Die Rolle der Verwaltung in der schweizerischen Aussenpolitik

Autor(en): **Daeniker, Armin**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **6 (1966)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170981

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

DIE ROLLE DER VERWALTUNG IN DER SCHWEIZERISCHEN AUSSENPOLITIK

von

Dr. ARMIN DAENIKER

ehemaliger schweizerischer Botschafter in Grossbritannien

Das Eidgenössische Politische Departement hat während des halben Jahrhunderts seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 [1] eine gewaltige Vergrösserung seines Aufgabenkreises erfahren, die allein schon in der Vermehrung seines Beamtenstabes widergespiegelt wird. Hatte dieser sich, einschliesslich der Aussenvertretungen, damals auf rund 170 Mitarbeiter belaufen, betrug er kurz vor dem 2. Weltkrieg 603, nach dessen Beendigung sogar 1917 und zu Ende des vergangenen Jahres noch 1546.

Teilweise ist diese Vermehrung auf die mit unserer Neutralitätspolitik verbundene Tendenz zu einer universellen Vertretung zurückzuführen. Hatten wir vor Ausbruch des 1. Weltkrieges erst 12 diplomatische Vertretungen — neben 110 konsularischen Vertretungen, meist Honorarkonsulaten —, hat der Bundesrat schon in der Zwischenkriegszeit, und mit aller Entschiedenheit seit dem 2. Weltkrieg, Wert darauf gelegt, mit sämtlichen Regierungen, speziell auch solchen der neuerdings zu staatlicher Unabhängigkeit erwachsenen und in den völkerrechtlichen Verkehr getretenen Nationen, aktive Beziehungen zu pflegen. So umfasst das Netz der Staaten, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen unterhält, heute 108; Ende 1965 unterhielten wir 71 Botschaften, daneben 40 Generalkonsulate, 54 Konsulate, 1 Vizekonsulat, ferner 2 Delegationen sowie die ständigen Vertretungen bei der UNO in New York, bei den internationalen Organisationen in Genf, bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel und beim Europarat in Strassburg.

Das gewaltige Anwachsen der dem Departement und den Aussenvertretungen obliegenden Aufgaben lassen gleichfalls einen Vergleich mit den

---

[1] *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*, Bd I, S. 268 f.

Zuständen vor dem 1. Weltkrieg kaum mehr zu. Offenbar war nicht allein aus Prestigegründen oder der Erwägung, dass die Aussenpolitik eine Angelegenheit des Gesamtbundesrates sei, die Leitung des Politischen Departements bis 1914, mit einem kurzen Unterbruch von 1887-1895 (abermals von 1917-1920), mit der Bundespräsidentschaft verbunden gewesen. Bei der Zurückhaltung, die der Bundesrat aus neutralitätspolitischen Gründen der Aussenpolitik auferlegt hatte, mochte der Anfall der aussenpolitischen Geschäfte nicht zu gross gewesen sein, so dass sie am besten neben den präsidialen Funktionen besorgt werden konnten. Erst im Jahre 1868 war überhaupt ein ständiger Sekretär im Politischen Departement bestellt worden. Ein alljährlicher Wechsel in der Departementsleitung wäre heute ohne schwere Nachteile für die Verfolgung einer kontinuierlichen Politik nicht mehr denkbar. Die erhöhten Anforderungen, welche während beider Weltkriege an das Politische Departement gestellt wurden, abgesehen von der Vertretung fremder Interessen, die Währungswirren seit der Zwischenkriegszeit, der Fortschritt der Technik im internationalen Verkehr, die Institutionalisierung multilateraler Beziehungen auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet und der Beitritt der Schweiz zu internationalen Organisationen, in denen wir unsern Willen zu solidarischer Zusammenarbeit zum Ausdruck zu bringen entschlossen sind, haben stets neue Aufgaben erwachsen lassen und die Angliederung immer weiterer Dienstzweige veranlasst. In entsprechendem Masse haben auch die administrativen Dienste einen Ausbau erfahren müssen.

1. Rein methodisch lässt sich der Aufgabenkreis des Politischen Departements als die Gesamtheit der Geschäfte charakterisieren, welche auf die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten und die Gestaltung der völkerrechtlichen Beziehungen Bezug haben. Eine Abgrenzung nach Sachgebieten lässt sich nicht im gleichen Masse wie für die anderen Departemente vornehmen; der Aufgabenbereich und die Struktur des Politischen Departements entsprechen vielmehr dem Gefälle der Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen und sind darum immer wieder Änderungen unterworfen.

Doch ist das Politische Departement nicht der einzige Dienstzweig der Bundesverwaltung, der auf den zwischenstaatlichen Verkehr angewiesen ist. Nicht allein liegt die Aussenhandelspolitik seit der im Jahre 1917 vollzogenen Trennung der Handelsabteilung vom Politischen beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, sondern auch alle andern Departemente und die Kantone sind an der Pflege enger internationaler Beziehungen interessiert; es gibt heute kaum ein Problem der Verwaltung, dessen Auswirkungen nicht über die Landesgrenzen hinausreichen. Ein Blick in den Geschäftsbericht des Bundesrates veranschaulicht, wieweit die einzelnen Dienststellen auf ihren Fachgebieten entweder mit den entsprechenden Behörden anderer Staaten oder im Rahmen internationaler Organisationen solche Beziehungen pflegen; so wird in der Folge im einzelnen darzulegen sein, in welcher Weise

sie angesichts dieser Verflechtung der koordinierenden oder vermittelnden Tätigkeit des Politischen Departements bedürfen, soweit als es sich um Geschäfte ausserpolitischer Tragweite und nicht um Verbindungen rein technischer Natur handelt, wie sie sich namentlich auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs eingespielt haben.

