

Vertraulich.Nr. 4.

BUNDESRAETLICHE DELEGATION FUER AUSWAERTIGES

P R O T O K O L L

der Besprechung mit einer Delegation der
sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des
Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

über deren

Eingabe an den Bundesrat vom 13. Juni 1945

betreffend

die Reform des politischen Aussendienstes.

—

Dienstag, den 23. Oktober 1945, 15.30 Uhr
Zimmer des Nationalratspräsidenten, Parlament.

—

Anwesend: Hr. Bundespräsident von Steiger
Hr. Bundesrat Petitpierre
Hr. Minister Stucki, Chef der Abteilung
für Auswärtiges
Hr. Nationalrat Oprecht
Hr. Nationalrat Bringolf
Hr. Bernasconi
Hr. Riemensberger

Vorsitz: Hr. Bundespräsident von Steiger.

—



Nationalrat Oprecht dankt den Vertretern des Bundesrates für die Bereitschaft, sich mit den Urhebern der Eingabe vom 13. Juni zu besprechen. Auf den materiellen Inhalt braucht nicht mehr eingetreten zu werden. Dagegen wäre es interessant zu vernehmen, wie man sich im Bundesrat zur Eingabe stellt. Der Sprechende hatte Gelegenheit, schon in der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten die Notwendigkeit von Reformen im Politischen Departement und im diplomatischen und konsularischen Aussendienst der Schweiz zu betonen. Heute, wo das Parlament weittragende Beschlüsse für einen grosszügigen Ausbau des politischen Aussendienstes gefasst hat, muss man sich mit diesen Dingen näher beschäftigen.

Wie hat die Eingabe bei den zuständigen Stellen gewirkt? Dem Vernehmen nach sollen einige höhere Beamte des Politischen Departements nicht sehr darob erfreut sein, dass sich die Arbeiterorganisationen mit den Fragen des Aussendienstes befassen. Es gibt noch Kreise, die der Meinung sind, die Diplomatie sei mehr oder weniger ihr Privileg. Den Vertretern der Arbeiterklasse will man namentlich nicht einräumen, in gewissen Formfragen des diplomatischen Verkehrs einigermaßen auf der Höhe zu sein.

Man hat sich noch nicht überall daran gewöhnt, dass die Sozialdemokratie seit einiger Zeit auch Regierungspartei ist. Hieraus soll nicht ein proportionaler Anspruch auf so und so viele Posten im schweizerischen Aussendienst hergeleitet werden. Doch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die sozialdemokratische Arbeiterschaft gleiche Rechte haben sollte wie die übrigen Volkskreise. Sie hat ihre Regierungsfähigkeit während den vergangenen sechs Kriegsjahren hinlänglich unter Beweis gestellt.

Gegenüber gewissen Leuten im Politischen Departement hegen Sozialdemokratie und Gewerkschaften das berechtigte Misstrauen, dass sie nicht das nötige Verständnis für die Geschehnisse der heutigen Zeit besitzen. Dies traf namentlich unter der früheren Leitung des Departements zu. Noch heute sind merkliche Reste antiquierter Auffassungen vorhanden. Der neue Departementsvorsteher hat ein schweres Erbe angetreten. Es ist doppelt belastet: einerseits durch eine einseitig und falsch orientierte Personalpolitik, andererseits durch die Tatsache, dass man für die westliche politische Hemisphäre lange Zeit kein Verständnis aufgebracht hatte. Letzteres hatte eine Isolierung der Schweiz zur Folge, aus der wir wieder herauskommen müssen.

Ungünstig scheint sich auch die Tatsache ausgewirkt zu haben, dass die schweizerischen Gesandten bisher zu sehr eine persönliche Politik verfolgen konnten. Fortan wird man von ihnen eine Haltung verlangen müssen, die den Instruktionen des Bundesrates und der von ihm eingeschlagenen politischen

Linie strikte entspricht.

Die Sozialdemokratie, die zu den regierenden Parteien gehört, möchte zur Reform des schweizerischen Aussendienstes ihren Beitrag leisten. Hierin liegt der tiefere Sinn der Eingabe vom 13. Juni 1945.

