

Dominik Matter

Vom Politischen zum Auswärtigen

Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte der Schweizer Diplomatie
1945–1979

Dominik Matter

Vom Politischen zum Auswärtigen

Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte
der Schweizer Diplomatie 1945–1979

Diplomatische Dokumente der Schweiz

Die Quaderni di Dodis sind eine Publikationsreihe der Forschungsstelle
Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Reihe
finden sich unter dodis.ch/quaderni.

Herausgeber der Reihe: Sacha Zala
Redaktion: Annina Clavadetscher
Lektorat: Anna Ertel
Grafisches Konzept & Layout: dewil.ch

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. em. Dr. Madeleine Herren (Präsidentin, Universität Basel),
Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne),
Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich),
Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Institut de Hautes Études
Internationales et du Développement), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg),
Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

Diese Publikation ist Open Access online im Volltext verfügbar: dodis.ch/q20.

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissen-
schaftlichen Forschung sowie des Max Geldner-Fonds und des Dissertationenfonds der
Universität Basel.

1. Auflage
Bern 2023

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, 3003 Bern
Internet: www.dodis.ch
E-Mail: quaderni@dodis.ch



Institut der Schweizerischen Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz – [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



ISBN 978-3-907261-20-0 (.pdf)
ISBN 978-3-907261-21-7 (Print)
ISBN 978-3-907261-22-4 (.epub)
ISBN 978-3-907261-23-1 (.mobi)
ISSN 2235-509X
DOI <https://doi.org/10.5907/Q20>

Titelbild: Visualisierung der Versetzungen des Personals des EPD im Jahr 1954, dodis.ch/63447.

Mit den *Quaderni di Dodis* führt die Forschungsstelle Dodis eine Publikationsreihe, in der wissenschaftliche Studien, seien es Monografien oder Aufsätze, aber auch Quellen und andere Materialien veröffentlicht werden. Mit dieser Reihe beabsichtigt Dodis, die Publikationsmöglichkeiten im Bereich der Zeitgeschichte und der Aussenbeziehungen der Schweiz zu stärken und insbesondere dem wissenschaftlichen Nachwuchs eine attraktive Publikationsplattform zu bieten. Die *Quaderni di Dodis* sind primär als E-Book konzipiert und dem Open-Access-Prinzip verpflichtet. Dass die Reihe mittlerweile bereits 20 Bände umfasst, belegt deutlich die Nachfrage nach einem solchen Format und spricht für die erfolgreiche und enge Vernetzung von Dodis in der wissenschaftlichen Landschaft.

Es freut mich nun besonders, als Reihenherausgeber das Vorwort zum vorliegenden 20. Band der *Quaderni di Dodis* zu unterzeichnen. Die von Dominik Matter als Dissertation an der Universität Basel verfasste Geschichte des schweizerischen Aussenministeriums und des diplomatischen Diensts erfüllt nicht nur ein lange gehegtes Forschungsdesiderat, sondern ist in seiner Entstehungsgeschichte auf der einen Seite ein erfreulicher Beleg für die bestens funktionierende Nachwuchsförderung von Dodis und, auf der anderen Seite, ein überzeugendes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Dodis und den schweizerischen Universitäten. Diese zeigt sich nicht zuletzt am engen Kontakt der Erstgutachterin und des Zweitgutachters der Dissertation zum Wissenschaftlichen Beirat von Dodis. Madeleine Herren als langjährige Präsidentin und Matthieu Leimgruber als treues Mitglied der Kommission unterstützen die Anliegen der Forschungsstelle seit langem tatkräftig mit viel Freude und Engagement. Ihnen gebührt unser herzlicher Dank.

Die Drucklegung dieses Buchs ist nun mindestens in dreierlei Hinsicht Quelle grosser Freude: Erstens ist sie das Ergebnis einer synergetischen Kooperation der Forschungsstelle Dodis mit der Universität Basel: Die nun als Buch vorliegende Dissertation konnte im Rahmen des SNF-Projekts «Eine Globalgeschichte der schweizerischen Diplomatie» realisiert werden, das unter der Leitung von Madeleine Herren am Europainstitut der Universität Basel durchgeführt wurde. Dodis hat als Projektpartner die komplexe Datenerfassung erfolgreich durchgeführt. Dank dieser Zusammenarbeit wurde zweitens die Ermittlung, Erfassung und schliesslich die Erhaltung der zugrundeliegenden sehr breiten prosopografischen Daten gewährleistet und gesichert. Dank der Kooperation mit Dodis bei der Konzeption und bei der Datenerfassung, konnten die prosopografischen Daten *au fur et à mesure* Open Access in der Online-Datenbank Dodis sowie im Verbund mit allen anderen bereits in Dodis vorhandenen Forschungsressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Forschungsstelle Dodis wird diese Daten nicht nur weiterhin pflegen, sondern verbessern, aktualisieren und im Laufe

6 ihrer Forschungen schrittweise ergänzen. Gegenüber den durch ihre Laufzeit auf drei oder vier Jahre beschränkten SNF-Projekten ist dies ein grosser Vorteil für die Forschung: Die Daten bleiben sozusagen «am Leben» und versinken nicht in Erstarrung und Balsamierung pharaonischer Datenrepositories. Drittens zeigt die Kooperation in paradigmatischer Art und Weise das Potenzial der Vernetzung der Datenbank Dodis mit wissenschaftlichen Studien. Die enge Verzahnung der Analyse mit zahlreichen Dodis-Ressourcen über die Permalinks im Anmerkungsapparat stellt einen Königsweg der Nachprüfbarkeit dar und sichert somit höchste wissenschaftliche Standards. Im Schlussteil des Buchs befinden sich zahlreiche Anhänge und Verzeichnisse, die einen wichtigen Beitrag zur Grundlagenforschung zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik darstellen. Auch hier wird die Forschungsstelle Dodis die Arbeit weiterführen und deren Ergebnisse für die Forschung auf ihrer Webseite zur Verfügung stellen.

Die grösste Freude ist es für mich schliesslich, dass die Forschungsstelle Dodis Dominik Matter vom jungen Geschichtsstudenten, zur wissenschaftlichen Hilfskraft, zum wissenschaftlichen Mitarbeiter und nun zum promovierten Historiker über viele Jahre fördern konnte. In dieser Zeit hat er sich nicht nur wissenschaftlich entwickelt, sondern auch eine Familie gegründet. Vor elf Jahren, als sich das Verlagswesen noch vehement gegen Open Access wehrte und die grossen Vorzüge der digitalen Forschungspublikation noch vollkommen verkannte, hat Dominik Matter als junge Hilfskraft zusammen mit mir praktisch ohne finanzielle Mittel und gegen einen diffusen Widerstand, die mit der Datenbank Dodis eng verzahnte E-Book-Reihe der *Quaderni di Dodis* konzipiert, erschaffen und erfolgreich lanciert. Dass seine Dissertation nun als 20. *Quaderno* erscheint, zeigt die Früchte unserer damaligen Vision. Für seine langjährige Mitarbeit in der Forschungsstelle Dodis und für seine Freundschaft danke ich Dominik Matter von Herzen.

Bern, im August 2023

Sacha Zala

Inhaltsverzeichnis

11	Einleitung
29	1 Das Politische Departement und der diplomatische Dienst: Annäherung an den Untersuchungsgegenstand
30	1.1 Anfänge der schweizerischen Aussenbeziehungen: Das Politische Departement und der diplomatische Dienst 1848–1914
32	1.2 Krisen und Kriege als Katalysatoren: Das Politische Departement und der diplomatische Dienst 1914–1945
34	1.3 Der diplomatische Dienst der Schweiz und das Politische Departement in Zahlen
57	1.4 Das Politische Departement und seine Besonderheiten
71	1.5 Zusammenfassung
75	2 Der lange Schatten des Kriegs: Neubeginn und Reorganisation
76	2.1 «Desorganisierte» Diplomatie: Die Auswirkungen der Schutzmachtstätigkeit
92	2.2 Die Nachkriegs-Reorganisation im Politischen Departement
107	2.3 Die Einführung des Concours diplomatique
128	2.4 Der diplomatische Dienst im Zeichen von Demokratisierung und Repräsentativität
145	2.5 Zusammenfassung
147	3 Thematische Erweiterung der Aussenbeziehungen: Strukturanpassungen im Zeichen von Dekolonisierung, Multilateralisierung und europäischer Integration
148	3.1 Globale Aussenbeziehungen: Der Ausbau des Vertretungsnetzes
166	3.2 Vom Delegierten zur Direktion: Die Entwicklungszusammenarbeit im Politischen Departement
192	3.3 Multilateralisierung der Verwaltung: Der Einfluss internationaler Organisationen auf die Struktur des Politischen Departements

214	3.4	Der Einfluss der europäischen Integrationsprozesse auf die Struktur der schweizerischen Diplomatie
233	3.5	Zusammenfassung
237	4	Die Struktur des Politischen Departements am Übergang zum Ende des Kalten Kriegs
238	4.1	Rationalisierung und Effizienz: «Florian» geht um
256	4.2	Die Rückkehr der Privatwirtschaft: Diplomatie im Dienste der Exportförderung
276	4.3	Die KSZE als Lernprozess für die schweizerische Diplomatie
291	4.4	Aus EPD wird EDA: Die Auswirkungen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes und die Reorganisationen der 1970er-Jahre
304	4.5	Zusammenfassung
307		Fazit
317		Ausblick
323		Anhang
323		Abkürzungsverzeichnis
323		Abbildungsverzeichnis
326		Quellenverzeichnis
326		Archivquellen
329		Audioquellen und Gespräche
329		Publizierte Quellen
330		Artikel in Zeitungen und Zeitschriften
333		Literaturverzeichnis
346		Organigramme
351		Tabellen

Vor mehr als elf Jahren begann ich als studentische Hilfskraft beim Forschungsprojekt *Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)* zu arbeiten. Der inhaltliche Schwerpunkt meines Studiums verschob sich ab dann und mit dem zeitgleichen Besuch eines Seminars zur Geschichte des Völkerbunds hin zu den internationalen Beziehungen mit einem Schwerpunkt auf den schweizerischen Aussenbeziehungen. Das Desiderat einer fehlenden Prosopografie des diplomatischen Diensts und einer Verwaltungsgeschichte des schweizerischen Aussenministeriums nach 1945 wurde mir bei der täglichen Arbeit mit den Dokumenten der Datenbank Dodis regelmässig vor Augen geführt und war Gegenstand wiederkehrender Diskussionen innerhalb der Forschungsgruppe. Auf Anregung von Dodis-Direktor Sacha Zala und dank der Bereitschaft von Madeleine Herren und dem Europainstitut der Universität Basel erhielt ich im Rahmen des vom *Schweizerischen Nationalfonds (SNF)* finanzierten Forschungsprojekts «A Global History of Swiss Diplomacy» die Möglichkeit, mich diesem Desiderat anzunehmen.

Die nun als Buch vorliegende Dissertation wurde an der Universität Basel verfasst und von Madeleine Herren und Matthieu Leimgruber betreut. Die Publikation bildet den Abschluss eines langen Prozesses, bei dem ich von zahlreichen Menschen begleitet und unterstützt wurde. Allen, die in irgendeiner Form zum Gelingen dieser Arbeit und zum Erscheinen dieses Buches beigetragen haben, möchte ich von ganzem Herzen danken! Der grösste Dank gebührt Madeleine Herren, die diese Dissertation betreut und mich in zahlreichen Gesprächen mit hilfreichen Hinweisen und innovativen Anregungen stets unterstützt und inspiriert hat. Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei Matthieu Leimgruber, der die Zweitbetreuung dieser Arbeit übernommen und mich immer wieder ermutigt und fachlich unterstützt hat. Am Europainstitut der Universität Basel hatte ich das Privileg, in einem anregenden interdisziplinären Umfeld arbeiten zu können. Für die zahlreichen spannenden Diskussionen und Gespräche möchte ich mich bei allen Mitarbeitenden bedanken.

Weiter möchte ich mich besonders bei Sacha Zala, dem Direktor der Forschungsstelle Dodis, bedanken. Ohne seine umtriebige und visionäre Art Projekte zu lancieren und voranzutreiben, würde es dieses Buch nicht geben. Er hat mich seit meiner Anstellung als studentische Hilfskraft bei Dodis stets gefördert und unterstützt. Das meine Dissertation nun als 20. Band der vor elf Jahren gemeinsam lancierten Reihe *Quaderni di Dodis* erscheint, ist für mich eine spezielle Ehre. Zudem möchte ich mich beim gesamten Team der Forschungsstelle Dodis von ganzem Herzen für die inhaltliche aber auch für die kameradschaftlich-moralische Unterstützung während all den Jahren bedanken.

10 Für die Hilfe beim Überarbeiten und Lektorieren bin ich Anna Ertel, Daniel Stalder, Julian Wettengel, Thomas Bürgisser, Dario Haux, Yves Steiner, Franziska Ruchti, Sabine Dändliker, Diego Andenmatten und Marcel Buchmann zu grossem Dank verpflichtet. Für die Mitwirkung bei den Visualisierungen und Grafiken danke ich Jonas Hirschi und Lena Heizmann. Annina Clavadetscher danke ich für die Unterstützung bei der Produktion und Publikation des Buchs. Für die finanzielle Unterstützung bei der Publikation des Buchs möchte ich mich beim Schweizerischen Nationalfonds, dem Max Geldner-Fonds und dem Dissertationenfonds der Universität Basel bedanken.

Danke sagen möchte ich an dieser Stelle auch meiner Familie und ganz besonders meinen Eltern. Sie haben mich auf meinem langen Ausbildungsweg stets unterstützt und motiviert. Die grösste Unterstützung während des gesamten Entstehungsprozesses dieses Buchs erhielt ich von meiner Frau Patrizia Fink. Mit viel Verständnis und Geduld hat sie mich insbesondere in der Abschlussphase immer wieder motiviert und dabei selbst auf vieles verzichtet. In grosser Dankbarkeit widme ich dieses Buch ihr und unseren beiden Kindern Vitus und Finja.

Kriens, im August 2023

Dominik Matter

«Die Reorganisation des Politischen Departements ist eine gebieterische Notwendigkeit», leitete Departementssekretär Guido Keel einen Antrag an den Bundesrat zur provisorischen Reorganisation des Politischen Departements ein. Als Begründung führte Keel «das massive Anwachsen der Aufgaben» während des Zweiten Weltkriegs und das «organisatorische Kuriosum», dass das Departement seit 1926 lediglich aus «einer einzigen Abteilung, der Abteilung für Auswärtiges», bestehe, an. Angesichts der Herausforderungen der Nachkriegszeit sei «die Schaffung einer aktionsfähigen Zentralverwaltung für die auswärtigen Angelegenheiten das unerlässliche Korrelat» und «bei gleichem Anlass wäre zu prüfen, ob sein Name nicht zutreffender durch ‹Departement für Auswärtiges› zu ersetzen wäre», schloss der Diplomat seine Ausführungen ab.¹ Das war im März 1946. Die provisorische Reorganisation des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) wurde umgehend in die Wege geleitet. Die Umbenennung des EPD in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) wurde allerdings erst 1979 realisiert. In diesen 35 Jahren durchlief das schweizerische Aussenministerium einen komplexen und vielschichtigen Reorganisationsprozess, der sich in Wechselwirkung mit internationalen Ereignissen, transnationalen Prozessen und innenpolitischen Rückkoppelungen vollzog. Der Weg des unter den Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs überlasteten *Politischen* hin zum an die moderne Diplomatie angepassten *Auswärtigen* Departement wird in dieser Studie nachgezeichnet.

Thematische Annäherung

Der Fokus liegt auf den administrativen und personellen Veränderungen des Politischen Departements und des diplomatischen Diensts der Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Untersucht werden der Ausbau und die Professionalisierung des schweizerischen Aussenministeriums sowie die Umstrukturierung des Systems der schweizerischen Vertretungen im Ausland hin zu einem professionellen und an internationale Standards angepassten diplomatischen Dienst. Die Auswertung der biografischen Daten der Akteurinnen und Akteure² der schweizerischen Diplomatie wird dabei kombiniert mit einer Verwaltungsgeschichte des EPD anhand der verfügbaren Akten. Im Zentrum stehen die folgenden Fragen:

¹ Antrag des EPD an den Bundesrat, verfasst von Guido Keel, vom 6. März 1946, dodis.ch/63647.

² Hinweis zur Verwendung der gendergerechten Sprache: In der Regel werden neutrale Formen (Mitarbeitende) oder Doppelformen (Diplomatinnen und Diplomaten) verwendet, wo hingegen nur die männliche Form erscheint, sind auch nur männliche Personen betroffen.

- Wer gehörte zum diplomatischen Dienst der Schweiz und wie veränderte sich die Zusammensetzung während des Untersuchungszeitraums?
- Welchen Einfluss hatte die Übernahme zahlreicher Schutzmachtmandate der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs auf die Struktur des EPD und die personelle Zusammensetzung des diplomatischen Diensts?
- In welchem Ausmass veränderten die zunehmende thematische Vielfalt und die Multilateralisierung der internationalen Beziehungen den Aufbau des EPD und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts der Schweiz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs?
- Was sind die Konsequenzen der Professionalisierung und Demokratisierung im Hinblick auf die Verwaltungseinheiten des schweizerischen Aussenministeriums und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts?
- Wie lässt sich die Verschiebung von einem vielschichtigen, konsularisch organisierten Handelsnetzwerk hin zu einem professionell organisierten und zentral gesteuerten Netz von diplomatischen Vertretungen während des Kalten Kriegs interpretieren?
- Wie veränderten sich die Rekrutierungsstrategien des EPD im Hinblick auf die globalen Problemstellungen der Nachkriegszeit?

Der gewählte Untersuchungszeitraum ist auf der einen Seite durch das Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 begrenzt. Auf der anderen Seite steht die Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki 1975 sinnbildlich für die 1970er-Jahre als «Sattelzeit der schweizerischen Aussenpolitik».³ Auf Verwaltungsebene leitete der sogenannte Florian-Bericht⁴ – eine interne Selbstevaluation des EPD im Jahr 1975 – erneut grössere Umstrukturierungen ein, die ebenfalls noch in den Untersuchungszeitraum miteinbezogen werden. Mit dem Abschluss der Totalrevision der Bundesverwaltung und der Inkraftsetzung des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) 1979 ergibt sich zudem eine administrative Neuausrichtung der aussenpolitischen Verwaltung. Die Umbenennung des EPD in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Rahmen des neuen Gesetzes bildet den symbolischen Schlusspunkt. 1945 und 1979 stehen als Jahreszahlen zwar für den Anfang und das Ende des Untersuchungszeitraums. Sie sind indes nicht als starre Fixpunkte der Untersuchung zu betrachten. Vielmehr werden die 1940er- und die 1970er-Jahre als Übergangsmomente und strukturelle Paradigmenwechsel verstanden. Dass der Übergang von Krieg zu Frieden nicht an einem bestimmten Zeitpunkt festgemacht werden kann, hat sich in der Forschung bereits seit Längerem durchgesetzt.⁵ Ähnliches wird in den letzten Jahren auch für

³ Vgl. dazu Sacha Zala: «Souveränität, Neutralität, Aussenhandel: Zweck und Ziele der Schweizer Aussenpolitik seit 1848», in: Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert, hrsg. für die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) von Thomas Bernauer, Katja Gentinetta und Joëlle Kuntz, Basel 2021, S. 39–55, hier S. 39.

⁴ Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, [do-dis.ch/40926](https://doi.org/10.1017/97830391040926).

⁵ Michèle Battesti und Jacques Frémeaux (Hg.): *Sortir de la Guerre*, Paris 2014; Tony Judt: *Postwar. A History of Europe since 1945*, London 2005; Jörg Echternkamp: *Kriegsenden, Nachkriegsordnungen, Folgekonflikte. Wege aus dem Krieg im 19. und 20. Jahrhundert*, Freiburg 2012.

13 das Ende des Kalten Kriegs diskutiert.⁶ Die entstehenden neuen Strukturen der internationalen Beziehungen leiteten bereits in den 1970er-Jahren das Ende des Ost-West-Konflikts ein und wirkten in den 1980er-Jahren nach. In dieser Lesart erscheint das Jahr 1989 für das Ende des Kalten Kriegs weniger zentral, was für die vorliegende Untersuchung – sowie für die Zeitgeschichte im Allgemeinen – neue Impulse liefert.

Der so konstituierte Untersuchungszeitraum stand international ganz im Zeichen der Konfrontation zwischen der UdSSR und den USA sowie des europäischen Integrationsprozesses und war darüber hinaus stark durch Dekolonisierungsprozesse sowie die zunehmende Multilateralisierung der Aussenbeziehungen geprägt. Die Schweiz suchte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ihren Platz in der internationalen Staatenwelt und gliederte sich ideologisch zunehmend in die «Erste Welt» ein. Spätestens nach der Unterzeichnung des Washingtoner Abkommens und der Einigung im Rahmen des Hotz-Linder-Agreement war die Schweiz klar dem westlichen Block zuzuordnen.⁷ Die Geschichte der schweizerischen Diplomatie im Untersuchungszeitraum lässt sich denn auch nicht ohne den globalen Kontext des Kalten Kriegs erzählen.

Die zunehmende Multilateralisierung der internationalen Beziehungen im Allgemeinen stellte die Strukturen des EPD vor allerhand Herausforderungen. Denn obwohl die Schweiz nicht Mitglied der Vereinten Nationen (UNO) war, wurde sie Mitglied in zahlreichen sogenannten «technischen» Spezialorganisationen der UNO. Die thematische Vielfalt der diplomatischen Tätigkeiten wurde dadurch wesentlich erweitert. Die Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland und die Frage der Zuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung wurden ebenso intensiv diskutiert wie die Frage der Integration wirtschaftlicher Expertinnen und Experten aus der Privatwirtschaft in den diplomatischen Dienst. Ganz allgemein war das Departement mit einer enormen thematischen Bandbreite von Herausforderungen konfrontiert, die weit über das traditionelle Verständnis von Diplomatie hinausgehen. Dazu gehörten nebst den klassischen politischen und wirtschaftlichen Fragen immer mehr auch wissenschaftliche, kulturelle und soziale Aspekte, die sich ins Tagesgeschäft der Vertretungen im Ausland und der Zentrale in Bern einfügten.

Die europäische Integration wurde während des Untersuchungszeitraums zum dominierenden Thema der schweizerischen Aussenpolitik. Das EPD war aber in diesem Bereich überraschenderweise nicht federführend. Nebst der für die Aussenwirtschaftspolitik zuständigen Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) und der vom Bundesrat zur Koordination der Wirtschaftspolitik eingesetzten Ständigen Wirtschaftsdelegation blieb dem

6 Vgl. bspw. Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael: *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008; Niall Ferguson et al. (Hg.): *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge 2010. Duco Hellema: *The Global 1970s. Radicalism, Reform, and Crisis*, London 2019 sowie weiterführend Odd Arne Westad: *The Cold War. A World History*, 2017.

7 Urs Altermatt: «Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 61–78, hier S. 66; Marc Perrenoud: *Banquiers et diplomates suisses 1938–1946*, Lausanne 2011; André Schaller: *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Bern 1987.

EPD oft nur die Rolle des «Briefträgers». Mit der Gründung des Integrationsbüros 1961, das zwischen dem EPD und dem EVD aufgeteilt war, änderte sich zwar der administrative Aufbau der Integrationspolitik in der Bundesverwaltung. Die zentralen Akteure blieben aber die Handelsdiplomaten. Insofern hatte die europäische Integration zwar einen sehr grossen Einfluss auf die schweizerische Aussenpolitik, veränderte aber nicht im gleichen Masse die Struktur des EPD. Das Thema der vorliegenden Studie ist somit geeignet, die interdepartementale Koordination und die Zusammenarbeit zwischen EPD und EVD zu analysieren.

Signifikanter im Hinblick auf das EPD waren die Auswirkungen der Gründung des Dienstes für technische Zusammenarbeit (DftZ), der heutigen Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Die Schaffung dieses neuen Dienstzweigs im Jahr 1961 kann als eine der wichtigsten Veränderungen in der administrativen und personellen Struktur des diplomatischen Diensts bezeichnet werden.⁸ In diesem neuen Handlungsraum der Diplomatie wurden zahlreiche Funktionen geschaffen, was Expertinnen und Experten aus den unterschiedlichsten thematischen Feldern, wie beispielsweise Medizin oder Naturwissenschaften, den Eintritt ins Departement und teilweise auch in den diplomatischen Dienst ermöglichte. Mit der Wahl von Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit erhielten die schweizerischen Aussenbeziehungen zudem eine neue geografische Orientierung, die sich auch in der Ausgestaltung des Vertretungsnetzwerks spiegelte.

Die wohl grösste Änderung im Hinblick auf die personelle Zusammensetzung des diplomatischen und konsularischen Diensts war die Einführung einer Zulassungsprüfung, des sogenannten *Concours diplomatique*, im Jahr 1955. Ausserdem wurden sowohl in der Zentrale in Bern als auch in den Vertretungen im Ausland neue Funktionen – zum Beispiel Wissenschafts- oder Sozialattachés – geschaffen, um der thematischen Vielfalt der diplomatischen Tätigkeiten gerecht zu werden. Ein besonderes Augenmerk gilt der Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst. Gemäss dem neuen Zulassungsreglement waren Frauen zum *Concours diplomatique* und somit auch – bei erfolgreichem Abschluss – zum diplomatischen Dienst zugelassen. Dies ist erstaunlich, wenn man bedenkt, dass Frauen in der Schweiz bis 1971 vom politischen Alltag ausgeschlossen waren und kein Stimmrecht besaßen.⁹ Ob und wie diese juristische Gleichstellung in der Praxis umgesetzt wurde, gilt es im Rahmen dieser Studie zu überprüfen.¹⁰

⁸ Richard Gerster: «Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz», in: Bea de Abreu Fialho Gomes (Hg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien 2008, S. 165–188; Stéphanie Ginalschi: *La naissance du Service de coopération technique suisse et l'institutionnalisation de l'aide au développement (1960–1965)*, Université de Genève 2006; Peter Hug und Beatrix Messmer (Hg.): *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik*, Bern 1993; Albert Matzinger: *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948–1961*, Bern 1991.

⁹ Ursina Bentele und Sacha Zala: «Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen. Diskurse, Biographien und Verwaltungspraktiken im schweizerischen diplomatischen Corps 1945–1975», in: Corina Bastian et al. (Hg.): *Das Geschlecht der Diplomatie. Geschlechterrollen in den Außenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Köln 2014, S. 237–256.

¹⁰ Hilfreiche Vorarbeit geleistet hat in dieser Frage Eva Kocher: «Gender and the *Concours Diplomatique*: On the Recruitment of Switzerland's First Generation of Female Diplomats», in: *Saggi di Dodis* 1 (2019/4), dodis.ch/saggi/1-4.

Stand der Forschung

Die vorliegende Studie ist eine akteurszentrierte Verwaltungsgeschichte der schweizerischen Diplomatie. Da die schweizerische Diplomatie nicht losgelöst von Entwicklungen und Paradigmen der internationalen bzw. transnationalen Diplomatie behandelt werden kann, ergeben sich Anknüpfungspunkte zu drei Forschungsfeldern:

Geschichte der Diplomatie – wer sind die Akteure?

Das 2013 erschienene «Oxford Handbook of Modern Diplomacy»¹¹ steht exemplarisch für einen Paradigmenwechsel in der Erforschung der Geschichte der Diplomatie. Das Bild der Diplomatie als Arkanbereich der internationalen Politik hat sich in den letzten Jahren in Richtung Global Governance und multilaterale Zusammenarbeit geöffnet und weiterentwickelt.¹² Allgemein lässt sich eine Öffnung hin zu einer differenzierteren Betrachtung der Diplomatie als Untersuchungsgegenstand feststellen – sowohl in Bezug auf Akteure, Themen als auch Praktiken.¹³ Gerade im Bereich der Akteure wurde in mehreren Handbuchartikeln auf nicht staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure fokussiert.¹⁴

Trotz der aus globalhistorischer Sicht notwendigen Ausweitung im Bereich der Akteure wurden die staatlichen Akteure der Diplomatie nicht vernachlässigt. Selbst in einer transnationalen Sichtweise auf die Geschichte und die Entwicklungen der Diplomatie lassen sich die Bedeutung und der Einfluss der staatlichen Strukturen auf deren Ausgestaltung nicht leugnen. Der Fokus liegt jedoch – wie auch in der vorliegenden Studie – vermehrt auf grenzüberschreitend ablaufenden Entwicklungen und Wechselwirkungen.¹⁵ Zu erwähnen ist an dieser Stelle der

¹¹ Andrew Fenton Cooper, Jorge Heine und Ramesh Chandra Thakur (Hg.): *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford 2013.

¹² Das belegt bspw. ein Blick in das Inhaltsverzeichnis des «Oxford Handbook of Modern Diplomacy». Die 49 Kapitel umfassen sowohl sehr klassische Themen wie «A Balance of Interests» oder «The Diplomacy of Security» als auch eher neuere Erweiterungen des Felds wie «Public Diplomacy», «Health Diplomacy» oder «The Diplomacy of Global and Transnational Firms».

¹³ Für einen ausführlichen Überblick in globalhistorischer Perspektive vgl. Madeleine Herren: «Diplomatie im Fokus der Globalgeschichte», in: *Neue Politische Literatur* 61 (2016/3), S. 413–438.

¹⁴ Giles Scott-Smith: «Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible», in: *New Global Studies* 8 (2014/1), S. 1–7; John Robert Kelley: *Agency Change. Diplomatic Action Beyond the State*, Lanham 2014; Madeleine Herren: «Der Aufstieg der Subalternen. Diplomatie und genderbezogene Professionalisierung 1919–1945», in: Corina Bastian et al. (Hg.): *Das Geschlecht der Diplomatie. Geschlechterrollen in den Außenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Köln 2014, S. 201–214; Christian Windler und Hillard von Thiesen (Hg.): *Akteure der Außenbeziehungen: Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel*, Köln 2010; Bea de Abreu Fialho Gomes (Hg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien 2008; Paul Sharp und Geoffrey Wiseman (Hg.): *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, New York 2007; Bas Arts, Math Noortmann und Bob Reinalda (Hg.): *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot 2001.

¹⁵ Iver B. Neumann: *At Home with the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca 2012; Paul Sharp: «Who Needs Diplomats? The Problem of Diplomatic Representation», in: Christer Jönsson und Richard Langhorne (Hg.): *Diplomacy. Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, Bd. 3, London 2011, S. 58–78; Richard Langhorne: «Current Developments in Diplomacy. Who are the Diplomats now?», in: Christer Jönsson und Richard Langhorne (Hg.): *Diplomacy. Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, Bd. 3, London 2011, S. 331–342; Markus Mösslang und Torsten Riotte (Hg.): *The Diplomats' World. A Cultural History of Diplomacy 1815–1914*, Oxford et al. 2008; Paul Sharp, Geoffrey Wiseman (Hg.): *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, New York 2007; Yvan Bazouni: *Le métier de diplomate*, Paris 2005.

Einbezug der konsularischen Ebene. Lange Zeit hatte sich die Forschung nicht mit den als unspektakulär und bürokratisch bezeichneten Handlungsräumen der konsularischen Akteure beschäftigt. In diesem Bereich sind in den letzten Jahren ebenfalls wichtige Forschungsergebnisse präsentiert worden.¹⁶

Zu erwähnen sind an dieser Stelle auch diverse Forschungsergebnisse, die eine mit der vorliegenden Studie vergleichbare Perspektive einnehmen. Trotz der zunehmenden Forschungsliteratur zu den Akteuren auf einer konzeptionellen Ebene fehlten konkrete prosopografische oder verwaltungsgeschichtliche Arbeiten sowohl von staatlichen Akteuren der Diplomatie – den Aussenministerien – als auch von multilateralen oder nicht staatlichen Akteuren wie beispielsweise internationalen Organisationen.¹⁷ Weiterhin dominiert die klassische Biografie als historische Auseinandersetzung mit den Akteuren der Diplomatie die Publikationslisten, was im Folgenden auch für die schweizerische Diplomatie festzustellen ist.

Die Schweiz, die trotz ihrer starken wirtschaftlichen Position oft als politischer Kleinstaat wahrgenommen wird, fehlt in den Ausführungen zur internationalen Diplomatie weitgehend.¹⁸ Mit der vorliegenden Studie wird die Geschichte der schweizerischen Diplomatie nach 1945 als Bestandteil einer global-interdependenten Diplomatie dargestellt. Damit wird zum einen das schweizerische Sonderfall-Narrativ entkräftet und zum anderen eine differenziertere Sicht auf einen Kleinstaat als Akteur der internationalen Diplomatie angeregt.

Schweizerische Aussenbeziehungen – thematische Erweiterung

Der Forschungsstand zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg wurde in den letzten Jahren grundlegend erweitert.¹⁹ Neben klassischen Arbeiten zu den bilateralen Beziehungen der Schweiz zu einzelnen Staaten erkennt man auch in diesem eher traditionellen Bereich der Geschichtswissenschaft zunehmend die allgemeinen historiografischen Trends hin zu transnationalen und globalen Fragestellungen.²⁰ Im Hinblick auf die behandelten Themen lässt

¹⁶ Julian Wettengel: «Administering Regime Change. A Swiss Merchant in the Political Transitions of the Shanghai International Settlement, 1941–1949», in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 27 (2020/1), S. 62–76; Giles Scott-Smith: «Edges of Diplomacy: Literary Representations of the (Honorary) Consul and the Public-Private Divide in Diplomatic Studies», in: *New Global Studies* 11 (2017/2), S. 133–150; Ferry de Goey: *Consuls and the Institutions of Global Capitalism 1783–1914*, London 2014; Jörg Ulbert und Lukian Prijac (Hg.): *Consuls et services consulaires au XIXe siècle*, Hamburg 2010.

¹⁷ Vgl. dazu Herren: *Diplomatie im Fokus der Globalgeschichte*, S. 420–423. Einige Ausnahmen sind: Rudolf Agstner: *Handbuch des Österreichischen Auswärtigen Dienstes*. Band 1: 1918–1938. Zentrale, Gesandtschaften und Konsulate, Wien 2015; Eckart Conze et al. (Hg.): *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2012; Ēriks Jēkabsons und Valters Ščerbinskis: *Latvijas ārlietu dienesta darbinieki 1918–1991: biogrāfiskā vārdnīca*, Riga 2003.

¹⁸ In den erwähnten Handbüchern wird die Schweiz in der Regel nicht erwähnt oder als neutraler Sonderfall behandelt.

¹⁹ Für einen Überblick siehe Sacha Zala: «Historiografische Anmerkungen zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen in der Nachkriegszeit», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 20 (2013/1), S. 242–257.

²⁰ Sabina Widmer: *Switzerland, Regime Change, and Armed Conflict in Sub-Saharan Africa in the Global Cold War, 1967–1979*, Université de Lausanne 2018; Pierre Eichenberger et al.: «Beyond Switzerland. Reframing the Swiss Historical Narrative in Light of Transnational History», in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 24 (2017/1), S. 137–152; Patricia Purtschert und Harald Fischer-Tiné (Hg.): *Colonial Switzerland. Rethinking Colonialism from the Margins*, Basingstoke Hampshire 2015; Sandra Bott et al.: «Introduction. Le rôle international de la Suisse dans la Guerre froide globale: un

sich eine Vervielfältigung der Aspekte der Aussenpolitik feststellen. Vor allem im Bereich der Kulturdiplomatie wurde der Forschungsstand in den letzten Jahren ausgebaut. Ein an der Universität Freiburg angesiedeltes SNF-Projekt zur Pro Helvetia führte zu vielfältigen Einblicken in die Kulturdiplomatie schweizerischer Prägung.²¹ Ebenfalls erwähnenswert in diesem Themenbereich ist Raphaëlle Ruppen-Coutaz' Beitrag über den Schweizer Kurzwelldienst im Ausland im Zusammenhang mit der internationalen Kulturpolitik der Schweiz.²²

Eine namhafte Erweiterung des Forschungsstands hat die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ausgelöst. Zahlreiche Forschungen haben sich mit ihrer Geschichte befasst.²³ Die Zusammenarbeit mit Schwerpunktländern hat weitere Forschungsergebnisse angeregt,²⁴ und nicht zuletzt erschienen einige Arbeiten, die sich mit Einzelprojekten der Entwicklungszusammenarbeit befasst haben.²⁵

équilibre précaire», in: *Relations Internationales* 163 (2015), S. 3–14; Christof Dejung: Die Fäden des globalen Marktes. Eine Sozial- und Kulturgeschichte des Welthandels am Beispiel der Handelsfirma Gebrüder Volkart 1851–1999, Köln 2013; Daniel Speich Chassé: «Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes», in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 20 (2013/1), S. 258–274; Daniel Marc Segesser: «Nicht kriegführend, aber doch Teil eines globalen Krieges. Perspektiven auf transnationale Verflechtungen der Schweiz im Ersten Weltkrieg», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 63 (2013/3), S. 364–381; Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012; Andreas Zangger: Koloniale Schweiz. Ein Stück Globalgeschichte zwischen Europa und Südostasien (1860–1930), Bielefeld 2011; Luc van Dongen: «La Suisse dans les rets de l'anticommunisme transnational durant la Guerre froide», in: Sandra Bott, Janick Marina Schaufelbuehl und Sacha Zala (Hg.): Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges, Basel 2011, S. 17–30.

21 Matthieu Gillibert: Dans les coulisses de la diplomatie culturelle suisse. Objectifs, réseaux et réalisations, 1938–1984, Neuchâtel 2013; Pauline Milani: Le diplomate et l'artiste. Construction d'une politique culturelle suisse à l'étranger (1938–1985), Neuchâtel 2013; Thomas Kadelbach: Swiss made. Pro Helvetia et l'image de la Suisse à l'étranger (1945–1990), Neuchâtel 2013.

22 Raphaëlle Ruppen Coutaz: La voix de la Suisse à l'étranger: radio et relations culturelles internationales (1932–1949), Neuenburg 2017. Für die vorliegende Arbeit waren insbesondere die Ausführungen über die Zusammenarbeit mit dem EPD und den Vertretungen im Ausland von Interesse, S. 378–388.

23 Unter anderen Gerster: Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz; Ginalski: La naissance du Service de coopération technique suisse; Hug und Messmer (Hg.): Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik; Matzinger: Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe; Daniel Trachslar: «Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg. Die Entwicklungshilfe als aussenpolitisches Instrument in der Ära Petitpierre, 1945–1961», in: Sara Elmer, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.): Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit, Basel 2014, S. 167–183.

24 Zu Nepal vgl. Rolf Wilhelm: Gemeinsam unterwegs: Eine Zeitreise durch 60 Jahre Entwicklungszusammenarbeit Schweiz–Nepal, Bern 2012, sowie Sara Elmer: «Postkoloniale Erschließung ferner Länder? Die erste Schweizer Nepalmission und die Anfänge der technischen Hilfe an unterentwickelte Länder», in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012, S. 245–266. Zu Ruanda vgl. Lukas Zürcher: Die Schweiz in Ruanda. Mission, Entwicklungshilfe und nationale Selbstbestätigung (1900–1975), Zürich 2014. Zu Bhutan und Vietnam vgl. An Lac Truong Dinh: Von Kühen, Fachkräften und Kapital. Persönliche Netzwerke, schweizerische Diplomatie und Entwicklungshilfe in Bhutan und Vietnam seit 1945, Zürich 2016. Zu Nigeria vgl. Steve Page: Le Nigeria et la Suisse, des affaires d'indépendance. Commerce, diplomatie et coopération 1930–1980, Bern 2016. Zur Sahelzone vgl. Flurina Felix: «La prise de conscience des problèmes sahéliens». Schweizerische Entwicklungsbemühungen im Sahelraum, 1960–1990, Universität Basel 2020.

25 Idrisse Désiré Machia A Rim: «Crédits mixtes helvétiques et projets de développement au Cameroun. Le cas des adductions d'eau potable de la ville de Makénéne (1981–1992)», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 70 (2020/1), S. 63–92; Philip Stevanon: «Verräter und Höseler». Gründe für das Scheitern des schweizerisch-äthiopischen Kooperationsprojektes «Duke of Harar Memorial Hospital», Universität Bern 2019; Chantal Marquart: «... les régimes militaires sont en général peu populaires chez nous». Ein Prestigeprojekt gerät in die Kritik. Schweizer Präsidentenberater in Ruanda 1973–1975, Universität Zürich 2016.

Die Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf das EPD und die personelle Zusammensetzung des diplomatischen Diensts wurden bislang allerdings ebenso wenig erforscht wie die personelle Zusammensetzung des DftZ selbst.

Die schwierige Beziehung zwischen der Schweiz und der UNO führte ebenfalls zu zahlreichen Publikationen. Nebst der Aufarbeitung der offiziellen Politik des Bundesrats zum Abseitsstehen von der UNO²⁶ rund um die verlorene Volksabstimmung 1986 zogen nicht zuletzt die aktive Teilnahme der Schweiz in den Spezialorganisationen der UNO und in weiteren internationalen Organisationen ein reges Forschungsinteresse auf sich.²⁷ Eine weitere Volksabstimmung, die einen grossen Einfluss auf die Historiografie zu den Aussenbeziehungen der Schweiz hatte, war diejenige zum EWR-Beitritt 1992. Erklärungsversuche und Aufklärungsarbeiten zur Geschichte der europäischen Integration schweizerischer Prägung erschienen zahlreich und befeuerten eine Debatte über die Rolle der Schweiz in Europa, die politisch bis heute nichts an Aktualität eingebüsst hat.²⁸ Die aktive

26 Thomas Brückner: «Das Verhältnis der Schweiz zur UNO. Gedanken zu einer Beziehungsgeschichte», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 21 (2014), S. 124–130; Carlo Moos: Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz, Lausanne 2001; Thomas Fischer: Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg, 1969–1986, Zürich 2004; Daniel Trachler: «Partizipation oder Alleingang? Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945–1961)», in: *Politorbis* 44 (2008/1), S. 13–20; Daniel Möckli: «Switzerland and the United Nations. The Long Road to Membership», in: Thomas Fischer und Jürg Martin Gabriel (Hg.): *Swiss Foreign Policy 1945–2002*, New York 2003, S. 46–73; Daniel Thürer: «Die Schweiz und die Vereinten Nationen», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 307–337. Ebenfalls zu erwähnen gilt es hier die dreiteilige Serie «Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus: Madeleine Herren und Sacha Zala (Hg.): Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 1. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Internationalismus 1863–1914, Bern 2023, dodis.ch/q13; Sacha Zala und Marc Perrenoud (Hg.): *La Suisse et la construction du multilatéralisme. Vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946*, Bern 2019, dodis.ch/q14; sowie Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.): *Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002*, Bern 2022, dodis.ch/q15.

27 Samuel Misteli: «Der UNCTAD-Moment. Die Entstehung des Nord-Süd-Konflikts und die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses», in: Sara Elmer, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.): *Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit*, Basel 2014, S. 185–211; Heinz Hauser und Martin Gedult von Jungenfeld: «Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institutionen (IMF und Weltbank)», in: Richard Senti und Andreas R. Ziegler (Hg.): *Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen*, Zürich 2005, S. 75–106; Daniel Kaeser: *La longue marche vers Bretton Woods. Chronique des relations de la Suisse avec le fonds monétaire international et la banque mondiale*, Genève 2004; Patrik Eigenmann: *Die Schweiz und die ECOSOC. Eine Untersuchung des Verhältnisses der Schweiz zum Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) auf dem Gebiet der technischen Hilfe in den Jahren 1955–1965*, Universität Bern 1997; Isabelle Bader: *Die UNESCO, der Kalte Krieg und die Schweiz (1950–1954)*, Universität Bern 1997; Jean-Pierre Keusch: «Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 339–354.

28 André Holenstein: *Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Baden 2015; Dieter Freiburghaus: *Königsweg oder Sackgasse? Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute*, Zürich 2015; Simon Marti: *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*, Baden-Baden 2013; Dieter Freiburghaus, Georg Kreis und Jan Atteslander (Hg.): *Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance?*, Zürich 2013; Urs Altermatt: *Die Schweiz in Europa: Antithese, Modell oder Biotop?*, Frauenfeld 2011; Roland Maurhofer: *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960. Zwischen Kooperation und Integration*, Bern et al. 2001.

Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess und die gleichzeitige Lancierung einer schweizerischen Menschenrechtspolitik blieben ebenfalls nicht unentdeckt und lösten eine Debatte über die Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik aus.²⁹ Die thematische Vielfalt der Aussenbeziehungen hat die Fragestellungen der Forschungsvorhaben massgeblich beeinflusst. Die verschiedenen thematischen Neuerungen der internationalen Diplomatie lassen sich anhand des bestehenden Forschungsstands gut nachvollziehen. Noch weitgehend unerforscht blieb bisher hingegen die Frage, welche Auswirkungen diese Vielfalt auf die Strukturen und Akteure der schweizerischen Diplomatie hatte. An diesem Punkt setzt die vorliegende Studie an und leistet einen Beitrag zu den Zusammenhängen zwischen Themen, Akteuren und Organisationsentwicklung.

Schweizerische Aussenbeziehungen – Akteure und Verwaltungsgeschichte

Wie bereits im letzten Abschnitt festgestellt wurde, fehlen Forschungsvorhaben mit Fragestellungen zur Verwaltungsgeschichte oder zu den Akteuren der Diplomatie weitgehend: Für die Zeit nach 1945 gibt es weder eine umfassende Verwaltungsgeschichte des EDA noch eine Untersuchung der personellen Zusammensetzung des diplomatischen Diensts der Schweiz. Claude Altermatts Beitrag zu den Anfängen der schweizerischen Diplomatie für den Zeitraum von 1848 bis 1915, der eine Kombination aus Verwaltungsgeschichte und Prosopografie der ranghöchsten Beamten dieses Zeitraums darstellt, wurde nur teilweise weitergeführt.³⁰ Die Dissertation von Florian Keller: «Botschafterporträts. Schweizer Botschafter in den Zentren der Macht zwischen 1945 und 1975», ist hierbei hervorzuheben.³¹ Er hat das Desiderat erkannt und mit seiner biografischen Untersuchung der schweizerischen Diplomaten in ausgewählten Städten einen ersten Beitrag geleistet und explizit weitere biografische Forschungen in diesem Feld angeregt.

Wichtige Beiträge zur Geschichte der schweizerischen Diplomatie im Kalten Krieg haben Daniel Trachsler mit seiner politischen Biografie von Bundesrat Max Petitpierre sowie Konrad Stamm mit der Biografie des Handelsdiplomaten Walter Stucki geliefert.³² Bei beiden Werken finden sich in den jeweiligen Kapiteln, die sich mit der Zeit kurz nach dem Zweiten Weltkrieg befassen, Informationen

²⁹ Philip Rosin: Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983. Einfluss durch Neutralität, München 2014; ders.: «Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die Bedeutung von Europarat und KSZE in den bundesrätlichen Berichten von 1978 und 1982», in: Bernhard Altermatt und Gilbert Casarus (Hg.): 50 Jahre Engagement der Schweiz im Europarat, 1963–2013. Die Schweiz als Akteur oder Zaungast der europäischen Integration?, Zürich 2013, S. 83–100; Thomas Fischer: Keeping the Process Alive: The N+N and the CSCE Follow-up from Helsinki to Vienna (1975–1986), Zürich 2012; ders.: Grenzen der Neutralität; Hans-Jörg Renk: Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975, Bern et al. 1996.

³⁰ Claude Altermatt: Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse 1848–1914, Fribourg 1990; Rudolf Probst: Das Politische Departement 1848–1945. Der Aufbau eines Staatsorgans für auswärtige Angelegenheiten am Beispiel der Schweiz, Universität Bern 1982; Paul Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Von Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner, Zürich 2014.

³¹ Florian Keller: Botschafterporträts: Schweizer Botschafter in den «Zentren der Macht» zwischen 1945 und 1975, Zürich 2017.

³² Daniel Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961, Zürich 2011; Konrad Stamm: Der «grosse Stucki». Eine schweizerische Karriere von weltmännischem Format. Minister Walter Stucki 1888–1963, Zürich 2013.

über die Reorganisation des EPD. Allerdings liegt der Fokus auf den Einzelpersonen und ihrem Handeln. Die administrativen Veränderungen, welche in dieser Zeit eingeleitet wurden, werden jeweils eher beiläufig auf einigen wenigen Seiten abgehandelt. Einen wertvollen Beitrag zur Verwaltungsgeschichte des EPD und darüber hinaus zur Geschichte des diplomatischen Protokolls hat Jonas Hirschi mit seiner erweiterten Masterarbeit geliefert.³³ Seine Forschungsarbeit ist ein paradigmatisches Beispiel für eine moderne Institutionengeschichte, wie sie auch für weitere Dienste der Bundesverwaltung von grossem Interesse wäre.

In der Forschungsliteratur wird die Zeit nach 1945 in Bezug auf das Politische Departement oft als Demokratisierungs- und Professionalisierungsprozess beschrieben.³⁴ Die stärksten Argumente für diese These sind die Einführung des *Concours diplomatique* und die ab 1948 regelmässig abgehaltenen Botschafterkonferenzen.³⁵ Die Auswirkungen dieser organisatorischen Veränderungen auf die Personalstruktur und die Administration des diplomatischen Diensts wurden bisher nicht überprüft. Auch dieses Desiderat kann im Rahmen dieser Studie behoben werden.

Die Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst der Schweiz wurde bislang nur wenig erforscht.³⁶ Dies ist umso bemerkenswerter, als Frauen formal gesehen seit der Einführung des *Concours diplomatique* 1955 die gleichen Zugangsrechte zum diplomatischen Dienst hatten wie ihre männlichen Mitbewerber. Wie oben bereits ausgeführt, wird im Rahmen dieser Studie überprüft, ob und wie diese juristische Gleichstellung in der Praxis umgesetzt wurde.

Eine Pionierarbeit, die leider bisher nicht die gewünschten Folgeprojekte nach sich gezogen hat, ist die Aufarbeitung der Geschichte der Sozialattachés.³⁷ Die besondere Stellung, welche die Spezialattachés im diplomatischen Dienst der Schweiz einnahmen, würde eine gesonderte Aufarbeitung der anderen Fachspezialisten legitimieren. Insbesondere eine Geschichte der Militärattachés, die an der Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Aussenpolitik als Armeeangehörige in die diplomatischen Vertretungen geschickt werden, wäre von grossem Interesse. Zu erwähnen ist an dieser Stelle noch die teilweise erforschte Integration der Wissenschaftsattachés in den diplomatischen Dienst der Schweiz.³⁸

Das vermutlich grösste Desiderat liegt allerdings bei der undurchsichtigen Grenze zwischen schweizerischer Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik sowie der Abgrenzung bzw. Kooperation der Akteure in diesem Bereich. Was bis anhin fehlt, sind eine Geschichte der Handelsabteilung und fundierte Untersu-

³³ Jonas Hirschi: *Der unsichtbare Dienst. Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz 1946–1990* (Quaderni di Dodis 18), Bern 2021, dodis.ch/q18.

³⁴ Keller: *Botschafterporträts*, S. 51; Ursula Akmann-Bodenmann: *Die schweizerischen Sozialattachés. Ein Beitrag zur Geschichte des diplomatischen Dienstes nach dem Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1992, S. 28–30.

³⁵ Zu den Botschafterkonferenzen siehe Timothée Feller: *Le collège des diplomates. De la réunion annuelle des ministres à la conférence des ambassadeurs 1945–1961*, Bern 2014, dodis.ch/q3.

³⁶ Bentele und Zala: *Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomattinnen*, sowie Kocher: *Gender and the Concours diplomatique*, dodis.ch/saggi/1-4.

³⁷ Akmann-Bodenmann: *Die schweizerischen Sozialattachés*.

³⁸ Vgl. dazu mehrere Beiträge in Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012, dodis.ch/q1.

chungen zur Funktion des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge sowie zur Funktion der Ständigen Wirtschaftsdelegation – um nur eine Auswahl der möglichen Forschungsgegenstände zu nennen. In all diesen Bereichen gibt es punktuelle Forschungen. Diese sind allerdings mehr als Nebenprodukte denn als systematische Aufarbeitung zu bezeichnen. Gerade bei der Ausweitung der Untersuchung auf die Akteure der Wirtschaftsaussenpolitik stiess auch das hier vorgestellte Forschungsvorhaben an seine Grenzen. Der Einbezug dieser Akteure in die Analyse wäre sowohl relevant als auch wünschbar gewesen, böte jedoch Potenzial für mindestens drei gleichwertige Forschungsprojekte und hätte den Rahmen dieser Untersuchung gesprengt.

Die vorliegende Studie erweitert den Forschungsstand zur Geschichte der aussenpolitischen Verwaltung der Schweiz und deren Akteuren im Kalten Krieg grundlegend. Die biografischen Daten der Diplomaten und Diplomatinen liefern erstmals eine systematische Grundlage für zahlreiche Fragestellungen. Die Analyse dieser Daten in Kombination mit der qualitativen Erforschung der verwaltungsgeschichtlichen Abläufe im EPD und im schweizerischen Vertretungsnetz ergibt eine umfassende verwaltungs- und sozialgeschichtliche Aufarbeitung der schweizerischen Diplomatie zwischen 1945 und 1979.

Methodisches Vorgehen

Die Untersuchung der schweizerischen Diplomatie in globaler Perspektive ermöglicht es, die Sonderfall-These zu überwinden und die Beteiligung und Einbettung der Schweiz in einem globalen Umfeld zu fassen. Globalgeschichte meint in diesem Fall nicht eine genuin geografische Erweiterung des Forschungsgegenstandes, sondern eine konzeptionelle Erweiterung der Herangehensweise an das Thema. Globalgeschichte wird in Anlehnung an die ausführlichen Debatten über Begrifflichkeiten und Abgrenzungsfragen des Untersuchungsgegenstandes in erster Linie als Perspektive verstanden.³⁹ Die Entwicklungen der internationalen Diplomatie im globalen Raum und deren Rückkoppelungen auf schweizerische Akteure und Verwaltungsstrukturen zu erfassen, kann dabei helfen, das zu kurz greifende Bild des neutralen Sonderfalls zu erweitern. Die vorliegende Studie leistet damit einen Beitrag zu einer Globalgeschichte der schweizerischen Diplomatie.

Das methodische Vorgehen ist als Kombination eines digital unterstützten prosopografischen Ansatzes mit einer quellenbasierten hermeneutisch-interpretativen Analyse administrativer Anpassungen und Praktiken zu bezeichnen. Als Ergebnis stehen eine moderne Verwaltungsgeschichte und eine prosopografische Skizze des diplomatischen Diensts der Schweiz zur Verfügung. In den Fokus rücken nicht nur die biografischen Daten der Diplomatinen und Diplomaten, sondern auch Praktiken und ritualisierte Verhaltensweisen sowie deren Veränderung im Laufe der Zeit. Ausgehend von den biografischen Merkmalen können struk-

³⁹ Vgl. zur Globalgeschichte allgemein bspw. Sebastian Conrad: *What is Global History?*, Princeton 2016; Roland Wenzlhuemer: *Globalgeschichte schreiben. Eine Einführung in 6 Episoden*, Konstanz et al. 2017; Sebastian Conrad, Andreas Eckert und Ulrike Freitag (Hg.): *Globalgeschichte. Theorien, Ansätze, Themen*, Frankfurt a. M. et al. 2007. Im Speziellen zu den Chancen der globalen Perspektive für die schweizerische Geschichte vgl. Eichenberger et al.: *Beyond Switzerland*.

turelle Veränderungen des diplomatischen Diensts und der aussenpolitischen Verwaltung erfasst werden. Mit dieser Kombination werden strukturelle Veränderungen der diplomatischen Verwaltung als Reaktion auf Trends der modernen Diplomatie und der sich wandelnden internationalen Umwelt verstanden und in einem innenpolitischen Kontext verortet. Diese Konzeption ermöglicht Einblicke in die unterschiedlichen Ebenen und multifunktionalen Ausprägungen der schweizerischen Diplomatie. Diese Analyse hilft zu verstehen, wie die diplomatische Verwaltung der Schweiz mit den Herausforderungen einer globalisierten Welt, des Kalten Kriegs, internationaler und multinationaler Kooperation, Dekolonisierungsprozessen, der europäischen Integration, aber auch mit innenpolitischen Rückkoppelungen auf struktureller Ebene umgegangen ist.

Quellen

Der grösste Teil der empirischen Archivarbeit wurde im Schweizerischen Bundesarchiv (CH-BAR) in Bern geleistet. Die vorliegende Studie entstand in enger Kooperation mit dem Forschungsprojekt Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Der Vorteil dieser Kooperation liegt in der Verfügbarkeit der Dokumente in der Online-Datenbank Dodis (www.dodis.ch). Die Überprüfbarkeit der einzelnen Nachweise in den Anmerkungen wird dadurch enorm vereinfacht und die Transparenz der Forschungsarbeit entsprechend erhöht. Zahlreiche für die empirische Arbeit zentrale Dokumente wurden im Rahmen dieser Kooperation in die Datenbank integriert und mit den quellenkritischen Metadaten erschlossen. Dies erklärt die zahlreichen Links zur Datenbank Dodis im Anmerkungsapparat. Da der Verfasser während der gesamten Projektlaufzeit eine Anstellung bei der Forschungsstelle Dodis hatte, wurde nicht nur die Forschungsarbeit im Archiv, sondern auch die Integration in die Datenbank in Eigenarbeit geleistet.⁴⁰

Zusätzlich halfen punktuelle Forschungen zu einzelnen Personen oder Institutionen im Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich und im Schweizerischen Wirtschaftsarchiv dabei, den Quellenbestand zu komplettieren. Der Arbeit liegen zwei unterschiedliche Quellenkorpora zugrunde. Die Darstellung der Quellenlage gliedert sich deshalb in einen ersten Teil zu den Quellen zur Verwaltungsgeschichte des EDA sowie einen zweiten zu den Quellen der kollektivbiografischen Forschungen.

Quellen zur Verwaltungsgeschichte

Wie Zara Steiner in ihrem Überblickswerk über die Aussenministerien der Welt mehrfach betont hat, ist es zugänglicher, über Themen der Diplomatie und den Inhalt von Aussenpolitik zu forschen als über Ablauf und Organisation derselben. Administrative Quellen werden oftmals gar nicht oder nur unvollständig archiviert.⁴¹ Die Situation im Schweizerischen Bundesarchiv bezüglich der Akten über

⁴⁰ Auf die Erwähnung der Fundorte der in Dodis integrierten Dokumente wird der Einfachheit halber verzichtet. Alle Fundorte sind in den Metadaten der Dokumente auf Dodis zu finden. Im Quellenverzeichnis werden die konsultierten Archivdossiers aber alle aufgeführt.

⁴¹ Zara Steiner: «Introduction», in: dies. (Hg.): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London 1982, S. 10 f.

die Verwaltung des EPD ist im internationalen Vergleich allerdings positiv zu bewerten. Die Akten über Reorganisationsprozesse und Verwaltungspraktiken sind für den gesamten Zeitraum grundsätzlich vorhanden. Dennoch musste festgestellt werden, dass auch in den Beständen der Verwaltungsabteilung des EPD die Ablage gewisser Aktenzeichen sehr ungleichmässig vorgenommen wurde. Akten der 1960er-Jahre wurden aus unbekanntem Gründen umfangreich kassiert. Während in den Vorgänger- und Nachfolgeperioden die gleichen Aktenzeichen gut abgelegt waren, fehlten diese für den Zeitraum von ungefähr 1963 bis 1968.

Die Betrachtung der Quellen zeigt ausserdem eine interessante Überschneidung von Forschung und Forschungsgegenstand. Insbesondere die Quellenarbeit zum Abschnitt über die Auswirkungen der ersten Reorganisation des EPD unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg (Kap. 2.2) brachte einige zentrale Informationen über den Umgang des EPD mit seinen Akten und der Art und Weise, wie archiviert wurde, zutage. Bis weit in die 1960er-Jahre hinein litt das Registraturwesen an einem inhärenten Bedeutungsmangel sowie einer ungenügenden Personenschulung in diesem Bereich.

Die Organisation des EPD kann im Bundesarchiv über mehrere Bestände rekonstruiert werden. Zentral sind die Akten der mit den Reorganisationen beauftragten Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten (CH-BAR#E2004A*; CH-BAR#E2004B*; CH-BAR#E2024B*), und hier vor allem alle Dossiers, welche unter dem Aktenzeichen a.15* die Organisation des Politischen Departements dokumentieren. Von grosser Bedeutung sind zudem die Entscheide des Bundesrats (CH-BAR#E1004.1*) sowie die Protokolle der Aussenpolitischen Kommissionen (CH-BAR#E1050.12*) und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (CH-BAR#E1050.7A*), wobei Letztere nur für einen Teil des Untersuchungszeitraums vorhanden waren.

Ebenfalls sehr hilfreich waren die Handakten der Departementsvorsteher und Chefbeamten. Allerdings ist hier die Aktenlage von Person zu Person unterschiedlich und insofern für eine systematische Recherche schwer einschätzbar. Die Handakten von EPD-Vorsteher Max Petitpierre (CH-BAR#E2800*) sind sehr umfangreich und waren für die Rekonstruktion der ersten grossen Reorganisationsphase nach 1945 hilfreich. Diese erste Phase war zudem mit den ebenfalls grossen Nachlässen des Diplomaten Walter Stucki (CH-BAR#2801*) und des EPD-Generalsekretärs Alfred Zehnder (CH-BAR#2802*) gut abgedeckt. Für das Ende des Untersuchungszeitraums waren zum einen weniger Personennachlässe vorhanden und zum anderen waren die darin abgelegten Akten für unseren Kontext weniger interessant. Es spricht allerdings für die Qualität der Archivierung im EPD, dass nun die relevanten Aktenstücke in den entsprechenden Sachdossiers abgelegt wurden und in den Nachlässen in erster Linie Korrespondenz der Beamten und der Magistraten abgelegt wurde.

Quellen für die Prosopografie – biografische Informationen

Die Suche nach biografischen Informationen von Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Diensts der Schweiz gestaltete sich aufwendiger als angenommen. Das erste und entscheidende Hindernis war das Fehlen einer Liste aller Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Diensts. Diese wäre



Abb. 1: Zusammenstellung von Personalblättern von Angehörigen des diplomatischen Diensts der Schweiz (CH-BAR#E2500*).

indes erforderlich gewesen, um davon ausgehend spezifisch biografische Informationen der einzelnen Personen zu suchen bzw. in erster Linie deren Personaldossiers bestellen zu können. Die Personaldossiers der Angestellten des EPD sind in den Beständen CH-BAR#E2500* und CH-BAR#E2024-02A* mit dem Aktenzeichen A.21 bzw. a.215 abgelegt. Zum Ziel führte schliesslich die Kombination zweier Datensammlungen: des Archivkatalogs des Bundesarchivs einerseits und der jährlich herausgegebenen Personallisten des EPD andererseits. Anhand der Personallisten konnten die relevanten Personen identifiziert und über den Archivkatalog die zugehörigen Personaldossiers recherchiert werden.

Die wichtigste Quelle für die systematische Erfassung der biografischen Daten war das Personalblatt der Angestellten. Jede und jeder Angestellte des EPD musste bei Amtsantritt dieses Personalblatt ausfüllen. Die Personalabteilung des EPD war dafür verantwortlich, dass das Blatt im Verlauf der Karriere aktuell gehalten wurde. Obwohl die Personalblätter sehr unterschiedlich vollständig ausgefüllt waren, ermöglichte diese über lange Zeit stabile Quelle die Erfassung vieler Werte.

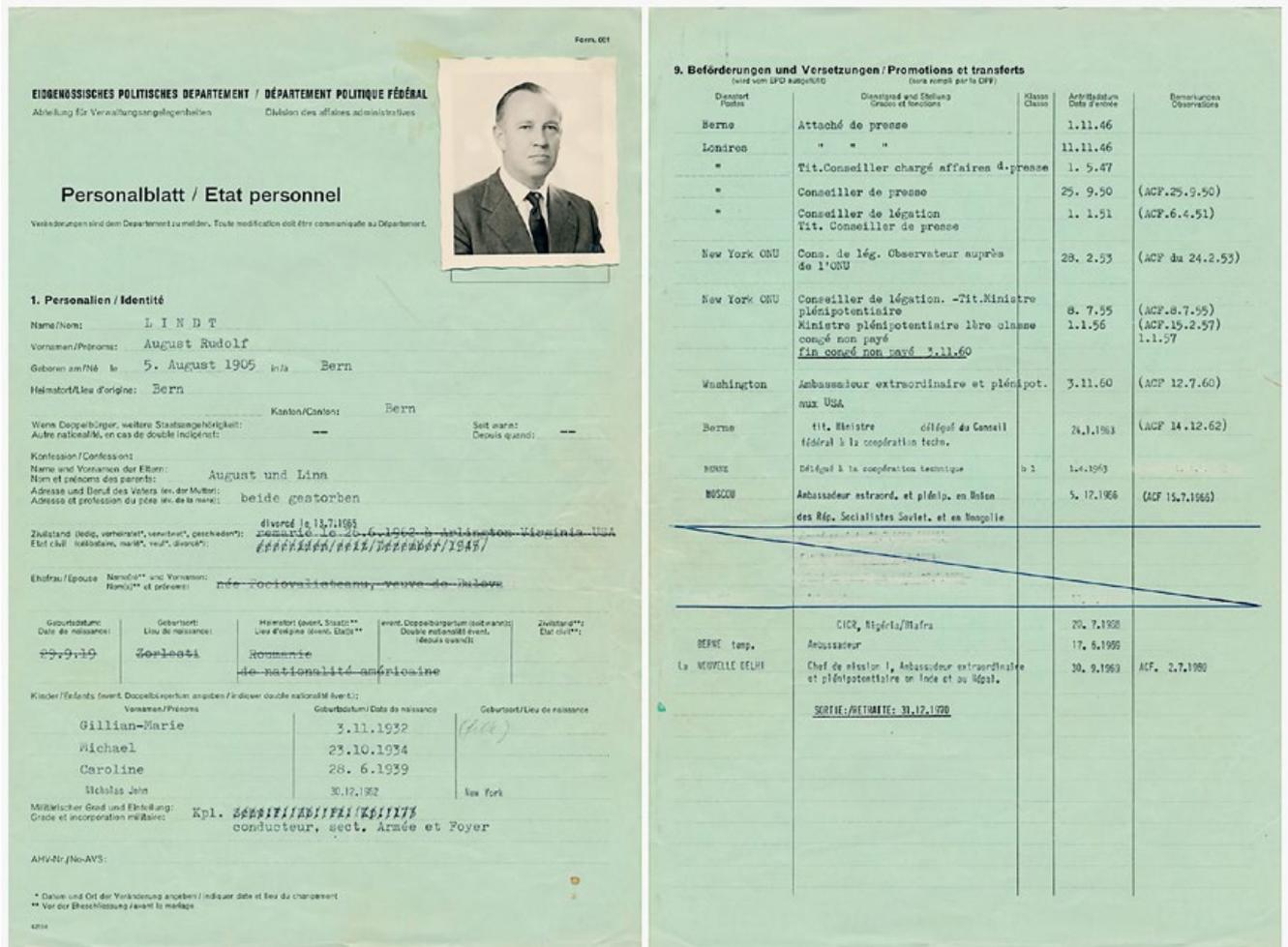


Abb. 2: Beispiel des Personalblatts von August R. Lindt (CH-BAR#E2500#1990/6#1404*).

Die Personalblätter waren neben den Informationen zur Person vor allem für die Erfassung der Karriereschritte zentral. Bei den meisten Personen waren die einzelnen Karrierestationen genau aufgeführt. Neben dem Ort waren der Dienstgrad sowie das Antrittsdatum des neuen Postens aufgeführt. Im Bemerkungsfeld wurde oftmals der entsprechende Beschluss des Bundesrats zur Ernennung aufgeführt. Als Herausforderung für die Erfassung erwies sich, dass die Posten an der Zentrale jeweils nur mit dem Vermerk «Bern» gekennzeichnet waren. Eine genauere Zuordnung zu den einzelnen Dienststellen war deshalb oft nur mit zusätzlichen Recherchen möglich. Im oben abgebildeten Beispiel (Abb. 2) sieht man zudem eine weitere Schwierigkeit: Die Personalblätter waren Arbeitsinstrumente, die fortlaufend ergänzt und korrigiert wurden. Dies führte dazu, dass die Informationen teilweise nur schwer lesbar waren. Vor allem bei den früheren, in der Regel noch handschriftlich ausgefüllten Blättern war die Erfassung nicht einfach bis unmöglich. Da beim Personalblatt in der Regel ein Passfoto eingeklebt war, konnten die Datensätze der Personen mit einem Bild ergänzt werden.⁴²

42 Vgl. dazu das Beispielbild aus der Datenbank Dodis weiter unten (Abb. 3) oder den Personeneintrag von August R. Lindt unter dodis.ch/P83.

Aufgrund eines vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten abgelehnten Einsichtsgesuchs konnten ungefähr 300 weitere für die Auswertung relevante Personen nicht vollständig erfasst werden. Für diese Personengruppe wurde mittels aufwendiger Recherchen über verschiedene Wege versucht, mindestens einen Teil der Informationen zu ergänzen. Das EPD veröffentlichte beispielsweise Ernennungen von leitenden Mitarbeitenden an der Zentrale und im Ausland in kurzen Pressemitteilungen, die jeweils eine kurze biografische Notiz über die ernannte Person und alle bisherigen Karrierestationen enthielten. Die Pressemitteilungen konnten zum einen über eine archivierte Webseite (die leider nicht mehr erreichbar ist) im Volltext durchsucht werden. Allerdings waren so nur die Ernennungen der 1990er-Jahre auffindbar. Weit aufwendiger war die Suche zum andern im Bundesarchiv. Im Bestand CH-BAR#E1110A#112* sind alle Pressemitteilungen des EPD seit 1969 abgelegt. Unter den Hunderten von Mitteilungen pro Jahr mussten diejenigen mit den Ernennungen herausgesucht werden.

Eine weitere wertvolle Quelle waren Personeneinträge in der von der Universität Lausanne betriebenen Datenbank der schweizerischen Eliten (www.unil.ch/elitessuisses). Dank der Vernetzungsinitiative «Metagrid» konnte festgestellt werden, ob von Personen, die in Dodis verzeichnet sind, auch Einträge in anderen Datenbanken wie beispielsweise «Elites suisses» vorhanden waren. An «Metagrid» angeschlossen ist auch das «Historische Lexikon der Schweiz», über dessen Artikel zu einzelnen Diplomatinen und Diplomaten ebenfalls ergänzende Informationen gefunden werden konnten. Teilweise konnten über die in die Findmittel des Archivs für Zeitgeschichte in Zürich integrierten biografischen Kurzinfos weitere Informationen ermittelt werden.

Prosopografie digital: Datenerfassung in Kooperation mit Dodis

Die erfassten Daten stellen eine systematische Zusammenstellung von biografischen Informationen zu den Akteurinnen und Akteuren der schweizerischen Diplomatie im Zeitraum von 1848 bis 1979 dar. Die Daten stehen dank des Forschungsprojekts und der Kooperation mit Dodis als Ausgangspunkt für zahlreiche weitere Forschungen Open Access zur Verfügung. Im Rahmen des Datenerfassungsprojekts wurden während der Projektlaufzeit annähernd 2000 Akteurinnen und Akteure der schweizerischen Diplomatie identifiziert, erfasst und/oder ergänzt.⁴³ Die einzelnen biografischen Datensätze umfassen je nach Quellenlage 20 bis 35 biografische Metadaten-Einträge. Folglich wurden im Rahmen des Forschungsprojekts mehr als 55 000 Metadaten-Einträge in der Datenbank Dodis vorgenommen. Der Wert der geleisteten Arbeit wird im besonderen Masse ersichtlich, wenn man bedenkt, dass die meisten Einträge von Hand vorgenommen werden mussten. Der schlechte Zustand und die Uneinheitlichkeit der vorhandenen Quellen haben eine automatisierte Erfassung weitgehend verunmöglicht.

Die biografischen Daten sind über die Datenbank Dodis (dodis.ch) durchsuchbar. Die Suchmöglichkeiten der Datenbank werden in Zukunft so ausgebaut, dass

⁴³ Viele davon waren dank der langjährigen Forschungstätigkeit der Forschungsstelle Dodis bereits in der gleichnamigen Datenbank verzeichnet. Dank der Kooperation mit Dodis konnte auf diese Vorarbeiten zurückgegriffen werden.

Informationen zur Person dodis.ch/P83



Lindt, August R.
 * 5.8.1905 Bern • † 14.4.2000 Bern
 Namensvariante: Lindt, August Rudolf • Lindt, August
 Paraphr.: LA • L • ARL
 Geschlecht: männlich

Referenzland: Schweiz
 Nationalität: Schweiz
 Heimatkanton: Bern (Kanton)
 Tätigkeit: Diplomat • Journalist
 Hauptsprache: Deutsch
 Weitere Sprachen: Französisch • Englisch
 Titel/Ausbildung: Dr. iur.
 Militärischer Grad: Korporal
 Konfession: protestantisch
 EDA/BV: Eintritt EDA 1.11.1946 • Austritt EDA 31.12.1970

Literatur:
 • Wilhelm, Rolf, August Rudolf Lindt: August R. Lindt. Patriot und Weltbürger, Bern 2002.

Memoiren:
 • August R. Lindt: Generale hungern nie. Geschichte einer Hilfsaktion in Afrika, GümliGen 1983.
 • August R. Lindt: Die Schweiz, das Stachelschwein. Erinnerungen, GümliGen 1992.
 • August R. Lindt: Sardinienöl gegen Wodka. Erinnerungen eines Schweizer Diplomaten, Fribourg 1998.
 • August Rudolf Lindt: Le temps du hérisson. Souvenirs, 1939–1945, Carouge-Genève 1995.
 • August Rudolf Lindt: Im Sattel durch Mandschukuo. Als Sonderberichterstatter bei Generälen und Räubern, Leipzig 1934.

Nachlass:
 • Lindt August R. (1905–2000), Schweizerisches Bundesarchiv, CH-BAR#J1.204*
 • Nachlass Dr. iur. August R. Lindt (1905–2000), Archiv für Zeitgeschichte, CH-AFZ#NL August R Lindt. (1905–2002)
 Personaldossier: E2500#1990/6#1404*

Verknüpfungen zu anderen Personen:
 Lindt, August R. ist Neffe von Rüfenacht, Hermann Karl

Funktionen (22 Datensätze gefunden)

Datum	Funktion	Organisation
8.7.1955–31.12.1955	Beobachter	Mission der Schweiz bei der UNO in New York
1.1.1956–31.12.1956	Schweizerischer Gesandter	Mission der Schweiz bei der UNO in New York
1.1.1957–3.11.1960	Hoher Flüchtlingskommissar	UNO/Hochkommissariat für Flüchtlinge
3.11.1960–23.1.1963	Botschafter	Schweizerische Botschaft in Washington
24.1.1963–5.12.1966	Delegierter des Bundesrates für Technische Zusammenarbeit	EDA/Staatssekretariat/Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
5.12.1966–17.6.1969	Botschafter	Schweizerische Botschaft in Moskau
20.7.1968–17.6.1969	Kommissar	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
30.9.1969–31.12.1970	Botschafter	Schweizerische Botschaft in Neu Delhi

Abb. 3: Screenshot des Personeneintrags von August R. Lindt in der Datenbank Dodis (dodis.ch/P83).

detaillierte Abfragen und Exporte der biografischen Metadaten möglich sind. Die Datensätze sind Open Access auf Dodis verfügbar, was ihre Langzeitverfügbarkeit gewährleistet.⁴⁴ Die Kooperation mit Dodis ermöglicht zudem die Weiterführung der Forschungsarbeiten und die Aktualisierung bzw. Ergänzung der Personeneinträge. Nebst der empirischen Grundlage für die vorliegende Auswertung wurde dank dieser synergetischen Zusammenarbeit ein historiografischer Mehrwert geschaffen, der für weitere Forschungsvorhaben zur Verfügung steht.

