

Bericht

der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 22. August 2002 über die Personalpolitik in den Karrierediensten und die Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

Antwort des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 9. Dezember 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Bericht Ihrer Kommission vom 22. August 2002 über die Personalpolitik in den Karrierediensten und die Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) konnten Ihre umfangreichen Arbeiten im Zusammenhang mit der Inspektion des EDA nach mehr als zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen werden. Der Bundesrat dankt Ihnen für die vertiefte Analyse und Ihr Engagement zugunsten der schweizerischen Diplomatie und der im In- und Ausland eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes.

Mit zahlreichen Befragungen von Personen innerhalb und ausserhalb des EDA und von Fachleuten aus der Privatwirtschaft, aber auch mit Besuchen von verschiedenen Auslandsvertretungen vor Ort, wo Sie Einblick in die konkreten Lebensumstände der im Ausland eingesetzten Angestellten und ihrer Familien erhalten haben, konnten Sie sich ein abgerundetes Bild über den diplomatischen und konsularischen Arbeitsalltag verschaffen. Sie haben das Vertretungsnetz untersucht und Vergleiche mit dem Aussendienst anderer europäischer Länder angestellt. Der Bundesrat begrüsst dieses breit abgestützte Vorgehen, mit welchem die Kommission die beiden Kernaspekte eines jeden Aussennetzes, die Personalpolitik und die Organisation des Aussendienstes, untersucht hat.

Aus der Sicht des Bundesrates steht die Wirksamkeit des diplomatischen und konsularischen Apparates im Vordergrund. Der Bundesrat stellt mit Genugtuung fest, dass die Kommission seine Ansicht teilt, dass das diplomatische und konsularische Netz der Schweiz im Wesentlichen den Bedürfnissen unserer Aussenpolitik entspricht und dass ein dichtes Netz bilateraler Vertretungen für die Schweiz notwendig ist. Der Personaleinsatz für ein solches Vertretungsnetz kann – wie auch die Beispiele zahlreicher anderer Länder zeigen – nur mit einem flexiblen Karrieresystem funktionieren. Die Kommission spricht sich denn auch für die Beibehaltung dieses Systems aus, was der Bundesrat begrüsst.

Sowohl die Personalpolitik wie auch die Organisation des Vertretungsnetzes sind einem laufenden Anpassungsprozess unterworfen. Das EDA überprüft das Vertretungsnetz ständig unter dem Gesichtspunkt eines optimalen Mitteleinsatzes. Der Vorsteher des EDA hat vor der Sommerpause entschieden, Abklärungen für die Schliessung mehrerer Kleinvertretungen vornehmen zu lassen. Diese sind zur Zeit im Gange und das EDA wird dem Bundesrat zu gegebener Zeit entsprechende Anträge unterbreiten. Ferner wurden im EDA mit der Umsetzung der neuen Perso-

nalpolitik des Bundes wesentliche Anpassungen im Bereich der Karrieredienste vorgenommen. Mit der Inkraftsetzung der EDA-spezifischen Ausführungsbestimmungen zur Bundespersonalverordnung auf den 1. Oktober 2002 ist das EDA in zahlreichen Bereichen im Sinne der Empfehlungen der Kommission tätig geworden und es hat verschiedene Massnahmen bereits umgesetzt. Wie aber auch die Untersuchungen der Kommission gezeigt haben, ist die Komplexität der beiden im Bericht thematisierten Bereiche sehr hoch. Im Hinblick auf notwendige Reformen müssen verschiedenartige Aspekte berücksichtigt und auf ihre diversen systemischen Auswirkungen hin geprüft werden.

Die Kommission hat mit ihrem Bericht und den zahlreichen Empfehlungen wertvolle Wegweiser für die zukünftige Personalpolitik und die Ausgestaltung des Vertretungsnetzes gesetzt. Der Bundesrat begrüsst die Umsetzung der meisten Empfehlungen der Kommission und stellt fest, dass das EDA verschiedene diesbezügliche Massnahmen bereits getroffen hat. Zu einzelnen Empfehlungen hat der Bundesrat indessen gewisse Vorbehalte, welche einer vollständigen Umsetzung entgegenstehen.

