

2.  
30.10.1953.

-DB.

A n d e n B u n d e s r a t .

---

Organisation des Politischen  
Departements.

---

I.

Ursprünglich waren dem Politischen Departement drei Abteilungen unterstellt. Nachdem die Handelsabteilung dem Volkswirtschaftsdepartement angegliedert und die Innenpolitische Abteilung aufgelöst wurde, blieb nur noch die Abteilung für Auswärtiges. Dieser Zustand dauerte bis nach dem zweiten Weltkriege. Infolge der gewaltigen Ausdehnung des Arbeitsvolumens und der zahlreichen neuen Aufgaben war es damals notwendig geworden, das Personal zu vermehren und die bestehende einzige Abteilung für Auswärtiges in drei neue Abteilungen aufzuteilen. Durch Beschluss des Bundesrates vom 25. März 1946 wurde folgende vorläufige Arbeitsteilung angeordnet: Politische Angelegenheiten; Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten; Verwaltungsangelegenheiten; Internationale Organisationen; Presse und Information. Die Erledigung zahlreicher aus der Kriegszeit stammenden Angelegenheiten erlaubte in der Folge einen ersten Personalabbau und eine Konzentrierung der Aufgaben. Mit Beschluss vom 20. Januar 1950 ermächtigte der Bundesrat den Chef des Politischen Departements, eine neue provisorische Reorganisation durchzuführen. Die Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten wurde aufgehoben. Die Finanzsektion wurde der Politischen Abteilung eingegliedert, die Verkehrssektion der neu geschaffenen Abteilung für Internationale Organisationen. Die



- 2 -

sogenannte Rechtssektion, deren Aufgaben zum grossen Teil kriegsbedingt waren und als gelöst gelten konnten, wurde aufgehoben. Gegenwärtig besteht das Departement aus den drei Abteilungen für Politische Angelegenheiten, für Internationale Organisationen und für Verwaltungsangelegenheiten sowie aus dem mit dem Departementssekretariat verbundenen Dienst für Information und Presse.

## II.

Der Geschäftsbereich des Politischen Departements hat sich heute einer gewissen Normalisierung angenähert, indem die meisten aus der Kriegszeit hängigen Angelegenheiten erledigt werden konnten. Unsere Landsleute im Auslande sind weniger auf Interventionen der schweizerischen Behörden angewiesen. Dafür sind allerdings eine Reihe neuer Aufgaben hinzugekommen, sei es im Zusammenhang mit der Fortdauer eines weder Friedens- noch Kriegszustandes (etwa Missionen in Korea u.ä.) oder mit den verschiedenen Versuchen, Europa neu zu organisieren (OECE u.ä.) und schliesslich mit der Eingliederung im Krieg unterlegenen Mächte in die Gemeinschaft der Völker (Deutsche Schuldenbereinigung u.ä.). Dieses Auf und Ab im Aufgabenkreis kann als normal für das Departement betrachtet werden. Wesentlich ist es aber, es organisatorisch so zu gestalten, dass es dieser Fluktuation stets gewachsen bleibt. Eine kleine mobile Reserve junger Stagiaires soll dieser Notwendigkeit Rechnung tragen.

Die durch die verschiedenen Reorganisationen und Personalentlassungen hervorgerufene Unsicherheit, die die Arbeitsbedingungen ungünstig beeinflusst hat, muss nun behoben werden. Es erscheint als dringend notwendig, stabile Verhältnisse zu schaffen und auf längere Sicht zu planen.

- 3 -

Bei der Reorganisation ist von folgenden Gesichtspunkten auszugehen:

1. Das Eidgenössische Politische Departement ist unter eigener Verantwortung zuständig für die Bearbeitung aller Fragen der Aussenpolitik, des Völkerrechtes und der Wahrung der schweizerischen Interessen im Auslande.
2. Zahlreiche vom Politischen Departement behandelte Angelegenheiten haben einen technischen Aspekt und können nur in Zusammenarbeit mit den andern zuständigen Departementen erledigt werden. Vielfach obliegt die gesamte technische und sachliche Bearbeitung andern Departementen, während das Politische Departement für die politische und völkerrechtliche Seite verantwortlich ist. Notwendig erweist sich deshalb die Sicherstellung einer ständigen und engen Koordination mit den andern Departementen.
3. Die verschiedenen Dienste des Departements müssen so konzentriert werden, dass Gewähr für einheitliche Leitung und Koordinierung innerhalb des Departements geboten wird. Die Haltung der schweizerischen Behörden gegenüber dem Auslande darf keine Widersprüche aufweisen. Das trifft insbesondere in Bezug auf die Wahrung der politischen Linie und des Rechtsstandpunktes in völkerrechtlichen Angelegenheiten zu.
4. Schliesslich ist jedoch eine rationelle Arbeitsteilung notwendig. Damit die Uebersichtlichkeit gewahrt bleiben kann, ist eine gewisse Gliederung des Departements in Abteilungen und Dienstzweige nicht zu umgehen.
5. Um die Kontinuität der Geschäfte sicherzustellen, bedarf das Departement eines ständigen Kaderns von langfristig an der Zentrale tätigen Beamten. Alle wichtigen Entscheide werden in Bern gefällt, sei es durch

- 4 -

den Bundesrat, sei es durch das Departement. Dasselbe gilt für die Abklärung grundsätzlicher Probleme. Die Chefbesamten sollten deshalb möglichst wenig wechseln und ihre Tätigkeit langfristig im Departement ausüben. Das bedingt jedoch, dass ihnen eine Situation eingeräumt wird, die derjenigen der Postenchefs im Ausland entspricht (Bericht Muggli S. 176).

Auf der andern Seite kann für das übrige Personal ein Turnus zwischen Dienst im Departement und Verwendung auf Auslandsposten vorgesehen werden. Jeder Diplomat im Ausland hat grundsätzlich eine gewisse Zeit seiner Karriere in Bern zu verbringen, um sich die notwendigen Kenntnisse der Bundesverwaltung und der Arbeitsweise des Departements zu erwerben und um hier weiter ausgebildet zu werden. Dazu kommt, dass es nur auf diese Weise möglich ist, den nötigen Kontakt mit den Verhältnissen der Heimat einigermaßen aufrecht zu erhalten.

Die im folgenden dargelegte neue Organisation trägt diesen Gesichtspunkten Rechnung. Vorgesehen sind drei Abteilungen, die Politische Abteilung, diejenige für Internationale Organisationen und diejenige für Verwaltungsangelegenheiten. Dazu kommt ein Generalsekretär, dem die Koordinierung der drei Abteilungen übertragen ist und vier Dienstzweige direkt unterstellt sind, nämlich derjenige des Rechtsberaters, derjenige für Dokumentation, derjenige für Presse und Information und das Protokoll. Das Departementssekretariat kann aufgehoben werden.

Neu an der geplanten Reorganisation ist lediglich der Posten des Generalsekretärs; bei den übrigen Änderungen handelt es sich nur um eine Umorganisation und Neugliederung des Bestehenden, um auf Grund der gemachten Erfahrungen einen möglichst einfachen und zweckmässigen Aufbau des Departements zu erzielen. Dabei kann mit weniger Personal ausgekommen werden als bisher; der Abbau ist bereits erfolgt, und zwar an der Zentrale von 306 auf 226 Einheiten. Eine mobile Reserve an Stagiaires ist vorgesehen einerseits um den Nachwuchs in der Karriere sicherzustellen und um andererseits Fluktuationen im Arbeitsvolumen der einzelnen Dienste aufzufangen.

- 5 -

## III.

Der Generalsekretär des Departements hätte folgende Aufgaben:

1. Oberleitung und Koordination der Tätigkeit aller Abteilungen des Departements. Nach den Instruktionen und Weisungen des Gesamtbundesrates und des Chefs des Politischen Departements sorgt er für die "unité de doctrine" im Departement.
2. Koordination der Tätigkeit des Politischen Departements gegenüber ausländischen Staaten mit den andern für eine bestimmte Materie zuständigen Departementen auf der Stufe der Verwaltung. Er vertritt in der Regel das Politische Departement gegenüber den andern Departementen. Durch diese Koordination kann auch eine Entlastung des Bundesrates herbeigeführt werden, indem die Bereinigung von Vorlagen schon auf unterer Stufe erfolgt.
3. Behandlung von besonderen Angelegenheiten von politischer Bedeutung, mit denen er vom Chef des Departements zu dessen Entlastung betraut wird.
4. In Zukunft sollen Versetzungen wie auch Beförderungen des höheren Personals mit Zustimmung aller Abteilungschefs erfolgen. Der Einsatz des Personals soll im Sinne der oben erwähnten Erwägungen langfristig geplant werden, um eine möglichst zweckentsprechende und rationelle Verwendung der verschiedenen Diplomaten zu erzielen. Die Koordination auf diesem Gebiete kann vernünftigerweise nicht Sache des Departementschefs sein.