Nationalrat Bringolf : Es geht im wesentlichen darum, dass man versucht, inskünftig die schweizerische Innen- und Aussenpolitik in einen gewissen Einklang zu bringen. Die neuzeitlichen Tendenzen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet müssen im Aussendienst grössere Beachtung finden als bisher. Ein erster Schritt nach dieser Richtung wurde getan, als der Bundesrat Minister Zellweger zum schweizerischen Gesandten in Jugoslawien ernannte. In jenem Lande gehen zur Zeit grundlegende wirtschaftliche Umwälzungen vor sich. Da ist Minister Zellweger der richtige Mann, um diese Vorgänge - mögen sie uns willkommen sein oder nicht - mit geschultem Blick zu verfolgen und darüber zu berichten. Das selbe wie für Jugoslawien gilt für andere Länder, namentlich im Balkan. Deshalb sollten unsere Vertretungen so zusammengesetzt sein, dass sie in der Lage sind, in den Geschehnissen der Gegenwart nicht nur die negative, sondern allenfalls auch die positiven Seiten zu erkennen.

Eine Reorganisation der Denkweise, der Arbeitsmethoden, der personellen Ausgestaltung der Gesandtschaften und Konsulate drängt sich auf. Der Ausgangspunkt einer solchen Reform liegt bei der Auswahl der Mitarbeiter. Sowohl im wirtschaftlichen wie im politischen Aussendienst muss eine neue geistige Grundhaltung Platz greifen. Sie sollte nicht zuletzt darin zum Ausdruck kommen, dass man fortan auf unseren Auslandsvertretungen mit den eigenen Landsleuten in zugänglicherem Tone verkehrt, als es bisher der Fall war.

Der Redner möchte erfahren, wie sich die Leitung des Politischen Departements diese Reorganisation vorstellt. Soll nach einem bestimmten Plan vorgegangen werden? Will die Schweiz künftig nicht in mannigfache Schwierigkeiten hineingeraten, so wäre es gut, gewisse der noch bestehenden "allzu harzigen Stellen" in unserer Diplomatie auszumerzen.

Herr Bernasconi : Nur eine kurze Bemerkung. Für die Schweiz gilt es heute, mit der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklung der Welt Schritt zu halten. In besonderem Masse ist daran der Schweizerische Gewerkschaftsbund interessiert, in seiner Eigenschaft als eine der bedeutendsten wirtschaftlichen Organisationen des Landes. Der Gewerkschaftsbund legt Wert darauf, über die Entwicklung in möglichst vielen Ländern Nachrichten zu erhalten. Dies setzt einen gut ausgebauten Wirtschafts- und Sozialdienst bei unseren Gesandtschaften voraus, denen hiefür auch Sozialattachés beigegeben werden

müssen. Die Einstellung des Bundesrates zu diesem Punkt interessiert die Gewerkschaften besonders. Sie haben in ihren Reihen Leute, die sich namentlich für die Uebernahme der Funktionen von Sozialattachés gut eignen.

Herr Riemensberger betont ebenfalls, dass die Frage der Sozialattachés für die Gewerkschaften ausschlaggebend sei. Es muss festgestellt werden, dass man in der Schweiz über die sozialen Bestrebungen anderer Staaten heute noch sehr wenig weiss. Im Gegensatz zu uns sind andere Länder bahnbrechend vorausgegangen, namentlich die Vereinigten Staaten von Amerika. Der Sprechende, der beruflich fortgesetzte Beziehungen mit dem amerikanischen Labor Attaché bei der Berner Gesandtschaft unterhält, ist überrascht, wie gewaltig und vielseitig die Funktionen sind, die einem solchen Dienstzweig zukommen. Amerikanische Labor Attachés sind gegenwärtig in ganz Europa eingesetzt. Sie kommen periodisch zu Konferenzen zusammen und tauschen ihre Beobachtungen aus. Gewiss werden bald auch andere Staaten zu ähnlichen Systemen übergehen. Die Schweiz darf da nicht isoliert zurückbleiben.

