

Bern, den 6. März 1946.

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

Provisorische Reorganisation
des Politischen Departements.

Die Reorganisation des Politischen Departements ist eine gebieterische Notwendigkeit. Wir gestatten uns daher, einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten. Dieser sieht noch keine definitive Regelung vor. Er soll vorläufig die Grundlagen schaffen, um im Hinblick auf eine gesetzliche Neuordnung Erfahrungen zu sammeln. Im wesentlichen entspricht dieser provisorische Rahmen aber dem, wie man sich eine spätere Lösung annähernd denken muss.

I.

Das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung sah im Rahmen des Eidg. Politischen Departements drei Abteilungen vor:

- die Abteilung für Auswärtiges;
- die Innerpolitische Abteilung;
- die Handelsabteilung.

Durch Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1923 wurde die Handelsabteilung an das Volkswirtschaftsdepartement übertragen, und durch Bundesbeschluss vom 19. Februar 1926 die Innerpolitische Abteilung aufgehoben. Seither stellt das Politische Departement ein organisatorisches Kuriosum dar. Es besteht normalerweise aus einer einzigen Abteilung, der Abteilung für Auswärtiges, deren Aufgabenkreis sich mit dem des Departements praktisch deckt. Der Departementsvorsteher wurde dadurch auch zum Chef seiner einzigen Abteilung. Daneben hat diese Abteilung aber noch ein anderes Haupt, den Abteilungschef, und dieser wieder einen be-



- 2 -

sonders ernannten Stellvertreter. Zugleich haben die Aufgaben, mit denen sich Departement und Abteilung befassen müssen, im Laufe der Jahre gewaltig zugenommen. Das Departement hat daher nicht nur eine überhöhte Spitze, sondern sein ganzer Apparat ist zusehends schwerfälliger und unübersichtlicher geworden.

Wohl ergäbe sich eine theoretische Kompetenzausscheidung zwischen Departement und Abteilung aus der Delegationsverordnung vom 17. November 1914, die gestützt auf Art. 23 des geltenden Organisationsgesetzes der Bundesverwaltung erlassen worden war. Darin wurden dem Departement im Wesentlichen folgende Geschäfte zur selbständigen Erledigung zugewiesen:

- Aufsicht über die Amtsführung der Vertreter der Schweiz im Auslande und Instruktion derselben;
- Verwendung bei fremden Regierungen;
- Verteilung der Beiträge an die schweiz. Hilfsgesellschaften im Auslande;
- Aufsicht über die internationalen Bureaux in der Schweiz.

Der Abteilung für Auswärtiges sind zur selbständigen Bearbeitung überbunden:

- Prüfung und Genehmigung der Rechnungen der schweiz. Gesandtschaften und Konsulate;
- Verkehr mit den schweizerischen Hilfsgesellschaften im Auslande;
- Verkehr mit den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten in bezug auf die von Amtsstellen oder Privaten gestellten Auskunftsbegehren;
- Uebermittlung von Aktenstücken etc. an die Gesandtschaften und Konsulate, sowie an fremde Regierungen und ihre Vertreter.

Praktisch wurde diese Ausscheidung aber sehr bald überholt. Da nämlich das Departement - mit Ausnahme des Departementssekretariats, das erst 1944 geschaffen und funktionell nicht ausgebaut worden ist - neben der Abteilung für Auswärtiges über keinen eigenen Verwaltungsapparat verfügt, gingen notgedrungen die Vorbereitung und meist auch die Erledigung der von der Delegationsverordnung dem Departement zugewiesenen Geschäfte schrittweise an die Abteilung über. Dem Departementschef vorbehalten blieb eigentlich nur die gewiss nicht zu unterschätzende Vertretung im Bundesrat und vor den eidgenössischen Räten.