Angesichts der Bedeutung seiner Aufgabe kommt dem Generalsekretär der Rang eines Abteilungschefs hors classe A mit dem externen Titel eines Ministers I. Klasse zu.

Die Aussenministerien der weitaus meisten ausländischen Staaten verfügen aus den gleichen Gründen, die bei uns für diese Lösung sprechen, über einen Generalsekretär oder ei-

- 6 -

nen ständigen Unterstaatssekretär. Im übrigen kennen wir auch in verschiedenen Departementen des Bundes diese Institution. So verfügt das Volkswirtschaftsdepartement über ein Generalsekretariat; das Post- und Eisenbahndepartement hat eine Abteilung Rechtswesen und Sekretariat, während die Direktion der Militärverwaltung nichts anderes als das frühere Sekretariat des Militärdepartements darstellt.

Dem Generalsekretär direkt unterstellt werden vier Dienstzweige, welche ihrer Natur nach dem Gesamtdepartement ohne Rücksicht auf die Arbeitsverteilung auf die einzelnen Abteilungen zur Verfügung stehen:

1. Dienst des Rechtsberaters. Es handelt sich hier nicht etwa um einen neuen Dienstzweig sondern um die bereits bestehende Sektion für Rechtsfragen, die der Politischen Abteilung angegliedert war. Seine Aufgaben bestehen in der grundsätzlichen Behandlung aller Völkerrechtsfragen und in der Herstellung der "unité de doctrine" auf diesem Gebiet. Insbesondere obliegt ihm die Prüfung aller schweizerischen Schritte und aller ausländischen Begehren in Bezug auf ihre Völkerrechtmässigkeit sowie diejenige der von der Schweiz abzuschliessenden Staatsverträge. Er hat sich über die Entwicklung des Völkerrechts zu dokumentieren. Aus Zweckmässigkeitsgründen sind ihm ferner die Bearbeitung gewisser Spezialmaterien übertragen, wie die Durchführung von Schiedsgerichtsverfahren, Grenzfragen, Doppelbesteuerung, Probleme der Neutralitätspolitik und der Vorbereitungen für Aktivdienst und Krieg, und die Angelegenheiten des Fürstentums Liechtenstein. Neu soll ihm die Erledigung von administrativen Rechtsfragen sowie auch von Disziplinarfällen übertragen werden, da die entsprechende besondere Sektion der Verwaltungsabteilung aufgelöst werden soll.

- 7 -

2. Dienst für politische Dokumentation. Auch dieser Dienst war bisher der Politischen Abteilung eingegliedert. Er hat die laufenden Berichte unserer Vertretungen im Ausland zu verarbeiten und das Departement wie auch den Bundesrat über die politische Entwicklung zu informieren.
3. Pressedienst. Diesem Dienst, der seit der ersten Reorganisation besteht, obliegt die Information der Presse in der Schweiz wie auch der ausländischen Presse über unser Land. Er behandelt alle Pressefragen, soweit sie das Politische Departement berühren.
4. Protokoll. Dieser Dienst, dem die Betreuung der ausländischen Gesandtschaften in Bern obliegt, war bisher der Politischen Abteilung angegliedert. Da er jedoch seine Aufgaben zu Gunsten des ganzen Departements erfüllt, erscheint es zweckmässiger, ihn direkt dem Generalsekretär zu unterstellen. Das Protokoll erledigt im übrigen seine Aufgaben weitgehend selbständig.

