgenommen bleibt die wesentliche Erhöhung des Beitrages an die internationalen Zivilluftfahrts-Organisationen. Neu hinzu kommen werden in Zukunft ins Gewicht fallende Mitgliedsbeiträge der Schweiz an internationale Organisationen. Die für die schweizerischen Beiträge massgebenden Prozentsätze werden vom EPD, den ent-

sprechenden "Nationalen Kommissionen" und den Delegationen an den internationalen Generalkonferenzen dauernd auf ihre Berechtigung überprüft. Die erwähnten Organe unternehmen gegenwärtig besondere Anstrengungen, um die schweizerischen Ansätze, die in verschiedenen internationalen Organisationen im Vergleich zu andern Ländern heute noch überhöht sind, auf ein vernünftiges und den Verhältnissen entsprechendes Mass zurückzuführen. Dies alles jedoch sind letztlich Ausgabenposten, deren grundsätzlicher Beschluss nicht im Ermessen des EPD, sondern im Entscheid des Parlamentes liegen.

Die Ausgaben von Fr. 364.000.-- für die Deutsche Interessenvertretung wird völlig ausgeglichen durch einen entsprechenden Gegenposten bei den Einnahmen.

Die übrigen Zunahmen von Ausgaben betreffen kleinere Beträge. Soweit sie Anlass zu Empfehlungen geben, die eine Verminderung der betreffenden Kosten herbeiführen sollen, sind sie unter den entsprechenden Kapiteln dieses Berichtes enthalten.

Die Darstellung der Entwicklung der Reiseentschädigungen, Umzugskosten usw. von 1946 - 1950 erlaubt die Feststellung, dass das EPD sich aktiv und mit Erfolg um die sukzessive Herabsetzung von wichtigen Verwaltungskosten bemüht.

e) Empfehlungen:

- Zu Händen der Eidg. Finanzverwaltung: Prüfung, ob der Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung auch einige Unterlagen beizugeben sind, welche einen Vergleich des reinen administrativen Aufwandes von Departement zu Departement erlauben.
- Jährliche Einforderung von Budgets der Gesandtschaften und Konsulate. Erweiterung der finanziellen Kompetenzen der Postenchefs im Rahmen der bewilligten Kredite.
- Erhöhung der Einnahmen durch erneute Revision des Gebührentarifes, und vermehrte Entschädigungsbelastung für Sonderleistungen der Zentrale und des Aussendienstes.

2. Auch nach völligen Abbau der gegenständlichen gewordenen und nach durchgeführter Begrenzung und Beschränkung der weniger wichtig gewordenen Kriegs- und Nachkriegsaufgaben wird das EPD in Zukunft wesentlich mehr Aufgaben zu bewältigen haben als im Vorjahresjahre 1950. Es wird deshalb nicht nur einen grösseren Personalbestand in Ansehung und in der Zentrale benötigen als vor dem zweiten Weltkrieg, sondern auch sein gesamter Durchführung- und Verwaltungsapparat wird eine verstärkte Grössenordnung aufweisen.

## VIII. Zusammenfassung.

Dem EPD ist eine der wichtigsten Aufgaben unseres Bundesstaates anvertraut. Von seiner Leistungsfähigkeit, seiner Einsatzbereitschaft und dem Beurteilungsvermögen seiner Mitarbeiter hängt Wesentliches ab für unsere staatliche Existenz, unsere wirtschaftliche Entwicklung und unsere Verteidigungsbereitschaft. Wie jedes Volk, sind auch wir örtlich und zeitlich gebunden. Wir können unserer Umwelt und unserer Zeit nicht entinnen. Ein insular abgeschlossenes Dasein ist heute, im Zeitalter der freigesetzten Atomkräfte, für kein Volk, insbesondere aber nicht für das Schweizervolk, mehr möglich. Wir können uns, auch wenn wir es wollten, nicht von der Kontaktnahme mit der Umwelt dispensieren. Aber schon unsere materiellen Bedürfnisse und unsere menschlichen Verpflichtungen nötigen uns zur Aufnahme und zur Vertiefung der Beziehungen mit den Völkern der Erde.

Diese wichtigsten Friedensaufgaben hat das EPD nach übereinstimmender Meinung hervorragend gelöst zum Wohle des Schweizervolkes. Es ist dem Berichterstat-ter ein Bedürfnis, am Schlusse eines Berichtes, der sich vor allem mit den zu einer harmonischen Ordnung des Gesamtorganismus führenden Verbesserungserfordernissen auseinandersetzen musste, diese entscheidende Tatsache der erfolgreichen Aufgabenerfüllung des EPD nochmals zu unterstreichen. Im Rahmen seines Auftrages wurde der Berichterstat-ter zwangsläufig dazu geführt, fast ausschliesslich die zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des EPD wünschbaren Massnahmen aufzuzählen.

Die bei der Ueberprüfung des EPD gewonnenen grundsätzlichen Erkenntnisse und Eindrücke lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der zweite Weltkrieg und seine Folgen verursachten eine ausserordentliche Zunahme der Aufgaben und des Personalbestandes der Bundesverwaltung. Das EPD ist, zusammen mit dem EVD und dem EMD, in besonderer Weise davon betroffen worden. Dagegen weist die Entwicklung der Aufgaben- und Personalausweitung des EPD sowie deren teilweise Rückbildung einen wesentlichen Unterschied zum Verlauf der Kurve des Gesamtpersonalbestandes der Bundeszentralverwaltung auf. Der von der Bundeszentralverwaltung im Jahre 1944 erreichte Kulminationspunkt trat beim EPD erst Ende 1946 ein, sodass die Rückbildung des Personalbestandes und des Durchführungsapparates im EPD mit einer begründeten Verschiebung von rund zwei Jahren später einsetzte.
2. Auch nach völligem Abbau der gegenstandslos gewordenen und nach durchgeführter Begrenzung und Beschränkung der weniger wichtig gewordenen Kriegs- und Nachkriegsaufgaben wird das EPD in Zukunft wesentlich mehr Aufgaben zu bewältigen haben als im Vorkriegsjahre 1938. Es wird deshalb nicht nur einen grösseren Personalbestand im Aussendienst und in der Zentrale benötigen als vor dem zweiten Weltkriege, sondern auch sein gesamter Durchführungs- und Verwaltungsapparat wird eine veränderte Grössenordnung aufweisen.