Der umfangreiche Katalog mit Empfehlungen, welchen Sie dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet haben, richtet sich teilweise direkt an den Bundesrat, mehrheitlich aber an das EDA. Der Bundesrat nimmt nachfolgend Stellung zu den direkt an ihn gerichteten Empfehlungen. Betreffend die an das EDA gerichteten Empfehlungen (mit Ausnahme von Empfehlung 16, vgl. unten) verweist der Bundesrat auf die beiliegende ausführliche Stellungnahme des EDA, von der er Kenntnis genommen hat.

zu Empfehlung 11 Verbesserung der Stellung der Begleitpersonen

11.1 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, die im Jahre 2001 zugunsten der Begleitpersonen getroffenen Massnahmen auf die Ehegatten und Lebenspartner des nicht versetzbaren Personals auszudehnen.

Der Bundesrat ist bereit, Empfehlung 11.1 im Rahmen der heutigen Personalkredite der Departemente umzusetzen:

Das von anderen Departementen ins Ausland detachierte Personal wird administrativ ins EDA eingegliedert, sofern sich der Arbeitsplatz in der Auslandvertretung befindet. Damit ist eine Gleichbehandlung der Angestellten der Bundesverwaltung in Bezug auf die mit einem Auslandeinsatz verbundenen Grundleistungen sichergestellt. Die entsendenden Ämter entscheiden heute selber über die Ausrichtung der den versetzbaren Angestellten vorbehaltenen Leistungen. Hier sind denn auch unterschiedliche Vorgehensweisen festzustellen.

Der Bundesrat geht mit der Geschäftsprüfungskommission einig, dass unter den heutigen Rahmenbedingungen eine Überprüfung des Leistungsumfangs für die verschiedenen Personalkategorien sowie Ehe- und Lebensgemeinschaften sinnvoll erscheint. Eine Ausdehnung des Begünstigtenkreises kann aber nur für Begleitpersonen von Personal in Frage kommen, welches von der Schweiz ins Ausland entsandt wird, nicht aber für Personal, das im Ausland nach lokalem Recht angestellt ist. Zudem ist bei den in Frage kommenden Massnahmen zu differenzieren zwischen solchen, welche die Nachteile der über eine längere Zeitperiode geltenden Verset-

zungspflicht mindestens teilweise ausgleichen (z. B. Begleitpersonenzuschlag der Mobilitätsentschädigung), und jenen Massnahmen, welche die Nachteile des einzelnen Auslandeinsatzes mildern sollen (z. B. Beteiligung an den Kosten der beruflichen Vorsorge der Begleitperson).

Es sind namentlich die letzteren Massnahmen, die ausgedehnt werden sollen. Die Finanzierung muss dabei durch die betroffenen Departemente im Rahmen der bestehenden Personalkredite erfolgen. Der Bundesrat beauftragt das EDA, mit den übrigen Departementen die nötigen Abklärungen zu treffen und ihm bis Mitte 2003 Antrag zu stellen.

11.2 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, mit einzelnen Ländern Verhandlungen zu eröffnen, um den Ehegatten und Lebenspartnern des im Ausland arbeitenden Personals Arbeitsmöglichkeiten zu geben.

Empfehlung 11.2 ist auf dem Wege unilateraler Erklärungen umgesetzt:

Es ist grundsätzlich Sache des jeweiligen Residenzlandes, über die Erteilung von Arbeitsbewilligungen für Begleitpersonen unseres Personals im Ausland zu entscheiden. Einige Länder sind aber bereit, solche Arbeitsbewilligungen zu erteilen, wenn die Schweiz Gegenrecht gewährt. Der Bundesrat hat 1995 mit einer Änderung der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) Ehepartnern und im gemeinsamen Haushalt in der Schweiz lebenden Kindern unter 21 Jahren von Mitgliedern diplomatischer Missionen, konsularischer Vertretungen und von internationalen Beamten in der Schweiz, denen eine EDA-Legitimationskarte ausgestellt worden ist, einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt (Bewilligung Ci). Diese Regelung findet auch Anwendung auf Angehörige ausländischer Diplomaten und internationaler Beamten aus der EU bzw. dem EFTA-Raum.

Mit der obgenannten Verordnungsänderung wurden Demarchen der Schweizer Botschaften im Ausland zugunsten des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Ehepartner und Kinder des im Ausland eingesetzten Personals wesentlich erleichtert. Ziel der Schweiz ist es, die anderen Staaten dazu zu bewegen, ihr die gleiche Behandlung mittels einseitiger Gegenrechtserklärung zuzugestehen.