- 3 -

Die Abteilung wurde zu einem immer mächtigeren Komplex. Im Jahre 1930 waren die funktionellen Unterschiede zwischen ihr und dem Departement, soweit sie früher bestanden haben mögen, schon völlig verwischt. Dies geht aus einem damaligen internen Organisationsplan der Abteilung für Auswärtiges hervor. Ueber die Aufgaben des Abteilungschefs, eines bevollmächtigten Ministers, wurde bezeichnenderweise gesagt: "Le chef de la division a la direction générale des affaires. Il est l'intermédiaire entre le chef du département et les divers services de la division". Gemäss dieser Formulierung wurden in jenem Plane auch sämtliche Dienstzweige, die sich mit den Jahren im Departement herausgebildet hatten, dem Abteilungschef unterstellt. Es waren dies die Politische Sektion, das Rechtsbureau, der Konsulardienst, die Personalsektion, das Protokoll, die Sektion für internationale Verkehrsfragen (Fluss- und Luftschiffahrt), die Völkerbundssektion und ein Pressedienst. Mit Ausnahme des Konsulardienstes und des Rechtsbureaus, deren Schaffung auf Bundesratsbeschlüssen fusst, hatte diese Gliederung internen Charakter. Die Benennung "Sektionen" lebte sich ein, weil die Dienstzweige in der Regel von einem Beamten im administrativen Range eines Sektionschefs erster Klasse geleitet wurden. Im übrigen war der Personalstab, den diese "departementale" Abteilung 1930 in Bern unterhielt, nicht sehr gross. Er umfasste 23 Mitarbeiter aus der diplomatischen oder konsularischen Laufbahn und 50 Kanzlei- und Hilfsbeamte (Stenodactylographinnen inbegriffen), also insgesamt 73 Einheiten.

II.

In den Grundlagen wurde dieser organisatorische Aufbau unverändert beibehalten. Noch heute besteht die funktionelle Kongruenz zwischen Politischem Departement und Abteilung für Auswärtiges, wie man sie im Jahre 1930 hatte. Allerdings blieben die seitherige Entwicklung, und namentlich die sechs Kriegsjahre, nicht ohne einschneidende Auswirkungen auf die Gestaltung des Departements. Das massive

- 4 -

Anwachsen der Aufgaben führte zur Erweiterung der bestehenden und zur Schaffung neuer Dienstzweige.

Die wesentlichsten Neuerungen und Umschichtungen seien kurz erwähnt. Dabei möchten wir die vom Bundesrat am 8. September 1939 beschlossene Errichtung einer Abteilung für fremde Interessen nur beiläufig nennen, da dieser Dienst - der noch 1944 im In- und Ausland einen Personalbestand von nahezu 1300 Personen aufwies - seine Aufgabe demnächst beendet haben wird und sich in Liquidation befindet. Weiter wurde vom Bundesrat zu Beginn des Jahres 1942 ein dem Politischen Departement unterstellter Delegierter für internationale Hilfswerke ernannt, dem mehrere juristische Mitarbeiter zugeteilt sind. Seine Aufgabe ist zur Zeit noch nicht abgeschlossen.

Innerhalb der Abteilung für Auswärtiges vergrösserten sich einzelne Sektionen rapid. Andere mussten, um den neuen Verhältnissen gerecht zu werden, von Grund auf umgestaltet werden. Dazu kamen neue Dienste.

Der politischen Sektion, deren Leitung der Stellvertreter des Abteilungschefs innehatte, musste eine besondere Sektion für Sichtvermerkfragen für Reisen ins Ausland, sowie zur Behandlung bestimmter Kategorien von Einreisegesuchen angegliedert werden. Ihr wurde, in loser Verbindung, auch der Pressedienst des Departements unterstellt, dessen Leitung seit Kriegsbeginn einem Legationsrat anvertraut war. Er funktionierte als Mittelstelle zwischen den ausländischen Missionen in Bern und den schweizerischen Zensurbehörden in Fragen der Pressepolitik und betreute die fremden Journalisten.

Die Personalsektion wurde mit dem Konsulardienst mehr oder weniger verbunden und zu einer Dienstgruppe für personelle, organisatorische, administrative und Konsularangelegenheiten ausgestaltet. Die kriegsbedingten Veränderungen in unserem Aussendienst brachten auch hier gesteigerte Aufgaben. Diesem Dienstzweig wurde auch der seit dem Jahre 1939 erweiterte Kurierdienst angeschlossen.

Den grössten Ausbau erfuhr das Rechtsbureau, das durch Bundesratsbeschluss vom 4. November 1941 in eine Sektion

- 5 -

für Rechtsfragen und private Vermögensinteressen im Ausland umgewandelt worden ist. Die schweizerischen Kriegsschäden im Ausland, der Schutz der schweizerischen Finanzinteressen und ihre Einbeziehung in die jeweiligen Wirtschaftsverhandlungen führten dazu, dass diesem Dienst bald der Charakter einer besonderen Abteilung zukam und er intern auch als solche behandelt wurde.

Nicht zuletzt sah sich die Sektion für internationale Verkehrsfragen neuen Aufgaben gegenüber, nachdem die internationalen Transportprobleme immer schwieriger und lebenswichtiger wurden. Sie befasste sich auch mit den grundsätzlichen Fragen, die die Hochseeschifffahrt unter Schweizerflagge aufwarf.

