

BK/me /14.11.67  
VERTRAULICH

An Herrn Bundesrat Spühler  
 Herrn Botschafter Micheli  
 Herrn Minister Thalmann  
 Herrn Minister Bieri  
 Herrn Minister Marcuard  
 Herrn Minister Bindschedler  
 Herrn Dr. Keller  
 Herrn Dr. Janner  
 Herrn Dr. Diez  
 Herrn Dr. Gelzer  
 Herrn Dr. Hartmann  
 Herrn Dr. Pestalozzi  
 Herrn Dr. Langenbacher  
 Herrn Dr. Iselin

Chefbeamtenitzung vom 8. November 1967

P r o t o k o l l n o t i z

Anwesend:

Bundesrat Spühler  
 Botschafter Micheli  
 Minister Thalmann  
 Minister Bieri  
 Minister Marcuard  
 Minister Bindschedler  
 Dr. Janner  
 Dr. Diez  
 Dr. Gelzer  
 Dr. Hartmann  
 Dr. Pestalozzi  
 Dr. Langenbacher  
 Dr. Blankart (Protokoll)

Traktandenliste:

1. Neues Verwaltungsgebäude Taubenhalde
2. Titel der Abteilungschefs und ihrer Stellvertreter
3. Beitritt der Schweiz zu der Konvention über die Transitrechte der Binnenländer
4. Ausarbeitung einer Konvention über die Spezialmissionen; Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten der UN
5. Beitritt zur Konvention über die Atomhaftpflicht
6. Beziehungen zu Hanoi
7. Varia



Beginn der Sitzung: 09.10 Uhr

1. Neues Verwaltungsgebäude Taubenhalde

Herr Bieri: Es stellt sich die Frage, ob das Departement mit Bezug auf den Neubau Taubenhalde Ansprüche geltend machen soll. Seit 1857 ist das EPD nicht mehr in ein neues bundeseigenes Gebäude eingezogen. Bisher wurden Neubauten oft dazu benützt, die noch ungedeckten Raumbedürfnisse v e r s c h i e d e n e r Departemente zu befriedigen, was deren derzeitige Verstückelung zu Folge hatte. Angesichts des engen Zusammenhangs, der bei uns im Gegensatz zu andern Departementen zwischen den einzelnen Abteilungen existiert, hätte eine Konzentration der Bureaux auf ein Gebäude zweifellos eine rationalisierende Wirkung.

Herr Spühler: Eine Konzentration ist sicher nützlich. Ob das Gebäude Taubenhalde noch frei ist, scheint mir fraglich zu sein.

Herr Bieri: Die Frepo und die Baudirektion sind eventuelle Anwärter; doch habe ich in den letzten 2 1/2 Jahren nie offiziell von einer entsprechenden Absicht gehört.

Herr Diez: Es hat seinerzeit eine Planung bestanden, gemäss welcher vorgesehen war, dem EPD den gesamten Westbau zu überlassen, da sich dieser wegen seiner "repräsentativen" Räume sowie wegen seiner Zufahrt besonders gut zu diplomatischen Zwecken eigne. Günstig ist auch die Nähe des Postamtes.

Herr Janner: Sicher ist, dass die Bupo nicht im Westbau bleiben will, da sie sich hier zu exponiert vorkommt. Der gesamte Westflügel würde zur Unterbringung des Departements vermutlich genügen.

Herr Spühler beauftragt Herrn Bieri abzuklären, ob schon Ansprüche auf das neue Verwaltungsgebäude Taubenhalde gestellt worden sind und ob eine Chance besteht, dass das Departement mit der Zeit den gesamten Westflügel übernehmen könnte. Andernfalls müssten unsere Ansprüche auf das neue Verwaltungsgebäude angemeldet werden.

## 2. Titel der Abteilungschefs und ihrer Stellvertreter

Herr Bieri erläutert die neueste Vernehmlassung des EVD, wonach der Botschaftertitel den Abteilungschefs, den Delegierten für Handelsverträge und ev. dem Protokollchef zu verleihen, während der Ministertitel abzuschaffen ist.