Sind Drittstaaten nicht bereit, sich grundsätzlich zur Gewährung des Gegenrechts zu verpflichten, so versuchen die schweizerischen Vertretungen im Einzelfall Lösungen zu erwirken. Einzelfalllösungen sind insbesondere bei nicht verheirateten Lebenspartnern in vielen Fällen die einzige Möglichkeit, eine Arbeitsbewilligung zu erhalten.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass an der bisherigen Praxis der unilateralen Erklärungen mit Gewährung des Gegenrechts festgehalten werden soll. Diese hat sich in vielen Fällen als erfolgreich erwiesen. Der Bundesrat gibt ferner zu bedenken, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für sich alleine noch keine geeigneten Arbeitsplätze zu garantieren vermag. Die Situation auf dem lokalen Arbeitsmarkt bzw. die Verfügbarkeit geeigneter Stellen und sprachliche Hindernisse bieten in der Praxis meist grössere Probleme als der Erhalt einer Arbeitsbewilligung vom jeweiligen Gastland.

11.3 Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, den Aufbau einer interdepartementalen Ansprechstelle für die Begleitpersonen zu prüfen, und zwar mit dem Auftrag, diese bei der Versetzung ins Ausland und bei der Rückkehr in die Schweiz zu beraten und zu unterstützen.

Der Bundesrat ist bereit, Empfehlung 11.3 umzusetzen:

Der Bundesrat unterstützt das Anliegen der Kommission, eine interdepartementale Anlaufstelle für Begleitpersonen einzurichten. Er beauftragt das EDA, bis Mitte 2003 eine solche Stelle mit einem Beschäftigungsgrad von 50 % im Rahmen des bestehenden Personalkredites des EDA zu schaffen.

zu Empfehlung 15 *Restriktive Praxis bei der Verleihung diplomatischer Titel*

Die Kommission ersucht den Bundesrat, bei der Verleihung diplomatischer Titel eine restriktivere Praxis einzuführen und sie den Missionschefs im Ausland vorzubehalten. Er schafft insbesondere die *ad personam* verliehenen Titel und alle diplomatischen Titel für Bedienstete ab, die Leitungs- oder Vollzugsfunktionen in der Schweiz haben.

Der Bundesrat ist bereit, Empfehlung 15 zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen:

Die Kommission schlägt eine restriktivere Praxis bei der Verleihung von diplomatischen Titeln vor, insbesondere betreffend Funktionen in Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung in der Schweiz. Diplomatische Titel, insbesondere Botschafter- und Ministertitel, sind heute im EDA, EVD, VBS, EFD und UVEK in Gebrauch. Der Bundesrat ist bereit, seine bisherige Praxis zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.

Der Bundesrat beauftragt das EDA, ihm bis Mitte 2003 einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.

zu Empfehlung 16 *Abbau der konsularischen Dienstleistungen im Ausland*

Die Kommission empfiehlt dem EDA, alle heute von den schweizerischen Vertretungen angebotenen Dienstleistungen zu überprüfen und eine Verzichtsplannung zu erstellen. Das EDA hat dem Bundesrat und der Bundesversammlung innerhalb von zwei Jahren die erforderlichen Gesetzes- und Reglementsänderungen zu unterbreiten.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass ein grundsätzlicher Abbau der konsularischen Dienstleistungen den Bedürfnissen der Mitbürgerinnen und Mitbürger im Ausland widerspricht und deshalb zu vermeiden ist:

Der Bundesrat stellt mit Genugtuung fest, dass die Kommission den vom EDA getroffenen Massnahmen zwecks Steigerung der Effizienz im Bereich der konsulari-

schen Dienstleistungen Anerkennung zollt. Auch teilt er deren Ansicht, dass die Rationalisierungsmöglichkeiten praktisch ausgeschöpft sind. Allfällige zusätzliche Produktivitätsgewinne sollten aber nicht zulasten der Substanz der traditionellen konsularischen Tätigkeit gehen.

Die schweizerischen Auslandvertretungen nehmen im konsularischen Bereich zwei wichtige Funktionen wahr: die Betreuung der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland sowie den Vollzug von Aufgaben im Migrationsbereich als Element zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Zu vielen dieser Aufgaben ist das EDA durch ausdrückliche Verfassungs- und Gesetzesaufträge – teilweise im Auftrag anderer Departemente – verpflichtet.