Die vorliegende Studie zeigt zudem in exemplarischer Weise das Potenzial der über die Jahre gesammelten Daten in der Datenbank Dodis. Das Editionsprojekt, das bereits seit den Anfängen des Internets eine Datenbank betreibt, hat sich in den letzten Jahren immer mehr zu einer wahren Fundgrube an historischen Materialien und Metadaten im Bereich der internationalen Beziehungen der Schweiz entwickelt.⁴⁵

Die Informationen zu den einzelnen Dienstzweigen und Organisationen sowie die Verläufe der Reorganisationen des EPD lassen sich ebenfalls über die Datenbank Dodis nachvollziehen. Neben den Quellen aus den Archiven waren die Informationen in der Datenbank Dodis eine wichtige Grundlage zur Erforschung der Geschichte des EPD und dessen Verwaltungseinheiten. Dabei konnte bei Weitem nicht das volle Potenzial der Datenbank Dodis ausgeschöpft werden. Informationen zu anderen Departementen, insbesondere zur Handelsabteilung des EVD, oder auch biografische Informationen zu ausländischen Diplomatinen

⁴⁴ Dies entspricht dem Grundsatz des Schweizerischen Nationalfonds betreffend *Open Research Data*, vgl. www.snf.ch.

⁴⁵ Vgl. dazu auch Thomas Bürgisser: «Dodis» als Instrument zur Erforschung einer politischen Geschichte der Schweiz», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 20 (2013/1), S. 293–298.

und Diplomaten und Mitarbeitenden von internationalen Organisationen bieten sich für weitere Forschungen an. In diesem Sinne ist zu hoffen, dass diese Studie als Inspiration für weitere Forschungsarbeiten wirkt und die zahlreichen im Netz verfügbaren Informationen zu fruchtbaren Forschungsergebnissen führen.

Aufbau der Arbeit

Das erste Kapitel dient einer Annäherung an den Untersuchungsgegenstand. Auf eine kurze Rückblende auf die Geschichte des EPD von 1848 bis 1945 folgt die statistische und grafische Aufbereitung der prosopografischen Forschungen. Dies bildet die Grundlage für das Verständnis und die Orientierung in den nächsten Kapiteln. Insbesondere auf die einzelnen Statistiken und grafischen Darstellungen wird in den weiteren Kapiteln immer wieder verwiesen. Das Kapitel ist damit eine Auslegeordnung der empirischen Grundlage dieser Studie.

Das zweite Kapitel präsentiert die Entwicklungen des Politischen Departements rund um das Kriegsende im Jahr 1945. Im Zentrum stehen dabei die Auswirkungen der Schutzmachtstätigkeit auf den Personalbestand und die administrativen Abläufe des Departements sowie die Einleitung einer ersten Reorganisation. Ebenfalls in diesem Kapitel werden die Diskussionen um die Öffnung und Demokratisierung des EPD behandelt. Neben der für diese Frage zentralen Einführung des *Concours diplomatique* im Jahr 1955 steht die Frage im Fokus, in welchem Ausmass der diplomatische Dienst ein repräsentatives Abbild der Gesellschaft darstellte.

Im dritten Kapitel liegt der Fokus auf der geografischen und thematischen Erweiterung der schweizerischen Diplomatie und den Auswirkungen auf die Struktur und den Personalbestand des EPD. Auf die eher technischen Ausführungen zu den Anpassungen des Vertretungsnetzes und der Einführung des Botschaftertitels folgen die thematischen Erweiterungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der multilateralen Zusammenarbeit und der europäischen Integration. Entlang dieser Themen werden die administrativen Anpassungen des Departements und die Auswirkungen auf die Personalstruktur nachgezeichnet.

Im vierten und letzten Kapitel stehen die Veränderungen am Übergang zum Ende des Kalten Kriegs im Zentrum. Im ersten Teil lassen sich anhand des Florian-Berichts die Selbstwahrnehmung des EPD und die Suche nach Effizienz beschreiben. Rund um die wirtschaftliche Rezession entwickelt sich eine Diskussion über die Strukturen der Exportförderung und die ökonomischen Kenntnisse der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten. Ebenfalls in diesem Kapitel wird der Einfluss des KSZE-Prozesses auf das EPD und die Personalstruktur beleuchtet. Schlusspunkt bildet die im Rahmen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes vorgenommene Umbenennung des Politischen Departements in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Danach folgen ein die Erkenntnisse zusammenfassendes Fazit sowie ein über den Untersuchungszeitraum hinausreichender Ausblick.

1 Das Politische Departement und der diplomatische Dienst: Annäherung an den Untersuchungsgegenstand

Mit einer Rückblende auf die Geschichte des Politischen Departements und des diplomatischen Diensts der Schweiz zwischen 1848 und 1945 und der Präsentation der Resultate der prosopografischen Datenerfassung wird in diesem ersten Kapitel eine Annäherung an den Untersuchungsgegenstand ermöglicht. In den ersten beiden Unterkapiteln wird die Geschichte des Politischen Departements als Aussenministerium der Schweiz beginnend mit der Bundesstaatsgründung 1848 dargestellt. Unterteilt werden diese Ausführungen in zwei Abschnitte: Der erste Teil widmet sich den Anfängen der schweizerischen Aussenpolitik und endet mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914. Mit dem Beginn des Ersten Weltkriegs 1914 sowie der Gründung des Völkerbunds im Jahr 1919 tritt die internationale Gemeinschaft in eine neue Ära ein, die auch das EPD beeinflusste. Die Krisen und Kriege wirkten in der Zeit von 1914 bis 1945 als Katalysatoren für die Entwicklung des Departements. Diese Krisenzeit wird im zweiten Teil dargestellt. Hierbei ist zu erwähnen, dass die Zeit von 1939 bis 1945 als Übergangsphase in der Ausgestaltung der staatlichen Diplomatie der Schweiz zu sehen ist, die in den folgenden Kapiteln vertieft dargestellt wird.⁴⁶

In Kapitel 1.3 werden die Ergebnisse der prosopografischen Datenerhebung mit Zahlen und Visualisierungen präsentiert. Der Aufbau orientiert sich dabei an den im Rahmen der Datenerfassung erhobenen Kategorien. Nach einigen Ausführungen zu den Herausforderungen der Erfassung und zur Qualität der Daten beginnt die Präsentation mit dem Personalbestand des EPD und des diplomatischen Diensts und führt dann entlang der Kategorien Geburtsjahr, Geschlecht, geografische Herkunft, berufliche Tätigkeiten, sprachliche Herkunft und Kompetenzen, Ausbildung und Studienrichtungen, militärischer Grad, soziale Herkunft und Amtsdauer. Die Ausführungen greifen zahlreiche Themen der folgenden Kapitel bereits auf. In den Fussnoten werden Hinweise auf eine weiterführende Behandlung der Themen gegeben.

Den Abschluss dieses Kapitels bilden die Ausführungen zu den Besonderheiten des Politischen Departements. Das EPD unterscheidet sich von den anderen Departements in erster Linie durch seine Aussenvertretungen und das Versetzungsprinzip. Arbeitsabläufe, Personalreglemente und die hierarchische Ordnung orientieren sich somit nicht nur an der Bundesverwaltung, sondern auch am international gültigen diplomatischen Protokoll. Gerade die Arbeitsorganisation und Reglemente müssen an zahlreichen Orten auf der Welt unter mannigfachen Bedingungen funktionieren.

46 Vgl. insbesondere Kap. 2.1.

- 30 Diese Annäherung an den Untersuchungsgegenstand in vier Schritten dient als Grundlage für das Verständnis der weiteren Ausführungen und bildet die Datengrundlage, auf die in den weiteren Kapiteln referenziert wird.

1.1 Anfänge der schweizerischen Aussenbeziehungen: Das Politische Departement und der diplomatische Dienst 1848–1914

Eine schweizerische Aussenpolitik sowie ein politisches Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland war vor 1798 inexistent. Zwar schickten einzelne Kantone bereits davor Vertreter ins Ausland. Eine zentral geleitete eidgenössische Aussenpolitik, die für sich in Anspruch nahm, das gesamte helvetische Staatsgebiet zu vertreten, gab es jedoch erstmals mit der napoleonischen Verfassung von 1798. Am 27. April 1798 wurde in Paris die erste helvetische Gesandtschaft gegründet und mit Peter Josef Zeltner ein erster Gesandter ernannt.⁴⁷ Zwei weitere Gesandtschaften in Mailand und Wien wurden in der politischen Einheit der Helvetischen Republik gegründet. Nach dem Ende der Helvetischen Republik sollten die Gesandtschaften eigentlich wieder aufgehoben werden. Trotz eines entsprechenden Beschlusses blieben die Gesandtschaften aber vorerst bestehen. Nach der Restauration von 1814 wurden die zentralstaatlichen Befugnisse im Bereich der Aussenbeziehungen noch weiter eingeschränkt. Die Gesandtschaft in Mailand wurde geschlossen und auch die beiden anderen helvetischen Gesandten in Paris und Wien waren politisch isoliert.⁴⁸

Mit der Bundesstaatsgründung 1848 gingen dann jedoch alle Kompetenzen zur Ausgestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen auf den Bund als zentrales Steuerungsorgan über. Neu war aber nicht nur die Kompetenzverteilung, sondern ebenfalls die damit einhergehende Neugründung von entsprechenden Organen, welche auch in der Lage waren, die kantonalen Eigeninteressen zugunsten einer nationalen Aussenpolitik zurückzudrängen.⁴⁹ Der Aufbau ging allerdings nur langsam voran. Die Diplomatie war in den Augen der siegreich aus dem Sonderbundskrieg hervorgegangenen Radikalen ein Instrument der monarchischen Staaten. Getreu der republikanischen Tradition sollte in der Schweiz ein möglichst schlankes Aussenministerium aufgebaut werden. Das Ergebnis war ein dem amerikanischen State Department nachempfundenes Departement, das bis nach dem Ersten Weltkrieg mittels Rotationsprinzip vom jeweiligen Bundespräsidenten geleitet wurde. Die auswärtigen Angelegenheiten und die Ordnung des Innern – ebenfalls Bestandteil des Politischen Departements – wurden dem jeweiligen Bundespräsidenten als «Anhängseldepartement» übergeben. Das schweizerische Aussenministerium der Jahre 1848 bis 1867 bestand aus einem jährlich wechselnden Chef, einem ständigen Sekretär sowie zwei Gesandten im Ausland.⁵⁰

⁴⁷ Claude Altermatt (Hg.): 1798–1998. Zwei Jahrhunderte Schweizer Aussenvertretungen, Bern 1998, S. 5 f.

⁴⁸ Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse*, S. 13–17.

⁴⁹ Probst: *Das Politische Departement*, S. 6–8.

⁵⁰ Widmer: *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, S. 139–141; Georg Kreis: «Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik. Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg (1848–1914)», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 27–40, hier S. 28–30. Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle*, S. 3–8.

Die Kehrseite der schwachen staatlichen Präsenz in den Aussenbeziehungen zeigte sich darin, dass die Schweiz im ausgehenden 19. Jahrhundert bereits über ein umfassendes und global ausgestaltetes Handelsnetzwerk verfügte. Die staatliche Diplomatie konnte für die Erfüllung ihrer Aufgaben vor allem im handelspolitischen Bereich auf ein gut funktionierendes Netz an Händlern zurückgreifen. Diese wurden oftmals als Honorarkonsuln für diese Zwecke rekrutiert und verursachten entsprechend wenig Kosten. Die Händler profitierten wiederum von der Reputation des Titels und erhielten Zugang zu politischen Kreisen, die sie auch für ihre privaten Geschäfte nutzen konnten.⁵¹ Diese Symbiose zwischen Handelsnetzwerken und staatlicher Diplomatie war nicht nur ein schweizerisches Phänomen. Insbesondere kleinere Staaten setzten ihre Handelsleute im Ausland als Konsuln ein und nutzten so die bereits bestehenden Netzwerke. Der zurückhaltende Ausbau der staatlichen Strukturen in Kombination mit dem gut funktionierenden Handelsnetzwerk eröffnete den schweizerischen Händlern für eine gewisse Zeit ausserordentlich viel Spielraum.⁵² Gerade im Bereich der Handelspolitik führte dieses System lange Zeit zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Innenpolitisch waren grössere finanzielle Ausgaben für den Ausbau der staatlichen Diplomatie daher noch bis ins 20. Jahrhundert umstritten.⁵³

1887 unternahm der damalige Bundespräsident und damit Vorsteher des EPD, Numa Droz, einen Reformationsversuch. Unter seiner Führung wurde das EPD vom Präsidialamt entkoppelt und in Departement des Auswärtigen (EDA) umbenannt. Er implementierte zahlreiche weitere Anpassungen, wie sie bei anderen Aussenministerien längst Standard waren. Unter Droz wuchs der Personalbestand auf 20 Personen an. Beinahe alle Änderungen wurden allerdings nach seinem Rücktritt 1896 rückgängig gemacht. Das Präsidialsystem wurde wieder eingeführt und der alte Name restauriert. Die Abkehr vom präsidialen Rotationsystem wurde in der Folge regelmässig in Erwägung gezogen, allerdings erst 1914 mit dem Amtsantritt von Arthur Hoffmann an der Spitze des EPD realisiert.⁵⁴

Das schweizerische Aussenministerium war am Vorabend des Ersten Weltkriegs mit knapp über 60 Angestellten und lediglich elf Gesandtschaften im Ausland ein vergleichsweise kleines Verwaltungsorgan.⁵⁵ Im Vergleich mit den Aussenministerien anderer europäischer Staaten konnte das EPD weder in organisatorischer noch in personeller Hinsicht mithalten. Der schwachen staatlichen Präsenz im Bereich der Aussenbeziehungen stand ein informelles Netzwerk gegenüber, das die Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft mit grossem Erfolg

⁵¹ Vgl. Wettengel: *Administering Regime Change*, sowie weiterführend ders.: *Von den Vorräumen in die Zentren der Macht: Schweizer Händler als Lobbyisten, Kolonialverwalter, Honorarkonsuln und Krisendiplomaten in Ost- und Südostasien, 1860–1945* [Arbeitstitel], laufendes Dissertationsprojekt Universität Basel.

⁵² Aufgrund der Fokussierung der Diplomatiegeschichte auf staatliche Aussenpolitik und Grossmächte waren diese symbiotischen Prozesse lange Zeit kein Thema in der Forschung. In den letzten Jahren gab es allerdings einige interessante Forschungsarbeiten zu diesem Thema. Hervorzuheben ist insbesondere der Sammelband von Ulbert und Prijac: *Consuls et services consulaires au XIX^e siècle*, sowie de Goey: *Consuls and the Institutions of Global Capitalism*.

⁵³ Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle*, S. 187–238.

⁵⁴ Kreis: *Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg*, S. 30.

⁵⁵ Altermatt: *Aussenvertretungen*, S. 25. Die 60 Personen entsprachen einem Anteil von rund zwei Prozent am Personalbestand der gesamten Bundesverwaltung, vgl. Kap. 1.3., Abb. 7.

32 vorantrieb. Sinnbildlich dafür steht die Anzahl der Honorar- sowie der Berufskonsulate: 114 ehrenamtlich geführten Konsulaten standen im Jahr 1914 nur zwei Berufskonsulate gegenüber.⁵⁶

1.2 Krisen und Kriege als Katalysatoren: Das Politische Departement und der diplomatische Dienst 1914–1945

Eine Zäsur war die Verabschiedung des Organisationsgesetzes der Bundesverwaltung am 26. März 1914. Mit diesem Gesetz wurde das «Präsidialsystem» im EPD abgeschafft. Das Departement stand damit nicht mehr wie bis anhin – mit Ausnahme der «Ära Numa Droz» – unter der Leitung des jeweils amtierenden Bundespräsidenten, sondern war ein eigenständiges, den anderen Departementen gleichgestelltes Verwaltungsorgan. Mit der Zuordnung der Handelsabteilung zum EPD wollte man zudem die politischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten im Verkehr mit dem Ausland in einem Departement vereinen. Mit dem ersten Organisationsgesetz von 1849 war der Aussenhandel nämlich nicht dem Politischen Departement, sondern dem Handels- und Zolldepartement zugeteilt worden. Die Trennung war zu diesem Zeitpunkt nicht bedeutend, da alle Entscheide im Bundesrat als Konkordanzgremium gefällt wurden. Mit der zunehmenden Grösse der einzelnen Departemente und ihrer Verwaltungsapparate wuchs aber auch der Einfluss der Beamten auf die Geschäfte. Die materielle Trennung von Aussenpolitik und Aussenhandel wurde in der Folge immer wieder hinterfragt. Für die bereits vorher dem Departement zugeteilten innenpolitischen Angelegenheiten wurde mit dem neuen Gesetz eine «Innerpolitische Abteilung» geschaffen. Vor Beginn des Ersten Weltkriegs bestand das EPD dementsprechend aus der Abteilung für Auswärtiges, der Innerpolitischen Abteilung und der Handelsabteilung.⁵⁷

Geleitet wurde das Departement ab 1914 von Arthur Hoffmann. Die politischen Turbulenzen des Weltkriegs und die neutralitätspolitisch heikle Sondierung von Bundesrat Hoffmann und Nationalrat Robert Grimm für einen Separatfrieden zwischen Deutschland und Russland führten allerdings zu einer neuerlichen Rochade.⁵⁸ Nach Hoffmanns Rücktritt im Juni 1917 wurde für das EPD das Präsidialsystem wieder eingeführt und die Handelsabteilung erneut dem Volkswirtschaftsdepartement zugeteilt. Damit wurden beide Neuerungen des Gesetzes von 1914 mittels Vollmachtenbeschluss nur drei Jahre später wieder rückgängig gemacht.⁵⁹ Die Handelsabteilung blieb danach bis 1979 (und darüber hinaus) beim Volkswirtschaftsdepartement und wurde zum zentralen Akteur neben dem EPD in vielen aussenpolitischen Fragen.

Neben der innenpolitischen Komponente war die zunehmende aussenpolitische Arbeitslast entscheidend für die Abkehr von der 1914 eingeführten Struktur.

⁵⁶ Vgl. dazu die undatierte Notiz von Guido Keel über die Entstehung des schweizerischen Konsularwesens, dodis.ch/63523.

⁵⁷ Notiz des EPD: «Bemerkungen zur Frage der Organisation des Politischen Departements» vom 25. Oktober 1919, dodis.ch/63626.

⁵⁸ Zur Hoffmann-Grimm-Affäre vgl. Paul Widmer: Bundesrat Arthur Hoffmann. Aufstieg und Fall, Zürich 2017, S. 239–303; Sacha Zala: «Krisen, Konfrontation, Konsens (1914–1949)», in: Georg Kreis (Hg.): Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014, S. 491–539, hier S. 496 f.

⁵⁹ Notiz des EPD: «Bemerkungen zur Frage der Organisation des Politischen Departements» vom 25. Oktober 1919, dodis.ch/63626.

Während des Kriegs waren es vor allem die Aufgaben der Interessenvertretung, die das EPD zunehmend forderten. Nach dem Krieg führte die Mitgliedschaft im Völkerbund zu einer Zunahme der Pflichten des EPD. In der Zwischenkriegszeit wurden zudem das diplomatische und konsularische Vertretungsnetz der Schweiz ausgebaut und der Konsulardienst professionalisiert.⁶⁰ Aufgrund der vermehrten Aufgaben war es nicht mehr möglich, die schweizerischen Aussenbeziehungen dem Bundespräsidenten als Zusatzaufgabe zu übergeben. Es wurde argumentiert, dass derjenige, der «die vielseitigen Aufgaben des Politischen Departementes tatsächlich kennt und deren Bedeutung richtig einzuschätzen vermag», einsehen müsse, dass man dem Bundespräsidenten auch jedes andere Departement im Hinblick auf Arbeitslast und Bedeutung übergeben könne.⁶¹ Die Abkehr vom Präsidialsystem und die Zuordnung der Handelsabteilung zum EPD waren eng miteinander verknüpft. Es war offensichtlich, dass es im Rahmen des Präsidialsystems nicht möglich war, das EPD inklusive Handelsabteilung zu führen. Deshalb wurde bei der Rückkehr zum Präsidialsystem im Jahr 1917 die Handelsabteilung wiederum dem EVD zugeteilt. Bei der Überführung des provisorischen Beschlusses in eine längerfristige Regelung wurde unter anderem aus politischen Gründen das EPD endgültig vom Präsidialamt entkoppelt.

Mit Giuseppe Motta stand anschliessend 20 Jahre lang die gleiche Person an der Spitze des Departements. Angesichts der bis anhin fast durchwegs jährlichen Wechsel des Departementschefs war dies eine ungewohnte Konstanz. Motta nutzte die Spielräume, die sich im aussenpolitischen Bereich durch die regelmässigen Wechsel ergeben hatten. Durch die Veränderung der internationalen Gemeinschaft und die zunehmenden grenzüberschreitenden Verflechtungen der Welt hatten auch in der Schweiz die Kontakte mit dem Ausland und internationalen Organisationen ihren Platz in der Verwaltung erhalten. Die Entwicklung vom «Anhängseldepartement» zu einem eigenständigen Aussenministerium wurde unter dem neuen Aussenminister vorangetrieben. Direkte Auswirkungen in der Zentrale in Bern waren die Gründung des Büros für internationale Rechtsfragen und die Anstellung von Max Huber als Rechtsberater des EPD. Huber, der sich zusammen mit Motta für einen Beitritt der Schweiz zum Völkerbund starkmachte, wurde zu einer zentralen Figur der schweizerischen Aussenpolitik in der Zwischenkriegszeit.⁶²

Zwischen 1919 und 1939 wurde zudem das Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland ausgebaut. Während das Netz 1919 aus 19 diplomatischen Missionen bestand, waren es 1939 deren 37. Der Ausbau fand mit einigen Ausnahmen vor allem auf dem europäischen Kontinent statt. Vor dem Kriegsausbruch 1939 hatten sich das schweizerische Aussenministerium und das Vertretungsnetz im Ausland zwar vergrössert und weiterentwickelt, im internationalen Vergleich waren beide aber immer noch sehr klein. Der Personalbestand umfasste nun knapp 700 Personen. Nebst den erwähnten 37 diplomatischen Posten bestand das Aussennetz zudem

⁶⁰ Zum Ausbau des Vertretungsnetzes in der Zwischenkriegszeit vgl. Patrick Maître: «Der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in der Zwischenkriegszeit (1919–1939)», in: *Saggi di Dodis* 2 (2020/4), dodis.ch/saggi/2-4 [im Erscheinen]. Zur Geschichte des Konsulardienstes vgl. die undatierte Notiz von Guido Keel, dodis.ch/63523.

⁶¹ Notiz des EPD: «Bemerkungen zur Frage der Organisation des Politischen Departements» vom 25. Oktober 1919, dodis.ch/63626.

⁶² Zu Max Huber vgl. Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie, S. 181–238.

aus 121 Konsulatsposten, die nun mehrheitlich von Berufskonsuln geleitet wurden. Strukturell fällt auf, dass das Politische Departement zu diesem Zeitpunkt sehr einfach aufgebaut war. Bis zur Gründung der Abteilung für Fremde Interessen 1939 unterstand dem Vorsteher des EPD mit der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten nur eine Verwaltungseinheit auf oberster Ebene. Dieses organisatorische Kuriosum wird als Ausgangspunkt für die umfangreichen Reorganisationen nach 1945 weiter unten genauer thematisiert. Im nächsten Kapitel folgt nun nach dem verwal- tungsgeschichtlichen Einstieg eine Übersicht zum Personal des EPD nach 1945.

1.3 Der diplomatische Dienst der Schweiz und das Politische Departement in Zahlen

In diesem Buch geht es in erster Linie um das Personal und die Strukturen des Politischen Departements und des diplomatischen Diensts der Schweiz. Aber wer gehörte zum diplomatischen Dienst und wer zum EPD? Angehörige des diplomatischen Diensts waren gleichzeitig Angestellte des Politischen Departements. Umgekehrt waren aber nicht alle Angestellten des EPD Angehörige des diplomatischen Diensts. Das EPD gliederte sein Personal in vier Gruppen (vgl. Abb. 4): Zuoberst in der Hierarchie stand der diplomatische und konsularische Dienst.⁶³ Danach folgten der Kanzleidienst und anschliessend der Sekretariatsdienst. Diese drei Dienste bildeten zusammen die sogenannten Karrieredienste, welche der Versetzungspflicht unterstanden. Dazu gehörte weiter eine alle Hierarchien übergreifende Kategorie der Allgemeinen Dienste. Dabei handelte es sich um nicht versetzbares Personal, das nur an der Zentrale in Bern eingesetzt wurde und vertraglich wie das Personal der anderen Departemente angestellt war.⁶⁴ Die Hierarchie zeigte sich in erster Linie an der Besoldungsstruktur. Mitglieder des diplomatischen und konsularischen Diensts befanden sich in der siebten Besoldungsklasse bis zur höchsten Überklasse. Daran anschliessend waren die Mitarbeitenden des Kanzleidiensts in den Besoldungsklassen 17 bis 8 und die des Sekretariatsdiensts in den Klassen 20 bis 11 eingestuft. Die Allgemeinen Dienste umfassten alle Besoldungsklassen. Je nach Aufgabe und Profil der Person konnten also auch Angestellte der Allgemeinen Dienste den obersten Besoldungsklassen angehören.

Die Darstellung der Personengruppen im EPD ist der Ausgangspunkt für die Eingrenzung der für die Untersuchung berücksichtigten Personen. Für die vorgenommene Analyse wurden alle Personen miteinbezogen, die im Untersuchungszeitraum (1945–1979) mindestens während zwölf Monaten beim EPD oberhalb der achten Besoldungsklasse angestellt waren. Miteinbezogen wurden in erster Linie die Mitarbeitenden des diplomatischen und konsularischen Diensts sowie die in den höheren Besoldungsklassen eingeteilten Angestellten der Allgemeinen

⁶³ Die Grenzen zwischen dem konsularischen und dem diplomatischen Dienst lassen sich nicht klar ziehen. Zwar führte das EPD für beide separate Rekrutierungen mit angepassten Kriterien durch. Es bestand aber immer die Möglichkeit, zwischen den beiden Diensten zu wechseln. In den Quellen wird daher in der Regel der Begriff *diplomatischer und konsularischer Dienst* verwendet. Der Einfachheit halber wird in dieser Studie nur der Begriff *diplomatischer Dienst* verwendet. Wenn nicht explizit erwähnt, ist damit aber immer auch der konsularische Dienst gemeint.

⁶⁴ Für eine Übersicht über die verschiedenen Laufbahnen des EPD vgl. die Notiz von Jean Bourgeois vom 29. Oktober 1964, dodis.ch/53369.

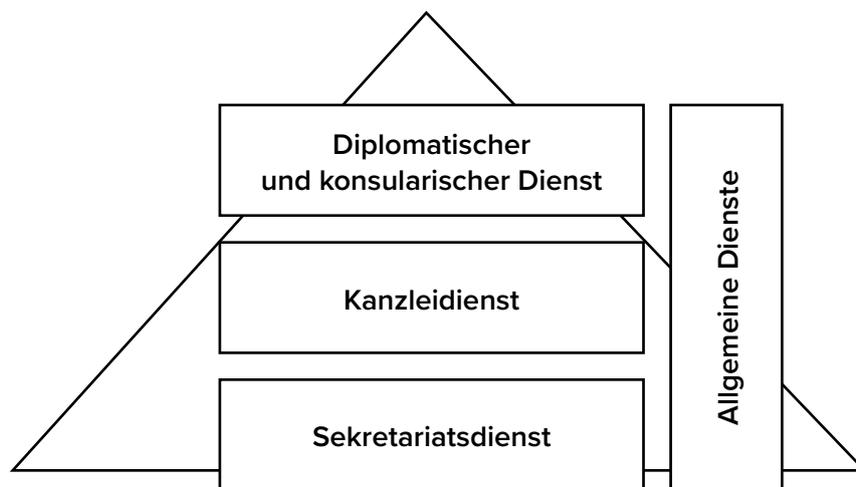


Abb. 4: Schematische Darstellung der vier Personalgruppen des Politischen Departements.

Dienste. Erfasst wurden aber beispielsweise auch Personen, die während eines grossen Teils ihrer Karriere im Kanzleidiens, zum Ende der Laufbahn aber noch für mehr als zwölf Monate im diplomatischen und konsularischen Dienst gearbeitet haben. Das so entstandene Sample umfasst 1338 Personen. Um Missverständnisse bei der Präsentation der Resultate zu vermeiden, bedürfen diese Zahl und das Zustandekommen der Ergebnisse noch einiger Präzisierungen.

Datenbeschreibung⁶⁵

Die Methode der prosopografischen Forschung erfordert als ersten Schritt die Definition des Sample anhand transparenter Kriterien. Während die Kriterien schnell formuliert waren, begannen die Schwierigkeiten bei der Suche nach den entsprechenden Personen. In den konsultierten Quellenbeständen fanden sich keine seriellen Quellen, die für diesen Zweck ausgewertet werden konnten. Einzig die aufgefundenen Lohnlisten («Etat du personnel») des EPD erlaubten eine Zusammenstellung der Personen entlang der Besoldungsklassen. Diese Listen sind im Bestand der Verwaltungsabteilung des EPD unter Personalstatistik CH-BAR#E2004B#a.221.4* für den Zeitraum von 1946 bis 1982 abgelegt.

Für die Jahre 1945–1947 sowie 1949 waren allerdings keine Listen vorhanden. Danach fanden sich zwar jährliche Listen, die Unterschiede zwischen diesen waren allerdings von Jahr zu Jahr erheblich (vgl. Abb. 5 und 6). Die Listen waren wechselnd in deutscher oder französischer Sprache abgefasst, und auch die darauf angegebenen Informationen wechselten regelmässig.⁶⁶ Die zahlreichen handschriftlichen Korrekturen lassen darauf schliessen, dass die Listen ein viel verwendetes Arbeitsinstrument waren. Bereinigte Listen konnten in den eingesehenen Archivdossiers nicht gefunden werden. Ab 1965 wurden die Listen dann nach einem systematischen Muster geführt, das für mehrere Jahre stabil blieb und die Erfassung der Daten erleichterte.

⁶⁵ Vgl. dazu auch den Abschnitt «Prosopografie digital» in der Einleitung.

⁶⁶ Einige Listen führten beispielsweise detailliert auf, welche Sprachen eine Person sprach, welche Studienrichtung sie absolviert hatte und an welchem Tag sie ins EPD eingetreten war. Andere Listen führten nebst dem Namen nur noch das Geburtsjahr auf.

REPUBLIQUE FRANÇAISE
Affaires administratives
N. 12.32.14.17

CHIEF DE PERSONNEL DE MINISTÈRE POLITIQUE
en 20 avril 1948.
L. P. 1948
Ch. J. 1948

CHIEF DE SECTION, CONSEILLERS DE LIGATION ET CONSEILS HONORAIRES
(De et de classe de traitement)

No.	Date de naissance	Date de prise de service	Classe de traitement	Poste	Observations
1	1.1.1916	1.1.1948	1003	DEBIE Louis Edouard	Paris, Chef de section
2	1.1.1916	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
3	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
4	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
5	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
6	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
7	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
8	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
9	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
10	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
11	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
12	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
13	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
14	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
15	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
16	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
17	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
18	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
19	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
20	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
21	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
22	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
23	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
24	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section
25	1.1.1917	1.1.1948	1003	ROUSSEAU Jean	Paris, Chef de section

Abb. 5: Zwei Anschauungsbeispiele der erwähnten Listen mit handschriftlichen Korrekturen. Die Liste auf der linken Seite ist von 1948, diejenige auf der rechten Seite von 1953. Eine automatische Texterkennung war bei beiden Listen nicht möglich (CH-BAR#E2004B#a.221.4*).

Vor allem die handschriftlichen Korrekturen erschwerten eine Erfassung der Daten mittels automatischer Texterkennung (OCR-Verfahren). Aber auch die Verschiebung und das Hinzufügen von Spalten machten eine systematische Erfassung umständlich. Einige Listen wurden deshalb komplett händisch in ein Excel-File übertragen. Die restlichen Listen konnten mit einer Kombination aus automatischer Texterkennung und händischen Korrektur- und Ergänzungsarbeiten in eine weiterbearbeitbare Form gebracht werden. Zusätzlich wurde ein Auszug aller im Bundesarchiv abgelegten Personaldossiers des EPD herangezogen. Auf diese Weise konnte eine Liste derjenigen Personen erstellt werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit dem Sample entsprachen. Die Kombination mit dem Auszug aus dem Bundesarchiv erleichterte zudem die Suche nach der wichtigsten Quelle für biografische Daten: In der Regel enthielten die Personaldossiers auch das jeweilige Personalblatt.⁶⁷

Die Daten am Ende des Untersuchungszeitraums (1979) sind gegenüber dem Beginn weniger umfassend. Dies liegt daran, dass die Personaldossiers jener Personen, die auch über den Untersuchungszeitraum hinaus noch im Amt waren, aufgrund der laufenden Schutzfrist nicht eingesehen werden konnten. Teilweise konnten einzelne Werte trotzdem ermittelt werden, eine systematische Erfassung anhand der Personalblätter war aber aufgrund des abgelehnten Einsichtsgesuchs nicht möglich.⁶⁸ Die Beschränkung auf den diplomatischen Dienst führte zudem dazu, dass für das Ende des Untersuchungszeitraums jene Personen nicht erfasst wurden, die nach 1979 vom Kanzleidiens in den diplomatischen Dienst gewechselt waren. Von den 1338 Personen hatten über 500 ihre Karriere im Kanzleidiens begonnen. Die kombinierte Einschränkung des Zeitraums und der Besoldungsklasse hat zur Folge, dass die Datengrundlage am Ende des Zeitraums etwas weniger divers ist.

Neben einer Auswertung der über den gesamten Zeitraum hinweg vorhandenen Daten wurde bei den meisten Analysen zudem ein Vergleich zwischen 1945 und 1979 gemacht, was Aussagen über Entwicklungen innerhalb des Zeitraums

67 Vgl. dazu auch die Ausführungen in der Einleitung, Abschnitt «Quellen für die Prosopografie».
68 Vgl. ibid.

The image shows two pages of a personnel list from 1974. The left page is titled 'LISTE DE PERSONNEL' and lists names and birth dates. The right page is titled 'PERSONNEL 1974' and lists names, birth dates, and other details. Both pages are in French and contain a large amount of text.

Abb. 6: Zwei Anschauungsbeispiele der erwähnten Listen ohne Korrekturen. Die Liste auf der linken Seite ist von 1974, diejenige auf der rechten Seite von 1981. Bei beiden führte die Texterkennung zu verwendbaren Ergebnissen (CH-BAR#E2004B#a.221.4*).

ermöglicht.⁶⁹ Als Vergleichswerte können zudem einige wenige Forschungsergebnisse aus früheren Projekten beigezogen werden. Zum einen ist Florian Kellers Studie über die «Botschafter in den Zentren der Macht» zumindest ein Referenzwert.⁷⁰ Er hat anhand der Biografien von acht bekannten Diplomaten Rückschlüsse auf die Zusammensetzung des diplomatischen Dienstes gezogen. Seine Studie kann durch die vorliegenden repräsentativen Daten massgeblich ergänzt werden. Die weiteren Studien sind alle bereits etwas älter und stammen aus dem politikwissenschaftlich-soziologischen Bereich. 1978 hat die Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich einen Forschungsbericht über die Chefbeamten des EPD publiziert.⁷¹ Die Studie liefert interessante Vergleichswerte, durch die Beschränkung auf die obersten Beamten des EPD bleibt der Fokus aber elitär. Ungefähr gleichzeitig sind weitere Studien zur soziologischen Struktur der Bundesverwaltung erschienen.⁷² Diese können teilweise ebenfalls als Vergleich hinzugezogen werden, wobei berücksichtigt werden muss, dass bei diesen der Eliteforschung zuzuordnenden Studien ebenfalls bedeutend weniger Personen untersucht wurden. Dank der Studie von Simon Geissbühler aus dem Jahre 2002 liegen für das EDA auch noch einige neuere Untersuchungsergebnisse vor.⁷³ Diese beziehen sich allerdings explizit auf die Zeit nach der Jahrtausendwende und können deshalb im weitesten Sinne für einen Ausblick herangezogen werden. Entsprechend den Ausführungen wird in den folgenden Abschnitten die jeweilige Analyseeinheit genau genannt. Einige Statistiken beziehen sich auf das gesamte Personal des EPD und umfassen alle in der schematischen Darstellung oben aufgeführten Personalgruppen (vgl. Abb. 4). Bei den meisten Analysen ist allerdings die untersuchte Personengruppe – also die 1338 Personen – gemeint, die

69 Bei den Kategorien «Militärischer Grad» und «Soziale Herkunft» wurde aufgrund der schlechten Datengrundlage bei der Stichprobe 1979 auf einen Vergleich zwischen 1945 und 1979 verzichtet.

70 Keller: Botschafterporträts.

71 André Jaeggi, Victor Schmid und Bruno Hugentobler: Die Chefbeamten des EPD. Eine Untersuchung zur Personalstruktur, Zürich 1978.

72 Ulrich Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern 1972, sowie ders.: «Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesversammlung. Ein Forschungsbericht», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 11 (1971), S. 55–60.

73 Simon Geissbühler: «Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite», in: *Swiss Political Science Review* 8 (2002/1), S. 79–92.

Personalbestand des EPD im Verhältnis zum Personalbestand der Bundesverwaltung

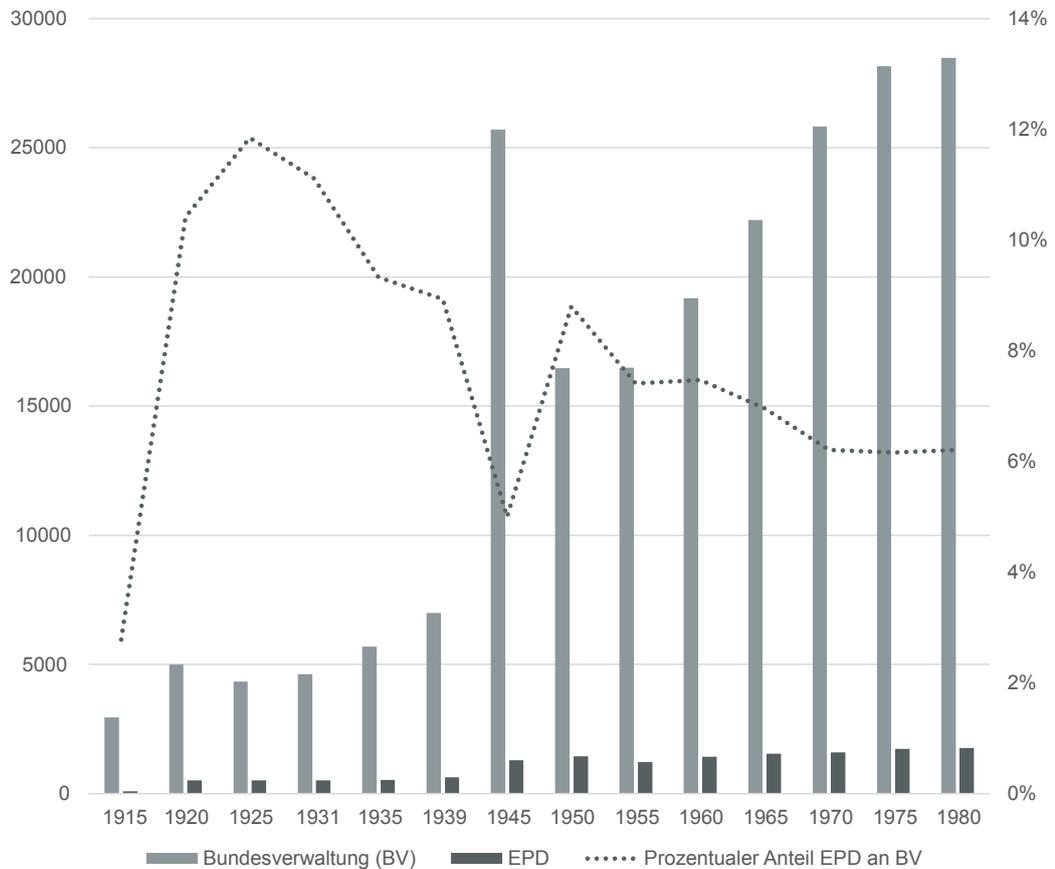


Abb. 7: Personalbestand des EPD und der Bundesverwaltung in absoluten Zahlen. Die Linie zeigt den Verlauf des prozentualen Anteils des Personalbestands des EPD an der Bundesverwaltung (Geschäftsberichte des Bundesrats).

sich mehrheitlich aus den Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Diensts zusammensetzt. Wenn nicht explizit eine andere Quelle erwähnt wird, stammen die Daten aus der Datenerfassung des Verfassers.

Der Personalbestand des EPD im Verhältnis zur restlichen Bundesverwaltung

Der Personalbestand des EPD zeichnete sich lange Zeit durch seine Bescheidenheit im Vergleich zu den anderen Departementen aus. Bis 1868 stand dem jährlich wechselnden Departementsvorsteher lediglich ein Sekretär zur Verfügung. Ein eigentliches Departement gab es lange nicht. Vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs arbeiteten 63 Personen beim EPD, 46 davon im Ausland. Alle Departemente zusammen beschäftigten zu diesem Zeitpunkt 2900 Personen. Der Anteil des EPD entsprach also ungefähr zwei Prozent. Der Erste Weltkrieg hatte einen ersten grossen Wachstumsschub zur Folge. Bis 1920 war der Personalbestand auf 520 Mitarbeitende angestiegen und der prozentuale Anteil gegenüber den anderen Departementen hatte sich auf über zehn Prozent erhöht. Wichtiger als die Zunahme der Aufgaben aufgrund des Kriegs war allerdings eine Änderung auf formalrechtlicher Ebene: Ab 1920 wurde das gesamte Aushilfs- und Konsulatspersonal in die Zählung miteinbezogen.

Personalbestand des EPD 1945–1979

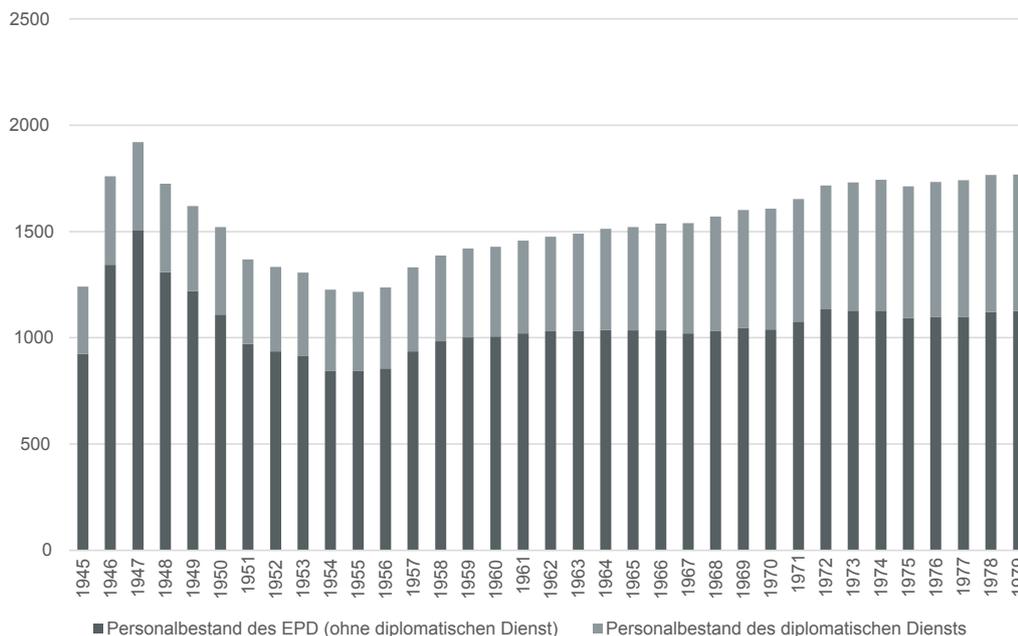


Abb. 8: Entwicklung des Personalbestands des EPD von 1945 bis 1979. Der helle Anteil weist den Personalbestand des diplomatischen Diensts separat aus (Geschäftsberichte des Bundesrats).

Bei diesen zehn Prozent blieb der Anteil dann bis 1939 ziemlich konstant. Danach sackte der Wert bis 1945 trotz einer absoluten Zunahme an Personal auf beinahe fünf Prozent ab. Dies lag daran, dass in anderen Departementen der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs einen noch grösseren Personalanstieg verursachte als im EPD. In den Jahren direkt nach dem Krieg stieg der Anteil wieder an, was in erster Linie mit dem verzögerten Personalthöchststand im EPD aufgrund der Mandate zur Vertretung der Fremden Interessen und der damit zusammenhängenden Personalübernahme zusammenhing. Aber auch die anderen Departemente reduzierten den Personalbestand in zuvor kriegsbedingt angewachsenen Abteilungen.⁷⁴

Nach 1950 stabilisierte sich der Anteil mit einer leicht sinkenden Tendenz bei sechs bis acht Prozent. Am Ende des Untersuchungszeitraums war der Anteil noch knapp über sechs Prozent. Während des Untersuchungszeitraums wuchs das EPD insgesamt weniger schnell als das Personal der gesamten Bundesverwaltung.⁷⁵

Entwicklung des Personalbestands des EPD und des diplomatischen Diensts

Nach diesem relationalen Vergleich der Zahlen des EPD mit der Bundesverwaltung folgt nun die absolute Darstellung der Entwicklung des Personalbestands. Den Personalthöchststand verzeichnete das EPD mit etwas über 1900 Personen kurz nach Kriegsende 1947. Danach sank der Bestand aufgrund des Rekrutierungsstopps bis 1955 markant (auf 1216). Nun setzte ein kontinuierliches Wachs-

⁷⁴ Vgl. Kap. 2.1.

⁷⁵ Ungefähr im gleichen Rahmen entwickelte sich der Anteil der Ausgaben des EPD an den Ausgaben der gesamten Bundesverwaltung. Dieser stieg von 1,5 Prozent im Jahr 1939 auf ungefähr 3,5 Prozent im Jahr 1980. Vgl. dazu die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, online verfügbar unter amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

Geburtsjahre der untersuchten Personengruppe

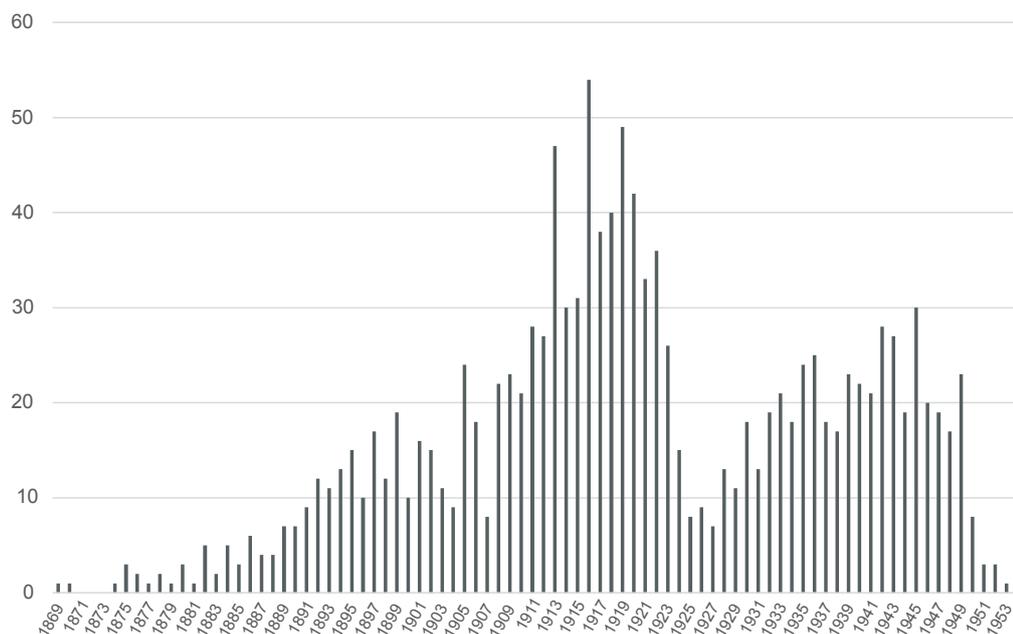


Abb. 9: Darstellung der Geburtsjahre der untersuchten Personengruppe.

tum bis 1974 ein, bevor wiederum ein parlamentarisch verordneter Personalstopp einen kleinen Rückgang bewirkte.⁷⁶ In der Darstellung wird das Personal des EPD unterteilt in die Angehörigen des diplomatischen Diensts und die Angehörigen der restlichen Dienste (Abb. 8). Der Anteil des diplomatischen Personals am Gesamtbestand stieg dabei während des gesamten Untersuchungszeitraums kontinuierlich an. 1947 betrug der Anteil knapp 22 Prozent. Dieser Wert stieg bis 1979 beinahe linear auf knapp 37 Prozent an. Diese Zunahme bestätigt die Annäherung der schweizerischen Diplomatie an die Gepflogenheiten des internationalen diplomatischen Protokolls. Was früher aus republikanischer Tradition möglichst ohne diplomatisches Personal und Titel erledigt wurde, konnte angesichts diverser internationaler Entwicklungen nur noch mit einem am diplomatischen Protokoll ausgerichteten Verwaltungsapparat bewerkstelligt werden.⁷⁷

Geburtsjahre – Altersstruktur

Anhand der Jahrgänge der Angehörigen des diplomatischen Diensts lässt sich für den Untersuchungszeitraum die Altersstruktur abbilden. Dabei fällt auf, dass die Geburtsjahre 1909 bis 1923 tendenziell übervertreten sind. Einzelne Jahrgänge wie beispielsweise 1916 mit 54 Personen sind sogar massiv übervertreten. Demgegenüber fallen die Jahrgänge 1925 bis 1931 deutlich ab. Zu erklären ist dies mit dem Personalbedarf des EPD während des Zweiten Weltkriegs und dem bereits erwähnten Personalstopp zwischen 1947 und 1955.⁷⁸ Danach setzte mit der Einführung des Concours diplomatique eine ausgeglichene Phase in Bezug auf die

⁷⁶ Vgl. dazu Kap. 4.1.

⁷⁷ Vgl. dazu Kap. 2.1 und 3.1.

⁷⁸ Vgl. dazu Kap. 2.1 und 2.3.

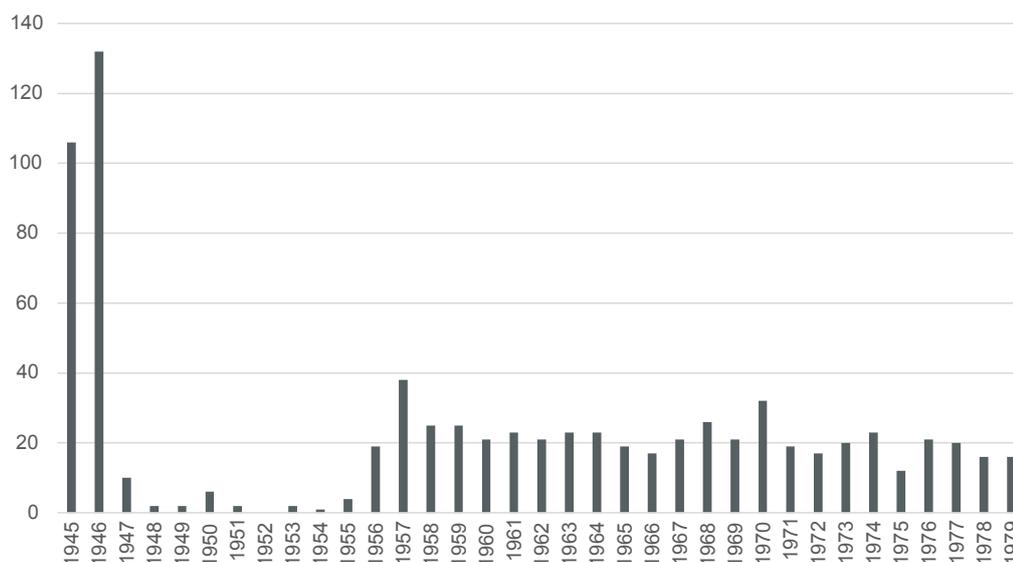
Anzahl Eintritte ins EPD 1945–1979

Abb. 10: Anzahl der Eintritte der untersuchten Personengruppe ins EPD pro Jahr zwischen 1945 und 1979.

Verteilung der Jahrgänge ein. Problematisch wurde die Situation dann im Hinblick auf die Pensionierung der stärksten Jahrgänge Ende der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre.⁷⁹ Da zu diesem Zeitpunkt viele langjährige Mitarbeitende gleichzeitig in Pension gingen und sich dahinter eine durch den Personalstopp bedingte Lücke auftat, wurde im EPD gar das Szenario einer Personalkrise bemüht.⁸⁰

Eine weitere Möglichkeit, die Rekrutierungsstrategie des EPD darzustellen, ist die Analyse der jährlichen Eintritte der untersuchten Personengruppe ins EPD zwischen 1945 und 1979 (Abb. 10). An der Entwicklung des Personalbestands wird sichtbar, dass das EPD seinen Personalhöchststand 1947 erreichte. 1945 und 1946 verzeichnete das EPD mit 106 resp. 132 Eintritten entsprechend die mit Abstand höchsten Werte.⁸¹ Sehr deutlich zu sehen sind der anschliessende Personalstopp und die ausgeglichenen Werte ab 1956, also nach der Einführung des *Concours diplomatique*.⁸²

Die Kategorie Geschlecht im diplomatischen Dienst und im EPD

Bis 1955 wurden grundsätzlich keine Frauen in den diplomatischen Dienst der Schweiz aufgenommen.⁸³ Mit der Einführung des *Concours diplomatique* wurden erstmals Frauen zum Eignungstest zugelassen. Im Verlauf der Zeit nahmen auch immer mehr Frauen daran teil. Dennoch blieb der Frauenanteil im diplomatischen Dienst über den gesamten Zeitraum hinweg äusserst gering. Unter den 1338 untersuchten Personen waren nur 61 Frauen, was einem prozentualen Anteil von knapp fünf Prozent entspricht.

⁷⁹ Vgl. dazu Kap. 4.1.

⁸⁰ Vgl. dazu Kap. 3.1 und 4.2.

⁸¹ Vgl. dazu Kap. 2.1.

⁸² Vgl. dazu Kap. 2.3.

⁸³ Vgl. dazu Kap. 2.4.

Frauenanteil des diplomatischen Diensts der Schweiz 1945–1979

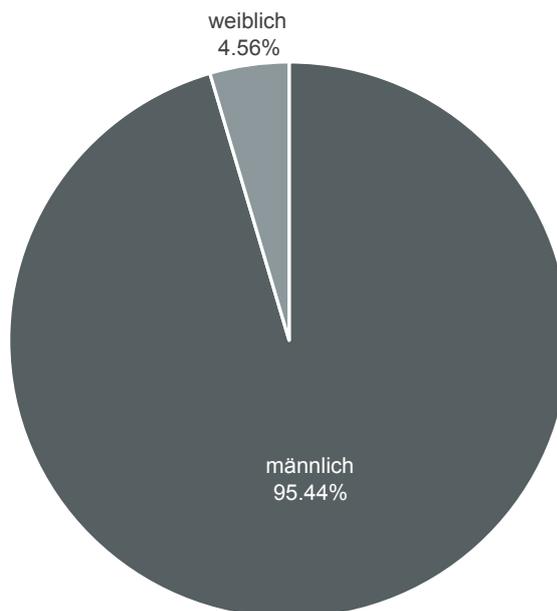


Abb. 11: Frauenanteil innerhalb der untersuchten Personengruppe über den gesamten Zeitraum von 1945 bis 1979 hinweg.

Trotz der insgesamt niedrigen Zahl lässt sich zwischen 1945 und 1979 eine Veränderung feststellen: Der Frauenanteil der untersuchten Personengruppe betrug 1945 ungefähr ein Prozent und stieg bis 1979 auf knapp sieben Prozent an (Abb. 12). Die Öffnung des diplomatischen Diensts durch die Zulassung von Frauen zum *Concours diplomatique* hatte auf niedrigem Niveau durchaus quantitative Auswirkungen. Das Bild akzentuiert sich zudem, wenn man die Zahlen der einzelnen Jahrgänge der Zulassungsprüfung anschaut. Die Zunahme des Frauenanteils in den 1970er-Jahren ist gegenüber den restlichen Jahren deutlich zu sehen.⁸⁴

Etwas anders sieht das Ergebnis aus, wenn man den Frauenanteil des gesamten Departements mit demjenigen der untersuchten Gruppe vergleicht. Das zum EPD gehörende Sekretariatspersonal bestand während des gesamten Untersuchungszeitraums nur aus Frauen und auch im Kanzleidiens war der Frauenanteil bedeutend höher als im diplomatischen Dienst. Bereits 1955 lag deshalb der Frauenanteil am gesamten Personal des EPD bei mindestens 26 Prozent.⁸⁵ 1976 wies das Departement in einer Notiz mit dem Titel «Gleichberechtigung von Mann und Frau im EPD» einen Frauenanteil von 39 Prozent aus. Alle 328 zu diesem Zeitpunkt im Sekretariatsdienst beschäftigten Personen waren Frauen. Verglichen mit den anderen Departementen hatte das EPD insgesamt einen hohen Frauenanteil.⁸⁶ Zum Abschluss noch ein Vergleichswert aus der Zeit vor dem Zweiten Welt-

⁸⁴ Vgl. dazu den Abschnitt «Die Stagiaires diplomatiques» weiter unten sowie Kap. 2.3 und 2.4.

⁸⁵ Für diese Ausführungen stehen keine statistischen Erhebungen zur Verfügung. Die Zahlen stammen aus einzelnen Quellenfunden und enthalten entsprechende Unschärfen. Die Zahlen für das Jahr 1955 stammen aus dodis.ch/48341. Für 1976 steht eine ausführliche Statistik zur Verfügung, dodis.ch/50065.

⁸⁶ Vgl. dazu bspw. die Notiz des Generalsekretariats des EDA vom 29. Mai 1991, dodis.ch/59622, und die Notiz der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten vom 9. November 1993, dodis.ch/59624.

Vergleich des Frauenanteils des diplomatischen Diensts der Schweiz im Jahr 1945 und 1979

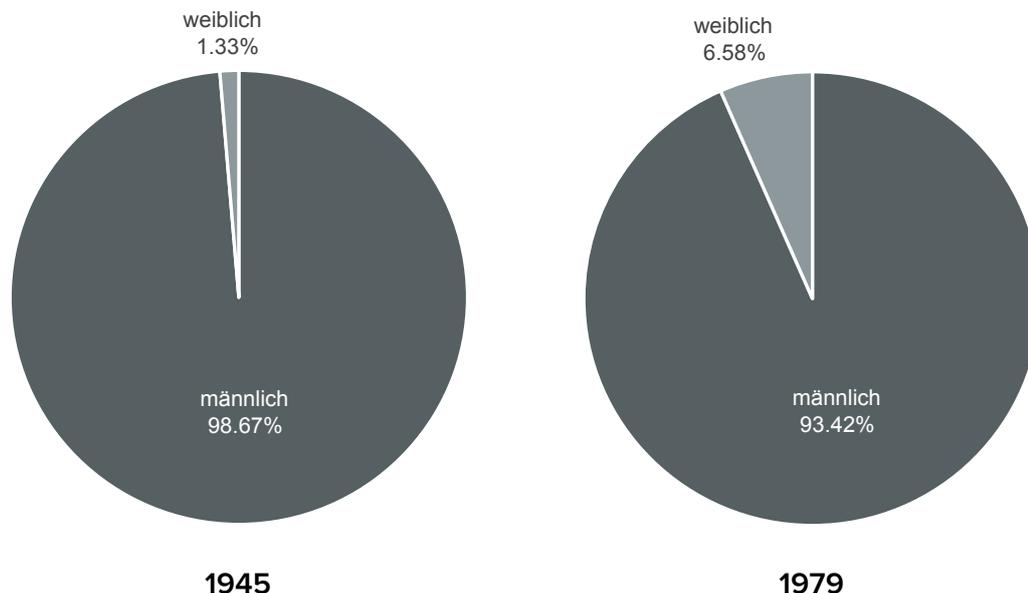


Abb. 12: Frauenanteil innerhalb der untersuchten Personengruppe in den Jahren 1945 resp. 1979.

krieg: Unter den 190 Personen, die vor 1939 in den diplomatischen Dienst der Schweiz eingetreten waren, befand sich keine Frau.

Geografische Herkunft – Heimatkantone

Die Auswertung der Heimatkantone der untersuchten Personen – ermittelt anhand des auf dem Personalblatt vermerkten Heimatorts⁸⁷ – ergibt folgenden Überblick (vgl. Abb. 13): Bern liegt mit mehr als 20 Prozent an der Spitze. Dahinter folgen die grossen, städtisch geprägten Kantone Zürich, Waadt, Basel-Stadt und Genf. Der Kanton Neuenburg taucht angesichts seiner geringen Wohnbevölkerung überraschend früh bereits an fünfter Stelle auf. Danach folgen die Kantone Aargau, Tessin, Luzern, Fribourg und St. Gallen. Ganz am Ende der Statistik befinden sich wenig überraschend die kleinen Kantone wie Schwyz, Uri, Glarus und Zug sowie die Halbkantone Appenzell Innerrhoden, Obwalden und Nidwalden. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat gegenüber den anderen Halbkantonen einen auffallend hohen Wert und überholt in der Statistik auch weit bevölkerungsreichere Kantone wie Basel-Landschaft, Zug oder Schwyz. Über die Gründe für diesen höheren Wert gegenüber den anderen Kantonen kann nur spekuliert werden. Allerdings stellte auch Klöti in seiner Untersuchung über die Chefbeamten der Bundesverwaltung eine Übervertretung der Ostschweiz im Allgemeinen fest.⁸⁸ Zu berücksichtigen ist zudem, dass bei der kleinen Anzahl an Personen,

⁸⁷ Die Ausführungen stützen sich auf die Angabe des Heimatorts in den Personalblättern. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Heimatort nicht zwingend etwas mit dem Ort zu tun hat, an dem die Person aufgewachsen ist. Es gibt mehrere Beispiele von Personen, die zwar einen Heimatort im Kanton Bern haben, aber in Zürich geboren und aufgewachsen sind. Für die insgesamt 1338 erfassten Personen konnte bei 1057 der Heimatkanton ermittelt werden. Bei Personen mit zwei oder mehreren Heimatorten wurden beide gezählt.

⁸⁸ Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 85.

Geografische Herkunft der Angehörigen des diplomatischen Diensts

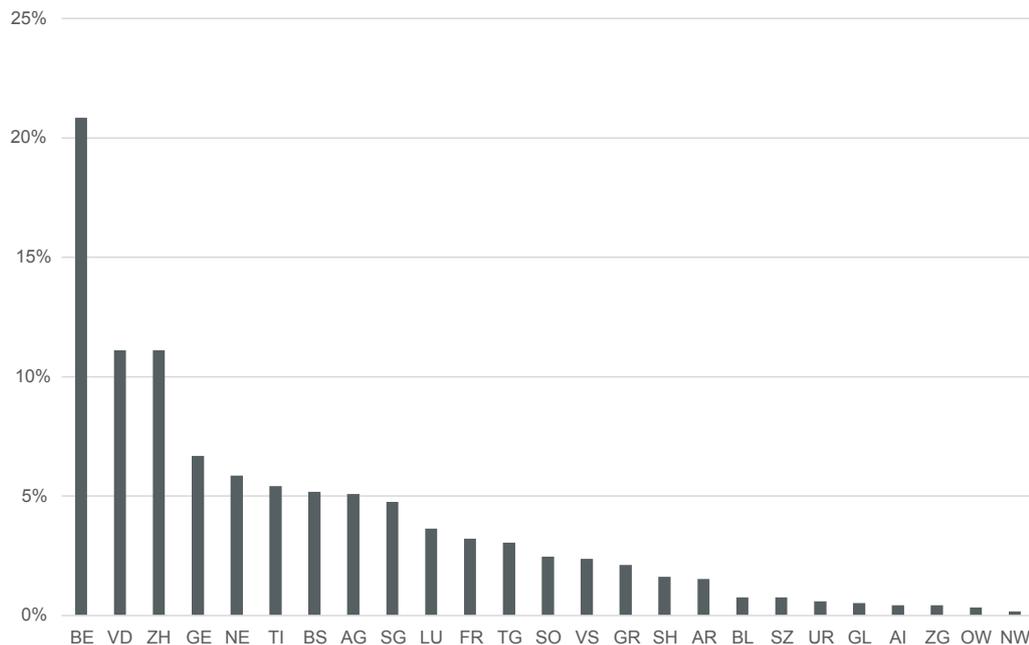


Abb. 13: Prozentuale Verteilung der Heimatkantone der Angehörigen des diplomatischen Diensts.

die aus den Halbkantonen stammten, eine oder zwei Personen mehr bereits eine ziemlich grosse Veränderung bedeuteten. Eine gewisse zufällige Verfälschung kann hier nicht ausgeschlossen werden.

Aussagekräftig wird die Verteilung allerdings erst im Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Dazu wurde der prozentuale Anteil der untersuchten Personen mit dem prozentualen Anteil des Kantons an der Wohnbevölkerung zu zwei Zeitpunkten – 1950 und 1980 – verglichen.⁸⁹ Der relationale Blick auf die geografische Herkunft der Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Diensts bestätigt einige bekannte Thesen. Der Kanton Bern⁹⁰ und die romanischsprachigen Kantone sind über den gesamten Zeitraum gesehen leicht übervertreten gegenüber der restlichen Schweiz. Stark übervertreten – vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraums – ist der Kanton Neuenburg. Der Kanton Zürich ist leicht untervertreten. Von den bevölkerungsreichen Kantonen sind weiter die Kantone St. Gallen, Aargau und Luzern untervertreten. Die kleinen Kantone sind trotz ihrer kleinen prozentualen Anteile tendenziell übervertreten und Appenzell Ausserrhoden taucht auch in dieser Auswertung sehr weit oben auf (vgl. Abb. 14).

Im Verlauf des Untersuchungszeitraums ergaben sich einige interessante Verschiebungen (vgl. Abb. 15). Der grösste Unterschied zwischen 1950 und 1980 zeigt sich mit Blick auf die katholischen Kantone. Diese sind 1950 massiv untervertreten

⁸⁹ Die Daten zur Wohnbevölkerung stammen aus der Historischen Statistik Schweiz, B.1a Wohnbevölkerung nach Kantonen (absolute Zahlen), hssso.ch/de/2012/b/1a.

⁹⁰ Da die Gründung des Kantons Jura ziemlich genau auf das Ende des Untersuchungszeitraums fällt, wird der Jura nicht separat ausgewiesen. Dies ergibt insofern Sinn, als es mit den zur Verfügung stehenden Quellen gar nicht möglich gewesen wäre, die Personen dem Kanton Jura zuzuweisen. Auf den verwendeten Karten erscheint der Kanton Jura separat, allerdings mit dem Wert 0. Für die digitale Aufbereitung stand kein Kartenmaterial zur Verfügung, in dem der Kanton Jura nicht separiert war.

45 Geografische Herkunft der Angehörigen des diplomatischen Diensts im Verhältnis zur Wohnbevölkerung im Jahr 1945

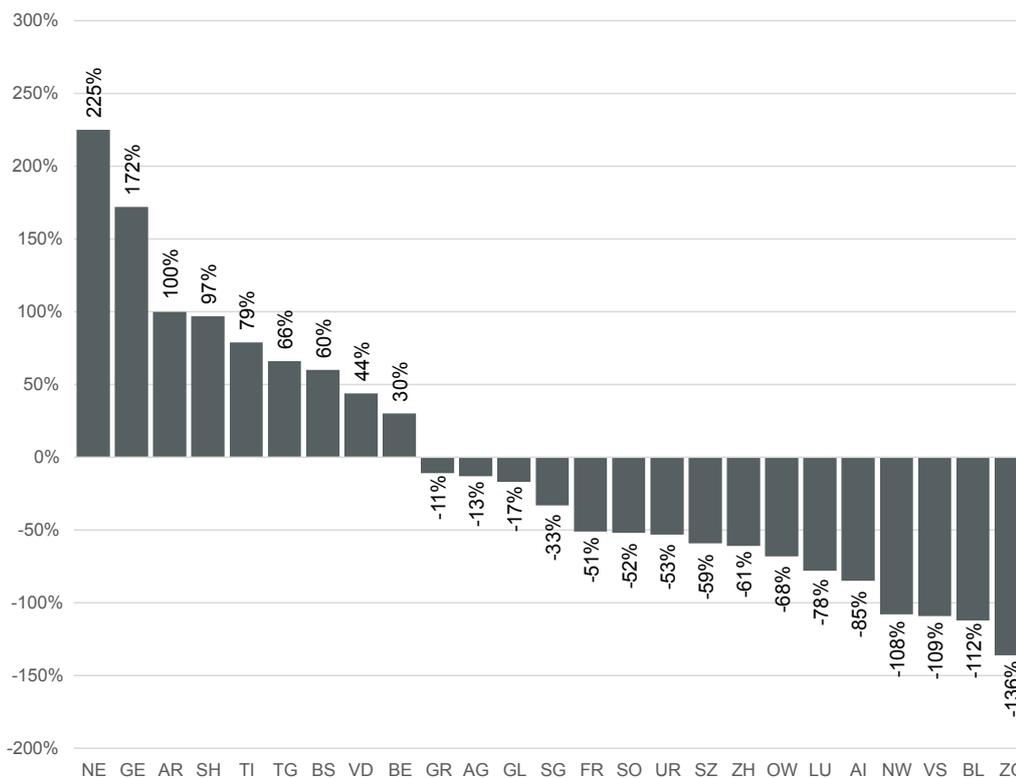


Abb. 14: Über- bzw. Untervertretung der Angehörigen des diplomatischen Diensts im Verhältnis zur Wohnbevölkerung der Kantone im Jahr 1950.

und holen bis 1980 stark auf. Die Kantone Luzern, Wallis und Freiburg sind 1950 allesamt stark untervertreten gemessen an der Wohnbevölkerung. 1980 sind alle drei Kantone im Verhältnis zur Wohnbevölkerung leicht übervertreten. Der Zuwachs der katholischen Kantone erfolgte vor allem auf Kosten der Kantone Genf, Neuenburg, Thurgau und Tessin. Die Übervertretung der Westschweizer Kantone und des Tessins nimmt also leicht ab. Genf und Neuenburg sind aber auch 1980 noch übervertreten. Am stärksten untervertreten sind über den gesamten Zeitraum hinweg gesehen die Kantone Zürich, St. Gallen und Aargau. Ebenfalls untervertreten sind die Innerschweizer Kleinkantone, allerdings fallen sie aufgrund des sehr kleinen Anteils an der Gesamtbevölkerung kaum ins Gewicht.⁹¹

Die Spannweite der Über- bzw. Untervertretung ist 1980 bedeutend kleiner, was für eine hinsichtlich der Wohnbevölkerung repräsentivere Verteilung der untersuchten Personen spricht. Ein Blick auf die Karte (Abb. 16 und 17) bestätigt in diesem Sinne eine repräsentivere Kantonszugehörigkeit der Personen zum Ende des Untersuchungszeitraums.

⁹¹ Der Kanton Uri hatte beispielsweise 1945 nur drei Diplomaten, 1979 waren es fünf. Diese Zunahme um lediglich zwei Diplomaten führte aufgrund des geringen Bevölkerungswachstums im Zeitraum zwischen 1950 und 1980 dazu, dass der Kanton 1950 untervertreten, 1980 aber bereits übervertreten war. Gleiches gilt für den Kanton Appenzell-Innerrhoden, der aufgrund von zwei zusätzlichen Diplomaten (insgesamt drei) ganz vorne bei den übervertretenen Kantonen auftaucht. Dieses Bevölkerungsungleichgewicht gilt es bei der Betrachtung der Karten im Hinterkopf zu behalten.

Geografische Herkunft der Angehörigen des diplomatischen Diensts im Verhältnis zur Wohnbevölkerung im Jahr 1980

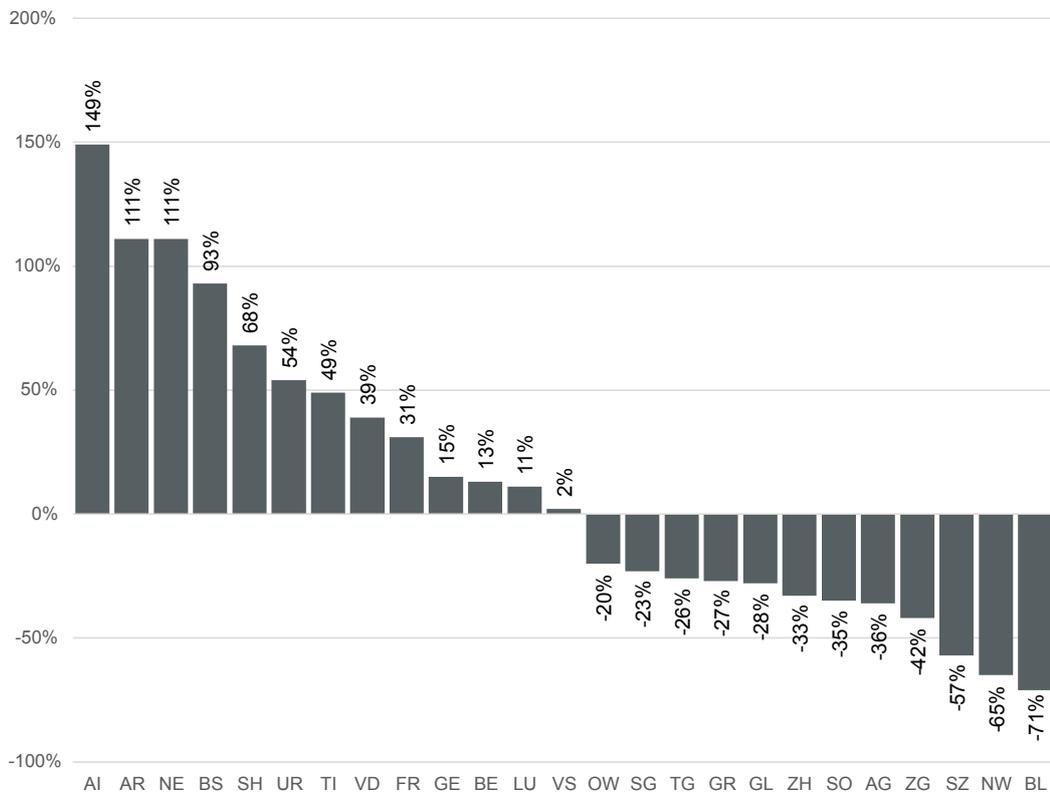


Abb. 15: Über- bzw. Untervertretung der Angehörigen des diplomatischen Diensts im Verhältnis zur Wohnbevölkerung der Kantone im Jahr 1980.

Die Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Ergebnissen früherer Untersuchungen. Die leichte Übervertretung der Westschweiz und des Kantons Tessin sowie die Untervertretung des Kantons Zürich wurden für die Stichprobe der Chefbeamten des EPD im Jahr 1969 ebenfalls festgestellt.⁹² Verglichen mit den Erhebungen zu den Chefbeamten der gesamten Bundesverwaltung fällt auf, dass die Westschweiz und der Kanton Tessin im EPD weit stärker vertreten sind. Das EPD wird gar als Hauptgrund dafür angeführt, dass die Untervertretung der nicht deutschsprachigen Personen in den anderen Departementen nicht noch deutlicher ausfällt.⁹³

Die Auswertung der Heimatkantone lässt keinen Schluss über die städtische oder ländliche Herkunft der Personen zu. Mit Ausnahme der Stadtkantone Basel und Genf sowie einiger eindeutig ländlicher Kleinkantone lässt sich nichts über die Repräsentativität der Untersuchungsgruppe mit Blick auf die ländliche und städtische Bevölkerung sagen. Aufgrund der hohen Werte sowohl des Kantons Genf als auch Basels und dank der Untersuchungen von Klöti kann aber davon ausgegangen werden, dass das EPD eher städtisch geprägt war.⁹⁴

⁹² Vgl. Jaeggi et al.: Die Chefbeamten des EPD, S. 9.