Herr Spühler: Ich bin nach wie vor der Ansicht, die Botschafter- und Ministertitel sollten gemäss unserm ersten Vorschlag verliehen oder dann an der Zentrale gänzlich abgeschafft werden.

Herr Micheli: Ausgangspunkt war, den Abteilungschefs, die im Ausland Botschafter gewesen sind, den Titel zu belassen. Dies bedingt aber eine Aenderung der Gesamtkonzeption: Denn damit müssten auch die Delegierten zu Botschaftern ernannt werden. Dies wiederum hätte zur Folge, dass zwischen den Delegierten und den drei stellvertretenden Abteilungschefs der Politischen Abteilung eine Differenz (décalage) markiert würde, die in Anbetracht ihrer Funktion, die sie im Departement neben jener eines stellvertretenden Abteilungschefs innehaben, nicht gerechtfertigt erscheint. Meines Erachtens sollte somit an unserm ursprünglichen Vorschlag festgehalten werden.

Herr Bindschedler stimmt der vom Departementsvorsteher vorgeschlagenen Lösung zu. Der ausschlaggebende Grund für die Verteilung der Titel und für die Beibehaltung des Ministertitels ist, dass unsere Chefbeamten oft mit ausländischen Kollegen, die titelmässig höher gestellt sind, Verhandlungen zu führen haben. Eine diesbezügliche Gleichstellung würde ohne Zweifel erleichternd wirken.

Herr Thalmann vertritt die Auffassung, dass sämtlichen stellvertretenden Abteilungschefs der Ministertitel zu verleihen sei. Sie alle haben im Ausland in gleichem Ausmass als Delegationsleiter an Verhandlungen teilzunehmen. Eine diesbezügliche ungleiche Be-

handlung der Abteilungen würde u.U. eine Vertrauenskrise heraufbeschwören, die dazu führen könnte, dass den daraus folgenden Konsequenzen stattgegeben werden müsste.

Herr Marcuard: Der Ministertitel sollte dem administrativen Grad entsprechen. Insofern wäre es sicher nützlich, wenn alle stellvertretenden Abteilungschefs ihn erhielten.

Herr Janner: Die ursprüngliche Idee war, ehemaligen Botschaftern, die Abteilungschefs werden, den Titel zu belassen. Was geschieht, wenn je ein Botschafter II zum stellvertretenden Abteilungschef ernannt werden sollte?

Herr Diez: Die Behauptung, im Ausland bestehe der Ministertitel sozusagen nicht mehr, ist unrichtig. Die meisten meiner Gesprächspartner, die mir als Delegationsleiter gegenübertraten, hatten den Ministertitel. Haben die beiden Delegationschefs einen ungleichen Rang inne, so schafft dies eine peinliche Ausgangssituation, die das Verhandeln keineswegs erleichtert. Zudem sollte der ausländischen Delegation auch äusserlich klargemacht werden, mit wem sie es zu tun hat.

Herr Spühler: Die vorgebrachten Argumente bestärken mich in meiner Ansicht, dass am Ministertitel festgehalten werden soll. Zu den von Herrn Thalmann geäusserten Bedenken möchte ich folgendes sagen: Theoretisch wäre es vertretbar, sämtlichen stellvertretenden Abteilungschefs den Ministertitel zu verleihen. Doch stellt sich hier auch ein praktisches Problem, geht es doch darum, das "Geschäft" durchzubringen. Untersucht man die Angelegenheit nach Dringlichkeiten, etwa nach dem Kriterium, wer am meisten verhandeln muss, so scheint mir doch ein gewisser Unterschied vorzuliegen, ob ein Beamter stellvertretender Abteilungschef oder ob er zudem noch - um ein Beispiel zu nennen - langjähriger Chef des Rechtsdienstes ist. Dies ist weder eine Disqualifizierung des einzelnen Beamten noch von dessen Funktion.