Neben diesen gesetzlich verankerten Verpflichtungen ist der Bedarf der Bevölkerung und der Auslandschweizerinnen und -schweizer an konsularischen Dienstleistungen stark gestiegen. Die konsularischen Geschäftsfälle haben quantitativ zugenommen und verzeichnen durch die wachsende Komplexität und Betreuungsintensität der Fälle auch ein ausgeprägtes qualitatives Wachstum. Dies gilt sowohl für die Betreuung der permanent im Ausland ansässigen Mitbürgerinnen und Mitbürger wie auch für die Massnahmen des konsularischen Schutzes zugunsten jener Schweizerinnen und Schweizer, die sich nur temporär ausserhalb der Landesgrenzen aufhalten. Das mit diesen Aufgaben verbundene Arbeitsvolumen ist fremdbestimmt und dürfte auch in Zukunft kontinuierlich zunehmen. So führt z.B. auch der europäische Integrationsprozess zu Mehrarbeiten des EDA im Bereich der Immatrikulation. Gegen allfällige Abbaupläne setzt sich die Auslandschweizerorganisation vehement zur Wehr. In seinem Bericht vom 9. August 2002 zuhanden des Auslandschweizerrates hielt ihr Präsident (aNR Georg Stucky) fest: «Wenn wir von den Aufgaben des EDA sprechen, muss etwas unmissverständlich festgehalten werden: Woran nicht gerührt werden darf, ist die obligatorische Immatrikulation. Diese bildet das Fundament der Auslandschweizerpolitik schlechthin. Andere Länder beneiden uns um dieses Institut.»

Der Handlungsspielraum für einen Abbau von konsularischen Dienstleistungen dürfte sich deshalb in engen Grenzen halten. Was die im Bericht anvisierte obligatorische Anmeldung anbelangt, ist der Bundesrat der Auffassung, dass diese von zentraler Bedeutung für praktisch alle Bereiche der Beziehungen unserer Auslandsbürgerinnen und -bürger zur Schweiz ist (Bürgerrecht, Zivilstandswesen, politische Rechte u. a.). Ein Abbau konsularischer Dienstleistungen würde deshalb die Bereitschaft des Parlaments voraussetzen, auf die Erfüllung gesetzlich verankerter Aufgaben der Auslandvertretungen zu verzichten.

Aus den dargelegten Gründen ist der Bundesrat dagegen, den Abbau der konsularischen Dienstleistungen prüfen zu lassen. Sollten die eidgenössischen Räte indessen beschliessen, dass auf die Erfüllung z. T. gesetzlich verankerter Aufgaben verzichtet wird, so ist es in ihrer Kompetenz, dem Bundesrat mit einer Motion einen entsprechenden Auftrag zu erteilen.

zu Empfehlung 18

*Konzentration der diplomatischen
und konsularischen Ressourcen in gewissen Staaten
und Regionen der Welt*

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, für jedes Land und jede Region die Schwerpunkte der ausserpolitischen Tätigkeit der Schweiz festzulegen und die Staaten und Regionen zu bezeichnen, auf welche die Schweiz ihre diplomatischen und konsularischen Ressourcen konzentrieren soll. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwiefern es zweckmässig ist, Botschaften und Karrierekonsulate mit weniger als zwei diplomatischen bzw. konsularischen Bediensteten aufrechtzuerhalten.

Der Bundesrat erachtet die Empfehlung 18 als weitgehend umgesetzt:

Der Bundesrat legt in seiner Aussenpolitik Ziele und Schwerpunkte fest und unterzieht diese im Rahmen der Jahres- und Legislaturzielsetzungen einer laufenden Überprüfung. Das EDA seinerseits erarbeitet mit den Aussenvertretungen jährliche Zielvereinbarungen, worin für jedes Land spezifische Schwerpunkte und Prioritäten festgelegt werden. Die verfügbaren Ressourcen werden unter Berücksichtigung dieser Prioritätensetzung und im Bestreben nach einem möglichst effizienten und rationalen Vertretungsnetz zugeteilt und ebenfalls laufend auf ihre Angemessenheit hin geprüft.