#### IV.

Der Politischen Abteilung verbleiben im wesentlichen diejenigen Aufgaben wie bisher. Es handelt sich vor allem um die Vorbereitung des Abschlusses von Staatsverträgen und die Teilnahme an Verhandlungen mit ausländischen Staaten, Interventionen bei ausländischen Behörden zum Schutze der Schweizerbürger und ihrer Vermögensrechte, die Angelegenheiten des Finanzzahlungsverkehrs und überhaupt die Bearbeitung aller aussenpolitischen Fragen im allgemeinen und in Bezug auf die Beziehungen der Schweiz zu bestimmten Staaten.

Gegenwärtig ist die Abteilung in zwei Sektionen eingeteilt, deren Kompetenzen nach geographischen Gesichtspunkten abgegrenzt sind, und in zwei technische Sektionen,

- 8 -

nämlich diejenige für Rechtsfragen und diejenige für finanzielle und wirtschaftliche Angelegenheiten. Die Sektion für Rechtsfragen soll von der Politischen Abteilung abgetrennt und, wie bereits erwähnt, als selbständiger Dienstzweig dem Generalsekretär unterstellt werden, da sie dem ganzen Departement zu dienen hat. Beibehalten werden die Sektion für Finanzfragen und die beiden territorialen Sektionen. Die Zentralisierung der mit dem Finanzauszahlungsverkehr zusammenhängenden Angelegenheiten rechtfertigt sich angesichts ihres besondern technischen Charakters. Hier ist in der Tat ein Gebiet vorhanden, für welches das Departement die volle eigene Verantwortung trägt und Vorschriften erlässt. Es verlangt eingehende Sachkenntnis und die Kontinuität in der Bearbeitung. Auf der andern Seite sind diese Probleme jedoch so eng mit allgemeinen Fragen verknüpft, dass sich die Beibehaltung im Rahmen der Politischen Abteilung rechtfertigt.

Die beiden territorialen Sektionen waren bis jetzt in Gruppen und Untergruppen, die wiederum nach geographischen Gesichtspunkten gebildet wurden, aufgeteilt. Diese Unterteilung soll dahinfallen. Einmal konnte das Personal so reduziert werden, dass auch ohne diese Gruppierung der Sektionschef ohne weiteres den Ueberblick über seine Sektion haben kann. Die Arbeit wird deshalb auf die verschiedenen Sachbearbeiter aufgeteilt werden, die direkt ihrem Sektionschef verantwortlich sind.

Die Abteilungschefs sind grundsätzlich Beamte der hors Klasse B. Solange der Generalsekretär in Personalunion auch eine Abteilung leitet, kann an deren Spitze ein Chefbeamter der I. Klasse verwendet werden.

V.Abteilung für internationale Organisationen.

Die Aufgaben dieser Abteilung sind im Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1950 umschrieben. Sie bleiben dieselben, mit der einzigen Ausnahme, dass inskünftig sämtliche Fragen, die sich auf Schiedsgerichts- und Vermittlungsverträge beziehen, durch den Rechtsdienst behandelt werden.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Abteilung für internationale Organisationen wegen der Natur der ihr übertragenen Aufgaben nicht in Sektionen und Gruppen unterteilt werden sollte. Ein genau begrenztes Arbeitsgebiet wird deshalb jedem diplomatischen Mitarbeiter zugeteilt, dessen ausschliesslicher Sachbearbeiter er sein wird. Inbezug auf seine Arbeit wird er direkt dem Abteilungschef und dessen Stellvertreter verantwortlich sein.

- 10 -

## VI.

Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten.

In dieser Abteilung soll die neue Organisation zwei Auswirkungen haben: eine klarere Zuteilung der Kompetenzen und eine Vereinfachung des Apparates. Für sämtliche grundsätzlichen Fragen der Personalpolitik, sowie der Organisation des Departements und des Aussendienstes wird der Abteilungschef persönlich zuständig sein. Besonders wichtige Probleme werden, unter dem Vorsitz des Generalsekretärs, mit den anderen Abteilungschefs besprochen. Versetzungen und Beförderungen des höheren Personals bedürfen, wie schon gesagt, der Zustimmung aller Abteilungschefs.