Handelt es sich um die Teilnahme der Schweiz an internationalen Konferenzen, wird die Vertretung des Bundesrates im Wege der Absprache zwischen den Departementen vereinbart, wobei sich die Beteiligung der einzelnen Departemente und der Beizug fachlich interessierter Kreise nach den vorwiegenden fachtechnischen Aspekten richten, aber in der Regel auch das Politische Departement in der Delegation vertreten sein wird. Bei der neuerdings überhand nehmenden Tendenz einer Politisierung der Organisationen humanitären und fachlichen Charakters, welche diese zum Nachteil der sachlichen Beratungen den Wechselfällen der momentanen politischen Konstellationen aussetzt und gegen welche die Schweiz sich schon verschiedentlich verwahrt hat, ist eine entschiedene Wahrung der völkerrechtlichen und aussenpolitischen Aspekte besonders erwünscht.

Nicht selten wird auch dem Politischen Departement, speziell wenn Unterhandlungen sich auf verschiedene Materien beziehen, im Interesse einer zweckgemässen Koordination die Leitung wichtiger Verhandlungsdelegationen übertragen (vgl. die Verhandlungen über die Enklave Büsingen, den Flugplatz Cointrin, die Genfer Freizone und das Kraftwerk Emosson).

2. Auf Grund der Artikel 102, Ziff. 8 und 9, der Bundesverfassung wahrt der Bundesrat « die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt; er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz ». Die Gestaltung der Aussenpolitik, die Befugnis, die dafür massgeblichen Entscheidungen zu treffen, und die gesamte Verantwortung liegen somit beim Bundesrat; der Bundesrat allein kann gegenüber ausländischen Staaten rechtsverbindliche Erklärungen abgeben; ihm allein steht die Vertretung der Schweiz im Verkehr mit dem Ausland zu.

Das Verhältnis des Bundesrats zur Bundesversammlung auf aussenpolitischem Gebiet steht hier nicht zur Erörterung. Wie Professor Eichenberger dargelegt hat, ist die Aussenpolitik grundsätzlich eine ungebundene, freie Staatstätigkeit und leitet die Exekutive die auswärtigen Angelegenheiten « nahezu unbeschränkt von parlamentarischen Einwirkungen » [2]. Doch hat Eichenberger selbst vermerkt, dass « seit dem zweiten Weltkriege zweifellos eine parlamentsnähere Aussenpolitik » als vorher betrieben wird (vgl. hierzu den kritischen Artikel von A. Oeri, « Zum Kompetenzproblem

---

[1] *Vgl.* W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, Art. 102, Ziff. 8 und 9.

[2] K. Eichenberger, *Die oberste Gewalt im Bunde*, 1949, S. 298 f. und 318.

in der auswärtigen Politik »)[1]. In der Tat werden heute alle wichtigeren Entscheide auf aussenpolitischem Gebiet im Benehmen mit den ständigen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten der Eidg. Räte erarbeitet. Der Anstoss für solche Entschliessungen kann von der öffentlichen Meinung ausgehen und in einem parlamentarischen Vorstoss seinen Niederschlag gefunden haben (vgl. die Interpellation Th. Gut im Nationalrat 1937, welche auf die Rückkehr der Schweiz zur integralen Neutralität abgezielt war, oder den Werdegang des schweizerischen Beitritts zum Europarat), oder aber er wird von aussen kommen, wie in der Regel, wenn der Bundesrat in die Lage versetzt wird, seine « guten Dienste » anzubieten[2], oder auch einer Initiative des Bundesrats auf der Linie unserer traditionellen Aussenpolitik entspringen, wie die vom Bundesrat im Jahre 1960 erneut aufgegriffene Initiative zum Abschluss zweiseitiger Schiedsverträge[3].

Immer aber wird die Rolle der Verwaltung auf die Vorbereitung und Durchführung der Entscheide des Bundesrats oder der von ihm aufgestellten Richtlinien beschränkt sein. Wenn in Artikel 29, Ziffer 1, des zit. Organisationsgesetzes von 1914 der Abteilung für Auswärtiges die « Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Eidgenossenschaft und die Ordnung ihrer völkerrechtlichen Beziehungen » auferlegt wurde, kann es sich also nur um die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Bundesrates im diplomatischen Verkehr handeln.

Desgleichen bedeutet die Übertragung der Organisation der schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate an dieselbe Abteilung (gemäss Ziffer 2 des zit. Artikels), dass der Bundesrat unter der ihm durch allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse (neuerdings durch Bundesgesetze) erteilten Ermächtigung die Errichtung dieser Vertretungen beschliesst und auf Vorschlag des Departements zur Ernennung der betreffenden Postenchefs schreitet, dem Departement aber die Einrichtung dieser Posten und den Erlass der bezüglichen Instruktionen überlässt. Desgleichen hat das Departement unter dem dem Bundesrat zustehenden passiven Gesandtschaftsrecht die diplomatischen und konsularischen Vertretungen fremder Staaten in der Schweiz zu betreuen, ihre Rechtsstellung und ihre Handlungsfreiheit nach den Regeln des Völkerrechts zu gewährleisten.