M. le Conseiller fédéral Petitpierre remercie les délégués du parti socialiste et de l'Union syndicale suisses de l'esprit dans lequel ils ont rédigé leur mémoire du 13 juin 1945. On y relève un sens positif et la volonté d'apporter une contribution utile à la réforme du service extérieur.

Il faut distinguer entre deux choses : D'abord, il y a la question d'une réforme de structure du Département Politique, puis, une conception nouvelle de ce que doit être un appareil diplomatique.

Une première constatation s'impose à celui qui s'occupe de ces questions : On se trouve à l'heure actuelle dans une situation difficile en raison d'une grande pénurie de personnel. Ce n'est pas là une critique à l'égard de notre personnel diplomatique, celui-ci, comme on a pu le constater maintes fois, a déployé une activité qui a été généralement très appréciée dans les pays où il se trouve. Mais le nombre de personnalités est insuffisant en regard des postes à pourvoir ou à repourvoir.

Pour arriver à une réforme du service diplomatique suisse, les questions de personnel sont certes plus importantes que celles d'organisation. Il ne semble pas que jusqu'à présent il ait été procédé au recrutement d'une manière systématique. On a reproché au Département Politique d'avoir pris les candidats à la carrière uniquement dans certains milieux. Faut-il y voir une volonté arrêtée ? Il ne le paraît pas. La vérité est plutôt que des jeunes gens provenant de certains milieux ont une tendance plus marquée que d'autres à embrasser la carrière diplomatique. Cela est dû aussi au fait que jusqu'à ces dernières années, les traitements que touchaient nos agents à l'étranger étaient nettement insuffi-

sants pour leur permettre de faire face aux obligations monétaires découlant de leur position.

Le monde se trouve sans doute à la veille de grandes transformations politiques, économiques et sociales. Quelle direction ce bouleversement prendra-t-il ? C'est ce que personne ne peut dire avec certitude. Mais il est indispensable d'avoir comme représentants suisses à l'étranger des gens intelligents et perspicaces, qui aient de la compréhension pour tout ce qui s'y passe sans être aveuglés par leurs opinions personnelles. Un petit pays comme le nôtre ne peut faire qu'une politique objective, qui évite tout isolement. D'un autre côté, il ne faut pas se laisser prendre par les courants du moment. Les intérêts d'un Etat sont en général des intérêts permanents. Le cas de la Russie ou de l'Angleterre peut servir d'exemple. C'est pourquoi la politique étrangère d'un pays et sa politique intérieure sont deux choses distinctes, bien que, sous certains rapports, elles soient liées l'une à l'autre.

Dans le mémoire du 13 juin, différentes suggestions concrètes ont été faites. Sur la plupart des points, il y a concordance entre ces suggestions et les vues ou intentions du Département Politique.

On a dit que la Division du Commerce devrait revenir au Département Politique. Ce qui importe, c'est moins le rattachement à tel ou tel Département qu'une synchronisation des services en question et des contacts étroits et satisfaisants entre eux.

Pour ce qui est notamment du Département Politique, il est vrai que la situation actuelle a quelque chose d'anormal : il ne comporte qu'une seule division, et les tâches du Département et de la Division sont à peu près identiques. La question de la création de plusieurs divisions peut se poser : division politique, division du contentieux, division du personnel et du service consulaire, division de la presse et de l'information, etc.

C'est surtout le service de l'information qui devra être développé. A l'extérieur cela se fera par la nomination d'attachés de presse. La création de postes d'attachés sociaux se justifie aussi, mais dans quelques légations importantes seulement. Dans les légations de moindre importance, on pourra combiner les deux fonctions.

Pour ce qui est de la politique du personnel, le mémorandum du parti socialiste et de l'Union syndicale suggère de faire appel dans une large mesure à des gens hors carrière (outsiders). La chose a déjà été faite au courant de cette année; mais le procédé normal doit être que les ministres soient choisis parmi le personnel de carrière. Autrement on

découragerait les jeunes qui entrent au Département Politique. Il est indiqué que le recrutement se fasse d'en bas.