3. Das EPD steht gegenwärtig im Uebergang zwischen zwei Entwicklungsperioden. Es tritt aus einer Periode der kriegsbedingten sprunghaften und weitgehenden Ausdehnung und deren nachfolgenden teilweisen Rückbildung der Aufgaben, des Durchführungsapparates und des Personalbestandes heraus. Vor ihm liegt eine, heute übersehbare Periode der ruhigeren Entwicklung der permanenten Aufgaben. Die Umwelt, in der diese erfüllt werden müssen, ist jedoch anders geartet als diejenige vor dem Kriege. Eine den veränderten Grössenordnungs- und Umweltsbedingungen angepasste Organisation der Struktur und der Durchführung ist notwendig geworden. Die Formen der Vorkriegszeit sind teilweise nicht mehr möglich, weil die neue Grössenordnung des Departementes den alten Formen entwachsen ist. Die im vorliegenden Bericht unterbreiteten Empfehlungen sind zur Hauptsache verursacht einerseits durch die sowohl in der Ausweitung als auch in der Rückbildung so sprunghafte Entwicklung seit dem Jahre 1938, andererseits durch das noch teilweise Fehlen der, der neuen Grössenordnung gemässen Organisationsformen und Durchführungsinstrumente.
  
4. Um dem Chef des EPD zur Erfüllung seiner zukünftigen verfassungsmässigen Aufgaben ein voll leistungsfähiges, wirtschaftlich arbeitendes und bewegliches Instrument in die Hand zu geben, sind deshalb eine Anpassung der Organisation an die neue Grössenordnung und an das veränderte Aufgabenvolumen, eine weitere Konzentration der Aufgaben auf die zur Erreichung der grundsätzlichen Departementsziele notwendigen Obliegenheiten, eine Rationalisierung der Durchführungsinstrumente, die weitere Anpassung des Personalbestandes an das nunmehr vorliegende Aufgabenausmass, eine Klärung und ein Ausbau der Personalpolitik sowie die weitere Förderung und Vertiefung der Koordination und der Zusammenarbeit notwendig. Das EPD hat bereits in den letzten Jahren sich voll eingesetzt für eine Rückbildung des Personalbestandes; es hat auch Vorbereitungen getroffen für die organisatorischen Veränderungen und die Aufgaben immer wieder überprüft.
  
5. Wenn festgestellt wurde, dass das Schweizervolk auf sein Verwaltungspersonal stolz sein darf, so gilt dies insbesondere auch für die Mitarbeiter des EPD, deren Dienstleistung im In- und Auslande aufrichtige Anerkennung gefunden hat. Unser Volk ist auch überzeugt, dass das EPD-Personal in Notzeiten, unter schwersten Belastungen und Bedrohung, seine rückhaltlose und volle Bereitschaft beweisen wird. Wenn nun im Rahmen dieses Berichtes eine Reihe von grundsätzlichen Veränderungsvorschlägen betreffend die Personalpolitik unterbreitet und eine Verbesserung der Atmosphäre und des "Arbeitsklimas" als notwendig bezeichnet wurden, so sind die zu den entsprechenden Empfehlungen führenden Erscheinungen wiederum zur Hauptsache als Folge der vorerwähnten Entwicklung zu bezeichnen. Sie können und müssen erkannt und im Rahmen der Reorganisation und der Anpassung des EPD an seine neue Grössenordnung gelöst werden.
  
6. Abgesehen von der strukturellen Reorganisation des Departementes ist die dringendste Aufgabe die Zuendeführung der Rückbildung des Personalbestandes. Wenn sie sich auch infolge erschwelter Bedingungen über eine längere Zeitperiode erstrecken wird, so ist im Interesse des Arbeitsklimas und der Beruhigung der sich von einem Abbau bedroht fühlenden Mitarbeiter raschmöglichst Klarheit zu schaffen bezüglich des zur Entlassung vorzusehenden Personals. Die im Bericht aufgeführten Empfehlungen beziehen sich

sowohl auf Veränderungen, die kurzfristig realisiert wie auch auf solche, die erst im Verlaufe einer längeren Zeitperiode verwirklicht werden können. Die vorzunehmende Anpassung ist nicht ein einmaliger Vorgang. Jedes Unternehmen, jede Verwaltung ist ein lebender Organismus, der dauernd nach einer Harmonie seiner Funktionen streben muss.

Der Berichterstatter ist überzeugt, dass das EPD dank seiner Bemühungen die zweckentsprechende Form finden, durch die Straffung der Dienste und die Anpassung seines Personalbestandes sowie durch die Ausmerzung überflüssig Gewordenem die anzustrebende Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit erreichen wird. Der bei den EPD-Mitarbeitern feststellbare Wille zur Mithilfe und ihre erfreuliche Bereitschaft ermöglichen zweifellos die Erreichung der gesteckten Ziele. Vor allem aber bürgt die Persönlichkeit des Departementschefs und das ihm auf Grund seiner überragenden Leistungen und der erfolgreichen Führung des Departementes langsam aber stetig zugewachsene Vertrauen für die zweckentsprechende Anpassung der Organisation und der Instrumente des EPD an die Erfordernisse der kommenden Zeiten.

Es ist dem Berichterstatter ein Bedürfnis, an dieser Stelle seinen tiefempfundnen Dank auszusprechen für das ihm entgegengebrachte Vertrauen sowie für die bereitwillige und aktive Mitarbeit aller jener, mit denen er im Verlaufe seiner Ueberprüfungstätigkeit in Verbindung getreten ist. Er schätzt sich glücklich, wenn der Bericht mithelfen darf, dass dem Bundesrat und dem Chef des EPD ein noch leistungsfähigeres Instrument für die Erfüllung seiner hohen Aufgaben und damit letztlich für einen wichtigen Teil der Landesverteidigung zur Verfügung steht.

Küsnacht, den 10. Dezember 1949.

Arnold Muggli

## Anhang.

Zusammenstellung der im Bericht enthaltenen Empfehlungen.