Herr Thalmann: Vielleicht wird hierbei aber mit Annahmen operiert, die heute nicht mehr ganz zutreffen. In einer Zeit, da der multilaterale Aspekt der Diplomatie mehr und mehr zum Ausdruck kommt, sind es wohl die internationalen Organisationen, bei denen die wesentlichen Verhandlungen zu führen sind. Ich glaube, dass heute ein Gleichgewicht zwischen den betreffenden Abteilungen besteht. - Ferner: Die Verteilung diplomatischer Titel gehört primär in den Bereich des Aussenministeriums. Der diesbezügliche Rat der Handelsabteilung ist sicher wertvoll, aber nicht eo ipso determinierend.

Herr Marcuard: Es ist bedauerlich, dass die gesamte Titelfrage im Departement nicht zu Ende diskutiert worden ist, bevor ein Antrag an den Bundesrat gegangen ist. Die Titel sollten nach funktionsmässigen Nützlichkeitsabwägungen verliehen werden. Wir haben in der TZ z.B. Mühe, den ausländischen Regierungen gegenüber unser Recht auf Kontrolle durchzusetzen. Gerade in Entwicklungsländern würden etliche Schwierigkeiten eliminiert, wenn der Stellvertreter des Delegierten seiner Funktion durch einen Titel entsprechendes Gewicht verleihen könnte.

Nach diesen Äusserungen zur Frage der Titelverleihung wird kurz das Problem "Historische Standortbestimmung" diskutiert. Hierauf wird unter "Varia" zurückgekommen.

### 3. Beitritt der Schweiz zu der Konvention über die Transitrechte der Binnenländer

---

Herr Bindschedler: Unter der Leitung von Botschafter Ruegger wurde in New York die Konvention über die Transitrechte der Binnenländer ausgearbeitet. Angesichts der Tatsache, dass wir, als Binnenland par excellence, ein Interesse an der rechtlichen Verankerung bestimmter Transitrechte (vor allem für Eisenbahn- und

Strassentransporte zum Meer) haben, wie auch wegen der wichtigen Rolle, die unser Land bei der Ausarbeitung der Konvention innehatte, scheint sich mir eine Ratifikation des Abkommens, das vorderhand noch nicht in Kraft getreten ist, aufzudrängen. Dies würde eine Botschaft an die eidg. Räte bedingen.

Herr Diez ist gleicher Ansicht. Es besteht kein Grund, das Abkommen nicht zu ratifizieren.

Herr Langenbacher weist auf den psychologischen Wert einer Ratifikation hin. Der Fall Ruegger zeigt einmal mehr, welches Prestige wir bei Entwicklungsländern geniessen können.

Herr Micheli spricht sich ebenfalls für eine Ratifikation aus.

Herr Diez wird beauftragt, durch den Rechtsdienst eine entsprechende Botschaft ausarbeiten zu lassen.

#### 4. Ausarbeitung einer Konvention über die Spezialmissionen; Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten der UN

Herr Bindschedler: Das Traktandum behandelt ein Teilgebiet unserer Beziehungen zur UNO. Bekanntlich gehört die Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts gem. Art. 13,1 der Charta zu den Aufgaben der Generalversammlung. Diese hat sie an die International Law Commission delegiert, an ein Gremium, dessen Aufgabe es in der Folge ist, einen jeweiligen Entwurf mit Kommentar auszuarbeiten. Die GV prüft das Projekt und entscheidet, ob es ad acta gelegt oder zu einer eigentlichen Konvention ausgearbeitet werden soll. Im zweiten Fall wird eine diplomatische Konferenz einberufen. Hierzu sind jeweils eingeladen: die Mitgliedstaaten der UNO, der Spezialorganisationen und des Internationalen Gerichtshofes. M.a.W. hatten wir bisher stets ein Mitspracherecht (z.B. bei der Abfassung

der 4 Abkommen über die Kodifikation des Seerechtes sowie bei jener der beiden Wiener Konventionen). Vor kurzem hat die International Law Commission ein Abkommen über die Spezialmissionen, d.h. über die Rechtsstellung spezieller Delegationen (z.B. Beobachter) vorbereitet. Der Entwurf wurde von der GV dieses Jahr besprochen. Nun soll an Stelle einer besonderen Staatenkonferenz die sogenannte "6. Kommission" endgültig über den Konventionstext entscheiden. Dies hat zur Folge, dass die Schweiz als Nicht-Mitgliedstaat der UNO kein Mitspracherecht mehr ausüben kann. Es handelt sich hier um einen Einzelfall, der als solcher nicht von eminenter Bedeutung ist. Wesentlich aber ist die Präjudizwirkung. Was ist zu tun? Es gibt drei Möglichkeiten:

1. Demarche beim Generalsekretär im Sinne eines Protestes, worauf wir u.U. zu einer schriftlichen Vernehmlassung aufgefordert würden. Dabei wäre uns kam die Möglichkeit gegeben, entscheidend auf den Vertragstext einzuwirken.
2. Postulat, bei den Verhandlungen der 6. Kommission mit Stimmrecht teilzunehmen: wenig Chancen. Umgekehrt ist ein blosser Beobachterstatus mit Aeusserungsrecht schwierig zu verwirklichen.
3. Intervention in den Hauptstädten.

Wie wird das Problem von den Anwesenden beurteilt?

Herr Thalmann: Die Chancen zur Erreichung von Punkt 2) sind gering. Es gibt hier einen Präzedenzfall: Als Mitglied der UNCTAD leisten wir einen obligatorischen Beitrag an ein UN-Organ und sind damit in dieser Beziehung einem Mitglied gleichgestellt. Folglich sollten wir auch ein Mitspracherecht in der Budgetgestaltung haben. Die diesbezüglichen Bemühungen verliefen aber völlig negativ. Denn würde der Schweiz ein Aeusserungsrecht zugestanden, so würde damit auch das ganze Deutschlandproblem aufgerollt. Meines Erachtens sollte Herr Turrettini die Angelegenheit erst mit Stavropoulos besprechen. Schlimmstenfalls könnten wir uns durch einen andern Staat vertreten lassen. Ferner könnten wir dem Generalsekretär persönlich gewisse Vorschläge unterbreiten.

Herr Diez teilt die Meinung von Herrn Thalmann. Im vorliegenden Fall kann nicht mehr viel gerettet werden. Wichtig jedoch ist das Präjudiz für die Zukunft. Ich werde die Gelegenheit benützen, im Comité de coopération juridique die Angelegenheit mit meinen Kollegen zu besprechen. Deren Antwort wird allerdings lauten: Beitritt zur UNO.

Herr Langenbacher: Wir könnten auch versuchen, einen sachlich motivierten Ad-hoc-Vertreter zu einem genau bestimmten Zeitpunkt von der 6. Kommission anhören zu lassen.

Herr Thalmann: Die Erfahrungen mit den Petitionären haben gezeigt, dass die Anhörung von Aussenstehenden eine hochpolitische Angelegenheit darstellt. Eventuell wäre der Weg des Memorandums gangbar.

#### 5. Beitritt zur Konvention über die Atomhaftpflicht

Herr Bindschedler: Es handelt sich hier um eine Konvention der IAEA, die wiederum unter massgeblicher Mitwirkung Botschafter Rueggers zustandegekommen ist. Doch ist es wenig nützlich, das Traktandum ohne Herrn Hochstrasser zu besprechen.

Es wird vereinbart, die Frage an einer Sondersitzung zu besprechen, an der die Herren Bindschedler, Thalmann, Diez und Hochstrasser teilzunehmen hätten.

#### 6. Beziehungen zu Hanoi

Herr Janner orientiert über unser Verhältnis zu Hanoi.

Nach eingehender Diskussion wird vereinbart:

1. Ueber den Status Botschafter Rossettis darf kein Missverständnis entstehen.
2. Vorschlag "Prag" wird genehmigt.
3. Washington kann primär über das Problem der Kriegsgefangenen, sekundär über allfällige Bedingungen für Friedensverhandlungen orientiert werden (humanitäres Junktim zwischen Bombardierung und Kriegsgefangenen).
4. Unsere Botschaften in Washington und Moskau sind auf dem laufenden zu halten.
5. Die Botschafter Südvietnams, ev. Schwedens und Oesterreichs sind "kurz zuvor" zu orientieren.