*Chub n.p.*

Der Personalsektion fallen zu die Durchführung der getroffenen Entscheide in Personalangelegenheiten, die Berechnung und Festsetzung der Gehälter und Entschädigungen und eine Anzahl Aufgaben administrativer Natur. Die interne Struktur dieser Sektion wird bedeutend vereinfacht werden. Die bestehende Sektion für Administratives Recht wird aufgelöst. Deren Aufgaben werden je nach ihrer Natur dem Dienst des Rechtsberaters, dem Abteilungschef, der Personalsektion oder der Zentralkanzlei zugeteilt.

Eine weitere Vereinfachung wird sich durch die Zusammenlegung der Kanzlei der Verwaltungsabteilung mit der Zentralkanzlei ergeben. Dieser werden noch einige Hilfsdienste eingegliedert. Mit der Zusammenfassung dieser verschiedenen Aufgaben unter sachkundiger Leitung wird es möglich sein, mit einer geringeren Zahl von Arbeitskräften auszukommen als bisher und eine einheitlichere und wirtschaftlichere Gestaltung des Kanzleibetriebes auch in den Aussenposten zu erzielen. Weiter bleiben der Verwaltungsabteilung angeschlossen die Buchhaltung, der Kurierdienst und der Uebermittlungsdienst, deren Organisation jedoch keine wesentliche Aenderung erfährt.

- 11 -

## VII.

Gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 ist der Bundesrat ermächtigt, Aenderungen mit Bezug auf die Aufgaben der Dienstabteilungen innerhalb der Departemente von sich aus vorzunehmen. Die vorgeschlagene Reorganisation sieht zwar keine neuen Abteilungen vor, jedoch neuen Posten des Generalsekretärs und Neugruppierung innerhalb der Abteilungen. Die bestehenden Dienstabteilungen und Dienstzweige ermangeln indessen ebenfalls der gesetzlichen Grundlage, da die bisherigen Reorganisationen jeweils provisorisch durch Bundesratsbeschluss erfolgten. Nach Art. 85, Ziff. 3, der Bundesverfassung fällt die Errichtung bleibender Beamten in den Geschäftskreis der Bundesversammlung; ferner erfolgt gemäss Art. 43 des Verwaltungsgesetzes von 1914 die personelle Organisation der Departemente durch die Bundesgesetzgebung. Notwendig wäre deshalb der Erlass eines Bundesgesetzes, wie solche für die Organisation anderer Departemente bestehen. Nachdem jedoch das Organisationsgesetz von 1914 in Revision begriffen ist und in absehbarer Zeit der Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage unterbreitet werden soll, rechtfertigt es sich, vom Erlass eines Spezialgesetzes für das Politische Departement abzusehen und die neue Organisation provisorisch durch den Bundesrat anordnen zu lassen.

Das Politische Departement beehrt sich deshalb, dem Bundesrat

z u b e a n t r a g e n :

- 1) Von vorstehendem Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

- 12 -

- 2) Das Politische Departement besteht aus:
1. Einem Generalsekretär. Ihm unterstellt sind:
    - a. Dienst des Rechtsberaters.
    - b. Dokumentationsdienst.
    - c. Pressedienst.
    - d. Protokoll.
  2. Der Politischen Abteilung.
  3. Der Abteilung für Internationale Organisationen.
  4. Der Verwaltungsabteilung.
- 3) Diese Organisation besteht vorläufig bis zum Erlass eines neuen Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung.
- 4) Es werden ernannt:
1. Zum Generalsekretär:  
Herr Alfred ZEHNDER, Dr. rer. pol., von Zürich, Abteilungschef hors classe A, Minister I. Klasse. Diese Ernennung hat keine Aenderung seines finanziellen Status zur Folge.
  2. Zum Chef der Abteilung für politische Angelegenheiten:  
Herr Egbert von Graffenried, Fürsprecher von Bern, unter Beförderung zum Beamten der ersten Gehaltsklasse und unter Verleihung des Titels eines Ministers II. Klasse, im Sinne der Ausführungen in Alinea 3, Seite 8 dieses Antrages.
  3. Zum Chef der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten:  
Herr Paul Clottu, lic. ès sciences politiques, von Neuchâtel, unter Beförderung zum Abteilungschef hors classe B mit Wirkung ab 1. Januar 1954, nachdem der bisherige Inhaber des Postens, Herr Dr. Fritz Hegg, auf Ende 1953 einen Ministerposten im Auslande antreten wird.