Die erwähnten Funktionen des Departements werden in Ziffer 3 dieses Artikels, mit dem ihm die Vorbereitung und die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten überbunden werden, ausdrücklich angeführt. Es soll durch die fortlaufende « Information über politische Begebenheiten im Ausland und die periodische Berichterstattung über den Gang der auswärtigen Angelegenheiten » dem Bundesrat die Möglichkeit zu den für die Führung der Aussenpolitik zu treffenden Entschliessungen geben.

---

[1] *Vgl. Die Schweiz*, Jahrbuch der NHG, 1937, S. 62 ff.

[2] *Vgl.* den Artikel von RAYMOND PROBST « Die 'guten Dienste' der Schweiz », im *Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft*, 1963, S. 21 ff.

[3] *Vgl.* den eben zit. Artikel von R. PROBST, S. 46.

Gemäss Ziffer 4 des zit. Artikels liegt dem Departement « die Vorbereitung der Verträge mit dem Ausland in Verbindung mit den im einzelnen Fall beteiligten Departementen » ob und hat es den Verkehr mit den auswärtigen Regierungen (durch die schweizerischen Aussenvertretungen) und mit deren Vertretern in der Schweiz in Vertragsangelegenheiten zu besorgen; es vermittelt den amtlichen Verkehr zwischen den Regierungen der Kantone und der auswärtigen Staaten und hat die Verträge, welche die Kantone von sich aus mit ausländischen Behörden abzuschliessen befugt sind, zuhanden des Bundesrats zu prüfen (Art. 9 der Bundesverfassung).

Gemäss Ziffer 5 hat es in Ausführung der mit auswärtigen Regierungen abgeschlossenen Niederlassungs- und ähnlichen Abkommen den Schutz der schweizerischen Landesinteressen sowie der Interessen der schweizerischen Landesangehörigen, der schweizerischen Vereine und Anstalten im Ausland wahrzunehmen; desgleichen liegt ihm gemäss Ziffer 6 des Artikels die Überwachung und Regulierung der Grenzverhältnisse gegenüber dem Ausland ob.

Schliesslich besorgt es gemäss Ziffer 7 dieses Artikels « den Verkehr mit den internationalen Ämtern unter Mitwirkung der beteiligten Departemente mit Bezug auf fachtechnische Fragen ».

3. Wie wickelt sich demnach im Zusammenspiel zwischen den Departementen der Verwaltung die dem Politischen Departement zugewiesene Mitwirkung, seine vermittelnde und koordinierende Rolle ab? Wenn das Organisationsgesetz von 1914 einer Reihe von Dienstzweigen der Bundesverwaltung die Kompetenz zur Vorbereitung von Verträgen mit dem Ausland einräumt, wird doch durchwegs eine Mitwirkung des Politischen Departements vorbehalten; dieses « soll von Anfang an über die Vorarbeiten, die Absichten des Fachdepartements und die in Aussicht genommene Lösung orientiert und zur Mitarbeit herangezogen werden »; es soll ihm vorab die Wahrung der neutralitätspolitischen und völkerrechtlichen Gesichtspunkte vorbehalten sein, um derart die Aufrechterhaltung einer einheitlichen Konzeption zu gewährleisten.

Was den Verkehr der einzelnen Bundesstellen mit den schweizerischen Vertretungen im Ausland und den auswärtigen Regierungen und ihren Vertretern betrifft, ist die Materie durch den Bundesratsbeschluss vom 17. November 1914 über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbstständigen Erledigung von Geschäften [1] geordnet worden. Grundsätzlich soll dieser Verkehr durch Vermittlung des Politischen Departements besorgt werden (Art. 63 dieser Verordnung). Beschwerden und Gesuche fremder Regierungen oder ihrer Vertreter, die sich auf den Vollzug von Verträgen beziehen, sind, mit Ausnahme von Fragen untergeordneter Bedeutung, ebenso wie solche, die die Schweiz

[1] Siehe *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*, Bd I, S. 289 ff.

gegenüber fremden Regierungen geltend macht, dem Politischen Departement zu überweisen, die es im Einvernehmen mit dem Fachdepartement behandelt (Art. 64).

Von der Regel, den gesamten Verkehr mit den schweizerischen Vertretungen im Ausland und den Vertretungen fremder Regierungen über das Politische Departement zu leiten, bestehen jedoch Ausnahmen.

So ist die Handelsabteilung, auch nachdem sie im Jahre 1907 an das Volkswirtschaftsdepartement übergegangen war, für alle in ihre Zuständigkeit fallenden Geschäfte weiterhin zum direkten Verkehr ermächtigt.

Dieselbe Regelung besteht zugunsten der Eidg. Fremdenpolizei gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. März 1957 für die Vorbereitung und den Vollzug der in ihr Gebiet fallenden Gesetze, Verordnungen, Verträge und Vereinbarungen, die Aufsicht über deren Anwendung und den Erlass von Weisungen auf fremdenpolizeilichem Gebiet.

Direkt mit den schweizerischen und auswärtigen Vertretungen verkehren können auch die Justizabteilung für Vormundschafts- und Verlassenschaftssachen und für den Vollzug der Haager zivil- und prozessrechtlichen Übereinkünfte, das Amt für das Zivilstandswesen, die Polizeiabteilung für die Rechtshilfe im internationalen Verkehr, Auslieferungsbegehren, Heimschaffungen und Polizeisachen, und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit für das Auswanderungswesen.