⁹³ Vgl. Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 83–88. Vgl. auch den Abschnitt «Sprachliche Herkunft und Sprachkompetenzen» weiter unten.

⁹⁴ Vgl. Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 88–90.

47 **Karte zur geografischen Herkunft 1950**

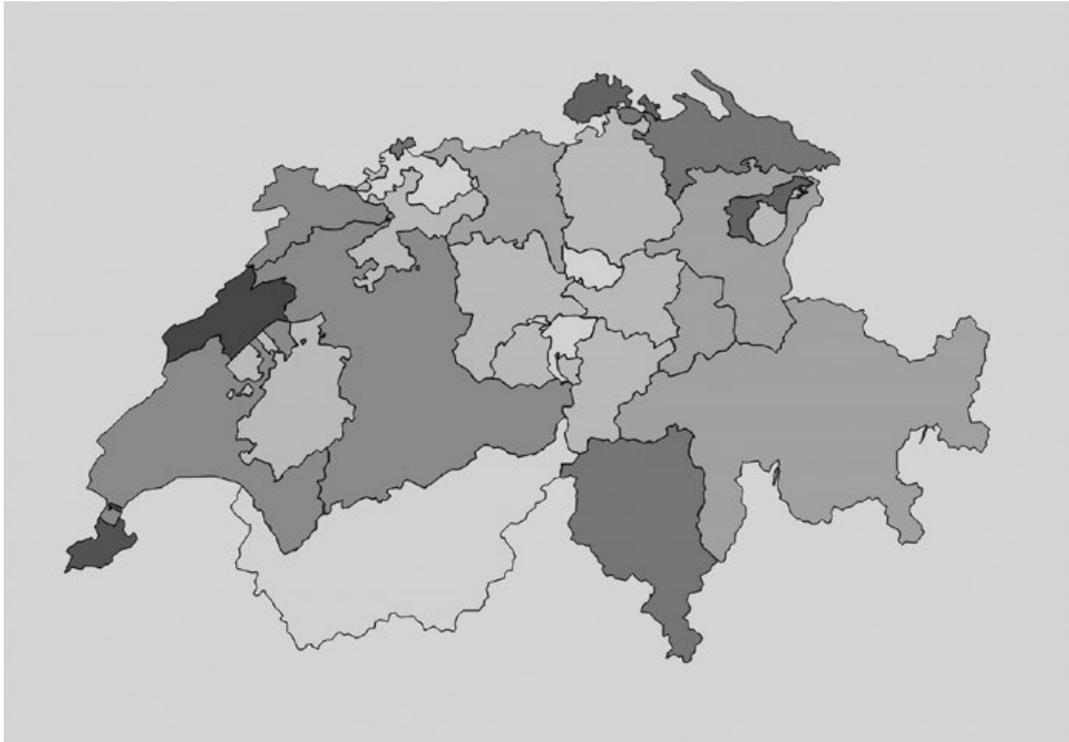


Abb. 16: Visualisierung der Abweichung gegenüber der Wohnbevölkerung 1950. Je dunkler der Kanton eingefärbt ist, umso höher ist die Übervertretung des Kantons im Verhältnis zur Wohnbevölkerung.

Karte zur geografischen Herkunft 1980

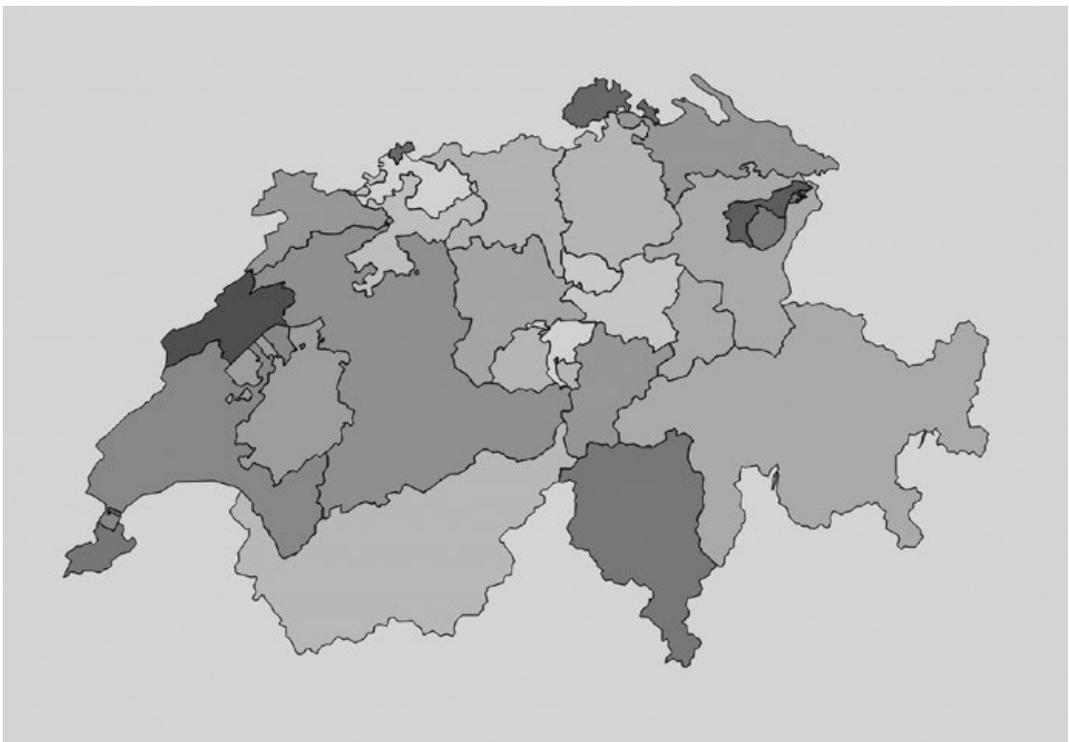


Abb. 17: Visualisierung der Abweichung gegenüber der Wohnbevölkerung 1980. Je dunkler der Kanton eingefärbt ist, umso höher ist die Übervertretung des Kantons im Verhältnis zur Wohnbevölkerung.

Dass in der Untersuchung neben der kantonalen Herkunft keine Angaben zur Nationalität der Personen gemacht wurden, liegt daran, dass das Schweizer Bürgerrecht zwingende Bedingung für die Aufnahme in den diplomatischen Dienst war. Die Mononationalität spiegelt sich auch in den Daten. Im ganzen Datensample von 1338 Personen tauchen nur zwei Personen auf, die nicht schweizerischer Nationalität oder Doppelbürger waren. Beide arbeiteten allerdings nur kurze Zeit als Konsularagenten in schweizerischen Konsulaten in ihrem Heimatland. 13 Personen haben neben der schweizerischen Nationalität in ihrem Personalblatt eine zweite Nationalität vermerkt. Auch diese Zahl ist vernachlässigbar klein und deutet darauf hin, dass Doppelbürger oftmals ihre zweite Nationalität aufgegeben haben, um Komplikationen bei Versetzungen oder im Fall von zwischenstaatlichen Konflikten zu vermeiden.⁹⁵

Berufliche Tätigkeitsfelder

Nebst der geografischen Herkunft sind auch die beruflichen Tätigkeiten von Interesse. Die Zuordnung einer oder mehrerer (Haupt-)Tätigkeiten ist ein gängiges Mittel, um Personen in einer Datenbank einer beruflichen Kategorie zuzuordnen. Für die Untersuchung wurde die Liste der Tätigkeiten der Datenbank Dodis übernommen, welche sich an den standardisierten Normwerten der Deutschen Nationalbibliothek orientiert.⁹⁶ Die grosse Mehrheit der untersuchten Personen waren Berufsdiplomatinnen und -diplomaten. Etwas mehr als der Hälfte der untersuchten 1338 Personen wurde ausschliesslich die Tätigkeit «Diplomatin» bzw. «Diplomat» zugeordnet. Das betrifft Personen, deren Karriereschritte im Rahmen der Recherchen so eingeschätzt wurden, dass sie in keinem anderen Berufsfeld längere Zeit beschäftigt waren. Im Umkehrschluss heisst das aber auch, dass knapp 600 Personen mindestens eine weitere Tätigkeit zugeordnet wurde. Die fünf meistgezählten zusätzlichen Berufe sind:

- Händlerin bzw. Händler (150),
- Juristin bzw. Jurist (149),
- Bankierin bzw. Bankier (47),
- Entwicklungshelfende (47),
- Wissenschaftlerin bzw. Wissenschaftler (28).

Die genauere Betrachtung der Personen, denen die ersten beiden Tätigkeiten zugeordnet wurden, bringt bereits eine erste Erkenntnis: «Juristin/Jurist» ist der häufigste zweite Beruf bei den Angehörigen der diplomatischen Karriere. «Händlerin/Händler» ist der häufigste zweite Beruf von Personen, die ihre Karriere im Kanzleidienst begonnen haben. Dies ist wenig überraschend, da für den Einstieg in den diplomatischen Dienst ein juristisches Studium lange Zeit als beste Voraussetzung eingeschätzt wurde und Berufserfahrung in diesem Feld erwünscht war. Für den Kanzleidienst war eine kaufmännische Ausbildung die gängige Voraus-

⁹⁵ Vgl. dazu das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung des EPD vom 8. März 1967, abgefasst am 17. März 1967, dodis.ch/63520.

⁹⁶ Vgl. die Gemeinsame Normdatei der Deutschen Nationalbibliothek, www.dnb.de. Die Tätigkeit «Diplomat» hat beispielsweise die eindeutige ID 4012401-0. Der Normdatensatz ist online verfügbar, d-nb.info/gnd/4012401-0.

setzung und Berufserfahrung war auch hier von Vorteil. Der gemeinsame dritte Platz der Berufe «Bankierin/Bankier» und «Entwicklungshelfende» sagt mehr über die Multifunktionalität der schweizerischen Diplomatie aus. Die Nähe zwischen dem schweizerischen Finanzplatz und dem diplomatischen Dienst wurde in der Forschung bereits eingehend thematisiert, sodass die zahlenmässige Vertretung wenig überraschend ist.⁹⁷ Dass die «Entwicklungshelfenden» in dieser Auflistung separat auftauchen, hat mit der eigenständigen Karriere des Personals der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb des EPD zu tun. Während des Untersuchungszeitraums stieg die Zahl der Personen, die ihre Karriere ausschliesslich in der Entwicklungszusammenarbeit absolvierten – also nicht dem Versetzungsprinzip der Karrierediplomatinnen und -diplomaten unterstanden –, stetig an.⁹⁸ Dass auch die Tätigkeit «Wissenschaftlerin/Wissenschaftler» unter den fünf häufigsten Nebenberufen auftaucht, ist eher überraschend. Neben den Wissenschaftsattachés und dem einzigen Industrieattaché tauchen hier einige Personen auf, die vor oder nach ihrer Tätigkeit im diplomatischen Dienst akademisch tätig waren. Die Amtsdauer dieser 28 Personen liegt mit 9,6 Jahren deutlich unter dem Schnitt der Gesamtgruppe von 29 Jahren.⁹⁹

Um diese Liste der Tätigkeiten einigermaßen einschätzen zu können, lohnt sich ein Vergleich mit den Diplomaten, die zwischen 1848 und 1945 im Amt waren.¹⁰⁰ Die fünf neben der Diplomatie meistgenannten Tätigkeiten sind hier andere:

- Jurist (62),
- Politiker (29),
- Unternehmer (26),
- Wissenschaftler/Dozent (23),
- Händler (22).

Auffallend gegenüber der Auswertung des diplomatischen Diensts vor 1945 ist die geringere Überschneidung mit politischen Mandaten. Von den frühen Diplomaten der Schweiz hatten 15 Prozent mindestens teilweise gleichzeitig ein politisches Amt auf kantonaler oder nationaler Ebene inne. Nach 1945 konnte dies nur bei neun der 1338 Personen – also bei weniger als einem Prozent – festgestellt werden. Ansonsten waren in den früheren Jahren die hauptsächlichen Nebentätigkeiten ebenfalls im juristischen, wirtschaftlichen und akademischen Bereich zu finden.

Sprachliche Herkunft und Sprachkompetenzen

Eine erstaunliche Konstanz ergibt die Analyse der Zugehörigkeit zu Sprachgruppen. Die Daten stammen ebenfalls aus den Personalblättern der erfassten Personen und sind eine Selbstzuordnung. Die Personen mussten ihr «Muttersprache» angeben und konnten mehrere Sprachen nennen. Für die gesamte Personengruppe ergab sich während des gesamten Untersuchungszeitraums folgende Verteilung:

⁹⁷ Perrenoud: *Banquiers et diplomates suisses*.

⁹⁸ Vgl. dazu Kap. 3.2.

⁹⁹ Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt «Eintrittsalter und Amtsdauer» weiter unten.

¹⁰⁰ Unter den 190 schweizerischen Diplomaten, die zwischen 1848 und 1945 im Amt waren, befand sich keine Frau. Auf die weibliche Form bei den Tätigkeiten wird deshalb verzichtet.

Sprache	1848–1945 ¹⁰¹	1945–1979 ¹⁰²	1945 ¹⁰³	1979 ¹⁰⁴
DE	55.26%	54.65%	53.19%	55.95%
FR	35.96%	37.88%	39.00%	37.44%
IT	7.89%	6.59%	6.39%	5.73%
RM	–	0.38%	0.46%	0.44%
Andere	0.88%	0.47%	0.93%	0.44%

Die Zahlen zeigen eine deutliche Übervertretung französischsprachiger Personen gegenüber der Gesamtbevölkerung. Während der Anteil französischsprachiger Personen an der Gesamtbevölkerung zwischen 1950 und 1980 immer bei etwa 20 Prozent lag, sind sie in der untersuchten Personengruppe mit knapp 40 Prozent deutlich übervertreten.¹⁰⁵ Diese Abweichung wurde bereits bei zahlreichen früheren Untersuchungen festgestellt und wird in der Regel mit der Tatsache erklärt, dass Französisch lange Zeit als die Diplomaten-sprache schlechthin galt.¹⁰⁶

Neben der sprachlichen Herkunft geben die erhobenen Daten auch über die Sprachkompetenzen der untersuchten Personen Auskunft. Die Mehrsprachigkeit ist ein charakteristisches Merkmal von Diplomatinen und Diplomaten.¹⁰⁷ Als Anforderung für die Aufnahme in den diplomatischen Dienst hatte das EPD im Rahmen der Einführung des Concours diplomatique beschlossen, dass für eine Bewerbung gute Kenntnisse in mindestens zwei Landessprachen sowie Kenntnisse einer dritten Sprache erforderlich seien. Bei etwas mehr als der Hälfte der erfassten Personen (687) konnten Informationen über weitere Sprachen in Erfahrung gebracht werden. 52 Personen nannten nur eine zusätzliche Sprache (7,6 Prozent). Die meisten Personen (236, d. h. 34,4 Prozent) sprachen drei weitere Sprachen. 15 Personen vermerkten mehr als sechs Sprachen, wobei hier eine unterschiedliche Selbsteinschätzung mitberücksichtigt werden muss. Der Eintrag von Sprachkenntnissen unterlag keiner Prüfung, sodass die Eigeninterpretation durchaus eine Rolle gespielt haben mag.

¹⁰¹ Von den 190 in diesem Zeitraum erfassten Personen hatten 113 Personen eine Muttersprache eingetragen.

¹⁰² Von den 1388 in diesem Zeitraum erfassten Personen hatten 1251 eine (oder mehrere) Muttersprache(n) eingetragen. Zweisprachige Personen wurden bei beiden Sprachen mitgezählt.

¹⁰³ Von den 659 erfassten Personen, die 1945 im Amt waren, hatten 618 eine (oder mehrere) Muttersprache(n) eingetragen. Zweisprachige Personen wurden bei beiden Sprachen mitgezählt.

¹⁰⁴ Von den 728 erfassten Personen, die 1979 im Amt waren, hatten 670 eine (oder mehrere) Muttersprache(n) eingetragen. Zweisprachige Personen wurden bei beiden Sprachen mitgezählt.

¹⁰⁵ Vgl. die statistische Aufbereitung der Volkszählungen in der Schweiz seit 1850, online unter www.census1850.bfs.admin.ch/de/sprache.html.

¹⁰⁶ Vgl. bspw. Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 94, sowie Keller: Botschafterporträts, S. 44 f.

¹⁰⁷ Von den 1338 erfassten Personen hatten 687 (51,3 Prozent) mindestens eine weitere Sprache eingetragen.

51 Hochschulabschlüsse der Angehörigen des diplomatischen Diensts 1848–1945

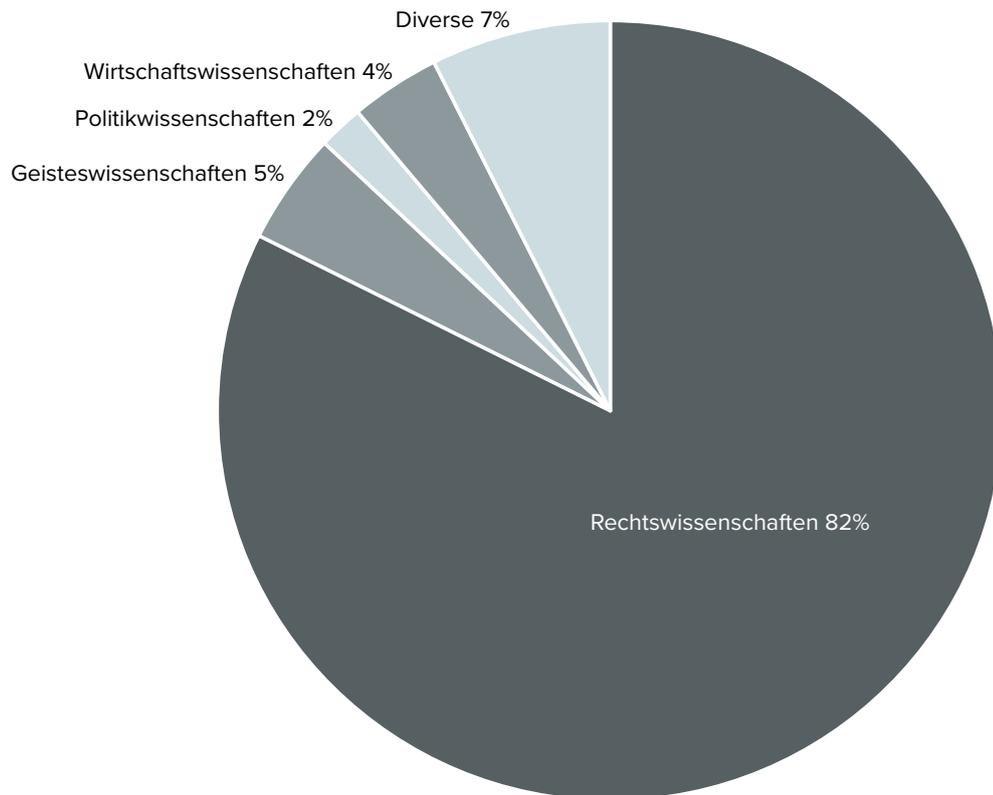


Abb. 18: Verteilung der Hochschulabschlüsse der Angehörigen des diplomatischen Diensts zwischen 1848 und 1945.

Expertise der Diplomatie – Ausbildung

Neben den Sprachkenntnissen war auch die vorberufliche Ausbildung ein wichtiges Kriterium für die Aufnahme in den diplomatischen Dienst. Durch die Betrachtung der sich ändernden Studienrichtungen lassen sich Rückschlüsse auf die Expertise der diplomatischen Tätigkeit und deren Veränderung während des Untersuchungszeitraums ziehen. Seit den Anfangsjahren des EPD war ein Hochschulabschluss Voraussetzung für eine Karriere im diplomatischen Dienst. Daran änderte sich im Untersuchungszeitraum nichts. Der Anteil von Personen mit Hochschulabschluss im diplomatischen Dienst bewegte sich stets zwischen 96 und 97 Prozent.¹⁰⁸ Vor der Einführung des Concours diplomatique war ein juristisches Studium das wichtigste Auswahlkriterium für eine Zulassung zum diplomatischen Dienst. Entsprechend deutlich zeigt sich die juristische Dominanz in der Zusammensetzung des diplomatischen Diensts vor 1945 (Abb. 18).¹⁰⁹

Im Untersuchungszeitraum erscheint das Bild der Hochschulabschlüsse bereits diverser, obschon die juristische Dominanz mit knapp über 50 Prozent an-

¹⁰⁸ Berücksichtigt man bei der Auswertung im Zeitraum zwischen 1945 und 1979 auch diejenigen Personen, die ihre Karriere im Kanzleidiens begonnen hatten, sinkt der Anteil an Personen mit Hochschulabschlüssen auf 69 Prozent. Per Umweg über den Kanzleidiens fanden so durchaus auch Personen ohne Hochschulabschluss den Weg in den diplomatischen Dienst.

¹⁰⁹ Bei 113 von 190 Personen konnte die Ausbildung ermittelt werden. 108 davon verfügten über einen Hochschulabschluss.

Hochschulabschlüsse der Angehörigen des diplomatischen Diensts 1945–1979

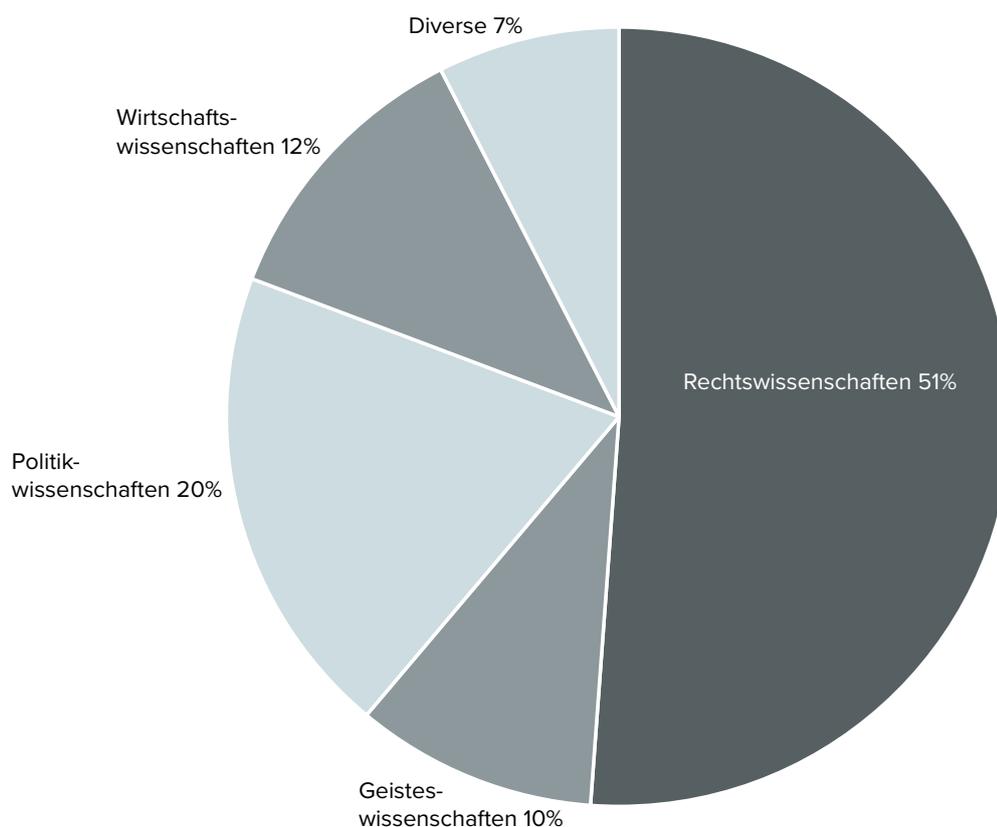


Abb. 19: Verteilung der Hochschulabschlüsse der untersuchten Personengruppe zwischen 1945 und 1979.

hält (Abb. 19).¹¹⁰ Insbesondere die Zunahme von politikwissenschaftlichen Abschlüssen ist auffallend. Dies kann zum einen mit einer zunehmenden Popularität des Fachs bei Studierenden im Allgemeinen erklärt werden. Zum anderen waren innerhalb des EPD die Fähigkeiten von politikwissenschaftlich ausgebildeten Personen immer mehr gefragt.¹¹¹

Diese Tendenz der Diversifizierung der Hochschulabschlüsse setzte sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums fort.¹¹² Die Einführung des *Concours diplomatique* und die thematische Ausweitung der diplomatischen Tätigkeiten führten zu einem deutlich heterogeneren Bild bei den Hochschulabschlüssen der untersuchten Personengruppe (vgl. Abb. 20).

Das EPD unterscheidet sich gleich in zweierlei Hinsicht von den restlichen Departementen. Zum einen ist in keinem anderen Departement der Anteil an Juristen unter den höheren Beamten derart hoch wie im EPD. Zum anderen taucht im EPD die in den restlichen Departementen unter den Chefbeamten am zweithäufigsten anzutreffende Gruppe der Ingenieure fast gar nicht auf.¹¹³ Erst nach der

¹¹⁰ Bei 991 von 1338 Personen konnte die Ausbildung ermittelt werden. 680 davon verfügten über einen Hochschulabschluss.

¹¹¹ Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung vom 19. Dezember 1967, abgefasst am 12. März 1968, dodis.ch/63518.

¹¹² Diese Tendenz setzte sich auch über den Untersuchungszeitraum hinaus fort, vgl. Geissbühler: Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite, S. 84 f.

¹¹³ Vgl. Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 56 f.

Vergleich der Verteilung der Hochschulabschlüsse im Jahr 1945 und 1979

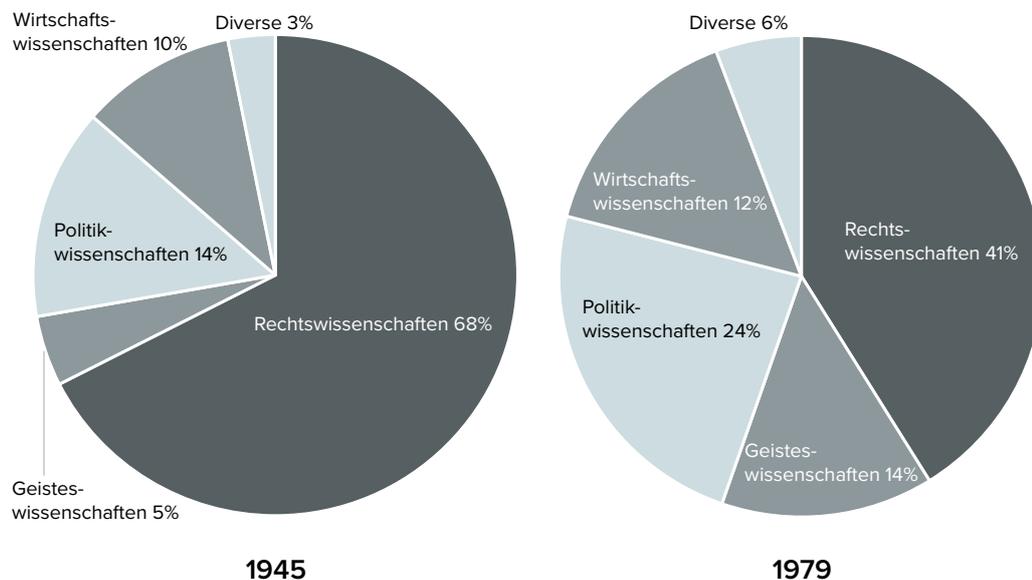


Abb. 20: Hochschulabschlüsse von Mitgliedern der untersuchten Personengruppe, die 1945 resp. 1979 im Amt waren.

Schaffung des Diensts für technische Zusammenarbeit in den 1960er-Jahren gibt es vermehrt Angestellte des EPD, die als Ingenieure ausgebildet wurden.¹¹⁴

Soziale Herkunft – Tätigkeit der Eltern

Die soziale Herkunft der relevanten Personengruppe auszuweisen ist eine komplexe Angelegenheit. Mittels der verfügbaren Personalblätter gab es eine Möglichkeit, zumindest eine schmale Datengrundlage aufzubauen. Im Personalblatt wurde teilweise der Beruf des Vaters – in einigen wenigen Fällen auch der Beruf der Mutter – angegeben.¹¹⁵ Die bereits weiter oben erwähnte Liste der Tätigkeiten wurde dafür kategorisiert und die einzelnen Tätigkeiten wurden einer der drei Kategorien «Oberschicht», «Mittelschicht», «Unterschicht» zugeordnet.¹¹⁶ Diese Kategorisierung ergibt, dass 45 Prozent der «Oberschicht» und 47 Prozent der «Mittelschicht» zugeordnet werden können. Nur acht Prozent weisen einen sozialen Hintergrund in der «Unterschicht» auf (Abb. 21).

Für die Zeit vor 1945 steht der Vorwurf im Raum, der diplomatische Dienst sei ein elitärer Arbeitsort gewesen.¹¹⁷ Die Auswertung der Tätigkeit der Väter der schweizerischen Diplomaten, die zwischen 1848 und 1945 im Amt waren, bestä-

¹¹⁴ Vgl. dazu Kap. 3.2.

¹¹⁵ Von den 1388 Personen haben 505 Personen (38 Prozent) einen Eintrag bei der Tätigkeit des Vaters. 26 Personen (zwei Prozent) haben einen Eintrag bei der Tätigkeit der Mutter. Bei 19 davon wurde als Beruf Hausfrau angegeben. Angesichts der sehr kleinen Anzahl an Werten wird auf eine Analyse der Tätigkeit der Mutter verzichtet.

¹¹⁶ Die Zuordnung der Tätigkeiten wurde in Anlehnung an die Untersuchungen von Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, und Jérôme Guisolan: Le corps des officiers de l'Etat-major général suisse pendant la guerre froide (1945–1966). Des citoyens au service de l'Etat? L'apport de la prosopographie, Baden 2004, vorgenommen.

¹¹⁷ Vgl. dazu Kap. 2.3.

Soziale Herkunft 1945–1979

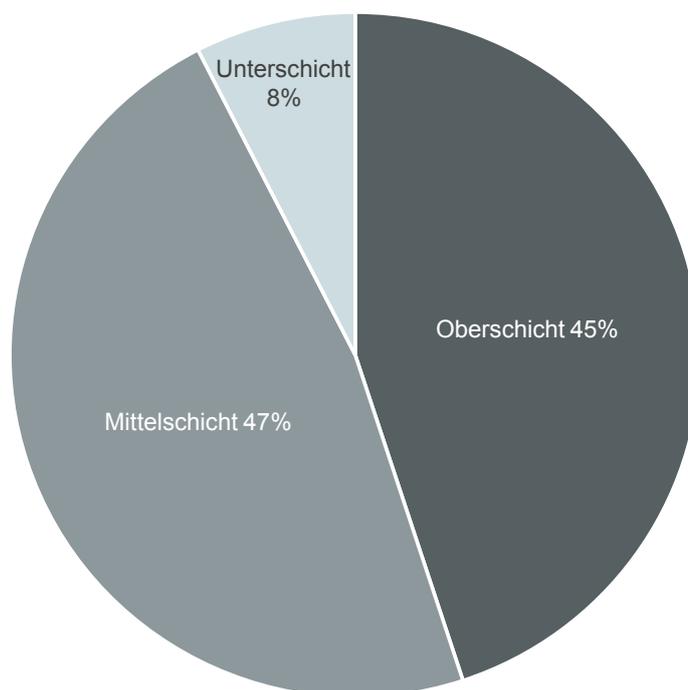


Abb. 21: Soziale Herkunft der analysierten Personen zwischen 1945 und 1979.

tigt diesen Befund. Für die grosse Mehrheit lässt sich eine Herkunft in der «Oberschicht» nachweisen (Abb. 22).

Die Liste der fünf (bzw. in diesem Fall sechs) meistgenannten Berufe unterscheidet sich nur marginal von derjenigen der untersuchten Personengruppe selbst. Auch hier dominieren juristische und wirtschaftliche Tätigkeiten. Auffallend ist zudem der hohe Anteil an Beamten. Rechnet man die Diplomatinen und Diplomaten zu diesem Beruf dazu, zeigt sich, dass ein grosser Teil der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten den gleichen Arbeitgeber wie ihr Vater gewählt haben; nämlich in diesem Fall die Bundesverwaltung. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Berufe:

- Beamtin/Beamter (104),
- Unternehmerin/Unternehmer (52),
- Händlerin/Händler (52),
- Juristin/Jurist (35),
- Diplomatin/Diplomat (34),
- Medizinerin/Mediziner (34).

Militärischer Grad – Bedeutung der Armee

Die militärische Ausbildung wurde grundsätzlich als gute Voraussetzung für eine Karriere in der Bundesverwaltung angesehen. Dies galt bis zu einem gewissen Punkt auch für den diplomatischen Dienst. Von den 1338 Personen konnten bei 727 Informationen über den militärischen Grad ausfindig gemacht werden. Von diesen 727 hatten 603 Personen, also knapp 83 Prozent, Militärdienst geleistet.

Soziale Herkunft 1848–1945

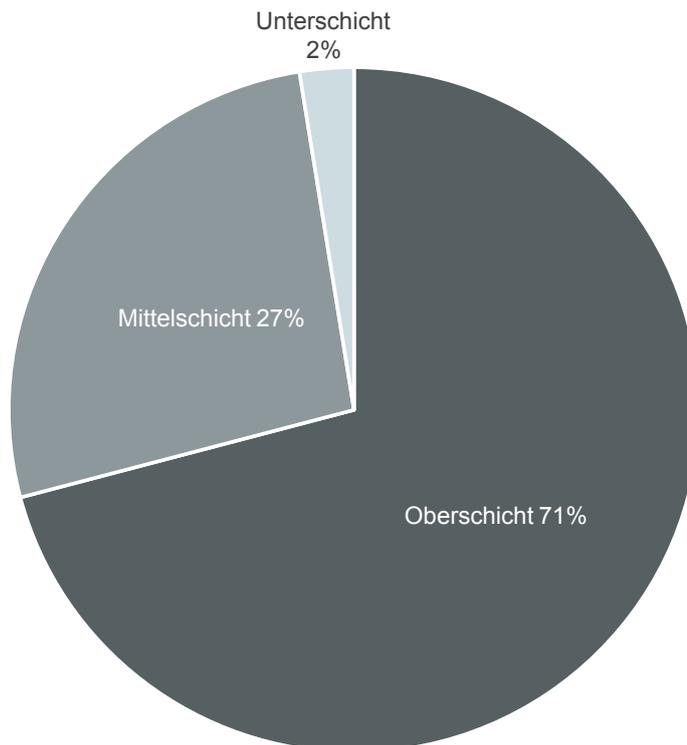


Abb. 22: Darstellung der sozialen Herkunft der Angehörigen des diplomatischen Diensts zwischen 1848 und 1945. Bei 78 von 190 Personen konnte die Tätigkeit des Vaters ermittelt werden.

Vor 1945 hatte die Mehrheit der Angehörigen des diplomatischen Diensts einen Offiziersgrad in der Schweizer Armee (60 Prozent).¹¹⁸ Im Untersuchungszeitraum sank dieser Anteil auf 30 Prozent. Ein Offiziersgrad war zumindest gegen Ende des Untersuchungszeitraums kein massgebendes Kriterium für eine erfolgreiche Laufbahn im diplomatischen Dienst. Im Gegenteil: der Offiziersanteil ist gegenüber anderen vergleichbaren Dienstzweigen der Bundesverwaltung deutlich geringer. Eine Erklärung ist vermutlich der spezielle Verlauf der diplomatischen Karriere: Die wechselnden Stationen im Ausland liessen sich nur schlecht mit der zeitaufwendigen Offizierslaufbahn verbinden und die regelmässig in der Heimat zu leistenden Dienstage erschwerten die Integration einer Person in die komplexe Versetzungspraxis des EPD. Die weiter unten ausgeführten Auswertungen der Abteilungsleiter und Botschafter des EPD deuten allerdings darauf hin, dass der Unterschied vermutlich eher in der Breite der zugrunde liegenden Datenerfassung liegt. Betrachtet man nur die höchsten Dienstgrade des EPD, nähert sich der Anteil mit 54 Prozent (Abteilungsleiter) und 56 Prozent (Botschafter) dem Wert der restlichen Bundesverwaltung an.

Die Zahl der Personen, die keinen Dienst leisteten, ist gegenüber der restlichen Bundesverwaltung leicht höher.¹¹⁹ Eine Erklärung hierfür könnte der vergleichs-

¹¹⁸ Von den 190 Personen, die zwischen 1848 und 1945 im diplomatischen Dienst der Schweiz waren, konnten bei 80 (42 Prozent) Informationen über die militärische Karriere ermittelt werden.

¹¹⁹ Vgl. Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 117–120.

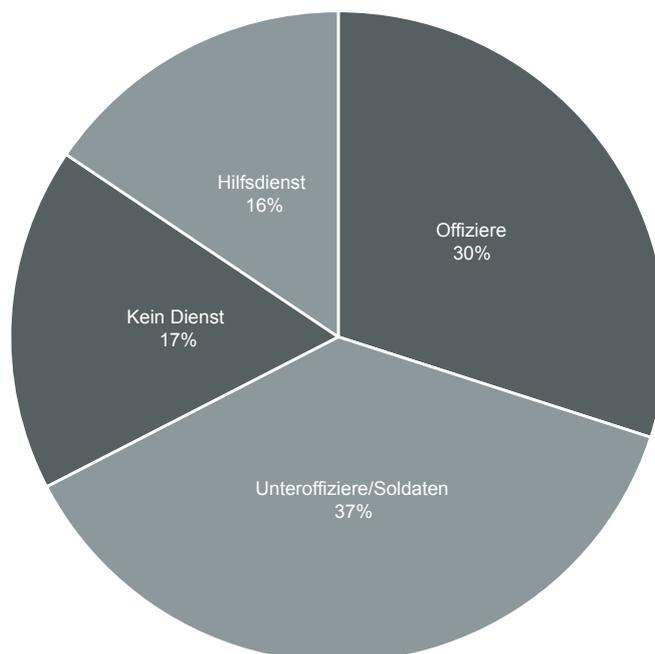
Militärische Grade 1945–1979

Abb. 23: Militärische Grade der Angehörigen des diplomatischen Diensts der Schweiz zwischen 1945 und 1979.

weise hohe Anteil an Personen sein, die im Ausland geboren und/oder aufgewachsen sind und deshalb keinen Dienst leisteten.

Eintrittsalter und Amtsdauer

Dank der systematischen Erfassung von Geburtsjahr, Eintritts- und Austrittsjahr lassen sich das durchschnittliche Eintrittsalter und die Amtsdauer der untersuchten Personen ermitteln. Bei der gesamten Personengruppe liegt das durchschnittliche Eintrittsalter bei genau 29 Jahren. Die durchschnittliche Amtsdauer beträgt 29,6 Jahre. Verglichen mit den Angehörigen des diplomatischen Diensts vor 1945 lässt sich eine deutliche Verschiebung feststellen: Die Amtsdauer hat sich mit 29 gegenüber 13 Jahren klar verlängert und das durchschnittliche Eintrittsalter ist mit 29,6 gegenüber 36 Jahren wesentlich niedriger. Die schweizerischen Diplomtinnen und Diplomaten der Nachkriegszeit sind im Schnitt jünger beim Amtsantritt und bleiben länger im Amt als vor 1945.

Drei Personengruppen innerhalb des gesamten Sample lassen sich zudem separat ausweisen: Die im Untersuchungszeitraum zum Botschafter ernannten Personen¹²⁰ haben mit 29,1 Jahren das gleiche durchschnittliche Eintrittsalter wie die Gesamtgruppe. Da der Botschaftertitel den letzten Schritt der diplomatischen Karriere darstellt, liegt hier die durchschnittliche Amtsdauer mit 34,7 Jahren erwartungsgemäss etwas über dem Schnitt. Die 252 seit 1955 rekrutierten *Stagiaires diplomatiques* weisen mit 28 Jahren ein leicht geringeres Eintrittsalter und eine beinahe identische durchschnittliche Amtsdauer von 28,8 Jahren auf.¹²¹ Die

¹²⁰ Vgl. ausführlicher dazu die Ausführungen im Abschnitt «Botschafter im EPD».

¹²¹ Bei der Amtsdauer der *Stagiaires* ist zu berücksichtigen, dass hier nur bei 129 Personen ein Austrittsjahr ermittelt werden konnte.

57 61 Frauen der untersuchten Personengruppe weisen mit 27 ein ebenfalls leicht jüngeres Eintrittsalter und mit 19,4 Jahren eine deutlich kürzere Amtszeit auf. Letzteres lässt sich mit dem bis in die 1980er-Jahre bestehenden «Heiratsverbot» erklären. Frauen, die heirateten, mussten ihre Stelle in der Bundesverwaltung aufgeben.¹²²

1.4 Das Politische Departement und seine Besonderheiten

Nach der Präsentation der prosopografischen Ergebnisse liegt der Fokus auf den folgenden Seiten bei einigen charakteristischen Merkmalen des schweizerischen Aussenministeriums. Das Politische Departement weist gegenüber den anderen Departementen der Bundesverwaltung einige Eigenheiten auf. Dies betrifft insbesondere die Organisation der Arbeitseinsätze in Bern und im Ausland. Kein anderes Departement verfügte über ein vergleichbares Versetzungssystem mit derart vielfältigen Arbeitsumgebungen. Personalreglemente mussten für die Mitarbeitenden des EPD immer so ausformuliert sein, dass auch die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen im Ausland juristisch abgedeckt und die Bedingungen für das private Leben angemessen ausgestaltet waren. Zudem musste das international gültige diplomatische Protokoll in der hierarchischen Struktur berücksichtigt werden. Die zahlreichen thematischen Herausforderungen führten darüber hinaus zur Schaffung von Funktionen, die es in anderen Departementen nicht gab.

Dienstgrade, Funktionen und Titel

Die Dienstgrade und Funktionen der Angestellten des EPD lassen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen internationalen diplomatischen Protokollvorschriften und den Beamtenreglementen der Bundesverwaltung verorten. Insbesondere das Personal der Botschaften im Ausland unterstand den Vorschriften des internationalen diplomatischen Protokolls. Diese waren zwar in völkerrechtlichen Abkommen geregelt, jedoch gab es bisweilen dennoch Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die sich nicht zuletzt aufgrund von Übersetzungsschwierigkeiten ergaben.¹²³

Für Verwirrung sorgte regelmässig die Unterscheidung zwischen Dienstgrad und Funktion. Der Dienstgrad ist eine administrative Einstufung innerhalb der Karriere einer Person. In der Regel werden die verschiedenen Dienstgrade im Laufe der Karriere nach einer vorgegebenen Reihenfolge durchlaufen. Funktionen sind demgegenüber die Bezeichnung der Aufgabe, die eine Person in einer Organisationseinheit übernimmt. Innerhalb des diplomatischen Diensts gibt es zwar einen gewissen Zusammenhang zwischen Dienstgrad und Funktion, gleichzeitig jedoch auch Abweichungen und Diskrepanzen. Beispielsweise kann eine Person mit dem Dienstgrad eines Generalkonsuls auch auf einer Botschaft in der

¹²² Auch hier ist zu berücksichtigen, dass nur bei 20 von 61 Frauen ein Austrittsjahr ermittelt werden konnte. Die statistische Auswertung deckt sich aber mit den in den Quellen festgestellten Aussagen, vgl. Kap. 2.4.

¹²³ Die Mehrsprachigkeit stellte für die Schweiz eine weitere Herausforderung dar, wie beispielsweise die Auseinandersetzung um die Akkreditierung des Landwirtschaftsattachés bei der Mission der Schweiz bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel belegt. Vgl. die Ausführungen im Abschnitt «Die Integration von Fachexperten in den diplomatischen Dienst».

58 Dienstgrade des diplomatischen und konsularischen Diensts bei Vertretungen im Ausland

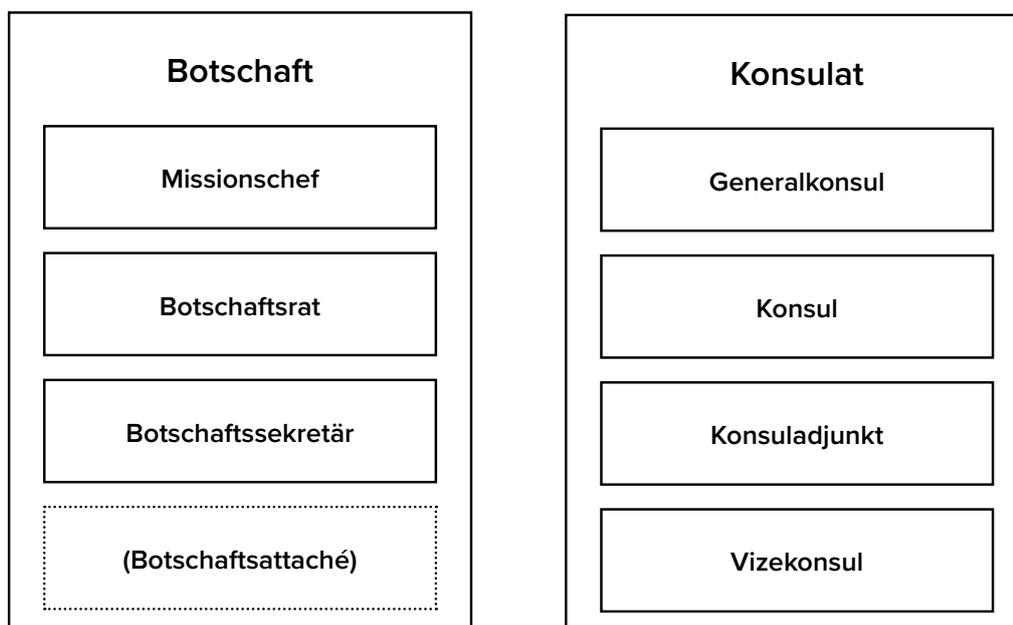


Abb. 24: Schematische Darstellung der Dienstgrade des diplomatischen und konsularischen Diensts bei Vertretungen im Ausland.

Funktion eines Kanzleichefs angestellt werden. Die Hierarchie in einer Botschaft¹²⁴ bzw. einem Konsulat¹²⁵ ist gemäss den Dienstgraden klar geregelt (vgl. Abb. 24).

Die Dienstgrade der diplomatischen und der konsularischen Karriere weichen voneinander ab und haben oftmals eine Entsprechung an der Zentrale (vgl. Abb. 25).¹²⁶ Zudem gibt es innerhalb der Dienstgrade noch eine hierarchische Unterteilung. So gibt es beispielsweise Botschaftssekretäre I, II und III, deren unterschiedliche Stellung sich in erster Linie durch unterschiedliche Lohnklassen ausdrückt. Wird ein Botschaftsrat II im Rahmen der offiziellen Versetzung von einer Vertretung im Ausland an die Zentrale in Bern versetzt, wird er dort in der Regel als Diplomatischer Adjunkt IA aufgeführt.¹²⁷

Gerade die Missionschefs sind eine komplexe Angelegenheit. Es gibt gemäss dem diplomatischen Protokoll drei Klassen von diplomatischen Missionschefs: 1. Botschafter und Nuntien, 2. Gesandte und Minister und 3. Geschäftsträger. Die Reihenfolge entspricht der protokollarischen Hierarchie. Die ersten beiden Klassen erhalten die Beglaubigung vom Staatsoberhaupt, die oft interimistisch einge-

¹²⁴ Für Gesandtschaften war die Reihenfolge identisch. Der Botschafter war Gesandter und bei den anderen Dienstgraden lässt sich einfach «Botschaft-» durch «Gesandtschaft-» ersetzen.

¹²⁵ Ob ein Vorsteher eines Konsulats «Generalkonsul» oder «Konsul» war, hing von der administrativen Einstufung des Postens ab. Grundsätzlich war es möglich, dass bei einem (grösseren) Generalkonsulat nebst dem Postenchef im Range eines Generalkonsuls auch weitere Mitarbeitende im Range des Konsuls arbeiteten.

¹²⁶ Vgl. den Bundesratsbeschluss über die Einreihung der Ämter der Beamten (Ämterklassifikation) vom 1. November 1963, AS, 1964/50, S. 1189–1244, hier S. 1197–1199. Zur Einführung der Beamtenordnung vgl. auch Kap. 2.3.

¹²⁷ Oftmals wurde eine Versetzung aber auch mit einer Beförderung verbunden und der Person wurde der nächsthöhere Dienstgrad verliehen.

Dienstgrade der diplomatischen und der konsularischen Karriere

Lohnklasse	Diplomatische Karriere	Konsularische Karriere	Zentrale
Überklasse A	–	–	Generalsekretär EPD / Chef der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten
Überklasse B	Missionschef I	–	Abteilungschef / Stv. des Chefs der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten
1. Klasse A	Missionschef II Ausserordentlicher Botschaftsrat	Ausserordentlicher Generalkonsul	Stv. Abteilungschef
1. Klasse	Botschaftsrat II	Generalkonsul I	Dipl. Sektionschef IA / Dipl. Adjunkt IA
2. Klasse	Botschaftsrat III	Generalkonsul II	Dipl. Sektionschef I / Dipl. Adjunkt I
3. Klasse	Botschaftssekretär I	Konsul I	Dipl. Mitarbeiter I / Kons. Mitarbeiter I
4. Klasse	Botschaftssekretär II	Konsul II Konsuladjunkt	Dipl. Mitarbeiter II / Kons. Mitarbeiter II
5. Klasse	Botschaftssekretär III	Vizekonsul I	Dipl. Mitarbeiter III / Kons. Mitarbeiter III
7. Klasse	–	Vizekonsul II	Konsularassistent

Abb. 25: Separate Darstellung der Dienstgrade der diplomatischen und der konsularischen Karriere nach der Überführung der Angestellten des EPD in die Beamtenordnung III im Jahr 1963.

setzten Geschäftsträger werden nur vom Aussenminister des Gastlands beglaubigt.¹²⁸ Diese Klassen wurden im EPD als diplomatische Titel zusätzlich zu den Dienstgraden eingesetzt. Bis 1957 verzichtete die Schweiz auf die Verwendung des Botschaftertitels und setzte nur Gesandte, Minister und Geschäftsträger als Missionschef ein. Aufgrund der protokollarischen Nachteile, die sich daraus für die schweizerischen Missionschefs ergaben, begann der Bundesrat ab 1957, nach und nach alle Gesandten zu Botschaftern zu ernennen.¹²⁹

Versetzungspraxis

Wie bereits angemerkt, unterscheidet sich das EPD vor allem aufgrund seines Aussendienstes von den anderen Departementen der Bundesverwaltung. Die Mehrzahl der Angestellten des EPD untersteht dem Rotationsprinzip und verbringt einen grossen Teil ihrer Karriere im Ausland. Das Beamtenreglement der diplomatischen und konsularischen Karriere sah grundsätzlich vor, dass ein Aufenthalt an einem Posten mit «normalen Lebensbedingungen» etwa vier Jahre dauerte.¹³⁰ Danach erfolgte die Versetzung auf einen Posten in einem anderen Land oder an der Zentrale in Bern. Bei Posten in Ländern mit schwierigen klimatischen Bedingungen konnte bereits nach 32 Monaten um eine Versetzung gebeten werden.¹³¹

Die Koordination der Versetzungen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des EPD und der Auslandsposten sowie der Wünsche der Diplomatinen und

¹²⁸ Vgl. Paul Widmer: *Diplomatie. Ein Handbuch*, Zürich 2014, S. 188–191.

¹²⁹ Vgl. dazu Kap. 3.1.

¹³⁰ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 4 der GPK-S vom Mai 1972, dodis.ch/50353, S. 13 f.

¹³¹ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 4 der GPK-S vom April 1959, dodis.ch/63687, S. 6.

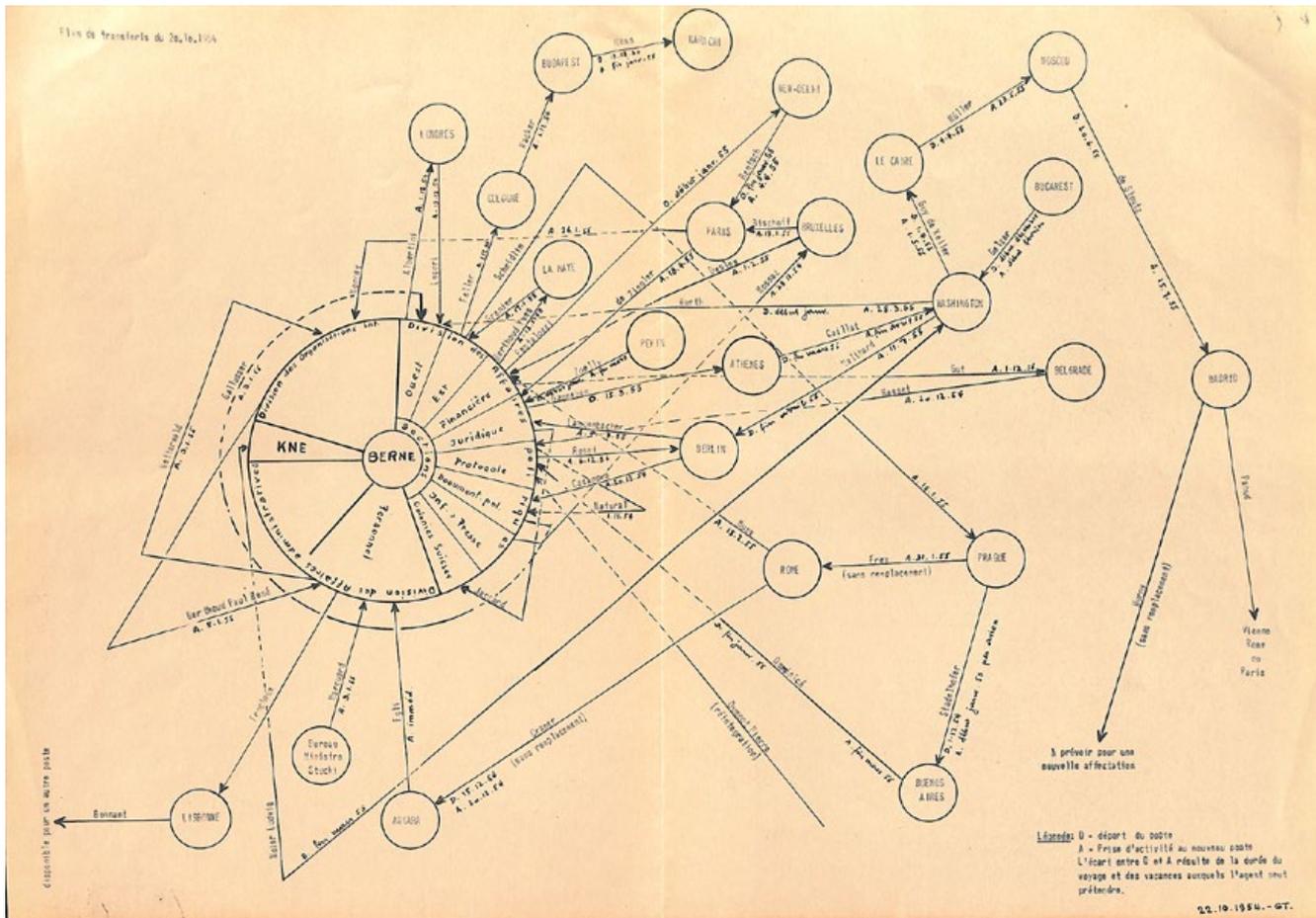


Abb. 26: Visualisierung der Versetzungen des Personals des EPD im Jahr 1954 (dodis.ch/63447).

Diplomaten war eine der grossen Herausforderungen des Chefs der Verwaltungsabteilung (vgl. dazu exemplarisch Abb. 26). In Absprache mit dem Departementsvorsteher versuchte er laufend die Versetzungen zu organisieren. Politische Zwischenfälle, gesundheitliche Notfälle oder frühzeitige Pensionierungen erschwerten die Arbeit. Aus Sicht der Diplomattinnen und Diplomaten war ein persönlicher Kontakt in die Verwaltungsabteilung, zum Generalsekretär oder zum Vorsteher des EPD zur Durchsetzung der eigenen Interessen von Vorteil. Vorschläge für Versetzungen konnten Diplomattinnen und Diplomaten ablehnen, allerdings nicht unbegrenzt. Eine mehrmalige Ablehnung eines Postens konnte zur Folge haben, dass man auf einem unbeliebten Posten und die eigene Karriere damit auf dem Abstellgleis landete.¹³² Der nicht eindeutig geregelte Ablauf der Versetzungen und die Machtkonzentration beim Personalchef führten zu zahlreichen Intrigen und Ungerechtigkeiten aus Sicht der Betroffenen.¹³³

Von Botschaftern, Abteilungsleitern, Stagiaires und Attachés

Die vorliegende Untersuchung ist eine Kombination von prosopografischen und verwaltungsgeschichtlichen Analysen. Trotz der Breite der prosopografischen

¹³² Gespräche mit den ehemaligen Diplomaten Gaudenz von Salis und Josef Birrer.

¹³³ Dies belegen zahlreiche Briefwechsel in den Personaldossiers CH-BAR#E2500* oder CH-BAR#E2024A-02*.

61 Datenerfassung muss das hierarchische Gefälle einer Verwaltung berücksichtigt werden. Aus diesem Grund befasst sich dieser Abschnitt nicht nur mit den erfolgreichen Absolventen und Absolventinnen des Concours diplomatique und den Fachattachés, sondern auch mit den Departementsvorstehern, den Botschaftern und den Abteilungsleitern des EPD.¹³⁴ Dies geschieht nicht in der Absicht, ihnen die alleinige Kompetenz zur Ausführung der schweizerischen Aussenpolitik zuzusprechen, sondern um sie als diejenigen Akteure eines komplexen Systems von Strukturen und Machtverhältnissen zu identifizieren, die offenbar besonders gut geeignet waren, um an der hierarchischen Spitze der schweizerischen Diplomatie zu stehen. Daraus lässt sich ableiten, welches Zusammenkommen von biografischen und soziologischen Voraussetzungen sowie fachlicher Expertise als geeignete Grundlage für die Lösung globaler Fragestellungen im Bereich der Diplomatie gesehen wurde.

Die Vorsteher des EPD und die Abteilungsleiter

Während des Untersuchungszeitraums leiteten fünf Bundesräte das EPD.¹³⁵ Am längsten im Amt war der freisinnige Neuenburger Max Petitpierre (1945–1961). Sein Nachfolger war Friedrich Traugott Wahlen, der als erstes Mitglied der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei das Aussendepartement von 1961 bis 1965 leitete. Auf Wahlen folgten mit Willy Spühler (1966–1970), Pierre Graber (1970–1978) und Pierre Aubert (1978–1987) drei sozialdemokratische Magistraten.¹³⁶ Dem Departementsvorsteher direkt unterstellt war sein erster Mitarbeiter, der Generalsekretär des Politischen Departements (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Diese Funktion war während des gesamten Untersuchungszeitraums an die Leitung der Abteilung für politische Angelegenheiten, später Politische Direktion genannt, geknüpft. Der Chef der Abteilung stand zugleich als *primus inter pares* hierarchisch zwischen dem Departementschef und den anderen Abteilungsleitern des EPD. Ab 1979 war Albert Weitnauer der erste Staatssekretär des EDA und als Vorsteher der Politischen Direktion erster Mitarbeiter des Departementsvorstehers. Aufgrund der Reorganisation von 1979 und der Neuschaffung des Generalsekretariats war der Generalsekretär ab diesem Zeitpunkt der administrative Chef des EDA.¹³⁷

Zwischen 1945 und 1979 leiteten 28 Personen eine der höchsten Abteilungen des EPD.¹³⁸ Mit Jahrgängen zwischen 1893 und 1922 gehören sie mehrheitlich zu

¹³⁴ Zu den Botschaftern und Abteilungsleitern gehörte während des Untersuchungszeitraums mit Francesca Pometta nur eine Frau. Die gendergerechte Formulierung wäre hier irreführend.

¹³⁵ Die Vorsteher des EPD sind als gewählte Bundesräte weder Angestellte des EPD noch Angehörige des diplomatischen Diensts. Sie wurden in der Datenerfassung deshalb nicht berücksichtigt. Für biografische Ausführungen zu den einzelnen Vorstehern vgl. Urs Altermatt (Hg.): Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich 1991.

¹³⁶ Urs Altermatt beschreibt in seinem bereits 1992 erschienenen Artikel die Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik entlang der Amtszeiten der Vorsteher des EPD. Als Einstieg und für einen Überblick zu den Auswirkungen der Wechsel an der Spitze des Departements sind seine Ausführungen weiterhin sehr gut geeignet. Vgl. Altermatt: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart.

¹³⁷ Vgl. dazu auch Kap. 4.4. Zur Einführung des Staatssekretärtitels siehe auch Dominik Matter: «Titel öffnen Türen. Vor vierzig Jahren führt die Schweiz den Dienstgrad des Staatssekretärs ein», in: NZZ vom 4. Februar 2019, www.nzz.ch.

¹³⁸ Gemeint sind die Abteilung für politische Angelegenheiten, die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten, die Rechtsabteilung, die Abteilung für internationale Organisationen und der Dienst für technische Zusammenarbeit. Zu den Leitern des Integrationsbüros vgl. die Ausführungen in Kap. 3.4. Zu den Leitern der Handelsabteilung und den Delegierten für Handelsverträge vgl. Kap. 4.2.

den übervertretenen Jahrgängen. Das durchschnittliche Eintrittsalter liegt mit 28 Jahren leicht unter dem für die Gesamtgruppe festgestellten Wert (29 Jahre). Die durchschnittliche Amtsdauer liegt mit 35 Jahren deutlich über dem Wert der Gesamtgruppe (29). Die restlichen Werte weichen teilweise von den Resultaten der Gesamtgruppe ab. Unter den Abteilungsleitern ist die französischsprachige Übervertretung etwas weniger deutlich, dafür fällt die Untervertretung der italienischsprachigen Personen auf. Unter den 28 Personen findet sich mit Antonino Janner nur eine Person, die neben Deutsch auch Italienisch als Hauptsprache angegeben hat. Bei den weiteren Kategorien wird deutlich, dass die Abteilungsleiter des EPD während des Untersuchungszeitraums mehrheitlich vor 1945 ins EPD eingetreten sind. Bei den Studienrichtungen ist die Dominanz der Rechtswissenschaften mit einem Anteil von fast 60 Prozent noch etwas deutlicher als in der Gesamtgruppe. Auch die Anzahl von Personen mit Offiziersgrad in der Armee ist mit 54 Prozent gegenüber der Gesamtgruppe deutlich höher. Dies könnte damit zusammenhängen, dass unter den 28 Personen einige sind, die länger an der Zentrale in Bern tätig waren. Wie oben ausgeführt, könnte es aber auch ein Indiz dafür sein, dass ein Offiziersgrad förderlich für eine erfolgreiche Karriere im EPD war. Bei der sozialen Herkunft lässt sich feststellen, dass unter den Abteilungsleitern keine Person aus der «Unterschicht» zu finden ist.

Nur zwei Personen – Pierre Micheli und Ernesto Thalmann – tauchen bei zwei Abteilungen auf. Beide leiteten zuerst die Abteilung für internationale Organisationen und danach als Generalsekretär des EPD die Abteilung für politische Angelegenheiten. Als einzige Frau taucht zum Ende des Untersuchungszeitraums Francesca Pometta auf. Sie leitete ab 1978 die Abteilung für internationale Organisationen und erhielt gleichzeitig als erste Frau den Botschaftertitel.¹³⁹ Unter den Abteilungsleitenden ist Pometta zudem die Einzige, die den Concours diplomatique absolviert hatte. Alle anderen waren zwischen 1918 und 1948 noch ohne Zulassungstest ins EPD eingetreten.

Die Rechtsabteilung wurde beinahe während des gesamten Zeitraums von Rudolf Bindschedler und Emanuel Diez geleitet. Eine konstante Leitung scheint in dieser alle Rechtsfragen des Departements behandelnden Abteilung besonders wichtig gewesen zu sein. Die häufigsten Wechsel an der Spitze hatten demgegenüber die Abteilung für internationale Organisationen und die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten. Die regelmässigen Wechsel nach jeweils ungefähr vier Jahren deuten darauf hin, dass die Besetzung dieser beiden Posten im üblichen Versetzungsrhythmus stattgefunden hat. Eine deutliche Verlängerung der Amtszeiten sieht man beim Dienst für technische Zusammenarbeit. Die ersten beiden Leiter wurden jeweils nach knapp drei Jahren wieder versetzt. Sigismond Marcuard und Marcel Heimo leiteten die Abteilung danach jeweils acht Jahre lang.¹⁴⁰

Botschafter im EPD

Auf hierarchisch gleicher Stufe wie die Abteilungsleiter, aber in der Regel im Ausland im Einsatz sind die Botschafter. Zwischen 1957 und 1979 verlieh der Bun-

¹³⁹ Vgl. dazu auch Kap. 3.3.

¹⁴⁰ Vgl. dazu Kap. 3.2.

Ernennung von Schweizer Botschaftern 1957–1979

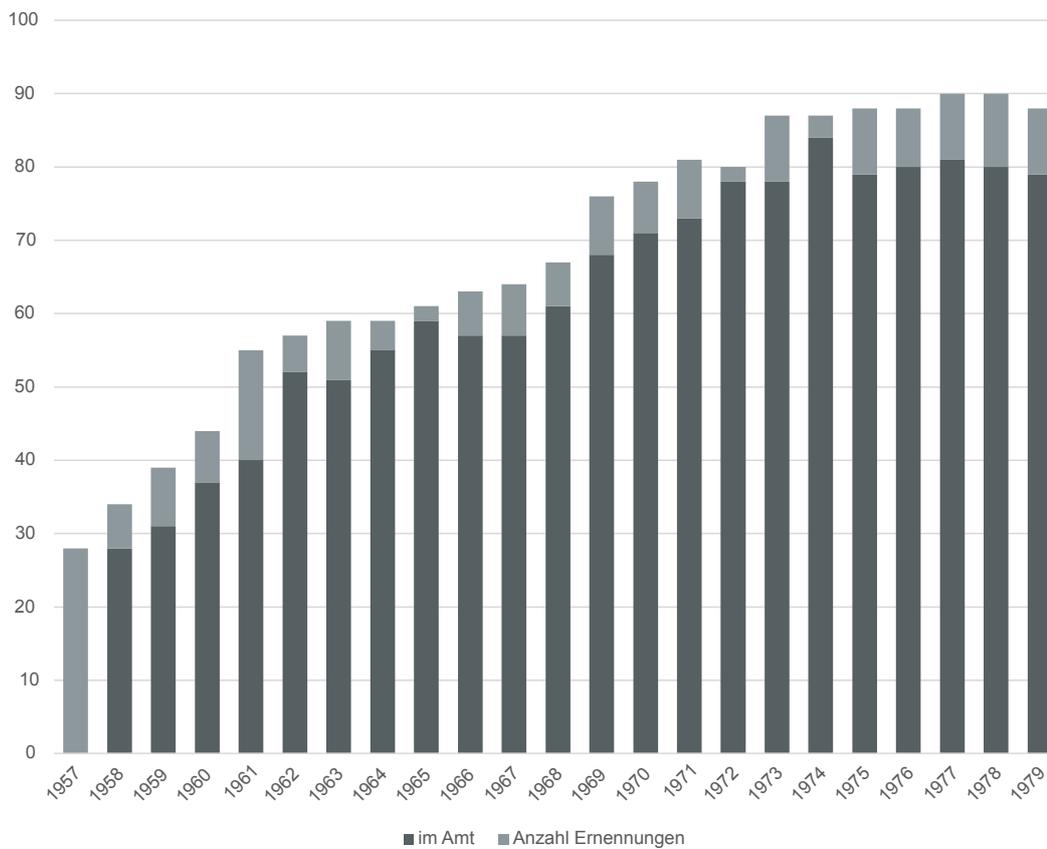


Abb. 27: Anzahl Ernennungen von schweizerischen Botschaftern im EPD pro Jahr und Anzahl bereits im Amt stehender Botschafter zwischen 1957 und 1979.

desrat 183 Diplomaten und einer Diplomatin den Botschaftertitel.¹⁴¹ Im Schnitt wurden pro Jahr acht Botschafter ernannt. Das Jahr 1957 sticht mit 28 Ernennungen heraus.¹⁴² Die wenigsten Ernennungen gab es mit je zwei Botschaftern in den Jahren 1965 und 1972. Das Diagramm (Abb. 27) zeigt die jährlichen Ernennungen und den Verlauf der Anzahl der Botschafter im Amt.¹⁴³ Ab 1973 hat sich die Anzahl der Botschafter bei knapp 90 eingependelt.

Das durchschnittliche Ernennungsalter lag bei 53,5 Jahren und die durchschnittliche Anzahl an Dienstjahren vor der Ernennung bei 24,5 Jahren. Das durchschnittliche Alter bei Eintritt ins EPD betrug 29,1 Jahre und entspricht dem bereits festgestellten Wert für die Gesamtgruppe.¹⁴⁴ Die durchschnittliche Amtsdauer im EPD betrug knapp 35 Jahre. Keller stellte in seiner Untersuchung über

¹⁴¹ Nicht mitgezählt sind die Botschafter der Handelsabteilung. Als einzige Frau erhielt Francesca Pometta 1978 den Botschaftertitel. Die genderneutrale Rede von Botschafterinnen und Botschaftern wäre in diesem Abschnitt daher irreführend.

¹⁴² Der Bundesrat hatte erst 1957 entschieden, anstelle von Gesandten Diplomaten mit dem Botschaftertitel bei anderen Staaten zu akkreditieren. Vgl. dazu Kap. 3.1.

¹⁴³ Die hier aufgeführten Zahlen zeigen, wie viele der im EPD angestellten Personen über einen Botschaftertitel verfügten. Die Zahlen sind nicht identisch mit der Anzahl von Botschaften der Schweiz im Ausland oder der Anzahl von Staaten, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen unterhält. Die Abweichungen können aufgrund von Seitenakkreditierungen relativ gross sein. Zudem sind immer einige Botschafter in der Zentrale in Bern beschäftigt. Vgl. dazu auch Kap. 3.1.

¹⁴⁴ Vgl. den Abschnitt «Eintrittsalter und Amtsdauer» in Kap. 1.3.

die Botschafter in den «Zentren der Macht» ein Ernennungsalter zwischen 53 und 56 Jahren und mit acht bis 23 Jahren eine grosse Spannbreite an Dienstjahren vor der Ernennung fest. Die grosse Spannbreite erklärt sich in erster Linie durch zwei Quereinsteiger, welche die Werte von Kellers Untersuchung stark prägten.¹⁴⁵ Insgesamt weichen die Resultate von Kellers Stichproben-Untersuchung nicht gross von den in dieser Studie gewonnenen Resultaten unter Berücksichtigung aller schweizerischen Botschafter, die zwischen 1957 und 1979 ernannt wurden, ab.

Den Personalstopp und die Auswirkungen der Einführung des *Concours diplomatique* sieht man in dieser Gruppe deutlich. Keiner der Botschafter ist zwischen 1948 und 1955 ins EPD eingetreten. Bei den nach 1955 eingetretenen Botschaftern haben lediglich einige Quereinsteiger den Weg ins Departement nicht über den *Concours diplomatique* gefunden.¹⁴⁶ Im Hinblick auf die Gesamtgruppe haben allerdings lediglich zehn Prozent aller Botschafter den *Concours diplomatique* absolviert. Bei der grossen Mehrheit der im Untersuchungszeitraum in den höchsten Rang der schweizerischen Diplomatie erhobenen Diplomaten handelt es sich um Personen, die zwischen 1916 und 1948 – unter den alten Eintrittskriterien – ins Departement eingetreten sind und Geburtsjahre zwischen 1893 und 1922 aufweisen.

Knapp die Hälfte (88) der 184 Personen ist während des Zweiten Weltkriegs in den diplomatischen Dienst eingetreten. 36 von den 88 während der Kriegsjahre eingetretenen späteren Botschafter wären gemäss den alten Zulassungskriterien nicht in den diplomatischen Dienst aufgenommen worden, weil ihnen der geforderte juristische Hochschulabschluss fehlte. Nicht weniger interessant ist die Feststellung, dass insgesamt 29 der 184 Personen während des Zweiten Weltkriegs für die Abteilung für Fremde Interessen gearbeitet haben. Diese beiden Kennziffern lassen erahnen, welche Bedeutung der Kriegszeit und der Guten Dienste für die Rekrutierung des EPD zukommen.¹⁴⁷

Von den späteren Botschaftern hatten 17 von insgesamt 184 ihre Karriere im Kanzleidienst begonnen, etwa der erste Generalsekretär des EPD, Alfred Zehnder. Dies belegt zum einen die Aufstiegschancen von Angehörigen des Kanzleidienstes, ist zum anderen aber auch ein Ausdruck der akuten Personalknappheit im EPD während eines grossen Teils des Untersuchungszeitraums. Der Personalstopp nach dem Zweiten Weltkrieg hatte dazu geführt, dass das EPD für die Besetzung der Posten in den eigenen Reihen nach geeigneten Leuten suchen musste.¹⁴⁸

Die restlichen Werte weichen auch bei den Botschaftern teilweise von den Resultaten der Gesamtgruppe ab. Unter den Botschaftern ist die französischsprachige Übervertretung mit einem Anteil von 54 Prozent noch deutlicher als bei der

¹⁴⁵ Keller hatte in seiner Untersuchung mit August R. Lindt und Albert Huber zwei Botschafter gewählt, die verhältnismässig spät und bereits mit grosser Berufserfahrung in den diplomatischen Dienst eingetreten sind. Nimmt man ihre Werte bei der Auswertung nicht dazu, weichen Kellers Werte nur wenig von den hier festgestellten Werten für alle Botschafter ab. Vgl. Keller: Botschafterporträts, S. 331–336.

¹⁴⁶ Dies waren beispielsweise die Botschafter Pierre Languetin (vgl. Kap. 3.4), Henri Monfrini (vgl. Kap. 2.4), Charles Hummel, Klaus Jacobi, Thomas Räber, Albert Grübel und Peter C. Bettschart (vgl. Kap. 4.2).

¹⁴⁷ Vgl. dazu ausführlicher Kap. 2.1.

¹⁴⁸ Vgl. Kap. 2.1 und 3.1.

65 Gesamtgruppe. Auch der Anteil an italienischsprachigen Personen ist hier mit neun Prozent höher und weist sogar eine kleine Übervertretung auf. Die grosse Abweichung gegenüber den Abteilungsleitern erklärt sich vermutlich mit dem Arbeitsort. Obwohl auch die Abteilungsleiter der Versetzungspflicht unterstanden, gab es unter ihnen einige, die längere Zeit in Bern gearbeitet hatten. Bei den Studienrichtungen ist die Dominanz der Rechtswissenschaften mit einem Anteil von 67 Prozent ebenfalls deutlicher als in der Gesamtgruppe. Auch die Anzahl von Personen mit Offiziersgrad in der Armee ist mit 56 Prozent gegenüber der Gesamtgruppe deutlich höher.

Wie oben ausgeführt, könnte dies ein Indiz dafür sein, dass ein Offiziersgrad auch im EPD förderlich für eine erfolgreiche Karriere war. Bei der sozialen Herkunft lässt sich feststellen, dass unter den Botschaftern vier aus der «Unterschicht» zu finden sind. Allgemein lässt sich festhalten, dass die Inhaber der obersten Dienstgrade der schweizerischen Diplomatie mehrheitlich aus den oberen Schichten der Gesellschaft stammten.