Une autre suggestion prévoit une commission pour le recrutement des candidats. Pareille institution alourdirait beaucoup l'engagement du personnel. En revanche, ce qui serait possible, c'est de faire procéder, une ou deux fois par an, à des examens, afin d'avoir un certain contrôle sur les capacités des jeunes et de déterminer ceux qui doivent être éliminés.

En dernier lieu, le mémoire propose la nomination d'une commission spéciale qui étudierait, à l'intention du Conseil fédéral, la question de la réforme du Département Politique. Ce n'est pas indispensable. Le Département Politique est parfaitement à même d'entreprendre ce travail. Si des organes en dehors de l'administration fédérale doivent être consultés, c'est aux Commissions parlementaires des Affaires étrangères qu'il faudrait s'adresser.

Quoi qu'il en soit, une réorganisation du Département Politique, ainsi que de la vaste représentation à l'étranger, ne portera des fruits que s'il est possible de trouver sur toute la ligne les personnalités capables pour diriger ces services tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Minister Stucki : Ueber die Eingabe vom 13. Juni d.J. liesse sich stundenlang diskutieren. Sie betrifft sehr weitgehend die schweizerische Innenpolitik; andererseits beschlägt sie den ganzen Apparat unseres Aussendienstes. Auf diesem Gebiet sind für den Kenner der Verhältnisse manche Anregungen überholt. Die Eingabe rennt hier gutenteils offene Türen ein. Der Grundgedanke, der ihre Urheber bewegt hat, scheint folgender : Die ganze Welt befindet sich heute im Umbruch, Unsere Aussenpolitik aber wird meist noch von Leuten gemacht, wie sie vor 20 oder 50 Jahren am Platze gewesen wären.

Hierauf ist zu sagen, dass das Politique Departement, namentlich seit Beginn dieses Jahres, unzweifelhaft besser ist als sein Ruf. Betrachtet man sein höheres Personal, so lassen sich etwa drei Gruppen unterscheiden : 1) Leute mit ungenügendem "Rendement"; 2) brauchbare Mitarbeiter, aber von stark konservativer Geisteshaltung; 3) aufgeschlossene Leute, die mit den schweizerischen Verhältnissen gut vertraut sind, und die sich auch rege für das aussenpolitische Weltgeschehen interessieren.

Die erste Gruppe sollte man "umlegen" können. Beamten-gesetz und Pensionskassenverordnung machen dies aber sehr schwierig. Die zweite Gruppe, die ohne entscheidenden Einfluss auf den Gang der Geschäfte ist, wird früher oder später vom neuen Wind erfasst werden. Die dritte Gruppe gilt es nach

Möglichkeit zu fördern und zu mehren.

Ueber die Aufgaben, die unseren diplomatischen Missionschefs zukommen, macht man sich oft ein ungenügendes Bild. Der schweizerische Gesandte hat es einerseits leicht, weil die Staatsmaxime der dauernden Neutralität ihm verbietet, in die hohe Politik einzugreifen. Seine wesentlichen Aufgaben sind : Informieren, sowie im besten Sinne des Wortes ein Advokat seines Landes sein : für die Landsleute, für den schweizerischen Export, für unseren Fremdenverkehr.

Um dies zu erreichen, hat es der schweizerische Diplomat aber viel schwerer als seine Kollegen anderer Staaten : Die zurückhaltende Politik und die Kleinheit seines Landes gibt ihm fast keine "Trümpfe" in die Hand.

Damit er die ihm gestellte Aufgabe erfüllen kann, sollte eigentlich jeder Diplomat eine Idealfigur sein. Solche findet man aber nirgends. Deshalb wird man immer gewisse Nachteile mit in Kauf nehmen müssen. Die erste Erwartung, die man stellen muss, ist die der Persönlichkeit. Ob sich ein Gesandter als solche durchzusetzen vermag oder nicht, ist sogar wichtiger als der Besitz vieler Spezialkenntnisse. Wohl kommt der Vertrautheit mit wirtschaftlichen Fragen grosse Bedeutung zu. Verfügt aber ein Missionschef, der sonst eine Persönlichkeit ist, nicht über sehr ausgedehnte Kenntnisse dieser Art, so lässt sich dieser Mangel durch Beiziehung eines wirtschaftlich geschulten Mitarbeiters verhältnismässig leicht ausgleichen.