Auf militärischem Gebiet, sei es für die Berichterstattung, sei es für die Beschaffung von Waffen und Kriegsmaterial, wickelt sich der Verkehr gleichfalls direkt über die Militärattachés ab, welche, obwohl einer diplomatischen Vertretung im Ausland zugeteilt und ihr administrativ eingegliedert, den Weisungen des Militärdepartements unmittelbar unterstellt sind und ihre Funktionen unabhängig vom betreffenden diplomatischen Missionschef ausüben.

Eine generelle Ausnahme ergibt sich schliesslich aus dem den Vorstehern aller Departemente vorbehaltenen Recht, mit den Vertretungen direkt zu verkehren; von dieser Befugnis freien Ermessens soll indessen nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden. Die schweizerischen Vertretungen behandeln solche Geschäfte ihrerseits im direkten Verkehr, sollen indessen das Politische Departement informiert halten, soweit als die Geschäfte für letzteres materiell relevant sind oder politische Aspekte aufweisen.

Die schweizerischen Botschaften und Konsulate besorgen auch administrative Angelegenheiten im Verhältnis zu den unter ihrer Jurisdiktion stehenden Landsleuten und verkehren darüber direkt mit den interessierten Bundesstellen, so für die freiwillige AHV, die IV, die Militärkontrolle und den Militärpflichtersatz.

Ist derart die Mitwirkung des Politischen Departements bei der Vorbereitung und der Durchführung von Verträgen und im Verkehr nach aussen beleuchtet worden, bleibt abzuklären, wie die einzelnen Departemente im Hinblick auf die vom Bundesrat auf aussenpolitischem Gebiete zu fassenden Beschlüsse zusammenwirken.

Zunächst hat im Wege des Mitberichts zu den an den Bundesrat gerichteten Anträgen und Berichten jedes Departement die Möglichkeit, seinen besondern Standpunkt zum Ausdruck zu bringen. Die Koordination kann ferner durch die im Schosse des Bundesrats gebildeten Ausschüsse wahrgenommen werden — so bestehen eine Delegation für Finanz und Wirtschaft und eine solche für aussenpolitische Angelegenheiten — ebenso durch Besprechungen der interessierten Chefbeamten, aber auch auf der Stufe der Sachbearbeiter durch ad hoc auf Veranlassung des fachtechnisch am meisten interessierten Dienstzweiges einberufene Konferenzen.

In der Praxis haben sich übrigens eine Anzahl interdepartementaler Ausschüsse zur gemeinsamen Behandlung von Geschäften ausgebildet. In diesem Zusammenhang ist die Ständige Wirtschaftsdelegation zu erwähnen, welche, zu Anfang des 2. Weltkriegs ins Leben gerufen, für die Beratung des Bundesrates über Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik periodisch zusammentritt. Sie besteht heute in erweiterter Form aus dem Direktor der Handelsabteilung als Vorsitzendem, dem Generalsekretär des Politischen Departements und dem Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, welche zu ihren Beratungen auch die Chefs anderer Abteilungen, wie der Zollverwaltung und der Abteilung für Landwirtschaft, oder Vertreter der Wirtschaft, so des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins, des Gewerbeverbands, des Bauernverbands oder des Gewerkschaftsbunds beiziehen können [1].

Eine Neuerung stellt schliesslich das im Dezember 1961 für die laufende Behandlung der europäischen Integrationsfragen auf ad hoc-Basis geschaffene Integrationsbureau dar, das sich aus Beamten der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements und des Politischen Departements zusammensetzt und der Ständigen Wirtschaftsdelegation unterstellt ist. Nachdem dieses Koordinationsorgan für die technische Vorbereitung der schweizerischen Stellungnahme in Hinblick auf allfällige Verhandlungen für eine Assoziation mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen worden ist, besteht es, obwohl diese Verhandlungen ausgeblieben sind, weiter, um alle Fragen im Verhältnis der Schweiz zur EWG zu bearbeiten.

4. Ein Überblick über die Organisation des Politischen Departements, seinen organisch gewachsenen Aufbau und seine Arbeitsweise wird dessen zentrale Rolle im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik noch besser beurteilen lassen. Das mehrfach zitierte Organisationsgesetz von 1914 hatte eine Unterteilung des Politischen Departements in drei Abteilungen vorgesehen:

1. Die Abteilung für Auswärtiges, welche formell bis zum Jahre 1946 bestanden hat und deren Geschäftsbereich heute mit demjenigen des Politischen Departements zusammenfällt;

[1] Von geringerer praktischer Bedeutung ist die im Jahre 1949 geschaffene Konsultative Kommission für Handelspolitik, in der das Politische Departement gleichfalls vertreten ist.

2. die Handelsabteilung für die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen, welche — wie erwähnt — durch Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1917 dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement angegliedert und durch Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1923 « bis auf weiteres » demselben zugeteilt worden ist;
3. die Innenpolitische Abteilung, welche im Jahre 1926 durch Zuteilung der Geschäfte an die Bundeskanzlei, die Polizei-Abteilung und das BIGA aufgelöst worden ist.

Die heutige Organisation des Departements stammt aus der Zeit nach dem 2. Weltkrieg und ist, beruhend auf einem Bundesratsbeschluss, noch immer provisorischer Natur.

Entsprechend der Zweiteilung, die heute für alle Staaten in ihren Beziehungen mit dem Ausland zur Regel geworden ist, nämlich in bilaterale Beziehungen von Regierung zu Regierung einerseits und die immer umfangreicher werdenden multilateralen Beziehungen anderseits, kraft welcher unsere Belange im Wege der Teilnahme an internationalen Konferenzen oder der Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen wahrgenommen werden, sind die funktionellen Aufgaben des Departements auf zwei Abteilungen, die Abteilung für Politische Angelegenheiten und die Abteilung für Internationale Organisationen, aufgeteilt.