Die Stagiaires diplomatiques

Die Gruppe der Stagiaires diplomatiques steht demgegenüber symbolisch für die demokratische Öffnung des diplomatischen Diensts. Anhand der biografischen Daten kann diese These überprüft werden. Seit der Einführung des Concours diplomatique 1956 fanden jährliche Eintrittsprüfungen für den diplomatischen und konsularischen Dienst statt.¹⁴⁹ Zwischen 1956 und 1979 bestanden 252 Personen den Eintrittstest und begannen danach ihr zweijähriges Praktikum im EPD. Darunter waren lediglich 25 Frauen. In den ersten zehn Volées bis 1965 waren es nur vier Frauen, die den Concours bestanden und den Stage im Departement beginnen durften. 18 der 25 Frauen hatten den Concours nach 1969 bestanden. Die Volées der 1970er-Jahre weisen gegenüber den früheren einen signifikant höheren Frauenanteil auf – wenn auch die Gesamtzahl weiterhin gering war.

Die Stagiaires weisen Geburtsjahre zwischen 1925 und 1952 auf. Das durchschnittliche Eintrittsalter ist exakt 28 Jahre und zeigt, dass die ursprüngliche Obergrenze von 28 Jahren nicht eingehalten werden konnte. Wegen Rekrutierungsschwierigkeiten wurden in den 1960er-Jahren mehrere Ausnahmen in Bezug auf die Altersgrenze gemacht und danach die Obergrenze auf 30 Jahre angehoben. Später wurde gar über eine Erhöhung auf 32 Jahre oder eine flexiblere Handhabung der Altersgrenze diskutiert.¹⁵⁰ Die durchschnittliche Amtsdauer der Stagiaires weicht mit 28,8 Jahren kaum von der Gesamtgruppe ab. Auffallend ist aber, dass die Amtsdauer gegenüber den Abteilungsleitern und Botschaftern deutlich abweicht. Erklären lässt sich diese Abweichung damit, dass rund 20 Absolventen und Absolventinnen bereits nach weniger als zehn Jahren wieder aus dem Dienst ausgetreten waren. Darunter waren auch sechs Frauen, die den diplomatischen Dienst vermutlich aufgrund einer Heirat verlassen mussten.¹⁵¹

¹⁴⁹ Zur Einführung des Concours diplomatique vgl. Kap. 2.3.

¹⁵⁰ Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung vom 19. Dezember 1967, abgefasst am 12. März 1968, dodis.ch/63518.

¹⁵¹ Vgl. dazu Kap. 2.4.

Stagiaires diplomatiques 1956–1979

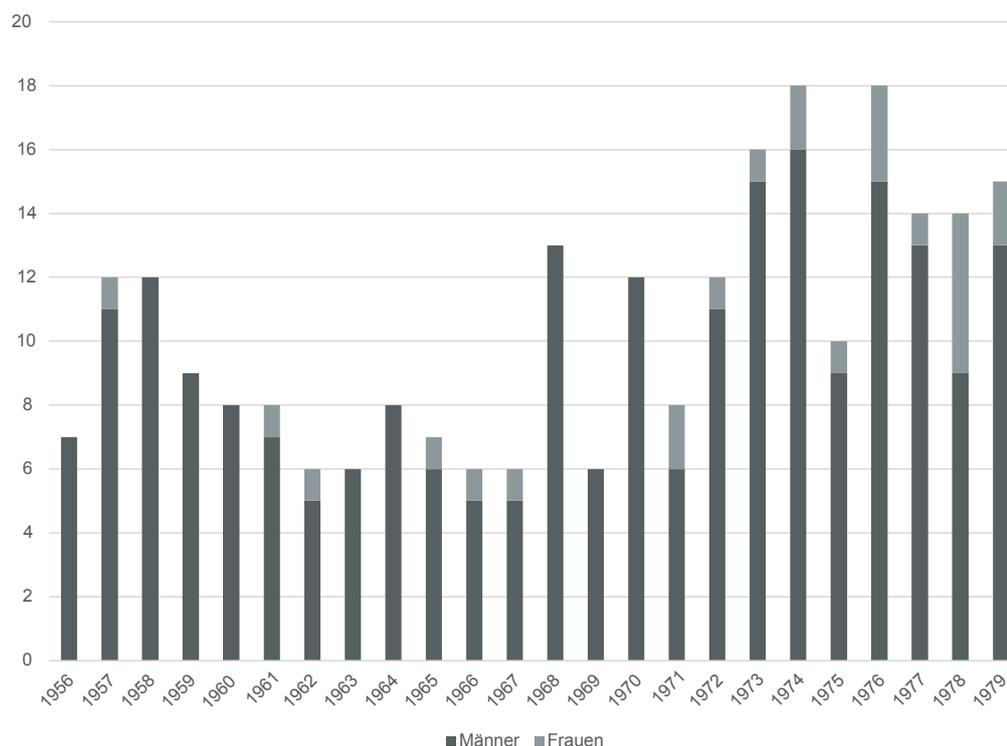


Abb. 28: Übersicht über die Anzahl der in den diplomatischen Dienst eingetretenen *Stagiaires diplomatiques* in den ersten 24 *Volées* des *Concours diplomatiques* zwischen 1956 und 1979.

Die Absolventen und Absolventinnen des *Concours diplomatique* werden in der Forschung aufgrund des neuen Zulassungsverfahrens und der zweijährigen Ausbildung als neue Generation der schweizerischen Diplomatie bezeichnet.¹⁵² Die Datenerfassung bestätigt diese These zumindest teilweise. Während bei der geografischen und sprachlichen Herkunft fast keine Unterschiede zur Gesamtgruppe auszumachen sind, wird der Unterschied vor allem bei den Hochschulabschlüssen deutlich. Die Verteilung der Abschlüsse der *Stagiaires* (Abb. 29) ist beinahe identisch mit der Stichprobe der Gesamtgruppe im Jahr 1979 (vgl. Abb. 20) und belegt damit, dass die Einführung des *Concours diplomatique* zu einer Diversifizierung der universitären Expertise im diplomatischen Dienst geführt hat.¹⁵³

Aussagen zur militärischen Karriere und der sozialen Herkunft der *Stagiaires* sind aufgrund der spärlichen Datenlage mit Vorsicht zu behandeln. Nur bei einem Fünftel (52 resp. 51) konnten überhaupt Informationen über den militärischen Grad oder die Tätigkeit des Vaters ausfindig gemacht werden.¹⁵⁴ Von diesen 52 verfügten allerdings nur 14 (27 Prozent) über einen Offiziersgrad und 29 (56 Prozent) hatten gar keinen Dienst geleistet. Trotz der wenigen vorhandenen Daten dürfte die Tendenz stimmen: Die Bedeutung des militärischen Grads für

¹⁵² Vgl. bspw. Keller: *Botschafterporträts*, S. 356.

¹⁵³ Vgl. dazu auch Kap. 2.3.

¹⁵⁴ Viele der später in den diplomatischen Dienst eingetretenen *Stagiaires* waren auf der Liste derjenigen Personen, für die ein Einsichts-gesuch gestellt wurde, das vom EDA abgelehnt wurde. Deshalb konnten die Personalblätter dieser Personen nicht ausgewertet werden. Vgl. Einleitung, Abschnitt «Quellen für die Prosopografie».

Hochschulabschlüsse der Stagiaires diplomatiques 1956–1979

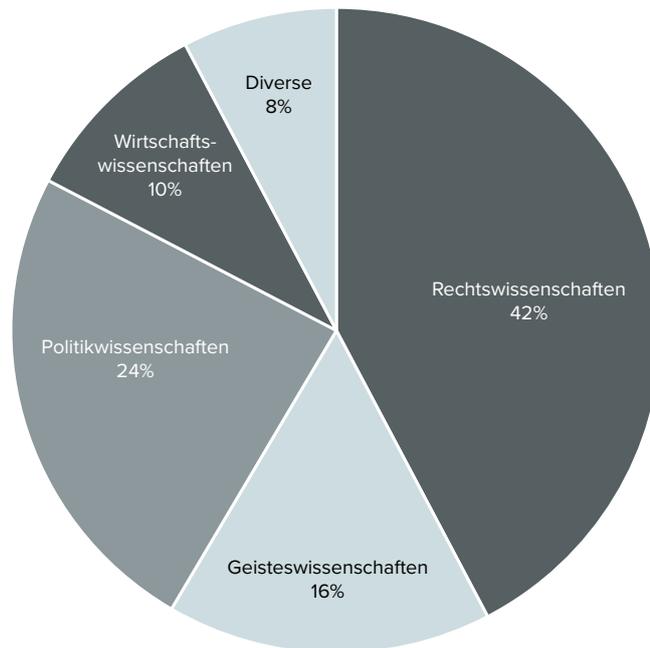


Abb. 29: Verteilung der Hochschulabschlüsse der 252 zwischen 1956 und 1979 eingetretenen Stagiaires diplomatiques.

die Karriere im diplomatischen Dienst hat während des Untersuchungszeitraums abgenommen. Die Angaben zur Tätigkeit des Vaters der Stagiaires lassen keine grossen Schlüsse zu. Von den 51 Stagiaires mit einem Wert sind 30 der «Oberschicht» zuzuordnen, 20 der «Mittelschicht» und ein einziger Stagiaire der «Unterschicht». Die in dieser Kategorie verfügbaren Daten weisen nicht auf eine grosse Veränderung der sozialen Herkunft aufgrund der Einführung des Concours diplomatique hin.¹⁵⁵

Die Einführung des Concours diplomatique wurde im Departement als Erfolg betrachtet.¹⁵⁶ Aus statistischer Sicht spricht dafür auch die hohe Zahl von Stagiaires, die im Laufe ihrer Karriere zum Botschafter ernannt wurden. Mindestens 174 der 252 eingestellten Stagiaires erreichten im Laufe ihrer Karriere den höchsten Dienstgrad der diplomatischen Laufbahn. Vom neuen Zulassungsverfahren profitiert hat auch die Handelsabteilung. Dank des regelmässigen Personalaustauschs zwischen dem EPD und der Handelsabteilung konnte Letztere gleich mehrere Absolventen für eine Karriere gewinnen. Mit Cornelio Sommaruga und Franz Blankart hatten zwei spätere Staatssekretäre an der Spitze der Handelsabteilung den Weg über den Concours diplomatique in die schweizerische Diplomatie gefunden.¹⁵⁷

Die Integration von Fachexperten in den diplomatischen Dienst

«Der schweizerische diplomatische Dienst kennt in der Regel keine Spezialattachés», stellte Max Troendle bei einem Referat an der Hochschule St. Gallen 1967

¹⁵⁵ Vgl. dazu ausführlicher Kap. 2.3 und 2.4.

¹⁵⁶ Vgl. bspw. das Referat von Max Troendle vom März 1976, dodis.ch/39236.

¹⁵⁷ Vgl. dazu auch Kap. 4.2 und 3.4.

fest und umschrieb damit die generelle Politik des EPD im Umgang mit Fachexperten.¹⁵⁸ Trotzdem gab es vor allem kurz nach 1945 mehrere Versuche, Fachexperten in das Vertretungsnetz der Schweiz zu integrieren. Die Schweiz setzte grundsätzlich eher auf das sogenannte «Generalisten-Modell» bei der Ausbildung und dem Einsatz seiner Diplomatinen und Diplomaten. Dieser Ansatz sieht vor, dass jeder Diplomat oder jede Diplomatin theoretisch in der Lage ist, an einer Botschaft ein fachspezifisches Dossier – wie beispielsweise «kulturelle Fragen» – zu übernehmen. Während bei anderen Staaten an den Botschaften zahlreiche Attachés mit spezifischen Aufgaben eingesetzt wurden, erhoffte sich die Schweiz, mit dem «Generalisten-Modell» Verwaltungskosten einzusparen und eine grössere Flexibilität bei Versetzungen zu bewahren.

Auch im Hinblick auf die Arbeitsorganisation gab es gute Gründe, die für das «Generalisten-Modell» sprachen. Die hierarchische Einordnung der Attachés bei den Vertretungen im Ausland sorgte immer wieder für Konflikte. Die Attachés hatten in der Regel ein viel spezifischeres Fachwissen und verfügten bereits über Berufserfahrung. Entsprechend mussten sie in hohe Lohnklassen eingeordnet und deshalb mit höheren Dienstgraden ausgestattet werden. Ab 1965 verfolgte das EPD dann aber die Strategie, die diplomatischen Titel nur noch für die Karrierediplomatinen und -diplomaten zu verwenden.¹⁵⁹ Da das EPD aber weiterhin Attachés einsetzte, führte diese Lösung erneut zu Diskussionen, weil den Fachspezialisten nun der diplomatische Titel und damit der Zugang zu ebenbürtigen Gesprächspartnern fehlte.

Die ersten Spezialattachés, die im EPD eingeführt wurden, waren die Militär- bzw. Verteidigungsattachés. Bereits nach dem Ersten Weltkrieg forderten die Spitzen der Armee die Einführung von militärischen Beobachtern bei den schweizerischen Botschaften im Ausland. Statt der Entsendung von Attachés wurden die Weisungen für die Gesandtschaften ergänzt und den wichtigen Vertretungen wurde ein Pflichtenheft im militärischen Bereich zugeteilt. Das Ergebnis war allerdings aufgrund der fehlenden militärischen Kenntnisse nicht befriedigend. Kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurde die Frage angesichts der drohenden militärischen Eskalation erneut diskutiert. 1938 beschloss der Bundesrat die probeweise Entsendung von Militärattachés an die Gesandtschaften in Berlin, Paris und Rom.¹⁶⁰ Das Netz der Militärattachés wurde noch während des Zweiten Weltkriegs stark ausgebaut. Zuerst wurde 1941 ein Attaché nach London entsandt,¹⁶¹ 1942 nach Ankara und Washington¹⁶² und 1943 nach Stockholm und Helsinki.¹⁶³ 1944 wurde für einige Monate auch in Budapest ein Militärattaché eingesetzt.¹⁶⁴ 1946 wurden der Attaché in Stockholm auch in Kopenhagen und derjenige in

¹⁵⁸ Referat von Max Troendle vom 15. Juni 1967, CH-BAR#J1.301#2002/197#334*.

¹⁵⁹ Vgl. die Notiz von Hans Buchmann an Paul Henri Wurth vom 16. März 1965, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

¹⁶⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 71 vom 14. Januar 1938, dodis.ch/46440, sowie das Schreiben von Rudolf Minger an Giuseppe Motta vom 22. Januar 1938, dodis.ch/63424.

¹⁶¹ Vgl. das BR-Prot. Nr. 108 vom 24. Januar 1941, CH-BAR#E1004.1#1000/9#406* (4.11).

¹⁶² Vgl. das BR-Prot. Nr. 1147 vom 7. Juli 1942, CH-BAR#E1004.1#1000/9#424* (4.11).

¹⁶³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 27 vom 7. Januar 1943, CH-BAR#E1004.1#1000/9#430* (4.11).

¹⁶⁴ Vgl. die Notiz der Nachrichtendienstsektion des EMD an Max Petitpierre vom 20. August 1948, CH-BAR#E2004B#1968/217#34* (a.211.11).

Ankara auch in Athen akkreditiert.¹⁶⁵ Der Ausbau setzte sich in der Folge vor allem in Richtung Osten fort. Allerdings wurden die meisten neuen Staaten mit zusätzlichen Akkreditierungen und nicht mit der Entsendung von weiteren Attachés abgedeckt.

1978 führte eine Überprüfung der Strukturen des Netzes der Verteidigungsattachés zu Veränderungen. Der Fokus wurde noch mehr auf osteuropäische Staaten gelegt, sodass etwa der Posten in Tokyo aufgehoben wurde. Budapest – mit Akkreditierung in Bukarest und Sofia –, Wien und Washington erhielten eine personelle Aufstockung in Form eines nachrichtendienstlichen Assistenten des Verteidigungsattachés. Die Änderungen wurden zwischen 1979 und 1982 vollzogen und führten zu einem Verteidigungsattaché-Netz mit zwölf Posten.¹⁶⁶

Die Aufgabe des Militärattachés umfasste die Berichterstattung über «Zusammensetzung, Bewaffnung, Ausbildung und Kampfweise der Armee des Gastlandes».¹⁶⁷ Für diese Aufgabe bedurfte es einer entsprechenden Vorbildung, weshalb für die Rekrutierung nur höhere Berufsoffiziere infrage kamen. Der Militärattaché war der einzige Spezialattaché, der zwar zum Gesandtschaftspersonal gehörte, aber nicht vom EPD angestellt und bezahlt wurde. Die Militärattachés wurden vielmehr weiterhin vom Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) bezahlt und standen in «keiner administrativen Stellung» zum Politischen Departement.¹⁶⁸ Für die Einordnung des Militärattachés in die Strukturen der Vertretungen im Ausland erarbeiteten das EMD und das EPD bereits 1938 gemeinsam eine allgemeine Weisung.¹⁶⁹ Die Regelung war allerdings zu unpräzise, was in der Folge zu diversen Konflikten zwischen Missionschefs und Militärattachés führte.¹⁷⁰ Ausführliche Weisungen wurden erst 1973 festgelegt.¹⁷¹ 1974 wurde die bisherige Bezeichnung «Militär- und Luftattaché» durch «Verteidigungsattaché» ersetzt.¹⁷²

Als Reaktion auf die vermehrten Propagandaaktivitäten in ganz Europa wurde ebenfalls während des Zweiten Weltkriegs das Pflichtenheft des Presseattachés bei schweizerischen Gesandtschaften eingeführt.¹⁷³ In London wurde 1938 mit Eric Kessler der Korrespondent der *Neuen Zürcher Zeitung* (NZZ) als Aushilfe in der Gesandtschaft angestellt. Seine Arbeit bestand ausschliesslich in der Behand-

165 Schreiben von Karl Kobelt an Louis de Montmollin vom 13. Februar 1946, CH-BAR#E2004B#1968/217#34* (a.211.11), sowie Notiz der Nachrichtendienstsektion des EMD an Max Petitpierre vom 20. August 1948, CH-BAR#E2004B#1968/217#34* (a.211.11).

166 Vgl. die Notiz der Abteilung Nachrichtendienst des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD vom 1. Mai 1982, dodis.ch/63436.

167 Vgl. das BR-Prot. Nr. 71 vom 14. Januar 1938, dodis.ch/46440.

168 Vgl. das Schreiben von Pierre Bonna an Walter Thurnheer vom 15. März 1943, CH-BAR#E2004B#1968/217#34* (a.211.11).

169 Ibid.

170 Vgl. die Notiz von Heinz Langenbacher an Paul Clottu vom 24. Juli 1958, CH-BAR#E2004B#1968/217#34* (a.211.11), sowie das Schreiben von Fred Bieri an Guido Keel vom 9. Mai 1967, CH-BAR#E2004B#1982/69#310* (a.211.11).

171 Vgl. die ständigen Weisungen für die schweizerischen Militär- und Luftattachés und ihre Assistenten vom 16. Februar 1973, CH-BAR#E2004B#19990/219#1112* (a.211.11).

172 Die Bezeichnung «Militär- und Luftattaché» hatte in einigen Ländern dazu geführt, dass keine Verbindung zu Seestreitkräften oder Instanzen der Gesamtverteidigung möglich waren. Vgl. die Notiz von Carl Weidenmann vom 21. November 1973, CH-BAR#E2004B#19990/219#1112* (a.211.11).

173 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1778 vom 18. September 1939, dodis.ch/63438, sowie ausführlicher zur Einbettung der Presseattachés in die neu entdeckte Kultur- und Informationsdiplomatie der Schweiz Kap. 2.2.

lung von Presse- und Propagandafragen. Seine Arbeit wurde als derart wertvoll eingeschätzt, dass er ab 1944 zum Legationssekretär befördert und fest angestellt wurde.¹⁷⁴ Kessler war damit der erste schweizerische Presseattaché, allerdings ohne offiziell als solcher bezeichnet zu werden.¹⁷⁵ Im Jahr 1946 wurde er an die Botschaft in Washington versetzt und dort offiziell zum Presseattaché ernannt. In der Zwischenzeit war Bernard Barbey in Paris 1945 als erster offizieller Presseattaché ernannt worden.¹⁷⁶ Als Nachfolger von Kessler wurde in London mit August R. Lindt 1946 ein dritter Presseattaché ernannt.¹⁷⁷ Weitere Presseattachés wurden nicht mehr ernannt. Die Funktion wurde im Sinne des «Generalisten-Modells» als Pflichtenheft einem Mitarbeiter der Vertretungen übertragen, ohne dass dieser eine spezielle Funktionsbezeichnung erhielt.

Ebenfalls im Jahr 1946 wurde mit Emil Rimensberger der erste schweizerische Sozialattaché ernannt. Die Einführung der Sozialattachés hatte eine starke innenpolitische Komponente. So stellte dies eine Reaktion auf die Forderung nach einer solchen Funktion seitens der institutionalisierten Linken dar, die ihren Anspruch auf eine Integration in den diplomatischen Dienst auf diesem Weg realisieren wollte.¹⁷⁸ Sozialattachés wurden bei den Vertretungen in Paris, London, Washington und Berlin bzw. Bonn eingerichtet. Auch hier wurde der Ausbau allerdings nicht weiter vorangetrieben. Nur der Posten in Paris blieb während des gesamten Untersuchungszeitraums besetzt.¹⁷⁹

Die Einführung der Wissenschaftsattachés im EPD ist im Kontext der Entstehung einer schweizerischen Aussenwissenschaftspolitik zu verorten.¹⁸⁰ Die Funktion war eng mit den Forschungen im Bereich der Nuklearwissenschaft und damit auch mit der Frage der Ausrüstung der Schweiz mit Atomwaffen verknüpft.¹⁸¹ Mit Urs Hochstrasser wurde bereits 1958 ein erster Wissenschaftler für die aussenwissenschaftliche Berichterstattung in den USA eingesetzt. Sein Engagement war eine Art Pilotprojekt für die Einbindung wissenschaftlicher Expertise in den diplomatischen Dienst. Dass der erste Wissenschaftsattaché in Washington angestellt wurde, war kein Zufall, waren es doch in erster Linie die Amerikaner, die bereits in den 1950er-Jahren ein globales Netz an Wissenschaftsattachés aufbauten.¹⁸² In den Verhandlungen mit den USA über eine mögliche Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Verwendung der Atomenergie musste die schweizerische Botschaft

¹⁷⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2185 vom 14. Dezember 1944, CH-BAR#E1004.1#1000/9#453*.

¹⁷⁵ Anscheinend war 1938 ausser in London auch bei der Gesandtschaft in Rom ein inoffizieller Presseattaché eingesetzt worden. Mit den verfügbaren Quellen konnte nicht ermittelt werden, wer diese Person war und ob sie tatsächlich eingesetzt wurde. Vgl. das Schreiben von Max Petitpierre an Willy Spühler vom 17. Juli 1952, CH-BAR#E2004B#1968/217#34* (a.211.11).

¹⁷⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1518 vom 10. Juli 1945, CH-BAR#E1004.1#1000/9#460*.

¹⁷⁷ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2721 vom 29. Oktober 1946, CH-BAR#E1004.1#1000/9#475*.

¹⁷⁸ Vgl. zur Einführung der Sozialattachés Kap. 2.4 sowie ausführlicher Akmann-Bodenmann: Die schweizerischen Sozialattachés.

¹⁷⁹ Vgl. dazu ausführlicher Kap. 2.4.

¹⁸⁰ Vgl. dazu ausführlicher Kap. 3.3.

¹⁸¹ Vgl. Chris Tudda: «Reconciling Neutrality and Reality: The American and Swiss Scientific Attaches and the Swiss Nuclear Energy Program», in: Fleury und Zala (Hg.): Wissenschaft und Aussenpolitik, S. 47–54.

¹⁸² Marc J. Susser: «The Establishment of the Science Function in the US Department of State and in American Embassies 1945–1975», in: Fleury und Zala (Hg.): Wissenschaft und Aussenpolitik, S. 129–138.

in Washington bald feststellen, dass sie ohne akademische Hilfe mit der amerikanischen Delegation nicht ebenbürtig verhandeln konnte.¹⁸³ In Moskau wurde die Funktion des Wissenschaftsattachés um einen Bereich erweitert. 1969 wurde mit Jacques Fardel der einzige schweizerische Industrie- und Wissenschaftsrat in Moskau akkreditiert. 1968 stand die Ernennung eines Finanzattachés, der von der Nationalbank zur Verfügung gestellt werden sollte, in Washington zur Diskussion.¹⁸⁴ Allerdings scheint die Idee nie verwirklicht worden zu sein.

Bei der Mission in Brüssel wurde 1962 mit Hans Buchmann zum ersten Mal in der Geschichte des EPD ein Landwirtschaftsattaché angestellt. Bundesrat Wahlen hatte 1961 noch als Vorsteher des EVD die Schaffung dieses Postens – angesichts der zunehmenden Bedeutung der Landwirtschaftspolitik in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften (EG) – angeregt.¹⁸⁵ Die Vergabe des Titels an Buchmann führte wie bei vielen anderen Attachés zu den gleichen Fragen: Ist der Attaché ein Experte, der nur für spezifische Sachfragen angestellt wird, oder ist er ein Diplomat mit einer fachspezifischen Expertise, der aber sonst eine normale diplomatische Karriere absolviert?¹⁸⁶ Die Frage wurde nicht abschliessend beantwortet und führte so immer wieder zu Diskussionen. Der Posten wurde 1969 mit Theodor Glaser ein zweites Mal besetzt. Die beiden Agraringenieure blieben allerdings die einzigen Landwirtschaftsattachés der schweizerischen Diplomatie, was mit der Priorisierung des «Generalisten-Modells» innerhalb des EPD zu tun hatte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Integration von Spezialattachés in den diplomatischen Dienst der Schweiz nur teilweise realisieren liess. Abgesehen von den über das Militärdepartement angestellten Militärattachés wurde kein grosses Netz über eine längere Zeitspanne etabliert. Sowohl die Sozial- als auch die Presse- und Wissenschaftsattachés wurden nur punktuell an einigen Orten mit speziellen Anforderungen – meist an den grössten Botschaften wie Washington, Paris oder London – eingesetzt. Experimente wie die Einsetzung des Landwirtschaftsattachés in Brüssel oder des Industrieattachés in Moskau wurden nicht weitergeführt. Insgesamt bevorzugte die schweizerische Diplomatie das sogenannte «Generalisten-Modell».

1.5 Zusammenfassung

Das Politische Departement und der diplomatische Dienst der Schweiz wurden seit der Staatsgründung 1848 nur langsam ausgebaut. Verantwortlich dafür war zum einen die republikanische Zurückhaltung gegenüber der Diplomatie, die als Instrument der monarchischen Staaten gesehen wurde. Zum anderen setzte sich ein kostengünstiges und gleichzeitig effizientes Modell durch. Schweizerische Handelsfirmen, die bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts global

¹⁸³ Vgl. Urs Hochstrasser: «Aus den Memoiren des ersten Wissenschaftsattachés der Schweiz», in: Fleury und Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik*, S. 139–186, hier S. 142 f.

¹⁸⁴ Vgl. die Notiz von Pierre Micheli an Fred Bieri vom 3. Oktober 1968, CH-BAR#E2806#1971/57#18* (712).

¹⁸⁵ Vgl. Notiz der Handelsabteilung vom März 1965, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

¹⁸⁶ Vgl. das Schreiben von Paul Wurth an Paul R. Jolles vom 23. März 1965, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

agierten, übernahmen an vielen Orten die Leitung von Honorarkonsulaten. Erst nach dem Ende des Ersten Weltkriegs begann die Schweiz ihr Konsularwesen zu professionalisieren und das diplomatische Netz auszubauen. Der Zentrale in Bern fehlte nach der Verschiebung der Handelsabteilung in das Volkswirtschaftsdepartement ein angemessener organisatorischer Aufbau. Die Geschichte der schweizerischen Diplomatie bis 1945 war geprägt durch eine schwache staatliche Präsenz und eine strukturelle Rückständigkeit. Auf dieser Grundlage wurden die Jahre um das Kriegsende zur Zäsur.

Diese Zäsur wird auf personeller Ebene besonders deutlich: Während des Zweiten Weltkriegs führte die Übernahme von Mandaten zur Vertretung von Fremden Interessen zu einem starken Personalanstieg. Der Personalbestand des EPD befand sich nach dem Krieg 1946 mit beinahe 2000 Personen auf dem Höchststand und wurde mit der Durchsetzung eines parlamentarischen Personalstopps gesenkt. Nach der Einführung des *Concours diplomatique* setzte wiederum ein konstantes Wachstum ein, das sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums fortsetzte. Der Anteil der Angehörigen des diplomatischen Diensts am Personalbestand des EPD stieg ebenfalls während des gesamten Untersuchungszeitraums leicht an. Dies ist ein erster quantitativer Beleg für die Professionalisierung des diplomatischen Diensts im Untersuchungszeitraum.

Die prosopografische Untersuchung der Angehörigen des diplomatischen Diensts hat gezeigt, dass die Mehrheit der Personen männlich ist, aus der «Ober»- oder «Mittelschicht» stammt, über einen Hochschulabschluss verfügt und Militärdienst geleistet hat. Französischsprachige Personen sind gegenüber der Wohnbevölkerung im diplomatischen Dienst übervertreten. Kenntnisse in mehreren Sprachen sind verbreitet. Geografisch stammen die Angehörigen des diplomatischen Diensts vor allem aus den grossen und städtisch geprägten Kantonen Bern, Zürich, Genf, Waadt, Basel-Stadt und Neuenburg.

Über den Untersuchungszeitraum hinweg finden einige Verschiebungen statt. Der Frauenanteil steigt von etwas mehr als ein Prozent auf sieben Prozent. Die geografische Verteilung der Heimatkantone gleicht sich der Wohnbevölkerung an und die Studienrichtungen bei den Hochschulabschlüssen werden diverser. Gegenüber den Diplomaten, die vor 1945 im Amt waren, sinkt das Eintrittsalter und die Amtsdauer verlängert sich. Der Anteil an Personen mit einem Offiziersgrad geht deutlich zurück und die soziale Herkunft verschiebt sich etwas von der «Oberschicht» in die «Mittelschicht». Die Öffnung des diplomatischen Diensts für Personen aus der «Unterschicht» konnte mit einem Anstieg von zwei auf acht Prozent quantitativ nachgewiesen werden. Trotzdem blieb der diplomatische Dienst ein Tätigkeitsfeld, in dem sich in erster Linie Angehörige der oberen gesellschaftlichen Schichten bewegten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts während des Untersuchungszeitraums sowohl diverser als auch repräsentativer gegenüber der Gesamtgesellschaft wurde.

Die Betrachtung einzelner Gruppen innerhalb des diplomatischen Diensts hat gezeigt, dass die zahlreichen Anstellungen während des Zweiten Weltkriegs die Zusammensetzung geprägt haben. Knapp die Hälfte der während des Untersuchungszeitraums zu Botschaftern ernannten Personen sind während des Kriegs

73 in den Dienst eingetreten. Jeder sechste wurde über die Abteilung für Fremde Interessen rekrutiert. Verglichen mit den Botschaftern und den Abteilungsleitern stehen die *Stagiaires diplomatiques* paradigmatisch für die Veränderungen während des Untersuchungszeitraums. Die Auswertung der Daten hat gezeigt, dass die über den *Concours diplomatique* rekrutierten Personen die beschriebenen Veränderungen im Bereich der Hochschulabschlüsse und der militärischen Dienstgrade deutlich abbilden.

Die Ausführungen zu den Fachattachés haben gezeigt, dass während des Untersuchungszeitraums mehrere Versuche unternommen wurden, um Attachés mit speziellen Kenntnissen bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland einzusetzen. Ein eigentliches Netz bildete sich nur bei den über das EMD angestellten Militärattachés aus. Die restlichen Versuche endeten in der Regel nach einigen Jahren damit, dass Posten nach dem Ausscheiden von Attachés nicht wieder besetzt wurden. Der Grund liegt in der Bevorzugung des «Generalisten-Modells» bei der Ausbildung der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten, das den Einsatz von Fachattachés nicht nötig machte.

Nach diesen Ausführungen über die Anfänge und die personelle Zusammensetzung des diplomatischen Diensts der Schweiz folgt im nächsten Kapitel eine eingehende Betrachtung der Zäsur rund um das Kriegsende 1945. Im Fokus stehen die Auswirkungen der Guten Dienste auf das EPD und den diplomatischen Dienst.

2 Der lange Schatten des Kriegs: Neubeginn und Reorganisation

Das Ausmass und die Geschwindigkeit der Veränderungen, die der Übergang von Krieg zu Frieden im Falle des Zweiten Weltkriegs vor allem in Europa mit sich brachte, ist beeindruckend. Spätestens seit der umfangreichen Darstellung von Tony Judt ist klar, dass die unmittelbare Nachkriegszeit ein Moment der grossen Verwerfungen war.¹⁸⁷ Die Zeit zwischen 1945 und 1955 war geprägt von den politischen und sozialen Unsicherheiten, die mit dem Ende des Kriegs einhergingen. Die Neukalibrierung von Strukturen und Prozessen liesse sich an unzähligen Beispielen aufzeigen. Gerade die staatlichen Verwaltungsapparate bilden hier keine Ausnahme. In diesem Kapitel betrachten wir die Verwaltungsstruktur des schweizerischen Aussenministeriums und die personellen Veränderungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit.

Der Zweite Weltkrieg war für die schweizerische Diplomatie in administrativer Hinsicht eine Phase der Überforderung und zugleich eine wichtige Lehrstunde für die weitere Entwicklung der diplomatischen Verwaltung. Bereits während des Kriegs häuften sich intern wie extern kritische Stimmen zur Art und Weise, wie die schweizerischen Aussenbeziehungen strukturell organisiert waren. Der Ruf nach Reformen war unüberhörbar.¹⁸⁸ Die Krisensituation des Kriegs liess allerdings bis 1945 keine grundlegenden Änderungen zu. Die ausufernde Schutzmachtstätigkeit, der damit einhergehende Personalanstieg und ganz allgemein die Zunahme an Geschäften führten zu einer unübersichtlichen und schwer kontrollierbaren Verwaltungsstruktur. In der unmittelbaren Nachkriegszeit versuchte man aus einer Logik der Redimensionierung Ordnung zu schaffen und strebte eine Professionalisierung in allen Bereichen an. Wie sich zeigen wird, beeinflusste die «desorganisierte» Situation das Politische Departement bis weit in die 1970er-Jahre.¹⁸⁹

187 Judt: Postwar.

188 Kulminationspunkt der parlamentarischen Kritik war die Debatte des Nationalrats im Dezember 1944. Das «Postulat Meierhans. Aussenpolitische und wirtschaftliche Lage der Schweiz» bot den Rahmen für eine grundsätzliche Diskussion. Gleich mehrere Redner kritisierten sowohl den organisatorischen Aufbau als auch die personelle Zusammensetzung des EPD, vgl. Stenographisches Bulletin des Nationalrates, 12. Dezember 1944, S. 470–509. Ganz explizit forderte beispielsweise auch die Sozialdemokratische Partei der Schweiz zusammen mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund eine Reorganisation des EPD. Im Juli/August-Heft der *Roten Revue* des Jahres 1945 publizierten sie eine gemeinsame Eingabe an den Bundesrat mit dem Titel «Zur Reform des politischen Aussendienstes». Die Ausgabe der *Roten Revue* ist online verfügbar unter doi.org/10.5169/seals-335123. Allerdings beschränkte sich die Kritik nicht auf das EPD. Die gesamte Bundesverwaltung war wegen ihres Personalbestands und ihrer ineffizienten Arbeitsweise in der Kritik, vgl. den Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 11. Vgl. auch Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 49 f.

189 Bereits der Vorgänger von Bundesrat Max Petitpierre, Marcel Pilet-Gollaz, hatte die Notwendigkeit einer Reorganisation erkannt und bezeichnete den Zustand des Departements in einer Ansprache vor den parlamentarischen Kommissionen für Auswärtiges als «désorganisation», vgl. den von Guido Keel verfassten Antrag des EPD an den Bundesrat vom 6. März 1946, dodis.ch/63647.

Der Übergang von Krieg zu Frieden ist ein entscheidender Moment für die Personal- und Verwaltungsstruktur des Politischen Departements. In der Betrachtung der schweizerischen Diplomatie in der unmittelbaren Nachkriegszeit können ausserdem Bezüge zur internationalen Lage und den Rückkopplungen auf die Schweiz hergestellt werden. In zahlreichen Ländern brauchte es ein Krisenereignis wie den Zweiten Weltkrieg, um Reformen des oftmals aristokratisch geprägten diplomatischen Diensts einzuleiten.¹⁹⁰ Innerhalb des Politischen Departements wurde die Diskussion um die interne Reorganisationsphase denn auch explizit in einen internationalen Kontext gestellt. «Es ist bekannt», führte der vom Bundesrat mit einer Vorstudie zur Reorganisation beauftragte Sven Stiner aus, «dass in fast allen Staaten hauptsächlich im Verlauf des letzten Kriegs das Bedürfnis einer Reform des Aussendienstes erkannt und zum Objekt sehr aktiver öffentlicher Diskussion gemacht worden ist.»¹⁹¹

In diesem Kapitel wird der Weg aus dem Chaos von der Auflösung der Abteilung für Fremde Interessen (2.1) über die erste Reorganisation des EPD (2.2) bis hin zur Einführung des Concours diplomatique (2.3) und der gesellschaftlichen Öffnung des diplomatischen Diensts (2.4) nachgezeichnet. Entscheidend für die Struktur des Politischen Departements und die Aussenvertretungen waren die Liquidierung der Abteilung für Fremde Interessen sowie ein massiver Personalabbau. Darauf folgte die erste umfassende Reorganisation des EPD, die als Sofortmassnahme bereits kurz nach Kriegsende eingeleitet wurde und in welcher das Chaos der Nachkriegszeit ebenfalls greifbar wird. Die Einführung des Concours diplomatique steht symbolisch für die neue Ausrichtung der schweizerischen Diplomatie. Die im letzten Unterkapitel thematisierte gesellschaftliche Öffnung ermöglicht dabei einen kritischen Blick auf die oft beschworene Demokratisierung des diplomatischen Diensts nach der Einführung des Concours.

2.1 «Desorganisierte» Diplomatie: Die Auswirkungen der Schutzmachtstätigkeit

Die rasante Entwicklung des Politischen Departements während des Kriegs verdeutlicht ein Blick auf den Personalbestand. Das EPD beschäftigte Anfang 1938 inklusive aller Vertretungen im Ausland 570 Personen. Bis Ende 1946 vervierfachte sich die Anzahl der Mitarbeitenden beinahe auf etwas mehr als 1900.¹⁹² Zählt man die Mitarbeitenden der Abteilung für Fremde Interessen dazu, waren Anfang 1945 rund 2300 Personen in der Schweiz und im Ausland für die schweize-

¹⁹⁰ Steiner: *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*. Eine der wenigen komparativen Studien in diesem Bereich hatte Richard Sallet 1953 vorgelegt. Obwohl die Publikation weit zurückliegt, lässt sich anhand seiner Ausführungen hervorheben, dass alle drei untersuchten diplomatischen Dienste (Frankreich, Grossbritannien und die USA) zwischen 1943 und 1945 ihre Rekrutierungsverfahren und die Beamtenreglemente in der Absicht anpassten, ihre diplomatischen Korps «allen Schichten der Bevölkerung zugänglich zu machen», vgl. Richard Sallet: *Der diplomatische Dienst. Seine Geschichte und Organisation in Frankreich, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten*, Stuttgart 1953, S. 90 f., S. 181–183 sowie S. 303–314.

¹⁹¹ Notiz von Sven Stiner an Armin Däniker vom 13. August 1947, dodis.ch/63434.

¹⁹² Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948, Bundesblatt (BBl), 1948, Bd. III, S. 864–894, sowie die Geschäftsberichte des Bundesrats der Jahre 1938 und 1946.

77 rische Diplomatie im Einsatz. Eine beachtliche Zahl und vor allem eine markante Steigerung gegenüber der Vorkriegszeit.

Die Zahlen bedürfen indes einer genaueren Betrachtung der Abläufe und Strukturen rund um diesen Anstieg. Notwendig waren die erhöhten Personalbestände hauptsächlich aufgrund der Schwierigkeiten im aussenwirtschaftlichen Bereich und zum Schutz der Auslandschweizer in den Krieg führenden Staaten.¹⁹³ Die Übernahme von Schutzmandaten war der dritte wichtige Grund, der weiter unten detaillierter ausgeführt wird. Der Anstieg war also in erster Linie kriegsbedingt und fand vor allem bei der Zentrale in Bern statt, die von 83 (1938) auf 522 (1946) Stellen ausgebaut wurde. Pointiert könnte man sagen, dass während des Kriegs nachgeholt wurde, was vorher während Jahrzehnten nicht gelungen war: der Aufbau eines staatlichen Aussenministeriums, das – zumindest in personeller Hinsicht – den anderen Departementen in der Bundesverwaltung einigermaßen ebenbürtig war.¹⁹⁴ Die kurze Zeitspanne, in welcher der Wandel stattfand, und die Wirren des Kriegs hatten allerdings zur Folge, dass im EPD teilweise chaotische und schwer überschaubare Zustände herrschten. Nach Kriegsende begann eine Phase der Neukalibrierung der schweizerischen Diplomatie, die sich bis weit in die 1970er-Jahre hineinziehen sollte. Der Ausgangspunkt dafür war die Abteilung für Fremde Interessen.

Die Schweiz als Schutzmacht

Die Abteilung für Fremde Interessen steht symbolisch für die in administrativer Hinsicht chaotische Phase während des Zweiten Weltkriegs im diplomatischen Dienst der Schweiz. Die Entstehung und die Liquidierung der Abteilung sind zentral für die weitere Entwicklung der Struktur und der Zusammensetzung des EPD. Die Interessenvertretung und die Schutzmachtätigkeit sind neben völkerrechtlichen Schlichtungsprozessen zentrale Bestandteile der sogenannten *Guten Dienste*. Dieser Begriff wiederum umfasst diverse Aktivitäten neutraler Staaten, die zur Lösung internationaler Konflikte unternommen werden können.¹⁹⁵ Der Krieg als völkerrechtlicher Begriff hat weitreichende Implikationen für die diplomatischen Beziehungen zwischen den Krieg führenden Staaten. Mit Eintritt in einen Krieg werden in der Regel die diplomatischen Beziehungen abgebrochen und zwischen den Staaten abgeschlossene Staatsverträge und Wirtschaftsabkommen verlieren ihre Gültigkeit. In Kraft treten in diesem Moment allerdings die für den Kriegsfall relevanten völkerrechtlichen Abkommen wie beispielsweise die verschiedenen Genfer und Haager Konventionen.¹⁹⁶ Um ein Mindestmass an Kontakten zwischen den Krieg führenden Parteien sicherzustellen und um die im feindlichen Land verbliebenen eigenen Staatsangehörigen zu schützen bzw. zu evakuieren, werden Schutzmandate an neutrale Staaten vergeben. Der neutrale

¹⁹³ Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948, BBl, 1948, Bd. III, S. 864–894.

¹⁹⁴ Vgl. Kap. 1.1 und 1.2.

¹⁹⁵ Zum Begriff der «Guten Dienste» vgl. den Beitrag von Raymond Probst im [HLS](#).

¹⁹⁶ Raymond Probst: «Die Schweiz und die «guten Dienste»», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et al. 1992, S. 659–677, hier S. 668–670.

Staat wird im Moment der Übernahme des Mandats zur Schutzmacht des anfragenden Staates und übernimmt gleichzeitig dessen Interessenvertretung.¹⁹⁷

Die Übernahme von Schutzmandaten ist eine vertraute Tätigkeit der Schweiz und wird oft als praktische Weiterführung der «immerwährenden Neutralität» dargestellt.¹⁹⁸ Bereits im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 hatte die Schweiz erste Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt und die Aktivitäten während des Ersten Weltkriegs stark ausgebaut.¹⁹⁹ Als kurz nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs die ersten Anfragen für eine Übernahme der Interessenvertretung an die schweizerische Regierung gelangten, entschied der Bundesrat 1939, dem EPD eine Abteilung anzugliedern, die sich fortan nur um die Fragen der Interessenvertretung kümmern sollte – die Abteilung für Fremde Interessen.²⁰⁰ Ein weiser Entscheid angesichts der Ausmasse, die der Krieg und die Interessenvertretung noch annehmen sollten.

Allerdings offenbarte bereits die Besetzung des Abteilungsleiters ein Problem, das sich während der Kriegszeit immer mehr zuspitzen sollte. Es fehlte dem Politischen Departement an fähigem Personal mit entsprechender Erfahrung für die anspruchsvolle und politisch heikle Interessenvertretung. Mit der Leitung der Abteilung wurde der ein Jahr zuvor pensionierte Minister Charles Lardy betraut. Dieser verstarb allerdings bereits einige Wochen nach seiner Einsetzung im Oktober 1939.²⁰¹ Auf ihn folgte mit Hans Fehr ein Rechtsprofessor der Universität Bern, der aber bereits im Juni 1940 wieder demissionierte, weil er zum Dekan der Juristischen Fakultät ernannt worden war.²⁰² Danach erfolgte mit Arthur de Pury, dem wegen des Kriegsausbruchs zurückgekehrten Schweizer Gesandten in den Niederlanden, endlich eine dauerhafte Besetzung des Postens (vgl. Tabelle 9 im Anhang).²⁰³ Als Unterstützung wurde der Abteilung von Anfang an Jacques de Saussure als stellvertretender Leiter zugeteilt. Ab 1942 unterstützte mit Heinrich Schreiber ein weiterer pensionierter Diplomat die Abteilung.²⁰⁴

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Edgar Bonjour hat mit seiner Darstellung der Schutzmachttätigkeit als einer natürlichen Tätigkeit des Neutralen viel zur Einbettung dieser Tätigkeit in die mythische Überhöhung der Neutralität beigetragen, vgl. ders.: *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. 6, Basel 1970, S. 134.

¹⁹⁹ Probst: *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 669.

²⁰⁰ Zur Übernahme von Schutzmandaten allgemein und zur völkerrechtlichen Praxis der Guten Dienste vgl. Antonino Janner: *La puissance protectrice en droit international d'après les expériences faites par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale*, Basel 1972. Zur Geschichte der Guten Dienste und der Bedeutung für die schweizerische Aussenpolitik vgl. Probst: *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 659–677; Daniel Trachsler: «Gute Dienste. Mythen, Fakten, Perspektiven», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2004), S. 33–64; François Wisard: «Die Schweiz als Schutzmacht», in: *Politorbis. Zeitschrift für Aussenpolitik* 40/1 (2006), S. 3–6; sowie Konrad Stamm: *Die guten Dienste der Schweiz. Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*, Bern 1974.

²⁰¹ Charles Lardy – 1875 geboren und noch im 19. Jahrhundert in den diplomatischen Dienst eingetreten – war alles andere als ein Nachwuchsdiplomate. Für weitere biografische Informationen vgl. dodis.ch/P5288.

²⁰² Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 7 f.

²⁰³ Auch de Pury war mit Geburtsjahr 1876 ein Diplomat im fortgeschrittenen Alter und hatte die Abteilung für Fremde Interessen bereits während des Ersten Weltkriegs geleitet. Für weitere biografische Informationen vgl. dodis.ch/P823.

²⁰⁴ Heinrich Schreiber war 1924 aus dem diplomatischen Dienst ausgetreten, weil ihm das EPD Wechselkursverluste aufgrund seiner diplomatischen Tätigkeit nicht ausgleichen wollte. Für die Interessenvertretung übernahm er dann aber nochmals eine provisorische Anstellung. 1944 musste er aus gesundheitlichen Gründen zurücktreten. Für weitere biografische Informationen vgl. dodis.ch/P21125.

Was an der Spitze der Abteilung Probleme bereitete, war auch auf den unteren Ebenen eine grosse Herausforderung. Es fehlte ein Pool an verfügbaren und erfahrenen Personen zur Bewältigung der wachsenden Aufgaben. Als Reaktion wurden teilweise schlecht ausgebildete und unerfahrene Personen eingestellt, die es gemäss der üblichen Rekrutierungspraxis nicht in die Reihen des diplomatischen Korps geschafft hätten.²⁰⁵ Noch schwieriger war die Situation oftmals in den Vertretungen der Schweiz im Ausland. Ein grosser Teil der Interessenvertretung musste vor Ort bei den jeweiligen Botschaften und Konsulaten erledigt werden. Auch hier erfolgten Rekrutierungen mangels genügend geschulten Personals in der Regel ohne Ausschreibung und direkt vor Ort, wo die Person eingesetzt werden musste.²⁰⁶ Erschwerend kam hinzu, dass immer weniger Schweizer bereit waren, für ihre Arbeit die Schweiz zu verlassen und in ein Kriegsgebiet zu ziehen.²⁰⁷ Die beschränkte Auswahl an Kandidaten begünstigte Anstellungen von unerfahrenen bis hin zu unqualifizierten Personen. Bei diversen Anstellungen wurde nicht die Eignung für den diplomatischen und konsularischen Dienst geprüft, sondern nur die Erfüllung der Anforderungen für die gerade anfallende Tätigkeit. Ob sich die Personen für eine Karriere im EPD eigneten, war angesichts der aussergewöhnlichen Situation nicht prioritär.²⁰⁸ Diese mangelnde Sorgfalt bei der Personalauswahl führte zu einer «Senkung der durchschnittlichen Leistungsfähigkeit des Personals im EPD», die über den Krieg hinaus spürbar war.²⁰⁹ Insgesamt kann die Rekrutierung während des Kriegs als planlos und ohne formale Regeln bezeichnet werden.²¹⁰ Der rasant wachsende Umfang der Arbeit der Interessenvertretung und der Mangel an geeignetem Personal machten eine improvisierte Lösung notwendig und erschwerten damit eine zentrale Steuerung der Organisation:

Generell ist zu sagen, dass lange Zeit der Personalbestand infolge Rekrutierungsschwierigkeiten hinter dem Arbeitsumfang nachhinkte, wodurch zeitweise Verzögerungen in der Geschäftsbewicklung entstanden. Erschwerend wirkte ausserdem der Umstand, dass zu Beginn des Krieges der Status der Schutzmacht noch sehr wenig geklärt war und meist ex novo entschieden und aufgebaut werden musste.²¹¹

205 Vor der Einführung des Concours war in erster Linie ein juristischer Hochschulabschluss das wichtigste Aufnahmekriterium. Da die Löhne für die schweizerischen Diplomaten im Verhältnis sehr niedrig waren und als Einstieg in die diplomatische Karriere zwei bis drei Jahre als Attaché ganz ohne Entgelt vorgesehen waren, stellten die finanziellen Verhältnisse ein weiteres Selektionskriterium dar. Vgl. dazu Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse*, S. 247–254.

206 Vgl. die Notiz von Armin Däniker vom 28. April 1948, dodis.ch/48338, S. 6, sowie die Notiz von René Stoudmann vom 20. Juli 1945, CH-BAR#E2001D#1000/1553#249* (A.20.01).

207 Vor allem in Deutschland war die Lage für Ausländer kritisch. Immer weniger schweizerische Staatsbürger waren bereit, sich für ihre berufliche Tätigkeit nach Deutschland zu begeben. Weil deshalb vermehrt lokales Personal angestellt wurde, erhöhte sich während des Kriegs die Anzahl deutscher Staatsangehöriger im diplomatischen und konsularischen Dienst der Schweiz, vgl. den Bericht von Maurice Eichenberger vom 31. Dezember 1942, dodis.ch/53966, S. 10 f.

208 Vgl. die Notiz von Sigismund Marcuard vom 18. März 1954, dodis.ch/54486.

209 Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 129.

210 Vgl. *ibid.*, S. 128. Auch Max Petitpierre meinte, dass die Rekrutierung vor und während des Kriegs ohne Systematik vollzogen worden sei, vgl. das Protokoll Nr. 4 der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges über die Besprechung mit einer Delegation der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 23. Oktober 1945, dodis.ch/63640, S. 4.

211 Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 4.

Innerhalb des Departements war die Priorisierung der Abteilungen nicht unumstritten. Einige sahen in der Interessenvertretung eine Möglichkeit für die Schweiz, sich «als Mittler unter den Kriegführenden zu bewähren», und kritisierten im Nachhinein die Personalpolitik des EPD. «Zu wenig geschulte Leute» seien der Abteilung für Fremde Interessen zur Verfügung gestellt worden.²¹² Die Reaktivierung mehrerer bereits in den Ruhestand eingetretener Diplomaten und die Anstellung zahlreicher junger und unerfahrener Personen führte zu einer ungewöhnlichen Zusammensetzung. Oftmals mussten die neu eingestellten Leute Posten und Funktionen übernehmen, die unter normalen Umständen nicht zu ihrem Dienstgrad passten.²¹³ Die häufige Arbeitsüberlastung, die oftmals unklare völkerrechtliche Situation sowie das Ausmass des Kriegs waren weitere Faktoren, die einen reibungslosen Arbeitsablauf erschwerten. In Bern waren zudem die Platzverhältnisse des EPD ungenügend. Das EPD war über Jahre hinweg als unbedeutendstes Departement angesehen worden. Entsprechend mussten die grösser gewordenen Sektionen des EPD mit räumlichen Notlösungen vorliebnehmen. Auch diese Tatsache erschwerte die Kommunikation und den Arbeitsablauf.²¹⁴

Die Abteilung für Fremde Interessen musste für ihr Personal zudem die Befreiung vom Militärdienst begründen. Oftmals hatten die leitenden Angestellten auch hohe Positionen in der Armee inne, was zu einer innerstaatlichen Konkurrenzsituation führte. De Pury musste während des Kriegs immer wieder einfordern, dass seine wichtigsten Mitarbeiter, «die im Landesinteresse nicht abkömmlich sind», in die Kategorie «A. D.» umgeteilt wurden.²¹⁵ Auch diese Diskussion wurde vor dem Hintergrund unterschiedlicher Dringlichkeiten geführt. Während auf der einen Seite der Schutz der Grenze durch die Armee der effektivste Weg zur Wahrung der Unabhängigkeit war, argumentierten andere für die Vermittlungstätigkeit und Interessenvertretung, die der Neutralität erst ihren Wert geben würden. Die Bedeutung, die den Guten Diensten im Rahmen der Aussenpolitik während des Kriegs zukam, wurde vor allem innenpolitisch unterschätzt und die Mittel, die dafür eingesetzt wurden, wurden entsprechend immer wieder hinterfragt.²¹⁶

Mit zunehmender Kriegsdauer stieg die Anzahl der Mandate der Interessenvertretung durch die Schweiz. Vor allem der Eintritt Japans und der USA in den

²¹² Ibid., S. 68 f.

²¹³ Vgl. das Schreiben von Jacques de Saussure an Max Petitpierre vom 29. Mai 1945, CH-BAR#E2024-02A#1999/137#1213* (a.215P).

²¹⁴ Notiz von René Stoudmann vom 20. Juli 1945, CH-BAR#E2001D#1000/1553#249* (A.20.01).

²¹⁵ A. D. steht vermutlich für «à disposition». Angehörige dieser Kategorie standen der Armee nur «bei Ausbruch von Feindseligkeiten gegen die Schweiz» zur Verfügung. Vgl. exemplarisch das Schreiben von Arthur de Pury an die Generaladjutantur der Schweizer Armee vom 25. Februar 1943, CH-BAR#E2024-02A#1993/137#1213* (a.215P).

²¹⁶ Erwin Bucher: Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1993, S. 587–590. Jakob Tanner beschreibt eine ähnliche Konkurrenzsituation zwischen Armee und Wirtschaft und verweist auf die ab Sommer 1940 gefundene «strategische Synthese», die es erlaubte, unterschiedliche Zielsetzungen «in einen robusten Ausgleich zu bringen», vgl. ders.: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015, S. 273 f. Wenn auch Tanner nicht explizit auf aussenpolitische Überlegungen wie das Stärken der Vermittlungstätigkeit eingeht, lässt sich seine These im Verlauf des Kriegs auf diesen Bereich ausdehnen. Die Schutzmachtstätigkeit war aber vor allem nach 1943 ein die aussenpolitische Position der Schweiz stärkendes Instrument, vgl. dazu Zala: Krisen, S. 531.

81 Krieg weitete den Handlungsraum der schweizerischen Guten Dienste nochmals enorm aus.²¹⁷ Dies insbesondere deshalb, weil die Schweiz zahlreiche Mandate der bis dahin neutralen USA zusätzlich übernahm. In welchem Umfang die Arbeiten der Abteilung für Fremde Interessen zunahmen, zeigt sich bei einem Blick auf den Personalbestand. Die Abteilung verzeichnete aufgrund der Übernahme der Schutzmandate während des Kriegs einen signifikanten Personalanstieg. Die Abteilung für Fremde Interessen beschäftigte zu Beginn des Jahres 1940 32 Mitarbeiter. Der Höhepunkt des Personalbestands wurde 1944 erreicht, als kurzfristig 1358 Personen im In- und Ausland für die Abteilung arbeiteten. Beeindruckend sind auch die Zahlen, welche im Rechenschaftsbericht 1946 betreffend den Arbeitsumfang der Abteilung veröffentlicht wurden. Bis 1945 wurden beispielsweise nur in Bern beinahe 70 000 Dossiers angelegt. 1943 wurden innerhalb eines Jahres 150 000 «ein- und ausgehende Korrespondenzen» gezählt.²¹⁸ Der finanzielle Aufwand der Abteilung rund um den Globus betrug während des Jahres 1945 rund 65 Mio. Franken.²¹⁹ Eine beträchtliche Zahl, wenn man bedenkt, dass alle Ausgaben des EPD im gleichen Jahr «nur» rund 14,2 Mio. Franken betragen.²²⁰

Globale Interessenvertretung

Innert kurzer Zeit beinahe 1500 Mitarbeitende für eine neu geschaffene Abteilung zu rekrutieren, war eine grosse Herausforderung. Die Durchsicht der Personalisten der Abteilung für Fremde Interessen gibt Aufschluss über das Ausmass der globalen Vernetzung der Schweiz und darüber, auf welche Netzwerke in Krisenzeiten zurückgegriffen werden konnte. Für die Aufgaben der Interessenvertretung wurden nicht selten Auslandschweizer eingestellt, die früher schon Erfahrungen im Honorarkonsulwesen gesammelt hatten oder in anderer Form mit dem

²¹⁷ Wie sich die Übernahme der Interessenvertretung auf die Auslastung und die Personalpolitik der schweizerischen Gesandtschaft in Tokyo auswirkte, verdeutlichen die Geschäftsberichte von Camille Gorgé für die Jahre 1940–1944, dodis.ch/51407, dodis.ch/51408, dodis.ch/51409, dodis.ch/51410 sowie dodis.ch/51411. Allgemein zur Situation der schweizerischen Gesandtschaft in Tokyo während des Zweiten Weltkriegs vgl. Pierre-Yves Donzé, Claude Hauser, Pascal Lottaz und Andy Maître (Hg.): «Journal d'un témoin». Camille Gorgé, diplomate suisse dans le Japon en guerre (1940–1945), Bern 2018, dodis.ch/q10.

²¹⁸ Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 6 sowie Anlage Nr. 1 und 2.

²¹⁹ Die Finanzierung der Interessenvertretung nimmt zwar im Rechenschaftsbericht (dodis.ch/2340) ein eigenes Kapitel ein und liefert sehr ausführliche Informationen dazu. Ob die Schweiz mit der Interessenvertretung während des Zweiten Weltkriegs Geld verdient hat oder nicht, wurde bisher aber nicht näher untersucht. Vor dem Hintergrund der schwierigen Bedingungen für Geldtransaktionen überraschen die Anzahl und Grösse der Finanztransaktionen. Eine eingehende Untersuchung und wirtschaftshistorische Einordnung der finanziellen Situation der Guten Dienste der Schweiz in ihrer globalen Ausdehnung während des Zweiten Weltkriegs wäre wünschenswert. Michele Coduri hat mit seiner Untersuchung für den asiatischen Raum zumindest aufgezeigt, dass die Übernahme der Fremden Interessen im Zusammenspiel mit den Handelsbeziehungen der Schweiz nach Asien nicht nachteilig war und dadurch Strukturen erhalten werden konnten, die für die Schweiz nach dem Krieg vorteilhaft waren. Vgl. Michele Coduri: «Argent et bons offices. Implication économiques de la protection des intérêts alliés en Extrême-Orient pendant la Deuxième Guerre mondiale», in: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien, Zürich 1999, S. 33–257.

²²⁰ Probst: Das Politische Departement, S. 81–83.

Departement in Kontakt gekommen waren.²²¹ Ebenfalls beliebt waren Personen, die bereits eine Tätigkeit beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ausgeübt hatten. Eine stichprobenartige Auswertung der vorhergehenden Anstellungen der Mitarbeitenden der Abteilung für Fremde Interessen zeigt, dass viele bereits vorher einmal im Dienst der Bundesverwaltung gestanden oder ein Mandat als Honorarkonsul innegehabt hatten. Zahlreiche Personen wurden von Schweizer Firmen übernommen, die im Ausland tätig waren und vermutlich aufgrund des Kriegs weniger Arbeit hatten.²²² Häufig sind ausserdem internationale Organisationen als vorherige Arbeitgeber und auffallend oft taucht das IKRK auf.²²³ Nicht selten hatten Personen auch Doppelmandate bei den erwähnten Institutionen inne.²²⁴

Diese Personen waren teilweise schon mehrere Jahre im Ausland tätig. Trotzdem hatten sie den Kontakt zu den heimischen Eliten nie ganz abgebrochen. Dieses Eliten-Netzwerk erlaubte es nun dem EPD, die Personalnot zumindest einigermaßen in den Griff zu bekommen. Auf der anderen Seite hatten auch die Geschäftsleute ein Interesse an einer kurzfristigen Staatsstelle, da ihre Einkommensmöglichkeiten aufgrund des Kriegs eingeschränkt waren. Neben einem eventuellen Reputationsgewinn war das vermutlich stärkste Motiv für einen Verbleib vor Ort und die Übernahme eines Mandats im Rahmen der Fremden Interessen der Erhalt und Ausbau des wirtschaftlichen Netzwerks.²²⁵

Innerhalb dieser Netzwerke von Geschäftsleuten im Ausland spielten einige Firmen eine sehr wichtige Rolle. Vor allem in Asien tauchen beispielsweise immer wieder die Firmen Siber Hegner & Co. (heute DKSH), Gebrüder Volkart oder Lie-

221 Als Beispiele seien hier die Leiter der Spezialabteilungen in London und Rom erwähnt. In London wurde mit William Preiswerk (dodis.ch/P815) ein ehemaliger Honorarattaché der schweizerischen Gesandtschaft in London und inzwischen Direktor der Union Handelsgesellschaft in Basel angeworben. In Rom wurde der Vertrauensanwalt der Gesandtschaft, Carlo Sommaruga (dodis.ch/P10856), zum Leiter der Abteilung ernannt, vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 7. Zur Rolle der Honorarkonsuln in Krisenzeiten vgl. Julian Wettengel: Im Alpenrosenfrack in die Weltpolitik. Diplomatische und politische Funktionen von schweizerischen Händlern in Ost- und Südostasien, 1857–1945, Dissertation Universität Basel 2022.

222 Die Ausführungen stützen sich auf eine stichprobenartige Analyse der Personallisten der Abteilung für Fremde Interessen der Posten in Bombay, Istanbul, Kobe, London, Shanghai und Tokyo. Die Listen sind im Dossier CH-BAR#E2001-02#1968/218#59* ((1.d).B.24.2) abgelegt. Die Zahlen sind mit Vorsicht zu geniessen, da zahlreiche Mitarbeitende keine Angaben zu ihren vorherigen Tätigkeiten und Arbeitgebern gemacht haben. Die Ausführungen geben aber zumindest einen ungefähren Einblick. Zur wirtschaftlichen Situation von schweizerischen Handelsleuten in Asien während des Kriegs vgl. Wettengel: Administering Regime Change.

223 Beispielsweise hatten folgende Personen während des Kriegs sowohl eine Anstellung (oder ein Mandat) beim IKRK als auch beim EPD: Edouard de Haller (dodis.ch/P30), Werner Häni (dodis.ch/P19384), Robert Maurice (dodis.ch/P118), William Charles Moretti (dodis.ch/P10359), Marc Peter (dodis.ch/P5344), Jean-François Revilliod (dodis.ch/P2747) und Paul Ruegger (dodis.ch/P88). Zudem arbeiteten zahlreiche Personen während des Kriegs für das IKRK und danach für längere Zeit im EPD, wie bspw. Ernst Belart (dodis.ch/P2470), Roland Gottraux (dodis.ch/P20344), August R. Lindt (dodis.ch/P83), Olivier Long (dodis.ch/P1110), Henri Rossi (dodis.ch/P15382) und Denise Werner (dodis.ch/P20211).

224 Beispielsweise war Heinrich Angst (dodis.ch/P1990) während des Kriegs sowohl Mitarbeiter der Firma Siber Hegner in Tokyo, Mitarbeiter der schweizerischen Gesandtschaft in Tokyo und IKRK-Delegierter für Japan. Robert Stünzi (dodis.ch/P12452) war Direktor der Siber-Hegner-Agentur in Tokyo und gleichzeitig Honorarkonsul für die Schweiz in Kobe.

225 Vgl. Wettengel: Administering Regime Change, S. 68–73.

83 bermann-Wälchli & Co. AG auf den Karteikarten als frühere Arbeitgeber auf.²²⁶ Die schweizerische Diplomatie konnte hier auf das seit dem Ende des 19. Jahrhunderts aufgebaute Netzwerk schweizerischer Handelsleute zurückgreifen, das bereits früher für die informelle Diplomatie der Schweiz genutzt worden war.²²⁷

Nebst den Handelsfirmen tauchen auch die schweizerischen Banken als vorherige Arbeitgeber immer wieder auf. Wie Diplomaten und Bankiers in Zeiten von Krieg und Krisen zueinander gefunden haben, hat Marc Perrenoud eingehend erforscht.²²⁸ Er hat darauf hingewiesen, dass die schweizerischen Banken für das EPD (und nicht zuletzt für die Handelsabteilung) wertvolle Personallieferanten waren. Während des Zweiten Weltkriegs lassen sich vor allem anhand der Karteikarten der Abteilung für Fremde Interessen in London zahlreiche Übertritte von Bankenpersonal ins EPD feststellen.²²⁹

Obwohl es sich bei den auf diesem Weg rekrutierten Personen nicht um ausgebildete Diplomaten handelte, konnten einige schnell in die Büro- und Kanzleiarbeiten eingeführt werden. Der Mangel an diplomatisch und konsularisch geschultem Personal konnte dadurch aber nicht wettgemacht werden. Mit zunehmender Dauer des Kriegs kam erschwerend hinzu, dass die Verschiebung von Personal immer umständlicher wurde. So waren auch die neutralen Schweizer Diplomaten für ihre Reisen auf die Unterstützung der Kriegsmächte angewiesen, wenn sie wie beispielweise Pierre Micheli 1942 von Batavia nach Tokyo versetzt wurden.²³⁰ Eine eigentliche Personalpolitik mit einem gezielten Versetzungsplan konnte unter diesen Umständen nicht mehr umgesetzt werden. Da auch die Kommunikation mit den Vertretungen im Ausland bisweilen unterbrochen war, konnte die Koordination der Personalbedürfnisse nur schwer aufrechterhalten werden.²³¹

Neben den Rekrutierungen von Auslandschweizern wurden auf niedrigeren Dienstgradebenen oftmals auch nicht schweizerische Staatsangehörige angestellt. In einigen Botschaften, die von den Schutzmachtstätigkeiten besonders betroffen waren, wurden eigene Dienststellen für die Interessenvertretung etabliert. Solche

²²⁶ Siehe exemplarisch die biografischen Informationen von Heinrich Angst (dodis.ch/P1990), Walter Dütschler (dodis.ch/P56185), Ernst Flury (dodis.ch/P16418), Robert Hausheer (dodis.ch/P39775), Hans Hirsbrunner (dodis.ch/P1962), Hans Nägeli (dodis.ch/P16419), Frederick Schmed (dodis.ch/P17210), Richard Sträuli (dodis.ch/P56177) oder Robert Stünzi (dodis.ch/P12452). Spannend ist in diesem Zusammenhang auch die online verfügbare Autobiografie von August Kengelbacher (dodis.ch/P4432), www.japan-guide.com/a/earthquake/bio.html. In seinen Ausführungen über die Zeit während des Zweiten Weltkriegs in Japan findet sich ein deutliches Indiz für die These, dass die schweizerische Diplomatie ihre arbeitslos gewordenen Landsleute vor Ort für die Interessenvertretung rekrutierte.

²²⁷ Vgl. dazu Wettengel: Im Alpenrosenfrack in die Weltpolitik; Dejung: Die Fäden des globalen Marktes; ders.: «Unbekannte Intermediäre. Schweizerische Handelsfirmen im 19. und 20. Jahrhundert», in: *Traverse* 2010/1, S. 139–155; de Goey: Consuls and the Institutions of Global Capitalism, sowie Ulbert und Prijac (Hg.): Consuls et services consulaires au XIXe siècle.

²²⁸ Perrenoud: Banquiers et diplomates suisses.

²²⁹ Vgl. die Personalkartei der Abteilung für Fremde Interessen bei der schweizerischen Botschaft in London, CH-BAR#E2001-02#1968/218#59* ((1.d).B.24.2).

²³⁰ Vgl. den Geschäftsbericht der schweizerischen Gesandtschaft in Japan für das Jahr 1942, dodis.ch/51409.

²³¹ Zu den Schwierigkeiten betreffend die Erreichbarkeit der schweizerischen Gesandtschaften vor allem gegen Ende des Kriegs vgl. bspw. die Notiz von Hans Brügger vom 13. August 1948, dodis.ch/59232, oder die Notiz von Rudolf Bindschedler an Bundesrat Petitpierre vom 15. Oktober 1948, dodis.ch/59233.

Abteilungen wurden der Reihe nach in London, Berlin, Rom, Vichy, Washington und Bukarest eingerichtet. Vor allem diese Spezialabteilungen griffen für Personal der niedrigen Dienststufen oft auf nicht schweizerische Personen zurück. Die Personallisten und Karteikarten der Angestellten geben sehr genau Aufschluss über die Nationalität und teilweise auch über die vorherigen Tätigkeiten der Mitarbeitenden. Aufgrund des globalen Ausmasses der Interessenvertretung durch die Schweiz stellen diese Quellen einen einmaligen Fundus an biografischen Daten dar und spiegeln die Lebenswelten ganz unterschiedlicher Personen während des Kriegs.²³² Häufig wurden einheimische Personen eingestellt, die vor Kriegsbeginn bereits bei ausländischen Botschaften gearbeitet hatten und damit sowohl über wertvolles Vorwissen sowie über die entsprechenden Sprachkompetenzen verfügten.

Die Übernahme der Schutzmandate zeigte auch die Grenzen des Honorarkonsulwesens auf. Die Mandate führten dazu, dass schweizerische Honorarkonsuln plötzlich hochpolitische Arbeiten übernehmen mussten – und zwar nicht nur für die Schweiz, sondern unter Umständen auch im Rahmen von Verhandlungen und Dienstleistungen zwischen Krieg führenden Ländern. Diese Aufgaben waren für die Milizdiplomaten, deren Expertise oftmals eher im kaufmännischen Bereich lag, eine grosse Herausforderung, bisweilen eine Überforderung. So musste beispielsweise der Honorarkonsul in Ceylon entlassen werden, weil er seinen Aufgaben nicht gewachsen war und sich nicht seinem Mandat entsprechend verhalten hatte. In Guatemala wurde dem ehrenamtlichen Konsul der Schweiz wegen ungeschickter Vertretung der deutschen Interessen gar die Anerkennung entzogen.²³³ Beides sind Einzelfälle. Sie weisen aber auf ein strukturelles Problem hin, das mit der Interessenvertretung auf verschiedenen Ebenen sichtbar wurde: Die schweizerische Diplomatie war administrativ sehr schwach aufgestellt und zählte vor allem im aussereuropäischen Bereich auf ein Netz von schweizerischen Geschäftsleuten, die sich als Honorarkonsuln betätigten. Mit diesem ehrenamtlichen Netz liessen sich zwar kostengünstig konsularische Aufgaben und ein Mindestmass an Präsenz realisieren. Für diplomatische Mandate, wie es die Vertretung Fremder Interessen mehrerer Grossmächte darstellte, war dieses Netz aber schlicht nicht vorgesehen und entsprechend schnell überfordert.

Auch das Vertretungsnetz der Schweiz stiess aufgrund der globalen Ausdehnung der Interessenvertretung an seine Grenzen. Die Übernahme von Schutzmandaten führte insofern auch zu einem ersten Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz. In mehreren, vor allem lateinamerikanischen Ländern wurden überhaupt erst diplomatische Missionen errichtet, um die anvertrauten Mandate wahrnehmen zu können.²³⁴ Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet,

²³² Vgl. das Dossier CH-BAR#E2001-02#1968/218#59* ((1.d).B.24.2). Es handelt sich hier um eine nach Städten geordnete Ablage von Karteikarten mit Informationen zu den Angestellten der Abteilung für Fremde Interessen. Eine statistische Auswertung der Karteikarten wäre sehr interessant und eine spannende Ergänzung einer Globalgeschichte der schweizerischen Interessenvertretung im Zweiten Weltkrieg. Anhand der Karteikarten liessen sich in einer Art globaler Sozialgeschichte Lebensläufe und Netzwerke der unterschiedlichsten Personen rekonstruieren. Vgl. dazu auch Madeleine Herren: Exchange Ships. A Paradigm in Global Diplomacy, hr.hypotheses.org/1686.

²³³ Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 8. Es handelte sich um Albert Leiber (dodis.ch/P17209) in Colombo und Robert Fischer (dodis.ch/P14971) in Guatemala.

²³⁴ Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 8.

85 die nach dem Krieg weitergeführt wurde.²³⁵ Die strukturellen Auswirkungen der Schutzmachtstätigkeit auf das EPD der Nachkriegszeit werden allerdings vor allem bei der Betrachtung der Liquidierung der Abteilung für Fremde Interessen und der Frage des Personalabbaus bzw. der Personalübernahme offensichtlich.

Liquidierung der Abteilung für Fremde Interessen und Auswirkungen auf den Personalbestand des EPD

Die Liquidierung der Abteilung für Fremde Interessen war ein wichtiger Bestandteil der unmittelbaren Nachkriegs-Reorganisation. Der Bundesrat hatte diese Liquidierung kurz nach Kriegsende beschlossen. Vor dem Hintergrund einer friedlichen Nachkriegsordnung war ein Weiterführen dieser auf Gute Dienste ausgerichteten Abteilung nicht sinnvoll. Die Schutzmachtstätigkeit war ganz klar als eine kriegsbedingte Aufgabe betrachtet worden und sollte deshalb nach Kriegsende komplett eingestellt werden.²³⁶ Da aber einige Mandate auch mehrere Jahre nach Kriegsende nicht abgeschlossen werden konnten und bereits 1946 erneute Anfragen für Interessenvertretungen an das EPD herangetragen wurden, konnte die Liquidierung der Abteilung nicht komplett durchgeführt werden. So wurde der Dienst für Fremde Interessen 1949 provisorisch in die Abteilung für politische Angelegenheiten verschoben. 1952 wurde im Rahmen der nächsten Reorganisation der Dienst für Fremde Interessen der Abteilung für internationale Organisationen zugeteilt.²³⁷ Die Interessenvertretung hatte sich damit administrativ in der Struktur des EPD verstetigt. Das Angebot der Guten Dienste erhielt in der Amtszeit von Max Petitpierre auch politisch einen neuen Stellenwert, indem der Neutralität das Konzept der Solidarität und Disponibilität zur Seite gestellt wurde.²³⁸ Die Interessenvertretung als Teil der Guten Dienste der neutralen Schweiz war von einer kriegsbedingten Tätigkeit zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik geworden.²³⁹ Kurz nach Kriegsende hatte dies aber niemand vorhergesehen und die Auflösung der Abteilung für Fremde Interessen war ein prioritäres Anliegen gewesen.

