

ORF. 1919 (A 21. A.)

A 21. A.


 21. 1. 20
 [Signature]

B E M E R K U N G E N

zur Frage der

Organisation des Politischen Departements.

Bei der derzeitigen Sachlage sind auseinanderzuhalten, einerseits, die Fragen bezüglich der Organisation des Politischen Departements auf Grund des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 und des in Abänderung dieses Gesetzes erlassenen Bundesratsbeschlusses vom 26. Juni 1917 und, andererseits, die Fragen betreffend die Organisation der Dienstabteilungen innerhalb des Politischen Departements, die der Bundesrat, gemäss Artikel 27, Abs. 2, des Bundesgesetzes vom 26. März 1914, von sich aus zu regeln befugt ist.

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 hatte in Bezug auf das Politische Departement zwei Neuerungen von Bedeutung mit sich gebracht: die ständige Leitung, durch Aufhebung der Bestimmung des Bundesratsbeschlusses vom 28. Juni 1895 wonach der jeweilige Bundespräsident das Politische Departement zu übernehmen hatte, und die Zuteilung der Handelsabteilung.

Beide Neuerungen wurden provisorisch rückgängig gemacht durch den Kraft der ausserordentlichen Vollmachten getroffenen Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1917, der den jeweiligen Bundespräsidenten zum Vorsteher des Politischen Departements bezeichnete und die Handels



teilung vom Politischen Departement abtrennte, um sie dem Volkswirtschaftsdepartement anzugliedern.

Obwohl es sich hier um zwei ganz verschiedenartige und scheinbar von einander unabhängige Massnahmen handelte, so müssen sie wohl im Gegenteil, wie zuvor, auch weiterhin als miteinander verquickt betrachtet werden.

Ist in der Tat der Vorsteher des Politischen Departements der jeweilige Bundespräsident, so wird er kaum neben den stets zunehmenden Aufgaben seines Departements und den Präsidialgeschäften noch die Bürde der Handelsabteilung übernehmen können. Umgekehrt wird die Angliederung der Handelsabteilung an das Politische Departement möglich und damit erwünscht, sobald das Bundespräsidium mit der Leitung des Politischen Departements nicht mehr automatisch verbunden ist.

Beim Hinfall des gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten erlassenen Bundesratsbeschlusses vom 26. Juni 1917 wird es sich demnach vorab darum handeln, ob man zu der durch das Gesetz vom 26. März 1914 eingeführten Einrichtung der ständigen Leitung des Politischen Departements mit Einschluss der Handelsabteilung ohne Weiteres zurückkehren will oder ob das jetzige System durch Gesetz festgelegt werden soll. Eine dritte Ordnung, die auch eine Aenderung des Gesetzes vom 26. März 1914 erfordern würde, ist denkbar: die Wiederherstellung der ständigen Leitung des Departements mit dem gegenwärtigen Geschäftsbereich, d.h. mit endgültiger Loslösung der Handelsabteilung. Dagegen scheint ausgeschlossen die Verbindung von Bundespräsidium und Politischem Departement und, bei dem dadurch bedingten ständigen Wechsel in dessen Leitung, die gleichzeitige Zuteilung der Handelsabteilung zum Politischen Departement. Es würde sich daraus eine ungebührliche Überlastung des Bundespräsidenten -Vorstehers des Politischen Departements ergeben; anderseits würden die Hauptvorteile der Angliederung der Handelsabteilung an das Politische Departement durch den steten Wechsel in seiner Leitung doch wieder verloren gehen.

Aus Vorstehendem ergibt sich, dass die Hauptfrage diejenige der ständigen Leitung des Departements ist, durch deren Lösung, aller

Voraussicht nach, auch diejenige der Zuteilung der Handelsabteilung entweder zum Politischen Departement oder zum Volkswirtschaftsdepartement entschieden werden dürfte.