## 7. Varia

### a. Historische Standortsbestimmung

Herr Thalmann: Ich habe mit gewissem Befremden feststellen müssen, dass ausser dem Generalsekretär die Abteilungschefs des politischen Departements nicht mehr zu den Sitzungen der historischen Standortsbestimmung geladen werden, wie wohl diese Arbeitsgruppe zu beiden Departementen gehört. Dies ist um so erstaunlicher, als dieser Entscheid im Anschluss an die Indiskretionsaffäre gefasst worden ist, woraus zu schliessen ist, dass Chefbeamte des Departements offenbar Verdächtigungen treffen.

Herr Janner: Mit den ans Departement gerichteten Einladungen zur Teilnahme an den Sitzungen der historischen Standortsbestimmung hat es nie geklappt. Selbst bei Diskussionsthemen von ausgesprochen politischer Relevanz, wurden die Chefs der politischen Dienste West und Ost nur vereinzelt eingeladen, während die Handelsabteilung in fast vollzähliger Besetzung vertreten war. Die nach der Indiskretionsaffäre erneute Restriktion mit Bezug auf die ans Departement gerichteten Einladungen impliziert ein Verdächtigungsmoment, das man nicht ohne Malaise zur Kenntnis nehmen kann.

Herr Bindschedler: Es besteht kein Zweifel, dass die Handelsabteilung die Tatsache, dass sie in dieser Angelegenheit federführend ist,

reichlich ausnützt. Es nehmen Beamte teil, bei denen schwerlich einzusehen ist, auf Grund welchen sachlichen Interesses sie eher eingeladen worden sind als unsere Chefbeamten. Dies ist symptomatisch. In den 25 Jahren, während denen ich beim Bund arbeite, habe ich stets wieder feststellen müssen, dass die Handelsabteilung ihre Interessen gegenüber dem Departement sehr viel dezidierter zu konkretisieren vermochte als umgekehrt. Ich möchte hier nur auf die Beförderungspolitik hinweisen. Ohne hieraus eine Prestigeangelegenheit zu machen, müssen wir doch bedacht sein, die unserm Sachgebiet entsprechenden materiellen Interessen zu wahren.

Herr Pestalozzi: Während die Arbeitsgruppe ursprünglich nur Integrationsthemen diskutiert hat, stellt sie heute vielfach Probleme von allgemeiner aussenpolitischer Bedeutung zur Frage. Dieser sicher richtigen Ausweitung des Themenkreises müsste aber auch in der personellen Besetzung der Departementsvertreter Rechnung getragen werden.

Herr Hartmann: Wer bestimmt die zu diskutierenden Themen? Ist das Problem des Beitritts der Schweiz zur UNO auch schon vorgeschlagen worden?

Herr Micheli: Der Zweck der Arbeitsgruppe besteht darin, dem Bundesrat ein ausserhalb der Verwaltung stehendes Konsultativorgan zur Verfügung zu stellen. Das Präsidium wurde Botschafter Weitnauer wegen seiner ausgesprochenen Befähigung zu diesem Amt gegeben und nicht, weil er ein Vertreter der Handelsabteilung ist. Das Interesse besteht nicht darin, die Auffassung von möglichst vielen Beamten zu hören; vielmehr soll die Gruppe mehr oder weniger "unter sich" diskutieren können. Folglich darf die Anzahl der Beamten jene der Mitglieder der Arbeitsgruppe nicht übersteigen. Die Themenwahl wird jeweils zwischen den beiden Departementschefs bzw. zwischen Botschafter Jolles und mir selbst abgesprochen. - Die Diskussion hierüber sollte frei von jedem Prestigegedanken geführt werden. Wir sind alle an denselben Wagen gespannt und werden unserer Aufgabe nur gerecht, wenn wir auf allen Stufen den Willen zur Zusammenarbeit an die Stelle der Rivalität setzen.