Einzig die frühere Völkerbundssektion, die zutreffender mit "Sektion der internationalen Unionen" benannt wird, erfuhr infolge der Entwicklung einen zeitweisen Rückschlag. Er glied sich intern aber dadurch aus, dass dem Chef dieses Dienstzweiges die während der Kriegszeit besonders wichtige Aufgabe der aussenpolitischen Information und, im Anschluss daran, auch das Studium und die Koordinierung der Nachkriegsprobleme anvertraut worden waren.

Schliesslich musste die Protokollsektion, die sich mit den Vorrechten und Befreiungen der fremden Diplomaten in der Schweiz befasst, ihren Personalstab den erhöhten Anforderungen anpassen (starke numerische Zunahme der Mitglieder des diplomatischen Korps und vermehrte administrative Betreuung infolge Rationierung u.dgl.).

Die meisten dieser Neuerrichtungen, Ausweitungen und Umgruppierungen interner Dienstzweige mussten unter dem zeitlichen und materiellen Druck der ausserordentlichen Verhältnisse vorgenommen werden. Es ging bisweilen nicht ohne eine gewisse Improvisation. All dies hatte zur Folge, dass sich das Gleichgewicht der Kompetenzen innerhalb der Abteilung verlagerte, dass sich die Zuständigkeiten teils überschnitten, dass das Ganze zu einem unübersichtlichen und schwer lenkbaren Apparat wurde. Dazu kam der grosse Personalzuwachs, wie ihn die vermehrten Aufgaben brachten. Hatte die Abteilung für

Auswärtiges, wie oben erwähnt, im Jahre 1930 23 höhere Beamte (von der 8. Besoldungsklasse aufwärts) und 50 Kanzleiangestellte, so sind es heute 126 höhere Beamte und 329 Kanzleipersonal. Also insgesamt über 6 mal mehr Personaleinheiten als vor 15 Jahren.

Es liegt auf der Hand, dass sich nach einer solchen Entwicklung das Problem der Reorganisation stellen musste. Dies schon deshalb, weil im Sektor der Aussenpolitik kaum zu erwarten ist, dass sich der Aufgabenkreis im Laufe der bevorstehenden Nachkriegsjahre wesentlich verringern werde. Es könnten im Gegenteil neue Aufgaben dazukommen, zumal im Zusammenhang mit einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen oder zu deren angegliederten Einrichtungen. Schon seit längerem wurde daher das Bedürfnis nach einer grundlegenden Departementsreform verspürt. Während des Krieges konnte sie begreiflicherweise nicht in Angriff genommen werden, weil unmittelbarere und für das Schicksal des Landes wichtigere Fragen die volle Aufmerksamkeit beanspruchten. Nichtsdestoweniger hatte schon der frühere Departementsvorsteher, Bundesrat Pilet-Golaz, das Problem erkannt und nach einer neuen Lösung gesucht. Vor den parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten entwarf er im Herbst 1944 gewisse Grundgedanken für eine administrative Reform und prägte dabei für den bestehenden Zustand das treffende Wort einer "desorganisation" statt einer "organisation du Département politique". Sein plötzlicher Rücktritt liess die Pläne vorübergehend in den Hintergrund treten. Seither wurden in Presse und Parlament zahlreiche Stimmen zugunsten einer umfassenden Reorganisation des Departements laut.

III.

Tritt man an diese Frage heran, so muss man auch folgendes beachten: Das Politische Departement, oder, so man will, dessen einzige "departementale" Abteilung, unterscheiden sich in einem Punkte wesentlich von den meisten übrigen

- 7 -

Departementen. Seine Funktionen erschöpfen sich nicht darin, das Gebiet der aussenpolitischen Belange unseres Landes verwaltungsmässig zu bearbeiten. Das Departement bildet darüber hinaus die Basis einer weitverzweigten diplomatischen und konsularischen Organisation, deren direkte Betreuung ihm unterstellt ist. Der Auslandsapparat übertrifft die Zentralverwaltung an Grösse und Ausdehnung. Seiner Bedeutung und Entwicklung wird man eindrücklich gewahr, wenn man einige Vergleiche zu früheren Jahren zieht: Während die Schweiz 1930 erst 19 Gesandtschaften unterhielt (1914 waren es sogar nur deren 9), ist heute ihre Zahl auf 31 angewachsen, und sie wird sich im Zuge der Verwirklichung des Bundesbeschlusses vom 5. Oktober 1945 über die Errichtung neuer Gesandtschaften, sowie mit fortschreitender Stabilisierung der internationalen Lage, noch mehr erhöhen. Bei den Konsulaten liegt das Schwergewicht weniger in der Vermehrung der Vertretungen, als in der Tatsache, dass im selben Zeitraum das frühere System rein ehrenamtlicher Posten zum grössten Teil durch wohlausgebaute Berufskonsulate ersetzt wurde. Heute besitzt die Schweiz 70 Generalkonsulate und Konsulate, die von Berufsbeamten geleitet werden. Von den übrigen 49 Konsulaten sind die Mehrzahl sogenannte gemischte Konsulate (Honorarkonsulate mit bundeseigenem Personal) und nur noch 20 mehr oder weniger reine Honorarkonsulate. Ein anschauliches Bild vom Verhältnis des Auslanddienstes zum Departement vermittelt die nachstehende Aufstellung:

Jahre	I n l a n d		A u s l a n d		Total
	Höheres Personal	Kanzlei-Personal	Höheres Personal	Kanzlei-Personal	
1930	23	50	67	372	512
1939	31	69	101	476	677
1946	126	329	189	903	1547

- 8 -

Dieser weitverzweigte Auslandsapparat fusst unmittelbar auf der Zentrale in Bern, wo im wesentlichen immer noch die auf kleine Verhältnisse zugeschnittene organisatorische Regelung des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 in Kraft steht. Die Basis ist zu schmal. Sie sollte von gewissen organisatorischen Unzulänglichkeiten befreit und entsprechend der Bedeutung des heutigen schweizerischen Aussendienstes erweitert werden. Denn es gilt zu bedenken, dass es sich bei der diplomatischen und konsularischen Auslandsvertretung nicht um ein einförmiges und geschlossenes Ganzes handelt, sondern um mehr als 140 verschiedene Posten (ohne die 68 Konsularagenturen) von grösserer oder kleinerer Bedeutung, die weit voneinander getrennt über die ganze Erde zerstreut sind. Ihre zentrale Leitung erfordert in sachlicher, in administrativer und in personeller Hinsicht eine gewaltige und differenzierte Kleinarbeit, die den engen Rahmen einer einzigen Abteilung praktisch längst gesprengt hat. Eine Aufteilung nach sachlichen Gesichtspunkten und ein den besonderen Gegebenheiten gemässer Ausbau sind unumgänglich. Zur Erweiterung des Aussendienstes, wie sie in der kürzlichen Botschaft des Bundesrates über die Errichtung neuer Gesandtschaften vorgesehen und von den eidgenössischen Kammern einstimmig gutgeheissen worden ist, bildet die Schaffung einer aktionsfähigen Zentralverwaltung für die auswärtigen Angelegenheiten das unerlässliche Korrelat.

Leitsätze der Reorganisation.

=====

Die wesentlichen Prinzipien für die Reorganisation des Politischen Departements lassen sich in folgende zwei Postulate fassen:

Auflockerung der Abteilung für Auswärtiges in verschiedene, voneinander unabhängige, dafür aber lenkbare Dienstzweige;
Anpassung der Zentrale an die gesteigerten Aufgaben durch Neuordnung der Stellung der Chefbeamten.

- 9 -

Wir treten auf diese beiden Aspekte der künftigen Departementsgestaltung ein:

Auflockerung der Abteilung für Auswärtiges.

An die Stelle der einzigen "departementalen" Abteilung sollen fortan mehrere einander nebengeordnete Dienstzweige treten. Die Ausscheidung der Aufgaben und ihre Gruppierung hat in erster Linie nach sachlichen Gesichtspunkten zu erfolgen. Es sollen die Fragen vereinigt werden, die materiell betrachtet am ehesten zusammen gehören. Daneben müssen Erwägungen zur Schaffung eines gewissen Gleichgewichts mitbestimmend sein. Es wäre beispielsweise nicht zweckmässig, in einem Dienst den überwiegenden Teil aller Aufgaben diplomatisch-politischer Art zusammenzuballen.

Im Laufe der Jahre haben sich im Pflichtenkreis des Departements bestimmte Sachgruppen gleichsam organisch herausgebildet. Es handelt sich vorerst um drei umfassende und in sich ziemlich geschlossene Gebiete:

1. Laufende Angelegenheiten politischer Art;
2. Rechts-, Finanz- und Verkehrsfragen;
3. Personelle und administrative Angelegenheiten.

Diese Sachgruppen sollen inskünftig drei Abteilungen bilden. Sie werden sich in mehrere Sektionen gliedern, die teils schon bestehen, teils noch zu konstituieren sind.