Die Gründe für und wider die ständige Leitung des Politischen Departements und, damit verknüpft, die Uebernahme derselben durch den jeweiligen Bundespräsidenten brauchen hier nicht wiedergegeben zu werden. Sie finden sich eingehend und wiederholt erörtert in den Berichten des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation der Bundesverwaltung oder des Politischen Departements vom 4. Juni 1894, 2. Juli 1909, 9. Juli 1912 und 13. März 1913.

In dieser Beziehung nur die folgenden kurzen Bemerkungen.

Nicht mehr stichhaltig ist heute die früher stets wieder aufgestellte Behauptung, dass das Bundespräsidium nur mit dem "am wenigsten belasteten Politischen Departement" verbunden werden könne. Noch der Bericht vom 2. Juli 1909 glaubte das Politische Departement in Gegensatz mit den andern "vollen" Departementen stellen zu sollen. Und wenn die Bemerkungen der Botschaft vom 4. Juni 1894, dass "unsere internationalen Verhältnisse in gewöhnlichen Zeiten einfacher Natur sind", dass es sich dabei "nur ausnahmsweise um umfangreiche, durch Jahre hindurch sich ziehende Angelegenheiten" handelt, damals richtig sein mochten, so treffen sie gewiss auf die derzeitige Lage nicht mehr zu. Wenn man diese früheren vom Bundesrate der Bundesversammlung gegenüber ausgesprochenen Auffassungen des Näheren prüft, so gewinnt man den Eindruck, dass man sich damals von der wirklichen, logischen Aufgabe eines Departements der auswärtigen Angelegenheiten überhaupt nicht das Bild machte, das einem heute vorschweben muss, ganz besonders hinsichtlich einer systematischen Mitwirkung bei allen internationalen Verhandlungen.

Wer heute die vielseitigen Aufgaben des Politischen Departements tatsächlich kennt und deren Bedeutung richtig einzuschätzen vermag, wird nicht mehr behaupten wollen, dass das Bundespräsidium, in Bezug auf die Arbeitslast, nicht ebenso gut mit den meisten andern Departementen verbunden werden kann als mit dem Politischen Departement,

zumal im Falle der nicht ständigen Leitung desselben noch der Departementswechsel mit der Uebernahme der Präsidialaufgaben zusammenfällt.

Das in allen gegen die ständige Leitung des Departements gerichteten Erörterungen auftauchende Argument der Gefahr des Betreibens einer persönlichen, selbständigen Politik ist richtigerweise bereits mit dem Hinweis widerlegt worden, dass hier mehr die Persönlichkeiten als die Einrichtungen in Betracht fallen. Als eine sichere Garantie gegen jene Gefahr, ganz unabhängig von der ständigen oder nicht ständigen Leitung des Departements, erscheint die im Sommer 1917 bestellte und seither regelmässig amende Delegation für die auswärtigen Angelegenheiten. Es kann nur gewünscht werden, dass diese Delegation als bleibende Institution eingerichtet werde, wozu der Bundesrat durch Artikel 25 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 ohne Weiteres ermächtigt ist. Hinsichtlich der Behandlung selbst der ihr zu unterbreitenden Geschäfte bietet die Delegation der auswärtigen Angelegenheiten noch den besonderen Vorteil, dass dem in Betracht kommenden Mitarbeiter des Vorstehers des Politischen Departements Gelegenheit geboten ist, mündlich Aufschlüsse technischer Natur oder über Einzelheiten zu erteilen, die unter Umständen nur derjenige zu geben in der Lage sein mag, der den Fall von Anfang an verfolgt und in jeder Beziehung untersuchen konnte.

Wird grundsätzlich die Rückkehr zum System der ständigen Departementsleitung in Aussicht genommen, so entsteht unmittelbar die Frage, ob auch die Handelsabteilung wieder mit dem Politischen Departement vereinigt werden soll.