Die Beziehungen zwischen dem Politischen Departement und der Handelsabteilung waren früher nicht befriedigend. Was die Eingabe hier kritisiert, traf zu. Heute ist das Verhältnis zwischen den Spitzen sehr gut : dies namentlich dank der ständigen Delegation für Handelsverträge, in der auch das Politische Departement dauernd vertreten ist. Das Einvernehmen zwischen beiden Instanzen könnte kaum besser sein, wenn die Handelsabteilung beim Politischen Departement wäre. Auch kann man heute feststellen, dass sich, im Gegensatz zu früher, unsere jungen Beamten direkt darum reissen, zeitweise der Handelsabteilung zugeteilt zu werden, um sich so das nötige wirtschaftliche Rüstzeug zu holen.

Die Frage der Rekrutierung des Nachwuchses ist kein leichtes Problem. Das System der Eintrittsprüfungen, wie es Frankreich und andere Staaten kennen, bietet keine genügende Gewähr für wirkliche Verbesserungen auf diesem Gebiet. Der Charakter und der tiefere Wert einer Persönlichkeit, die nicht von geringerem Belange sind als die Kenntnisse, lassen sich auf diese Weise nicht erfassen. Es wird aber schwerlich zu umgehen sein, dass auch wir uns künftig mit der Frage befassen, ob von Zeit zu Zeit gewisse Prüfungen junger Kandidaten nicht angezeigt wären.

Abschliessend lässt sich sagen : Die Gedanken der Eingabe sind modern, aber für den der mit den Verhältnissen in unserem Aussendienst vertraut ist, keineswegs revolutionär. Die angeregten Neuerungen entsprechen ziemlich dem, wie man sich auch innerhalb des Departements die Reformen denkt. Eine wesentliche Differenz zwischen den Auffassungen der Urheber der Eingabe und denen des Politischen Departements könnte höchstens in einem Punkte gefunden werden : Auf Seite 21 heisst es : "Gerade in dieser Hinsicht wird es wichtig sein, sich auf äusserst verantwortungsbewusste Personen verlassen zu können, die sich durch Verpflichtungen gegenüber den Volkskreisen, aus denen sie kommen, und die einen grossen Teil der Allgemeinheit verkörpern, einigermaßen gebunden fühlen". Im Gegensatz hiezu darf sich der schweizerische Diplomat nicht in erster Linie seinen eigenen Volkskreisen verbunden oder verpflichtet fühlen; er steht im Dienste des ganzen Landes; infolgedessen kann er nur einem verantwortlich sein, nämlich dem Bundesrat.

Nationalrat Oprecht: Wir wollten mit unseren Vorschlägen bewusst nicht revolutionär wirken. Sie erstrebten, in die Frage der Rekrutierung des Personals des Politischen Departements ein gewisses System zu bringen; hieran hat es bisher sehr gefehlt. Wenn sich unsere Auffassungen mit denen des Departements in den meisten Punkten decken, kann das uns nur recht sein. Unter dem früheren Chef des Politischen Departements wäre dies gewiss nicht der Fall gewesen.

Mit Genugtuung nehmen wir also davon Kenntnis, dass die neue Leitung des Politischen Departements unsere Vorschläge im allgemeinen entgegennimmt. Auf der Forderung nach Einsetzung einer besonderen Kommission, die die Departementsreformen zuhanden des Bundesrates zu prüfen hätte, können wir ohne weiteres verzichten. Was den Mangel an geeignetem Personal anbetrifft, wovon gesprochen wurde, so liesse er sich durch neue Methoden der Rekrutierung gewiss grösstenteils beheben. Die Kreise, die der Eingabe zu Gevatter stehen, sind z.B. gerne bereit, für gewisse Posten, so namentlich Sozialattachés, geeignete Leute vorzuschlagen. Im übrigen ist klar, dass die Besoldungen im Aussendienst den neuen Bedürfnissen angepasst werden müssen. Sowohl beim eidgenössischen Finanzdepartement wie auch beim Parlament besteht heute hiefür das nötige Verständnis.