Die Empfehlungen des Berichterstatters zu den im Rahmen des "Bericht über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes" behandelten Problemen und Fragen sind den entsprechenden Kapiteln beigelegt. Um die Uebersicht über diese Empfehlungen zu erleichtern, sind sie nachstehend nach Kapiteln und nicht nach Wichtigkeitsgrad geordnet, zusammengestellt.

|   | Seite |
|---|-------|
| I. DER AUFTRAG.   | 4     |
| II. BEMERKUNGEN ZUR DURCHFUEHRUNG DES AUFTRAGES.  | 6     |
| 1. Grundsätzliche Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft  | 6     |
| 2. Die Grössenordnung einer Verwaltung  | 8     |
| 3. Die Grössenordnung des EPD   | 10    |
| 4. Wünschbarkeit einer Ueberprüfung der Organisation des EPD  | 11    |
| 5. Möglichkeiten und Grenzen der Expertise  | 12    |
| 6. Durchführung des Auftrages   | 13    |
| III. DIE AUFGABEN DES EPD.  | 17    |
| 1. Grundsätzliches zur Frage der Aufgaben   | 17    |
| 2. Beziehungen Exekutive - Legislative  | 18    |
| 3. Die grundsätzlichen Aufgaben des EPD   | 20    |
| 4. Aufgabenaufteilung zwischen den Bundesdepartementen  | 22    |
| - Bereinigung der Unklarheiten des Bundesgesetzes vom 26.3.1914. Da eine Neufassung dieses Bundesgesetzes kaum in nächster Zeit realisierbar sein dürfte, ist zu empfehlen, durch interdepartementale Vereinbarungen die erforderlichen Abgrenzungen der Aufgaben und die Klarstellung der Führungs- und Verantwortungsverhältnisse herbeizuführen. Auf alle Fälle soll die Reorganisation des EPD und die Abgrenzung seiner grundsätzlichen Aufgaben gegenüber andern Departementen so bald als möglich vorgenommen werden können, unabhängig von der formellen und juristischen Bereinigung der Texte des Bundesgesetzes vom 26. März 1914. | 26    |
| - Entscheid bezüglich der für die Aufgabenausscheidung zwischen dem EPD und den andern Departementen gültigen Konzeptionen und den zur Abgrenzung der Verantwortlichkeiten anzuwendenden Kriterien und Grundsätze. (siehe Vorschlag Seite 25)   | 26    |
| - Vereinbarung des EPD mit allen übrigen Departementen, wonach diese sich verpflichten, alle Probleme, die in irgend einer Form einen aussenpolitischen Aspekt aufweisen, vor Entscheid dem EPD zur aussenpolitischen Begutachtung und Stellungnahme vorzulegen.  | 27    |
| - Gemeinsame Prüfung mit den andern Departementen der Frage, ob die bestehenden Koordinationsorgane und Koordinationskanäle aller Stufen mit den andern Departementen zur reibungslosen Geschäftserledigung, sei es in Form von Mitarbeit, Beratung, Begutachtung usw., ausreichen.   | 27    |

- Abklärung der Frage, in welcher Form die laufende Orientierung aller Departemente über die Konzeptionen des EPD erfolgen könnte. 27
- Im Rahmen der Festlegung einer klaren Aufgabenverteilung unter den Bundesdepartementen könnte allenfalls die Frage der Namensgebung des EPD aufgeworfen werden. Die heutige Benennung: "Eidgenössisches Politisches Departement" deckt sich nicht völlig mit dem Aufgabenkreis des Departementes. Es dürfte jedoch nicht einfach sein, eine Bezeichnung zu finden, die verständlich und gebräuchlich ist und sich mit dem Inhalt der Aufgaben des EPD völlig deckt. Ausserdem sind Tradition und Konstanz nicht ausser acht zu lassen. 27
- 5. Grundsätze der Aufgabendurchführung 27
  - a) Sichtung der Aufgaben, Ausscheidung hinfällig und Begrenzung weniger wichtig gewordener Aufgaben. 28
    - Schaffung und soweit bereits in Bearbeitung, abschliessende Festsetzung von grundsätzlichen Richtlinien bezüglich der vom EPD zu behandelnden Aufgaben. 32
    - Anlässlich der Reorganisation des Departementes, Aufnahme eines Inventars der vorliegenden Aufgaben und Einforderung von Anträgen bezüglich der weiteren Behandlung, Begrenzung oder Aufhebung dieser Aufgaben von den zuständigen Chefs. Abschliessende Beurteilung der Aufgaben und der Anträge im Rahmen einer Konferenz der Abteilungschefs und Entscheid durch den Chef des EPD. 32
  - b) Behandlungsstufen der Aufgaben: 33
    - Sichtung der Aufgaben auch in bezug auf ihre Durchführungsstufe. Prüfung der Möglichkeiten der Delegation von Aufgaben an bestehende oder an sich neu konstituierende Wirtschaftsorganisationen. Begrenzung der Arbeit des EPD auf Aufgaben der Bundesstufe. 34
    - Weitergehende Delegation von Kompetenzen innerhalb des EPD. 34
  - c) Grundsätzliche Direktiven für die Behandlung der wichtigsten Aufgaben des EPD: 34
    - Prüfung, für welche wichtigen Aufgaben und Einzelprobleme die Ausarbeitung von Direktiven den Mitarbeitern des EPD eine Hilfe bedeuten und die einheitliche Behandlung der gleichen Probleme ermöglichen könnte. 36
    - Erlass interner Weisungen des EPD an die Abteilungen der Zentrale, dass soweit möglich neue oder kommende voraussehbare wichtige Probleme und Aufgaben in grundsätzlichen Direktiven behandelt und diese den zuständigen Mitarbeitern zugestellt werden. 37

| Anhang.   | Seite |
|---|-------|
| d) Die Zuteilung der Teilaufgaben an die Mitarbeiter.   | 37    |
| - Nachdem im Rahmen der Reorganisation des Departementes die vorgesehene erneute Aufgabensichtung vorgenommen worden ist, wäre die Zuteilung der Teilaufgaben des Departements an die Abteilungen, an die Sektionen, Gruppen und Mitarbeiter schriftlich festzuhalten.                      | 38    |
| - Die zur Erfüllung der einem Mitarbeiter zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind gleichfalls festzulegen.   | 38    |
| - Für jede wichtigere Dienststelle sollte ein an den Arbeitsplatz gebundenes Dossier angelegt werden, das ausser der Aufgabenzuweisung, Dienstvorschriften, Behandlungsdirektiven und Grundsätze, die sich aus den Erfahrungen des Dienstes in dieser Arbeitsstelle ergeben haben, enthält. | 38    |
| e) Umschreibung der Aufgaben.   | 38    |
| - Umschreibung der Teilaufgaben des EPD.  | 40    |
| - Wo möglich und wünschbar, systematische und einheitliche Regelung der Aufgabendurchführung.   | 40    |
| IV. DIE ORGANISATION DES EPD.   | 41    |
| 1. Die heutige Organisation des EPD   | 41    |
| 2. Die Organisation ausländischer Aussenministerien   | 42    |
| 3. Lösungsmöglichkeit   | 43    |
| - Reorganisation des EPD gemäss vorstehenden Vorschlägen, d.h. Aufteilung der Zentrale des EPD in drei Abteilungen, einen Dienst und ein Sekretariat, die alle dem Chef des EPD direkt unterstellt sind.  | 48    |
| - In bezug auf die Rechtssetzungsform, Neuordnung der Organisation vermittelt eines Bundesgesetzes.   | 48    |
| 4. Der Chef des EPD   | 48    |
| 5. Das Sekretariat des Departements   | 50    |
| - Die heutige formal unbefriedigende Sekretariatsregelung ist zu bereinigen. Vorgeschlagen wird die Schaffung eines Privatsekretariates.  | 51    |
| 6. Die Abteilungschefs  | 51    |
| 7. Die Abteilung für Politische Angelegenheiten   | 52    |
| - Ausbau der Abteilung für Politische Angelegenheiten mit technischen Sektionen, d.h. Eingliederung der bisherigen Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten unter vorgängiger Bereinigung und Konzentration derer Aufgaben (siehe nachstehendes Kapitel IV/10.).      | 57    |
| - Zuerkennung der Vorranges in der politischen Entscheidung an die geographisch-länderweisen Sektionen.   | 57    |