Ihnen steht die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten als der rückwärtige Dienst, welcher für die gesamte Organisation und den Betrieb des Departements und der Aussendienste verantwortlich ist, zur Seite.

Seit einigen Jahren ist dem Departement ein weiterer, dem Delegierten des Bundesrats für technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern unterstellter Dienst angegliedert. Nachdem der Gedanke der Solidarität als Korrelat zur Politik der permanenten Neutralität Fuss gefasst hat und es vom Volk und den Räten als eine staatspolitische Aufgabe anerkannt worden ist, den weniger entwickelten Nationen über das durch eine beschleunigte Entkolonisierung erwachsene Vakuum hinwegzuhelfen, lag es in der Natur der Sache, dass — ähnlich der in andern Ländern getroffenen Regelung — diese auf einer dritten Ebene geschaffenen Beziehungen zum Ausland dem Eidg. Politischen Departement zugewiesen wurden.

Liegt die Koordination dieser untereinander eng verflochtenen vier Abteilungen dem Generalsekretär des Departements ob, so untersteht ihm gleichzeitig die Abteilung für Politische Angelegenheiten direkt, welche die gewissermassen klassischen aussenpolitischen Geschäfte, im Verkehr von Staat zu Staat, besorgt. Sie zerfällt in zwei politische Dienste: Ost und West, auf welche die bilateralen Beziehungen zu allen Staaten nach ihrer geographischen Lage aufgeteilt sind. So befassen sich beide Dienste im wesentlichen mit den Fragen der Anerkennung der Staaten, der Wahrung der schweizerischen Interessen in Form des Rechtsschutzes, speziell gegenüber Sequestrierungen und Nationalisierungen, Niederlassungs- und Aufenthaltsfragen, Nachforschungen und Verhaftungen, der Evakuierung der Landsleute bei Unruhen, dem freiwilligen Militärdienst bzw. der Militärdienst-

pflicht in fremden Streitkräften, den Verhandlungen zu bilateralen Abkommen bzw. der Behebung von Vollzugsschwierigkeiten, der Regelung von Kriegs- und Vorkriegsschulden auswärtiger Staaten, der Aufnahme der Schutzmachttätigkeit durch die Schweiz.

Besondere Dienststellen befassen sich einerseits mit den Finanz- und Wirtschaftsfragen, d. h. den politischen Aspekten der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, dem Kapital- und Erträgnissetransfer, Investitionsschutz, Kapitalexport und der Bankengesetzgebung, anderseits mit den Auslandschweizerangelegenheiten, namentlich der Hilfe an Auslandschweizer, der Wiedergutmachung von Kriegsschäden, der Unterstützung der Hilfswerke und andern sozialen Belangen unserer Kolonien im Ausland.

Schon das Organisationsgesetz von 1914 hatte die fortlaufende Information des Bundesrats über politische Begebenheiten als eine der wesentlichen Aufgaben des Departements für die Willensbildung der Exekutive bezeichnet. Diesem Zwecke dienen der Presse- und Informationsdienst, dem die Auswertung der in- und ausländischen Presse, die « public relations » mittels der Betreuung der Presseattachés und in- und ausländischen Journalisten sowie die Information der Öffentlichkeit obliegen, ferner der Dienst für politische Dokumentation, dessen Informationstätigkeit im wesentlichen auf der Berichterstattung der diplomatischen Vertreter im Ausland basiert ist. Ausgehend von der Erwägung, dass die Welt im Atomzeitalter ein Ganzes bilde, dass jeder politische Vorgang weittragende Folgen zeitigen könne und ein Kleinstaat sich vom Gang der Ereignisse nicht überraschen lassen dürfe, legt das Departement Wert darauf, sich fortlaufend darüber orientiert zu halten, wie diese in den verschiedenen Hauptstädten eingeschätzt werden. Die von autoritativen Stellen und von den für die Meinungsbildung massgeblichen Kreisen eingeholten Informationen werden von der Zentrale einer sorgfältigen Analyse unterzogen, um zu einer abgewogenen Beurteilung zu gelangen. Die einzelnen Postenchefs erhalten Weisungen für ihre Berichterstattung. Diese besteht entweder aus Grundlagenberichten, die auf dem Hintergrund der geographischen und geschichtlichen Gegebenheiten, der Doktrin und der Machtmittel sowie der auf die innere Politik einwirkenden Komponenten eines Staates ein abgerundetes Bild von dessen politischen Konstanten geben sollen, oder aus Situationsberichten über die Wechselfälle der politischen Entwicklung und der sie bestimmenden Kräfte. Diese Berichte gehen unmittelbar an die Mitglieder des Bundesrats, den Generalsekretär und weitere Chefbeamte. Sie werden im Original oder in zusammenfassenden Wochenbulletins den Vertretungen im Ausland zugestellt, für die sie ein wertvolles Informationsmaterial darstellen. Sie bilden auch die Grundlage für spezielle Arbeitspapiere, welche dem Departementschef für die periodische Information der aussenpolitischen Kommissionen der Räte dienlich sind.