Darüber hinaus erscheint es angezeigt, zwei weitere Sachgebiete, denen fortan vermehrte Bedeutung beizumessen ist, zu selbständigen Diensten auszubauen, nämlich:

4. die internationalen Organisationen;
5. die Dokumentierung und die Pressefragen.

Diese drei Abteilungen und zwei Dienste werden dem Departementsvorsteher direkt unterstellt sein. Unter sich stehen sie in keinem Abhängigkeitsverhältnis; doch wird in zahlreichen Fragen eine rege und enge horizontale Zusammenarbeit erforderlich sein.

Der Aufgabenkreis jeder Abteilung, bzw. jedes Dienstes,

lässt sich summarisch wie folgt umreissen:

Politische Abteilung:

Sie hat sich mit den laufenden auswärtigen Angelegenheiten zu befassen, wie sie sich aus den Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten ergeben. Hierher gehören Verhandlungen über Grenzbereinigungen, über die Zonenfrage, die Vorbereitung zweiseitiger zwischenstaatlicher Verträge politischer Art, wie Freundschafts- und Niederlassungsverträge, die Anerkennung fremder Regierungen und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Sodann obliegen dieser Abteilung der Schutz der Schweizerbürger im Ausland, die Erledigung von Grenzzwischenfällen und Hoheitsverletzungen, die Sichtvermerkfragen und nicht zuletzt die Wahrung der liechtensteinischen Interessen. Sie dürfte in eine Sektion für Westländer, in eine Sektion für Ostländer, und eine Sektion für alle Länder betreffende politische Spezialfragen, aufgeteilt werden. Schliesslich wird es zweckmässig sein, hier unter Wahrung einer gewissen Autonomie die Protokollsektion anzugliedern. Diese befasst sich bekanntlich mit der Betreuung der in der Schweiz tätigen diplomatischen und konsularischen Vertreter, sowie mit den Fragen des Zeremonials.

Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsfragen:

Wie oben erwähnt, wurde durch Bundesratsbeschluss vom 4. November 1941 das frühere Rechtsbureau in eine Sektion für Rechtsfragen und private Vermögensinteressen im Ausland umgewandelt, die zufolge ihrer rasch anwachsenden Aufgaben bald den Umfang und Charakter einer eigentlichen Abteilung annahm. Dieser umfassende Dienstzweig wäre in drei Sektionen zu gliedern, in die er praktisch heute schon zerfällt: Rechtssektion, Finanzsektion und Sektion für internationale Verkehrsfragen. Die Rechtssektion befasst sich mit allgemeinen Rechtsfragen, dem Schutz schweizerischen Eigentums von Personen und Unternehmungen, Enteignungs- und Nationalisierungsmassnahmen, Kriegs- und Neutralitätsverletzungsschäden, Steuer- und Versicherungsangelegenheiten, sowie dem gewerblichen

Rechtsschutz und dem Schutz des Schweizerwappens. Die Finanzsektion bearbeitet unter anderen die Transferfragen im Finanzsektor und wirkt mit bei den Wirtschaftsverhandlungen. Ihr sind ferner die Geschäfte bezüglich der Sperre ausländischer, insbesondere der deutschen Guthaben, des Raubgutes, sowie der von den ausländischen Regierungen im Zusammenhang mit dem Krieg erlassenen Zwangsmassnahmen übertragen. Endlich hat die Verkehrssektion alle politischen Fragen betreffend die Landtransporte, die Binnenschifffahrt, die Seeschifffahrt und Luftfahrt, den Post-, Telegraphen- und Telephonverkehr, sowie Fragen betreffend den Transitverkehr zu behandeln.

Verwaltungsabteilung:

Es wird sich immer mehr erweisen, dass es sich hier um einen sehr wichtigen Dienst im Departement handelt. So hängen bekanntlich von der Rekrutierung und vom zweckmässigen Einsatz des diplomatischen und konsularischen Personals zu einem guten Teil die internationale Position der Schweiz und das Ansehen ihrer Behörden ab. Daher dürfen auch die personellen und organisatorischen Fragen der direkten Einwirkung des Departementsvorstehers nicht entzogen sein. Die neue Abteilung wird die folgenden schon bisher nahe beieinanderliegenden Ressorts umfassen: Personaldienst, Konsulardienst (Organisation und Ueberwachung der Tätigkeit der Konsulate), Administration und Rechnungswesen des Departements und der Aussenvertretungen, Kurierbureau. Die Behandlung der disziplinarischen Fragen, die bisher beim Rechtsbureau lag, soll auch hier angeschlossen werden.