Eine regionale Konzentration der eingesetzten Mittel hat bereits stattgefunden. Die entsprechenden Massnahmen sind vom EDA jeweils mitgeteilt worden. Mit der Ausarbeitung regionaler ausserpolitischer Konzepte, die periodisch überarbeitet werden, macht das EDA weitere Schritte zur Berücksichtigung regionalpolitischer Schwerpunkte.

Inbesondere prüft das EDA regelmässig die Zweckmässigkeit der Weiterführung von Kleinvertretungen. Die Schliessung oder Umwandlung bestimmter Vertretungen mit einem minimalen diplomatischen Personalbestand ist Gegenstand eines im EDA hängigen Auftrages. Das EDA wird dem Bundesrat in Kürze die entsprechenden Anträge zur Diskussion unterbreiten.

Angesichts der regelmässig laufenden Überprüfungen erachtet der Bundesrat die Empfehlung 18 als bereits weitgehend umgesetzt. Er ist indessen bereit, einen zusätzlichen Prüfungsauftrag entgegenzunehmen, und beauftragt das EDA, im Zusammenhang mit der ständigen Überprüfung des Vertretungsnetzes bis Ende 2003 ein globales Konzept der regionalen ausserpolitischen Prioritäten- und Schwerpunktbildung auszuarbeiten. Das EDA nimmt dabei Rücksprache mit den weiteren interessierten Bundesstellen. Angesichts der bedeutenden und heiklen Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen einerseits und auf die Wahrung der politischen, wirtschaftlichen und Auslandschweizer-Interessen andererseits kann ein solches Konzept nur längerfristig umgesetzt werden.

zu Empfehlung 21

*Ausbau der Kompetenzen der Missionschefs
im Ausland*

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, den Missionschefs ein Weisungsrecht über alle Bundesbediensteten in den diplomatischen Vertretungen im Ausland zu geben, Mitarbeitende der DEZA eingeschlossen.

Der Bundesrat erachtet Empfehlung 21 als bereits umgesetzt:

Mit der Ernennung eines Missionschefs oder einer Missionschefin trifft der Bundesrat nicht nur einen Einsatzentscheid, sondern stattet diese Person auch mit den entsprechenden Vollmachten und Kompetenzen aus, ihn im jeweiligen Residenzland zu vertreten. Unter anderem aus diesem Grund werden Missionschefs und -chefinnen als «ausserordentliche und bevollmächtigte» Botschafter designiert.

Missionschefs und Missionschefinnen sind die einzigen Personen, welche zu dieser bevollmächtigten Vertretung des Bundesrats legitimiert sind. Im Rahmen der Koordinationsfunktion des EDA sind alle übrigen im Ausland eingesetzten Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung – unabhängig von ihrer Funktion – dem jeweiligen Missionschef oder der jeweiligen Missionschefin unterstellt und unterstehen seiner oder ihrer Weisungsgewalt. Die Vertretungsvollmacht und die Weisungsbefugnis des Missionschefs oder der Missionschefin werden vom EDA auch in verschiedenen Vereinbarungen über den Einsatz von Personal EDA-externer Organisationen bei schweizerischen Vertretungen im Ausland explizit festgehalten. Das EDA hat solche Vereinbarungen z. B. mit der Pro Helvetia und der OSEC abgeschlossen.

Das Weisungsrecht des Missionschefs oder der Missionschefin gilt auch insbesondere gegenüber Mitarbeitenden der DEZA. Bereits 1986 wurde in der Weisung des EDA über «Aufgaben und Zusammenwirken von Missionschef und Koordinator auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe» ausdrücklich festgehalten: «Der Missionschef (Botschafter oder Geschäftsträger) ist der offizielle Vertreter des Schweizerischen Bundesrates in den Ländern, in denen er akkreditiert ist. Er steht dort der diplomatischen Mission, den konsularischen Posten und den Koordinationsbüros für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vor und trägt die politische Gesamtverantwortung für deren Tätigkeit.» Mit dieser klaren Kompetenzregelung erübrigt sich ein weiterer Handlungsbedarf für den Bundesrat.

9. Dezember 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

**Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes für auswärtige
Angelegenheiten vom 26. November 2002¹**

¹ Die Stellungnahme wird nicht im BBl publiziert, Auszüge können an folgender Adresse bezogen werden: EDA Direktion für Ressourcen und Aussennetz, Freiburgstrasse 130, 3003 Bern.