Herr Spühler nimmt von diesen Ausführungen Kenntnis.

b. Postulate Binder und Arnold

Es wird vereinbart, dass diese parlamentarischen Vorstösse anlässlich der nächsten Session beantwortet werden sollen.

c. Störungen von Radio Beromünster durch einen algerischen Sender

Herr Thalmann: Angesichts der pro-israelischen Haltung der schweizerischen Oeffentlichkeit ist Algerien uns gegenüber eher verstimmt. Botschafter Ganz wurde beauftragt, erneut im Aussenministerium vorzusprechen. Die Möglichkeiten im Rahmen der UIT sind erfolglos ausgeschöpft worden. Die Chancen, durch das Androhen oder Ergreifen von Repressalien weiterzukommen, sind gering. Die Störung von Radio Algier scheint mir nicht angebracht zu sein. Hingegen könnten auf dem Sektor der Handelsbeziehungen sowie der TZ gewisse Massnahmen getroffen werden. Jedenfalls wird sich der Druck von Seiten der Oeffentlichkeit verstärken.

Herr Hartmann: Botschafter Ganz hat offenbar noch keine Audienz erhalten. Wir erwarten täglich seinen Bericht. Meines Erachtens sollte vor dessen Eintreffen nichts unternommen werden. Eine allfällige Repressalie müsste mit einer Mobilisation der Presse verbunden werden.

Herr Marcuard: Die TZ verfolgt in Algerien lediglich noch zwei alte Projekte und finanziert sie nur gerade soweit, dass sie nicht eingehen. Will man diese Projekte aufgeben, so muss dies auf Grund einer genauen Repressalienkonzeption ~~und mit entsprechender Aufma-~~  
~~chung~~ geschehen.

Herr Spühler: Repressalien sind notwendig, da schweizerische Interessen von Seiten eines andern Staates mutwillig beeinträchtigt werden. Bis Ende November werden durch die TZ keine Kredite, auch keine Fortsetzungskredite, mehr bewilligt. Nach diesem Aufschub wird unsere Repressalienkonzeption soweit gereift sein, dass wir definitive Entscheide treffen können.

d. Naher Osten

Die Abteilung für internationale Organisationen wird beauftragt, zu sondieren, ob das IKRK eine Aktion plane, um das Los der Nahost-Flüchtlinge im kommenden Winter zu erleichtern.

e. Menschenrechtskonvention

Herr Thalmann: Wir sind daran, einen Zwischenbericht zu Händen des Bundesrates zu verfassen. Alsdann wird sich dieser entscheiden müssen, ob er in Richtung Unterzeichnung fortschreiten will.

Herr Spühler erwartet den Zwischenbericht bis zum 25. November.

Herr Diez: Vermutlich wird die Unterzeichnung nicht so bald zu bewerkstelligen sein. Verschiedene kantonale Bestimmungen bereiten Schwierigkeiten: z.B. Bestimmungen bezüglich Strafvollzug. Natürlich könnte der Bund durch Inanspruchnahme der Abschlusskompetenz die Kantone vor ein Fait-accompli stellen; doch würde dies schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen.

f. Deutscher Generalkonsul in Zürich

Herr Janner: Laut einer Sondierung Botschafter Buchs soll für den Posten des Deutschen Generalkonsulats in Zürich ein ehemaliger PG vorgesehen sein. Sollen wir unsere Bedenken zum Ausdruck bringen?

Herr Micheli: Wenn Botschafter Buch schon sondiert, so sollte man ihm keine Illusionen machen. Vielmehr ist ihm zu sagen, dass mit der Berufung eines ehemaligen PG als Generalkonsul in Zürich eine Pressekampagne riskiert wird.

g. Treffen Bonneau - Couve

Herr Micheli: Botschafter Bonneau wird nächstens zu einem Botschaftertreffen zu Couve der Murville reisen. Auf welche Themen sollen wir die Aufmerksamkeit des französischen Aussenministers lenken?

Herr Hartmann nennt die Themen:

Schwierigkeiten welscher Theater in Frankreich  
(Frage Chevallaz)

Sonderprojekt eines französisch-deutschen Nachrichtensatelliten.

Ende der Sitzung: 11.00 Uhr