Bildet es eine der wesentlichen Funktionen des Politischen Departements, die neutralitätspolitischen und völkerrechtlichen Gesichtspunkte in allen für die aussenpolitischen Beziehungen relevanten Belangen wahrzunehmen

und derart eine « unité de doctrine » zu gewährleisten, so ist der Rechtsdienst des Departements für die gesamte Verwaltung von zentraler Bedeutung. Wie bereits nach dem 1. Weltkrieg unterhält das Departement einen dem Departementschef direkt unterstellten Rechtsberater für die Begutachtung von Fragen des Völkerrechts und dessen Kodifikation, die Integration, das Kriegsrecht, militärpolitische Fragen, die internationale Schiedsgerichtbarkeit.

Der Rechtsdienst prüft die formellen Aspekte der in Vorbereitung befindlichen Staatsverträge wie auch interner Erlasse, behandelt Rechtsfragen der internationalen Organisationen, des Europarats, der diplomatischen Immunitäten, des diplomatischen Schutzes, international-steuerrechtliche Fragen, die Rechtsverhältnisse der Ausländer in der Schweiz und der Schweizer im Ausland; er prüft die Probleme, die für die Wahrung der äussern Sicherheit, der staatlichen Hoheitsrechte und der Neutralität relevant sind, befasst sich mit der Schiedsgerichtsbarkeit, den Vergleichskommissionen und dem Internationalen Gerichtshof und ist zuständig für die Beziehungen mit dem Fürstentum Liechtenstein.

Die Abteilung für Internationale Organisationen, obwohl als solche erst 1946 geschaffen, stellt keine Neuerung dar, sondern hat verschiedene Dienste der früheren Abteilung für Auswärtiges übernommen. Schon damals gab es einen Dienstzweig für die Beziehungen zum Völkerbund. Seit der Gründung der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen, der Einrichtung des Genfer UNO-Sitzes, der Niederlassung einzelner UNO-Spezialorganisationen und einer Grosszahl von Delegationen ausländischer Staaten in Genf, dem Beitritt der Schweiz zum Europarat, schliesslich in Anbetracht der häufigen in Genf tagenden Konferenzen, hat sich der Aufgabenbereich der Abteilung gewaltig erweitert. Ihr liegt auch im Auftrag des Bundesrats die oberste Beaufsichtigung und Verwaltung der in der Schweiz niedergelassenen internationalen Unionen, die Entgegennahme der Ratifikationen und der Beitrittserklärungen zu diesen wie auch zu den internationalen Rotkreuz-Konventionen ob.

Sie ist in Verbindung mit den fachlich zuständigen Verwaltungsstellen verantwortlich für die schweizerische Mitwirkung an den zwischenstaatlichen Organisationen auf dem Gebiete des Verkehrs; gleichfalls untersteht ihr die Aufsicht und Gesetzgebung über die Hochseeschiffahrt unter Schweizerflagge.

Die Abteilung übt die Verwaltung und Verteilung der dem Bundesrat für die Weiterführung der internationalen Hilfswerke zur Verfügung gestellten Mittel aus und unterhält die Verbindungen zum UNO-Kinderhilfsfonds, zum Hochkommissariat für Flüchtlinge und zu den schweizerischen Hilfswerken. Sie pflegt die Verbindung mit den Behörden des Europarats auf kulturellem Gebiet, mit dem Internationalen Erziehungsamt, der Unesco und den einschlägigen schweizerischen Organismen und betreut im Zusammenwirken mit « Pro Helvetia » die Ausstrahlung des schweizerischen Kulturguts im Ausland.

Ein besonderer Dienst dieser Abteilung befasst sich mit der Pflege der wissenschaftlichen Beziehungen sowohl auf bilateraler Basis wie im Rahmen der Beratenden Kommission für Raumfragen, deren Sekretariat er besorgt; in Zusammenarbeit mit dem Delegierten für Fragen der Atomenergie ist die Abteilung für die schweizerische Beteiligung an der Internationalen Atomenergie-Organisation, den Gemeinschaftsunternehmen auf dem Gebiete der friedlichen Verwendung der Atomenergie und der kernphysikalischen Forschung und in Verbindung mit den PTT für das Satelliten-Fernmeldewesen zuständig: es sind dies typische Beispiele dafür, wie bei der engen Verflechtung der Staaten auf dem Gebiete der modernen Technik neue Aufgaben vom Politischen Departement in Verbindung mit den fachtechnisch interessierten Verwaltungsstellen unter ihren politischen, rechtlichen und institutionellen Gesichtspunkten aufgefangen werden; solche Aufgaben dürften aber auf die Dauer, je mehr sich das Schwergewicht auf die sachliche Bearbeitung der Materie verlegt, an eine eigens zu schaffende Bundesstelle übergehen.

Schliesslich besorgt die Abteilung für Internationale Organisationen auch die Geschäfte der während der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit dem Politischen Departement zugeteilten Abteilung für Fremde Interessen, nachdem die Schweiz heute in nicht weniger als 18 Fällen Schutzmachtmandate ausübt.

5. In der Regel wird eine Regierung die in eigenem Landesinteresse zu stellenden Begehren durch ihre Vertretungen im Ausland geltend machen, handle es sich um eine einfache Intervention zur Abklärung eines einmaligen Tatbestandes, aus dem allenfalls Rechtsansprüche abgeleitet werden, oder um die Anregung für eine generelle Regelung wiederkehrender Tatbestände; nur ausnahmsweise und bei besondern Sachlagen greift die Zentrale solche Geschäfte im direkten Verkehr mit den Vertretungen des betreffenden Landes am Platze auf.