Dienst der internationalen Organisationen:

Die politische Entwicklung in der Welt lässt es angezeigt erscheinen, alle Fragen, die die internationalen Organisationen im In- und Ausland betreffen, einem speziellen Dienst anzuvertrauen. Dessen Chef wird berufen sein, den Departementsvorsteher auf diesem für die Schweiz überaus wichtigen Gebiete unterrichtet zu halten und zu assistieren. Sein Dienst hat sich insbesondere mit allen Fragen zu befassen, die sich auf das

- 12 -

Verhältnis unseres Landes zur Organisation der Vereinten Nationen und deren Filialinstitutionen beziehen (Internationaler Gerichtshof und damit im Zusammenhang die von der Schweiz abgeschlossenen Schiedsgerichtsverträge, Wirtschafts- und Sozialrat, sowie andere internationale Körperschaften). Sobald es opportun sein wird, die gegenwärtigen Aufgaben des bundesrätlichen Delegierten für internationale Hilfswerke in das Departement zurückzunehmen, sollen auch diese Fragen (Internationales Rotes Kreuz, UNRRA u.dgl.) hier angegliedert werden. Schliesslich wird sich dieser Dienst mit der Betreuung der in der Schweiz niedergelassenen internationalen Bureaus befassen.

Informationsdienst:

Bisher waren im Departement die Dokumentierung nach aussen und die Dokumentierung nach innen in zwei getrennten Sektionen untergebracht. Eine gewisse Zusammenfassung erscheint erstrebenswert. Es wird sich unter anderem darum handeln, die informatorischen Beziehungen zur Presse auszubauen. Andererseits sollen Departement und Aussenvertretungen fortan systematisch über die wichtigsten Aeusserungen der öffentlichen Meinung zu allen Fragen unserer Aussenpolitik orientiert werden. Ferner gehören in diesen Dienst: Pressebeziehungen zu anderen Staaten, der Verkehr mit den fremden diplomatischen Missionen in Bern in Pressesachen, die Betreuung der in der Schweiz tätigen fremden Journalisten. Auch wird es sich darum handeln, die ständige Basis für die Tätigkeit der Presseattachés bei den schweizerischen Gesandtschaften zu schaffen und sich überhaupt mit allen auswärtigen Fragen kultureller Natur zu befassen. Endlich wird der Leiter dieses Dienstes dem Departementsvorsteher auf dem Gebiete der Verbindung zwischen Departement und Parlament zur Verfügung stehen.

Soweit die Aufgabenkreise der Abteilungen und Dienste. Eine klare Aufteilung und Ausscheidung der Kompetenzen ist nötig, damit das Departement in seiner künftigen Form

rationell arbeiten kann. Doch wird man dabei stets eines bedenken müssen: Auf dem Gebiete der Beziehungen zum Ausland lässt sich die Abgrenzung zwischen den einzelnen Ressorts nie mit der gleichen Eindeutigkeit und Schärfe vornehmen, wie in den meisten Sektoren der innenpolitischen Verwaltung. Dies trifft auf die auswärtigen Ministerien der ganzen Welt zu. Je nach der Entwicklung der internationalen Verhältnisse können gewisse aussenpolitische Aufgaben in den Vordergrund treten, während andere zeitweise zurückfallen. Wir nannten bereits das Beispiel der frühern Völkerbundssektion, deren Tätigkeit sich vorübergehend stark reduzierte. Es kann sich auch die Notwendigkeit einstellen, im Gefolge internationaler Entwicklungen weitere Bureaus zu schaffen oder interne Umgruppierungen vorzunehmen. Dies erheischt eine gewisse organisatorische Geschmeidigkeit.

Neuordnung der Stellung der Chefbeamten.

Die Auflockerung der Abteilung für Auswärtiges in mehrere selbständige Abteilungen und Dienste und die Ausscheidung der Aufgaben unter die letztern bildet nur eine Seite des Problems der Departementsreform. Ein anderer Aspekt ist eng damit verbunden und nicht weniger wichtig: Die Neuregelung der administrativen Stellung der leitenden Beamten in der Zentrale gemäss den gesteigerten Aufgaben und der grösseren Verantwortung. Wir haben oben die Zunahme der Funktionen des Departements und das gewaltige Anwachsen des aussenpolitischen Apparates während der letzten Dezennien geschildert. Ergänzend sei, um ein militärisches Bild zu gebrauchen, gesagt: Tätigkeit und Aufbau des Politischen Departements sind vergleichbar mit einer modernen Division, deren Kampfelemente - nämlich die diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland - im Einsatz stehen. In Bern befindet sich der Kommandostab und der rückwärtige Dienst. Diese sind immer noch nach Grundsätzen aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg aufgebaut. Um den Einsatz der "Truppe" erfolgreich zu gestalten, müssen Kommandostelle und Basis - mit anderen Worten die Zentralverwaltung - auch personell den gegenwärtigen Anforderungen genügen. Nach der geltenden Organisation ist ihre Dotierung zu dürftig. Man verfügt zwar über einen