| Anhang.  | Seite |
|--|-------|
| 8. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten  | 57    |
| - Schaffung einer internen Organisationsstelle.  | 60    |
| - Bereinigung der organisatorischen Aufgliederung der Abteilung.   | 60    |
| - Klärung gewisser Unterstellungsverhältnisse, vor allem beim weiblichen Personal und den Kanzleibeamten.  | 60    |
| - Zusammenlegung von Kanzleien.  | 60    |
| 9. Abteilung für Internationale Organisationen   | 61    |
| - Erhebung des "Dienstes" für Internationale Organisationen auf die Stufe einer "Abteilung".   | 63    |
| - Herabsetzung der Anzahl Sektionen.   | 63    |
| - Zusammenlegung der 2 Kanzleien in 1 Abteilungskanzlei.   | 63    |
| 10. Die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten   | 63    |
| - Aufhebung der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- & Verkehrsangelegenheiten.  | 67    |
| - Ausscheidung aus dem Tätigkeitsbereich der heutigen Abteilung für Rechtswesen, Finanz- & Verkehrsangelegenheiten der an die Handelsabteilung des EVD zu übertragenden materiell-technischen Aufgabenbehandlung von Wirtschaftsfragen sowie der möglicherweise an Wirtschaftsorganisationen delegierbaren Detail-Durchführungsaufgaben. | 67    |
| - Ueberführung der gemäss vorstehender Empfehlung im Tätigkeitsbereich beschränkten Sektionen in die Abteilung für Politische Angelegenheiten, wobei die Rechtssektion mit der in letzterer Abteilung bestehenden Sektion "Schweiz" zusammen zu legen wäre.  | 67    |
| 11. Dienst für Information und Presse  | 67    |
| - Bestehenlassen der bisherigen Unterstellung des Dienstes für Information und Presse unter den Departementsvorsteher.   | 71    |
| - Systematischere Orientierung des Dienstes für Information und Presse über die vorliegenden Probleme, Fragen, Entscheide, Stellungnahmen usw.   | 71    |
| - Entscheid bezüglich der Teilung und damit abgrenzung der bilateralen und multilateralen Beziehungen der kulturellen Aufgaben zwischen dem Dienst für Information und Presse und der Abteilung für Internationale Organisationen oder einer Zusammenlegung aller diesbezüglichen Aufgaben in einer Dienststelle.                        | 71    |
| - Straffung und Vereinfachung der vervielfältigten internen periodischen Orientierungsdienste.   | 71    |
| 12. Uebrige Dienstzweige der Zentrale des EPD  | 71    |

| Anhang.  | Seite |
|--|-------|
| 13. Der Aussendienst des EPD   | 71    |
| a) Entwicklung des Aussendienstes des EPD.   | 71    |
| b) Die Aufgaben des Aussendienstes des EPD.  | 73    |
| - Die im Kapitel III/5 unterbreiteten Empfehlungen bezüglich der Grundsätze der Aufgabenerfüllung gelten sinngemäss auch für die Aufgaben des Aussendienstes.  | 76    |
| - In Gesandtschaften klare Scheidung und Abtrennung der Konsularaufgaben von den Gesandtschaftsaufgaben zur Entlastung der diplomatischen Mitarbeiter.   | 76    |
| c) Die Organisation des Aussendienstes des EPD.  | 76    |
| - Wo erforderlich, Bereinigung innerhalb der Aussenposten der Unterstellungsverhältnisse.  | 78    |
| - Bereinigung der Unterstellungsverhältnisse Gesandtschaften - Konsulate.  | 78    |
| - Anpassung des Konsularreglementes an die durch die Reorganisation bedingten Veränderungen.   | 78    |
| - Regelung der Unterstellungsverhältnisse zwischen Zentrale und Aussenposten klären und formulieren.   | 78    |
| d) Die Gesandtschaften.  | 79    |
| - Entlastung der Sozialattachés von administrativen Durchführungsaufgaben.   | 82    |
| - Entscheide betreffend Aufgaben des Pressedienstes in Paris, dessen personelles Ausmass und die dem Dienst im Verhältnis zu den zugewiesenen Aufgaben und dem bewilligten Ausmass des Dienstes zur Verfügung zu stellenden finanziellen Mittel.               | 82    |
| e) Die Konsulate.  | 82    |
| - Neu hinzugekommene im Konsularreglement noch nicht enthaltene Konsularaufgaben in bezug auf zukünftige Durchführungsnotwendigkeit abklären.  | 85    |
| - Erstellung von einlässlichen Durchführungsinstruktionen zu den Konsularaufgaben.   | 85    |
| - Abgrenzung der Wirtschaftsaufgaben der Konsulate gegenüber denjenigen der Gesandtschaften.   | 85    |
| - Erneut vermehrter Einsatz von Honorarkonsulaten an Stelle von Berufskonsulaten.  | 85    |
| f) Der wirtschaftliche Aussendienst.   | 85    |
| - Formulierung und gegenseitige Abgrenzung der wirtschaftlichen Aufgaben der Gesandtschaften, Konsulate, Handelsagenturen und Handelskammern im Ausland.   | 93    |
| - Orientierung der schweizerischen Wirtschaft vermittelt einer Pressekonferenz über die wesentlichen Begrenzungen und die konkreten Möglichkeiten der schweizerischen Konsulate und Gesandtschaften in bezug auf die Uebernahme von wirtschaftlichen Aufgaben. | 93    |