Die diplomatischen und konsularischen Aussenvertretungen sind somit das notwendige Instrument, das dem Politischen Departement zur Ausübung der Besorgung der auswärtigen Geschäfte zur Verfügung steht. Kann die Zentrale gewissermassen als das Hauptquartier bezeichnet werden, so stellen die Aussenposten die Front dar, über welche sie operiert. Doch lässt sich die Unterordnung der Vertretungen unter die Zentrale nicht mit dem militärischen Kommandobereich vergleichen. Das Bismarck zugeschriebene Wort, dass « die Botschafter wie die Unteroffiziere einzuschwenken haben », wird diesem Verhältnis wenig gerecht und liesse sich nicht zur allgemeinen Maxime erheben. Vielmehr handelt es sich um ein Verhältnis « sui generis » [1]. Selbstverständlich wird die zu verfolgende Politik von der Zentrale bestimmt und von dort aus dirigiert. Wenn aber schon eine Regierung ihren Botschafter für den bestgeeigneten Mann hält, um sich von ihm in einem

[1] *Vgl.* H. WILDNER, *Die Technik der Diplomatie*, 1959, S. 116.

bestimmten Land vertreten zu lassen, wird sie für die Durchführung ihrer Politik Wert darauf legen, dass er auf Grund seiner vertieften Kenntnis des Landes und der Persönlichkeiten, bei denen er einen Auftrag zu vertreten hat, selbst zum Worte komme und sich dazu äussere, wie er ihren Weisungen am besten Nachachtung verschaffen könne. Nicht selten wird denn auch ein Botschafter, bevor eine wichtige Aktion in die Wege geleitet wird, zu Konsultationen nach der Zentrale berufen. So hatte der Chef des Politischen Departements, als unser Assoziationsgesuch an die EWG in Vorbereitung stand, im Januar 1962 die bei den Regierungen der EWG und der EFTA akkreditierten schweizerischen diplomatischen Vertreter zu mehrtägigen Besprechungen nach Bern kommen lassen. In ähnlichem Sinne wirken sich die alljährlichen Konferenzen der schweizerischen Missionschefs mit dem Bundesrat aus.

Auf die völkerrechtlichen Voraussetzungen der diplomatischen Tätigkeit, die Rangordnung und die Vorrechte, wie sie durch das Gewohnheitsrecht und staatsvertragliche Vereinbarungen geordnet sind, und den Unterschied zwischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen ist hier nicht einzutreten (vgl. die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen, vom 18. April 1961 resp. 24. April 1963).

Das klassische Werk « Satow's Guide to Diplomatic Practice » charakterisiert das Wesen der Diplomatie ebenso lapidar wie treffend als « the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between Governments of independent Nations » und deutet damit an, dass Diplomatie nicht als Wissenschaft, vielmehr als eine Kunst aufzufassen ist, eine erfolgreiche Wirksamkeit also jedenfalls von den persönlichen und menschlichen Eigenschaften des diplomatischen Agenten abhängig ist. Eine sachliche Abgrenzung des Aufgabenbereichs des diplomatischen Dienstes ist, im Gegensatz zum konsularischen, ebenso wenig möglich, als es für die Zentrale getan werden könnte [1].

Zusammenfassend können als die Funktionen des diplomatischen Missionschefs die Repräsentation, die Verhandlung, die Beobachtung und Berichterstattung und der Schutz und die Wahrung der Interessen des Landes bezeichnet werden.

Der langjährige Permanente Unterstaatssekretär im Foreign Office, Lord Strang, legt in seinem Buch über den britischen Aussendienst [2] besonderes Gewicht auf die durch die diplomatische Vertretung gewährleistete Präsenz. Sie erschöpfe sich nicht in den repräsentativen, gesellschaftlichen Pflichten; gewiss handle es sich um eine mehr statische Rolle, die aber voll potentieller Möglichkeiten sei. Bleibe es doch der Initiative des Missionschefs anheimgestellt, die Stellung seines Landes, seine Eigenart, die wirt-

---

[1] *Vgl.* J. CAMBON, *Le Diplomate*, 1926, S. 9: « Je ne connais pas de métier plus divers que celui du diplomate. Il n'en est point où il y ait moins de règles précises et plus de traditions, point où une discipline exacte soit aussi nécessaire et qui exige de celui qui l'exerce un caractère plus ferme et un esprit plus indépendant. »

[2] *Vgl.* LORD STRANG, *The Foreign Office*, 1955.

schaftliche Potenz und seine kulturelle Ausstrahlung zur Geltung zu bringen und dessen « image » wach zu erhalten. Seine weitverzweigte Wirksamkeit sei einem Clearing house zu vergleichen, wobei deren Erfolg vom Vertrauen und den Beziehungen abhängig sein werde, die er sich im Gastlande zu verschaffen vermocht hat. Oberste Maxime müsse ihm daher stets sein, das gute Einvernehmen zu dessen Regierung und den massgebenden Kreisen zum Nutzen seines Landes aufrechtzuerhalten und zu fördern.