Die Auflösung der Abteilung geschah in erster Linie im Sinne eines Personalabbaus. Der höchste Personalbestand war mit ungefähr 1300 Angestellten 1944 erreicht worden. Bereits ab Mitte 1944 hatte die Arbeitslast der Interessenvertretung allerdings abgenommen. Mit dem Kriegsende in Europa im Mai 1945 kam dann der grosse Rückbau der Abteilung. Die meisten Mandate der Fremden Interessen waren auf die Kriegszeit beschränkt und endeten deshalb im Verlauf des Jahres 1945. Ende 1946 umfasste der Personalbestand der Abteilung nur noch etwa 200 Personen.²⁴⁰

235 Vgl. dazu Kap. 2.2 und 3.1.

236 Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 20, und den Geschäftsbericht des Bundesrats 1945, S. 143. Im Bericht des Bundesrats wurde das Ende der Tätigkeit der Abteilung auf März 1946 angekündigt.

237 Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 36, 39 und 56. Zum Ablauf der einzelnen Phasen der Reorganisation nach dem Krieg vgl. Kap. 2.2.

238 Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 100–143.

239 Für weiterführende Literatur zu den Guten Diensten als Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik vgl. Anm. 200.

240 Mitgezählt sind hier die Angestellten der Deutschen Interessenvertretung (DIV).

Personalbestand der Abteilung für Fremde Interessen 1938–1949

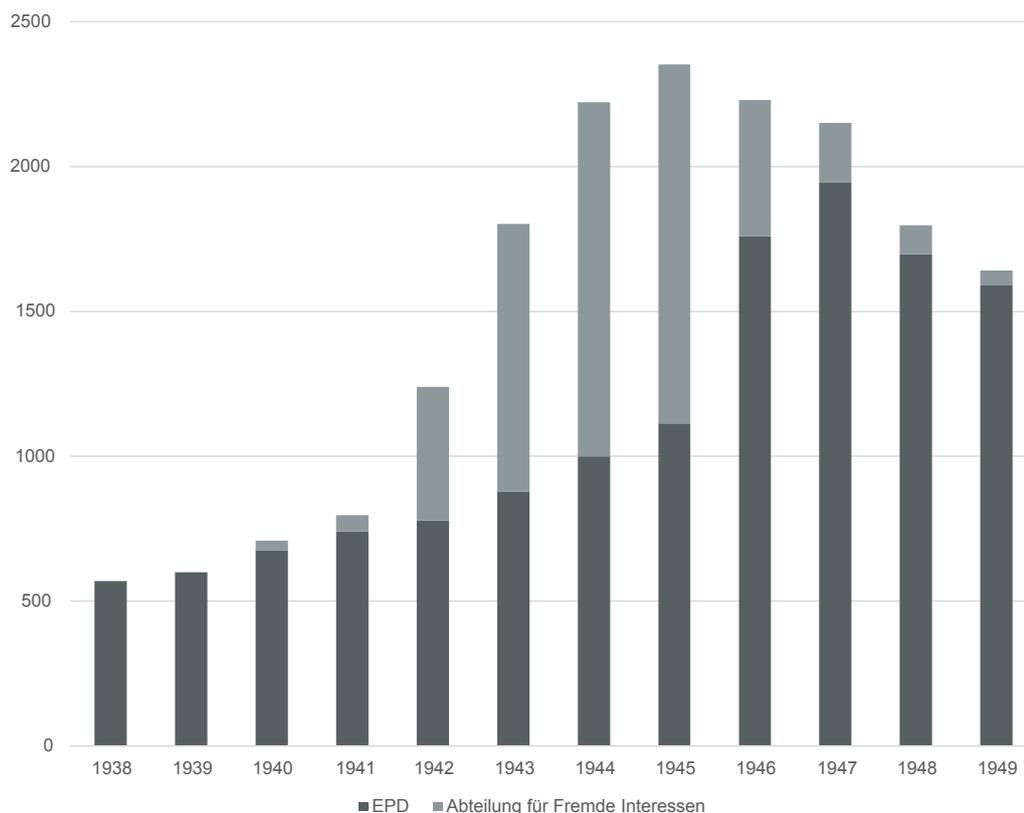


Abb. 30: Darstellung der Entwicklung des Personalbestands des EPD und der Abteilung für Fremde Interessen zwischen 1938 und 1949.

In dieser Übergangsphase von Krieg zu Frieden versuchten viele Vertretungen im Ausland sowie die Zentrale in Bern, ihre über die Fremden Interessen mandatierten Mitarbeitenden fest anzustellen.²⁴¹ Es stellte sich heraus, dass während des Kriegs oftmals mündliche Versprechen für eine Anstellung über das Kriegsende hinaus gemacht worden waren. Dies schien teilweise notwendig gewesen zu sein, um geeignete Personen dazu bewegen zu können, ihre Anstellung in der Privatwirtschaft zugunsten einer Stelle beim EPD aufzugeben.²⁴² Da nun aber mit dem Ende der Mandate die externe Bezahlung des Personals wegfiel bzw. von der Schweiz nun selbst getragen werden musste, war die Situation für viele Angestellte der Abteilung für Fremde Interessen prekär. Auch jene, die von der Abteilung für Fremde Interessen kurzfristig in eine andere Abteilung versetzt wurden, waren sich aufgrund der angekündigten Sparmassnahmen ihrer Stelle nicht sicher. Die unmittelbare Nachkriegszeit war insofern von einer um sich greifenden Unsicherheit bei den zahlreichen Neuestellten geprägt.²⁴³ Natürlich versuchte das EPD, die sozialen Auswirkungen des Personalabbaus möglichst erträglich zu ge-

²⁴¹ Notiz von Armin Däniker vom 28. April 1948, dodis.ch/48338, S. 9.

²⁴² Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 123.

²⁴³ Ibid.; Erich Weisskopf: «Personalabbau beim Politischen Departement», in: *Schweizerische Beamtenzeitung* vom 2. Oktober 1953, S. 1 f.

stalten, indem Stellen vermittelt wurden.²⁴⁴ Möglich war dies indes nicht immer. Der negative Höhepunkt war die Nicht-Wiederwahl von mehr als 60 Beamten des EPD im Jahr 1953, die weiter unten noch genauer beleuchtet werden soll.²⁴⁵

Die Übernahme von Personal aus der Abteilung für Fremde Interessen ist einer der Hauptgründe, weshalb der Personalthöchststand im EPD erst 1946, als die Abteilung für Fremde Interessen nur noch 470 Personen beschäftigte, erreicht wurde und sich das Problem der personellen Aufblähung des EPD auch nach dem Krieg eher noch verschärft hatte.²⁴⁶ Dazu steht im Rechenschaftsbericht der Abteilung:

Es ist noch zu erwähnen, dass die Fremden Interessen manchen aufstrebenden jungen Leuten Gelegenheit gaben, sich für den Dienst auf dem Politischen Departement vorzubereiten und dieses seit dem 1. Januar 1943 zu Titularisierungen im diplomatischen und konsularischen Dienst schritt, um sich geeignete Elemente zu sichern. Ausserdem fand sich die Abteilung für Auswärtiges zur provisorischen Uebernahme der Mehrzahl des zur Vertretung fremder Interessen im In- und Ausland nicht mehr benötigten Personals bereit, sodass die Liquidation, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, bisher reibungslos verlaufen konnte [...].²⁴⁷

Die Übernahme von Personal in den diplomatischen Dienst kommt einer eigentlichen Öffnung des diplomatischen Diensts gleich. Einigen der nun angestellten Diplomaten wäre über den «normalen» Weg der Zugang zum diplomatischen Dienst verwehrt geblieben.²⁴⁸ Nicht ganz zu Unrecht kann hier deshalb von einem ersten – wenn auch nicht intendierten – Demokratisierungsschritt gesprochen werden. Obschon durchaus «geeignete Elemente» für das EPD über die Abteilung für Fremde Interessen gesichert werden konnten, kritisierte Armin Däniker 1948 die unkontrollierte Übernahme von Personal. In seinen Augen wurden in dieser speziellen Situation 1945 zu viele junge Personen ins EPD überführt, was in der Folge die Neuanstellung von Nachwuchskräften bis 1955 verhinderte.²⁴⁹

Jacques de Saussure, der mit der Liquidierung der Abteilung für Fremde Interessen beauftragt worden war, versuchte die besten Leute der Abteilung ins EPD zu überführen. Gerade für seinen Auftrag, die Abteilung zu liquidieren und die noch offenen Mandate abzuschliessen, versuchte de Saussure, sich seine wichtigsten Mitarbeiter bei der Abteilung in Bern mittels Beförderungen zu sichern. Offensichtlich hatte die ungewöhnliche und sehr arbeitsintensive Tätigkeit der Interessenvertretung einen selektiven Charakter. Die Herausforderungen boten diesbezüglich auch die Möglichkeit, sich zu profilieren. Insofern ist es interessant zu sehen, dass alle von de Saussure für die definitive Übernahme in den diplo-

²⁴⁴ Vgl. den Geschäftsbericht des Bunderates von 1945, S. 140.

²⁴⁵ Vgl. dazu Kap. 2.2.

²⁴⁶ Es handelt sich hier auch um ein buchhalterisches Problem. Das EPD führte die Abteilung für Fremde Interessen als separate Organisation mit separater Kontoführung aus. Mitarbeitende der Abteilung für Fremde Interessen wurden aus diesem Grund nicht als EPD-Angestellte geführt. Siehe auch Abb. 30.

²⁴⁷ Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, dodis.ch/2340, S. 21.

²⁴⁸ Zwischen 1938 und 1946 wurden 241 Personen mit Hochschulabschluss eingestellt. Davon verfügten 81, also gut ein Drittel, über einen nicht juristischen Hochschulabschluss. Patrick Maître hat die Thematik in einer Seminararbeit anhand von vier Fallbeispielen untersucht, vgl. Patrick Maître: Die Eingliederung von Nichtjuristen in den diplomatischen Dienst in der Schweiz, 1939–1946. Eine Analyse anhand von vier Fallbeispielen, unveröffentlichte Seminararbeit, Universität Bern 2018.

²⁴⁹ Notiz von Armin Däniker: «Bemerkung zur Rekrutierung und Ausbildung und zu den Beförderungen von Akademikern im diplomatischen Dienst» vom 28. April 1948, dodis.ch/48338, S. 3.

matischen Dienst vorgeschlagenen Personen in ihrer weiteren Karriere zum Botschafter ernannt wurden.²⁵⁰ Mit dem späteren Leiter der Verwaltungsabteilung, Antonino Janner, war darunter auch eine der prägenden Figuren des diplomatischen Diensts der Schweiz in den 1960er- und 1970er-Jahren.²⁵¹

Überhaupt zeigt sich die Bedeutung der Rekrutierungen durch die Abteilung für Fremde Interessen in der Betrachtung der schweizerischen Botschafter der Nachkriegszeit. Mindestens 30 der 184 zwischen 1950 und 1979 ernannten Botschafter waren während des Kriegs über die Abteilung für Fremde Interessen angestellt worden und hatten dort die Möglichkeit erhalten, sich zu profilieren.²⁵² Allerdings lässt sich diese Tatsache unterschiedlich auslegen. Zum einen könnte man daraus schliessen, dass die Rekrutierungskriterien und das Vorgehen gar nicht so schlecht waren, wie teilweise berichtet worden ist. Auf der anderen Seite, unter Berücksichtigung des Personalstopps von 1946 bis 1955 und der anschliessenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Nachwuchskräften, liegt der Schluss nahe, dass sich das Departement schlicht mit den Leuten begnügen musste, die bereits eingestellt waren. Dass die Karriere im diplomatischen Dienst zeitweise als «Einbahnstrasse» bezeichnet wurde, spricht eher für die zweite Interpretation.²⁵³

Der kriegsbedingte Anstieg des Personals im EPD war keine Einzelercheinung. Der Krieg hatte die Verwaltungsapparate beinahe aller Abteilungen der Bundesverwaltung ansteigen lassen. Zwischen 1940 und 1945 stieg die Zahl der Bundesangestellten aller Departemente von knapp 10 000 auf etwas mehr als 25 000.²⁵⁴ Allerdings war nach 1944 der Personalbestand in den meisten Verwal-

250 Vgl. das Schreiben von Jacques de Saussure an Max Petitpierre vom 29. Mai 1945, CH-BAR#E2024-02A#1993/137#1213* (a.215P). De Saussure schlug Emile Bisang ([dodis.ch/P266](#)), Charles-Albert Dubois ([dodis.ch/P1140](#)), Robert Maurice ([dodis.ch/P118](#)), Antonino Janner ([dodis.ch/P1399](#)), Pierre-Henri Thévenaz ([dodis.ch/P2827](#)), Hans Miesch ([dodis.ch/P2757](#)) und Jakob Burckhardt ([dodis.ch/P2430](#)) vor. Von diesen Personen war einzig Burckhardt formell nie zum Botschafter ernannt worden. Als Leiter der Abteilung für internationale Organisationen im EPD hatte er aber gleichwohl den Rang des Ministers erhalten und war in die höchste Lohnklasse aufgestiegen.

251 Janner leitete auch die Arbeitsgruppe Florian, die in Kap. 4.1 genauer dargestellt wird.

252 Zum Beispiel die Botschafter Georges Bonnant ([dodis.ch/P1146](#)), Roger-Etienne Campiche ([dodis.ch/P2687](#)), René Fässler ([dodis.ch/P1142](#)), Hans Karl Frey ([dodis.ch/P2685](#)), Jürg Iselin ([dodis.ch/P2141](#)), Paul Etienne Jaccaud ([dodis.ch/P9720](#)), Antonino Janner ([dodis.ch/P1399](#)), Guido Lepori ([dodis.ch/P2699](#)), Jacques Albert Mallet ([dodis.ch/P2751](#)), Lucien Mossaz ([dodis.ch/P2648](#)), Albert Natural ([dodis.ch/P2696](#)), Pierre Thévenaz ([dodis.ch/P2827](#)) oder Charles Wetterwald ([dodis.ch/P2684](#)). Auch der spätere Direktor der Handelsabteilung Paul R. Jolles ([dodis.ch/P2763](#)) wurde bei der schweizerischen Botschaft in Washington über die Abteilung für Fremde Interessen angestellt und fand so seinen Weg in die schweizerische Diplomatie. Von 184 zwischen 1950 und 1979 ernannten Botschaftern waren mindestens 30 während des Kriegs über die Abteilung für Fremde Interessen angestellt worden. Dies entspricht rund 15 Prozent. Noch deutlicher wird der Zusammenhang, wenn man nur diejenigen späteren Botschafter zählt, die während des Kriegs angestellt wurden (88). Der Anteil steigt dann auf über ein Drittel. Mindestens sieben davon hätten aufgrund der vorherigen Aufnahmekriterien den Eintritt in den diplomatischen Dienst nicht geschafft, da sie nicht über einen juristischen Abschluss oder über gar keinen Hochschulabschluss verfügten.

253 Vgl. das Schreiben von Eberhard Reinhardt an Bundesrat Max Petitpierre vom 9. März 1946, CH-BAR#E2800#1967/61#154* (09). Diese Interpretation stützen auch die Aussagen von zwei interviewten ehemaligen Diplomaten. Vor 1960 rekrutierte Diplomaten konnten sich einer Beförderung bis zum Botschafter aufgrund des Personalmangels beinahe sicher sein.

254 Die hier erwähnten Zahlen berücksichtigen die Angestellten aller Departemente, der Bundeskanzlei und der eidgenössischen Gerichte. Nicht mitgezählt sind Angestellte der Zoll- und Alkoholverwaltung, der militärischen Regiebetriebe, der SBB und der PTT. Die Beschränkung auf diese

tungsabteilungen rückläufig. Beim EPD wurde die Spitze des Personalbestands aus den bereits erwähnten Gründen – Übernahme des Personals der Abteilung für Fremde Interessen und Zunahme der Aufgaben wegen der Wieder- oder Neueröffnung von Vertretungen im Ausland – erst 1946 erreicht. Zudem lässt sich in diesem Zeitraum im EPD eine Übernahme von Personal von anderen Bundesämtern beobachten.²⁵⁵ Vor allem von anderen im Krieg stark beanspruchten Abteilungen wie beispielsweise der Kriegswirtschaftsabteilung im EVD wurden Personen angestellt. Die Auswertung der Erfassung des Personals des EPD zeigt, dass zwischen 1944 und 1946 ungefähr 330 Personen eingetreten sind. Vor allem das Jahr 1946 sticht mit mehr als 180 neu eingetretenen Personen heraus.²⁵⁶

Während des Kriegs wurde die Entwicklung des Personals der Bundesverwaltung vom Parlament zwar mit Argwohn beobachtet, die Bedrohung des Kriegs führte den Ausbau allerdings als nicht hinterfragbare Notwendigkeit vor Augen. Nach Kriegsende erliess der Bundesrat unter dem Druck von Parlament und Öffentlichkeit einen Personalstopp für die Bundesverwaltung.²⁵⁷ Dadurch wurden dem EPD gleichzeitig mit dem Abbau der Abteilung für Fremde Interessen also auch Neueinstellungen verboten. Der Personalstopp blieb im EPD bis zur Einführung des *Concours diplomatique* 1955 bestehen.²⁵⁸ In dieser Zeit wurden keine neuen Diplomatinen und Diplomaten eingestellt. Die Auswirkungen auf die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts waren einschneidend, wurde doch ungefähr zehn Jahrgängen der Zutritt zu diesem Berufsfeld versagt. Erst als dann Mitte der 1950er-Jahre durch Pensionierungen die Personaldecke immer dünner wurde und die Aufgaben des immer grösser werdenden Netzes von Ausenvertretungen kaum noch zu bewältigen waren, wurden neue Rekrutierungen unumgänglich.²⁵⁹ Zu diesem Zeitpunkt spielte dann wieder die Übernahme von Interessenvertretungs-Mandaten eine zentrale Rolle und es zeigte sich erneut,

Gruppen ergibt aus buchhalterischer Sicht Sinn: «Zur Bundeszentralverwaltung zählen nur die Departemente des Bundesrates und die Bundeskanzlei. Ihre Ausgaben belasten die Staatsrechnung unmittelbar. In diesem Sinne werden auch die Personalbestände der beiden eidgenössischen Gerichte unter dem Titel «Allgemeine Verwaltung» mitgerechnet. Nicht zur Zentralverwaltung zählen dagegen die Betriebe der SBB und der PTT, die die Staatsrechnung lediglich mit ihrem Reinergebnis beeinflussen. Sie erfüllen Funktionen, für die, auch wenn sie nicht verstaatlicht wären, eine entsprechende Zahl von Arbeitskräften eingesetzt werden müsste. Ähnliches gilt für die Militärwerkstätten, die ebenfalls einen gesonderten Haushalt führen und hinsichtlich Betriebsgrösse und Tätigkeit ganz von den Rüstungsaufträgen abhängig sind.» Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch. Vgl. dazu auch Raimund E. Germann: *Der Staatsapparat und die Regierung*, Bern 1998, S. 35.

255 Zwischen 1944 und 1946 traten 151 Personen ins EPD ein, die vorher bereits in der Bundesverwaltung gearbeitet hatten.

256 1946 verzeichnet mit 132 Neueintritten den im gesamten Untersuchungszeitraum mit Abstand höchsten Wert. Zwischen 1945 und 1979 traten pro Jahr durchschnittlich 39 Personen ein. Die krasse Abweichung der Jahre zwischen 1944 und 1946 verdeutlicht die aussergewöhnliche Situation am Ende des Kriegs. Vgl. Kap. 1.3, Abb. 10.

257 Der Entscheid galt zuerst nur für das EMD und wurde im Juni 1945 auf alle Departemente ausgeweitet. Die etablierte Praxis des EMD zum Abbau der kriegsbedingt eingestellten Personen wurde für die ganze Bundesverwaltung übernommen. Vgl. die BR-Prot. Nr. 3348 vom 28. Dezember 1945, dodis.ch/63439, sowie Nr. 527 vom 27. Februar 1948, dodis.ch/63440.

258 Vgl. Kap. 2.3.

259 Notiz von Heinz Langenbacher vom Februar 1958 über Auswahl und Ausbildung des Nachwuchses für den auswärtigen Dienst, dodis.ch/48344.

wie stark die Personalstruktur von internationalen Ereignissen abhing. Während der Suez-Krise 1956 übernahm die Schweiz im Rahmen der Guten Dienste die Interessenvertretung Frankreichs in Ägypten, im Irak, in Jordanien und Syrien, Grossbritanniens in Ägypten und Syrien sowie des Iraks in Frankreich.²⁶⁰ Die Verschiebung von Personal an die schweizerische Botschaft in Ägypten bestätigte die bereits mehrfach geäusserte Befürchtung, dass das EPD aufgrund des Personalstopps und der steigenden Aufgaben über nahezu keine Personalreserven verfügte und nicht in der Lage war, auf Krisen und unerwartete Situationen adäquat zu reagieren.²⁶¹ Dies war ein Problem, das sich trotz der Einführung des *Concours diplomatique* in den folgenden Jahren noch verschärfen sollte.²⁶²

Auch auf den obersten Ebenen des Departements kam es zu entscheidenden Rochaden. Am 7. November 1944 reichte der amtierende Aussenminister Marcel Pilet-Golaz seinen Rücktritt ein und legte damit einen wichtigen Grundstein für die Reorganisation des EPD. Für die Aufgaben der Nachkriegszeit brauchte es neue Köpfe; in diesem Punkt waren sich die politischen Entscheidungsträger, Presse und grosse Teile der Bevölkerung einig.²⁶³ Pilet-Golaz' berühmte Rede an die Nation, die er am 25. Juni 1940 – kurz nach Übernahme des Politischen Departements vom zurückgetretenen Bundesrat Motta – gehalten hatte, hatte ihm in der Öffentlichkeit den Ruf eines Anpassers eingebracht.²⁶⁴ Spätestens nach den gescheiterten Verhandlungen mit der Sowjetunion über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen war sein Rücktritt unumgänglich.²⁶⁵ Mit ihm musste auch sein erster Mitarbeiter, Pierre Bonna, gehen.²⁶⁶ An die Spitze des Departements wurde mit Max Petitpierre ein in aussenpolitischen Belangen unerfahrener Freisinniger aus Neuenburg gewählt. Als Nachfolger von Pilet-Golaz an der Spitze des EPD setzte er sich von Beginn an aktiv mit den Reformbedürfnissen des Politischen Departements auseinander.²⁶⁷ Mit der Versetzung von Bonna nach Athen war der Platz an der Spitze des Beamtenstabs im EPD frei für den in Frankreich in Ungna-

260 Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1956, S. 128.

261 Vgl. *ibid.*, S. 180. Erschwerend kam hinzu, dass ausgerechnet im Mai 1956 der schweizerische Gesandte in Ägypten, André Boissier (dodis.ch/P144), im Dienst verstarb, was die Personalsituation zusätzlich verschärfte. Sein Nachfolger wurde Jean-Louis Pahud (dodis.ch/P145).

262 Vgl. Kap. 3.1.

263 Gemäss Erwin Bucher war Marcel Pilet-Golaz eine Art Sündenbock in der aussenpolitisch äusserst schwierigen Phase des Zweiten Weltkriegs. Bucher macht deutlich, dass anhand der Quellen nicht zu belegen ist, dass Pilet-Golaz deutschfreundlich war. Auch den oft vorgebrachten Vorwurf, Pilet-Golaz habe den Kriegsverlauf falsch eingeschätzt, widerlegt Bucher mit akribischer Quellenarbeit. Vgl. Bucher: *Zwischen Bundesrat und General*, S. 509–600.

264 *Ibid.*, S. 536–556; Stamm: *Der grosse Stucki*, S. 268 f., sowie Jean-Claude Favez: «Marcel Pilet-Golaz», in: HLS.

265 Josef Stalin hatte eine entsprechende Anfrage Pilet-Golaz' mit der Begründung abgelehnt, «die Schweiz habe sich im Krieg entgegen ihrer alten demokratischen Tradition auf die Seite der Faschisten gestellt». Zitiert nach Zala: *Krisen*, S. 531. Von sowjetischer Seite wurde der Schweiz auch nach dem Krieg vorgeworfen, sie habe vom Krieg profitiert. Die Beziehungen normalisierten sich nur langsam. Vgl. Altermatt: *Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart*, S. 62, sowie Trachsler: *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 31–33.

266 Pierre Bonna (dodis.ch/P111) wurde im Januar 1945 zum schweizerischen Gesandten in Griechenland ernannt. Er trat seinen Posten im Februar 1945 an, verstarb allerdings bereits im Dezember 1945 im Alter von 54 Jahren.

267 Trachsler: *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 45–53.

91 de gefallenen Walter Stucki.²⁶⁸ Wenn auch der Einfluss von Petitpierre und Stucki in der Forschung bisweilen etwas zu stark hervorgehoben wurde, kommt man nicht darum herum, diese beiden als zentrale Akteure im Reorganisationsprozess des EPD zu erwähnen.²⁶⁹

Mit Stucki hatte der neue Aussenminister einen äusserst erfahrenen Diplomaten an seiner Seite. In der ersten Zeit erfüllte diese Kombination ihren Zweck. Die wenigen Erfahrungen in der Aussenpolitik, die Petitpierre mitbrachte, liessen viel Spielraum für Stucki. Dieser war in den Jahren 1946 und 1947 so etwas wie der inoffizielle Aussenminister. Zahlreiche Entscheide und Verhandlungen fällt bzw. führte er in Eigenregie und ohne Absprache mit dem Bundesrat. Je mehr sich der junge Petitpierre in sein Amt eingearbeitet hatte, desto mehr wurde diese Konstellation allerdings zur Belastung. Stucki und Petitpierre respektierten sich gegenseitig, waren aber nicht kompatibel in der Art und Weise, wie sie sich ihre Zusammenarbeit vorstellten. Der Ausweg aus der ungemütlichen Situation war die Schaffung eines Sonderpostens für Stucki und die Wahl von Alfred Zehnder als Nachfolger. Stucki wurde zum Beauftragten des Bundesrats für Spezialmissionen und damit direkt dem Gesamtgremium unterstellt.²⁷⁰ Zehnder wurde zum neuen Generalsekretär des Departements und Petitpierres erster Mitarbeiter. Diese personellen Rochaden in den obersten Etagen waren eine zentrale Vorbedingung für den Weg aus dem administrativen Chaos.²⁷¹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs die Grenzen ihrer Schutzmachtätigkeit erfahren musste. Die 217 Mandate von 35 Staaten, für deren Bewältigung maximal 1358 Personen zuständig waren, stellten sowohl in administrativer wie auch finanzieller Hinsicht eine grosse Herausforderung dar, bisweilen gar eine Überforderung. Da die Aufgaben des EPD auch anderweitig stark zugenommen hatten, war die Situation mehr als unbefriedigend. Gerade im administrativen Bereich wurde die Notwendigkeit von Reformen innerhalb des EPD schonungslos aufgedeckt. Die wichtigsten Protagonisten erkannten aber bald, dass die Gelegenheit günstig war für eine umfassende Reorganisation des bis anhin unprofessionell geführten Aussendepartements. In kurzer Zeit wurde nun nachgeholt, was vorher während Jahrzehnten aus unterschiedlichen Gründen nicht funktioniert hatte. Bereits der Erste Weltkrieg hatte grosse Auswirkungen auf die Organisation des EPD. Unter Berücksichtigung der Entwicklung während und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg kommt den beiden Kriegen deshalb so etwas wie eine katalysierende Wirkung zu.

²⁶⁸ Stucki verteidigte nach dem Zweiten Weltkrieg mehrmals öffentlich den in Frankreich wegen Hochverrats angeklagten Marschall Henri Philippe Pétain. Vgl. dazu Stamm: Der grosse Stucki, S. 243–266.

²⁶⁹ Vor allem in den beiden bereits mehrfach zitierten Biografien von Petitpierre (Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre) und Stucki (Stamm: Der grosse Stucki) erhält man bisweilen den Eindruck, dass sowohl Petitpierre als auch Stucki das EPD im Alleingang reformiert hätten. Dabei wird dem komplexen Geflecht der aussenpolitischen Verwaltung allerdings zu wenig Rechnung getragen.

²⁷⁰ Stamm: Der grosse Stucki, S. 323 f. Zum speziellen Anstellungsverhältnis, das Walter Stucki mit dem Bundesrat ausgehandelt hatte, siehe auch das BR-Prot. Nr. 1535 vom 18. September 1953, [do-dis.ch/9525](https://www.dokument.ch/dokument/doc/1535).

²⁷¹ Vgl. dazu detaillierter Stamm: Der grosse Stucki, S. 319–341, sowie Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 43–99.

Die Schweiz war in den letzten Jahren des Zweiten Weltkriegs und unmittelbar danach an vielen Orten und bei vielen Ereignissen aktiv beteiligt oder eingebunden: sei es beim Austausch von Kriegsgefangenen, Zivilpersonen oder diplomatischem Personal zwischen den Krieg führenden Staaten, bei der Überwachung von Kriegsgefangenenlagern in Zusammenarbeit mit dem IKRK oder beispielsweise bei der Aushandlung der japanischen Kapitulation.²⁷² Die Abteilung für Fremde Interessen mit ihren zahlreichen Aussenstellen war zu einem Hotspot der globalen Problemlösung geworden. Der kleinen Schweiz kam in der Ausübung ihrer globalen Schutzmachtfunktion tatsächlich «die diplomatische Stellung einer Grossmacht» zu.²⁷³ Die Tätigkeit zugunsten der vertretenen Staaten ermöglichte der schweizerischen Diplomatie einen ungewohnten Zugang zu Informationen auf höchster politischer Ebene. Anhand der Interessenvertretung wird klar, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs ein verdichtetes Informationszentrum oder gar «das Zentrum der verfeindeten Welt» war.²⁷⁴ Diese Begebenheiten stehen in einem krassen Gegensatz zur bevorzugten Darstellung der Schweiz als aussenpolitisch unbedeutender Kleinstaat.

2.2 Die Nachkriegs-Reorganisation im Politischen Departement

Auch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung von 1914 formalrechtlich massgebend für die Struktur des EPD. In diesem Gesetz war das Departement in drei Abteilungen aufgeteilt worden: die Abteilung für Auswärtiges, die Innerpolitische Abteilung und die Handelsabteilung. Mit dieser Struktur wollte man erstmals die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ausland in einem Departement vereinen. Die neue Struktur überlebte die Turbulenzen des Ersten Weltkriegs indes nicht. Die Handelsabteilung war bereits 1917 mittels Vollmachtenbeschluss als indirekte Folge der Hoffmann-Grimm-Affäre wieder an das Volkswirtschaftsdepartement abgetreten worden.²⁷⁵ Die Innerpolitische Abteilung war 1926 aus Kostengründen aufgehoben und die Aufgaben waren an die Bundeskanzlei und

²⁷² Zu den japanischen Kapitulationsverhandlungen vgl. das Telegramm von Camille Gorgé an das EPD vom 13. August 1945, dodis.ch/35, und die Notiz von Walter Stucki an Max Petitpierre vom 15. August 1945, dodis.ch/36. Zur Rolle von Walter Stucki bei den Kapitulationsverhandlungen vgl. Stamm: Der grosse Stucki, S. 298–318.

²⁷³ Stamm: Die guten Dienste der Schweiz, S. 166.

²⁷⁴ Zitiert nach Bucher: Zwischen Bundesrat und General, S. 587. Sowohl Tanner als auch Zala weisen auf die Bedeutung der Schweiz als Knotenpunkt für Nachrichten und Nachrichtendienste während des Zweiten Weltkriegs hin, vgl. Tanner: Geschichte der Schweiz, S. 271 f., sowie Zala: Krisen, S. 521 und S. 526. Die Informationen, die der Schweiz aufgrund ihrer Vermittlertätigkeit zur Verfügung standen, verdeutlichen diese These.

²⁷⁵ Der Vorsteher des EPD, Arthur Hoffmann, musste infolge seines mit Robert Grimm unternommenen, gescheiterten Versuchs, einen Separatfrieden zwischen Russland und Deutschland auszuhandeln, zurücktreten. Sein Nachfolger Gustave Ador hatte wenig Erfahrung im wirtschaftlichen Bereich, was den Gesamtbundesrat angesichts der schwierigen Versorgungslage des Landes dazu bewegte, die Handelsabteilung dem EVD und damit dem erfahrenen Edmund Schulthess zu übergeben. 1923 wurde dieser Beschluss dann durch einen offiziellen Bundesratsbeschluss bestätigt. Vgl. dazu Paul Widmer: Bundesrat Arthur Hoffmann, S. 295–299, sowie Probst: Das Politische Departement, S. 40 und S. 70 f.

93 das Polizeidepartement übertragen worden.²⁷⁶ Das EPD bestand also 1927 nur noch aus der Abteilung für Auswärtiges:

Seither stellt das Departement ein organisatorisches Kuriosum dar. Es besteht normalerweise aus einer einzigen Abteilung [...] deren Aufgabenkreis sich mit dem des Departements praktisch deckt. Der Departementsvorsteher wurde dadurch auch zum Chef seiner einzigen Abteilung.²⁷⁷

Da nun aber seit 1914 der Umfang der Aufgaben des Departements zugenommen hatte, ohne dass die Verwaltungsstruktur angepasst worden war, war das EPD bereits vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs ein «unübersichtliches und schwerfälliges» Gebilde.²⁷⁸ Vor allem die Aufblähung der Abteilung für Auswärtiges mangels einer administrativen Aufgabenteilung war innerhalb der Bundesverwaltung einzigartig und so der Hauptgrund für den Ruf nach einer umfassenden Reform. Während des Zweiten Weltkriegs wurden innerhalb der Abteilung für Auswärtiges Dienstzweige entlang des Tagesgeschäfts verschoben oder neu geschaffen, was die Situation nur noch verschärfte. Denn all diese Änderungen erfolgten nicht im Sinne einer Reorganisation und einer strategischen Gesamtschau, sondern vor dem Hintergrund der jeweiligen Dringlichkeit:

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 überschneiden, dass das Ganze zu einem unübersichtlichen und schwer lenkbaren Apparat wurde. Dazu kam der grosse Personalzuwachs, wie ihn die vermehrten Aufgaben brachten.²⁷⁹

So wurden während des Kriegs zuerst die Abteilung für Fremde Interessen (1939), danach ein Delegierter für internationale Hilfswerke (1941) und etwas später ein Departementssekretariat (1944) geschaffen.²⁸⁰ Die Abteilung für Auswärtiges blieb aber weiterhin für die Mehrheit der Aufgaben zuständig. Innerhalb der Abteilung waren zwar acht Sektionen geschaffen worden, mit Blick auf die Hierarchie unterstanden die Sektionschefs allerdings alle dem einen Abteilungschef und dieser dem Departementschef.²⁸¹ Diese hierarchische Sonderstellung war das eigentliche Hauptproblem. Die dringlichsten Forderungen, die an eine Reorganisation gestellt wurden, waren die Auflockerung der Abteilung für Auswärtiges und eine klare Kompetenzzuordnung an selbstständige Abteilungen unter der Leitung des Departementsvorstehers. Die administrative Struktur der Zentrale in Bern sollte den aktuellen Aufgaben, dem Personalzuwachs und dem Ausbau des Vertre-

²⁷⁶ Alfred Zehnder beschrieb die Situation im Nachhinein so, dass dem EPD nach und nach die Abteilungen «weggenommen worden waren», vgl. Vortrag von Alfred Zehnder vom 16. August 1977 im Rahmen der Sitzung des Freundes- und Förderkreises des Archivs für Zeitgeschichte, CH-AfZ TA Kolloquien FF-AfZ / 23.

²⁷⁷ Antrag des EDA an den Bundesrat, verfasst von Guido Keel, vom 6. März 1946, dodis.ch/63647.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Vgl. die vertrauliche Notiz von Paul Clottu an Bundesrat Max Petitpierre vom 26. Februar 1946, dodis.ch/63644, S. 2.

²⁸¹ Notiz des EPD vom 29. März 1945, dodis.ch/63444. Der Vorsteher der Abteilung für Auswärtiges hatte insofern keine Geschäfte in seinem direkten Kompetenzbereich. Er war für jede Handlung auf das Einverständnis des Departementsvorstehers angewiesen, was die Arbeitsabläufe verkomplizierte. Vortrag von Alfred Zehnder vom 16. August 1977 im Rahmen der Sitzung des Freundes- und Förderkreises des AfZ, CH-AfZ TA Kolloquien FF-AfZ / 23.

tungsnetzes angepasst werden.²⁸² Doch bereits die Art und Weise der Auflockerung führte zu Diskussionen. Die beiden dominierenden Positionen lassen sich grob in eine «horizontal materielle» und eine «vertikale geografische» Umstrukturierung unterscheiden.²⁸³ Die Vertreter der geografischen Aufteilung orientierten sich an den Aussendienstern Grossbritanniens und anderer Grossmächte. Demgegenüber betonten die Verfechter einer horizontalen Aufteilung den Sonderfall Schweiz und wiesen darauf hin, dass «die Probleme für einen neutralen Kleinstaat anders liegen». Die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik seien überall gleich, was eine Aufteilung nach geopolitischen Kriterien unnötig machen würde.²⁸⁴ Klar war allerdings auch, dass die unmittelbare Nachkriegszeit nicht als *courant normal* betrachtet werden konnte. Die Aufgaben waren nach wie vor bei einzelnen Diensten konzentriert, die in einer friedlichen Nachkriegsordnung an Bedeutung verlieren würden. Mit provisorischen Umstrukturierungen wollte man in diesen Jahren Erfahrungen sammeln und nicht direkt eine Gesetzesänderung anstreben. Das Verwaltungsgesetz von 1914 und die schnelle Überholung der gesetzlich festgelegten Struktur durch die sich verändernden internationalen Gegebenheiten wurden mehrmals als Negativbeispiel angeführt. Eine neuerliche Reorganisation sollte nun von unten aus der Praxis wachsen und nicht von oben gesetzgeberisch herbeigeführt werden.²⁸⁵ Erfahrungen sollten direkt in die weiteren Reformen einfließen. Oder wie Max Petitpierre es formulierte: «Le Département politique est le domaine de l'imprévu».²⁸⁶ Die erste Reorganisationsphase in der unmittelbaren Nachkriegszeit lässt sich entsprechend in drei Phasen einteilen. Die erste Phase dauerte von 1946 bis 1949, die zweite von 1950 bis 1953 und die dritte von 1954 bis 1960.

Als Sofortmassnahme wurde im März 1946 eine provisorische Reorganisation des EPD beschlossen.²⁸⁷ Das Departement umfasste neu drei Abteilungen (Politische Angelegenheiten; Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten; Verwaltungsangelegenheiten) sowie zwei Dienste (Internationale Organisationen; Presse und Information).²⁸⁸ Daneben bestanden weiterhin die Liquidationsstelle der Abteilung für Fremde Interessen, der Delegierte für Hilfswerke sowie das direkt dem Departementsvorsteher unterstellte Departementssekretariat (vgl. Organigramm 1 im Anhang).

Bereits 1949 wurde aber aufgrund der gemachten Erfahrungen die Struktur wieder angepasst. Die Abteilung, die sich mit Recht, Finanzen und Verkehr beschäftigte, wurde wieder aufgelöst. Die Geschäfte wurden mit Ausnahme der

282 Vgl. die Notiz von Guido Keel vom 16. Oktober 1945, dodis.ch/63639, S. 4–6.

283 Ibid., S. 5. Vgl. zudem die vertrauliche Notiz von Paul Clottu an Bundesrat Max Petitpierre vom 26. Februar 1946, dodis.ch/63644, S. 6.

284 Vgl. die Notiz von Guido Keel vom 16. Oktober 1945, dodis.ch/63639, S. 7 f.

285 Vgl. *ibid.* sowie den Entwurf der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom Juli 1952, CH-BAR#E2004B#1970/2#24* (a.151.2), S. 5 f. Eine definitive und publizierte Version dieser Botschaft konnte nicht ausfindig gemacht werden.

286 Notiz von Bundesrat Max Petitpierre vom 13. Oktober 1953, CH-BAR#E2800#1967/59#551* (14.15).

287 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 810 vom 25. März 1946, dodis.ch/60458, sowie das Rundschreiben des EPD an die schweizerischen Botschaften und Konsulate im Ausland vom 10. April 1946, dodis.ch/63446.

288 Vgl. die Pressemitteilung des EPD vom 25. März 1946, CH-BAR#E2800#1967/61#154* (09).

95 Fragen des internationalen Verkehrs in die Abteilung für politische Angelegenheiten überführt. Hintergrund war der Gedanke, dass die Länderdienste Ost und West nun neben den politischen Fragen auch für alle wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen in Zusammenhang mit dem jeweiligen Land zuständig waren.²⁸⁹ Der Übergang von Krieg zu Frieden brachte eine Verschiebung der Tätigkeiten und Prioritäten mit sich, die in dieser neuerlichen Umgruppierung zum Ausdruck kam. Ein zunehmend normalisierter Arbeitsablauf hatte gezeigt, dass sich mehrere Abteilungen und Sektionen mit den gleichen Fragen beschäftigten.²⁹⁰ Vor dem Hintergrund der Sparmassnahmen und der geplanten bzw. laufenden Personalreduktion sollte deshalb eine effizientere Gruppierung entstehen. Ab dem 20. Januar 1950 hatte die Struktur des EPD deshalb eine neue Gestalt angenommen (vgl. Organigramm 2 im Anhang).

Das 1944 geschaffene und danach weitergeführte Departementssekretariat war ebenfalls Gegenstand der Diskussionen. Die Rolle des Departementssekretärs war nämlich keineswegs geklärt. Mehrfach wurde die Frage aufgeworfen, ob es sich dabei um ein eigentliches Sekretariat des Departements oder eine Art persönliches Sekretariat des Departementvorstehers handle.²⁹¹ Die anschliessende Begriffsklärung erinnert stark an die Diskussionen, die ab den 1960er-Jahren rund um die Einführung des Staatssekretärtitels erneut geführt wurden.²⁹² Für weitere Unklarheit sorgte, dass das Departementssekretariat in der zweiten Reorganisationsphase 1949 mit dem Dienst für Information und Presse verbunden worden war. Die unklare Position und die thematisch fragliche Zusammenlegung mit dem Informationsdienst führten zur Aufhebung des Departementssekretariats und zur Schaffung eines Generalsekretariats. Der Dienst für Information und Presse wurde Letzterem unterstellt (vgl. Organigramm 3 im Anhang).

Die grosse Änderung der dritten Etappe dieser ersten Reorganisation war die Schaffung eines dem Departementvorsteher unterstellten Generalsekretariats und der Funktion des Generalsekretärs. Der Generalsekretär war Vorsteher der Abteilung für politische Angelegenheiten und zugleich für die Leitung und Koordination aller Abteilungen des EPD zuständig.²⁹³ Beinahe unbemerkt hatte diese Umgruppierung ausserdem zur Folge, dass das Departement sich nun vermehrt in einen bilateralen und einen multilateralen Bereich einteilen liess. Die Politische Abteilung beschäftigte sich mit jeglichen politischen Fragen bilateraler Natur, die

²⁸⁹ Vgl. das Rundschreiben von Alfred Zehnder vom 31. Oktober 1950, dodis.ch/63428. Die Zusammenführung war allerdings nicht unumstritten, da befürchtet wurde, dass dadurch erneut die Abteilung für politische Angelegenheiten zu gross werden würde. Vgl. dazu die Notiz von Friedrich Kappeler vom 21. September 1949, CH-BAR#E2800#1967/61#154* (09).

²⁹⁰ Vgl. für die rechtlichen Fragen beispielsweise die Notizen von Rudolf Bindschedler vom 4. Januar 1947 und vom 7. April 1948, CH-BAR#J1.223#2003/213#3*.

²⁹¹ Siehe exemplarisch den Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 50 f.

²⁹² Vgl. dazu Kap. 4.4. Zur Einführung des Staatssekretärtitels siehe auch Dominik Matter: «Titel öffnen Türen. Vor vierzig Jahren führt die Schweiz den Dienstgrad des Staatssekretärs ein», in: NZZ vom 4. Februar 2019, www.nzz.ch.

²⁹³ Vgl. den Entwurf eines Antrags an den Bundesrat von Rudolf Bindschedler vom 30. Oktober 1953, dodis.ch/63445. Eine deutlich kürzere Version stellte Bundesrat Petitpierre im Dezember 1953 dem Bundesrat vor, vgl. dodis.ch/64595. Nach einer erneuten Überarbeitung des Antrags (dodis.ch/9654) beschloss der Bundesrat die Umsetzung der Reorganisation, vgl. dodis.ch/9653.

Abteilung für internationale Organisationen kümmerte sich um alle multilateralen Aufgaben. Diese Aufteilung prägte die Gestalt der Zentrale in Bern bis weit in die 1970er-Jahre hinein.²⁹⁴ Nebst diesen beiden politischen Abteilungen hatte vor allem die neu geschaffene Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten eine wichtigere Position erhalten. Gerade für die Durchführung und Umsetzung der Reorganisation sowie die personellen Umstrukturierungen erschien es angezeigt, diese Abteilung auszubauen und zu stärken.²⁹⁵ Diese dritte interne Umstrukturierung wurde durchwegs positiv bewertet, was auch auf den Einbezug eines externen Sparexperten zurückzuführen war. Das EPD konnte sich argumentativ nun auf diese Expertise abstützen:

Das Departement verfügte nun über drei Abteilungen, wovon jede ihren eigenen Kompetenzbereich besass. Ihre Vorsteher waren einander gleichgestellt und standen auf der gleichen hierarchischen Stufe, was eine reibungslose Abwicklung der Tätigkeit des Departementes, wie es auch der Experte unterstrich, zu gewährleisten half.²⁹⁶

Der hier erwähnte Experte war Arnold Muggli, der von Petitpierre als externer Berater zur Durchleuchtung des EPD engagiert worden war.²⁹⁷ Mit seiner Tätigkeit und dem daraus resultierenden Bericht werden wir uns nun etwas genauer befassen. Seine Einschätzungen waren für den weiteren Verlauf und vor allem für die Legitimation der Reorganisation entscheidend.

Der Muggli-Bericht und seine Folgen – Personalabbau

Der Bundesrat und die involvierten Chefbeamten des EPD hatten aus früheren Fehlern gelernt und passten ihr Vorgehen dem neuen Zeitgeist an. Reorganisation und Personalabbau sollten aufgrund von nachvollziehbaren Kriterien und mit Unterstützung von externen Experten abgewickelt werden. Die Reorganisation machte deshalb vor einer Überprüfung der Organisation und der Arbeitsweise nicht halt. Für die Untersuchung dieser beiden Bereiche sicherte sich das EPD die Dienste von Arnold Muggli, der seine Tätigkeit im Sommer 1948 begann. Muggli hatte zuvor mehrere Jahre im Kriegsernährungsamt als Experte für Rationierungsfragen gearbeitet und sich dort den Ruf eines «Sparexperten» erarbeitet, ohne aber zum «mechanischen Zahlen- und Organisationsroboter» geworden zu sein.²⁹⁸ Für ihn sprachen zudem seine Erfahrungen in der Privatwirtschaft im In- und Ausland sowie ein ähnlicher Auftrag, den er für die eidgenössische Zollver-

²⁹⁴ 1977 wurden die bi- und multilateralen Dossiers vorübergehend wieder unter der Politischen Direktion zusammengeführt, vgl. dazu Kap. 4.4.

²⁹⁵ Entwurf der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom Juli 1952, CH-BAR#E2004B#1970/2#24* (a.151.2), S. 7. An der Spitze der Verwaltungsabteilung standen von 1946 bis 1947 Armin Däniker (dodis.ch/P150) und ab 1947 bis 1951 Julien Rossat (dodis.ch/P109). Ab 1954 leitete Paul Clottu (dodis.ch/P9640) die Abteilung während acht Jahren. Vgl. dazu auch die Tabelle 4 im Anhang.

²⁹⁶ Entwurf der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom Juli 1952, CH-BAR#E2004B#1970/2#24* (a.151.2), S. 7.

²⁹⁷ Berichte von sogenannten Sparexperten hatten kurz nach dem Krieg Hochkonjunktur. In der Bundesverwaltung wurden mehrere Bereiche und Themenkomplexe unter die Lupe genommen. So zum Beispiel auch das Registraturwesen der Bundesverwaltung, vgl. den Bericht von Otto Hongler vom 29. Oktober 1956, dodis.ch/53964.

²⁹⁸ Schreiben von Ernst Feisst an Armin Däniker vom 12. Februar 1948, CH-BAR#E2001E#1968/83#2305* (B.21.430.3.(07)).

97 waltung bereits ausgeführt hatte.²⁹⁹ Anders als gewisse polemische Kritiker in den Medien war sich Muggli bewusst, dass die «öffentliche Verwaltung kein privates Unternehmen» war und der «Erfolg der Bemühungen der Verwaltung nicht im Geldwert messbar» sei. Entscheidend sei vielmehr der effiziente Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel für die zu erfüllenden Aufgaben.³⁰⁰ So legte Muggli – bevor er sich seiner eigentlichen Aufgabe widmete – erst einmal auf einigen Seiten die wesentlichen Unterschiede zwischen einer Verwaltung und einem privaten Unternehmen dar. Darauf folgte dann eine Zusammenfassung seiner Aufgabe, die ihm vom Bundesrat anvertraut worden war:

Der Berichterstatter versuchte sich ein Bild zu verschaffen über die grundsätzlichen Aufgaben, den Organisationsstand und die Personalverhältnisse des EPD in erster Linie hinsichtlich einer Gesamtbeurteilung, sodann [...] auch in bezug auf allgemein feststellbare organisatorische Mängel, personelles Ungenügen und mehr als nur lokal feststellbare Erscheinungen, welche die Wirtschaftlichkeit des Departements beeinträchtigen.³⁰¹

Wie bei grundsätzlichen Fragen der Organisation der Aussenbeziehungen üblich, analysierte auch Muggli, wie andere Staaten diese Fragen lösten. In Bezug auf den Aufbau des EPD konsultierte er unter Mitwirkung der Vertretungen im Ausland den Aufbau der Aussenministerien von Frankreich, Norwegen und den USA. Dieser Blick nach aussen sollte nicht zur Anpassung des EPD an ausländische Modelle führen, sondern unter Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Länder die für die Schweiz richtige Organisationsform finden. Die Auswahl der Länder sagt indes bereits einiges über die eigene Positionierung aus. Frankreichs Modell galt als «traditionell», Norwegens Ansatz als Lösung eines Staates in vergleichbarer Situation und die USA als die grosse Schwesterrepublik, die gerade anhand des Hoover-Berichts Antworten auf zahlreiche Herausforderungen der neuen internationalen Situation gefunden hatte. Der Sonderfall wurde dadurch allerdings nicht infrage gestellt, sondern viel eher nochmals deutlich hervorgehoben.³⁰²

Das Ergebnis von Mugglis Tätigkeit war ein über 200 Seiten starker Bericht – der Muggli-Bericht. Muggli reichte seinen Bericht zuhanden des Bundesrats im Dezember 1949 ein. Seine Ausführungen bildeten in der Folge die Grundlage für eine detaillierte Budgetdiskussion in den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte.³⁰³ Am 4. Mai 1950 erschien Muggli zudem vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, um über seine Ergebnisse Auskunft zu geben.³⁰⁴ Die Diskussionen führten dazu, dass das Parlament auf den Grundlagen des Berichts für das Jahr 1953 das Budget erheblich kürzte und das Departement aufforderte, den von Muggli errechneten Mindestbestand des Personals anzustreben. Die Ergebnisse des Berichts wurden im EPD für zahlreiche Umstrukturierungen und vor allem für die Fortsetzung des Personalabbaus gebraucht. Mugglis Engagement zur Überprüfung der Organisation und der Arbeitsweise kann als öffent-

299 Schreiben der Verwaltungsabteilung an das Eidgenössische Personalamt vom 9. März 1948, CH-BAR#E2001E#1968/83#2305* (B.21.430.3.(07)).

300 Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 6.

301 Ibid., S. 13 f.

302 Ibid., S. 42 f.

303 Vgl. diverse Schreiben im Dossier CH-BAR#E2001E#1968/83#2305* (B.21.430.3.(07)).

304 Vgl. das Schreiben von Bundesrat Max Petitpierre an Arnold Muggli vom 20. April 1950, CH-BAR#E2001E#1968/83#2306* (B.21.430.3.(08)).

lichkeitswirksame Inszenierung des eigenen Reformwillens interpretiert werden. Die Kritik in der Presse und im Parlament hatte hier durchaus Spuren hinterlassen. Das Parlament überprüfte in der Folge, ob die durchgeführte Reorganisation den Ergebnissen des Berichts folgte. Eine geplante Umstrukturierung 1953, die Zehnder ohne Beschluss des Bundesrats durchführen wollte, wurde deswegen nochmals überprüft.³⁰⁵

Ergänzt wurde der Muggli-Bericht durch eine EPD-interne Studie über Möglichkeiten des Personalabbaus. Auch dieses knapp 100-seitige Arbeitspapier gibt Einblick in die Art und Weise der Reorganisation des EPD.³⁰⁶ Es ist eindrücklich, wie in dieser internen Studie jede einzelne Stelle und ihre Aufgaben im Detail überprüft werden. Bildlich gesprochen wurde jeder Stein des Departements umgedreht. Der Wille, so viele Stellen wie möglich einzusparen, wird immer wieder deutlich und sollte auch nach aussen demonstriert werden. In der Studie wurde die künftige Grösse des Departements auf ungefähr 1000–1300 Personen geschätzt, was eine Reduktion um einige Hundert Stellen gegenüber dem Bestand am Ende des Kriegs bedeutet hätte.³⁰⁷

Während des Kriegs war insbesondere die Zentrale in Bern besonders stark angewachsen. Der Personalabbau wurde deshalb auch hier besonders deutlich vollzogen. Zwischen 1948 und 1952 konnte der Personalbestand der Zentrale von 414 auf 322 Stellen um 25 Prozent gesenkt werden. Besonders hart traf es die weiblichen Angestellten des Kanzlei- und Sekretariatsdiensts, die eine Reduktion um 38 Prozent hinnehmen mussten. Von den einzelnen Abteilungen war der Informations- und Pressedienst am stärksten betroffen. Der Dienst wurde von 26 auf zwölf Stellen zusammengekürzt, was einer Reduktion um mehr als 50 Prozent entspricht.³⁰⁸ Trotz dieses bereits massiven Abbaus wurde 1953 eine weitere Reduktion des Apparats der Zentrale um 60 Stellen gefordert. Vermutlich um nach aussen ein Zeichen zu setzen, wurde dieser Personalabbau mit aller Härte vollzogen. Im Juni 1953 wurde beschlossen, dass diese 60 Stellen durch «Nicht-Wiederwahl» eliminiert werden sollten. Die Nicht-Wiederwahl wurde mit dem vom Parlament vorgeschriebenen Personalabbau begründet und konnte in den meisten Fällen nicht auf ein Verschulden der Beamten zurückgeführt werden.³⁰⁹ Mit dem Entscheid, den Abbau mit diesem Vorgehen durchzuziehen, begann für das Departement ein mühsamer Weg durch langwierige Rekurse. Die meisten Rekurse wurden von den juristischen Gremien gutgeheissen und das EPD musste die Leute wieder anstellen. Das aus personalrechtlicher Sicht heikle Vorgehen war in der Öffentlichkeit umstritten und mediale Kritik liess nicht lange auf sich warten.³¹⁰

305 Notiz von Fritz Hegg an Alfred Zehnder vom 11. Dezember 1953, CH-BAR#E2004B#1974/53#27* (a.153).

306 Bericht von Paul Clottu, Alfred Deuber, Werner Geiser und Karl Hubacher: «Rationalisation des services du Département politique», 1953, dodis.ch/53367.

307 Vgl. den Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 45.

308 Vgl. die Notiz von Gilbert de Dardel vom 16. Januar 1953, CH-BAR#E2004B#1978/136#378* (a.221.4.).

309 Streng vertrauliche, interne Notiz des EPD vom 13. Juni 1953, CH-BAR#E2801#1968/84#59*.

310 Eine Sammlung von Zeitungsartikeln zum Personalabbau beim EPD findet sich im Nachlass von Emil Rimensberger im Archiv für Zeitgeschichte, CH-AfZ NL Emil Rimensberger 28.8. Vgl. auch Ernst Lobsiger: Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit Gründung des Bundesstaates, Bern 1975, S. 116–118.

99 Auch der Verband der Beamten der eidgenössischen Zentralverwaltung kritisierte die Art und Weise, wie der Personalabbau durchgeführt worden war.³¹¹

Trotz des durchgeführten Personalabbaus wurde der angestrebte Bestand allerdings nie erreicht.³¹² Dies ist in erster Linie auf die Zunahme der Aufgaben des EPD und den Ausbau des Vertretungsnetzes zurückzuführen. Wegen des Abbaus und Personalstopps hatte das schweizerische Aussenministerium in den 1960er-Jahren mehrheitlich mit Personal- und vor allem Rekrutierungsproblemen zu kämpfen.³¹³

Praktische Hindernisse und Auswirkungen der Reorganisation

Die Reorganisation führte auch zu ganz praktischen Problemen. Die Neuzuteilung einzelner Dienstzweige und Sektionen lässt sich auf dem Papier schnell und einfach verwirklichen. Praktisch ergaben sich aber grosse Schwierigkeiten in Bezug auf Büroräumlichkeiten, Dienstwege und Infrastruktur. Die Reorganisation des Departements wurde deshalb schon ziemlich früh mit der Forderung nach neuen bzw. Zusammenlegung der vorhandenen, aber verstreuten Büroräumlichkeiten verbunden.³¹⁴ Die Büros des EPD waren 1953 auf neun verschiedene Standorte verteilt. Eine Zusammenführung der einzelnen Dienstzweige an einem Ort wurde insofern aus mehreren Gründen angestrebt.³¹⁵ Vor allem in Bezug auf die Sparmassnahmen und den Personalabbau argumentierten die zuständigen Beamten des EPD für eine Zusammenführung der Büros. Insbesondere im Kanzlei- und Sekretariatsdienst würden sich dadurch rationellere Arbeitsabläufe ergeben. Auch betreffend Infrastruktur und Kommunikationswege wären Einsparungen möglich gewesen. Eine zufriedenstellende Lösung konnte allerdings nicht gefunden werden. Das Problem der Büroräumlichkeiten des EPD blieb bis in die 1970er-Jahre ungelöst.³¹⁶ Vor allem die Gründung des Diensts für technische Zusammenarbeit und dessen schnelles Anwachsen in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre stellten das Departement erneut vor grosse Herausforderungen.³¹⁷ Eine Zusammenführung des EPD im Westflügel des Bundeshauses, wo sich noch heute grosse Teile des EDA befinden, wurde Ende der 1960er-Jahre zu einem realistischen Szenario. Aufgrund eines Neubaus wurden die Räumlichkeiten der Bundesanwaltschaft im Westbau frei und das EPD bekräftigte seinen Anspruch

³¹¹ Schreiben des Verbands der Beamten und Angestellten der Eidgenössischen Zentralverwaltung (VBAEZ) an das EPD vom 24. Oktober 1953, CH-BAR#E2802#1967/78#190* (c.3a.). Dem VBAEZ war aber durchaus bewusst, dass vor allem das Parlament mit seinen Budgetkürzungen für die skandalöse Personalpolitik des EPD verantwortlich war. Vgl. Erich Weisskopf: «Personalabbau beim Politischen Departement», in: *Schweizerische Beamtenzeitung* vom 2. Oktober 1953, S. 1 f.

³¹² Vgl. dazu die Entwicklung des Personalbestands des EPD in Kap. 1.3, Abb. 7 und 8.

³¹³ Vgl. Kap. 3.1.

³¹⁴ Vgl. die vertrauliche Notiz von Paul Clottu an Bundesrat Max Petitpierre vom 26. Februar 1946, dodis.ch/63644, S. 18. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten beklagte sich noch 1946 über die erschwerte Arbeitsgestaltung aufgrund der räumlichen Trennung der Abteilung. Vgl. die Notiz von Hans Brügger vom 12. April 1946, dodis.ch/53961.

³¹⁵ Geschäftsbericht des Bundesrats 1953, S. 130.

³¹⁶ Leider wurden die für dieses Thema relevanten Dossiers mit dem Aktenzeichen a.158.1 für den Zeitraum von 1951 bis 1966 kassiert. Eine detaillierte Nachzeichnung der Diskussionen rund um die Räumlichkeiten des EPD im Rahmen der Reorganisation ist deshalb leider nicht möglich. Zu den zahlreichen kassierten Dossiers vgl. auch den Abschnitt in der Einleitung zur Quellenlage.

³¹⁷ Vgl. Kap 3.2.

auf die repräsentativen Räumlichkeiten, die auch den «diplomatischen Zwecken» genügen würden.³¹⁸ Allerdings erhielt das EPD erst 1975 zusätzliche Räume im Westbau. Da das EPD in der Zwischenzeit weiter gewachsen war und auch andere Departemente Anspruch auf die Räume angemeldet hatten, blieb das EPD über mehrere Gebäude verteilt. Die neue Raumzuteilung ermöglichte es aber, einige verstreute Dienste am gleichen Ort zusammenzuführen und so Arbeitsabläufe und Kurierdienste zu vereinfachen.³¹⁹

Das organisatorische Chaos der Kriegszeit spiegelte sich auch in der Archivierung der Akten. Die Organisation der Ablage und die Abläufe bei der Archivierung mussten neu aufgegleist werden. Der neue Chef der Abteilung für Auswärtiges, Walter Stucki, erliess als eine seiner ersten Amtshandlungen am 23. Mai 1945 die sogenannte «Dienstanweisung Nr. 1. Geschäftsführung für die Registratur, die Kanzlei und das Archiv».³²⁰ Darin wurde detailliert festgelegt, wie der Weg der Akten vom Eingang bei den zuständigen Stellen über die Registratur bis zum Archiv abzulaufen hatte. Ton und Detaillierungsgrad der Anweisung lassen erahnen, dass die Geschäftsführung während des Kriegs und in Anbetracht der neuen Grösse des Departements gelitten hatte. Ein Jahr später wurde die Anweisung um eine Präzisierung der Aktenzeichen erweitert.³²¹ Die Anpassungen hielten mit der Entwicklung des Departements allerdings nicht Schritt. Nur wenige Jahre später konstatierte der zuständige Beamte, Hans Brügger, «die seit der Neuorganisation des Politischen Departements gemachten Erfahrungen im Registratur- und Kanzleidienst sind keineswegs befriedigend».³²² Da nicht nur das Departement insgesamt gewachsen war, sondern auch die einzelnen Abteilungen, stiess der Registraturplan für das gesamte Departement an Grenzen. Weil immer mehr Geschäfte pro Abteilung zu erledigen waren, reichten die Aktenzeichen nicht mehr aus. Deshalb wurden 1953 eigene Registraturpläne für jede Abteilung eingeführt. Gleichzeitig sollte aber die physische Ablage der Registratur, also der Ort, wo die nicht mehr im Tagesgeschäft gebrauchten Akten vor der Archivierung gelagert wurden, an einem Ort zentralisiert werden.³²³ Das Vorhaben einer zentralen Aktenablage konnte allerdings aufgrund der räumlichen Situation des Departements bis in die 1960er-Jahre nicht realisiert werden und wurde auch für die Zukunft als nur schwer zu erreichender Idealfall bezeichnet.³²⁴

Die Missstände im Registraturwesen kamen bei einem knapp verhinderten «Archivunfall» erneut ans Licht.³²⁵ Im Juni 1955 konnte im letzten Moment verhindert werden, dass ein grosser Teil «historisch wichtiger» Akten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs einfach vernichtet wurde. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten hatte eine Vorsichtung von bald dem Bundesarchiv zu übergebenden

318 Vgl. das Protokoll der Chefbeamtensitzung des EPD vom 8. November 1967, abgefasst am 14. November 1967, dodis.ch/63521.

319 Vgl. die Notiz von Ludwig Meier vom 30. Mai 1974, CH-BAR#E2004B#1990/219#280* (a.158.0).

320 Notiz von Walter Stucki vom 23. Mai 1945, dodis.ch/53959.

321 Vgl. die Notiz von Hans Brügger vom 12. April 1946, dodis.ch/53961.

322 Notiz von Hans Brügger vom 2. Mai 1953, dodis.ch/53962.

323 Vgl. *ibid.*

324 Vgl. das von Max Scheurer verfasste Protokoll der Sitzung über die Revision des Registraturwesens vom 26. Februar 1963, dodis.ch/53971, S. 5–7.

325 Notiz von Walter Alder an Paul Clottu vom 26. Juni 1955, dodis.ch/63427.

Akten vorgenommen und dabei grosse Teile der Akten zur Vernichtung ausgeschieden. Nach Ansicht des Rechtsdiensts, der die Vernichtung durch Zufall noch verhindern konnte, seien mit der Arbeit «vollständig ungenügend ausgebildete Beamte» betraut worden. «Wenn Akten, die rein äusserlich als geheime Akten, als Handakten des Departementschefs und des damaligen Chefs der Abteilung für Auswärtiges gekennzeichnet sind, wie Empfangsbestätigungen behandelt werden, so scheint mehr als nur eine grobe Fahrlässigkeit vorzuliegen», urteilte Diez von der Rechtsabteilung.³²⁶ Als Reaktion auf den Vorfall wurde die Einstellung eines Archivars mit «entsprechender Vorbildung und entsprechenden Kompetenzen» gefordert. Für Entscheide über die Vernichtung von Akten sollte zudem ein neues Entscheidungsverfahren eingeführt werden.³²⁷ Ganz allgemein kam zum Ausdruck, dass der Archivierung innerhalb der einzelnen Abteilungen viel zu wenig Gewicht beigemessen und sie häufig an Beamte delegiert wurde, die gerade nichts Wichtigeres zu tun hatten.³²⁸ Der langsame Fortschritt im Bereich der Registraturarbeiten hatte auch mit den Sparmassnahmen und dem Personalabbau zu tun. Wenn Abteilungen ihre Arbeiten aufgrund von Sparmassnahmen priorisieren mussten, wurden regelmässig Stellen im Bereich der Registratur- und Dokumentationsarbeiten gestrichen.³²⁹

Um den Rückstand in der Ordnung der Archive des EPD wettzumachen, wurden mehrere bereits pensionierte Mitarbeiter zurückgeholt. Der ehemalige Gesandte der Schweiz in Berlin, Minister Peter Feldscher, wurde mit der Sichtung der Archive betraut.³³⁰ Zur Unterstützung wurden ihm zwei weitere pensionierte Kanzleimitarbeiter zur Verfügung gestellt, die mit ihrer grossen Erfahrung im Registraturwesen des EPD die Ordnungsarbeiten ausführten.³³¹ Im Zuge der Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv kamen allerdings weitere Baustellen aus der Zwischenkriegszeit zutage. Gemäss dem Leiter des Bundesarchivs habe kein anderes Departement «so wenig Ordnung bekundet» wie das EPD. Die Akten seien «in sehr schlechtem Zustand abgeliefert worden».³³² Als Hauptgrund für die mangelhafte Ausführung der Archivierung wurden Personalknappheit und häufige Wechsel ins Feld geführt, oftmals aber auch fehlendes Wissen über die korrekte Führung einer Registratur. Zahlreiche Originaldokumente seien damals in den Handakten der zuständigen Mitarbeiter gelandet, die oft bei deren Ausscheiden vernichtet wurden.³³³

³²⁶ Notiz von Emanuel Diez vom 17. Juni 1955, dodis.ch/63429.

³²⁷ Notiz von Walter Alder an Paul Clottu vom 26. Juni 1955, dodis.ch/63427.

³²⁸ Ein ähnliches Problem stellte sich auch bei den Vertretungen im Ausland, insbesondere bei den neu geschaffenen DEZA-Koordinationsbüros, die oftmals auch mit den lokalen Partnern um Akten verhandeln mussten. Diese Information stammt aus einem Gespräch mit einem langjährigen Mitarbeiter der DEZA, der in den letzten Jahren für den Aufbau eines funktionierenden Archivierungssystems bei DEZA-Projekten im Ausland zuständig war.

³²⁹ Vgl. die Aussagen von Emanuel Diez an einer Sitzung betreffend die Revision des Registraturwesens am 26. Februar 1963, dodis.ch/53971, S. 2. Die knappen Mittel, die für die Registratur zur Verfügung standen, erwähnte auch Max Scheurer einige Jahre später. Vgl. die Notiz von Max Scheurer vom 20. Februar 1970, dodis.ch/53818.

³³⁰ Notiz von Robert Kohli vom 10. April 1957, dodis.ch/63426.

³³¹ Es handelte sich um Hans Brügger und einen Herrn Urwyler [Vorname nicht ermittelt]. Vgl. die Notiz von Robert Kohli vom 12. Mai 1958, CH-BAR#E2004B#1974/53#511* (a.541.0).

³³² Ibid.

³³³ Vgl. die Notiz von Paul Clottu an Bundesrat Max Petitpierre vom 23. März 1959, dodis.ch/63425.

Knapp zehn Jahre später befasste sich auf Anweisung des neuen Aussenministers, Friedrich Traugott Wahlen, Minister Carl Stucki erneut mit den Mängeln im Registraturwesen des EPD. Stucki führte aus, dass die Mängel eigentlich immer noch auf die Überlastung des EPD während des Ersten Weltkriegs zurückzuführen seien. Der erste Registraturplan des EPD wurde 1918 von Max Huber persönlich ausgearbeitet und hielt sich als Grundlage bis zum Ende des Untersuchungszeitraums. Auf dieser Grundlage wurde die Systematik der Registratur in der Zwischenkriegszeit so weit modernisiert, dass die Geschäfte geordnet abgelegt werden konnten. Die Ausbildung der mit der Registratur betrauten Mitarbeiter blieb allerdings weiterhin mangelhaft. «Der beste Registraturplan hilft aber wenig, wenn dem mit der Anwendung betrauten Beamten bei der Anwendung Fehler unterlaufen», fasste Stucki zusammen. Wenig überraschend kam auch er zum Schluss, dass man für die Organisation der Registratur einen «qualifizierten, mit der nötigen Autorität ausgestatteten höheren Beamten, in der Eigenschaft eines Chefs der Registratur und des Aktendienstes» ernennen sollte.³³⁴ Eine allgemeine Einführung in die Registratur und die Arbeit damit wurde auch ins Ausbildungsprogramm der ab 1956 eingestellten Diplomaten-Stagiaires aufgenommen.³³⁵ Nach der Wiederaufnahme der Diskussion unter dem neuen Chef Wahlen wurde 1964 endlich der Posten eines Departementsarchivars geschaffen und mit Jean-Louis Santschy besetzt. 1967 wurde dann unter der Leitung von Max Scheurer der Archiv- und Bibliotheksdienst geschaffen, der zur Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten gehörte.³³⁶ Der neu geschaffene Dienst brachte etwas Ruhe und vor allem Ordnung in die Organisation der Registraturarbeiten. Bereits ein Jahr später wurde an alle Vertretungen der Schweiz im Ausland eine 30-seitige «Registraturanleitung» verschickt. Damit wurde die Arbeit der Registratur in einer einheitlichen Art und Weise als klare Aufgabe jeder Vertretung angezeigt und als «erste Voraussetzung für eine geregelte Geschäftsführung» prominent eingeführt.³³⁷ 1970 folgte dann die erste Anleitung für die Führung der Registratur in der Zentrale in Bern.³³⁸ Scheurer musste hier allerdings erneut betonen, dass aufgrund der Personalknappheit im Departement nur die absolut notwendigen Anforderungen an eine funktionierende Registratur einheitlich durchgesetzt werden könnten. Alles Weitere musste in der Hoffnung auf weniger Sparzwängen unterliegende Zeiten in die Zukunft verschoben werden.³³⁹ In der Folge mussten die Abläufe allerdings einigermassen zufriedenstellend gewesen sein. Bei der grossen Durchleuchtung des EPD im Rahmen der Arbeitsgruppe Florian waren das Registraturwesen und die Archivierung kein Thema.³⁴⁰

³³⁴ Notiz von Carl Stucki vom 3. Dezember 1962, dodis.ch/53970.

³³⁵ Vgl. das von Max Scheurer verfasste Protokoll der Sitzung über die Revision des Registraturwesens vom 26. Februar 1963, dodis.ch/53971, S. 3.

³³⁶ Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 81–85.

³³⁷ Registraturanleitung von Max Scheurer vom 1. Mai 1968, dodis.ch/53815.

³³⁸ Registraturanleitung für die Kanzleien der Zentrale von Max Scheurer vom 17. Juni 1970, dodis.ch/53819. Ungefähr gleichzeitig gab das Bundesarchiv eine ausführliche «Weisung betreffend die Abgabe von Schriftgut an das Bundesarchiv» heraus, die auch für das EPD galt, vgl. CH-BAR#E2004B#1990/219#385* (a.541.0).

³³⁹ Notiz von Max Scheurer vom 20. Februar 1970, dodis.ch/53818.

³⁴⁰ Vgl. Kap. 4.1 und den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926.

Mehr Kommunikation: Der Dienst für Information und Presse

Hinter der Losung «Mehr Kommunikation» versteckt sich eine vielschichtige Veränderung der Arbeitsweise des EPD, und zwar in zweierlei Hinsicht: Auf der einen Seite war damit die Kommunikation nach aussen gemeint, sprich der Kontakt des EPD zur Presse und die Förderung des Verständnisses für die Aussenpolitik der Schweiz in der Bevölkerung. Auf der anderen Seite – und das ist für die vorliegende Untersuchung fast noch wichtiger – bezog sich die Forderung auf die interne Kommunikation, das heisst vor allem auf die Kommunikation zwischen der Zentrale in Bern und den Vertretungen im Ausland. Ganz generell ist damit ein neues Verständnis von Diplomatie verbunden, die nicht weiter als Geheimsache hinter verschlossenen Türen stattfinden sollte.

Exemplarisch für die neue Ausrichtung der schweizerischen Diplomatie nach dem Krieg steht der Dienst für Information und Presse. Der Dienst wurde zwar bereits 1939 gegründet und während des Kriegs unter der Leitung von Daniel Secrétan aufgebaut, wirklich wichtig wurde die Informationspolitik als Teil der schweizerischen Aussenpolitik allerdings erst nach dem Krieg. Einen grossen Teil der Kritik von Parlament und Medien führte man im EPD auf mangelnde oder fehlende Kommunikation zurück. Petitpierre hatte bereits 1945 kurz nach Amtsantritt auf die Bedeutung des Diensts für Information und Presse hingewiesen. In einer Aussprache mit Vertretern der SP und des SGB betonte er, dass die Formierung und Entwicklung dieses Diensts äusserst dringend sei.³⁴¹ Auch Muggli weist in seinem Bericht auf die zunehmende Bedeutung der Information und Aufklärung der Öffentlichkeit über die aussenpolitischen Probleme und Herausforderungen der Schweiz hin.³⁴² Dass diese aktive Informationspolitik gegenüber der schweizerischen Bevölkerung unter Petitpierre dann zu einer Überhöhung der Neutralitätsmaxime geführt hat, welche die schweizerische Aussenpolitik und vor allem ihr Verhältnis zu supranationalen Organisationen bis weit in die 1980er-Jahre beeinflusste, wurde andernorts bereits ausführlich aufgezeigt.³⁴³ Der Dienst für Information und Presse und dessen zunehmende Bedeutung ist sozusagen das administrative Gegenstück dieses Umstands. Administrativ lässt sich allerdings auch eine gewisse Unklarheit in der Frage der Kompetenzteilung im Informationswesen feststellen. Neben dem neu geschaffenen Dienst für Information und Presse existierten zwischen 1946 und 1949 noch zwei Dienste für politische Information, einer in der Abteilung für politische Angelegenheiten und einer bei der Abteilung für internationale Organisationen. Beide wurden nach 1949 aufgelöst und die Aufgaben dem Dienst für Information und Presse übertragen. Was blieb, war der Dienst für politische Dokumentation bei der Abteilung für politische Angelegenheiten. Mit der Schaffung des Generalsekretariats 1954 bekam der Aufbau mehr Kohärenz, da nun die beiden Dienste (Information und Presse, Politische Dokumentation) als separate Einheiten unter die Führung des

³⁴¹ Vgl. das Protokoll der Besprechung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges mit einer Delegation der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 23. Oktober 1945, dodis.ch/63640, S. 5.