Den Ausführungen der Botschaft vom 13. März 1913, die diese Vereinigung mit allem Nachdruck befürwortet, wird kaum etwas beizufügen sein. Sie gipfeln in der Erklärung, dass das neue Politische Departement erst dann seinen klar ausgeprägten Charakter, seinen vollwertigen Gehalt erhalten wird, wenn ihm auch die Wahrung unserer wirtschaftlichen Interessen gegenüber dem Auslande, die durchaus im Vordergrund stehen, in erster Linie zukommt.

Zur Begründung der durch den Bundesratsbeschluss vom 26. Juni

1917 durchgeführten Abtrennung der Handelsabteilung vom Politischen Departement und ihrer Angliederung an das Volkswirtschaftsdepartement wurde zwar darauf hingewiesen, dass eine einheitliche Führung und eine vollständige Anpassung der im Innern und der nach Aussen zu treffenden Massnahmen mit Rücksicht auf die ausserordentlichen wirtschaftlichen Aufgaben, die während den Kriegsjahren zu lösen waren, besonders wünschenswert erscheine; nie mehr als in diesen aussergewöhnlichen Zeiten spielten interne wirtschaftliche Erwägungen und solche internationaler Natur ineinander.

Mit der Wiederkehr einigermaßen normaler Verhältnisse wird diese letztere Begründung im Wesentlichen hinfällig und die erwähnten Darlegungen der Botschaft vom 13. März 1913 erlangen wieder ihre volle Geltung.

Sollte die Handelsabteilung, in Abänderung des Bundesgesetzes vom 26. März 1914, endgültig vom Politischen Departement abgetrennt bleiben, so müsste als selbstverständlich angenommen werden, dass für die Handelsabteilung die gleiche gesetzliche Vorschrift wie für alle andern Departemente und Dienstabteilungen Geltung haben soll, wonach die Vorbereitung von Verträgen mit dem Auslande stets in Verbindung mit dem Politischen Departement stattfinden soll.

Dies würde bedingen, dass innerhalb der Abteilung für Auswärtiges, die durch das Gesetz von 1914 mit der Vorbereitung sämtlicher internationalen Verträge in Verbindung mit den im einzelnen Falle beteiligten Departementen betraut wird, sich eine Stelle im Besonderen mit der Prüfung und der Behandlung der wirtschaftlichen Fragen zu befassen haben wird, dies umso mehr als der Vorsteher des Politischen Departements mit den Vorstehern des Finanz- und Zolldepartements und des Volkswirtschaftsdepartements von Gesetzeswegen im ständigen Ausschuss für die Vorberatung der Zollgesetzgebung, der Zolltarife und der Handelsverträge sitzt.

Wenn überdies die in Aussicht genommene Entsendung von Handelsattachés oder Handelsräten zu wirtschaftlich besonders wichtigen Vertretungen im Auslande verwirklicht werden und diese Agenten vorab

der Handelsabteilung unterstellt sein sollten, so würde auch in die ser Hinsicht ein ständiges Zusammenwirken zwischen Handelsabteilung und Abteilung für Auswärtiges erforderlich sein. Die Vertretungen als solche unterstehen dem Politischen Departement, Abteilung für Auswärtiges, und im Auslande wird der wirtschaftliche Mitarbeiter der Mission deren Chef im Allgemeinen unterstellt sein. Deshalb werden sich die beiden Zentralstellen der Bundesverwaltung über die an die Handelsvertreter zu erteilenden Instruktionen grundsätzlicher Natur oder allgemeiner Tragweite im Voraus zu verständigen haben, damit dadurch bei der betreffenden Mission keine Gegensätze hervorgerufen werden, sondern vielmehr ein einheitliches Vorgehen gesichert bleibt.