Diese Aussprache hat eine erfreuliche Annäherung der beiderseitigen Standpunkte gezeitigt. Dies ist ein wichtiges und positives Ergebnis. Was den Satz der Eingabe anbelangt (Seite 21), der von Herrn Minister Stucki kritisiert worden ist, so kann er nicht den Sinn haben, den man ihm beigelegt hat. Er will nur besagen, dass der Diplomat mit allen

Kreisen des Volkes verbunden sein müsse. An einer solchen allgemeinen Volksverbundenheit hat es bisher fast durchwegs gefehlt.

Herr Nationalrat Bringolf dankt ebenfalls für die Aussprache und die orientierenden Voten. Die gute Aufnahme, die die Eingabe beim Bundesrat findet, ist ein erfreuliches Ergebnis. In Bezug auf die Schwierigkeit, geeignete Personen für die Aussenposten zu finden, darf man nicht zu pessimistisch sein. Man soll einmal einige Versuche mit neuen Elementen wagen, auch wenn man vielleicht da und dort eine Enttäuschung erleben wird. Sicher hat die Figur des Diplomaten, wie die Vergangenheit sie kannte, fortan keine Daseinsberechtigung mehr. Im Gegensatz zu früher muss er eine Persönlichkeit sein, die zu allen Fragen, die das menschliche Leben ausmachen, in engem und lebendigem Kontakt steht. Leider dürfte es heute noch kaum vorkommen, dass man in unserem Aussendienst Diplomaten antreffen kann, die beispielsweise eine Schrift von Karl Marx gelesen hätten, oder die sonst mit der grundlegenden Literatur der Arbeitsbewegung vertraut wären. Solche Kenntnisse bilden indes eine Voraussetzung, um über die modernen Weltgeschehnisse objektiv und zuverlässig Bericht erstatten zu können. Auch auf diesem Gebiet bedarf die "Allgemeinbildung" unserer Aussenvertreter einer gewissen Ausweitung.

Herr Bernasconi erklärt sich von der Aussprache ebenfalls befriedigt. Er nimmt an, dass das Bundeskomitee des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes nunmehr Umschau nach Kandidaten halten werde, die es dem Departement in Vorschlag bringen könnte.

Herr Riemensberger bittet, es möchte noch mitgeteilt werden, in welche Länder der Bundesrat Sozialattachés zu entsenden gedenkt. Eine Orientierung hierüber wäre wesentlich, damit der Gewerkschaftsbund allfällige Kandidaten entsprechend auswählen kann.

Im übrigen bestätigt der Redner, dass die von Minister Stucki beanstandete Stelle der Eingabe die Verbundenheit mit dem Volksganzen gemeint habe, nicht etwa nur die Verbundenheit mit einer gewissen politischen Schicht, oder gar eine Verpflichtung dieser gegenüber.

Minister Stucki erklärt, dass die Vorschläge betreffend die Zuteilung von Sozialattachés von den zuständigen Abteilungen des eidg. Volkswirtschaftsdepartements, d.h. vom Bundesamt für Gewerbe, Industrie und Arbeit und vom Bundesamt für Sozialversicherung, gemacht würden. Dieses Vorgehen erscheine deshalb richtig, weil diese Stellen besser als das Politische Departement beurteilen könnten, in welchen Ländern Sozialattachés erwünscht seien.

Bundespräsident von Steiger stellt mit Befriedigung den Wert der heutigen Aussprache fest. Er dankt den Urhebern der Eingabe für das von ihnen bekundete positive und objektive Interesse. Es kann versichert werden, dass der gesamte Bundesrat gewillt ist, die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und den Gewerkschaftsbund auf allen Gebieten als völlig gleichwertig zu behandeln. Somit besteht auch kein Hindernis, die Gedanken dieser Kreise, soweit sie durchführbar sind, zu verwirklichen. Die Zukunft dürfte den Urhebern der Eingabe Gelegenheit geben, sich davon zu überzeugen, dass der Bundesrat diese Linie tatsächlich einhält.

Schluss der Sitzung 17.30 Uhr.

Der Protokollführer :

L. Keel