³⁴² Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 111 f.

³⁴³ Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 298–303.

Generalsekretariats gestellt wurden.³⁴⁴ Das Beispiel zeigt exemplarisch, wie im Rahmen der Reorganisation neue Aufgaben und Dienste geschaffen, intern verschoben oder zusammengeführt und langsam zu einem überschaubaren Apparat gruppiert wurden.

In diesem neu geschaffenen Dienst wurden zahlreiche Mitarbeiter aus der Abteilung für Fremde Interessen übernommen.³⁴⁵ Mit Maurice Bastian hatte auch der erste stellvertretende Leiter des Diensts während des Kriegs in der Abteilung für Fremde Interessen gearbeitet. Für einige Personen, die gemäss der vor dem Krieg herrschenden Einstellungspraxis den Einstieg ins EPD nicht geschafft hätten, bot sich in diesem neu geschaffenen Dienst eine willkommene Gelegenheit, sich zu bewähren. Zwar wurde die Versetzung in den Informations- oder Dokumentationsdienst eher als langweilig und wenig karrierefördernd bewertet. Der neue Dienst bot aber auch Handlungsspielraum für neue Aufgaben und Ideen. Oft waren es persönliche Initiativen einzelner Mitarbeiter, die zur Etablierung neuer Formen und Instrumente der Informationsvermittlung führten.³⁴⁶

Nach 1945 erhielt der Dienst entsprechend seiner zunehmenden Bedeutung innerhalb des Departements im Geschäftsbericht des Bundesrats ein eigenes Kapitel. Die Bedeutung des Diensts wurde in den einleitenden Teilen immer wieder betont.³⁴⁷ Mit Kriegsende hatten sich die Aufgaben des EPD im Bereich des Presse- und Informationswesens wesentlich verändert. Angestrebt wurde eine «aufbauende Zusammenarbeit des Departements mit der in- und ausländischen Presse».³⁴⁸ Der neu geschaffene Presse- und Informationsdienst wurde aber auch als Instrument zur Verbesserung des Images im Ausland eingesetzt. Ausländische Journalisten wurden mit umfangreichen Dokumentationen über die Schweiz und ihre Politik ausgestattet. Es wurden Treffen zwischen Journalisten und wichtigen Persönlichkeiten aus diversen Bereichen organisiert, was zu zahlreichen positiven Zeitungsartikeln im Ausland führte. Dabei wurde insbesondere die persönliche Kontaktaufnahme zwischen Vertretern des EPD und Presseleuten als Erfolg versprechend angesehen. Eine zentral geführte Propagandamaschinerie wollte und konnte das EPD aber nicht in Gang setzen.³⁴⁹

Dem Dienst wurde zudem die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland übertragen. Aufgrund der eher knappen Dotierung des Diensts war man in diesem Bereich allerdings auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren angewiesen. Vor allem die Kooperation mit Pro Helvetia oder dem Schweizerischen Kurzwelldienst war von grosser Bedeutung und muss im Kontext

344 Vgl. die Inhaltsübersicht in der von Max Scheurer verfassten Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, [dodis.ch/14074](https://www.dodis.ch/14074).

345 So beispielsweise Maurice Bastian ([dodis.ch/P1106](https://www.dodis.ch/P1106)), Charles Albert Dubois ([dodis.ch/P1140](https://www.dodis.ch/P1140)), Jürg Iselin ([dodis.ch/P2141](https://www.dodis.ch/P2141)), Guido Lepori ([dodis.ch/P2699](https://www.dodis.ch/P2699)), Lucien Mossaz ([dodis.ch/P2648](https://www.dodis.ch/P2648)) und Claude van Muyden ([dodis.ch/P747](https://www.dodis.ch/P747)). Mit Ausnahme von Bastian und van Muyden wurden alle diese Personen im Verlauf ihrer Karriere in den Rang eines Botschafters befördert.

346 Aussagen von alt Botschafter Franz Birrer ([dodis.ch/P16179](https://www.dodis.ch/P16179)) in einem persönlichen Gespräch mit dem Autor am 13. Juni 2019.

347 Vgl. die Geschäftsberichte des Bundesrats der Jahre 1946–1955, Abschnitt Presse und Information.

348 Geschäftsbericht des Bundesrats 1946, S. 150.

349 Vgl. *ibid.*, S. 151.

105 einer gemeinsam vorbereiteten Kulturoffensive der Schweiz gesehen werden.³⁵⁰ Um das Stigma des Kriegsprofiteurs, das bei den Alliierten weitverbreitet war, loszuwerden, versuchte das EPD gemeinsam mit weiteren Akteuren der neu entdeckten Kulturdiplomatie mittels einer Charme- und Kulturoffensive im Ausland Verständnis für die Situation der Schweiz zu schaffen.³⁵¹

Zum Ausbau des Presse- und Informationsdiensts gehörte auch die Schaffung von Presseattaché-Posten. In London wurde ein solcher Posten bereits 1939 mit dem NZZ-Korrespondenten und späteren Botschafter Eric Kessler besetzt.³⁵² Er blieb allerdings der einzige Presseattaché der Schweiz bis zum Ende des Kriegs. Danach wurden im Rahmen der allgemeinen Reorganisation und des Ausbaus des diplomatischen Netzes weitere Presseattachés eingesetzt.³⁵³ Allerdings wurde auch hier nach der Besetzung der wichtigsten Posten in Paris, Washington und London der Ausbau gestoppt. Innerhalb des EPD setzte sich nach und nach die Haltung durch, dass die Botschaften nicht zunehmend mit Fachexperten besetzt werden sollten, sondern dass viel eher mehr Zeit und Energie in die Ausbildung sogenannter «Generalisten» investiert werden sollte. Umfangreich gebildete Diplomatinen und Diplomaten wären so in der Lage, jede Aufgabe – auch die von Presse- oder Kulturattachés – an schweizerischen Botschaften zu übernehmen.³⁵⁴ Dahinter steckten mitunter auch finanzielle Überlegungen. Die budgetäre Situation des EPD war wegen der Kürzungen nach dem Krieg weiterhin angespannt. Spezialisten und Experten mit entsprechender Vorbildung oder Erfahrung zu rekrutieren war mit den verfügbaren Mitteln nicht einfach.³⁵⁵

«Mehr Kommunikation» war aber wie angedeutet auch eine Forderung nach mehr interner Kommunikation. Der Informationsfluss zwischen Zentrale und Aussenposten war ebenfalls immer wieder kritisiert worden. Daran liess auch der Muggli-Bericht keinen Zweifel aufkommen, der den Informationsfluss zwischen den einzelnen Dienststellen, dem Departementschef sowie den Vertretungen im Ausland als unzureichend eingestuft hatte.³⁵⁶ In dieser Hinsicht exemplarisch ist die Reaktion von Walter Stucki auf die Frage des schweizerischen Gesandten in Köln, Alfred Huber, ob es nicht angebracht sei, die Gesandtschaften über den Verlauf des ersten Concours diplomatique zu informieren. Stucki meinte, «die NZZ habe ziemlich eingehend berichtet». Und «da ja wohl alle Gesandtschaften regelmässig die NZZ lesen», sei es nicht notwendig, diese zusätzlich zu informieren.³⁵⁷ Ähnlich vielsagend ist auch der Hinweis von anderer Seite, dass sich Angehörige von Schweizer Botschaften bei ihren Heimatbesuchen kaum in den Büros

350 Gillibert: *Dans les coulisses de la diplomatie culturelle suisse*; Kadelbach: *Swiss made*; Milani: *Le diplomate et l'artiste*.

351 Ruppen Coutaz: *La voix de la Suisse à l'étranger*, S. 378–389.

352 Für weitere biografische Informationen zu Eric Kessler vgl. dodis.ch/P110.

353 Bernard Barbey (dodis.ch/P234) wurde 1945 zum Presseattaché in Paris ernannt. August R. Lindt (dodis.ch/P83) wurde 1946 zum Nachfolger von Kessler in London ernannt. Kessler wiederum trat im gleichen Jahr seinen Posten als Presseattaché in Washington an.

354 Die gleiche Entwicklung vollzog sich bei der Ernennung von Sozialattachés, vgl. Kap. 2.4.

355 Milani: *Le diplomate et l'artiste*, S. 90.

356 Vgl. den Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 67–69.

357 Schreiben von Walter Stucki an Albert Huber vom 7. Dezember 1955, CH-BAR#E2801#1968/84#59*.

des EPD zeigten, weil sie sich dort unerwünscht vorkamen.³⁵⁸ Diese eher anekdotischen Belege charakterisieren das unterschiedliche Verständnis von Informationsfluss und vor allem das Bedürfnis der Aussenstellen nach Information von der Zentrale ziemlich gut. Es sollte aber noch fast bis zur Mitte der 1970er-Jahre dauern, bis sich offizielle und regelmässige Informationsmittel im EPD durchsetzen konnten.³⁵⁹

Eine wichtige Veränderung in dieser Hinsicht war die Wiedereinführung der Botschafterkonferenzen 1945.³⁶⁰ Petitpierre hatte kurz nach Amtsantritt diese Tradition der Zusammenkunft aller Postenchefs in Bern wieder aufgenommen.³⁶¹ Damit sollten der Austausch zwischen der Zentrale und den Aussenposten sowie ganz allgemein der Teamgeist innerhalb des diplomatischen Diensts gefördert werden. Die Zusammenkünfte boten ausserdem die Gelegenheit, über wichtige aussenpolitische Themen vertieft informieren und diskutieren zu können. Die Protokolle der Botschafterkonferenzen sind deshalb auch so etwas wie ein *Tour d'Horizon* zur internationalen Lage aus der Sicht der schweizerischen Diplomatie.³⁶² Ergänzt wurde die Praxis des Botschafterzusammenzugs durch die regionalen Konferenzen. Weil bei den Botschafterkonferenzen kaum Zeit blieb, um regionale Probleme zu besprechen, wurden ab 1973 regionale Botschafterkonferenzen durchgeführt. Die erste fand unter der Leitung von Bundesrat Pierre Graber im Frühjahr 1973 in Kairo statt und das Format wurde in der Folge zum fixen Bestandteil der Austauschprozesse zwischen Zentrale und Aussenstellen.³⁶³

Die Hinwendung zur Informationstätigkeit war nicht eine frei gewählte. Der Ausbau des Informations- und Pressediensts sowie die Koordinationsmassnahmen im Bereich der Kulturförderung im Ausland lassen sich als Auswirkung der in der Forschung oft erwähnten Verschiebung zur Public Diplomacy interpretieren. Die Diplomatie wurde aus den Hinterzimmern der Aussenministerien und Botschaften in die Öffentlichkeit getragen. Inszenierung und gekonntes Einsetzen der internationalen Presse gehörten nun zum Tagesgeschäft.³⁶⁴ Das EPD unterwarf sich diesem Trend *nolens volens* und mit wenig Enthusiasmus.³⁶⁵

Rückblickend kann diese provisorische Reorganisation als erster Schritt in einer bis 1979 andauernden Reorganisationsphase gesehen werden. Guido Keel hatte beispielsweise bereits 1946 eine Umbenennung des EPD in «Departement für Auswärtiges» oder «Departement des Äusseren» angedacht.³⁶⁶ Wie wir weiter unten sehen werden, bildet genau diese Umbenennung des EPD in «Eidgenös-

358 Notiz von Emil Rimensberger vom 26. Oktober 1950, CH-AfZ NL Emil Rimensberger (28.3).

359 Vgl. dazu Kap. 4.1.

360 Vgl. dazu Feller: *Le collègue des diplomates*, dodis.ch/q3.

361 Vgl. das Rundschreiben von Bundesrat Max Petitpierre vom 8. September 1945, dodis.ch/32139.

362 Die Protokolle der jährlichen Botschafterkonferenzen sind über das Themendossier dodis.ch/T788 online abrufbar.

363 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 672 vom 25. April 1973, dodis.ch/40072, das Referat von Bundesrat Pierre Graber vom 3. Mai 1973, dodis.ch/40073, sowie die Notiz von Alfred Hohl vom 11. Mai 1973, dodis.ch/40075.

364 Vgl. exemplarisch das «Oxford Handbook of Modern Diplomacy», insbesondere den einleitenden Beitrag von Andrew F. Cooper: «The Changing Nature of Diplomacy», in: *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford 2013, S. 35–53.

365 Geschäftsbericht des Bundesrats 1948, S. 124.

366 Vgl. den Antrag des EDA an den Bundesrat, verfasst von Guido Keel, vom 6. März 1946, dodis.ch/63647.

sisches Departement für auswärtige Angelegenheiten» (EDA) den symbolischen Abschluss der Nachkriegs-Reorganisationsphase. Damit war der Weg frei für eine Normalisierung der schweizerischen Aussenpolitik.³⁶⁷

Der Erste Weltkrieg hatte die 1914 vorgenommenen Änderungen in der Organisation des EPD schnell rückgängig gemacht. Die vorgenommene Dreiteilung des Departements blieb nur kurz bestehen. Mit der Bürde dieser erfolglosen Reorganisation stand das EPD auch nach dem Zweiten Weltkrieg da. Nur war in der Zwischenzeit die internationale Welt eine andere geworden und die Aufgaben des Aussenministeriums hatten derart zugenommen, dass eine grundlegende Neukalibrierung des diplomatischen Diensts unumgänglich geworden war:

Am Ende des Zweiten Weltkrieges mussten wir alles, was in unseren Kräften stand, darauf richten, der Schweiz in einer vollkommen umgestalteten Welt wieder den ihr zukommenden Platz zu verschaffen. Auf der aussenpolitischen Ebene stellten sich lebenswichtige Probleme und machten die Einhaltung einer «Politik der Anwesenheit» notwendig. Eine Anpassung unseres Aussendienstes an die neuen vielfach verwickelten Verhältnisse drängte sich auf.³⁶⁸

Für diese neue «Politik der Anwesenheit» brauchte es entsprechend mehr und besser ausgebildetes Personal. Eine Neuorganisation der Rekrutierungspraxis und die Überprüfung der Zulassungskriterien zum diplomatischen Dienst wurden mit der Einführung des Concours diplomatique im Jahr 1955 vollzogen.

2.3 Die Einführung des Concours diplomatique

«Die Schweiz ist eines der letzten zivilisierten Länder, das keine Aufnahmeprüfung kennt», erklärte Walter Stucki im Rahmen einer Diskussion mit der Kommission für Auswärtiges des Nationalrats. In der Sitzung ging es um die Einführung eines neuen Zulassungsreglements für die Aufnahme in den diplomatischen Dienst. «Das Reglement soll der Willkür, dem Nepotismus, den Riegel stossen. Bisher bestanden keine objektiven Kriterien», führte Stucki weiter aus.³⁶⁹ Die Kritik, die von verschiedenen Seiten am Aussendienst der Schweiz geäussert wurde, setzte exakt an diesem Punkt an: es fehlten klare Regeln und ein Auswahlverfahren für den Zugang zum diplomatischen und konsularischen Dienst.³⁷⁰

³⁶⁷ Vgl. dazu Kap. 4.4. sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1446.

³⁶⁸ Entwurf für eine Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom Juli 1952, CH-BAR#E2004B#1970/2#24* (a.151.2).

³⁶⁹ Aussage von Walter Stucki in einer Diskussion mit der Kommission für Auswärtiges des Nationalrats, Protokoll der Sitzung der Kommission für Auswärtiges des Nationalrats vom 27. April 1955, dodis.ch/48340, S. 6.

³⁷⁰ Guido Keel kam nach einer eingehenden Analyse diverser negativer Zeitungsartikel über das EPD Ende 1945 zum Schluss, dass die Demokratisierung des Zugangs zum diplomatischen Dienst das gemeinsame Element der meisten Artikel war. Vgl. die Beilage zur Notiz von Guido Keel an Bundesrat Max Petitpierre vom 5. September 1945, CH-BAR#E2800#1967/61#154*. Ein weiterer Kritikpunkt betraf die «vollautomatische Beförderung» im diplomatischen Dienst und das Fehlen von Regeln und Grundsätzen dazu. Vgl. das Schreiben von Eberhard Reinhardt an Bundesrat Max Petitpierre vom 9. März 1946, CH-BAR#E2800#1967/61#154* (09). Eine Übersicht über die Rekrutierung und Ausbildung von jungen Diplomaten vor der Einführung des Zulassungsreglements 1955 bietet Arnold Stucki: Die Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen durch die diplomatischen Vertretungen, Bern 1956, S. 87–101. Kritisch äusserte sich auch Edgar Bonjour, der 1959–1968 Mitglied der Zulassungskommission war. Seiner Ansicht nach waren bis zur Einführung des Concours die entscheidenden Kriterien für eine Aufnahme in den diplomatischen Dienst «Empfehlung durch hochgestellte Gönner, vornehmer Name und Vermögen». Edgar Bonjour: Erinnerungen, Basel 1983, S. 217.

Eine bindende Rechtspraxis gab es nicht und die Erfahrung hatte gezeigt, dass ein Kandidat, «qui disposait de relations influentes», bessere Aussichten auf eine Anstellung hatte als ein Kandidat, «qui n'avait pour lui que son mérite». ³⁷¹ Die Tatsache, dass ausgerechnet in der Schweiz mit ihrer republikanischen Tradition die Mehrheit der Diplomaten ein «von» oder «de» im Namen hatten und ganz allgemein aus einigen wenigen Familien rekrutiert worden waren, wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs als störend und nicht mehr zeitgemäss beurteilt. Die Erkenntnis setzte sich auch im EPD selbst nach und nach durch: «Es ist schon so, dass bis vor relativ kurzer Zeit die schweizerische Diplomatie in der Hauptsache ein Reservat der Angehörigen vornehmer und reicher Familien war», gab Walter Stucki 1946 unumwunden zu. ³⁷² Eine der wenigen bestehenden Regeln zementierte diese elitäre Auswahl. Bis 1914 musste ein angehender Diplomat drei Jahre als Attaché ohne Lohn arbeiten. Die Dienstleistung ohne Entgelt galt als notwendige Bedingung für die Wahl in den diplomatischen Dienst. Der Lebensunterhalt musste in dieser Zeit mit dem eigenen Vermögen oder der Unterstützung der Familie bestritten werden. Der Eintritt war also tatsächlich nur Angehörigen wohlhabender Familien möglich. ³⁷³ Die Erklärung dafür lautet:

Alle diese Erscheinungen lassen sich letztlich bei kritischer Analyse auf die vor dem Ersten Weltkrieg in allen Ländern verbreitete Auffassung zurückführen, dass die politische Vertretung des Landes im Auslande ein Privileg der begüterten Klassen sei. ³⁷⁴

Angesichts dieser Ausführungen ist es wenig überraschend, dass sich die schweizerische Auslandsbevölkerung über ein oftmals unfreundliches und abgehobenes Klima in den schweizerischen Botschaften beschwerte und sich durch die elitäre Diplomatengarde nicht vertreten fühlte. ³⁷⁵ Ein weiterer wichtiger Punkt war das neu erwachte Interesse von Presse und Öffentlichkeit an der Ausgestaltung der Diplomatie. Die Kritik an der elitären und intransparenten Art und Weise, wie noch während des Kriegs das EPD geführt wurde, sowie an der ausschliesslichen Rekrutierung aus gewissen Kreisen spielte eine entscheidende Rolle bei der Öffnung des diplomatischen Diensts. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die Einführung eines Reglements und einer Prüfung für die Zulassung zum Dienst nicht wirklich umstritten war. Die Bedeutung der Auswahl des diplomatischen Personals für die erfolgreiche Ausführung der Aussenpolitik war zu offensichtlich. «Von der Rekrutierung und dem zweckmässigen Einsatz des diplomatischen und konsularischen Personals hängen weitgehend die internationale Position der Schweiz und das Ansehen ihrer Behörden ab», führte Guido Keel bereits 1946 aus. ³⁷⁶

371 Notiz von Sigismond Marcuard vom 18. März 1954, dodis.ch/54486.

372 Notiz von Walter Stucki vom Oktober 1946, dodis.ch/48337.

373 Vgl. das Referat von Walter Jaeggi vom 19. September 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#135* (A.22.14.0), sowie eine undatierte Notiz des EPD mit dem Titel «Reformbedürfnisse im schweizerischen Aussendienst», CH-BAR#E2004B#1978/136#675* (a.284.38). Gemäss Dossierzeitraum und der Logik des Dossiers ist die Notiz zwischen 1952 und 1954 entstanden. Vgl. dazu auch das Kapitel «Auslese der Diplomatenanwärter» in den Erinnerungen von Edgar Bonjour. Vgl. ders.: Erinnerungen, S. 217–221.

374 Undatierte Notiz mit dem Titel «Reformbedürfnisse im schweizerischen Aussendienst», CH-BAR#E2004B#1978/136#675* (a.284.38).

375 Schreiben des NZZ-Korrespondenten in China, Walter Bosshard, an Walter Stucki vom 20. Dezember 1946, CH-BAR#E2800#1967/59#531* (14.02).

376 Notiz von Guido Keel vom 16. Oktober 1945, dodis.ch/63639, S. 11.

Entscheidend für diese Erkenntnis war die Erfahrung aus der Kriegszeit. Zum einen waren die traditionellen Rekrutierungsgruppen zu klein, um die grösser gewordenen Aufgaben abzudecken. Zum anderen hatte sich gezeigt, dass es Ausbildungsstandards für die angehenden Diplomatinen und Diplomaten brauchte. Zu oft fehlte es den eingestellten Personen an den für die Ausführung ihrer Aufgaben relevanten Kompetenzen.³⁷⁷ Die neue Grösse des Departements führte zu einer nicht gekannten Unüberschaubarkeit des Personals. Da das Anwachsen des Personalbestands nicht linear und langsam verlaufen war, mussten nach dem Krieg mit einiger Vehemenz auch im Bereich der Rekrutierung Reformen eingeleitet werden. Der Sparexperte Muggli liess in seinem Bericht keine Zweifel aufkommen, dass der Personalauswahl eine absolut zentrale Rolle zukam und im EPD in diesem Bereich Nachholbedarf bestand:

Entscheidend für das Gelingen der dem EPD übertragenen Aufgaben sind letztlich nicht die Organisationen, nicht die Mittel, nicht die Räumlichkeiten. [...] Sie stellen nur die materiellen Instrumente dar; entscheidend aber ist der Geist der Menschen, die diese Instrumente handhaben. Ihre Persönlichkeit, ihr Charakter und ihre Fähigkeiten, ihre Bereitschaft zum ganzen Einsatz der Person und der vorbehaltlosen Zusammenarbeit sind weit mehr als Organisation und Instrumente für die Erreichung der Zielsetzungen [...]. Gerade im EPD können nur die «Besten» gut genug sein.³⁷⁸

Die internationalen Entwicklungen waren dem EPD ebenfalls nicht verborgen geblieben. Der internationale Vergleich fiel nicht gerade vorteilhaft aus: 1954 war die Schweiz das einzige westeuropäische Land, das nicht über eine Zulassungsprüfung zum diplomatischen Dienst verfügte.³⁷⁹ Dies war eine Tatsache, die nicht mehr mit der vernachlässigbaren Grösse des diplomatischen Diensts der Schweiz entkräftet werden konnte. In zahlreichen westlichen Staaten³⁸⁰ wurden bereits während oder spätestens kurz nach dem Krieg Reformen eingeleitet. Vor allem die Rekrutierungspraxis war vielerorts angepasst worden.³⁸¹ Als Beispiel wurde oft das Foreign Office in London genannt, das ab 1943 einen komplett neuen Ablauf für die Auswahl von Diplomaten eingeführt hatte.³⁸² Was bedeutete dies nun für die Rekrutierungspraxis des EPD? Sven Stiner ging davon aus, dass die Reformen «in absehbarer Zeit zu einer ganz wesentlichen Hebung des beruflichen Ni-

377 Vgl. die Notiz von Sigismond Marcuard vom 18. März 1954, dodis.ch/54486.

378 Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 115.

379 Dieses Argument taucht in den Begründungen für die Einführung des Concours diplomatique immer wieder auf. Vgl. exemplarisch die Antwort des EPD auf eine Frage der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates von Anfang 1956, dodis.ch/48343, oder die Notiz von Heinz Langenbacher vom Februar 1958, dodis.ch/48344.

380 Wenn in den Quellen auf «andere Staaten» verwiesen wird, sind in der Regel die westlichen Mächte USA, Grossbritannien und Frankreich gemeint. Ab und zu wird auch auf die skandinavischen Länder Bezug genommen, und nicht zuletzt wurden die Entwicklungen im entnazifizierten Deutschland beobachtet. Es lässt sich also ein latenter Eurozentrismus feststellen. Interessanterweise wurde der diplomatische Dienst der Sowjetunion, der oft als einer der fortschrittlichsten bezeichnet wurde, selten zu Vergleichen herangezogen.

381 In Frankreich fand 1945 eine umfangreiche Beamtenreform statt; in Grossbritannien wurden die Auswahl und die Ausbildung der Anwärter für den diplomatischen Dienst 1943 angepasst und in den USA fanden zwischen 1944 und 1946 gleich mehrere Reformen statt. Vgl. Sallet: Der diplomatische Dienst, S. 90–93, S. 181–184 und S. 290–295, sowie William Barnes und John Heath Morgan (Hg.): *The Foreign Service of the United States*, Washington D. C. 1961, S. 254–265.

382 Vgl. dazu die Abschrift einer Sendung der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft «Echo der Zeit» vom 22. Mai 1947, CH-BAR#E2004B#1978/136#621* (a.184.132). In dieser Sendung wurde das neue Rekrutierungsverfahren der Briten detailliert vorgestellt.

veaus der Auslandvertreter» anderer Staaten führen würden. Die schweizerischen Diplomaten würden mit diesen gut ausgebildeten Personen in direkten Kontakt treten, Verhandlungen führen und Kompromisse aufgleisen müssen. Das hier angedeutete internationale Konkurrenzverhältnis wurde zu einem der stärksten Argumente für eine bessere Ausbildung und gezieltere Auswahl des diplomatischen Nachwuchses.³⁸³ Die Entwicklungen in anderen Staaten wurden genau verfolgt und beeinflussten die Ausgestaltung der Rekrutierungspraxis in der Schweiz.

Eine der interessantesten Quellen in Bezug auf die veränderten Herausforderungen, auf welche die Mitglieder des diplomatischen Korps in ihrem Alltag Antworten finden mussten, ist ein Zeitungsartikel aus der Feder von Walter Stucki, der nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Generalsekretärs des EPD als Delegierter des Bundesrats für Spezialmissionen mit der Neuordnung der Rekrutierung beauftragt wurde.³⁸⁴ Die Grösse des Aussendienstes und der Zentrale in Bern sowie die zunehmende Komplexität der diplomatischen Aufgaben waren in seinen Augen die Hauptgründe für eine Reform der Rekrutierungspraxis. Stucki widmete sich in diesem Artikel eingehend der Frage des Charakters und der Persönlichkeit eines «erfolgreichen Diplomaten». Sein Patentrezept lautete: «energisches Handeln und bestimmtes Auftreten», kombiniert mit der Fähigkeit, bei seinem Gegenüber «guten Willen und Vertrauen zu gewinnen».³⁸⁵ Bei der neuen Form der Rekrutierung müsse die Beurteilung von Charakter und Persönlichkeit eine mindestens ebenso wichtige Rolle wie die formale Ausbildung und die Sprachkompetenzen einnehmen. Weiter wies er darauf hin – und griff damit wieder einen weitverbreiteten und vor allem oft von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vorgebrachten Vorwurf auf –, dass die jungen Diplomaten die Möglichkeit haben müssten, sich während ihrer Ausbildungsjahre immer wieder in der Schweiz aufhalten zu können.³⁸⁶ Da die meisten jungen Diplomaten von einem Auslandsposten zum nächsten versetzt wurden und ihnen dadurch die Möglichkeit genommen wurde, sich in der Schweiz zu sozialisieren, war es naheliegend, dass sie sich mit Ausländerinnen verheirateten. Diese Verbindungen mit ausländischen Frauen und das daraus resultierende «Sicherheitsrisiko» waren ein Dauerthema innerhalb des EPD.³⁸⁷ Längere Aufenthalte in der Zentrale in

383 Vgl. die Notiz von Sven Stiner an Armin Däniker vom 13. August 1947, dodis.ch/63434.

384 Eine Abschrift des Artikels, der am 1. November 1946 in der Zeitung *Der Bund* erschienen war, ist unter dodis.ch/48337 online einsehbar. Als erfahrener Diplomat wurde Walter Stucki dem «jungen und unerfahrenen» Aussenminister Petitpierre als oberster Mitarbeiter zugeteilt. Die beiden harmonierten allerdings nicht wirklich. Die Schaffung des Postens eines Delegierten für Spezialmissionen für Walter Stucki löste das Problem auf ungewöhnliche, aber letztlich erfolgreiche Art. Vgl. dazu Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 46–49.

385 Notiz von Walter Stucki vom Oktober 1946, dodis.ch/48337.

386 Vgl. das Schreiben des NZZ-Korrespondenten in China, Walter Bosshard, an Walter Stucki vom 20. Dezember 1946, CH-BAR#E2800#1967/59#531* (14.02).

387 Ein Diplomat mit einer ausländischen Frau war in den Augen einer Mehrheit der Chefbeamten des EPD aus zwei Gründen problematisch. Zum einen wurden die Schwierigkeiten mit Doppelbürgerinnen im Kriegsfall genannt und zum anderen das «Treueverhältnis gegenüber dem Zweitland», das auch den Ehegatten in ungemütliche Situationen bringen könne. Deshalb wurde versucht, die Ehegattinnen zu einer Aufgabe der ausländischen Nationalität zu überreden. Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung des EPD vom 8. März 1967, abgefasst am 17. März 1967, dodis.ch/63520. Das Problem stellte sich in umgekehrter Geschlechterkonstellation gegen Ende des Untersuchungszeitraums erneut und noch komplexer: Da eine schweizerische Diplomatin bei der Heirat mit einem Ausländer die schweizerische Nationalität verlor, musste sie aus dem Dienst ausscheiden. Vgl. Kap. 4.1.

Bern zu Beginn der Karriere sollten auch dieses Problem lösen. «Eine sorgfältige, allgemeine Ausbildung mit besonderer Berücksichtigung von Sprachen und Geschichte, gesundem Menschenverstand, Arbeitslust und Gewissenhaftigkeit», so fasste Stucki die Anforderungen an einen jungen Schweizer Diplomaten zusammen. Er erwähnte auch die Vorteile, die eine Offizierslaufbahn oder allgemein die Absolvierung des Militärdiensts für die Arbeit im diplomatischen Dienst mit sich brächten. Aus Stuckis Artikel ergibt sich ein einigermaßen klares Bild, welche Ideen und Grundsätze die Diskussion rund um die Einführung des *Concours diplomatique* prägten. Stucki, selbst aus eher einfachen Verhältnissen stammend,³⁸⁸ kannte die Zusammensetzung und die damit verbundenen Stärken und Schwächen des diplomatischen Diensts sehr genau. Sein Wort hatte Gewicht und da er selbst mit der Ausarbeitung der neuen Reglemente betraut war, konnte er seine Kritik unmittelbar einfließen lassen.

Nebst der internen Kritik, die bei Weitem nicht nur von Walter Stucki ausging, gab es auch Kritik von anderen Akteuren. In die mediale Kritik am EPD und dem diplomatischen Dienst stimmten eigentlich alle grösseren Zeitungen ein. Nicht zufrieden mit den Methoden der Rekrutierung des EPD waren insbesondere die Linke und die Arbeiterschaft. Sie machten darauf aufmerksam, dass gerade im EPD die Vertretung der Arbeiterschaft und der Sozialdemokratie unterdurchschnittlich sei.³⁸⁹ In ihren Augen war es von grosser Bedeutung, Vertretern der Arbeiterschaft schon früh die Möglichkeit zu geben, sich über Amtsstellen bis in die höheren Positionen des diplomatischen Diensts vorzuarbeiten und so eine bessere Durchmischung in der Zusammensetzung zu erreichen. Aber auch von ihrer Seite kam die Forderung, dass sich das Auswahlverfahren auf klare Regeln stützen müsse. So hatten mehrere wichtige Faktoren einen entscheidenden Einfluss auf die Einsicht, dass das Rekrutierungsverfahren angepasst werden musste:

- die an Umfang zunehmenden Aufgaben des EPD und die Anzahl der Aussenvertretungen, die beide zu einem höheren Personalbedarf geführt hatten;
- die angestiegene Komplexität der Aufgaben und dadurch höhere Anforderungen an die Ausbildung der Diplomatinen und Diplomaten;
- Kritik am bestehenden System seitens der Öffentlichkeit und der Presse;
- das Bedürfnis nach klaren Regeln und demokratischen Zulassungskriterien;
- die Übernahme von Personal aus der Abteilung für Fremde Interessen bzw. die Erkenntnis, dass ausserhalb der bisher üblichen Kreise durchaus kompetente Personen gefunden werden konnten;
- mit Max Petitpierre ein neuer Aussenminister, der nicht vor grundlegenden Reformen zurückschreckte.

Dass die Rekrutierungspraxis angepasst werden musste, war weitgehend unbestritten. Unterschiedliche Meinungen zirkulierten aber im Hinblick auf die Umsetzung. Die Einrichtung einer schweizerischen Diplomatenschule nach französi-

³⁸⁸ Stuckis Grossvater war Kleinlandwirt und Dorflehrer in Uettligen, sein Vater war ebenfalls Lehrer, schaffte es aber trotz der ärmlichen Familienverhältnisse, ein Studium an der Universität Heidelberg zu absolvieren. Für weitere Informationen zu Stuckis familiärer Herkunft siehe Stamm: *Der grosse Stucki*, S. 18–35.

³⁸⁹ Vgl. dazu Kap. 2.4.

schem Vorbild war zwar kurze Zeit Teil der Diskussion, wurde aber nie ernsthaft in Erwägung gezogen. Eine derartige Zentralisierung der Ausbildung wurde als kontraproduktiv erachtet und vor allem sollte verhindert werden, dass Absolventen der Diplomatenschule enttäuscht werden müssten, weil pro Jahr nur eine sehr kleine Anzahl an Neuanstellungen vorgenommen werden konnte.³⁹⁰ Eine Aufnahmegarantie sollte unter allen Umständen vermieden werden. Die Kontrolle über die definitiven Aufnahmeentscheide sollte beim EPD und Bundesrat bleiben. Angestrebt wurde entsprechend ein internes Aufnahmeverfahren.

Für die Änderung der Rekrutierungspraxis war ein neues Zulassungsreglement nötig. Die Regelung der Zulassung zum diplomatischen und konsularischen Dienst wurde gleichzeitig mit einer Gesamterneuerung des Beamtenreglements in Angriff genommen.³⁹¹ Die Ausgestaltung der Beamtenordnung war allerdings weitaus komplexer und auch kontroverser als der Erlass neuer Zulassungskriterien. Vor allem die Frage der Besoldung und die Einreihung der diplomatischen Dienstgrade in die Ämterklassifikation führten zu langwierigen Verhandlungen mit dem Personalamt und die Beamtenverbände machten mehrfach von ihrem Recht auf Einsprache Gebrauch.³⁹² Aufgrund der immer prekärer werdenden Personalsituation im EPD sah sich der Bundesrat gezwungen, die Geschäfte voneinander zu trennen und das Zulassungsreglement bereits zum 1. Juli 1955 in Kraft zu setzen.³⁹³ Diese Massnahme unterstreicht die Dringlichkeit der Wiederaufnahme von Einstellungen im EPD. Der Personalstopp und die zunehmenden Aufgaben hatten die Situation bis zu diesem Zeitpunkt tatsächlich bereits erheblich verschärft. Die Überalterung und der fehlende Nachwuchs waren spürbar. Die Schaffung einer notwendigen Personalreserve war unter diesen Umständen nicht mehr möglich und die Reaktion auf Krisensituationen erschwert.³⁹⁴ Die Anstellung von Nachwuchsdiplomatinnen und -diplomaten war unumgänglich geworden. Das neue Reglement musste so schnell wie möglich in Kraft treten.

³⁹⁰ Die detaillierten Gründe gegen die Errichtung einer Diplomatenschule sind in einer internen Notiz des EPD vom 11. Juli 1950 zusammengefasst. Für die Notiz sowie allgemein die Diskussion rund um die Einführung einer schweizerischen Diplomatenschule vgl. das Dossier CH-BAR#E2004B#1978/136#398* (a.224.11).

³⁹¹ Vgl. den Abschnitt «Die Beamtenordnung III». Mit dem Reglement wurde auch der Zugang zum Kanzleidiens neu geregelt. Da sich die vorliegende Arbeit in erster Linie mit dem diplomatischen und konsularischen Dienst befasst, beziehen sich die Ausführungen falls nicht anders vermerkt auf die Zulassung zum diplomatischen und konsularischen Dienst.

³⁹² Schreiben von Walter Stucki an Bundesrat Max Petitpierre vom 5. Januar 1955, CH-BAR#E2800#1967/59#529* (14.01). Stucki sprach vor der Zulassungskommission bei einer Sitzung gar von einem «Kampf» mit dem Finanzdepartement. Vgl. das Protokoll der Sitzung der Kommission für die Zulassung von Personal mit Hochschulbildung vom 25. Mai 1955, CH-BAR#E2801#1968/84#63*.

³⁹³ BR-Prot. Nr. 388 vom 4. März 1955, dodis.ch/34255. Mit diesem Beschluss wurde das Reglement provisorisch erlassen. Ende Juni 1955 wurde ein abgeänderter Entwurf vom Bundesrat erneut beraten und zur Publikation im *Bundesblatt* freigegeben, vgl. das BR-Prot. Nr. 1121 vom 24. Juni 1955, CH-BAR#E1004.1#1000/9#579* (4.11). Das Reglement wurde am 7. Juli 1955 im *Bundesblatt* publiziert: Reglement über die Zulassung und die Wahl für Ämter des Eidgenössischen Politischen Departementes, BBl, 1955, Bd. II, S. 110–119.

³⁹⁴ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 5 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bei der Diskussion des Geschäftsberichts 1955 von 1956, dodis.ch/48343.

113 Was muss ein Diplomat können?

Der Einführung der Zulassungsprüfung zum diplomatischen und konsularischen Dienst lag eine grundlegende Veränderung im Verständnis diplomatischer Expertise zugrunde. War man sich im EPD lange Zeit einig, dass nur das juristische Studium eine geeignete Vorbildung für die Diplomatie darstellte, wurde dieses Kriterium im Rahmen des neuen Zulassungsreglements auf ein allgemeines Hochschulstudium ausgedehnt.³⁹⁵ Die thematische Öffnung der Diplomatie im Verlauf des 20. Jahrhunderts brachte nebst den klassischen politischen und völkerrechtlichen Fragen immer mehr auch wirtschaftliche, kulturelle und wissenschaftliche Themen auf die Agenda. Vor allem der Mangel an Kenntnissen im Bereich der Wirtschaftswissenschaften wurde von verschiedenen Seiten kritisiert.³⁹⁶ Allerdings war die Frage der Expertise in mehrerer Hinsicht umstritten. Vertreter der alten Garde im EPD beharrten auf dem juristischen Studium als optimaler Vorbereitung für die diplomatische Laufbahn. Abschlüsse im Bereich der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fächer waren in den Augen Armin Dänikers «nicht ausreichend». Obwohl er sich einer Öffnung der Zulassungsbedingungen nicht grundsätzlich verwehrt, wies er darauf hin, dass das EPD auch weiterhin mindestens zur Hälfte «ausgezeichnete und bewährte Juristen benötige». Däniker, seines Zeichens Doktor der Rechtswissenschaften, sprach sich aber auch dafür aus, die Schranke des Hochschulabschlusses nicht zu starr zu handhaben. Die Möglichkeit für Personen mit praktischer wirtschaftlicher Ausbildung, die sich innerhalb des Departements mit guter Arbeitsleistung bewährt hätten, sollte unbedingt bestehen bleiben.³⁹⁷ Zudem wurde über die Zulassung von Nicht-Akademikern zum konsularischen Dienst diskutiert. Grundsätzlich wurde auch hier – insbesondere für die höheren Dienstgrade – eine akademische Ausbildung verlangt. Im Gegensatz zum diplomatischen Dienst gaben die Verhältnisse im konsularischen Dienst allerdings ein anderes Bild wieder. 1950 besaßen von 76 Berufskonsuln nur 14 einen akademischen Grad, also weniger als 20 Prozent. Im diplomatischen Dienst waren Nicht-Akademiker gleichzeitig «eine seltene Ausnahme», im höchsten Dienstgrad des Gesandten verfügten gar alle über einen akademischen Abschluss.³⁹⁸ Der Übertritt für Nicht-Akademiker in den konsularischen Dienst war über den Kanzleidienst relativ einfach möglich. Angestellte, die sich auf Auslandsposten in der Kanzleiarbeit bewährten, erhielten die Möglichkeit, in den konsularischen Dienst aufzusteigen.³⁹⁹ Sie hatten natürlich mit einem gewissen Altersrückstand zu kämpfen, weshalb sie oft nicht mehr den höchsten Dienstgrad des Konsuls

³⁹⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 388 vom 4. März 1955, dodis.ch/34255.

³⁹⁶ Die SP und der SGB betonen die zunehmende Bedeutung der Wirtschaft für den Aussendienst in ihrer Eingabe an den Bundesrat mehrfach. Sie belegen ihre Forderungen zudem mit zahlreichen Presseartikeln, in welchen ähnliche Forderungen gestellt wurden. Vgl. Sozialdemokratische Partei der Schweiz und Schweizerischer Gewerkschaftsbund: «Zur Reform des politischen Aussendienstes», in: *Rote Revue. Sozialistische Monatsschrift* 24 (1945/11–12), doi.org/10.5169/seals-335123.

³⁹⁷ Vgl. die Notiz von Armin Däniker vom 28. April 1948, dodis.ch/48338.

³⁹⁸ Notiz des EPD vom 11. Juli 1950, CH-BAR#E2004B#1978/136#398* (a.224.11).

³⁹⁹ Für mehr Informationen zu den verschiedenen Personalgruppen des EPD vgl. Kap. 1.3, Abb. 4.

erreichten.⁴⁰⁰ Einzelnen Kanzleibeamten gelang gar der Aufstieg in die diplomatische Karriere.

Aus Walter Stuckis Artikel konnte bereits herausgelesen werden, was der erfahrene Staatsdiener als entscheidende Qualifikationen eines Diplomaten bezeichnete. Noch detaillierter war das ausformulierte Anforderungsprofil im «Kleinen Vademecum für Diplomaten-Anwärter», welches Heinz Langenbacher verfasste und das EPD im Mai 1957 publizierte. Darin erklärte Langenbacher detailliert, was ein Diplomat können müsse und was die Herausforderungen dieser Berufsgattung seien:

Die schweizerische Diplomatie hat die schweizerischen Interessen im Ausland zu vertreten und mitzuhelfen, die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Ausland zu pflegen. Der Diplomat hat sich in diesem Aufgabenkreis mit nahezu allen Seiten der menschlichen Tätigkeit zu befassen; seine Interessen sollten deshalb so umfassend wie nur möglich sein, denn seine Arbeit beschränkt sich nicht auf ein bestimmtes Gebiet, sondern erstreckt sich in bunter Vielgestaltigkeit auf die verschiedensten Fragen politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art.⁴⁰¹

Langenbacher wies auch auf die notwendige «Beweglichkeit» des Diplomaten hin. Sein Arbeitsumfeld wechsele aufgrund der Versetzungspraxis alle paar Jahre komplett und erfordere eine grosse Bereitschaft und Fähigkeit, sich schnell auf neue Situationen, Problemstellungen und auch ein neues Team einstellen zu können. Im «Vademecum» hat auch die Diplomatingattin ihren Platz erhalten. Der Abschnitt zeigt, dass man in diesen Jahren trotz der offen kommunizierten Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Rekrutierung nicht mit Frauen im diplomatischen Dienst rechnete und die Aufgaben der Frau in der Unterstützung ihres Mannes bei der Ausübung seiner Pflichten sah. Die Publikation des «Vademecums» war eine Reaktion auf die eher enttäuschende Resonanz auf die Stellenausschreibungen des EPD sowie die Erkenntnis, dass die Bewerbenden falsche Vorstellungen von ihrem zukünftigen Beruf hatten. Um ebendiesen falschen Vorstellungen vorzubeugen, erwähnte Langenbacher auch die Schattenseiten des Berufs. Diese betrafen aus seiner Sicht vor allem die Tatsache, dass die Versetzungspraxis und die unterschiedlichen Arbeitsorte einiges an Verzicht mit sich brachten. Auch könne es vorkommen, dass der Diplomat in ein ihm unangenehmes Land versetzt werde – und dies sowohl in politischer als auch klimatischer Hinsicht. Nicht zuletzt erwähnte er den Nachzug der Familie und vor allem die Ausbildung der eigenen Kinder im Ausland als mögliche Schwierigkeiten.⁴⁰²

Vor dem Hintergrund der Anforderungen, die an einen Diplomaten gestellt wurden, konkretisierte sich die Idee eines mehrstufigen Rekrutierungsverfahrens inklusive eines längeren Praktikums bei verschiedenen Abteilungen des EPD (und der Handelsabteilung) sowie bei einer Vertretung im Ausland. Die angehenden

⁴⁰⁰ Zwischen 1945 und 1979 erreichten 206 Personen ohne Hochschulabschluss den Dienstgrad des Konsuls. Auffallend ist, dass trotzdem sehr viele der aus dem Kanzleidiens übergetretenen Mitarbeitenden des konsularischen Diensts als letzte Station ihrer Karriere einen Posten leiten durften und meist zumindest mit dem Titel des Konsuls ausgestattet wurden – sozusagen als Belohnung. Siehe dazu exemplarisch die Diskussionen von Sophie Wiederkehr mit der Verwaltungsabteilung über ihre letzte Beförderung im Dossier CH-BAR#E2024-02A#1999/137#2541* (a.215P).

⁴⁰¹ «Kleines Vademecum für Diplomaten-Anwärter», verfasst von Heinz Langenbacher, 16. Mai 1957, CH-BAR#E2004B#1978/136#401* (a.224.124).

⁴⁰² Ibid., S. 4.

115 Diplomattinnen und Diplomaten sollten so über ihren erworbenen Hochschulabschluss hinaus auch in ihrem Charakter geprüft werden und zudem langsam an die Herausforderungen des Diplomatenberufs herangeführt werden.⁴⁰³

Ein Concours mit anschliessendem Stage

Die Diskussion rund um das Rekrutierungsverfahren führte zur Implementation des Concours diplomatique, den die Anwärtinnen und Anwärter seither absolvieren müssen.⁴⁰⁴ Die Idee, die sich durchgesetzt hat, war ein mehrstufiges Prüfungsverfahren, gefolgt von einem zweijährigen Stage in verschiedenen Abteilungen in der Zentrale in Bern sowie auf mindestens einem Posten im Ausland. Bestandteil des zweijährigen Stages war auch ein Semester am Institut universitaire de hautes études internationales in Genf.⁴⁰⁵ Diese Konzeption ist nach der Durchsicht der internen Dokumente und der Diskussion, die sich unter Einbezug der Kritik aus Presse und Öffentlichkeit ergeben hatte, nachvollziehbar. Mit der Eignungsprüfung sollte keine reine Wissensbefragung durchgeführt, sondern die Kandidaten und Kandidatinnen sollten in unterschiedlichen Formaten einem ganzheitlichen Eignungstest unterzogen werden. Obwohl die Zulassungsprüfung umgangssprachlich Concours diplomatique genannt wurde, beharrte man im EPD darauf, dass es kein «Concours» gemäss dem französischen Vorbild sei.⁴⁰⁶ Bei dem ganzen Verfahren ging es darum, dass die ernannte Kommission aus einer Anzahl zugelassener Kandidatinnen und Kandidaten diejenigen auszuwählen hatte, «die sich relativ am besten für die Besonderheiten des diplomatischen Dienstes eignen». Es gab also keine Gewähr, dass man aufgrund eines gewissen Ergebnisses die Aufnahme schaffte oder nicht. Vielmehr musste die Kommission die vom EPD vorgegebene Anzahl an Stagiaire-Plätzen mit den geeignetsten Personen besetzen und dabei möglichst eine angemessene Vertretung der nationalen Sprachregionen gewährleisten.⁴⁰⁷ Interessant ist der Zusatz, den Stucki gegenüber einem abgewiesenen Kandidaten als Erklärung gab und der einen Einblick in die «weichen» Kriterien des Auswahlverfahrens erlaubt:

Man wird z. B. aus dienstlich-praktischen Gründen den Ledigen einem Verheirateten oder Vater den Vorzug geben, man wird auch, immer bei ungefähr gleichem Niveau der ausgewiesenen Kenntnisse, einen Kandidaten bevorzugen, der sich als Offizier gut ausgewiesen hat gegenüber einem andern, über den man in dieser Hinsicht nichts oder wenig weiss. Auch der Nachweis über Art und Qualität der bisherigen praktischen Tätigkeit kann zu Vergleichen führen.⁴⁰⁸

⁴⁰³ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 5 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bei der Diskussion des Geschäftsberichts 1955 von 1956, dodis.ch/48343.

⁴⁰⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 388 vom 4. März 1955, dodis.ch/34255. Vgl. dazu auch das E-Dossier der Forschungsstelle Dodis zur Einführung des Concours diplomatique mit einer Zusammenstellung von Dokumenten in der Datenbank Dodis, dodis.ch/W6035, und das Themendossier «Diplomatischer Concours», dodis.ch/T1405. Die Grundidee eines mehrstufigen Verfahrens zur Auswahl von Mitarbeitenden für die diplomatische Karriere wurde bis heute mehr oder weniger beibehalten, vgl. www.eda.admin.ch.

⁴⁰⁵ Vgl. die Notiz von Ludwig Meier vom 4. Januar 1968, CH-BAR#E2004B#1990/219#1212* (a.224.2).

⁴⁰⁶ Zum französischen Concours vgl. Sallet: Der diplomatische Dienst, S. 82–97, sowie die Notiz von Sigismond Marcuard vom 18. März 1957, dodis.ch/54486.

⁴⁰⁷ Schreiben von Walter Stucki an Albert Schumacher vom 10. Oktober 1957, CH-BAR#E2801#1968/84#59*.

⁴⁰⁸ Ibid.

Mit diesen Ausführungen macht Stucki klar, wie er den Umgang mit dem neuen Reglement in der Praxis umgesetzt haben will. Auch wird hier ein erstes Mal deutlich, weshalb Frauen zwar grundsätzlich zum Concours zugelassen waren, ihre Leistungen aber deutlich über denjenigen eines Mannes liegen mussten, um überhaupt eine Chance zu haben.⁴⁰⁹ Das Auswahlverfahren liess der Kommission einigen Spielraum in Bezug auf die Auslegung der Kriterien beim direkten Vergleich von Kandidatinnen und Kandidaten. Die Protokolle der Kommission zeigen, dass über Wackelkandidatinnen und kandidaten lange und kontrovers diskutiert werden konnte und dabei genau jene weichen Kriterien berücksichtigt wurden.⁴¹⁰ Sie bestätigen die Macht der Kommission bei der Interpretation der Auswahlkriterien.

Die einzelnen Zulassungsbedingungen waren das Ergebnis einer langen Kontroverse. Als Kriterien unbestritten waren die schweizerische Staatsangehörigkeit, die sprachlichen Kompetenzen und ein Hochschulabschluss. Anlass zu Diskussionen gaben die restlichen beiden Kriterien: namentlich das Eintrittsalter, das zu Beginn auf 30 Jahre festgelegt wurde, und eine zweijährige praktische Tätigkeit.⁴¹¹ Insbesondere die Kombination beider Kriterien sollte in der Folge zu Problemen führen, da die Kandidatinnen und Kandidaten mit ausreichend beruflicher Erfahrung oftmals älter als 30 Jahre waren. Auf der anderen Seite wirkte der zweijährige Stage, der auch als sehr lange Probezeit aufgefasst wurde, auf einige Kandidatinnen und Kandidaten abschreckend.

Der Bewerber muss folgende Zulassungsbedingungen erfüllen:

- a. er darf einzig die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen;
- b. er muss im Genusse der bürgerlichen Ehrenfähigkeit stehen;
- c. er muss einen unbescholtenen Leumund haben;
- d. er darf das 30. Altersjahr nicht überschritten haben;
- e. er muss über eine abgeschlossene Hochschulbildung verfügen;
- f. er muss sich über gründliche Kenntnisse in einer zweiten Amtssprache und über gute Kenntnisse der dritten Amtssprache oder in einer wichtigen Fremdsprache ausweisen;
- g. er muss während mindestens zwei Jahren in der Verwaltung, in einem Anwaltsbüro oder in der Privatwirtschaft tätig gewesen sein. Sofern der Bewerber ein kantonales Anwaltspatent besitzt, kann die zur Erlangung des Patentbesitzes erforderliche praktische Tätigkeit als genügend betrachtet werden.⁴¹²

Militärdienstpflicht war kein Zulassungskriterium, aber, wie die Aussage von Stucki weiter oben zeigte, ein sogenanntes weiches Kriterium. Stucki machte auch an anderer Stelle keinen Hehl daraus, dass er die militärische Ausbildung und den

⁴⁰⁹ Vgl. dazu auch Kap. 2.4 sowie Kocher: Gender and the Concours diplomatique, dodis.ch/saggi/1-4.

⁴¹⁰ Die Protokolle sind nicht einheitlich abgelegt worden. Für den Zeitraum 1955–1963 liessen sich im Bundesarchiv 22 Protokolle ermitteln. Sie waren verteilt über die Dossiers: CH-BAR#E2004B#1978/136#403* (a.224.122), CH-BAR#E2004B#1974/53#299* (a.224.122), CH-BAR#E2004B#1974/53#303* (a.224.123.U'ch), CH-BAR#E2004B#1974/53#304* (a.224.123.U'ch), CH-BAR#E2801#1968/84#63*, CH-BAR#E2801#1968/84#65* sowie CH-BAR#E2801#1968/84#70*.

⁴¹¹ In der Stellenausschreibung wurden die Bedingungen folgendermassen formuliert: «Schweizerbürger; Alter nicht über 30 Jahre; abgeschlossene Hochschulbildung; gründliche Kenntnisse einer zweiten Amtssprache und gute Kenntnisse einer Fremdsprache; mindestens zweijährige Tätigkeit in der Verwaltung, in einem Anwaltsbüro oder in der Privatwirtschaft.» Vgl. die Beilage zur Notiz von Angelo Berla an Walter Stucki vom 28. März 1955, CH-BAR#E2004B#1978/136#400* (a.224.121).

⁴¹² Reglement über die Zulassung und die Wahl für Ämter des Eidgenössischen Politischen Departementes vom 9. Juni 1955, BBl, 1955, Bd. II, S. 110–119, hier S. 111.

117 Vaterlandsdienst als ein «einzigartiges Mittel unser Land und die verschiedenen Zweige seiner Bevölkerung kennen zu lernen» und deshalb als ausgezeichnete Grundlage für eine erfolgreiche Laufbahn im diplomatischen Dienst erachtete.⁴¹³ Allerdings führten hohe Dienstgrade in der Armee auch zu Schwierigkeiten wegen der zu leistenden Wiederholungskurse. Für die Planung von Versetzungen waren insofern Personen, die keinen Militärdienst mehr leisten mussten, von Vorteil.⁴¹⁴

Diese Zulassungsbedingungen galten für den Zugang zum diplomatischen und konsularischen Dienst. Da die beiden Karrieren nicht getrennt werden konnten und es die Möglichkeit geben musste, Personal zwischen den beiden Dienstwegen zu verschieben, waren auch die Zulassungskriterien dieselben. Daneben wurden auch neue Kriterien für die Zulassung zum Kanzleidienst innerhalb des EPD erlassen. Diese Trennung zwischen diplomatischem und konsularischem Personal auf der einen Seite und dem Kanzleipersonal auf der anderen Seite charakterisiert den Aufbau des EPD während des gesamten Untersuchungszeitraums und war im neuen Beamtenreglement verankert worden.⁴¹⁵

Der erste diplomatische Concours 1955

Am 25. Mai 1955 traf sich in Bern die Kommission für die Zulassung von Personal mit Hochschulbildung zum ersten Mal.⁴¹⁶ Unter der Leitung von Walter Stucki wurde die Durchführung der ersten Zulassungsprüfungen zum diplomatischen und konsularischen Dienst der Schweiz vorbereitet. Im Juli 1955 wurden im *Bundesblatt* erstmals seit Kriegsende offene Stellen im diplomatischen Dienst ausgeschrieben. Die schriftlichen Prüfungen waren für September, die mündlichen Prüfungen einen Monat später im Oktober geplant. Der Beginn des Stages wurde auf Januar 1956 festgelegt. Auf die Ausschreibungen im *Bundesblatt* meldeten sich 47 Personen. 38 davon erfüllten die Zulassungskriterien und wurden zu den erstmals durchgeführten schriftlichen Prüfungen im September 1955 zugelassen. 25 davon durften einen Monat später zur mündlichen Prüfung antreten. Die Kommission wählte neun Bewerber aus, die im Januar 1956 ihren Stage beim Politischen Departement beginnen durften. Zwei Jahre später traten sieben Jungdiplomaten mit dem erfolgreichen Abschluss ihres internen Stages offiziell ins EPD ein. Die erste «Volée», wie die einzelnen Jahrgänge des Concours genannt wurden, war Tatsache. Sechs von den sieben angehenden Diplomaten waren Juristen. Nur einer, Hansjakob Kaufmann, hatte den Sprung in den diplomatischen Dienst mit einem geisteswissenschaftlichen Abschluss (Dr. Phil. I) geschafft.⁴¹⁷ Die einzige Frau, die angetreten war, bestand den zweiten, mündlichen Teil der Prüfungen nicht. Obwohl man mit dem Concours explizit die soziale Herkunft der Kandidatinnen und Kandidaten nicht mehr beurteilen wollte, wurde ein Kandidat wegen

⁴¹³ Notiz von Walter Stucki an Paul Clottu vom 19. März 1956, CH-BAR#E2801#1968/84#59*.

⁴¹⁴ Vgl. dazu die Notiz von Antonino Janner vom 28. August 1974, CH-BAR#2024B#2001/146#1151* (a.591.60). Vgl. auch Kap. 1.3.

⁴¹⁵ Siehe den Abschnitt «Die Beamtenordnung III».

⁴¹⁶ Anwesend waren Walter Stucki (Präsident), Alfred Zehnder, Pierre Micheli, Prof. Hans Huber, Prof. Werner Näf, Prof. Jacques Freymond, Bundesrichter Louis Python, Dr. Eduard Zellweger, Paul Clottu, Sigismond Marcuard und als Protokollführer Angelo Berla.

⁴¹⁷ Für weitere biografische Informationen zu Hansjakob Kaufmann vgl. dodis.ch/P16150.

seiner Abstammung aus «einfachen Verhältnissen» abgelehnt.⁴¹⁸ Insgesamt spiegelte diese erste Volée damit ziemlich genau die Verhältnisse des diplomatischen Diensts der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.⁴¹⁹ Das neue Auswahlverfahren hatte noch nicht zum grossen Umbruch geführt.

Die ersten Aufnahmeprüfungen für den diplomatischen und konsularischen Dienst der Schweiz liefen noch etwas holprig ab. Diverse Entscheide mussten während der Sitzungen der Kommission *ad hoc* getroffen und die rechtlichen Grundlagen fortlaufend angepasst werden. Der Vorsitzende Stucki sah darin jedoch kein Problem. Der Bundesrat hatte der Kommission einen konkreten Auftrag für die Rekrutierung von fähigen Anwärtinnen und Anwärtern gegeben, ihr für die Ausführung des Auftrags allerdings viel Spielraum gelassen.

Die Resonanz auf die Ausschreibung und die Qualität der Bewerberinnen und Bewerber war ernüchternd. Das EPD hatte sich vorgestellt, ungefähr 18 Stagiaires aufzunehmen. Am Ende waren es dann nur neun junge Diplomaten, die den Stage begannen, und nochmals zwei weniger, die zwei Jahre später in den Dienst aufgenommen werden konnten. Dass auch 1956 wieder Aufnahmeprüfungen stattfinden sollten, war unumstritten. Der Personalbedarf des Departements war keineswegs gedeckt und machte weitere Neuanstellungen unumgänglich. Ausserdem konnten so gleich alle gemachten Erfahrungen bei der nächsten Austragung berücksichtigt werden. Trotz des verhaltenen Ergebnisses waren die Mitglieder der Kommission bereits nach der ersten Durchführung überzeugt, dass man mit dem neuen Verfahren auf dem richtigen Weg war. Unbefriedigend war allerdings die Anzahl der Bewerbungen. Die prosperierende wirtschaftliche Situation hatte hier sicherlich einen Einfluss. Viele Studienabgängerinnen und abgänger fanden in der Privatwirtschaft interessante Jobs, ohne das Risiko auf sich nehmen zu müssen, nach einer zweijährigen Probezeit nicht übernommen zu werden. Ausserdem war die Bezahlung im EPD vor allem für das Personal im Ausland weiterhin unterdurchschnittlich.⁴²⁰

Das Interesse der Presse an den Prüfungen war hingegen bereits im Vorfeld gross. Die erstmalige Ausschreibung von Stellen im diplomatischen und konsularischen Dienst und die Ankündigung eines neuen Auswahlverfahrens bewegten die schweizerische Presse weit mehr, als im EPD angenommen worden war. Im Anschluss an die mündlichen Prüfungen wurde die Presse in einer kurzen Mitteilung informiert. Stucki erklärte den Vertretern der Presse in erster Linie die Personalsituation des EPD und den Ablauf des neuen Prüfungsverfahrens. Die Wiedergabe der Meldung in fast allen wichtigen Schweizer Zeitungen verdeutlichte nochmals das grosse Interesse an der Frage der Rekrutierung des EPD.⁴²¹ Sogar eine bekannte Illustrierte hatte sich gemeldet, um einige der neuen Anwärter porträtieren zu dürfen. Ein Foto der Kommission während der Prüfung wurde

418 Protokoll der Sitzung der Kommission für die Zulassung von Personal mit Hochschulbildung vom 9. November 1955, CH-BAR#E2801#1968/84#65*, S. 5.

419 Vgl. dazu Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse*, S. 281 f.

420 Siehe dazu die Antwort des EPD auf die Fragen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates von 1956, dodis.ch/48343.

421 Eine thematische Sammlung von Presseauschnitten zum ersten Concours diplomatique findet sich im Dossier CH-BAR#E2004B#1970/2#166* (a.224.123). Eine Auswahl von Artikeln findet sich zudem im Quellenverzeichnis im Anhang.



Abb. 31: Diplomatische Stagiaires – unter ihnen Martina Besomi, die zweite Frau nach Francesca Pometta, die den *Concours diplomatique* absolvierte – lauschen im Rahmen ihrer Ausbildung einem Kurzreferat über Protokollfragen (Wochenblätter Nr. 15 vom 14. April 1962, CH-BAR#E2004B#1978/136#404* (a.224.123)).

allerdings mit der Begründung abgelehnt, allzu viel «Publizität sei nicht sympathisch».⁴²²

Im März 1956 traf sich die Kommission erneut und bereitete die zweite Durchführung des *Concours* mit einer umfassenden Auslegeordnung der gemachten Erfahrungen vor. An den Reglementen und den Abläufen der beiden Prüfungstage wurden einige Anpassungen vorgenommen. Die Ausschreibung der nächsten Prüfung wurde für April 1956 festgesetzt und sollte nebst einer Veröffentlichung im *Bundesblatt* nun auch in einzelnen öffentlichen Zeitungen erfolgen. Die Kommission erhoffte sich dadurch eine grössere Reichweite, da die Privatwirtschaft die besten Leute absorbiere.⁴²³

Die Beamtenordnung III

Walter Stucki wurde von Bundesrat Max Petitpierre mit der Aufgabe betraut, den Status der Beamten des EPD zu regeln. Was nach einem einfachen Unterfangen klingt, entpuppte sich als komplexe und langwierige Angelegenheit. Die Umsetzung konnte nicht in einem Schritt geregelt werden, sondern wurde in vier Bestandteile gegliedert: die neue Beamtenordnung III, die Zulassungsbestimmungen, Beförderungsbedingungen und Vorschriften über Qualifikationen von Mitarbeitenden. Im Mai 1954 berichtete Stucki an seinen Auftraggeber, dass in allen Berei-

⁴²² Protokoll der Sitzung der Kommission für die Zulassung von Personal mit Hochschulbildung vom 24. Oktober 1955, CH-BAR#E2801#1968/84#65*.

⁴²³ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Prüfungskommission vom 26. März 1956, datiert vom 5. April 1956, CH-BAR#E2004B#1974/53#299* (a.224.122).

chen mittlerweile Entwürfe vorlägen und sich diese im Vernehmlassungsverfahren befänden.⁴²⁴ Wie oben beschrieben, wurde 1955 aus Gründen der Dringlichkeit als Erstes das Reglement über die Zulassung zum diplomatischen Dienst erlassen. Die Verabschiedung der übergeordneten Beamtenordnung war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch in weiter Ferne. Um das Ausmass der Diskussionen verstehen zu können, muss man einen Blick zurückwerfen. Diese Beamtenordnung sollte die erste juristische Grundlage für die Angestellten des diplomatischen und konsularischen Diensts werden. Bei der Ausarbeitung des allgemeinen Beamtenstatuts im Jahr 1927 waren die Mitglieder des diplomatischen und konsularischen Diensts nämlich explizit ausgeschlossen worden.⁴²⁵ Als Begründung wurden die Einsätze im Ausland genannt, die sich nicht mit den Bestimmungen und Normen für in der Schweiz arbeitende Beamte vereinbaren liessen.⁴²⁶ Noch 1961 musste ein Vertreter des EPD vor der Aussenpolitischen Kommission des Parlaments einräumen, dass «unsere Mitarbeiter im Ausland somit nicht Beamte sind» und einem völlig veralteten Reglement vom 3. Oktober 1914 unterstellt waren.⁴²⁷

1946 war mit Sven Stiner bereits ein Diplomat mit der Untersuchung des Problems beauftragt worden. Seine Aufgabe war es, eine Standortbestimmung vorzunehmen, also auf der einen Seite die rechtliche Situation des Aussendienstes zu analysieren und einen ersten Entwurf für eine zukünftige Lösung zu verfassen. Stiner selbst meinte dazu:

Wenn ich nämlich meine Aufgabe richtig verstanden habe, wird es sich nicht nur darum handeln, die verschiedenen gewohnheitsrechtlichen Regeln, nach denen gegenwärtig unser Dienst verwaltet wird, in einem praktisch brauchbaren Erlass zusammenzufassen. Vielmehr sollte doch wohl die Gelegenheit benutzt werden, um unsere Dienstvorschriften zu «modernisieren» und wesentliche Reformen einzuführen, die geeignet sein sollten, unsere Tätigkeit wirksamer zu gestalten und, ganz allgemein gesagt, das Niveau unseres Aussendienstes zu heben.⁴²⁸

Seine Tätigkeit mündete in den Entwurf Stiner, der 1948 vorlag.⁴²⁹ Ausgehend von der unbefriedigenden bestehenden Regelung im EPD stellte Stiner die wichtigsten Elemente für ein neues Beamtenreglement zusammen. Interessant ist Stiners Feststellung, dass viele Unzulänglichkeiten der bestehenden Regelung auf die Idee zurückzuführen waren, dass man die Aussenbeziehungen möglichst ohne grosse Kosten erledigen wollte. Konkret wurde dabei mehrheitlich auf «möglichst kostenlose Vertretungen» in Form von Honorarkonsulaten und dem Einsatz nicht bezahlter Attachés gesetzt, denen man eine Aufstiegsmöglichkeit im diplomatischen Dienst versprach.⁴³⁰ Dies hatte zu einem missverständlichen Bild des Aussendienstes zum einen bei den Mitarbeitern selbst, zum anderen aber auch in der

424 Vgl. die Notiz von Walter Stucki an Bundesrat Max Petitpierre vom 15. Mai 1954, CH-BAR#E2801#1968/84#58*.

425 Vgl. das Exposé des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1961, dodis.ch/48345.

426 Vgl. Ernst Lobsiger: Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit Gründung des Bundesstaates, Bern 1975, S. 116–118.

427 Vgl. das Exposé des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1961, dodis.ch/48345.

428 Notiz von Sven Stiner an Armin Däniker vom 13. August 1947, dodis.ch/63434.

429 Sigismond Marcuard hat in einer Notiz vom 18. März 1954 mit dem Titel «Notes sur le recrutement du personnel au Département Politique fédéral» alle Vorarbeiten und Projekte bis 1954 zusammengestellt, dodis.ch/54486.

430 Notiz von Sven Stiner an Armin Däniker vom 13. August 1947, dodis.ch/63434.

Öffentlichkeit geführt. Stiner nutzte die Reformen anderer Staaten im Bereich der Diplomatie als Argument für den Umbau der schweizerischen Diplomatie: Wollte man in den Verhandlungen mit ausländischen Delegationen und «in dem harten Kampf, der sich um die Eroberung der Märkte abspielen wird», konkurrenzfähig bleiben, sei eine umfassende Reform und eine «Hebung des Dienstes» durch «verschärfte Aufnahmebedingungen, verschärfte Kontrolle während der Karriere und erleichterte Entfernung ungenügender Elemente» unabdingbar.⁴³¹ In den Ausführungen Stiners stechen gleich mehrere interessante Punkte heraus. Zum einen wird deutlich, dass das Modell der Erschliessung neuer Märkte anhand informeller Netzwerke durch die Einbindung von schweizerischen Handelsfirmen als Honorarkonsuln aufgrund internationaler Konkurrenz an seine Grenzen stiess. Offensichtlich brauchte es für die zukünftige Erschliessung der Märkte vermehrt staatliche Initiativen.⁴³² Zum anderen schlug er im Bereich der Personalrekrutierung, der Weiterbildung und der Möglichkeit zur Entlassung drastische Massnahmen vor. Zahlreiche dieser Massnahmen fanden dann auch Eingang in das neue Beamtenreglement. Die Nicht-Wiederwahl von 64 Beamten Ende 1953 lässt sich in diesem Sinne als praktische Umsetzung seiner geforderten «Entfernung ungenügender Elemente» verstehen.⁴³³

Gleichzeitig mit der Einführung des neuen Rekrutierungsverfahrens wurde also auch das diplomatische und konsularische Personal des EPD in die Reglemente der Bundesverwaltung überführt, wodurch der Sonderstatus des Auslandspersonals zumindest teilweise normalisiert wurde. Die Ausarbeitung des Beamtenreglements war allerdings nicht eine rein interne Massnahme. Die während des Kriegs eingesetzte Öffnung des diplomatischen Dienstes führte dazu, dass vonseiten der Angestellten Forderungen gestellt wurden. So erklärte das EPD in einem Exposé gegenüber der Aussenpolitischen Kommission des Parlaments:

Das Personal ist sich seinerseits der Bedeutung der Gruppe, der es angehört, bewusst geworden und verlangt, dass seine Rechte und Pflichten genau umschrieben werden; dies ist vielleicht eine der Folgen, die die Demokratisierung der Karriere nach sich zieht.⁴³⁴

Eine wichtige Rolle spielten zudem die Beamtenverbände, die den Status der EPD-Mitarbeitenden schon länger beanstandet hatten.⁴³⁵ Die Zusammenarbeit mit den Verbänden gestaltete sich entsprechend schwierig und artete zwischenzeitlich in einen öffentlich ausgetragenen Konflikt aus.⁴³⁶ Dabei spielten sicherlich

431 Ibid.

432 Vgl. dazu Kap. 4.2 sowie weiterführend Thomas Gees: «Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960», in: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999, S. 141–172.

433 Notiz von Sven Stiner an Armin Däniker vom 13. August 1947, dodis.ch/63434. Zur Nicht-Wiederwahl vgl. Kap. 2.1.

434 Vgl. das Exposé des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1961, dodis.ch/48345.

435 Vgl. dazu diverse Zeitungsartikel der *Schweizerischen Beamtenzeitung* im Privatnachlass von Emil Rimensberger im Archiv für Zeitgeschichte, CH-AfZ NL Emil Rimensberger 28.8.

436 Vgl. die Notiz von Walter Stucki an Bundesrat Max Petitpierre vom 31. Mai 1955, CH-BAR#E2801#1968/84#58*, sowie das Protokoll der Sitzung der Kommission für Auswärtiges des Nationalrats vom 27. April 1955, dodis.ch/48340, S. 4 f. Die Zusammenarbeit wurde zudem durch die harsch kritisierte Entlassung von 64 Mitarbeitenden des EPD im Jahr 1953 erschwert, vgl. dazu Kap. 2.1.

auch der Charakter und die Arbeitsweise von Walter Stucki eine Rolle. Rücksicht auf die Befindlichkeiten anderer Akteure und Kompromissbereitschaft zählten sicher nicht zu seinen Stärken.⁴³⁷

Bei der Ausarbeitung des Diplomatenstatuts, wie das Vorhaben intern genannt wurde, kamen aber viele Fragen wieder auf, die den Sonderstatus erst nötig gemacht hatten. Insbesondere die Frage der Einreihung der höchsten Diplomaten im Ausland, damals die Minister, wurde intensiv diskutiert. Vor allem beteiligte Personen, die schon länger den Titel des Ministers trugen, fanden es irritierend, dass diese nun «gewöhnliche» Beamte sein sollten. Sie befürchteten den Verlust von Freiheiten und eine zunehmende Zentralisierung der diplomatischen Abläufe.⁴³⁸ In den Aussagen der «alten Garde» spiegelte sich der anstehende Generationenwechsel sehr deutlich. Gerade die erwähnten Freiheiten der Postenchefs und die fehlenden Reglemente hatten die organisatorischen Abläufe während des Kriegs erschwert und intransparent erscheinen lassen. Dass dies bei den betroffenen Gesandten auf Widerstand stossen würde, war vorhersehbar und bestätigte gerade das Reformbedürfnis. Trotzdem ist es erstaunlich, mit welcher Vehemenz die Unterstellung der Minister unter das Beamtenreglement als «Gleichschaltungs- und Zentralisierungstendenz» bekämpft wurde.⁴³⁹

Eine Umfrage, die das EPD über seine Vertretungen im Ausland bei den Ausenministerien westeuropäischer Staaten durchführen liess, zeigte auf, dass keines der befragten Länder eine rechtliche Sonderstellung ihrer Gesandten oder Botschafter kannte.⁴⁴⁰ Um das Reglement nicht noch komplizierter zu machen, einigte man sich darauf, die Minister ebenfalls ins Beamtenreglement miteinzubeziehen. Damit war der Entscheid gefällt, dass die Gesamtheit der Angehörigen des diplomatischen und konsularischen Diensts in das Beamtenreglement der Bundesverwaltung aufgenommen wurde. Daraus ergaben sich grosse Auswirkungen mit Blick auf Dienstgrade und Besoldungsklassen. Die Integration des Personals der Vertretungen im Ausland in das Beamtenreglement führte zu Änderungen in der Ämterklassifikation.⁴⁴¹ Zahlreiche Dienstgrade mussten in Absprache mit dem Personalamt neu in die Ämterklassifikation aufgenommen werden.⁴⁴² Da zahlreiche Akteure involviert waren und die Zuständigkeit für die einzelnen Bestandteile des Beamtenreglements bei unterschiedlichen Stellen lag, zog sich die definitive Ausarbeitung über Jahre hin.⁴⁴³ Die Verhandlungen drehten

⁴³⁷ Vgl. dazu Stamm: Der grosse Stucki, S. 379. Von Zeitgenossen wurde Stucki als «eigenmächtig» und «hochmütig» charakterisiert, vgl. Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 47.