Bei der Führung von Verhandlungen hat sich der Postenchef als offizieller Vertreter seines Landes an das Aussenministerium zu halten, dessen Dienste gehalten sind, die geltend gemachten Begehren entgegenzunehmen und an die inneren Instanzen weiterzuleiten. In vielen Staaten wird Wert darauf gelegt, dass eine ausländische Mission nicht mit den letzteren verhandle. Aber nur politische Geschäfte von allgemein verbindlicher Tragweite werden dem Verkehr des Missionschefs mit dem Aussenminister oder dessen Stellvertreter vorbehalten sein. Bei der heutigen Durchdringung der diplomatischen Geschäfte mit wirtschaftlichen und finanziellen Belangen werden diese mit Vorteil in formlosen Gesprächen mit Chefbeamten des Ministeriums oder anderer Verwaltungsdienste behandelt und erledigt werden können. Handelt es sich doch darum, den Auftrag, den man von der Regierung erhält, nicht einfach an den Verhandlungspartner weiterzugeben, sondern kraft des Verhandlungsgeschicks des Unterhändlers und seiner überlegenen Beherrschung der Materie das bestmögliche Resultat zu erwirken.

Das Gewicht, das Verhandlungen im allgemeinen im Pflichtenheft des modernen Missionschefs einnehmen, hat sich im Laufe dieses Jahrhunderts verschoben. Hatte er früher, namentlich auf entlegenen Posten, auf Grund der ihm erteilten Instruktionen die Verhandlungen zu Ende zu führen, nötigenfalls um neue Weisungen einzukommen, so hat der Fortschritt der modernen Technik diese Methoden radikal verändert. Heute steht er überall mit der Zentrale in laufendem Kontakt; immer mehr auch werden solche Verhandlungen durch von der Zentrale aus entsandte besondere Delegationen geführt. Nicht allein Wirtschaftsabkommen werden heute von den Delegierten für Handelsverträge verhandelt; angesichts der weitgehenden Spezialisierung der Materien werden viele Verträge von Spezialisten vorbereitet und verhandelt [1]. Im übrigen herrscht heute die Tendenz zu multilateralen Abkommen, die an Konferenzen oder in ständigen internationalen Organisationen ausgearbeitet werden, vor.

Nicht selten aber geraten solche spezialisierten Verhandlungen in Schwierigkeiten und liegt es an den Botschaftern, sie wieder in Gang zu bringen oder die abgerissenen Fäden wieder aufzunehmen. Der Erfolg von Vertrags-

---

[1] Der französische Staatsmann André Tardieu hatte schon vor 35 Jahren dem Botschafter François-Poncet erklärt: « Le métier d'Ambassadeur n'existe plus, c'est un métier perdu. La politique étrangère se fabrique dans la Centrale, elle est dirigée du Centre. L'Ambassadeur n'a qu'à obéir, il n'est plus qu'un préfet de l'extérieur. »

verhandlungen kann wesentlich davon abhängig sein, wie weit ihrem Rat und ihren Warnungen Rechnung getragen worden ist und sie ihre Beziehungen zum Residenzlande haben spielen lassen. Stets auch wird die Durchführung eines Abkommens der wachsamen Beobachtung der Vertretung überlassen sein, damit sie die durch einen Vertrag gewonnenen Positionen verteidige, nötigenfalls einschreite und im Falle von Schwierigkeiten eine gütliche Erledigung anstrebe.

Die neuerdings vom Bundesrat ergriffene Initiative zu Vergleichs- und Schiedsverträgen und zu Abkommen über den Handelsverkehr, Investitionsschutz und die technische Hilfe, namentlich mit den jungen Staaten, verschafft unseren diplomatischen Vertretungen eine lohnende Gelegenheit zu bilateralen Verhandlungen in Verfolgung der traditionellen Richtlinien der schweizerischen Aussenpolitik.

Auf die Berichterstattertätigkeit der Missionschefs wurde bereits hingewiesen; dank ihren Beziehungen stehen ihnen Quellen zur Verfügung, die den Journalisten nicht zugänglich sind und kann ihr persönlicher Kommentar zum Ablauf der Geschehnisse zur Abklärung von Zusammenhängen beitragen, die in der Berichterstattung der Presse unberücksichtigt bleiben.

Ein letztes, aber äusserst wichtiges Pensum für die Aussenvertretungen ist ihre Schutzaufgabe, die sich gleichfalls im Wege von Verhandlungen abwickelt. Soweit es sich um individuelle Fälle im Residenzland handelt, die nicht bereits auf der Ebene der Konsulate beigelegt werden konnten, wird eine diplomatische Vertretung von sich aus einschreiten und die Zentralbehörde informieren. Bei Tatbeständen von allgemeiner Tragweite wird sie der Zentrale Bericht erstatten und deren Weisungen abwarten.

Die Schutzaufgabe ist mit der Betreuung der Schweizerkolonie des Gastlandes eng verwandt. Hierin eröffnet sich dem Missionschef die dankbare Pflicht, den Landsleuten einen Hort zu bieten, wo sie Rat und Beistand finden; bemüht er sich, unter den Mitgliedern der Kolonie eine gute Harmonie walten zu lassen und ihnen die Verbindung mit der Heimat lebendig zu erhalten, wird er im besten Landesinteresse handeln.

*

Zweck der vorstehenden Ausführungen war es, die Struktur und Technik des Räderwerks darzulegen, welches in der Verwaltung für die aussenpolitische Entscheidungsbildung unserer Landesregierung und für die Durchsetzung ihrer Entscheidungen zur Verfügung steht. Abgesehen von der Aussenhandelspolitik und den auf technischem Gebiet liegenden Kontakten nimmt im Zusammenwirken der verschiedenen Bundesstellen das Politische Departement eine zentrale Stellung ein und ist es darum bestrebt, angesichts des rasch wachsenden Ausmasses der Materien, die heute Gegenstand der internationalen Politik bilden, den Anforderungen unserer Zeit durch einen ständigen Ausbau Genüge zu leisten.