| Anhang.   | Seite |
|---|-------|
| - Vermehrte Ausnützung der Kenntnisse und Dokumentationsbeschaffungsmöglichkeiten der Konsulate durch Zustellung von systematisch aufgebauten Fragebogen der schweizerischen Wirtschaft.  | 93    |
| - Vermehrte grundsätzliche Orientierung der Konsulate über aktuelle Wirtschaftsprobleme der Schweiz.  | 93    |
| - Vermehrte Berücksichtigung der Notwendigkeit, die in jahrelanger Arbeit angeeigneten besonderen Kenntnisse, Erfahrungen, Beziehungen usw. der für wirtschaftliche Aufgaben in den Gesandtschaften eingesetzten, erfolgreichen diplomatischen Mitarbeiter durch langfristige Belassung auf einem Posten noch besser zu verwerten.  | 93    |
| - Wiedereröffnung von Handelsagenturen anregen.   | 94    |
| - In Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung und den Wirtschaftsorganisationen in der Schweiz abklären, in welchen Ländern die Bildung von schweizerischen Handelskammern angeregt werden sollte.   | 94    |
| g) Die Betreuung der Schweizerkolonien im Auslande  | 94    |
| - Prüfung und gegebenenfalls Einsatz der vorstehend vorgeschlagenen zusätzlichen Mittel und Formen, um den Kontakt zwischen den offiziellen schweizerischen Vertretungen im Auslande und den Schweizerkolonien weiter zu vertiefen und unsere Landesangehörigen vermehrt zu befähigen, im Interesse der Heimat zu wirken. (Periodischer Erfahrungsaustausch von Konsulatspostenchefs, Schweizervereinen etc., Vademecum für im Ausland geborene Schweizerbürger, Zurverfügungstellung von Dokumentationsmaterial usw.). | 97    |
| - Beauftragung der Abteilung für Internationale Organisationen mit der Ausarbeitung konkreter Vorschläge bezüglich neuer Auswanderungsformen. (Zurverfügungstellung von Wirtschafts-, Wissenschafts- etc. Experten usw.)  | 97    |
| 14. Unterstellungsverhältnisse und Dienstweg  | 98    |
| - Bereinigung von Unterstellungsverhältnissen im EPD, die noch der Klärung bedürfen.  | 100   |
| - Klarstellung und Durchsetzen der durch das Konsularreglement grundsätzlich oder durch Sondervereinbarungen geregelten Unterstellungsverhältnisse zwischen Konsulaten, Gesandtschaften und der EPD-Zentrale in Bern.   | 100   |
| - Schriftliche und graphische Ergänzung der bestehenden Regelungen der Dienstwege für Konsulate und Gesandtschaften im Verkehr mit der Zentrale und mit anderen Departementen, Wirtschaftsorganisationen usw. in der Schweiz.   | 100   |

| Anhang.   | Seite |
|---|-------|
| 15. Die Ueberwachung  | 101   |
| - Vermehrte Orientierung der Vorgesetzten im EPD über ihre grundsätzlichen Ueberwachungs- und Kontrollaufgaben.   | 102   |
| - Nach Abschluss eines Vertrages schriftliche Beauftragung einer Dienststelle mit der verantwortlichen Verfolgung des Vertrages.  | 102   |
| - Vermehrte Inspektionen bei Aussenposten und vermehrte Ergänzung der reinen Kontrollfunktion durch beratende Tätigkeit der Inspektoren.  | 102   |
| 16. Die Koordination  | 102   |
| Ueberprüfung der bestehenden Lücken an Koordinationsorganen und Einbau der notwendigen Organe gemäss konkreten Vorschlägen auf Seiten 105-109, so z.B.<br>in der Zentrale (Departements-, Abteilungs-, Sektionsrapport);<br>im Aussendienst (Postenrapport, regionale Ministerkonferenz, Konsulatskonferenzen);<br>zwischen Zentrale und Aussenposten (persönlicher periodischer Bericht des Chefs des EPD, Zustellung der Referate des Chefs, periodische Besuche der Aussenposten durch eine hochgestellte Persönlichkeit der Zentrale);<br>interdepartemental (Organ für die periodische Orientierung des EPD und die Koordinierung aller Bundesdepartemente in das EPD berührenden Fragen). | 110   |
| 17. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft   | 110   |
| 18. Die Orientierung der schweizerischen Bevölkerung  | 111   |
| - Weiterführung und Vertiefung der Kontaktnahme mit den Organen der öffentlichen Meinungsbildung und der Bevölkerung.   | 114   |
| - Vermehrte Benützung der Orientierungsinstrumente wie Pressekonferenzen, Radio, Vorträge usw.  | 114   |
| - Herausgabe einer illustrierten Broschüre, die eine weitere Oeffentlichkeit über die Aufgaben, den Aufbau und die Tätigkeit des EPD orientiert.  | 114   |
| - Veranlassen, dass in der Zentrale und in den Aussenposten mehr Dokumentationsmaterial zur Verfügung steht, um das Ausland über die Stellungnahme der Schweiz zu wichtigen aktuellen Problemen (UNO, Marshall-Plan usw.) zu orientieren.   | 114   |
| - Prüfung der Frage, ob ein Aufklärungsdienst der gesamten Bundesverwaltung angeregt und geschaffen werden sollte.  | 114   |
| - Beschaffung von günstigen Voraussetzungen für die weitere Fernarbeitserleichterung wie Neuverteilung der Teilaufgaben etc. sowie:   | 115   |
| - Ausarbeitung des Planes für die weitere Durchführung, Festlegung der dienstverpflichteten Mitarbeiter für das gesamte Parlament sowie die einzelnen Ministerämter, Ziele und Teilziele festlegen, bekanntgeben und verfolgen.   | 115   |