⁴³⁸ Vgl. die Notiz von Richard Pestalozzi vom 25. Februar 1954, dodis.ch/63433.

⁴³⁹ Vgl. dazu insbesondere die Aussagen von Minister Henry de Torrenté in der Notiz von Richard Pestalozzi vom 25. Februar 1954, dodis.ch/63433, S. 1 f.

⁴⁴⁰ Vgl. die Notiz von Richard Pestalozzi an Walter Stucki vom 29. Januar 1954, CH-BAR#E2801#1968/84#59*.

⁴⁴¹ Vgl. das Exposé des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1962, dodis.ch/48345.

⁴⁴² Schreiben von Eberhard Reinhardt an Bundesrat Max Petitpierre vom 9. März 1946, CH-BAR#E2800#1967/61#154* (09). Eine Übersicht der Ämter findet sich in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1140 vom 2. Juli 1969, CH-BAR#E1004.1#1000/9#748* (4.11).

⁴⁴³ Eine detaillierte Übersicht über die Abläufe der Verhandlung bieten die Abschnitte V und VI des Exposés des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1962, dodis.ch/48345, S. 6 f.

sich in erster Linie um die Einordnung der Dienstgrade in die Lohnklassen. Immer wieder musste begründet werden, weshalb nun beispielsweise ein Konsularadjunkt in der neunten und nicht in der zehnten Lohnklasse sein müsse.⁴⁴⁴ Zudem mussten die Pflichtenhefte der Angestellten in der Zentrale mit jenen der Aussenvertretungen abgeglichen werden. Jeder Dienstgrad in der Zentrale hatte danach eine ungefähre Entsprechung im Aussendienst. Einem juristischen Beamten, der in Bern beim Rechtsdienst arbeitete und an eine Botschaft im Ausland versetzt wurde, stand der Dienstgrad eines Botschaftssekretärs zu.⁴⁴⁵ Dies sollte die Planung der Versetzungen vereinfachen und die Trennung zwischen dem Personal der Vertretungen im Ausland und der Zentrale aufheben und zu transparenten Kriterien bei Beförderungen und Karriereverläufen führen.

Die Beamtenordnung III wurde erst Ende 1964 im Bundesrat definitiv genehmigt. Die Ausarbeitung von Vollzugsreglementen dauerte dann aber nochmals bis Ende 1966.⁴⁴⁶ Seit der Auftragserteilung 1946 waren genau 20 Jahre vergangen. Die lange Dauer der Ausarbeitung hat mehrere Gründe. Die finanzielle Situation der Eidgenossenschaft erlaubte es zu dieser Zeit nicht, eine eigene Arbeitsgruppe für die Lösung der Frage ins Leben zu rufen. So waren es die mit den Personalangelegenheiten betrauten Personen im EPD, die sich mit Unterstützung von Walter Stucki der Angelegenheit widmeten. Zudem war die Materie äusserst komplex. Die Situation des EPD hatte sich seit 1914 radikal verändert. Die einzige rechtliche Grundlage war mit zahlreichen Kreisschreiben und Weisungen ergänzt und einigermassen an die Herausforderungen des Alltags angepasst worden. Nun bestand die Herausforderung darin, ein Statut auszuarbeiten, das sowohl der Situation des EPD entsprach als auch mit den Vorgaben der bereits etablierten Beamtenreglemente der restlichen Bundesverwaltung in Einklang gebracht werden konnte. Hierbei war nebst den Personalverbänden der Bundesbeamten auch das Personalamt des Finanz- und Zolldepartements (EFZD) ein wichtiger Akteur. Vor allem bei finanziellen Fragen war man sich oft uneinig, was den Prozess natürlich zusätzlich verlangsamte.⁴⁴⁷ Immer wieder mussten die Verantwortlichen des EPD die Sonderwünsche vor allem im Bereich der Zulagen für Auslandspersonal und deren Familien verteidigen.⁴⁴⁸ Der lange Aushandlungsprozess zeigt aber vor

⁴⁴⁴ Schwierig war vor allem die Ausarbeitung eines Reglements, das auf die Situation aller Mitarbeitenden unter den verschiedensten Umständen in einer fairen Art und Weise Rücksicht zu nehmen hatte. Unterschiedliche Lebenshaltungskosten in den jeweiligen Ländern, Ausbildungszulagen für Kinder, Repräsentationskosten je nach Dienstgrad, Kosten für Dienst- und Ferienreisen, dies alles musste in diesem Reglement klar geregelt werden. Vgl. das Exposé des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1961, dodis.ch/48345.

⁴⁴⁵ Vgl. die Notiz des EPD vom 1. Juli 1948, CH-BAR#E2001E#1968/82#1304* (B.21.430.3). Die Entsprechungen lassen sich auch aus den Karriereverläufen in den Personalblättern des EPD herausarbeiten (CH-BAR#E2500*). Nicht selten wurde allerdings eine Versetzung auch mit einer Beförderung verbunden. Folglich wurde ein juristischer Beamter, der von der Zentrale an eine Vertretung im Ausland versetzt wurde, oft zum höher eingestuften Botschaftsrat befördert.

⁴⁴⁶ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2337 vom 29. Dezember 1964, dodis.ch/63527, sowie die BR-Prot. Nr. 825 vom 27. April 1966, CH-BAR#E1004.1#1000/9#709* (4.11), und Nr. 2307 vom 27. Dezember 1966, CH-BAR#E1004.1#1000/9#717* (4.11).

⁴⁴⁷ Vgl. das Exposé des EPD zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten über das Statut des Personals des Politischen Departements vom 23. Februar 1961, dodis.ch/48345, S. 3 f.

⁴⁴⁸ Vgl. dazu auch Kap. 2.3.

allem, wie inkonsistent und unübersichtlich die Verhältnisse im EPD bis dahin geregelt gewesen waren.

Die Auswirkungen des *Concours diplomatique*

Max Troendle war von 1967 bis 1975 Präsident der Zulassungskommission. Er prägte die Rekrutierungspraxis des EPD wie vor ihm wohl nur Walter Stucki. Im März 1976 hielt Troendle ein Referat mit dem Titel «20 Jahre Zulassungsprüfungen (*Concours*) zum diplomatischen und konsularischen Dienst des EPD». Er begann seine Ausführungen mit einer Erfolgsmeldung:

Die Praxis, den Nachwuchs auf dem Wege über jährliche *Concours* zu rekrutieren, hat sich bewährt. Die jüngsten 20 Diplomatenjahrgänge sind im Durchschnitt qualitativ bedeutend besser als die früheren, was die Missionschefs an den Botschafterkonferenzen immer wieder bestätigen.⁴⁴⁹

Zwischen 1956 und 1979 wurden 252 Personen über den *Concours diplomatique* rekrutiert. Die grosse Mehrheit davon durchlief danach die klassische diplomatische Karriere, einige auch die konsularische. Die neue Rekrutierungspraxis hatte einen beträchtlichen Einfluss auf die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts. Die wichtigsten Veränderungen lassen sich anhand der folgenden Kategorien beschreiben.⁴⁵⁰

Sprachregionen: Die drei grossen Sprachregionen wurden im Auswahlverfahren als weiches Kriterium berücksichtigt.⁴⁵¹ Deutsch war bei etwas mehr als der Hälfte (54 Prozent) der angenommenen Kandidatinnen und Kandidaten die Hauptsprache, Französisch bei 39 Prozent und Italienisch bei sieben Prozent.⁴⁵² Damit waren die beiden romanischen Sprachregionen leicht übervertreten gegenüber ihrem Anteil in der Bevölkerung. Die Übervertretung der französischen Sprache wurde damit seit der Einführung des *Concours diplomatique* leicht abgeschwächt.⁴⁵³

Demokratisierung / sozialer Hintergrund: Die Kategorie ist aufgrund der Quellenlage am schwierigsten zu rekonstruieren. Troendle erwähnt zwar in seinen Ausführungen, dass sich mit Blick auf die «soziale Herkunft» ein ausgeglichenes Bild zeige. Vor allem seit der Anhebung der Löhne hätten sich vermehrt Kandidaten aus einfacheren Verhältnissen zum Dienst gemeldet und die Prüfungen auch bestanden. Allerdings stellt die Aussage einfach auf die etwas rudimentäre

⁴⁴⁹ Referat von Max Troendle vom März 1976, dodis.ch/39236.

⁴⁵⁰ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kap. 1.3 und 1.4.

⁴⁵¹ Die Berücksichtigung der Sprachregionen lässt sich über die Diskussionen in der Kommission verfolgen. Gab es beispielsweise Kandidatinnen und Kandidaten mit gleicher Qualifikation, wurden Personen aus vernachlässigten Regionen bevorzugt. Das heisst aber nicht, dass Sprachminderheiten bevorzugt wurden. Im Gegenteil gab es immer wieder Situationen, in denen man zugunsten deutschsprachiger Bewerberinnen und Bewerber entschied, weil sie relativ gesehen untervertreten waren. Vgl. die Protokolle der Zulassungskommission. Zu den unterschiedlichen Fundorten der Protokolle vgl. Anm. 410.

⁴⁵² Die hier verwendeten Zahlen berücksichtigen alle *Volées* innerhalb des Untersuchungszeitraums (1955–1979), also einige *Volées* mehr, als Troendle in seinem Referat berücksichtigt. Das Total der berücksichtigten Personen entspricht 252. Die Verteilung stimmt ziemlich genau überein mit derjenigen von Troendle: Deutsch 50 Prozent; Französisch 43 Prozent; Italienisch acht Prozent.

⁴⁵³ Dies belegt auch die statistische Auswertung der Hauptsprache über den gesamten Zeitraum hinweg. Die Übervertretung der französischen Sprachgruppe gegenüber der Wohnbevölkerung nahm zum Ende des Zeitraums hin leicht ab. Vgl. dazu die Ausführungen und die Tabelle zur sprachlichen Herkunft in Kap. 1.3.

Einteilung der Berufe der Väter in «Bundesbeamte», «Begütert», «Mittelstand» und «Arbeiter und kleine Angestellte» ab.⁴⁵⁴ Leider liefern auch die Resultate der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Datenerfassung in dieser Frage keine genaueren Ergebnisse, da bei den meisten *Stagiaires diplomatiques* die Daten für eine genauere Analyse fehlen.⁴⁵⁵ Von den 252 *Stagiaires* konnte nur bei 52 die Tätigkeit des Vaters ausfindig gemacht werden. Immerhin 15 von diesen 52 traten in die Fussstapfen ihrer Väter, die auch bereits eine diplomatische Karriere absolviert hatten. Grosse Veränderungen lassen sich in Bezug auf den sozialen Hintergrund also nicht feststellen. Der diplomatische und konsularische Dienst blieb auch nach der Einführung des *Concours diplomatique* ein elitärer Arbeitsort. Trotzdem schafften es angesichts der grösseren Anzahl an neuen Diplomatinen und Diplomaten nun regelmässiger auch Angehörige aus niedrigeren Schichten in den diplomatischen Dienst.

Die kulturelle Integration in das elitäre Umfeld führte zu unerwarteten Schwierigkeiten. Exemplarisch dafür steht der Hinweis von Heinz Langenbacher, dass wegen der Demokratisierung des diplomatischen Diensts «eine Nacherziehung in Fragen des gesellschaftlich richtigen Benehmens» in die Ausbildung zu integrieren sei. Langenbacher hatte als Sofortmassnahme damit begonnen, die Anwärterinnen und Anwärter zu sich nach Hause einzuladen und sie so subtil an die richtigen Umgangsformen heranzuführen. Weiter forderte er die Vermittlung elementaren Wissens über Weine und deren Einsatz bei repräsentativen Anlässen. All dies war anscheinend vor der Einführung des *Concours diplomatique* bereits sichergestellt durch die vornehme Herkunft der angehenden Diplomaten. Anwärterinnen und Anwärtern aus einfacheren Verhältnissen musste nun die Möglichkeit geboten werden, sich dieses Wissen und Verhalten anzueignen.⁴⁵⁶

Unumstritten ist die Tatsache, dass ein in diplomatischen Kreisen prominenter Vater in der Regel keinen Nachteil für die eigene Karriere bedeutete. Dies belegen mehrere Beispiele von Karriereverläufen von Diplomatenöhnen sowie der Umgang mit Bewerbungsunterlagen von Nachkommen bekannter Persönlichkeiten.⁴⁵⁷ Nicht zu unterschätzen ist der Einfluss der einzelnen Mitglieder der Zulassungskommission. Mehr als einmal taucht bei strittigen Entscheiden in den Protokollen der Kommission ein Hinweis auf eine persönliche Bekanntschaft oder eine

⁴⁵⁴ Referat von Max Troendle vom März 1976, dodis.ch/39236, S. 9 f.

⁴⁵⁵ Die Tätigkeit des Vaters konnte nur bei denjenigen Personen erfasst werden, deren Personaldossier bereits frei zugänglich war. Und selbst da war der Beruf des Vaters nicht immer vermerkt. Da die meisten *Stagiaires diplomatiques* noch bis über den Untersuchungszeitraum hinaus im Amt waren, unterlagen die meisten Personaldossiers der verlängerten Schutzfrist von 50 Jahren. Da das gestellte Einsichtsgesuch für diese Personaldossiers vom EDA abgelehnt wurde, können an dieser Stelle keine genaueren Aussagen dazu gemacht werden. Vgl. zum Einsichtsgesuch auch die Ausführungen in der Einleitung, Abschnitt «Quellen für die Prosopografie».

⁴⁵⁶ Vgl. den Bericht von Heinz Langenbacher vom Februar 1959, dodis.ch/48320. Eine kürzlich ausgestrahlte Dokumentation im Schweizerischen Fernsehen über die Ausbildung der Diplomatinen und Diplomaten zeigte eindrücklich, dass das Tischverhalten und die Wahl der Kleider auch heute noch Bestandteil der Ausbildung sind. Vgl. die Sendung «Die jungen Diplomaten», ausgestrahlt im Herbst 2019, online verfügbar unter [srf.ch](https://www.srf.ch).

⁴⁵⁷ Ein Beispiel ist die Bewerbung von Jacques Reverdin bei der DEZA und bei der Handelsabteilung, vgl. die Notiz von Jürg Iselin an Hans Marti vom 1. November 1967, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70), sowie weitere Unterlagen in diesem Dossier. Weitere Beispiele finden sich in den Protokollen der Zulassungskommission, vgl. Anm. 410

Referenz aus dem persönlichen Umfeld von Mitgliedern auf.⁴⁵⁸ Zudem ist auch die persönliche Haltung der Mitglieder im Hinblick auf die Demokratisierung entscheidend. Walter Stucki beispielsweise sah dies folgendermassen:

Wir bekennen uns zum demokratischen Prinzip: die diplomatische Karriere soll jedem offen stehen, ungeachtet seiner Herkunft. Wir würden aber die Augen verschliessen, wenn wir das Milieu, aus dem ein Kandidat kommt, unberücksichtigt lassen würden.⁴⁵⁹

Geschlecht: Eine deutliche Sprache spricht die Auswertung nach Geschlecht. Nur 25 Frauen bestanden den Concours diplomatique zwischen 1955 und 1979. Das entspricht einem Anteil von knapp zehn Prozent. Vor 1970 waren es sogar nur sieben Frauen (fünf Prozent), die über den Zulassungstest zum Dienst zugelassen wurden. Natürlich muss erwähnt werden, dass sich auch deutlich weniger Frauen für eine Aufnahme beworben haben.⁴⁶⁰ Im Vergleich zur Zeit vor der Einführung des Concours diplomatique ist die Veränderung natürlich trotzdem sichtbar. Da bis 1955 sozusagen keine Frauen im diplomatischen und konsularischen Dienst angestellt waren, ist jede Neuanstellung einer Frau relativ gesehen eine klare Zunahme. Absolut gesehen blieb der Frauenanteil über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg jedoch äusserst gering.⁴⁶¹

Ausbildung: Mit der Einführung des neuen Zulassungsreglements wurde die juristische Dominanz im EPD zumindest teilweise durchbrochen. Im EPD waren 1938 93 Prozent der Angestellten mit Hochschulabschluss Juristen. Dieser Anteil sank bis 1978 auf 42 Prozent. Zieht man die Hochschulabschlüsse der erfolgreichen Absolventen und Absolventinnen des Concours zwischen 1955 und 1975 hinzu, verteilen sich die Hochschulabschlüsse auf die Fächer Recht (47 Prozent), Soziologie und Politologie (18 Prozent), Wirtschaft (17 Prozent) und Geisteswissenschaften (14 Prozent).⁴⁶² Die Verschiebung der Expertise deutet bereits eine Entwicklung hin zu einer thematisch vielfältigen Diplomatie an, die sich im Untersuchungszeitraum mit der Einführung von Attachés aus diversen Feldern und der Gründung des Diensts für technische Zusammenarbeit noch verstärkte. Die Datenerfassung bis Ende der 1970er-Jahre hat überdies eine weitere Zunahme unterschiedlicher Abschlüsse gezeigt. Dies hat natürlich in erster Linie mit der Ausdifferenzierung der akademischen Abschlüsse zu tun, zeigt aber doch eine klare Tendenz hin zu einer Diversifizierung der Expertise im Bereich der Diplomatie.

Die Einführung des Concours diplomatique war ein Meilenstein in der Reorganisation der schweizerischen Diplomatie. Die neuen Zulassungsbedingungen zusammen mit dem umfassenden Ausbildungsprogramm lassen sich als wichtiger Schritt hin zu einer professionellen Ausbildung im diplomatischen Dienst der Schweiz interpretieren. Damit wurde das traditionelle und oft als undemokratisch

⁴⁵⁸ Vgl. die Protokolle der Zulassungskommission, Anm. 410.

⁴⁵⁹ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Zulassungskommission vom 24. Oktober 1956, CH-BAR#E2801#1968/84#63*, S. 4.

⁴⁶⁰ Diese Zahlen lassen sich allerdings nicht so einfach rekonstruieren. Siehe dazu auch die detaillierteren Ausführungen im Kap. 2.4.

⁴⁶¹ Vgl. Kap. 1.3. Eine markante Veränderung ergab sich erst mit dem Amtsantritt von Micheline Calmy-Rey im Jahr 2003. Sie führte bei der Rekrutierung eine 50-Prozent-Quote ein und während ihrer Amtszeit wurden wesentlich mehr Frauen rekrutiert als unter ihren Vorgängern. Vgl. Kocher: Gender and the Concours diplomatique, dodis.ch/saggi/1-4.

⁴⁶² Vgl. das Referat von Max Troendle vom März 1976, dodis.ch/39236.

kritisierte Kooptationsverfahren, bei welchem die Empfehlung eines Diplomaten die eigentliche Qualifikation für die Einstellung bedeutete, abgeschafft.⁴⁶³ Zum ersten Mal in der Geschichte des EPD wurden Neuanstellungen anhand eines geregelten Verfahrens vorgenommen. Der Concours steht somit für eine neue Generation von Diplomatinen und Diplomaten, die sich stark von der sogenannten Kriegsgeneration abhob. Nicht zuletzt symbolisiert der Concours auch die immer wieder postulierte Demokratisierung des Zugangs zum diplomatischen Dienst. Antonino Janner meinte dazu:

Es ist das hauptsächlichste Verdienst der seit 1956 bestehenden Regelung, innenpolitische Einflüsse verhindert und (verbunden mit finanzieller Besserstellung) zu einer echten Demokratisierung beigetragen zu haben, die dazu führt, dass auch Bauern- und Arbeitersöhne aufgenommen werden!⁴⁶⁴

Auch nach der Einführung des Concours blieben Bauern- und Arbeitersöhne eine Seltenheit im diplomatischen Dienst.⁴⁶⁵ Trotzdem kann der 1955 eingeführte rechtliche Rahmen des Rekrutierungsverfahrens als Meilenstein bezeichnet werden. In der Presse wurde der Concours diplomatique begrüsst und als «Ergebnis einer modernen Anschauungen gegenüber wohlgesinnter Aufgeschlossenheit» gewertet.⁴⁶⁶ Natürlich wurde durch die Einführung nur wenig an der elitären Zusammensetzung des diplomatischen Diensts geändert. Die zentrale Errungenschaft war aber die Schaffung eines transparenten und nachvollziehbaren Auswahlverfahrens. Dass dadurch noch nicht alle Probleme bei der Rekrutierung junger Diplomatinen und Diplomaten gelöst waren, zeigte sich kurze Zeit später. Das Interesse am Concours diplomatique war überraschend gering und wie von Janner angedeutet, hatte das auch mit der Entlohnung zu tun. Dies war der Grund, weshalb man schon bald einige Anpassungen an den Zulassungskriterien vornehmen musste.⁴⁶⁷

Eine weitere Frage, die im Hintergrund der Einführung des Concours diplomatique diskutiert wurde, war, welche Rolle die politische Einstellung für die Aufnahme in den diplomatischen Dienst spielte. Gemäss Reglement war die Antwort einfach: keine! – und damit gleichlautend wie die Antwort auf die Frage nach der Bedeutung von Konfession und Geschlecht. Im nächsten Kapitel stehen mit Geschlecht, politischer Gesinnung und Konfession diejenigen Kriterien im Fokus, die formal nicht als Aufnahmekriterien galten, bei genauerer Betrachtung jedoch einiges über die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts aussagen.

⁴⁶³ Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 50.

⁴⁶⁴ Entwurf einer Entgegnung von Antonino Janner auf einen Artikel in der Zeitung *Vaterland* vom 15. Januar 1974, dodis.ch/48351, S. 2.

⁴⁶⁵ Von den 252 Stagiaires konnte nur bei 52 die Tätigkeit des Vaters im Rahmen der Datenerfassung ausfindig gemacht werden. Unter den 52 ist nur ein einziger Handwerker-Eintrag zu finden, Landwirte fehlen gänzlich. Die meisten entstammen einem Milieu, das der Ober- bzw. Mittelschicht entspricht. Vgl. dazu auch Kap. 1.4.

⁴⁶⁶ H. Loertscher: «Nachwuchs für unseren diplomatischen Dienst. Mit erfreulichen Neuerungen versucht das EPD junge Leute für einen schönen Beruf zu gewinnen», Spezialbericht der *Schweizerischen Allgemeinen Volkszeitung*, 1957, CH-BAR#E2004B#1978/136#399* (a.224.12).

⁴⁶⁷ Vgl. Kap. 3.1.

2.4 Der diplomatische Dienst im Zeichen von Demokratisierung und Repräsentativität

Arnold Muggli begann seinen Sparbericht mit Ausführungen darüber, weshalb die öffentliche Verwaltung nicht mit einem Privatunternehmen verglichen werden könne. Plausibel legte er dar, dass sich in vielen Bereichen erhebliche Unterschiede in der Geschäftsführung feststellen liessen. Einer der wesentlichen Unterschiede im Bereich der Personalauswahl sei das Kriterium der Repräsentativität. Ein sperriges Wort, das aber nicht viel mehr bedeutet, als dass die Verwaltung aus Personen bestehen sollte, welche «die verschiedenen Kreise und sozialen Gruppen der Zivilgesellschaft in ausgewogener Weise abbilden».⁴⁶⁸ Die relevanten Kategorien zur Überprüfung der Repräsentativität spiegeln die Veränderungen in der Gesellschaft und sind das Ergebnis politisch-gesellschaftlicher Diskurse. Der Untersuchungszeitraum und die Fokussierung auf den diplomatischen Dienst rücken einige Kategorien in den Vordergrund, die sich auch in den beigezogenen Quellen als relevante Diskurse festmachen lassen. Es geht dabei zum einen um die Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst und zum anderen um die Beteiligung der institutionalisierten Linken im Verwaltungsapparat der Diplomatie. Weit weniger kontrovers waren beispielsweise Fragen der Religionszugehörigkeit und der Zugehörigkeit zu sprachlichen Minderheiten.⁴⁶⁹ Trotzdem lohnt sich auch in diesen Bereichen der Blick in die Statistik.

Die Einführung des *Concours diplomatique* wird oftmals gleichgesetzt mit der demokratischen Öffnung des diplomatischen Diensts. Die Eliminierung der rechtlichen Bevorzugung der oberen Schichten stellt allerdings nur den Ausgangspunkt für eine Untersuchung der möglichen Demokratisierung des EPD dar. Die Auswirkungen auf die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts wurden am Ende des letzten Kapitels bereits angesprochen. In diesem Kapitel liegt der Fokus nun bei der Überprüfung der Demokratisierungsthese. Dazu werden in erster Linie jene Bevölkerungsgruppen oder Minderheiten untersucht, die zur Zeit der Einführung am krassesten untervertreten waren. Wenig überraschend trifft dies in erster Linie auf die Frauen zu.

Die (Nicht-)Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst

Befasst man sich im Rahmen einer Geschichte des diplomatischen Diensts mit Fragen des Geschlechts, liegt der Fokus wenig überraschend auf der Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst. Dadurch werden zugegebenermassen in einem ersten Schritt viele Formen der quasi-diplomatischen Interaktion ausgeblendet, die sich auch Frauen bereits seit mehreren Hundert Jahren als Handlungsraum geboten haben.⁴⁷⁰ Trotzdem ist die Einschränkung in diesem Fall sinnvoll,

⁴⁶⁸ Germann: *Der Staatsapparat und die Regierung*, S. 150.

⁴⁶⁹ Das EPD hatte mit Blick auf die sprachliche Zusammensetzung schon immer eine spezielle Position innerhalb der Bundesverwaltung. Die romanischen Sprachen – mit Ausnahme des Rätoromanischen – waren im Vergleich zur restlichen Bundesverwaltung eher übervertreten im EPD. Als Begründung wird in der Regel ins Feld geführt, dass Französisch die Sprache der Diplomatie sei. Vgl. dazu Kap 1.2 sowie Klöti: *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung*, S. 94, sowie Keller: *Botschafterporträts*, S. 44 f.

⁴⁷⁰ Carolyn James und Glenda Sluga: «Introduction. The Long International History of Women and Diplomacy», in: dies. (Hg.): *Women, Diplomacy and International Politics since 1500*, London 2016, S. 1–12.

da die Auseinandersetzung mit Verwaltungsquellen eine wunderbare Möglichkeit bietet, zu analysieren, wie sich Geschlechterverhältnisse in Reglementen und Zulassungsbestimmungen widerspiegeln und wie lange sie auch nach ihrer Abänderung die praktischen Verhältnisse bestimmen. Der Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie bietet sich dafür in besonderem Masse an, wurde doch 1976 im EPD voller Stolz die «Gleichstellung von Mann und Frau» postuliert!⁴⁷¹ Was auf den ersten Blick nach einer erfolgreichen Integrationsgeschichte klingt, entpuppt sich bei genauerer Betrachtung als eine Geschichte über die Hartnäckigkeit paternalistischer und diskriminierender Diskurse, die weit über den diplomatischen Dienst hinausweist.

Die zögerlichen Anfänge

Anhand der verfügbaren Quellen lässt sich eine erste aktive Beschäftigung innerhalb des Politischen Departements mit dem Thema Frauen im diplomatischen Dienst in den 1920er-Jahren feststellen. Im Oktober 1923 gelangte eine Anfrage der tschechoslowakischen Botschaft in Bern an das EPD, wie die Frage des Zugangs von Frauen zum diplomatischen und konsularischen Dienst in der Schweiz geregelt sei. Die Antwort des Departements war eindeutig und sollte zur Standardantwort für ähnliche Anfragen in den nächsten 15 Jahren werden:

Le Département politique a l'honneur de porter à la connaissance de la Légation [de Tchécoslovaquie] que, faute de candidate remplissant les conditions requises à l'article 5 du Règlement du 3 février 1914, le Conseil fédéral n'a pas eu, jusqu'à ce jour, l'occasion de se prononcer sur l'admissibilité des femmes dans la carrière diplomatique Suisse.⁴⁷²

Bis dahin hatte schlicht ein Anlass gefehlt, sich mit der Frage zu beschäftigen. Aus dem gleichen Grund, so die weitere Argumentation, könne man zum jetzigen Zeitpunkt nicht sagen, ob in Zukunft auch Frauen innerhalb des Departements Arbeiten übernehmen könnten, die heute ausschliesslich von Männern geleistet würden.⁴⁷³ In einem Schreiben an «Mademoiselle Ernestine Maurice» vom 30. Januar 1929 wurde die oben zitierte Textstelle wörtlich wiederverwendet. Dies deutet darauf hin, dass die Frage seit der Antwort an die Botschaft der Tschechoslowakei im Departement nicht diskutiert worden war und man wortgetreu die Antwort von 1923 wiedergeben konnte.⁴⁷⁴ Dazwischen hatte die Debatte in anderen Ländern an Aktualität gewonnen. So «warnte» der damalige Minister der Schweiz in den USA, Marc Peter, am 22. April 1925 vor der bevorstehenden Ernennung von Lucile Atcherson – *notabene* die erste Frau im diplomatischen Dienst der USA⁴⁷⁵ –

⁴⁷¹ Pressemitteilung des EPD vom 31. März 1976, CH-BAR#1110A#1988/122#1* (112).

⁴⁷² Schreiben des EPD an die tschechoslowakische Botschaft in Bern vom 6. November 1923, [do-dis.ch/63432](https://dis.ch/63432).

⁴⁷³ Ibid.

⁴⁷⁴ Schreiben der Abteilung für Auswärtiges des EPD an Ernestine Maurice vom 30. Januar 1929. Die exakt gleiche Antwort, aber in deutscher Sprache, wurde im April 1929 auch an «Fräulein Dr. Dora Schmidt» geschickt, vgl. das Schreiben der Abteilung für Auswärtiges an Dora Schmidt vom 15. April 1929, beide CH-BAR#E2001D#1000/1551#1006* (B.21.320.2).

⁴⁷⁵ Lucile Atcherson wurde 1922 nach erfolgreichem Abschluss des Eignungstests als erste Frau in den diplomatischen Dienst der USA aufgenommen. Sie wurde 1925 zur dritten Sekretärin in Bern ernannt und arbeitete zwei Jahre in dieser Funktion. Nach ihrer Versetzung nach Panama 1927 und aufgrund der bevorstehenden Heirat mit George Curtis beendete Atcherson ihre diplomatische Laufbahn bereits nach fünf Jahren wieder. Vgl. Lynne E. Ford (Hg.): *Encyclopedia of Women and American Politics*, New York 2008, S. 138 f.

zur dritten Sekretärin der amerikanischen Botschaft in Bern.⁴⁷⁶ Im gleichen Schreiben wurden mit «Mme Schwimmer» und «Mme Kollontai» zwei weitere Pionierinnen im Berufsfeld der Diplomatie erwähnt.⁴⁷⁷ Der Fall der hier erwähnten Rosa Schwimmer belegt übrigens bereits eine Beschäftigung des Bundesrats mit dem weiblichen Geschlecht im männlichen Feld der Diplomatie einige Jahre vorher. Dabei ging es nicht um die Mitarbeit von Frauen im Departement, sondern um die Akkreditierung einer ausländischen Diplomatin in Bern. Die Frauenrechtlerin Rosa Schwimmer wurde 1918 kurz nach Kriegsende von der sich im noch jungen Staat Ungarn neuformierenden Regierung unter Mihaly Karoly als Gesandte nach Bern geschickt.⁴⁷⁸ Der Bundesrat, in verschiedener Hinsicht von dieser Ernennung überrascht, reagierte brüskiert und bereits damals eindeutig in seiner Antwort:

Die Herren Bundesräte sind der Ansicht, dass die gegenwärtigen schwierigen Zeitverhältnisse nicht dazu geeignet sind, um eine so durchgreifende Neuerung, wie es die Übernahme eines tatsächlichen politischen Verkehrs einer Vertretung mit der Bundesregierung durch Damen [Hervorhebung im Orig.] darstellt, einzuführen. Es erscheint daher als geboten, dass mit diesem Verkehr, auch wo es sich um nicht akkreditierte Vertretungen handelt, bis auf weiteres ausschliesslich Herren beauftragt werden.⁴⁷⁹

Die schweizerische Regierung verweigerte der ersten Diplomatin Ungarns das Agreement und erklärte nochmals deutlich, dass sie «einstweilen keine Damen als Gesandte zu empfangen gedenk[e]».⁴⁸⁰ Mit der Person Rosa Schwimmer waren allerdings so viele «schwierige» Attribute verbunden – «Jüdin, Pacifistin, Journalistin, [radikale] Sozialistin»⁴⁸¹ – und die politische Situation zur Zeit ihrer Ernennung war derart verworren, dass die Verweigerung der Akkreditierung nicht nur mit ihrem Geschlecht zu tun hatte. Die Formulierung und der Ton der Korrespondenz im «Fall Schwimmer» verdeutlichen allerdings den Tabubruch, welcher das unerwartete Auftreten Schwimmers in der Männerdomäne staatlicher Diplomatie bedeutet hatte.

Entscheidend für den weiteren Umgang mit der Frage der Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst war wiederum ein Impuls aus dem Ausland – nämlich ein viel zitierter Bericht aus London.⁴⁸² In England wurde zur Klärung dieser Frage eine Kommission eingesetzt. Diese veröffentlichte 1934 einen wegweisenden Bericht, in welchem auf der ersten Seite klargestellt wurde, dass «die Verwendung von Frauen im diplomatischen und Konsulardienst nicht tunlich ist».⁴⁸³ Statistisch belegt wurde der Entscheid unter anderem mit der Tatsa-

⁴⁷⁶ Vgl. das Schreiben von Marc Peter an die Abteilung für Auswärtiges des EPD vom 22. April 1925, dodis.ch/63431.

⁴⁷⁷ Rosa (Rosika) Schwimmer war 1918 als ungarische Gesandte in Bern, wurde allerdings vom Bundesrat nicht anerkannt. Alexandra Kollontai war die erste weibliche Botschafterin weltweit. Sie wurde 1923 zur Gesandten der Sowjetunion in Norwegen ernannt.

⁴⁷⁸ Rose Rauther: «Rosika Schwimmer. Stationen auf dem Lebensweg einer Pazifistin», in: *Feministische Studien* 3/1 (1984), S. 63–76, hier S. 72.

⁴⁷⁹ Notiz des EPD vom 28. November 1918, dodis.ch/63448.

⁴⁸⁰ Vgl. DDS, Bd. 7–1, Dok. 112, dodis.ch/43857, Anm. 1.

⁴⁸¹ Schreiben von Franz Kienast an Charles Daniel Bourcart vom 3. Dezember 1918, CH-BAR#E2001B#1000/1501#1455* (B.22.121.3).

⁴⁸² Vgl. Helen McCarthy: «Petticoat Diplomacy. The Admission of Women to the British Foreign Service 1919–1946», in: *Twentieth Century British History* 20/3 (2009), S. 285–321.

⁴⁸³ Vgl. das Schreiben von Charles Paravincini an Hans Frölicher vom 1. Mai 1936, dodis.ch/63430. Paravincini hat zur Dokumentation ein Exemplar des Berichts mit dem Titel «Documents relating to

che, dass zwischen 1925 und 1933 von 110 zur Prüfung angetretenen Frauen nur neun die Prüfung bestanden hatten. Der Bericht scheint den Verantwortlichen im EPD insofern recht gekommen zu sein, als sie nun einen gewichtigen Beleg dafür hatten, dass sie mit ihrer Haltung nicht falschlagen. So stellte der Chef der Abteilung für Auswärtiges, Hans Frölicher, im Antwortschreiben an den schweizerischen Gesandten in London zufrieden fest, dass der englische Bericht dem Departement bei einem allfälligen Grundsatzentscheid in den nächsten Jahren gute Dienste leisten könnte.⁴⁸⁴ Allerdings wurde innerhalb des Departements bemerkt, dass sich das Problem der Integration von Frauen erst dann stellen würde, wenn mehr Frauen über einen Hochschulabschluss verfügen würden. Denn obwohl die Zulassungsbestimmungen zum diplomatischen Dienst nicht in Stein gemeisselt waren, sah man ein juristisches Hochschulstudium als wichtigste Voraussetzung für den Eintritt an. Wie bei jeder Gelegenheit betont wurde, stand es den Frauen natürlich offen, sich im Sekretariatsdienst des Departements zu bewerben. In diesem Dienstzweig war der Frauenanteil denn auch entsprechend hoch.⁴⁸⁵

Die geschlechterspezifische Arbeitsteilung war im Aussendepartement stark verankert. Bewarb sich eine Frau beim EPD, kam eine Anstellung grundsätzlich nur im Sekretariatsdienst infrage. Einzelnen gelang zwar danach der Aufstieg in den Kanzlei- oder in sehr seltenen Fällen gar in den Konsulardienst. Dies waren aber Ausnahmefälle und entweder auf Personalmangel oder ausserordentliche Leistungen einzelner Frauen zurückzuführen. Bis 1949 bestand innerhalb der Verwaltungsabteilung ein separater Dienstzweig für das «Weibliche Personal». «Fräulein» Margrit Fischbacher war als Chefsekretärin von 1946 bis 1949 die letzte Leiterin dieser Sektion. Danach wurde der Dienst in die Personalsektion integriert.⁴⁸⁶

Arnold Muggli stellte in seinem Bericht 1949 nach zahlreichen Gesprächen mit weiblichen Angestellten des EPD fest: «Bei weiblichen Mitarbeitern [sic!] begegnet man der oftmals nicht unberechtigten Klage, dass sie nicht ihrem persönlichen Wert nach eingeschätzt und entsprechend ihren Fähigkeiten und Kenntnissen eingesetzt werden.» Ganz der Sparexperte, sah er darin auch eine Vergeudung von Ressourcen: «Eine zu schematische Abgrenzung der den männlichen und weiblichen Mitarbeitern zugewiesenen Aufgaben verhindert sehr oft ihren zweckentsprechenden Einsatz.»⁴⁸⁷ Um das EPD effizienter zu machen, müsse auch das Potenzial von unter ihrem Wert eingestellten Frauen berücksichtigt werden. Allerdings stellte Muggli fest, dass dies nicht nur ein Problem des EPD, sondern viel eher der gesamten Bundesverwaltung oder gar der Gesellschaft sei. «Eine Auf-

the Admission of Women to the Diplomatic and Consular Service» vom April 1936 beigelegt, vgl. das Dossier CH-BAR#E2001D#1000/1551#1006* (B.21.320.2).

484 Schreiben von Hans Frölicher an Charles Paravincini vom 8. Mai 1936, CH-BAR#E2001D#1000/1551#1006* (B.21.320.2).

485 Vgl. Kap. 1.3. Anhand der eingesehenen Quellen liess sich nicht feststellen, ob je ein Mann im Sekretariatsdienst des EPD gearbeitet hat. 1976 bestand der Sekretariatsdienst aus 328 Personen, alle waren weiblich. Vgl. die statistische Beilage zur Notiz von Charles Gillieron vom 24. Juni 1977, DDS, Bd. 27, Dok. 71, dodis.ch/50065.

486 Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 51.

487 Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 124.

132 lockerung der scheinbar zu starren Abgrenzungen» wäre wünschbar, folgerte er.⁴⁸⁸ Die Feststellungen Mugglis stiessen im EPD durchaus auf offene Ohren. Nicht alle, aber zumindest einige der an den Arbeiten des neuen Zulassungsreglements beteiligten Beamten waren dem Anliegen der weiblichen Angestellten durchaus wohlgesinnt. Die Einführung der neuen Zulassungskriterien war in dieser Hinsicht tatsächlich fortschrittlich. Eine wichtige Rolle hatte dabei die Entsendung von Francis E. Willis als US-Botschafterin in die Schweiz im Jahr 1953 gespielt. Durch eine Indiskretion wurde das Vorhaben der US-Regierung in einem Artikel der *New York Times* angekündigt und dabei der Schweiz eine «antifeministische Sichtweise» unterstellt.⁴⁸⁹ Zwei Jahre vor der ersten Durchführung des *Concours diplomatique* wurden das EPD und die schweizerische Öffentlichkeit auf diese Weise mit einem weiblichen Botschafter (sic!) konfrontiert, was die Diskussion über die Integration von Frauen in den diplomatischen und konsularischen Dienst erst richtig lancierte.⁴⁹⁰

Unverhoffte Chance: Die Einführung des *Concours diplomatique*

Seit dem 1. Januar 1955 hatte die Schweiz ihre erste Vizekonsulin. Die in Rom geborene Nora Walty hatte sich in der schweizerischen Botschaft in Rom über den Sekretariatsdienst bis in den konsularischen Dienst hochgearbeitet.⁴⁹¹ Sie war zu diesem Zeitpunkt die einzige Frau im konsularischen Dienst des EPD und entsprechend auch die einzige Frau mit dem Dienstgrad einer Vizekonsulin. Die anderen 343 zu diesem Zeitpunkt im EPD angestellten Frauen arbeiteten im Kanzleidienst. Dies führte Paul Clottu im Juli 1955 in einem Schreiben an die Präsidentin des Bunds schweizerischer Frauenorganisationen, Denise Berthoud, aus. Im gleichen Schreiben bestätigte Clottu, dass das EPD bei den Bewerbungen für den *Concours diplomatique* keinen Unterschied in Bezug auf das Geschlecht mache. Auch Frauen seien zur Teilnahme an der Prüfung zugelassen, wenn sie die anderen Zulassungskriterien erfüllten.⁴⁹²

Mit der Einführung des *Concours diplomatique* und dem damit einhergehenden neuen Zulassungsreglement konnte also ein erster Schritt auf dem Weg zur rechtlichen Gleichberechtigung realisiert werden. Allerdings war die Zulassung von Frauen zum *Concours diplomatique* eher die Folge dessen, dass sich niemand aktiv dagegen eingesetzt hatte. Mit Heinz Langenbacher war zudem ein junger Diplomat an der Ausarbeitung des Zulassungsreglement beteiligt, der in dieser Frage eine fortschrittliche Haltung einnahm und auch in den folgenden Jahren aktiv bei Frauen Werbung machte für den Beruf der Diplomatin.⁴⁹³ Wie das Schreiben an Denise Berthoud belegt, war man sich im EPD bewusst, dass

⁴⁸⁸ Ibid.

⁴⁸⁹ Bentele und Zala: Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen, S. 238.

⁴⁹⁰ Zu den protokollarischen Schwierigkeiten in Bezug auf die Bezeichnung sowie die Frage der Sitz- und Rangordnung, die sich aus der Entsendung von Frauen auf Botschafterposten in den europäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg ergaben, siehe *ibid.*, S. 241–244.

⁴⁹¹ Für weitere biografische Informationen zu Nora Walty vgl. dodis.ch/P20210.

⁴⁹² Schreiben von Paul Clottu an Denise Berthoud vom 28. Juli 1955, dodis.ch/48341.

⁴⁹³ Vgl. exemplarisch die Referate von Heinz Langenbacher an der Schweizerischen Ausstellung für Frauenarbeit in Bern am 2. August 1958, dodis.ch/53378, sowie beim Club der Zürcher Berufs- und Geschäftsfrauen am 7. Januar 1959, dodis.ch/53371.

das neue Reglement Frauen nicht von der Zulassungsprüfung ausschloss. In der Zulassungskommission wurde aber erst in einer Diskussion im März 1956 festgestellt, dass Artikel 5 des Zulassungsreglements «Bürgerliche Ehrenfähigkeit» auch die «Zulassung von Frauen» ermöglichte. «Die Frau steht – auch ohne Stimm- und Wahlrecht zu besitzen – im Genuss der bürgerlichen Ehren und Rechte.»⁴⁹⁴ Vorausgegangen war dieser Diskussion eine Anfrage von Anna-Katharina Vischer, die sich erkundigt hatte, ob Frauen nun ebenfalls zum diplomatischen Dienst zugelassen würden, was nun auch Stucki in seinem Antwortschreiben bestätigte.⁴⁹⁵

Eine entsprechende Beschränkung auf männliche Bewerber fehlte also bei den Zulassungsbedingungen – ein «Problem», das der Eignungstest lösen sollte: Frau musste ihn ja überhaupt erst bestehen!⁴⁹⁶ Die Diskussionen in der Prüfungskommission bestätigen den Verdacht, dass Gleichberechtigung nicht nur eine Frage von formalen Zulassungskriterien war und ist. Die wenigen Frauen, die sich der Herausforderung des Concours diplomatique stellten, erhielten aussergewöhnlich viel Platz in den Protokollen der Kommissionssitzungen. Die erfolgreichen Kandidatinnen der ersten zehn Durchführungen lassen sich an einer Hand abzählen.⁴⁹⁷ In den Augen vieler älterer Diplomaten im EPD waren Frauen nicht für den diplomatischen Dienst geeignet. Der Bericht aus England von 1936 und die damals gefasste offizielle Position des EPD entfalteten auch 20 Jahre später noch ihre Wirkung. Wie ein gleichberechtigter Zugang in der Praxis ausgesehen hat, verdeutlicht die Aussage von Jacques Freymond, Mitglied der Prüfungskommission, an einer Sitzung im Herbst 1957:

In einem gewissen Sinne will es mir erforderlich erscheinen, dass die Klasse einer Kandidatin besser sein sollte, als die eines männlichen Anwärter. Sie sollte die Schwächen, die sich aus ihrem Sex ergeben, dadurch stets ausgleichen können, dass sie ihren männlichen Kollegen in intellektueller Hinsicht voraus ist.⁴⁹⁸

Die Grundhaltung war damit klar. Eine Frau musste eine bessere Leistung als der durchschnittliche männliche Bewerber abliefern, um für eine Karriere im diplomatischen Dienst infrage zu kommen. Eine klare Diskriminierung, die mit «geschlechtsbedingten Schwächen» begründet wurde. Während Freymond auf diese Schwächen fokussierte, argumentierte Paul Clottu mit administrativen Schwierigkeiten bei der Integration von Frauen: «Natürlich ergeben sich beim Einsatz weiblicher Anwärter im Departement stets gewisse Schwierigkeiten, mit denen bei männlichen Kandidaten nicht zu rechnen ist.»⁴⁹⁹ Clottu spielte damit auf mögliche Schwierigkeiten im Hinblick auf Versetzungen von Frauen in Länder an,

⁴⁹⁴ Protokoll über die Sitzung der Prüfungskommission am 26. März 1956, datiert vom 5. April 1956, CH-BAR#E2004B#1974/53#299* (a.224.122), S. 2.

⁴⁹⁵ Schreiben von Walter Stucki an Anna-Katharina Vischer vom 22. Februar 1956, CH-BAR#E2801#1968/84#59* (6).

⁴⁹⁶ Aussage von Walter Stucki im Gespräch mit der NZZ. Vgl. «Die erste schweizerische Diplomatinnenprüfung», in: NZZ vom 17. November 1955.

⁴⁹⁷ Es waren Francesca Pometta (1957), Martina Besomi (1961), Pascale Kuntschen (1963), Claudine Buttet (1965) und Irene Hofer (1966). Die Zahl der Bewerbungen von Frauen bei den ersten Durchführungen kann nicht eindeutig rekonstruiert werden. Sie liegt vermutlich ungefähr bei 20, was einer Erfolgsquote von 25 Prozent entsprechen würde. Die Erfolgsquote der männlichen Bewerber lag in diesem Zeitraum meist bei über 50 Prozent.

⁴⁹⁸ Protokoll der Sitzung der Prüfungskommission vom 19. Oktober 1957, CH-BAR#E2801#1968/84#65* (6).

⁴⁹⁹ Ibid.

in denen die Teilnahme der Frau am gesellschaftlichen Leben noch mehrheitlich unmöglich war. Zudem war man im EPD überzeugt, dass das «schwache Geschlecht» vor schwierigen klimatischen Verhältnissen geschützt werden müsse und deshalb in gewisse Länder nicht versetzt werden könne.⁵⁰⁰ Problematisch waren ausserdem die Fragen der Verheiratung und der Mutterschaft, die zu diesem Zeitpunkt das Karriereende bedeuteten. Lösungen für diese «Schwierigkeiten» wurden erst gegen Ende der 1970er-Jahre gefunden.

Dass Frauen in den Diskussionen in der Zulassungskommission regelmässig zum Objekt gemacht wurden, belegen einige Beispiele.⁵⁰¹ Walter Stucki, Präsident der Zulassungskommission, wies in chauvinistischer Weise auf die Vorteile hin, die sich aus dem Einsatz von Frauen in der Diplomatie ergeben könnten: «So wird der Angesprochene auch auf eine hübsche junge Dame eher positiv reagieren. Dies sind nun mal menschliche Schwächen.»⁵⁰² Dass Stucki diese Haltung durchaus mit in die Auswahl einbezog, belegen zwei Passagen aus den Protokollen der Prüfungskommission. Stucki erwähnte bei der Diskussion über die Zulassung einer Kandidatin, dass sie «im Gesicht entstellt» sei, und fragte, «ob dieser Zustand heilbar» sei. Für ihn war klar, dass sie «beim jetzigen Zustand» für den diplomatischen Dienst nicht infrage kommen würde.⁵⁰³ Und ein Jahr später urteilte er über eine Kandidatin: «auch ihr Äusseres macht sie für diesen Dienst wenig geeignet».⁵⁰⁴ Beide Kandidatinnen wurden nicht in den Dienst aufgenommen. Ähnliche Diskussionen über Äusserlichkeiten finden sich bei männlichen Kandidaten in den Protokollen nicht.

Die ersten weiblichen Kandidatinnen und die Frage der Gleichbehandlung stellten in erster Linie die männlichen Mitglieder der Zulassungskommission vor Herausforderungen. In ihren Augen hatten Frauen «grösstenteils überhaupt keine Vorstellung» vom Beruf des Diplomaten.⁵⁰⁵ Die Auszüge aus den Protokollen belegen deshalb primär die Diskrepanz zwischen den Änderungen auf normativer Ebene und den Auswirkungen auf die Praxis. Da die Protokolle der Kommission nach 1963 nicht mehr auffindbar waren, lässt sich die weitere Entwicklung nur anhand der Zahlen beschreiben. Und da lässt sich auf jeden Fall ab den 1970er-Jahren ein klarer Trend feststellen.

In numerischer Hinsicht blieben Frauen beim Concours diplomatique eine Ausnahme. Bei den 24 Aufnahmeprüfungen zwischen 1955 und 1979 waren unter den 258 erfolgreichen Kandidatinnen und Kandidaten nur gerade 25 Frauen, was ungefähr zehn Prozent entspricht. Pro Jahr wurde im Schnitt nur eine Frau für die Zulassung zum zweijährigen Stage ausgewählt. In acht Volées wurden nur Männer zum Stage zugelassen. Die Statistik etwas korrigiert hat vor allem der

⁵⁰⁰ Vgl. dazu Bentele und Zala: Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen, S. 251–253.

⁵⁰¹ Vgl. dazu ausführlicher Kocher: Gender and the Concours diplomatique, dodis.ch/saggi/1-4#32-43.

⁵⁰² Protokoll der Sitzung der Prüfungskommission vom 19. Oktober 1957, CH-BAR#E2801#1968/84#65* (6).

⁵⁰³ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Prüfungskommission vom 4. Oktober 1957, CH-BAR#E2801#1968/84#65* (6), S. 4.

⁵⁰⁴ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Prüfungskommission vom 3. Oktober 1958, CH-BAR#E2801#1968/84#63*, S. 4 f.

⁵⁰⁵ Vgl. *ibid.*, S. 7.

Concours des Jahres 1978, wo unter den 14 Stagiaires gleich fünf Frauen waren. Insgesamt lässt sich ab 1970 eine deutliche Zunahme bei der Rekrutierung von Frauen feststellen. Vor 1970 wurden nur sieben Frauen über den Concours diplomatique ins EPD aufgenommen.⁵⁰⁶

Leider lassen sich über den gesamten Zeitraum keine verlässlichen Zahlen in Bezug auf die Anmeldungen zur Prüfung finden.⁵⁰⁷ In seinem Rückblick auf die ersten 20 Durchführungen des Concours nannte Max Troendle zwar eine Gesamtzahl an Anmeldungen (461) sowie eine durchschnittliche Erfolgsquote (47,9 Prozent).⁵⁰⁸ Eine Aufschlüsselung der Anmeldungen nach Jahren und weiteren Kategorien wie beispielsweise nach Geschlecht war aber nicht auffindbar.⁵⁰⁹ Aus diesem Grund können keine quantitativen Aussagen über die Erfolgsquote von Frauen im Vergleich zu den Männern gemacht werden.⁵¹⁰ Die verfügbaren Zahlen lassen vermuten, dass die Erfolgsquote der Frauen zu Beginn unter derjenigen der Männer lag und sich dann langsam anzugleichen begann.

Aussagekräftiger ist hingegen ein Vergleich der Karriereverläufe. Von den 258 erfolgreichen Stagiaires waren 235 zehn Jahre nach ihrem Eintritt noch im Dienst, was einem Wert von 91 Prozent entspricht. Von 233 rekrutierten Männern waren nach zehn Jahren noch 216 im Amt (93 Prozent), von den 25 Frauen nur noch 16 (64 Prozent). Deutlich wird der Unterschied auch bei der Betrachtung der Karrieredauer. Der Mittelwert der Anzahl an Dienstjahren der weiblichen Stagiaires liegt bei ungefähr 20 gegenüber gut 30 Jahren bei ihren männlichen Kollegen. Dieser Umstand lässt sich damit erklären, dass es verheirateten Frauen bis in die 1970er-Jahre nicht erlaubt war, im Bundesdienst zu arbeiten. Die ledig eingetretenen Diplomatinen mussten also bei einer Heirat ihre Karriere aufgeben.⁵¹¹ Vor allem in den ersten Jahren traten deshalb mehrere Frauen aufgrund einer Vermählung aus dem Dienst aus.

Zwei Pionierinnen waren Francesca Pometta und Marianne von Grünigen, die beiden ersten Botschafterinnen der Schweiz.⁵¹² Beide hatten nach bestandem Concours eine klassische Karriere im diplomatischen Dienst absolviert. Frauen mit Botschaftertitel stellten in der Folge zwar weiterhin eine krasse Minderheit dar, aber immerhin stieg die Anzahl der erfolgreichen Karrieren von Frauen. Diejenigen, die über den Concours rekrutiert wurden, konnten in der Regel auch bis in die höchsten Dienstgrade aufsteigen. Von den 17 nach 1970 rekrutierten Frauen

⁵⁰⁶ Vgl. Kap. 1.3 sowie Kocher: Gender and the Concours Diplomatique, dodis.ch/saggi/1-4#23-25.

⁵⁰⁷ Über die schwierige Datenlage hatte sich bereits 1967 Ludwig Meier beschwert. Im Auftrag von Max Troendle, dem damaligen Vorsitzenden der Zulassungskommission, hatte er versucht, sich einen statistischen Überblick über die Anmeldungen zum Concours diplomatique zu verschaffen, und dabei festgestellt, dass diese nicht systematisch und einheitlich verzeichnet worden waren. Vgl. das Schreiben von Ludwig Meier an Max Troendle vom 29. Mai 1967, dodis.ch/48349.

⁵⁰⁸ Vgl. das Referat von Max Troendle vom März 1976, dodis.ch/39236.

⁵⁰⁹ Leider konnten im Bundesarchiv die statistischen Grundlagen des Referats von Max Troendle nicht ausfindig gemacht werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wurden sie, wie viele andere Dossiers aus der Verwaltungsabteilung in diesem Zeitraum, nicht archiviert. Vgl. Einleitung, Abschnitt «Quellen zur Verwaltungsgeschichte».

⁵¹⁰ Vgl. dazu Anm. 497.

⁵¹¹ Vgl. Bentele und Zala: Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen, S. 253.

⁵¹² Zu den protokollarischen Fragen, die sich aus der unerwarteten Präsenz von Frauen in der schweizerischen Diplomatie ergaben, vgl. *ibid.*, S. 243–245.

erreichten mindestens neun den Botschafterrang und damit die höchste Stufe im diplomatischen Dienst.⁵¹³

Die Zulassung von Frauen zum *Concours diplomatique* im Jahr 1955 war ein durchaus progressiver Schritt. Allerdings geschah er nicht in erster Linie mit dem Anliegen, die Gleichberechtigung der Geschlechter voranzubringen. Grundsätzlich ging man auch weiterhin davon aus, dass die Beamten des EPD Männer sein würden. Dies belegt beispielsweise ein Blick in die *Beamtenordnung III*, die 1964 in Kraft trat und alle rechtlichen Fragen der Angestellten des EPD regelte. Bei den Ausführungen über die mögliche Versetzung des Beamten wird klar, dass damit explizit Männer gemeint sind. Frauen kommen in diesem Reglement, das *nota bene* zehn Jahre nach der Einführung des *Concours diplomatique* verabschiedet wurde, nur als Ehefrauen und Sekretärinnen vor.⁵¹⁴ Interessant ist dabei aber die Rolle, die der Ehefrau in dem Reglement zukommt. An mehreren Stellen wird die «Eignung der Ehefrau» als Bedingung für Versetzungen oder Beförderungen erwähnt. Das heisst, die Ehefrau eines Diplomaten war Bestandteil des Arbeitsverhältnisses, wurde aber nicht offiziell angestellt. Auch wurden der Ehefrau Pflichten übertragen, ohne dass ein direktes Anstellungsverhältnis zwischen dem EPD und der Ehefrau bestand.⁵¹⁵ Auch diese rechtliche Unschärfe wurde erst zu Beginn der 1980er-Jahre ernsthaft thematisiert. Da zu diesem Zeitpunkt dann auch die ersten männlichen Ehegatten von Diplomatinen präsent waren, wurde die juristische Diskussion mindestens teilweise vom biologischen Geschlecht entkoppelt. Gleichgeschlechtliche Paare waren aber auch zu diesem Zeitpunkt eine undenkbar Konstellation im diplomatischen Dienst.

Betrachtet man die Demokratisierungsthese unter dem Aspekt der Gleichberechtigung der Geschlechter, lassen sich zwei Feststellungen machen: Mit der Einführung des neuen Zulassungsreglements und des *Concours diplomatique* wurden Frauen offiziell zum diplomatischen und konsularischen Dienst zugelassen. Der Frauenanteil in ebendiesen Dienstzweigen blieb allerdings während des gesamten Untersuchungszeitraums mit weniger als fünf Prozent äusserst gering.⁵¹⁶ Die Demokratisierungsthese hält einer Überprüfung unter Einbezug der Kategorie Geschlecht nicht stand. Der Zeitraum zwischen 1946 und 1979 lässt sich insofern als eine Transformationsphase interpretieren. Die Gleichstellung der Geschlechter wurde als gesellschaftliches Anliegen identifiziert und auf juristischer Ebene teilweise verwirklicht. Pionierinnen wie Francesca Pometta oder Marianne von Grünigen, die beiden ersten schweizerischen Botschafterinnen, erfüllten dann eine wichtige Vorbildrolle und halfen beim Abbau von Vorurteilen. Geschlechterspezifische Rollenbilder lassen sich nicht von einem Tag auf den anderen verändern – in einem traditionell konservativen Umfeld wie dem diplomatischen Dienst schon gar nicht.

⁵¹³ Wegen fehlender Karriereschritte einzelner Diplomatinen aufgrund der verweigerten Akteneinsicht (vgl. Einleitung) könnte die Zahl auch höher sein.

⁵¹⁴ Vgl. die Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten des Politischen Departements (*Beamtenordnung III*) vom 29. Dezember 1964, AS, 1965, S. 157–207.

⁵¹⁵ Vgl. dazu ausführlicher Bentele und Zala: *Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen*, S. 245–249. Siehe auch Kap. 4.1.

⁵¹⁶ Vgl. Kap. 1.3, Abb. 11.

137 Innenpolitische Rückkopplungen: Sozialdemokratische Forderungen

Bei den Nationalratswahlen 1943 wurde die Sozialdemokratische Partei der Schweiz mit einem Wähleranteil von 29 Prozent klar stärkste politische Kraft. Einige Monate später wurde mit Ernst Nobs der erste sozialdemokratische Bundesrat gewählt. Die SP war damit erstmals in der schweizerischen Regierung vertreten, was als vorläufiger Endpunkt einer in den 1920er-Jahren einsetzenden Integration der SP ins politische System der Schweiz gesehen werden kann.⁵¹⁷ Den neuen politischen Verhältnissen sollte auch in der Verwaltung und vor allem im elitären und liberal geprägten Aussendepartement Rechnung getragen werden. Mit der Öffnung des diplomatischen Diensts sollte eine demokratischere Zusammensetzung erreicht werden. Die krasse Untervertretung der Sozialdemokraten und der Arbeiterschaft im diplomatischen Dienst wurde natürlich vor allem von linker Seite kritisiert. Während die Integration der Arbeiterschaft ins politische System seit dem Generalstreik einigermaßen erfolgreich vollzogen worden war, fehlte eine entsprechende Vertretung der Arbeiterschaft in den höheren Verwaltungsebenen, insbesondere im diplomatischen Dienst.⁵¹⁸

Ernst Nobs war es dann auch, der den Amtsantritt von Petitpierre als günstige Gelegenheit für ein Anbringen linker Forderungen ins Spiel brachte. Bereits im Januar 1945 forderte er den Präsidenten der SP, Hans Oprecht, und den Präsidenten des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB), Robert Bratschi, dazu auf, eine Eingabe beim Bundesrat zu platzieren und ein Treffen mit dem neuen Vorsteher des EPD anzustreben.⁵¹⁹ An der Spitze des SGB war man der Ansicht, «dass die Aussenpolitik, die bisher eine ausgesprochene Domäne kapitalistischer Kreise war, in Zukunft für die Arbeiterschaft von grösserem Interesse sein werde» und deshalb die Gelegenheit genutzt werden sollte.⁵²⁰ Emil Rimensberger wurde damit beauftragt, einen Entwurf für eine Eingabe an den Bundesrat zu verfassen und die Interessen und Bedürfnisse der beiden Organisationen dabei zu berücksichtigen. Das Resultat war eine umfangreiche gemeinsame Eingabe der beiden Organisationen an den Bundesrat über die Reorganisation des EPD.⁵²¹ Nebst einer konkreten Forderung nach Integration von Sozialdemokraten in den diplomatischen Dienst war auch die thematische Erweiterung der Aussenpolitik ein wichtiges Anliegen der Verfasser. Wirtschaftliche und soziale Fragen sollten vermehrt Eingang in die diplomatische Agenda des EPD finden, so die Forderung in der gemeinsamen Eingabe an den Bundesrat. In der Eingabe wird die Vertretung der

⁵¹⁷ Zala: Krisen, S. 506–519.

⁵¹⁸ Ibid., S. 491. Ähnliche Forderungen kamen ungefähr gleichzeitig auch in Bezug auf die Besetzung von Verhandlungsdelegationen auf. Vgl. dazu Gees: Interessenclearing und innere Absicherung, S. 151–153.

⁵¹⁹ Schreiben von Ernst Nobs an Hans Oprecht und Robert Bratschi vom 11. Januar 1945, CH-AfZ NL Emil Rimensberger (22.1.).

⁵²⁰ Protokoll der Sitzung des Bundeskomitees des SGB vom 19. Januar 1945, CH-AfZ NL Emil Rimensberger (22.1.).

⁵²¹ Die gemeinsame Eingabe des schweizerischen Gewerkschaftsbundes und der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz wurde Anfang Juni 1945 an den Bundesrat übergeben. Um dem Anliegen mehr Kraft und Reichweite zu verleihen, veröffentlichte die SP die Eingabe in der Zeitschrift *Rote Revue. Sozialistische Monatsschrift* im Juli/August-Heft des Jahres 1945. Die Eingabe ist online abrufbar unter doi.org/10.5169/seals-335123.

Arbeiterschaft in der Bundesverwaltung im Allgemeinen und im diplomatischen Dienst im Speziellen gefordert:

Wenn unter Volk nicht nur ein allmächtiger Staatsapparat und seine Bürokratie gemeint sein soll, so muss das Volk, das heisst es müssen die von ihm in freier politischer und wirtschaftlicher Willensbildung geschaffenen Körperschaften in viel höherem Masse die Träger des Staatsapparats werden.⁵²²

Nichts weniger als ein «wirkungsvollerer, in Haupt und Glieder erneuerter Apparat» sollte geschaffen werden. Die SP und der SGB wollten die Gelegenheit nutzen, die sich aufgrund der notwendigen Reform der schweizerischen Diplomatie bot. Die institutionalisierte Linke hatte sich in den Kriegsjahren als regierungsfähig bewiesen und wollte nun den nächsten Schritt auf dem Weg zur demokratischen Teilhabe am schweizerischen Staatswesen einleiten. Der Moment schien günstig und sowohl im EPD als auch im Bundesrat zeigte man sich gesprächsbereit. Der Bundesrat traf sich in der Folge mit einer Delegation der SP und des SGB zu einer Aussprache über die Eingabe. Bei diesem Treffen nutzte Nationalrat Bringolf die Gelegenheit zu resümieren und wiederholte zugleich nochmals die bereits erwähnte Kritik am damaligen Aussendienst:

Eine Reorganisation der Denkweise, der Arbeitsmethoden, der personellen Ausgestaltung der Gesandtschaften und Konsulate drängt sich auf. Der Ausgangspunkt einer solchen Reform liegt bei der Auswahl der Mitarbeiter. Sowohl im wirtschaftlichen wie im politischen Aussendienst muss eine neue geistige Grundhaltung Platz greifen. Sie sollte nicht zuletzt darin zum Ausdruck kommen, dass man fortan auf unseren Auslandsvertretungen mit den eigenen Landsleuten in zugänglicherem Tone verkehrt, als es bisher der Fall war.⁵²³

Während die Vertreter der SP vor allem die personelle Zusammensetzung des diplomatischen Diensts im Blick hatten, war das Anliegen der Gewerkschafter die Schaffung von Sozialattaché-Posten nach amerikanischem Vorbild.⁵²⁴ Sie erhofften sich dadurch zum einen eine bessere Vertretung der eigenen Landsleute, die im Ausland arbeiteten, zum anderen aber auch eine viel umfassendere Berichterstattung über Entwicklungen im Bereich der Gewerkschafts- und Arbeiterpolitik in anderen Ländern. Bundesrat Petitpierre zeigte sich offen gegenüber den Vorschlägen der Linken und betonte, dass es viele Übereinstimmungen gebe zwischen der Sicht des EPD und der überreichten Eingabe. Die Forderung, Presse- und Sozialattachés einzuführen, wurde übernommen. Der Bundesrat dämpfte die Erwartungen allerdings auch etwas. Sozialattachés sollten nur «dans quelques légations importantes» angestellt werden.⁵²⁵ Auch im Hinblick auf die Anstellung von «Outsidern», wie sie in der Eingabe gefordert wurde, machte Petitpierre seinen Gesprächspartnern nicht allzu viel Hoffnung. Einzelne Ernennungen seien auf jeden Fall wünschenswert (und auch bereits vollzogen worden). Dies müsse

⁵²² Eingabe der SP an den Bundesrat vom Juni 1945, in: *Rote Revue*, S. 385.

⁵²³ Protokoll der Besprechung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges mit einer Delegation der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 23. Oktober 1945, dodis.ch/63640.

⁵²⁴ *Ibid.*, insbesondere die Voten von Giacomo Bernasconi und Emil Rimensberger, S. 2 f. Ausführlicher zur Einführung der Sozialattachés vgl. Akmann-Bodenmann: Die schweizerischen Sozialattachés.

⁵²⁵ Protokoll der Besprechung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges mit einer Delegation der sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 23. Oktober 1945, dodis.ch/63640, S. 5.

aber die Ausnahme bleiben. Der normale Verlauf müsse die diplomatische Karriere sein.⁵²⁶

An der Diskussion beteiligt war auch Walter Stucki. In seinen Augen rannte «die Eingabe grösstenteils offene Türen ein», sei aber in gewissen Punkten bereits überholt. Ausserdem kritisierte er die starke innenpolitische Ausrichtung der Eingabe, müsse doch Aussenpolitik in erster Linie unabhängig von der innenpolitischen Situation organisiert werden.⁵²⁷ Stucki bezeichnete die Eingabe als «modern», aber «keineswegs revolutionär». Insofern fiel es ihm auch nicht schwer, den Forderungen positiv gegenüberzutreten. Er konnte es sich aber auch nicht verkneifen, mit dem einen oder anderen Seitenhieb anzudeuten, dass sich die Sozialdemokraten hier in sein Spezialgebiet vorgewagt hatten.

Interessant ist die unterschiedliche Beurteilung des Ablaufs der Sitzung. Das vom EPD erstellte Protokoll des Treffens gibt einen erstaunlich harmonischen Verlauf der Sitzung wieder. Die Zusammenfassung des Treffens liest sich so, als ob man am Ende der Aussprache zufrieden gewesen sei, dass die Ansichten über die Reform nicht komplett auseinandergingen. Die interne Berichterstattung der SGB-Vertreter fiel demgegenüber ernüchtert aus. Sie beklagten sich über «ausweichende Antworten» und waren der Meinung, dass das Gespräch gezeigt habe, dass der Bundesrat die umfangreiche Eingabe bei der Reorganisation nicht berücksichtigen werde. Es wurde entschieden, weitere Demarchen einzuleiten und vor allem geeignete Personen für die Besetzung von Sozialattaché-Posten vorzuschlagen.⁵²⁸

Wie gross der Einfluss der Eingabe auf die Reorganisation im EPD war, ist schwierig zu beantworten. Die Auseinandersetzung mit der Organisation der Aussenpolitik auf linker und gewerkschaftlicher Seite ist im grösseren Zusammenhang als ein Puzzleteil bei der Reorganisation zu sehen. Gerade die Schaffung der Sozialattachés darf durchaus als Erfolg der Eingabe gesehen werden. Das Aufkommen des Kalten Kriegs und der zunehmende Antikommunismus, der in den eidgenössischen Behörden stark ausgeprägt war, verhinderten eine weitergehende Diskussion in dieser Hinsicht.⁵²⁹

Politische Ernennungen: Sozialdemokraten werden Diplomaten

Im EPD war man skeptisch gegenüber den Forderungen der Sozialdemokraten. Trotzdem waren sich vor allem Max Petitpierre und seine Spitzenbeamten der Schwächen bewusst, die das Aussendepartement während des Kriegs offenbart hatte. Auch Stucki war bereits vor dem Krieg der Überzeugung, dass die politische Zukunft des Landes nur unter Einbezug aller politischen Kräfte, also auch der Sozialdemokraten, gesichert werden konnte.⁵³⁰ Man war denn auch geneigt, den Forderungen der politischen Akteure zumindest teilweise entgegenzukommen. Die in diesem Kontext stehenden Ernennungen von Anton Roy Ganz zum

⁵²⁶ Ibid., S. 5 f. Zu den Ernennungen vgl. Kap. 3.1.

⁵²⁷ Ibid., S. 6 f.

⁵²⁸ Protokollauszüge aus den Sitzungen des Bundeskomitees des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes vom 28. Oktober 1945, CH-AfZ NL Emil Rimensberger (22.3).

⁵²⁹ Wie sich der Antikommunismus in den schweizerischen Behörden bemerkbar machte, zeigt exemplarisch die Untersuchung von Josef Zwicker: Der Fall Charles Davis. Ein politisches Vergehen zwischen Polizeiraison und Strafverfolgung 1950–1951, Bern 2019, dodis.ch/q11.

⁵³⁰ Stamm: Der grosse Stucki, S. 274.

Gesandten in Warschau und Eduard Zellweger zum Gesandten in Belgrad sind bemerkenswerte, weil äusserst seltene politische Ernennungen.⁵³¹ Beide wurden 1945 ohne Berufserfahrung in den diplomatischen Dienst aufgenommen. Die Einsatzorte der beiden Sozialdemokraten verweisen auf einen taktischen Hintergedanken bei ihrer Ernennung. Im EPD erhoffte man sich offenbar von den beiden Sozialdemokraten einen positiven Effekt auf die Beziehungen zu den Oststaaten, insbesondere zur Sowjetunion, zu der man seit 1917 keine diplomatischen Beziehungen mehr unterhielt. Die Ernennungen sind insofern als Bestandteil der geografischen und politischen Neuausrichtung der schweizerischen Diplomatie auf die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs unter Petitpierre einzuordnen.⁵³²

Eine interessante Personalie in der Frage der politischen Ernennungen ist Henri Monfrini. Monfrini sass von 1953 bis 1963 für die SP im Nationalrat und war Mitglied der Aussenpolitischen Kommission. Er führte in Lausanne eine erfolgreiche Anwaltskanzlei, suchte aber nach einer neuen beruflichen Herausforderung. Die Leitung eines diplomatischen Postens oder eine Kaderposition in einer internationalen Organisation waren sein Ziel. 1966 wurde er als Quereinsteiger zum schweizerischen Botschafter in der Elfenbeinküste ernannt. Seiner Ernennung ging beharrliche Lobbyarbeit mehrerer SP-Parlamentarier voraus. 1961 gelangte Nationalrat Eggenberger mit einem Schreiben betreffend die Vertretung der Sozialdemokratischen Partei im diplomatischen Dienst an den damaligen Aussenminister Wahlen. Zuvor hatte er bereits in einem persönlichen Gespräch mit ihm die starke Untervertretung der SP im EPD angesprochen.⁵³³ Wahlen zeigte sich dem Anliegen gegenüber aufgeschlossen. Es sei ihm sehr wohl bewusst, dass mit Anton Ganz nur noch ein «Sozialist» dem höheren Personal des EPD angehöre.⁵³⁴ Sowohl mündlich wie auch in seinem Brief wies er Eggenberger jedoch darauf hin, dass die Berufung älterer Politiker auf hohe Posten nicht die richtige Vorgehensweise sei. Es sei für beide Seiten zielführender, wenn junge Sozialdemokraten mit den entsprechenden Voraussetzungen für den diplomatischen Dienst begeistert werden könnten. Wahlen lehnte eine Aufnahme Monfrinis in den diplomatischen Dienst mit der Begründung ab, dass eine Ernennung aus politischen Gründen nicht mit dem neuen Zulassungsreglement zu vereinbaren sei. Zudem würde eine solche Ernennung die Altersstruktur des Diensts und die Karriereverläufe infrage stellen.⁵³⁵ Wahlen betonte, dass «die Parteizugehörigkeit für die Laufbahn im Politischen Departement praktisch keine Rolle spielt».⁵³⁶

531 Für weitere biografische Informationen zu Anton Roy Ganz vgl. dodis.ch/P140 und zu Edouard Zellweger vgl. dodis.ch/P1092. Zur Ernennung von Zellweger in Belgrad vgl. auch Thomas Bürgisser: Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991, Bern 2017, dodis.ch/q8, S. 111–117. Zur Ernennung weiterer Quereinsteiger vgl. Kap. 3.1.

532 Siehe dazu ebenfalls Bürgisser: Wahlverwandtschaft, S. 111–117, und Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 46–53.

533 Eggenbergers Kontaktaufnahme mit Bundesrat Wahlen geschah in seiner Funktion als Fraktionspräsident der SP im Bundeshaus. Vorangegangen war eine Aussprache der Fraktion, in welcher die Untervertretung der Sozialdemokratie im diplomatischen Dienst beanstandet wurde.

534 Notiz von Friedrich T. Wahlen an Paul Clottu vom 28. September 1961, CH-BAR#E2004B#1978/136#378* (a.221.4).

535 Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Mathias Eggenberger vom 10. November 1961, dodis.ch/48347.