- 14 -

stark erweiterten Stab an subalternem Personal. Doch fehlt es an der nötigen Anzahl höherer Kader für die Leitung aller Einsatzmittel und Einsatzabschnitte.

Sollen daher im Politischen Departement an Stelle des hypertrophierten Blocks der Abteilung für Auswärtiges mehrere autonome Dienstzweige treten, so wird es unerlässlich sein, an ihre Spitze Leute zu setzen, die administrativ und hierarchisch die Stellung wirklicher Chefs haben. Die Arbeit auf verantwortungsvollem Posten in der Zentrale ist im allgemeinen um nichts leichter als die Leitung oder Tätigkeit auf einer Auslandsmission. Es war weder gerecht noch billig, dass nach dem bisherigen System die Beamten, deren man in der Zentrale bedurfte, gegenüber ihren Kollegen im Ausland nicht nur gehaltsmässig, sondern auch beförderungsmässig zurückblieben. Vor allem sprechen dienstliche Gründe dafür, dass man das personelle Gerüst, auf dem der ganze politische Aussendienst ruht, verstärke. So ist es gewiss ein zweckmässiger Grundsatz, wenn man die Auslandsbeamten während ihrer Laufbahn wenigstens einmal für einige Jahre in die Zentralverwaltung zurücknimmt, damit sie wieder mit den Einrichtungen des eigenen Landes in Fühlung kommen und sich auch auf internem Posten bewähren können. Dies mag wie bei den untern auch bei den höhern und höchsten diplomatischen Agenten von Nutzen sein. Bis dahin stiess ein solches Vorhaben auf zahlreiche administrative Schwierigkeiten. Die Gliederung der Zentralverwaltung bot nicht genügend "Lebensraum", um allenfalls auch Leute vom Rang eines Missionschefs zu beschäftigen. Es war tatsächlich so, wie jüngst auch in der Presse stand; Es konnte sich das Kuriosum ergeben, dass ein zurückberufener Geschäftsträger, der als selbständiger Missionschef eine Gesandtschaft leitete, in der Zentrale einer Sektion zugeteilt wurde, deren Leitung ein Legationsrat innehatte. Von der zeitweisen Unterbringung bevollmächtigter Minister in der Zentrale gar nicht zu sprechen!

Hierarchische und verwaltungsmässige Schwierigkeiten dieser Art sollten behoben werden. Die heutige Lage verlangt es. Sie kommen den Bund auf die Länge bestimmt teurer zu stehen als eine rationelle Reorganisation. Nicht nur die Versetzung

von Bern ins Ausland, sondern auch die vom Ausland nach Bern muss auf allen Stufen möglich sein. Die administrative Unterscheidung in Beamte der Zentralverwaltung des Departements einerseits und in Agenten des diplomatischen oder des konsularischen Dienstes andererseits ist überholt. Wie man vernehmen konnte, setzen sich analoge Gedankengänge heute auch im Ausendienst anderer Staaten durch. Wir nennen das englische Beispiel, wo Aussenminister Bevin die Vereinheitlichung des gesamten diplomatischen und konsularischen Apparates als ein Gebot der Zeit betrachtet.

Die Leitung der zu schaffenden selbständigen Abteilungen oder Dienste wird somit Beamten zu übertragen sein, deren Stellung hierarchisch der eines Abteilungschefs oder Direktors eidgenössischer Aemter ebenbürtig ist. Es muss auch die Möglichkeit bestehen, gewissen von ihnen den Ministertitel zu verleihen, oder mitunter diesen oder jenem unserer Gesandten in der Zentrale einzusetzen. Als untere Grenze der administrativen Einreihung mag ausnahmsweise die eines Legationsrates der II. Besoldungsklasse gelten, wobei aber wegen gewisser mit diesen Aemtern verbundener Repräsentationspflichten eine den Verhältnissen angemessene Minimalgrenze des Grundgehalts festzusetzen wäre.