| Anhang.   | Seite |
|---|-------|
| V. DIE PERSONALPROBLEME.  | 115   |
| 1. Die Entwicklung des Personalbestandes des EPD  | 115   |
| - Bereinigung mit der Eidg. Finanzverwaltung der Frage, ob in den Personalstatistiken und in derjenigen des EPD insbesondere die zur Zeit der Bestandserhebung nicht honorierten Departementsangehörigen (in unbezahltem Urlaub Befindliche, bei der Deutschen Interessenvertretung Tätige usw.) auf allen Statistiken ergänzend aufgeführt werden sollten.                     | 121   |
| - Baldmöglichste Liquidation der letzten Aufgaben des nunmehr in der Abteilung für Politische Angelegenheiten untergebrachten Restbestandes des Dienstes für Fremde Interessen.   | 121   |
| - Klärung und Entscheid betreffend der Kostenübertragung an die entsprechenden Departemente bezüglich der den Militärattachés zur Verfügung stehenden Kanzleidienste, der dem EJPD für die Verteilung von Lebensmitteln und Textilien abgegebenen EPD-Mitarbeiter und, soweit die Frage nicht schon geregelt ist, des für die Aufgabe der AHV im Auslande benötigten Personals. | 121   |
| - Im Rahmen des weitem Personalabbaues zielbewusstes Anstreben eines gesünderen Verhältnisses der Personalbestände der Zentrale und des Aussendienstes sowie des männlichen und weiblichen Personals.   | 121   |
| - Weitere Herabsetzung des Personalbestandes (konkrete Anträge bezüglich Vorgehen siehe nachstehendes Kapitel V/5.  | 121   |
| 2. Offene Personalfragen von EPD-Mitarbeitern aus gesehen   | 122   |
| - Ueberprüfung durch die Abteilungschefs der dargestellten, von Mitarbeitern des EPD als ungeklärt beurteilten Personalfragen. Schaffung der Voraussetzungen, dass diese Fragen so weit als möglich bereinigt werden können. Behandlung der vorliegenden Fragen in grundsätzlicher Beziehung im Rahmen der Ausbildung von Vorgesetzten gemäss Empfehlungen in Kapitel V/9.      | 128   |
| 3. Die Ueberbesetzung des EPD mit Personal  | 128   |
| 4. Der anzustrebende Personalbestand  | 136   |
| - Der Personalbestand des EPD ist, ausgehend vom Bestand Ende 1949, um mindestens 250 Personen herabzusetzen. Nach getroffenem Entscheid über alle im vorliegenden Bericht enthaltenen Empfehlungen soll das zu erreichende Ziel der Personalrückführungsaktion festgelegt werden.  | 137   |
| 5. Die Durchführung des weiteren Personalabbaues  | 137   |
| - Schaffung von günstigen Voraussetzungen für die weitere Personalrückführung wie Neuverteilung der Teilaufgaben etc. sowie:  | 145   |
| - Ausarbeitung des Planes für die weitere Rückführung, Festlegung der diesbezüglichen Zielsetzungen für das gesamte Departement sowie die einzelnen Dienstzweige. Ziele und Teilziele festlegen, bekanntgeben und verfolgen.  | 145   |

| Anhang.  | Seite |
|--|-------|
| - Ausarbeitung eines einheitlichen Unterlagenschemas für die Beurteilung der Personalerfordernisse der schweizerischen Konsulate. Betreuung einer geeigneten Persönlichkeit mit der Vergleichs- und Beurteilungsaufgabe.   | 145   |
| - Durchführung des weitem Personalabbaues, indem man den zu Entlassenden jede mögliche Hilfe und Unterstützung angedeihen lässt. (Ausnützung der persönlichen Beziehungen der Vorgesetzten, "Bulletin der offenen Stellen", Umschulungskurse etc.).                  | 145   |
| - Benützung aller andern Möglichkeiten der Personalarückführung (vorzeitige Pensionierung, freiwillige Austritte, unbezahlter Urlaub).   | 145   |
| - Besprechung mit dem Eidg. Personalamt eines Planes der Hilfsmöglichkeiten für die Ueberführung des überzähligen EPD-Personals in die Privatwirtschaft (Stellenvermittlung, Kontaktnahme mit Wirtschaftsorganisationen, Veröffentlichung von Personallisten etc.).  | 145   |
| 6. Die Personalpolitik   | 146   |
| 7. Die Rekrutierung von Mitarbeitern   | 147   |
| - Bei Wiederaufnahme der Rekrutierung öffentliche Ausschreibung der Rekrutierung, Bekanntgabe der Zulassungsbedingungen im offiziellen Bundesamtsblatt und in der Tagespresse.   | 151   |
| - Erarbeitung und Formulierung der zukünftigen Zulassungsbedingungen und Voraussetzungen für eine Anstellung im EPD sowohl für den diplomatischen und den konsularischen Dienst wie auch für Kanzleibeamte und weibliche Mitarbeiter.                                | 151   |
| - Einführung von Rekrutierungsexamen.  | 151   |
| - Prüfung der Ergänzung der Rekrutierungsexamen durch psychotechnische Prüfungen.  | 151   |
| - Ausbau der Institution des "stage".  | 151   |
| - Bestellung einer Examenskommission, welche die vorstehenden Fragen zu überprüfen und ihre Anträge dem Chef des Departements zu unterbreiten hätte. Unter Umständen könnte eine solche Kommission die gleichen Funktionen für andere Bundesdepartemente übernehmen. | 151   |
| - Prüfung der Frage, in welcher Weise eine Vorbildung, wie sie in Frankreich durch die "Ecole nationale d'administration" gewährleistet wird, ermöglicht werden könnte.  | 151   |
| 8. Die Einführung neuer Mitarbeiter  | 151   |
| - Ausarbeitung methodischer Formen für die Einführung neuer Mitarbeiter sowie deren systematische Anwendung.   | 152   |