Eine Frage für sich ist die, ob durch Wiedervereinigung der Handelsabteilung mit dem "ständigen" Politischen Departement, d.h. durch die Wiederherstellung des durch das Gesetz von 1914 geschaffenen Zustandes, das Departement auf die Dauer überlastet wäre. Sollte dem so sein, so wären dann diejenigen Geschäfte vom Departement abzutrennen, die mit einem Departement der auswärtigen Angelegenheiten nichts zu tun haben und die dermalen in den Geschäftsbereich der innerpolitischen Abteilung fallen. Dabei käme vorab in Betracht die Vorbereitung der Gesetzgebung über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen und über Organisation der Bundesverwaltung, die wohl am besten dem Justiz- und Polizeidepartement zu übertragen wäre. Dadurch würde, da es sich um wichtige gesetzgeberische Arbeiten handelt, der Vorsteher selbst des Politischen Departements wesentlich entlastet. Es wäre ferner denkbar, dass das Justiz- und Polizeidepartement betraut würde mit der Vorbereitung und Vollziehung der Gesetzgebung über das Schweizerbürgerrecht und mit der Einbürgerung von Ausländern, in der Meinung, dass die Vorbereitung von internationalen Verträgen auf diesem Gebiete im Benehmen mit dem Politischen Departement vor sich ginge.

Aber diese Fragen betreffend Entlastung des Politischen Departements von ihm durch das Gesetz von 1914 übertragenen Aufgaben, die somit den Erlass eines neuen Gesetzes erfordern würden, sollten jedenfalls nicht jetzt, sondern gegebenenfalls erst auf Grund fürderhin

Im Gegensatz zu den hier vor berührten Fragen kann, wie eingangs erwähnt, auf Grund von Artikel 27, Abs. 2, des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 der Bundesrat die Organisation der Abteilung für Auswärtiges im Rahmen der dem Politischen Departement gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ganz von sich aus bestimmen.

Das Gesetz von 1914 sowohl als der Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen, vom 17. November 1914, haben die in dem Geschäftskreis der Abteilung für Auswärtiges fallenden Angelegenheiten als ein Ganzes ins Auge gefasst. Daran sollte unbedingt festgehalten werden. Alle Fäden sind in der Hand des Abteilungschefs zu vereinigen, damit er in die Lage versetzt wird, in Kenntnis aller Vorgänge auf seiner Abteilung, dem Departementschef ein jederzeit unterrichteter, sicherer Mitarbeiter zu sein. Dies hindert bis auf Weiteres keineswegs die Beibehaltung oder auch die fernere Einrichtung innerhalb der Abteilung von besonderen Bureaux, deren Chefs für die ganze darin geleistete Arbeit verantwortlich sind. Eine Anzahl Geschäfte können und sollen ihnen zur selbständigen Erledigung im Auftrag der Abteilung zugewiesen werden. Wichtigere Angelegenheiten haben sie im Benehmen mit dem Abteilungschef zu behandeln, als dessen Stellvertreter sie hinsichtlich der ihrem Bureau übertragenen Aufgaben nach Aussen auftreten.

Als solche Bureaux kommen dormalen in Betracht:

1. Das Rechtsbureau (Bureau du Contentieux), das seit bald zwei Jahren besteht und an dessen Geschäftskreis vorderhand nichts zu ändern wäre.
2. Das Bureau für den Konsulardienst, dessen dauernde Errichtung und Tätigkeit in dem vorliegenden Entwerfe zu einem neuen Konsular-Reglement vorgesehen ist. Sollte die Handelsabteilung vom Politischen Departement getrennt bleiben, so könnte unter Umständen auch dieses Bureau als die bereits vorgesehene Stelle für die Behandlung wirtschaftlicher Fragen in Verbindung mit der Handelsabteilung bezeichnet

beständigem Verkehr mit der Handelsabteilung sein wird. Möglicherweise aber wird es zweckmässiger scheinen, für die Behandlung der wirtschaftlichen Fragen im Verein mit der abgetrennten Handelsabteilung ein besonderes Bureau innerhalb der Abteilung für Auswärtiges zu bestellen. Diese besondere Organisationsfrage wird später geregelt werden können, zumal die Personenfrage sie beeinflussen mag.