Die jährlichen Mehrausgaben, die eine solche Regelung brächte, wären gering. Sie dürften die Summe von 30.000 Franken kaum überschreiten. Im Verhältnis zu dem von den eidgenössischen Räten im Herbst des vergangenen Jahres beschlossenen Ausbau des schweizerischen Gesandtschaftsdienstes, der jährlich einen Mehrbetrag von annähernd 3 - 4 Millionen Franken erfordern wird, sind die Kosten der Reorganisation der Zentralverwaltung sehr bescheiden. Dabei ist zu bedenken, dass ein guter Teil der Auslagen ausgeglichen werden kann durch Massnahmen wie die Zurücknahme der gegenwärtigen Funktionen des bundesrätlichen Delegierten für internationale Hilfswerke in das reorganisierte Departement und durch den Wegfall von Sonderzulagen, wie sie die bisherigen Spitzen der Abteilung für Auswärtiges bezogen.

Rechtliche Aspekte.

Die vorstehend umschriebene Reorganisation des Politischen Departements tangiert das Organisationsgesetz vom 26. März 1914, sowie die Delegationsverordnung vom 17. November 1914. Das Organisationsgesetz selbst enthält in Art. 27 eine Bestimmung, die sich auf das Verfahren bei Aenderungen des Gesetzes bezieht. Während nach Abs.1 des genannten Artikels eine Aenderung der Verteilung der Geschäfte auf die Departemente eines Bundesbeschlusses bedarf, ist nach Abs.2 der Bundesrat ermächtigt, Aenderungen mit Bezug auf die Aufgaben der Abteilungen innerhalb der Departemente von sich aus vorzunehmen. Im vorliegenden Falle handelt es sich nicht um eine Neuverteilung von Aufgaben auf verschiedene Departemente (Abs.1), sondern nur um eine Aenderung der Aufgabenverteilung innerhalb eines Departements (Abs.2). Daher scheint die Zuständigkeit des Bundesrates gegeben.

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Errichtung mehrerer selbständiger Abteilungen und Dienste an Stelle der einen Abteilung für Auswärtiges praktisch einer Aenderung des geltenden Organisationsgesetzes gleichkommt. Dies deshalb, weil das Organisationsgesetz die bestehenden Abteilungen und ihre Kompetenzen im einzelnen umschreibt. Vom formaljuristischen Standpunkt aus wird sich deshalb eine Aenderung des Art. 29, der das Politische Departement betrifft, früher oder später aufdrängen.

Allein, bei der heutigen Reorganisation kann es sich vorerst nur um ein Provisorium handeln, das noch der Erprobung bedarf. Die neue Regelung soll sich zunächst während einiger Zeit einspielen. Erst wenn die nötigen Erfahrungen gesammelt sind, mag man an die Gesetzesänderung herantreten. Es dürfte sich dann auch die weitere Frage stellen, ob das geltende Organisationsgesetz - weil in den verschiedensten Punkten überholt - nicht einer Totalrevision bedarf. Dies wäre wohl der richtigere Weg, als wenn jedes Departement mit seiner eigenen Novelle vor die eidgenössischen Räte gelangte. Was das Politische Departement anlangt, so wäre bei gleichem Anlass

zu prüfen, ob sein gegenwärtiger Name nicht zutreffender durch "Departement für Auswärtiges" oder "Departement des Aeussern" zu ersetzen wäre. Doch hat dies keine Eile. Vor allem ist zu bedenken, dass sich die gegenwärtige Uebergangs- und Nachkriegszeit kaum besonders für die Schaffung starrer organisatorischer Dispositive eignet. Das bestdurchdachte Organisationsgesetz bleibt toter Buchstabe, wenn es sich in der Praxis nicht bewährt.

*

*

*

- 18 -

Das Politische Departement beehrt sich daher

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

1) An Stelle der bisherigen Abteilung für Auswärtiges werden provisorisch drei Abteilungen und zwei Dienste gebildet, die dem Departementsvorsteher direkt unterstellt sind, nämlich:

Politische Abteilung;
Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsfragen;
Verwaltungsabteilung;
Dienst der internationalen Organisationen;
Informationsdienst.

2) Die administrative Stellung und das Gehalt der Chefs der Abteilungen oder selbständigen Dienste werden im Benehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement festgelegt. Dabei können die Leiter der selbständigen Dienste gehaltsmässig den Abteilungschefs gleichgestellt werden.

3) Diese provisorische Organisation tritt mit den entsprechenden personellen Ernennungen in Kraft.

Protokollauszug (in 30 Exemplaren) an das Politische Departement zum Vollzug, an alle übrigen Departemente (in 10 Exemplaren) zur Kenntnis.