| Anhang.  | Seite |
|--|-------|
| 9. Die Ausbildung und Fortbildung  | 152   |
| - Prüfung des Ausbaues der bereits bestehenden Konsularschule in der Handelshochschule St. Gallen sowie gegebenenfalls ähnlicher Kurse in andern Instituten für die systematische und gründliche Ausbildung und Fortbildung des schweizerischen Konsularpersonals vor dessen Versetzung auf Auslands-posten.   | 157   |
| - Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten der Ausbildung und Fortbildung von diplomatischem Personal (ergänzende Studien, Kurse, Detachierung, Seminar, Tätigkeit in der Wirtschaft etc.) in Verbindung mit schweizerischen Hochschulen, Uni-versitäten, eidgenössischen Departementen und Wirtschaftskreisen. | 157   |
| - Prüfung der Einführungsmöglichkeit von Fernkursen für das im Ausland eingesetzte diplomatische Personal des EPD.   | 157   |
| 10. Die Beförderung und Qualifikation  | 157   |
| - Ausbau einer differenzierten, den besondern Bedingungen und Anforderungen der Tätigkeit im EPD vermehrt Rechnung tragen-den Beförderungspolitik. Dienstjahre und Alter zugunsten der Leistung, der Fähigkeiten, Eignung, Kenntnisse usw. mehr in den Hintergrund stellen.                                    | 160   |
| - Festlegung der Grundanforderungen für jede Stufe.  | 160   |
| - Aufbau einer neuen Qualifikationsregelung.   | 160   |
| - Einführung von Eignungsexamen für wichtige Stufenübergänge.  | 160   |
| 11. Nachwuchsprobleme  | 161   |
| - Die Sperre der Neueinstellungen von diplomatischem und konsularem Nachwuchs ist in einem noch festzulegenden Um-fange für das EPD sofort aufzuheben. Die Rekrutierung von diplomatischem und konsularischem Personal ist in kleinem Rahmen erneut aufzunehmen.   | 161   |
| - Durch eine möglichst straffe Rückführung des bestehenden Personalbestandes sind gleichzeitig die erforderlichen psy-chologischen Voraussetzungen für die Neuaufnahme der Rekru-tierung zu schaffen.  | 161   |
| - Durch die in Kapitel V/10 empfohlene Neuorientierung der Be-förderungspolitik ist eine Ueberbesetzung der oberen Ränge tunlichst zu verhindern.  | 161   |
| 12. Probleme der Spezialisierung   | 161   |
| - Grundsätzliche Beibehaltung der Konzeption des allseitig verwendbaren diplomatischen Mitarbeiters des EPD.   | 166   |
| - Ergänzende Spezialisierung für den Wirtschafts-, Presse, und Sozialdienst in schweizerischen Gesandtschaften durch früh-zeitige Auswahl und zusätzliche Fortbildung der für die ent-sprechenden Aufgaben besonders Begabten und Befähigten.  | 166   |

- Sollten in Zukunft jemals noch weitergehende Spezialisierungen in Frage kommen (Landwirtschaft, Finanz etc.), Prüfung der Frage, ob für Sonderaufgaben vorzusehende Mitarbeiter nicht am zweckmässigsten in der Zentrale eingeordnet und nur temporär in verschiedenen Gesandtschaften eingesetzt werden. 166
  - Bei allen Mitarbeitern, die im besondern den Verkehr mit andern Menschen zu pflegen haben, die Fähigkeiten der Kontaktnahme und der Schaffung einer Vertrauensatmosphäre durch geeignete Ausbildung entwickeln und fördern. 166
  - Völlige Integrierung der "Aussenseiter", d.h. all jener Mitarbeiter, die nicht den normalen Weg im EPD durchlaufen, sondern von ausserhalb des EPD direkt in höhere Ränge berufen werden. 166
13. Das Rotationssystem 166
- Beibehaltung des Rotationssystemes. Wie bisher, elastische Anwendung des Systems und Beachtung der noch vermehrt in Betracht zu ziehenden Sonderverhältnisse und -bedingungen in jedem einzelnen Fall. 169
  - Grundsätzliche Gruppierung der EPD-Mitarbeiter bezüglich der Anwendung des Rotationsprinzips. 169
14. Die Versetzungen 169
- Die Bemühungen zur Erzielung der gedanklichen und gefühlsmässigen Bejahung bei den Betroffenen in allen Versetzungsfällen weiterführen und intensivieren. 170
  - Vermeidung der Möglichkeit von Beanstandungen, dass die durch Versetzungen von untergebenen Mitarbeitern betroffenen Chefs nicht frühzeitig und eingehend konsultiert werden. 170
  - Prüfung der Frage, ob für die privaten Räume der Gesandten in wichtigen schweizerischen Gesandtschaften bundeseigenes Mobiliar angeschafft werden soll zur Einsparung von Umzugskosten. 170
15. Die rechtliche Stellung der Mitarbeiter des EPD 171
- Bereinigung des Aemterverzeichnisses, Aenderung und Ausgleichung der Aemterklassifikation für den diplomatischen Dienst im Ausland, in der Zentrale und den Konsulardienst, so dass horizontale Uebergänge von einem Sektor zum andern sich ohne Schwierigkeiten ermöglichen lassen. 173
  - Raschmöglichste Beendigung der Bereinigung der rechtlichen Stellung des diplomatischen Personals. 173
16. Gehaltsfragen 173
17. Die Zusammenarbeit 179
- Der Berichterstatter empfiehlt deshalb, dass die Chefs und Vorgesetzten im EPD den Problemen der Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit schenken. Durch die Schaffung fehlender sowie durch die Unterstützung und Förderung vorhandener günstiger Voraussetzungen (wie organische Arbeitsgruppen, befriedigende Aufgaben, hohe Ziele usw.) soll die bestehende Zusammenarbeit so vertieft werden, dass jeder einzelne Mitarbeiter des EPD sich willig und freudig bereit findet, mit den andern an der gleichen Aufgabe stehenden Menschen zusammen zu arbeiten in Unterordnung unter die gemeinsamen Ziele. 180

| Anhang.  | Seite |
|--|-------|
| VI. ADMINISTRATIVE AUFGABEN.   | 181   |
| 1. Die Korrespondenz   | 181   |
| - Ergänzung der bestehenden internen Weisungen betreffs die Gestaltung der Korrespondenz.  | 181   |
| - Empfehlungen betreffend die Diktate, die Unterzeichnung der Korrespondenz, die zu erstellenden Kopien.   | 182   |
| - Einschränkung der Empfangsbestätigungen.   | 182   |
| - Verzicht auf die teilweise oder gänzliche Wiedergabe des Inhalts von weiterzuleitenden Schriftstücken in den EPD-Begleitbriefen.   | 182   |
| 2. Die Zirkulation des Schriftgutes  | 182   |
| - Soweit möglich Kürzung der Zirkulationswege des Schriftgutes sowie deren Festhaltung in graphischen Arbeitsabläufen.   | 183   |
| 3. Telephon und Telegramm  | 183   |
| - Noch sparsamere Verwendung von Telephon und Telegramm.   | 183   |
| 4. Interne Weisungen und Instruktionen   | 184   |
| - Aufbau einer Systematik der internen Weisungen und Instruktionen.  | 184   |
| - Soweit zweckmässig, Regelung von langfristigen und einheitlich durchzuführenden Aufgaben in Weisungen und Instruktionen.   | 184   |
| - Neuherausgabe einer, durch systematische Gliederung nach Materie ergänzte Zusammenfassung der geltenden Bestimmungen des EPD.  | 185   |
| 5. Dokumentation   | 185   |
| - Systematische Erfassung aller Dokumente.   | 185   |
| 6. Berichterstattung   | 186   |
| - Intensiverer Meinungs austausch zwischen Zentrale und Aussenposten bezüglich der erwünschten Berichte und der eingehender zu behandelnden Probleme.                            | 186   |
| - Aufhebung vorhandener Doppelspurigkeiten sowie Konzentration auf das Wesentliche in bestehenden, obligatorischen Berichten.  | 187   |
| 7. Antragstellung  | 188   |
| - Festsetzung von Rahmenformen für die Antragstellung.   | 188   |
| 8. Registratur   | 188   |
| - Aufbau eines umfassenden EPD Registraturplanes, der als Grundlage für die Registraturen der Zentrale, ihrer Abteilungen sowie der Gesandtschaften und Konsulate zu dienen hat. | 189   |
| - Einheitliche und straffe Durchsetzung der Weisungen bezüglich der Registraturfragen. (Regelung betreffend Eingang von Schriftstücken, Weiterleitung von Aktendossiers etc.)    | 188   |