Der Gedanke, der gelegentlich ausgesprochen wurde, den Konsulardienst als eine autonome, von der Abteilung für Auswärtiges gesonderte, unabhängige Abteilung vorzusehen, muss verworfen werden. Diplomatische und konsularische Vertretung sind insbesondere bei den schweizerischen Verhältnissen allzu sehr miteinander verbunden, als dass es ohne schwere Unzukömmlichkeiten durchführbar wäre, den Konsulardienst, wie er im neuen Konsular-Reglement gekennzeichnet werden soll, von der Abteilung für Auswärtiges, die den diplomatischen Dienst zu leiten und zu beaufsichtigen hat, abzutrennen. Das Gesetz vom 26. März 1914 und der Bundesratsbeschluss vom 17. November gleichen Jahres stehen jedenfalls auf dem Boden, dass die schweizerischen Vertretungen im Auslande ein unzertrennliches Ganzes bilden sollen. Bekanntlich hängt es ja gelegentlich von reinen Zufälligkeiten ab, ob in einem ausländischen Staate eine schweizerische diplomatische oder konsularische Vertretung errichtet oder ob die eine in die andere umgewandelt wird; und derlei Zufälligkeiten sollten zur Folge haben, dass die betreffende Vertretung der einen oder der andern von zwei verschiedenen heimatlichen Amtsstellen unterstehe!

3. Das Bureau für internationale Rechtsfragen, dessen Leitung dem ständigen Rechtskonsulenten des Departements zu übertragen wäre. Dieses Bureau würde sich von den beiden vorerwähnten auch insofern unterscheiden, als es in der Regel nicht Geschäfte zur direkten Erledigung zugewiesen erhielte, sondern vornehmlich Gutachten über Fragen internationalen Rechts zu Handen des Departements abzugeben hätte. Für die nächste Zeit würde diesem Bureau noch der Auftrag zu teil, wie bis anhin, die Entwicklung der mit dem Völkerbund in Zusammenhang stehenden Fragen in allen Einzelheiten zu verfolgen.

Interessen, unter der Aufsicht eines besonderen Beamten, hätte sich mit diesen Angelegenheiten zu befassen in der Uebergangszeit zwischen der Aufhebung der Abteilung für Vertretung fremder Interessen und Internierung und der endgültigen Erledigung dieser der Schweiz infolge des Krieges zugefallenen Aufgabe.

Die Einrichtung weiterer solcher Bureaux scheint vorderhand nicht nötig. Die übrige Beamtenschaft der Abteilung für Auswärtiges soll unmittelbar dem Abteilungschef unterstehen. Der Adjunkt der Abteilung ist sein Stellvertreter gegenüber diesen Beamten und hinsichtlich der durch sie behandelten Geschäfte.

Besonders geeignete Mitarbeiter wird der Abteilungschef bezeichnen für die Behandlung der politischen und gegebenenfalls der wirtschaftlichen Angelegenheiten, für die Prüfung der Grenzverhältnisse zum Auslande, für die Vorbereitung bestimmter internationaler Verträge im Benehmen mit anderen Departementen, für die Personal- und Besoldungsfragen, für das Zeremonielle etc.

Sind verschiedene Bureaux oder Stellen der Abteilung an der Prüfung derselben Sache beteiligt, so werden gemeinschaftliche Besprechungen ein einheitliches Vorgehen, systematische Mitarbeit sichern. In periodischen Konferenzen zwischen den Leitern der verschiedenen Bureaux mit dem Abteilungschef können ferner allgemeinere Aussprachen über die schwebenden Geschäfte stattfinden.

Stete Beachtung gebührt endlich der Organisation der Kanzlei, von welcher die ihr eigene peinlichste Ordnung gewissermassen auf alle andern Stellen der Abteilung übertragen werden soll./.

H. O. Kloben 1919.