| Anhang.   | Seite |
|---|-------|
| 9. Formulare  | 189   |
| - Bessere Kennzeichnung der vom EPD verwendeten Formulare, durch Angabe der ausgebenden Instanz, einer Formular-Nummer etc.   | 189   |
| - Formularbestellwesen verbessern durch vorgedruckte Bestellformulare, systematische Kontrolle der Auflagen und des Zeitpunktes eines erforderlichen Neudruckes.  | 189   |
| 10. Buchhaltung   | 189   |
| - Vermehrte Anwendung des Durchschreibeprinzips und Einsatz von Buchungsmaschinen.  | 190   |
| 11. Arbeitsabläufe  | 190   |
| - Graphische Darstellung von sich stetig wiederholenden Aufgaben, besonders solcher administrativer Natur, durch chronologische Darstellung der einzelnen Teilaufgaben, der auszuführenden Arbeit und der durchführenden Instanzen.   | 190   |
| 12. Sicherungsmassnahmen  | 190   |
| - Wirksamerer Schutz des sicherungswürdigen und geheimen Dokumentationsmaterials und Schriftgutes.  | 191   |
| - Anschaffung einer Vernichtungsmaschine für die eingehenden chiffrierten Telegramme sowie eines Scherengitters als zusätzlichen Schutz des Raumes, der die Geheim-Codes enthält.   | 191   |
| 13. Räumliche Verhältnisse  | 191   |
| - Möglichst weitgehende Konzentration der Dienste des EPD auf ein oder mehrere aber wenigstens nahe beieinander liegende Gebäude.   | 191   |
| 14. Administrative Aufgaben in Konsulaten   | 192   |
| - Rationalisierung, Modernisierung und Vereinheitlichung der verschiedenen Kartotheken.   | 192   |
| - Beschränkung der Statistiken auf die wirklich notwendigen.  | 192   |
| 15. Die Buchhaltung in Konsulaten   | 193   |
| - Prüfung der Möglichkeit, die Buchhaltung der Gesandtschaften und Konsulate weitgehend zu vereinfachen durch die Mechanisierung der Hauptbuchhaltung in der Zentrale und die Anwendung erprobter neuer Methoden (Durchschreibeprinzip, Losblattsystem, Umdruckverfahren usw.). | 193   |
| 16. Die Immatrikulation in Konsulaten   | 194   |
| - Eindeutigere Formulierung des Obligatoriums der Immatrikulation sowie zweckmässigere Unterbringung dieser Bestimmung im Passformular.   | 194   |
| - Möglichst weitgehender Ersatz der Ausgabe von Matrikelkarten durch Stempeldruck im Pass.  | 194   |
| - Herabsetzung der Immatrikulationsgebühr.  | 194   |

| Anhang.   | Seite |
|---|-------|
| 17. Der Militärflichtersatz   | 195   |
| - Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung aller im Zusammenhang mit dem Militärflichtersatz stehenden Aufgaben der Konsulate. Klarstellung der Grenzen der Bewegungsfreiheit der Konsulate durch Besprechungen mit dem EMD.                   | 195   |
| - Aufhebung des Militärflichtersatzes für schweizerische Geistliche in Frankreich. Prüfung, ob noch andere, ähnlich gelagerte Fälle vorhanden sind.   | 196   |
| - Delegation an die Konsulate der Kompetenz zur Gewährung des Auslands-Urlaubes an Schweizer, die ohne vorherige Einholung dieses Urlaubes beim militärischen Sektionschef in der Schweiz ins Ausland gereist sind.                                   | 196   |
| - Ausbau des neuerdings den ausreisenden Schweizern mitgegebenen Militärformulars als "Zuwachs-Anzeige".  | 196   |
| 18. Passangelegenheiten   | 196   |
| - Neugestaltung des Umschlages des Schweizerpasses zur Vereinfachung der Arbeiten in Konsulaten.  | 196   |
| - Richtigstellung eines Uebersetzungsfehlers in der französischen Textfassung des Schweizerpasses.  | 197   |
| 19. A.H.V.  | 197   |
| - In Zukunft zusätzliche Arbeit der Konsulate, wie sie im Rahmen der AHV Aufgaben durch zu spät eingetroffene Weisungen verursacht wurde, durch entsprechende Rücksprachen der Zentrale mit den in Frage stehenden Departementen zu vermeiden suchen. | 197   |
| VII. BUDGET UND STAATSCHEUNUNG.   | 198   |
| 1. Grundsätzliches  | 198   |
| 2. Der Vergleichswert der Voranschlagsrechnung des EPD  | 198   |
| - Zu Handen der Eidg. Finanzverwaltung: Prüfung, ob der Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung auch einige Unterlagen beizugeben sind, welche einen Vergleich des reinen administrativen Aufwandes von Departement zu Departement erlaubt.      | 208   |
| 3. Die Voranschlagsrechnung des EPD   | 202   |
| - Jährliche Einforderung von Budgets der Gesandtschaften und Konsulate. Erweiterung der finanziellen Kompetenzen der Postenchefs im Rahmen der bewilligten Kredite.   | 208   |
| - Erhöhung der Einnahmen durch erneute Revision des Gebührentarifes und vermehrte Einforderung von Entschädigungen für Sonderleistungen der Zentrale und des Aussendienstes.  | 208   |
| VIII. ZUSAMMENFASSUNG.  | 209   |
| Anhang: ZUSAMMENSTELLUNG DER IM BERICHT ENTHALTENEN EMPFEHLUNGEN.   | 212   |