536 Ibid.

Monfrini nahm daraufhin 1963 – dank tatkräftiger Unterstützung des EPD – eine Expertenstelle bei der UNO an und war in mehreren afrikanischen Ländern tätig. Während seiner Abwesenheit ging das Lobbying für seine Person in Bern allerdings weiter.⁵³⁷ Im November 1965 setzte sich auch noch der spätere Aussenminister Pierre Graber für eine Nominierung Monfrinis für den neu geschaffenen Beobachterposten bei den Vereinten Nationen in Genf ein.⁵³⁸ Wahlen liess sich allerdings kurz vor seinem Rücktritt nicht mehr auf einen Kurswechsel ein und überliess die Personalie Monfrini seinem Nachfolger (Willy Spühler). Er liess es sich auch nicht nehmen, gegenüber Eggenberger im November 1965 seine Position nochmals deutlich zu machen:

Wie ich schon früher Gelegenheit hatte, Ihnen darzulegen, sah sich nach dem Kriege das Politische Departement, wie die Aussenministerien der meisten Staaten, genötigt, im diplomatischen Dienst ausschliesslich Berufsbeamte einzusetzen. Einerseits muss den Leuten, welche wegen ihres Berufes zahlreiche persönliche und familiäre Opfer auf sich zu nehmen haben, die Möglichkeit belassen werden, die höchste Stufe der Karriere zu erreichen. Andererseits erheischen die Aufgaben, die heute einem Missionschef obliegen, eine Erfahrung, die sich nur im Laufe vieler Jahre sammeln lässt.⁵³⁹

Interessanterweise beurteilte Wahlens Nachfolger, der SP-Bundesrat Willy Spühler, die Situation anders. Am 2. Juni 1966, also nur kurz nach seinem Amtsantritt, bot Spühler Monfrini den freien Botschafterposten in Abidjan an.⁵⁴⁰ Monfrini akzeptierte umgehend und wurde im Juli 1966 vom Bundesrat nominiert.⁵⁴¹ Die dünne Aktenlage in den Dossiers zu Monfrinis Ernennung für den Zeitraum nach Wahlens Rücktritt lässt den Schluss zu, dass die Ernennung unter Spühler zu weniger grossen Diskussionen Anlass gab und der neue Bundesrat offensichtlich bereit war, für Monfrini eine Ausnahme zu machen. Spühler war sich der politischen Brisanz dieser Ernennung durchaus bewusst. Noch im Januar 1966 hatte er bei einer Aussprache mit seinen Chefbeamten eine allfällige Ernennung Monfrinis damit abgetan, «dass dies gewiss nicht seine erste Handlung» im EPD sein werde.⁵⁴² Nur um dann klarzustellen, «dass es sich beim Diplomaten um einen Beruf handelt, der wie ein anderer erlernt werden muss. Aber auch hier gilt keine Regel ohne Ausnahme und auch dieser Beruf ist gewiss zugänglich für Abweichungen.» Wie dem Protokoll zu entnehmen ist, hatten Monfrinis Lobbying und seine akribische Vorbereitung für einen diplomatischen Posten im EPD tatsächlich Eindruck hinterlassen. Spühler merkte an, dass er es vorgezogen hätte,

537 Schreiben von Mathias Eggenberger an Friedrich T. Wahlen vom 2. November 1965, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21).

538 Vgl. das Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Pierre Graber vom 1. November 1965 sowie das Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Mathias Eggenberger vom 26. November 1965, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21).

539 Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Mathias Eggenberger vom 26. November 1965, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21).

540 Vgl. das Schreiben von Willy Spühler an Henri Monfrini vom 2. Juni 1966 sowie das Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Mathias Eggenberger vom 26. November 1965, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21).

541 Vgl. das Schreiben von Henri Monfrini an Willy Spühler vom 7. Juni 1966 sowie das Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Mathias Eggenberger vom 26. November 1965, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21). Als schweizerischer Botschafter in der Elfenbeinküste hatte Monfrini seinen Sitz in Abidjan. Er war zugleich als Botschafter in Burkina Faso, Niger und Dahomey akkreditiert. Vgl. dodis.ch/P15950 und das BR-Prot. Nr. 1331 vom 15. Juli 1966, CH-BAR#E1004.1#1000/9#712* (4.11).

542 Protokoll der Chefbeamtenbesprechung des EPD vom 31. Januar 1966, dodis.ch/31993, S. 11.

wenn Monfrini noch unter Wahlen ernannt worden wäre. Falls der Gesamtbundesrat eine Ernennung Monfrinis beschliesse, sei er aber natürlich bereit, diesen Entscheid mitzutragen.⁵⁴³

Auch wenn sich die Vertretung der Sozialdemokraten dank Monfrinis Nominierung natürlich nur unwesentlich verbessert hatte, schien die Diskussion in den folgenden Jahren abzuflachen. Ob sich in der Folge vermehrt junge Sozialdemokraten für den Concours diplomatique angemeldet haben, lässt sich nicht beantworten. Die politische Ausrichtung der Kandidaten wurde in den schriftlich verfügbaren Quellen nicht erwähnt.

Die Einführung der Sozialattachés

Eine damit zusammenhängende, aber doch ganz anders gelagerte Entwicklung war die Einführung der Sozialattachés im Aussendienst. Die Sozialattachés waren eine zentrale Forderung der Sozialdemokraten und der Gewerkschaften im Hinblick auf Reformen im EPD.⁵⁴⁴ In den Botschaften und Konsulaten im Ausland fehlte es an Personal mit Vorwissen im sozialen und gewerkschaftlichen Bereich. Qualifizierte Personen, die sich im Ausland für die Anliegen der ausgewanderten Arbeitnehmenden einsetzen konnten, waren weitgehend nicht vorhanden und das Thema stand auch nicht auf der Themenliste der klassischen Diplomatie. Bei der Ernennung von Georges Chavaz nutzte der Bundesrat die Gelegenheit, die Entstehungsgeschichte der Sozialattachés zu erläutern. Er verwies dabei darauf, dass das Anliegen der Schaffung solcher Posten von verschiedenen Seiten an den Bundesrat herangetragen worden sei, vor allem aber die Gewerkschaften hätten sich ernsthaft in dieser Sache bemüht.⁵⁴⁵ Die Einführung der neuen Posten war bereits 1938 geplant.⁵⁴⁶ Der Ausbruch des Kriegs hatte dann aber andere Themen in den Vordergrund gerückt. Nach dem Krieg erschien nun vor allem die Situation im Nachbarland Frankreich interessant für die Ernennung des ersten Sozialattachés. Eine Berichterstattung über Veränderungen im Bereich der Arbeiterpolitik und über die Verhältnisse ausländischer Arbeitskräfte war ein konkretes Bedürfnis des Bundesrats. Dafür wurden Personen mit explizitem Vorwissen gesucht. Neben Paris waren Washington und London die wichtigsten Orte für einen Beobachterposten für die sozialen Entwicklungen. In den Augen des SGB wären auch Schweden und die Tschechoslowakei prädestiniert gewesen für die Schaffung eines Sozialattaché-Postens. Ernannt wurde ein Sozialrat in diesen beiden Ländern allerdings nie.⁵⁴⁷

Die Aufgaben der Sozialattachés waren zweigeteilt. Auf der einen Seite stand die praktische Tätigkeit in Form der Unterstützung schweizerischer Arbeitnehmender im Ausland und auf der anderen Seite die Berichterstattung über die Sozialpolitik des Gastlandes.⁵⁴⁸ Als Hauptaufgabe wurde allerdings die Berichterstat-

⁵⁴³ Ibid.

⁵⁴⁴ Eingabe der SP an den Bundesrat vom Juni 1945, in: *Rote Revue*, S. 390 f. Vgl. dazu auch Kap. 2.4.

⁵⁴⁵ BR-Prot. Nr. 130 vom 15. Januar 1946, dodis.ch/1346.

⁵⁴⁶ Vgl. die Notiz von Georges Bonnant an Bundesrat Max Petitpierre vom 15. Februar 1951, CH-BAR#E2500#1968/87#1040* (a.21).

⁵⁴⁷ Schreiben des SGB an den Bundesrat vom 31. Oktober 1945, CH-AfZ NL Emil Rimensberger (22.3).

⁵⁴⁸ Vgl. den Bericht von Arnold Muggli über die Aufgaben, die Organisation und den Personalbestand des Eidgenössischen Politischen Departementes vom Dezember 1949, dodis.ch/53368, S. 80 f.

tung verstanden. Die Betreuung der Arbeiterschaft konnte auch durch weniger spezifisch ausgebildete Konsularangestellte übernommen werden, was infolge der Überlastung der einzelnen Sozialattachés auch bald gefordert wurde.⁵⁴⁹

Zwischen 1946 und 1948 wurden fünf Sozialattachés eingestellt: in Washington Emil Rimensberger, in Paris Georges Chavaz, in Berlin Max Keller und in London Paul Clottu, der bereits nach einem Jahr von Felix Ansermoz abgelöst wurde. Der Ausbau war von vornherein auf die wichtigsten diplomatischen Posten beschränkt und wurde in der Folge auch nicht weiter vorangetrieben.⁵⁵⁰ In den anderen Vertretungen wurde die Berichterstattung im sozialen Bereich zunehmend mit dem Pflichtenheft der kulturellen Fragen verknüpft und einem Botschaftssekretär übertragen.

Die Einführung dieser neuen Funktion war eng mit der Person Emil Rimensberger verknüpft. Wie bereits ausgeführt, war Rimensberger an der Formulierung der Eingabe an den Bundesrat massgeblich beteiligt und nahm als Vertreter der Arbeiterschaft an Treffen mit der Spitze des EPD teil. Rimensberger hatte während 20 Jahren in Amsterdam, Berlin und Paris beim Internationalen Gewerkschaftsbund gearbeitet. Während des Kriegs kehrte er in die Schweiz zurück, wo er seine Kenntnisse beim SGB einbrachte und für verschiedene Zeitungen schrieb. Er war in dieser Zeit auch bereits für das EPD tätig. Als freier Mitarbeiter berichtete er über gewerkschaftspolitische Vorgänge im Ausland und arbeitete einen Projektentwurf für einen Informationsdienst des EPD aus.⁵⁵¹ Bei der Suche nach geeigneten Persönlichkeiten für die Besetzung der Sozialattaché-Posten fiel die Wahl schnell auf Emil Rimensberger. Die internationale Expertise, die ihn für einen Einsatz im diplomatischen Dienst qualifizierte, hatte er sich in erster Linie bei seiner Tätigkeit bei nicht-gouvernementalen Organisationen wie dem Internationalen Gewerkschaftsbund erarbeitet.

Die Probleme und das Ende der Sozialattachés

Ein Dauerthema bei allen Fachspezialisten war die Frage des Dienstgrads und damit verbunden die Frage der Gehaltsklasse. Die drei Sozialattachés, die kurz nach Kriegsende im Dienst des EPD standen, hatten alle einen unterschiedlichen Dienstgrad. Zudem war die Bezeichnung «Attaché» gemessen an der Berufserfahrung und dem Dienstgrad der infrage kommenden Personen irreführend.⁵⁵² Da viele Staaten die Bezeichnung «social attaché» nicht kannten, wurden diese auf der Protokollliste kurzerhand ganz hinten bei den Attachés eingeordnet, was dem Status der Sozialattachés nicht gerecht wurde.⁵⁵³ Ab 1950 wurde deswegen zwischen Sozialattaché und Sozialrat unterschieden.⁵⁵⁴ Personen mit einem höhe-

⁵⁴⁹ Notiz von Emil Rimensberger vom 26. Oktober 1950, CH-AfZ NL Emil Rimensberger (28.3).

⁵⁵⁰ Notiz von Pascal Frochoux an Bundesrat Max Petitpierre vom 22. August 1951, dodis.ch/8736.

⁵⁵¹ Detaillierte biografische Informationen finden sich unter dodis.ch/P10040 und in einer Kurzbiografie im Archivkatalog des Archivs für Zeitgeschichte.

⁵⁵² Der Dienstgrad des Attachés ist einer der niedrigsten im internationalen diplomatischen Protokoll. In einigen Ländern wird der Begriff auch synonym zu Praktikant verwendet. Vgl. Widmer: *Diplomatie*, S. 195, sowie Kap. 1.4.

⁵⁵³ Siehe dazu die Diskussionen rund um die Anmeldung von Emil Rimensberger in Washington im Dossier CH-BAR#E2500#1968/87#1040* (a.21).

⁵⁵⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1762 vom 25. September 1950, CH-BAR#E1004.1#1000/9#522* (4.11).

ren Dienstgrad, die sich den sozialen Angelegenheiten an einer Botschaft widmeten, wurden auf diese Weise etwa einem Botschaftsrat gleichgestellt.⁵⁵⁵ Dadurch erhielt das EPD auch mehr Spielraum bei der Verhandlung der Anstellungsbedingungen mit Interessierten, die oft aus der Privatwirtschaft oder von anderen Bundesstellen in den diplomatischen Dienst wechselten.

Die Aufgaben der Sozialattachés verloren nach 1960 rasch an Bedeutung. Vor allem die noch in Paris und Washington eingesetzten Sozialräte Georges Chavaz und Lukas Burckhardt beklagten sich zunehmend über zu wenig Arbeit.⁵⁵⁶ Die Auslastung und die allgemeine Bedeutung der Berichterstattung zu sozialen Fragen rechtfertigten aus Sicht der Chefbeamten des EPD eine separate Stelle nicht mehr. Eine Zusammenführung des Pflichtenhefts des Sozialattachés mit den kulturellen Fragen hatte sich an gewissen Botschaften bereits durchgesetzt und wurde auch für Paris diskutiert.⁵⁵⁷ Bundesrat Spühler ordnete deshalb kurz nach seinem Amtsantritt eine Prüfung der Frage der Sozialattachés an.⁵⁵⁸ Ein Ausbau der Sozialattaché-Posten blieb aber auch danach aus. Über den gesamten Zeitraum gesehen hatten nur die grossen Botschaften in Washington, London und Paris über eine längere Dauer Sozialattachés zugeteilt bekommen. Die Pflichten der Sozialattachés wurden nach und nach in die Pflichtenhefte des versetzbaren Karrierepersonals der Botschaften integriert. Ein eigentlicher Beschluss zur Abschaffung der Sozialattaché-Posten lässt sich nicht finden. Das Ende der Sozialattachés ist als ein längerer Prozess zu verstehen, der sich mit der allgemeinen Diskussion rund um die Integration von Fachexperten ins EPD überlagerte.⁵⁵⁹

Die Integration der Sozialdemokraten oder der Arbeiterschaft nahestehender Personen war allerdings bald nicht mehr vordringlich. Die bipolare Welt des Kalten Kriegs und der in der Schweiz weitverbreitete Antikommunismus veränderten den Diskurs nachhaltig. Hatten 1945 die Linken in ihrer Eingabe an den Bundesrat noch darauf hingewiesen, dass es für einen Diplomaten nicht schädlich sein könne, Marx zu lesen, wurden nur einige Jahre später Bedenken laut, dass die schweizerischen Diplomaten anfällig für kommunistische Propaganda seien.⁵⁶⁰ Marx gelesen zu haben war in der Folge bei der Auswahl der Diplomatenanwärterinnen und anwärter eher ein negativer Punkt in der Bilanz. Bereits eine Reise in die Oststaaten konnte für Kandidierende beim Concours diplomatique zum Nachteil werden.⁵⁶¹ Antikommunismus war in dieser Zeit ein eigentlicher Konsens bei vielen Beamten des EPD, insbesondere in den Führungspositionen.⁵⁶² In-

⁵⁵⁵ Für eine Übersicht der Dienstgrade im EPD vgl. Kap. 1.4, Abb. 25.

⁵⁵⁶ Die Abnahme der Tätigkeiten sowie der Bedeutung der Sozialattachés hatte auch damit zu tun, dass sich der Gewerkschaftsbund zunehmend selbst organisierte und seine internationalen Kontakte direkt wahrnahm. Vgl. die Notiz von Fred Bieri vom 21. April 1966, CH-BAR#E2807#1974/12#137*.

⁵⁵⁷ Vgl. die Notiz von Beat Dumont vom 12. Mai 1966, CH-BAR#E2807#1974/12#133*.

⁵⁵⁸ Vgl. die Notiz von Pierre Micheli an die Verwaltungsabteilung vom 28. April 1966, CH-BAR#E2806#1971/57#20* (07-4).

⁵⁵⁹ Akmann-Bodenmann: Die schweizerischen Sozialattachés, S. 257–276.

⁵⁶⁰ Eingabe der SP an den Bundesrat vom Juni 1945, in: *Rote Revue*, S. 388–390. Vgl. exemplarisch das Schreiben von Karl Weber an Bundesrat Max Petitpierre vom 8. September 1950, dodis.ch/8909.

⁵⁶¹ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Kommission für die Zulassung von Personal mit Hochschulbildung vom 15. September 1955, dodis.ch/54706, S. 2.

⁵⁶² Vgl. dazu die Beantwortung der Motion Nicole durch Herrn Bundesrat von Steiger vom 4. Oktober 1950, dodis.ch/12658. Vgl. dazu auch Jérémie Cavin: *L'anticommunisme de Max Petitpierre*

145 sofern blieb der diplomatische Dienst in politischer Hinsicht ein durch bürgerlich-liberale Werte dominiertes Verwaltungsorgan. Die wichtigsten gemeinsamen Werte, die über den Untersuchungszeitraum erstaunlich konstant blieben, waren eine antikommunistische Grundhaltung, eine tendenziell marktliberale Haltung in Wirtschaftsfragen sowie ein eher konservativ-staatsmännischer Patriotismus.⁵⁶³

2.5 Zusammenfassung

Die Interessenvertretung während des Zweiten Weltkriegs hatte einen grossen Einfluss auf die administrativen Veränderungen des diplomatischen Diensts der Schweiz in der Nachkriegszeit. Die Aufblähung des Personalapparats, die mangelhafte Kompetenzteilung und die fehlenden rechtlichen Grundlagen zeigten die Dringlichkeit einer umfangreichen Reorganisation auf. Aus einer Logik der Redimensionierung und Straffung wurden so in mehreren Etappen das Politische Departement und der Aussendienst umgebaut. Dabei sah sich die schweizerische Diplomatie nach dem Krieg einer durchaus paradoxen Situation gegenüber. Um die aussenpolitische Isolation zu überwinden und den Anschluss an die internationale Umgebung nicht zu verlieren, beschloss Parlament und Bundesrat einen Ausbau des Vertretungsnetzes. Zugleich wurden dem Departement durch Personalstopp und Budgetkürzungen Neuanstellungen verboten und ein Abbau des aufgeblähten Personalbestands verordnet. Die zehn Jahre von 1945 bis zur Einführung des *Concours diplomatique* können deshalb als administrative und personelle Neuausrichtung der schweizerischen Diplomatie beschrieben werden.

Bei genauerer Betrachtung der Reichweite der Mandate wird ausserdem deutlich, wie global die schweizerische Diplomatie in diesen Jahren vertreten war. Glaubt man den Darstellungen der in den Schutzmachtstätigkeiten involvierten Diplomaten, war die Rolle der Schweiz für die Krieg führenden Parteien von grosser Bedeutung. Auch mit Blick auf Kontakte und Informationszugang ist die tatsächliche Position der Schweiz in dieser Zeit nicht vereinbar mit dem Bild des machtlosen und isolierten Kleinstaates. Was über den Rahmen der vorliegenden Untersuchung hinausgehend noch zu untersuchen wäre, sind die finanziellen Abläufe der Schutzmachtstätigkeit und die Frage, wer davon – direkt oder indirekt – profitiert hat. Die Tabelle im Anhang des Rechenschaftsberichts der Abteilung für Fremde Interessen gibt darüber nur unzureichend Aufschluss, bestätigt aber durch die Höhe der Beträge die Bedeutung, die dieser Frage zukommt.⁵⁶⁴

Mit der Einführung des Beamtenreglements und des *Concours diplomatique* wurde auch eine Lücke geschlossen, die bisweilen für Unstimmigkeiten im EPD gesorgt hatte. Aus historischer Perspektive hatten sich vor allem die Gesandten und hochrangigen Diplomaten im Ausland elitär von den gewöhnlichen Bundesbeamten abgegrenzt. Anstellungen an der Zentrale wurden als Rückschritt in eine

au début de la Guerre froide (1945–1953). Des paroles aux actes. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Neuenburg 2009.

⁵⁶³ Diese Aussage trifft mehr oder weniger auch für die restliche Bundesverwaltung zu, vgl. dazu Klöti: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung.

⁵⁶⁴ Vgl. den Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen vom 31. Januar 1946, [do-dis.ch/2340](https://dis.ch/2340), Anlage V.

normale Beamtentätigkeit empfunden und waren entsprechend unbeliebt. In dieser Hinsicht konnte mit dem Beamtenstatut ein grosser Schritt in Richtung eines professionellen diplomatischen Diensts mit klarer Versetzungspraxis geschaffen werden. Die Chefposten in der Zentrale wurden aufgewertet und mit höheren Dienstgraden sowie besserer Entlohnung versehen. Der Karriereverlauf sah nun vor, dass spätestens nach drei Auslandsaufenthalten ein Posten in Bern an der Reihe war. Einige der dienstältesten Diplomaten beschwerten sich zwar über diese Anpassungen, konnten die Entwicklung aber nicht mehr aufhalten.

Die angestrebte Demokratisierung des diplomatischen Diensts liess sich nicht so einfach bewerkstelligen. Obwohl die Zulassungskriterien angepasst wurden, blieb der diplomatische Dienst ein elitärer Arbeitsort. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich hinter den erfolglosen ersten Demokratisierungsbemühungen auch grössere gesellschaftliche Hindernisse verbargen. Da weiterhin ein Hochschulabschluss zwingendes Kriterium für die Aufnahme war, konnte eine Öffnung nur so weit erreicht werden, wie auch der Zugang zu einem Hochschulstudium möglich war. In Frankreich hatte man beispielsweise gleichzeitig mit der Erneuerung der Zugangsregeln ein Stipendienwesen eingeführt, das es Studierenden aus ärmeren Familien ermöglichte, einen Abschluss zu erwerben.⁵⁶⁵ Solche flankierenden Massnahmen lagen nicht in der Kompetenz des EPD.

Die Diskussionen rund um eine politische Demokratisierung des diplomatischen Diensts müssen im Kontext der veränderten politischen Realität nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs gesehen werden. Die Parlamentswahlen von 1942 hatten die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Sozialdemokraten verändert. Die SP hatte sich bereits in den Jahren zuvor von einer Oppositionspartei zu einer staatstragenden und kompromissorientierten Partei gewandelt. Vor dem Hintergrund der internationalen Veränderungen wurden nach dem Krieg mehrere sozialpolitische Reformen eingeführt wie beispielsweise die Mutterschaftsversicherung (1945) und die AHV (1947). Mit der Ernennung einzelner sozialdemokratischer Diplomaten auf Posten im Ausland und der vorübergehenden Schaffung von Sozialattaché-Stellen begegnete das EPD den Forderungen der Linken. Auf der anderen Seite wurden weitergehende Forderungen abgewiesen und es wurde argumentiert, dass mit der Einführung des *Concours diplomatique* der Zugang zum diplomatischen Dienst demokratisiert worden sei. Die Argumentation war die gleiche wie die gegenüber der Frauenfrage: Demokratisierung und Gleichstellung wurden auf dem Papier zwar erreicht, ein Blick in die Statistiken und die Auswertung der Protokolle der Prüfungskommission erzählen jedoch eine andere Geschichte. Als erster Schritt in Richtung Demokratisierung im Sinne einer Gleichbehandlung anhand transparenter Zulassungskriterien und eines der restlichen Bundesverwaltung angeglichenen Beamtengesetzes können die hier eingeleiteten Reformen aber auf jeden Fall interpretiert werden.

⁵⁶⁵ Sallet: Der diplomatische Dienst, S. 91.

3 Thematische Erweiterung der Aussenbeziehungen: Strukturanpassungen im Zeichen von Dekolonisierung, Multilateralisierung und europäischer Integration

Der Wiederaufbau Europas und der latente Konflikt zwischen der westlichen Welt und der Sowjetunion veränderten die internationalen Bedingungen der schweizerischen Diplomatie rasant. Die angestrebte Reorganisation des Departements sah sich insofern noch vor der Überführung in eine rechtlich geordnete Bahn einer neuen Welt gegenüber. Es scheint, als hätten die Reorganisationsbestrebungen kaum mit den globalen Entwicklungen und Veränderungen der internationalen Staatenwelt mithalten können. Auf eine erste Phase der «Sofortmassnahmen» folgte eine Phase der thematischen Erweiterung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In diesem vierten Kapitel stehen die Auswirkungen dieser Erweiterung auf die Struktur des Politischen Departements im Zentrum. Mit den Schlagworten Dekolonisierung, Multilateralisierung oder europäische Integration werden in diesem Kapitel nur die für den Aufbau der schweizerischen Diplomatie wichtigsten internationalen Prozesse aufgegriffen und deren Auswirkungen auf die Struktur des EPD analysiert.

Auch bei diesen Betrachtungen wird die enge Verflechtung der schweizerischen Diplomatie mit global ablaufenden Prozessen deutlich. Nicht zuletzt ist diese zweite Phase geprägt von einer geografischen Erweiterung der schweizerischen Aussenbeziehungen. Die Gründung neuer Staaten im Zuge der Dekolonisierungswelle Mitte der 1960er-Jahre und der Beginn der Entwicklungszusammenarbeit führten zu einer Ausdehnung des Vertretungsnetzes in den globalen Süden. Zwischen 1950 und 1970 eröffnete die Schweiz 49 neue diplomatische Posten im Ausland. Die administrative Realisierung globaler Aussenbeziehungen und die Gründe, die dazu geführt haben, werden im ersten Teil dieses Kapitels eingehend beschrieben. Im gleichen Zeitraum ist mit der Etablierung von Botschaften anstelle von Gesandtschaften ein weiteres zentrales Ereignis der Verwaltungsgeschichte des EPD zu verzeichnen. Interessant ist zudem, wie sich der Personalbestand angesichts des grösser werdenden Vertretungsnetzes entwickelte. Dieser blieb nämlich lange Zeit unter dem eigentlichen Bedarf. Die Rekrutierungsschwierigkeiten nach dem Personalstopp wuchsen sich bald zu einer veritablen Personalkrise aus.

Mit der Gründung des Diensts für technische Zusammenarbeit 1961 wurde eine der wichtigsten strukturellen Veränderungen des EPD eingeleitet. Die technische Zusammenarbeit, deren Entstehung ebenfalls im Kontext der Dekolonisierung zu verorten ist, wurde zu einem der wichtigsten Handlungsräume der schweizerischen Diplomatie. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums wuchs der kleine Dienst zur grössten eigenständigen Direktion des Departements heran. Diese Entwicklung blieb natürlich nicht ohne Folgen für den gesamten Aufbau und die personelle Struktur des Departements. Mit dem Aufschwung der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich zudem eine administrative Verschiebung

der humanitären Hilfe beobachten, was ebenfalls zu weiteren Veränderungen innerhalb des EPD führte. Im zweiten Teil dieses Kapitels liegt der Fokus auf diesen Veränderungen.

Der dritte Teil widmet sich den Auswirkungen der zunehmenden Multilateralisierung der internationalen Beziehungen auf die schweizerische Diplomatie. Obwohl die Schweiz den Vereinten Nationen nach deren Gründung fernblieb, konnte sie sich den Auswirkungen dieser Organisation auf die internationale Staatenwelt nicht entziehen. Dem offiziellen Abseitsstehen steht zudem die aktive Beteiligung der Schweiz in zahlreichen «technischen» Organisationen gegenüber. Die Teilnahme an Konferenzen und multilateralen Verhandlungen wurde zur Routine und führte zur Etablierung neuer diplomatischer Instrumente und Kompetenzen. Administrativ lassen sich diese Veränderungen in erster Linie anhand der Abteilung für internationale Organisationen des EPD nachvollziehen. Insbesondere ein Blick auf die Aufgaben und die zur Verfügung stehenden Ressourcen führen die Anpassungen deutlich vor Augen.

Im letzten Teil des Kapitels wird mit den Auswirkungen der europäischen Integration auf das EPD ein weiterer zentraler Faktor beschrieben. Allerdings wird bald deutlich, dass die europäische Integration von schweizerischer Seite noch stärker als im restlichen Europa als wirtschaftliche Angelegenheit betrachtet wurde. Dem EPD blieb lange Zeit nur die Rolle des Beobachters, während die Handelsabteilung und vor allem die Ständige Wirtschaftsdelegation des Bundesrats die Führungsrolle in dieser Frage übernahmen. Aus verwaltungsgeschichtlicher Perspektive werden die Auswirkungen der Integrationsbestrebungen auf dem europäischen Kontinent zunächst nur marginal sichtbar. Mit zunehmender Dauer der Verhandlungen und der enger werdenden Verschränkung zwischen der Schweiz und den sich konstituierenden Europäischen Gemeinschaften wurden aber auch im EPD die Veränderungen sichtbar. Nicht zuletzt die Gründung des Integrationsbüros, das als Organisationseinheit zwischen dem EPD und dem EVD aufgeteilt war, steht exemplarisch für diesen Prozess.

3.1 Globale Aussenbeziehungen: Der Ausbau des Vertretungsnetzes

Die Aussenpolitik der Schweiz und die diplomatische Anerkennungspraxis beruhten nach dem Zweiten Weltkrieg auf dem Prinzip der Universalität, das dem Konzept von «Neutralität und Solidarität» zur Seite gestellt worden war. Obwohl diese grundlegenden Konzepte vor allem auf einer diskursiven Ebene Wirkung entfalteten, hatte vor allem die Universalität auch praktische Konsequenzen. Mit Universalität war gemeint, dass die Schweiz «mit möglichst allen Staaten gute diplomatische Beziehungen pflegt[e]».⁵⁶⁶ Gegenüber der von Bundesrat Ludwig Forrer noch 1905 geäußerten Ansicht, dass die Schweiz überhaupt nur in den Nachbarstaaten Gesandtschaften errichten sollte, ist die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit «möglichst allen Staaten» natürlich ein Quantensprung. Obwohl Forrer mit seiner Meinung schon damals immer mehr einer Minderheit angehörte, steht seine Aussage symptomatisch für die selbst auferlegte Zurück-

⁵⁶⁶ Referat von Jürg Iselin: «Die Auslandsvertretungen der Schweiz», gehalten vor der Staatsbürgerlichen Gesellschaft der Stadt Bern am 13. März 1978, dodis.ch/51663, S. 5.

haltung der Schweiz im Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes. Die beiden Weltkriege und die isolierte aussenpolitische Position der Schweiz in der Nachkriegszeit hatten zu einem radikalen Umdenken und einer neuen «Politik der Präsenz» geführt.⁵⁶⁷ Zwischen 1950 und 1970 eröffnete die Schweiz 49 neue diplomatische Vertretungen im Ausland. Die Gesamtzahl stieg von 41 auf 90.⁵⁶⁸ Es handelte sich um den grössten Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes in der Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen.

Im gleichen Zeitraum spielte sich ein weiteres bedeutendes Ereignis ab. 1956 war der Bundesrat vom Parlament ermächtigt worden, die Gesandtschaften im Ausland in Botschaften umzuwandeln und das schweizerische Netz der diplomatischen Posten damit internationalen Standards anzugleichen.⁵⁶⁹ In der Folge ernannte die Schweiz 1957 ihren ersten Botschafter im Ausland. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die höchsten Diplomaten der Schweiz im Range eines Ministers als Gesandte bei den Regierungen im Ausland akkreditiert worden.⁵⁷⁰ Wenn auch die Entsendung von Botschaftern heute völlig normal und standesgemäss erscheint, wurde die Einführung des Titels in den 1950er-Jahren kontrovers diskutiert. Es brauchte die internationalen Veränderungen im Zuge der Dekolonisierung, die zur Gründung zahlreicher neuer Staaten geführt hatte, um diese Neuerung auch in der Schweiz einzuführen.

Neu war zudem die geografische Ausbreitung der diplomatischen Posten. Das neue Vertretungsnetz, das unter Umsetzung des Prinzips der Universalität zunehmend den gesamten Globus umspannte, war eine der zentralen Reformen der Nachkriegszeit.⁵⁷¹ In diesem Kapitel widmen wir uns diesem Ausbau und analysieren die Auswirkungen auf den diplomatischen Dienst der Schweiz. Die Besetzung der neuen Posten mit Personal sowie die umfangreicheren Koordinationsarbeiten, welche die Zentrale in Bern angesichts des grösseren Netzes zu leisten hatte, führten zu einem steigenden Personalbedarf. Die gleichzeitige Umsetzung des Personalstopps sowie des Ausbaus des Vertretungsnetzes sorgte für ziemlich viel Kopfzerbrechen im EPD. Der Personalmangel blieb eines der dominierenden Themen innerhalb des EPD.

Universalisierung der Aussenbeziehungen

Der Ausbau des Vertretungsnetzes erfolgte in zwei Etappen. Die erste Etappe war eine unmittelbare Reaktion auf die neue geopolitische Situation nach Kriegsende und erfolgte zwischen 1945 und 1948. Die zweite Etappe stand in direktem Zusammenhang mit der Dekolonisierung.⁵⁷² Die Entstehung neuer Staaten führte zu zahlreichen neuen schweizerischen Vertretungen im aussereuropäischen Gebiet. Diese Gebiete waren bis anhin entweder nicht in das Netz der Aussenvertre-

⁵⁶⁷ Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften vom 5. Dezember 1955, dodis.ch/34795, S. 1328.

⁵⁶⁸ Geschäftsbericht des Bundesrats 1971, S. 13.

⁵⁶⁹ Bundesbeschluss betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften vom 21. März 1956, BBl, 1956, Bd. I, S. 821 f.

⁵⁷⁰ Zu den verschiedenen Dienstgraden und Titeln der schweizerischen Diplomatie vgl. Kap. 1.4 sowie Widmer: Diplomatie, S. 188–193.

⁵⁷¹ Vgl. Allematt: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart, S. 63.

⁵⁷² Keller: Botschafterporträts, S. 35–37.

tungen der Schweiz eingeschlossen oder aber durch kleinere Konsulats- oder gar Honorarkonsulatsposten abgedeckt worden. Diese Entwicklung fand hauptsächlich zwischen 1948 und 1970 statt.

Die Notwendigkeit eines Ausbaus des diplomatischen Netzwerks war grundsätzlich bereits in den 1930er-Jahren erkannt und teilweise auch schon vorbereitet worden. Der Krieg hatte dann allerdings die Umsetzung verhindert. Im Bundesrat lief die Diskussion über die notwendige Reform des Netzes weiter und so konnte noch während des Jahres 1945 der Ausbau beschlossen werden. Anfang 1946 errichtete die Schweiz in sechs Staaten neue Gesandtschaften.⁵⁷³ In zahlreichen Ländern wurden aufgrund der neuen politischen Situation Gesandtschaften wiedereröffnet oder konsularische Posten in Gesandtschaften umgewandelt.⁵⁷⁴ 1948 umfasste das aussenpolitische Netz der Schweiz bereits 39 diplomatische Vertretungen, 1938 waren es erst 22 gewesen. Dieser erste Ausbau verlief wenig kontrovers, war doch allen Beteiligten klar, dass nach dem Krieg alte Gesandtschaften wiedereröffnet und das Netz um einige neue Posten ergänzt werden musste. Der Ausbau des Netzwerks war allerdings eine administrative Herausforderung. Angesichts der Personalknappheit verzögerte sich die Eröffnung von Posten und einige Gesandtschaften starteten ihren Betrieb in Unterbesetzung.⁵⁷⁵

Die neuen und wieder eingerichteten Gesandtschaften führten denn auch zu grossen Personalverschiebungen. Wie bereits im Kapitel über die Abteilung für Fremde Interessen ausgeführt, hatte der Krieg die Zusammensetzung und die Einsatzorte der schweizerischen Diplomaten stark beeinflusst. Die Rückkehr zum *courant normal* brauchte einige Zeit und musste unter dem Druck von Budgetkürzungen und Personalabbau vorgenommen werden. Mehrere leitende Mitarbeiter hatten während des Kriegs auf ihren Posten ausgeharrt und ihre Versetzung in den Ruhestand hinausgezögert.⁵⁷⁶ Für die Besetzung der neuen Gesandtschaften fehlten entsprechend qualifizierte Personen. Deshalb kam es zwischen 1945 und 1948 zur Ernennung von sogenannten Quereinsteigern, also Personen, die keine Karrierediplomaten waren. Solche Quereinsteiger-Ernennungen waren in der Geschichte der schweizerischen Diplomatie eher selten und bestätigen die spezielle Situation am Ende des Zweiten Weltkriegs. Es lohnt sich, diese Ernennungen etwas genauer zu betrachten.

573 Neue Gesandtschaften wurden in Mexiko, Peru, Australien, Kanada, Südafrika und China eröffnet. Mit demselben Beschluss wurde der neue Gesandte in Peru auch in Bolivien und Ecuador akkreditiert. Der schweizerische Gesandte in Ägypten sollte zudem bei den Regierungen des Iraks, Libanons und Syriens akkreditiert werden. Vgl. den Bundesbeschluss über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Auslande vom 5. Oktober 1945, [dodis.ch/2041](https://www.dodis.ch/2041).

574 So beispielsweise in Bulgarien, Dänemark, Jugoslawien, Norwegen, den Niederlanden, Polen und der Tschechoslowakei.

575 Vgl. bspw. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 9 der GPK-S vom Mai 1958, [dodis.ch/64117](https://www.dodis.ch/64117), S. 18 f.

576 Zwischen 1945 und 1946 traten mit Carl Josef Benziger ([dodis.ch/P1709](https://www.dodis.ch/P1709)), Paul Dinichert ([dodis.ch/P388](https://www.dodis.ch/P388)), Karl Egger ([dodis.ch/P139](https://www.dodis.ch/P139)), Henri Martin ([dodis.ch/P1145](https://www.dodis.ch/P1145)), Arthur de Pury ([dodis.ch/P823](https://www.dodis.ch/P823)), Maxime de Stoutz ([dodis.ch/P115](https://www.dodis.ch/P115)) und Walter Thurnheer ([dodis.ch/P1001](https://www.dodis.ch/P1001)) gleich sieben von 22 schweizerischen Gesandten zurück. Pierre Bonna ([dodis.ch/P111](https://www.dodis.ch/P111)) verstarb kurz nach Antritt seines Postens in Athen 1945 und musste ebenfalls ersetzt werden. Im April 1945 kamen zudem der schweizerische Generalkonsul in Hamburg, Adolf Ludwig Zehnder ([dodis.ch/P5123](https://www.dodis.ch/P5123)), und seine Frau bei einem Luftangriff der alliierten Truppen ums Leben, was einen weiteren verwaisten Posten zur Folge hatte.

Dabei stechen die bereits behandelten politischen Ernennungen der Sozialdemokraten Anton Roy Ganz in Warschau und Eduard Zellweger in Belgrad besonders heraus. Diese beiden Ernennungen müssen als Zugeständnis an die institutionalisierte Linke gesehen werden, was ihnen einen starken innenpolitischen Charakter verleiht.⁵⁷⁷ Der Bundesrat versprach sich von der Platzierung der beiden Sozialdemokraten in Osteuropa auch einen positiven Effekt für die Verhandlungen zur Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion.⁵⁷⁸ Für die Leitung der Gesandtschaft in Paris griff das EPD auf die Dienste des IKRK-Präsidenten Carl Burckhardt zurück, der zwar von 1918 bis 1922 als Gesandtschaftsattaché für die Schweiz in Wien gearbeitet hatte, danach aber aus dem diplomatischen Dienst ausgetreten war. Die Ernennung Burckhardts war eine der ersten strategischen Personalentscheide Max Petitpierres. Der frühere Hochkommissar des Völkerbunds für die Freie Stadt Danzig gehörte zusammen mit William E. Rappard und Paul Ruegger zum informellen Beraterstab des neuen Aussenministers, mit dem dieser alle wichtigen Fragen der schweizerischen Aussenpolitik diskutierte.⁵⁷⁹ Mit Edouard de Haller wurde 1948 gleich ein zweiter Quereinsteiger mit IKRK-Vergangenheit ernannt. Seit 1940 Mitglied des Direktoriums des IKRK, war er 1942 zum Delegierten des Bundesrats für internationale Hilfswerke ernannt worden.⁵⁸⁰ Nach Beendigung dieses Mandats übernahm er den Posten in Oslo und danach in Moskau. Dank ihrer Tätigkeiten in diversen internationalen Organisationen insbesondere beim Völkerbund verfügten Burckhardt und de Haller auch ohne diplomatische Karriere über wertvolle Erfahrungen auf dem Parkett der internationalen Diplomatie.⁵⁸¹

Nur ein halber Quereinsteiger war Friedrich Gygax, der von der Handelsabteilung übernommen und zuerst als Generalkonsul in New York und danach als Gesandter in Warschau eingesetzt worden war. Er blieb dem EPD danach bis 1967 als Gesandter und Botschafter erhalten.⁵⁸² In Moskau wurde 1946 mit Hermann Flückiger der Leiter der Delegation, die mit Russland über die Heimführung von internierten Schweizer Bürgern verhandelte, auch gleich zum Gesandten ernannt.⁵⁸³ Diese Ernennung eines hohen Militärs wirkt vor dem Hintergrund des normalen diplomatischen Karriereverlaufs sehr ungewöhnlich, hängt aber in erster Linie mit der speziellen Situation der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion zusammen. Flückiger blieb nur zwei Jahre als Gesandter in Moskau. Auf ihn folgten mit Hans Zurlinden und Camille Gorgé zwei Karrierediplomaten, was die weitgehende Normalisierung der Beziehungen

⁵⁷⁷ Vgl. Kap. 2.4. Für weitere Informationen zu den Biografien von Anton Roy Ganz vgl. dodis.ch/P140 und von Eduard Zellweger vgl. dodis.ch/P1092.

⁵⁷⁸ Vgl. dazu Christine Gehrig-Straube: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*, Zürich 1997.

⁵⁷⁹ Vgl. Trachsler: *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 49. Für weitere Informationen zur Biografie von Carl Burckhardt vgl. dodis.ch/P85.

⁵⁸⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 35 vom 9. Januar 1942 sowie das BR-Prot. Nr. 117 vom 19. Januar 1942, beide CH-BAR#E1004.1#1000/9#418* (4.11).

⁵⁸¹ Für weitere Informationen zur Biografie von Edouard de Haller vgl. dodis.ch/P30.

⁵⁸² Für weitere Informationen zur Biografie von Friedrich Gygax vgl. dodis.ch/P155.

⁵⁸³ Für weitere Informationen zur Biografie von Hermann Flückiger vgl. dodis.ch/P77.

mit der Sowjetunion unterstreicht.⁵⁸⁴ Ein weiterer Spezialfall war die Ernennung von Ernst Feisst zum schweizerischen Gesandten in Budapest. Feisst hatte vor seiner Ernennung das Kriegsernährungsamt und die Abteilung für Landwirtschaft im EVD geleitet und sass für die Bauern-, Gewerbe und Bürgerpartei (BGB) im aargauischen Grossen Rat. Er war der erste Gesandte, der Mitglied der BGB war, und mit seiner Ausbildung als Agraringenieur war er einer der ersten schweizerischen Gesandten mit einem technisch-naturwissenschaftlichen Hochschulabschluss.⁵⁸⁵ Auch er blieb nur für zwei Jahre auf dem Posten in Budapest und machte danach mit Max Grässli ebenfalls einem Karrierediplomaten Platz.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle auch die Ernennung von Henry Valloton. Er wurde zwar bereits 1943 noch von Marcel Pilet-Gollaz zum Postenchef in Brasilien ernannt. Nach dem Krieg übernahm er die Leitung der Gesandtschaft in Stockholm und war damit ein weiterer Postenchef ohne Erfahrung im diplomatischen Dienst. Valloton war vor seiner Ernennung als Anwalt – in Lausanne in einer Bürogemeinschaft mit Pilet-Gollaz – tätig und freisinniges Mitglied des Nationalrats.⁵⁸⁶ Enrico Celio wurde 1950 zum Gesandten in Italien ernannt. Celio war bis kurz vor seiner Ernennung konservativer Bundesrat und gehört damit in die ganz seltene Kategorie der Regierungsmitglieder, die nach ihrem Rücktritt einen diplomatischen Posten leiteten.⁵⁸⁷

All diese Beispiele – so unterschiedlich sie im Einzelnen auch sein mögen – belegen die komplizierte Personalsituation des EPD nach dem Ende des Kriegs. Zum einen war der Gesamtbestand wegen der Abteilung für Fremde Interessen zu hoch, zum anderen fehlten aber für die neuen oder wiedereröffneten Posten im Ausland ausgebildete Karrierediplomaten. Petitpierre versuchte zudem mit der Ernennung von neuen Gesandten der medialen Kritik am diplomatischen Apparat zu begegnen. Die Folge waren die erwähnten Ernennungen von Quereinsteigern und die konsequente bzw. automatische Beförderung von Nachwuchskräften. Die Ernennungen belegen zudem die höhere Gewichtung von erfahrenen Persönlichkeiten gegenüber der Erfahrung einer diplomatischen Karriere. Die ernannten Quereinsteiger waren entweder erfahrene Politiker, Militärs oder hatten bereits in der Verwaltung oder der Privatwirtschaft Führungserfahrung gesammelt.

Die zweite Etappe des Ausbaus wurde 1948 mit der Eröffnung der schweizerischen Gesandtschaft in Neu Delhi eingeleitet. Nur kurze Zeit später erfolgte mit dem Posten in Karachi die zweite Ernennung eines diplomatischen Vertreters

⁵⁸⁴ Vgl. Gehrig-Straube: *Beziehungslose Zeiten*; Widmer: *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, S. 339–348, sowie Bürgisser: *Wahlverwandtschaft*, S. 115 f.

⁵⁸⁵ Im 19. Jahrhundert waren bereits die beiden Ingenieure Alfredo Mengotti (dodis.ch/P20374) und Simeon Bavier (dodis.ch/P16326) für die Schweiz als Gesandte im Einsatz.

⁵⁸⁶ Für weitere Informationen zur Biografie von Henry Valloton vgl. dodis.ch/P116. Valloton spielte als Gesandter in Schweden eine entscheidende Rolle bei der Neuorientierung der schweizerischen Kulturpolitik im Ausland. Vgl. dazu Marc Ribeli: «Zwischen Orientierung und Werbung. Die Schweizer Kulturpolitik in Schweden (1945–1975)», in: *Saggi di Dodis* 1, 2019/6, dodis.ch/saggi/1-6.

⁵⁸⁷ Interessanterweise wurden alle ehemaligen Bundesräte auf den Gesandtschaftsposten in Rom gesetzt. Nebst Celio waren es nur noch zwei weitere: Giovanni Battista Pioda (dodis.ch/P16325), Bundesrat 1857–1864 und 1864 zum schweizerischen Gesandten in Rom ernannt, sowie Simeon Bavier (dodis.ch/P16326), Bundesrat 1878–1883 und 1883 ebenfalls zum schweizerischen Gesandten in Rom ernannt.



Abb. 32: Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Swasiland. Überreichung des Beglaubigungsschreibens des Schweizer Botschafters in Südafrika, Roy Hunziker, an König Sobhuza II. in Mbabane, Swasiland (dodis.ch/32535).

der Schweiz in einer vorherigen Kolonie nach Kriegsende.⁵⁸⁸ Es folgten weitere Eröffnungen auf dem asiatischen Kontinent in Bangkok, Jakarta und Manila. 1945 unterhielt die Schweiz mit zwei asiatischen Staaten diplomatische Beziehungen. Diese Zahl erhöhte sich bis 1979 auf 30. In 16 dieser 30 Staaten hatte die Schweiz am Ende des Untersuchungszeitraums residierende Botschafter; in drei weiteren Staaten hatte sie ebenfalls Botschaften errichtet, diese wurden aber von einem interimistischen Geschäftsträger geleitet.⁵⁸⁹ Die restlichen Staaten wurden durch Mehrfachakkreditierungen ins diplomatische Netz integriert.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ Altermatt: Aussenvertretungen, S. 35.

⁵⁸⁹ Es gibt drei Klassen von diplomatischen Missionschefs: 1. Botschafter und Nuntien, 2. Gesandte und Minister und 3. Geschäftsträger. Die Reihenfolge entspricht der protokollarischen Hierarchie. Die ersten beiden Klassen erhalten die Beglaubigung vom Staatsoberhaupt, Geschäftsträger werden nur vom Aussenminister beglaubigt. Vgl. Widmer: Diplomatie, S. 188–191, und Kap. 1.4.

⁵⁹⁰ So war beispielsweise der schweizerische Botschafter in Thailand mit Sitz in Bangkok zusätzlich in Burma, Laos und Vietnam akkreditiert. Für eine Übersicht der von der Schweiz anerkannten Staaten und der gewählten Art der Vertretung im jeweiligen Land siehe die Notiz des EPD vom 2. Mai 1986, dodis.ch/49162.

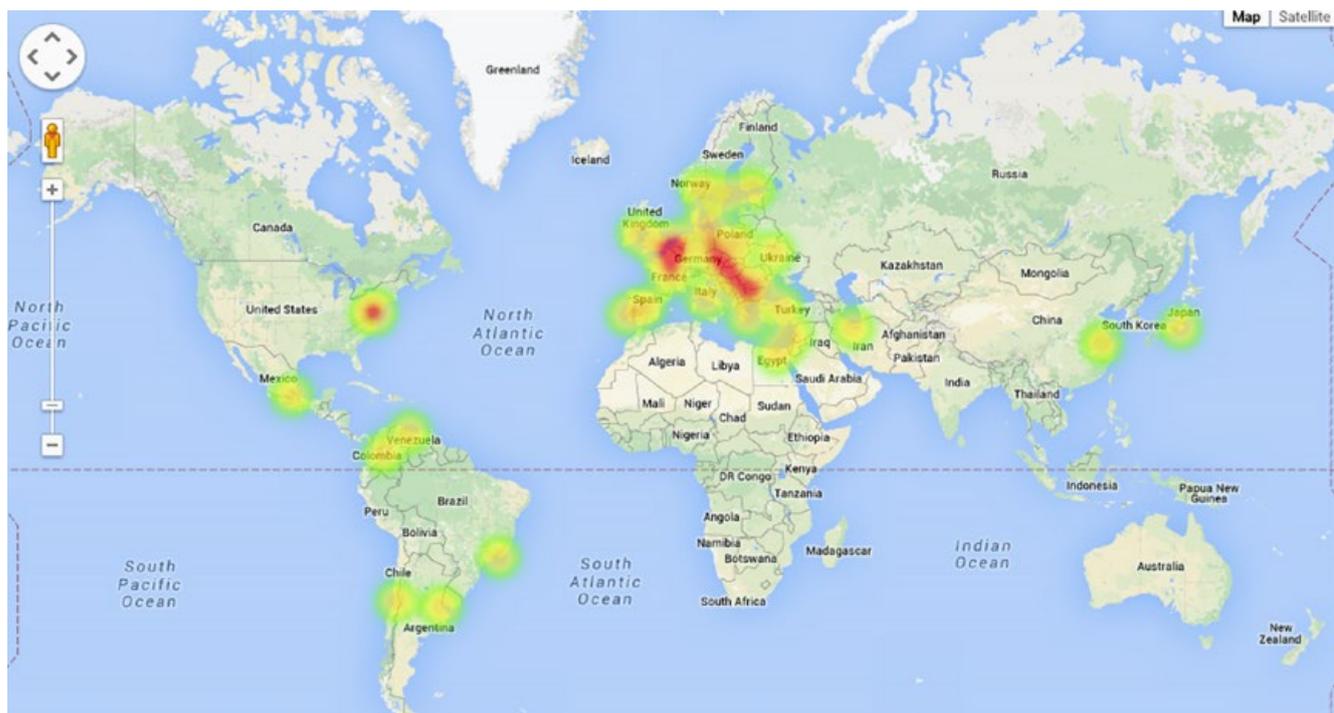


Abb. 33: Visualisierung der Eröffnung schweizerischer Vertretungen im Ausland vor 1945.

Die grosse Dekolonisierungswelle der 1960er-Jahre in Afrika beschleunigte den Ausbau dann nochmals entscheidend. Die Schweiz verfügte 1945 mit ihrer Gesandtschaft in Kairo über lediglich eine diplomatische Vertretung auf dem afrikanischen Kontinent. 1979 unterhielt sie diplomatische Beziehungen mit 44 afrikanischen Staaten, wobei in 21 dieser Staaten eine Botschaft errichtet worden war.⁵⁹¹ Die politische Anerkennung der neuen Staaten und die Errichtung diplomatischer Vertretungen vor Ort erfolgte in der Regel ziemlich bald nach der Unabhängigkeit. Allerdings wurden nicht in jedem Land eigenständige diplomatische Posten errichtet, sondern die Vertretung wurde mit sogenannten Zuständigkeitskreisen geregelt. Das heisst, mit dem Land wurden zwar diplomatische Beziehungen aufgenommen und die Schweiz akkreditierte bei der Regierung einen diplomatischen Vertreter, dieser hatte seinen Sitz aber in einem Land in der Nähe. Zum Regierungssitz des Gastlandes wurde dann jeweils nur ein Geschäftsträger geschickt. Bei kleineren Staaten, die für die Schweiz auch wirtschaftlich nicht von Bedeutung waren, konnte es auch vorkommen, dass kein Posten vor Ort errichtet wurde und der zuständige Botschafter die Vertretung mit regelmäßigen Besuchen erledigte. Aus der detaillierten Ausgestaltung des diplomatischen und konsularischen Netzwerks lässt sich durchaus auch eine politische und wirtschaftliche Gewichtung der schweizerischen Interessen herauslesen.

⁵⁹¹ In 16 Staaten hatte die Schweiz einen residierenden Botschafter und in drei Staaten eine Botschaft, die von einem Geschäftsträger geleitet wurde. In den anderen Staaten wurden die 16 residierenden Botschafter akkreditiert. So war beispielsweise der schweizerische Botschafter in Nigeria mit Sitz in Lagos zusätzlich in Benin und Togo akkreditiert; derjenige in Kenia mit Sitz in Nairobi zusätzlich in Burundi, Ruanda und Uganda. Vgl. die Notiz des EPD vom 2. Mai 1986, dodis.ch/49162.

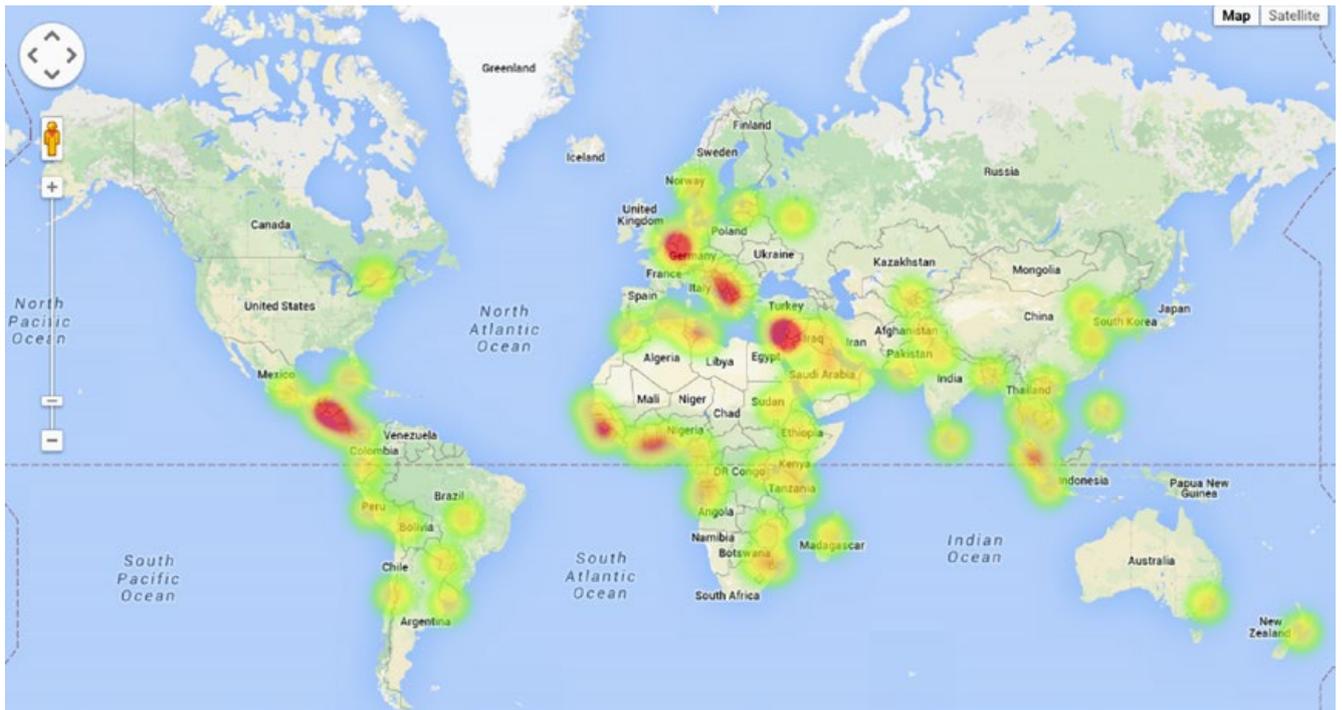


Abb. 34: Visualisierung der Eröffnung schweizerischer Vertretungen im Ausland bis 1979.

Die globale Ausdehnung wird auch im Vergleich der folgenden Visualisierungen⁵⁹² der schweizerischen Vertretungen im Ausland von 1945 und 1979 deutlich (vgl. Abb. 36 und 37).

Das Ergebnis des Vergleichs ist eindeutig: 1945 waren neun Gesandtschaften im aussereuropäischen Gebiet Teil des schweizerischen Vertretungsnetzes. 1979 unterhielt die Schweiz 62 Botschaften in aussereuropäischem Gebiet. Die Universalisierung der diplomatischen Beziehungen im Untersuchungszeitraum lässt sich insofern sehr einfach bestätigen und hängt primär mit den Staatsgründungen im Zuge der Dekolonisierung zusammen. Die Aussage stimmt insbesondere dann, wenn man sich auf das diplomatische Netz bezieht. Wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, verfügte die Schweiz auch davor über ein globales Netzwerk, das sie für ihre Zwecke nutzen konnte. Ein Flickwerk aus unterschiedlichen, meist ehrenamtlichen Konsulatsposten hatte sich entlang der schweizerischen Handelsrouten bereits seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert gebildet. Die Aussage der Karte bestätigt somit vor allem die Professionalisierungstendenzen im EPD und die Anpassung des Vertretungsnetzes an eine neue internationale Umgebung – nicht zuletzt im wirtschaftlichen Bereich.⁵⁹³

Zu erwähnen ist ausserdem die Erweiterung des Vertretungsnetzes durch die Schaffung der ständigen Beobachtermissionen der Schweiz bei internationalen Organisationen wie beispielsweise der UNO in New York und in Genf, der OECD in Paris, den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, der Europäischen Freihand-

⁵⁹² Die Visualisierungen sind das Ergebnis einer mithilfe von Google Maps georeferenzierten Darstellung der Eröffnungen schweizerischer Vertretungen im Ausland. Die Daten stammen aus Altermatt: Aussenvertretungen, S. 46–64.

⁵⁹³ Zur zunehmenden Bedeutung der staatlichen Exportförderung als Bestandteil der schweizerischen Diplomatie vgl. Kap. 4.2.

delsassoziation (EFTA) in Genf und dem Europarat in Strassburg, die alle zwischen 1949 und 1965 eröffnet wurden. Diese Vertretungen bei multilateralen Gremien werden in den nächsten beiden Kapiteln genauer untersucht. Vorerst genügt die Aufzählung der Neugründungen, um die neue Vielfalt des schweizerischen Vertretungsnetzes im Ausland aufzuzeigen. Am Ende des Untersuchungszeitraums 1979 unterhielt die Schweiz ein Netz von 86 Botschaften, 39 Generalkonsulaten, 54 Konsulaten und sechs Missionen sowie ein erstes DftZ-Koordinationsbüro.⁵⁹⁴ Auch die Multilateralisierung der internationalen Diplomatie blieb somit nicht ohne Auswirkungen auf das Vertretungsnetz. In der Aufzählung fällt auf, dass die Schweiz 1979 über keine Gesandtschaft mehr verfügte. Wie es dazu kam, dass die Schweiz dazu überging, anstelle von Gesandtschaften Botschaften im Ausland zu errichten, ist Thema des nächsten Abschnitts.

Aus Gesandtschaften werden Botschaften

Dass die Schweiz 1957 die ersten Botschafter ernannte, begründete der Bundesrat lapidar mit der «Demokratisierung des internationalen Lebens».⁵⁹⁵ Es war ein Vorbote des Verschwindens der Gesandtschaft aus der Welt der internationalen Diplomatie. Bis in die 1970er-Jahre waren sozusagen weltweit alle Gesandtschaften verschwunden und in Botschaften umgewandelt worden. Es handelte sich hierbei um einen internationalen Trend, dem sich die Schweiz aus republikanischer Nostalgie so lange verweigerte, bis die Nachteile – vor allem auch im wirtschaftlichen Bereich – zu offensichtlich wurden.⁵⁹⁶ Die Entsendung von Botschaftern war bis zum Ersten Weltkrieg ein Privileg der Grossmächte und hatte seinen Ursprung in den Abmachungen des Wiener Kongresses von 1815.⁵⁹⁷ Als nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr kleinere und neue Staaten damit begannen, Botschafter zu ernennen, und die Grossmächte dies durch die Aufforderung zur Erfüllung der Gegenseitigkeit gar aktiv förderten, waren die schweizerischen Diplomaten im Protokoll zunehmend benachteiligt. Die Schweiz sah sich ausserdem zunehmend mit der Forderung konfrontiert, dass Staaten, die in der Schweiz Botschaften errichteten, in ihrem Land dasselbe erwarteten. Da üblicherweise Diplomaten derselben Rangstufe ausgetauscht wurden, musste sich die Schweiz jeweils erklären, wenn sie rangniedrigere Diplomaten im Gastland akkreditieren wollte. Die Argumentation stiess trotz des Hinweises auf die spezielle Situation der Schweiz und die lange Tradition zunehmend auf Unverständnis.⁵⁹⁸ 1953 waren es weltweit nur noch sechs Staaten, die an der Praxis festhielten, nur Gesandte zu ernennen und zu akkreditieren.⁵⁹⁹

1952 wandten sich gleich mehrere ausländische Diplomaten, die in der Schweiz akkreditiert waren, mit dem Anliegen an den Bundesrat, dass ihre Regierungen

⁵⁹⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1788 vom 5. Oktober 1979, [dodis.ch/52743](https://www.dodis.ch/52743).

⁵⁹⁵ Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften vom 5. Dezember 1955, [dodis.ch/34795](https://www.dodis.ch/34795), S. 1330.

⁵⁹⁶ Ibid., S. 1333 f.

⁵⁹⁷ Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie, S. 360.

⁵⁹⁸ Vgl. das Rundschreiben von Bundesrat Max Petitpierre an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 4. März 1953, [dodis.ch/10226](https://www.dodis.ch/10226).

⁵⁹⁹ Nebst der Schweiz waren dies noch Finnland, Island, der Libanon, Luxemburg und Syrien. Vgl. Widmer: Diplomatie, S. 188 f.

in der Schweiz gerne Botschaften errichten würden. In erster Linie waren es die Botschafter der USA und Grossbritanniens. Sie liessen der schweizerischen Regierung zwar explizit die Möglichkeit offen, auf die Gegenseitigkeit zu verzichten und in Washington und London weiterhin Gesandtschaften zu unterhalten. Angesichts der Bedeutung der beiden Staaten wurde die Frage nun aber eingehend diskutiert.⁶⁰⁰ Im April 1952 entschied der Bundesrat, den anderen Staaten vorerst die Möglichkeit zu geben, in der Schweiz Botschafter zu ernennen, ohne dass die Schweiz vom Gegenrecht Gebrauch machte.⁶⁰¹ Zwischen 1953 und 1956 liessen sich nicht weniger als 17 ausländische Botschafter in der Schweiz akkreditieren.⁶⁰² Die Schweiz verzichtete trotzdem weiterhin auf eine Ernennung in diesen Staaten. Allerdings machte die Bundesrepublik Deutschland Druck, indem der deutsche Gesandte in der Schweiz dem Bundesrat mitteilen liess, dass die BRD in dieser Frage auf der «Reziprozität und zwar im Sinne der Gleichzeitigkeit» bestehe.⁶⁰³

Wichtig für den weiteren Verlauf der Diskussion waren die Aussagen der schweizerischen Gesandten in Washington, Rom, Paris und London, dass sie sich zwar nicht direkt benachteiligt fühlten, ohne Botschaftertitel arbeiten zu müssen. Charles Bruggmann, der schweizerische Gesandte in Washington, wies darauf hin, dass er das Fehlen des entsprechenden Titels aufgrund seiner langen Amtsdauer wettmachen könne. Dank seiner 13-jährigen Amtszeit in Washington verfüge er über persönliche Kontakte, die es ihm erleichterten, den direkten Weg zum Gesprächspartner zu finden. Im Falle einer Neubesetzung des Postens falle dieser Vorteil allerdings weg. In diesem Fall würde der Titel eines Botschafters den Zugang zu den entscheidenden Stellen auf jeden Fall erleichtern.⁶⁰⁴ Henry de Torrenté, seit 1948 schweizerischer Gesandter in London im Range eines Ministers, wies darauf hin, dass die Verleihung des Botschaftertitels ihn in der protokollarischen Reihenfolge von Platz 52 auf Platz 15 aufsteigen lassen würde.⁶⁰⁵ Der Zugang zu wichtigen Gesprächspartnern würde sich entsprechend erleichtern. Die Aussagen der Diplomaten deckten sich mehrheitlich und auch die Chefbeamten in Bern zogen daraus den Schluss, dass man sich grundsätzlich über die Wahl der Titel Gedanken machen müsse:

Il n'est guère douteux qu'à plus ou moins longue échéance la Confédération devra se plier à ce qui est devenu un usage et accepter, non seulement de recevoir, mais aussi d'accréditer des ambassadeurs pour assurer l'efficacité de notre action diplomatique à l'étranger.⁶⁰⁶

Die Umwandlung von Gesandtschaften in Botschaften lag in der Kompetenz des Parlaments und dieses war in der Frage vorbelastet. Seit der Bundesstaatsgründung wehrte sich das Parlament gegen eine allzu kostspielige diplomatische Ver-

⁶⁰⁰ Vgl. dazu den Antrag des EPD an den Bundesrat vom 4. April 1952 im BR-Prot. Nr. 636 vom 9. April 1952, dodis.ch/8465.

⁶⁰¹ BR-Prot. Nr. 636 vom 9. April 1952, dodis.ch/8465.

⁶⁰² Vgl. die undatierte Notiz des EPD [1957], CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7).

⁶⁰³ Notiz von Alfred Zehnder an Ernesto Thalman vom 20. Oktober 1956, CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7).

⁶⁰⁴ Vgl. den Antrag des EPD an den Bundesrat vom 4. April 1952, dodis.ch/8466, S. 2–4.

⁶⁰⁵ Die protokollarische Reihenfolge entstand aus der Kombination des Dienstgrads und der Dienstjahre auf dem entsprechenden Posten. An der Spitze der protokollarischen Reihenfolge stand demzufolge der Botschafter, der bereits am längsten bei der britischen Regierung akkreditiert war. Vgl. Widmer: Diplomatie, S. 78–80.

⁶⁰⁶ Vgl. den Antrag des EPD an den Bundesrat vom 4. April 1952, dodis.ch/8466, S. 3.

waltung, die einer schlanken Republik nicht angemessen sei.⁶⁰⁷ Dass man 1952 keinen definitiven Entscheid fällen wollte, hatte in erster Linie damit zu tun, dass das EPD zuerst die Stimmung im Parlament und in der Öffentlichkeit prüfen wollte. Ein vorschnelles Handeln in dieser Frage hätte zu peinlichen Situationen führen können, wenn beispielsweise in einer Volksabstimmung die bereits beschlossene Ernennung eines Botschafters in den USA rückgängig gemacht worden wäre.⁶⁰⁸ Nach Abklärungen in den Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte war aber schnell klar, dass sich die Mehrheitsverhältnisse geändert hatten und sich eine pragmatische Haltung durchgesetzt hatte.⁶⁰⁹ Mit dem Hinweis auf die fehlenden Möglichkeiten der schweizerischen Vertreter im Ausland, die Interessen der Schweiz prominent zu platzieren, konnten die meisten überzeugt werden. Der Bundesrat baute seine Argumentation deshalb geschickt auf und zeigte dem Parlament und der Öffentlichkeit die offensichtliche Benachteiligung der schweizerischen Vertreter im Ausland auf.⁶¹⁰ Mit dem Hinweis, dass die schweizerischen Gesandten wegen ihres niedrigeren Ranges auch weniger gute Voraussetzungen für die schweizerische Exportwirtschaft erreichen konnten, war der Widerstand gebrochen. Wichtig war in diesen Diskussionen natürlich auch, dass die Umwandlung ohne grosse Kosten durchgeführt werden konnte, war dies doch bei Weitem das stärkste Argument gegen den Ausbau des diplomatischen Netzwerks in der Vergangenheit gewesen.⁶¹¹ Mit dem Bundesbeschluss vom März 1956 wurde allerdings noch nicht die Umwandlung aller Gesandtschaften beschlossen, sondern lediglich die Kompetenz für solche Entscheide dem Bundesrat zugesprochen. So konnte der Bundesrat die Entscheide von Land zu Land separat beurteilen und vornehmen, ohne die Gefahr eines parlamentarischen Vetos oder gar einer Volksabstimmung. Allerdings war der Bundesrat zu dieser Zeit ganz klar der Meinung, dass er nur eine beschränkte Zahl an Botschaftern ernennen werde. Durch die Verleihung einzelner Titel sollte die Arbeit der Vertreter im Ausland «erleichtert und wirksamer» werden. Eine allgemeine Verleihung des Botschaftertitels an alle schweizerischen Gesandten stand hingegen nicht zur Diskussion.⁶¹²

607 Altermatt: Aussenvertretungen, S. 10–14.

608 Gerade in der Presse wurde damals sehr emotional über die Botschafterfrage berichtet. Dem EPD wurde unterstellt, um jeden Preis und so schnell wie möglich diesen höchsten Titel der Diplomatie einführen zu wollen. Zudem kam es vermehrt zu Pauschalvorwürfen, wie jenem, dass die Diplomaten «im Grunde nichts zu tun haben, als über ihre Privilegien zu wachen, die einen Haufen Geld verschlingen». Vgl. das Schreiben von Fritz Hegg an Emil König, Redaktor beim *Beobachter*, vom 17. März 1953, CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7). Eine Sammlung von Presseauschnitten zum Thema befindet sich im gleichen Dossier.

609 Vgl. dazu exemplarisch das Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 21. und 22. Februar 1956, dodis.ch/63832. Nationalrat Max Albert Rohr wies in dieser Sitzung darauf hin, dass sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Parlament in dieser Frage seit ungefähr 1950 ein Wandel stattgefunden habe (S. 6).

610 Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften vom 5. Dezember 1955, dodis.ch/34795.

611 Damit das Personal innerhalb des Vertretungsnetzes weiterhin auch zwischen Botschaften und Gesandtschaften versetzt werden konnte, wurden lediglich neue Titel, aber keine neuen Dienstgrade vergeben. Dieses Vorgehen kopierten die Schweizer von den Schweden, welche die Umwandlung ebenfalls kostenneutral bewerkstelligt hatten. Vgl. das Schreiben von Armin Däniker an die Verwaltungsabteilung des EPD vom 27. März 1953, CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7).

612 Vgl. das Schreiben von Paul Clottu an Eric Kessler vom 28. April 1956, CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7).

Nachdem das Parlament den Beschluss des Bundesrats gestützt hatte, wandelte der Bundesrat im Laufe des Jahres 1957 bereits zahlreiche Gesandtschaften in Botschaften um.⁶¹³ Pierre Micheli wurde am 22. März 1957 zum Botschafter der Schweiz in Frankreich ernannt und war damit der erste schweizerische Diplomat mit einem Botschaftertitel.⁶¹⁴ Als Erstes wurden Botschaften in denjenigen Ländern errichtet, die in der Schweiz bereits Botschafter akkreditiert hatten. In einem zweiten Schritt wurden diejenigen Länder angeschrieben, die für ihre diplomatischen Posten auf gleichrangigen diplomatischen Vertretern in beiden Ländern beharrten und deshalb in der Schweiz noch mit ausserordentlichen Ministern vertreten waren.⁶¹⁵ Die Umwandlung der Posten im Ausland ging viel schneller voran, als erwartet worden war.⁶¹⁶ Da sich keine Argumente für das Beibehalten einzelner Gesandtschaften finden liessen und sich im Gegenteil einzelne Länder aufgrund der Nichtumwandlung schlechtergestellt fühlten, beschloss der Bundesrat im Sommer 1962, die restlichen 14 Gesandtschaften *en bloc* umzuwandeln und damit den Prozess abzuschliessen.⁶¹⁷ Wegen politischer Unklarheiten in einigen osteuropäischen Staaten verzögerte sich die abschliessende Umwandlung nochmals um zwei Jahre.⁶¹⁸ 1964 waren dann alle schweizerischen Gesandtschaften verschwunden und in Botschaften umgewandelt worden.⁶¹⁹ Wenn man bedenkt, wie lange sich das Parlament gegen die Errichtung von Botschaften und die Verwendung des Botschaftertitels gestellt hatte, vollzog sich die Entwicklung erstaunlich schnell und ohne Nebengeräusche.

Die internationale Staatengemeinschaft hatte sich seit 1945 stark vergrössert. Für die neuen Staaten war es selbstverständlich, dass sie für ihre diplomatischen Posten im Ausland Botschaften errichteten. Für die Schweiz war es in dieser Situation nicht mehr sinnvoll, am veralteten Konzept der Gesandtschaft festzuhalten.

613 Der Reihe nach in Frankreich, Grossbritannien, Italien, Belgien, Griechenland, Holland, Spanien, Schweden, der Türkei, UdSSR, den USA, Kanada, Argentinien, Chile, Peru, Ägypten, Iran, Pakistan, Indien, China, Japan, Dänemark, Finnland, Norwegen, Kuba, Österreich, der Bundesrepublik Deutschland, Indonesien und Jugoslawien. Vgl. auch das Rundschreiben von Bundesrat Max Petitpierre vom 6. März 1957, dodis.ch/8718. Allein im Jahr 1957 wurden damit 28 schweizerische Botschafter ernannt. Vgl. auch die Statistik zur Ernennung von Botschaftern in Kap. 1.3, Abb. 27.

614 Gemäss Vermerk im Personalblatt von Pierre Micheli wurde er durch einen Beschluss des Bundesrats am 22. März 1957 zum Botschafter ernannt, vgl. CH-BAR#E2500#1990/6#1587* (a.215P). Zu diesem Datum gibt es allerdings keinen Beschluss des Bundesrats zur Ernennung von Micheli, vgl. CH-BAR#E1004.1#1000/9#600* (4.11). Auch im Register zu den Verhandlungen des Bundesrats findet sich kein Hinweis auf die Ernennung Michelis, vgl. CH-BAR#E1004.3#1000/11#124* (3.1). Lediglich im Verhandlungsprotokoll (PVCF-D) der 22. Sitzung des Bundesrats vom 22. März findet sich der Hinweis, dass die Vertretung in Paris in eine Botschaft umgewandelt und der Entscheid kommuniziert werden soll, vgl. CH-BAR#E1004.3#1000/11#124* (4.31). Für weitere Informationen zu Pierre Micheli vgl. dodis.ch/P86.

615 Vgl. das Rundschreiben von Bundesrat Max Petitpierre vom 6. März 1957, dodis.ch/8718.

616 Fritz Hegg, stellvertretender Chef der Verwaltungsabteilung im EPD, ging 1953 davon aus, dass «nur eine kleine Auswahl» der schweizerischen Gesandten je den Botschaftertitel erhalten würde. Vgl. das Schreiben von Fritz Hegg an Emil König, Redaktor beim *Beobachter*, vom 17. März 1953. Auch Eric Kessler, schweizerischer Gesandter in Irland, antwortete noch 1956 seinem schwedischen Kollegen in Dublin, dass die Schweiz nur «eine beschränkte Zahl von Botschafter-Posten schaffen werde». Vgl. das Schreiben von Eric Kessler vom 17. April 1956, beide in CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7).

617 BR-Prot. Nr. 731 vom 18. April 1962, dodis.ch/63747.

618 Vgl. die Notiz von Richard Aman an August Rebsamen vom 11. Mai 1962, dodis.ch/30525.

619 BR-Prot. Nr. 670 vom 3. April 1964, dodis.ch/31570.

Auch bei der Eröffnung neuer diplomatischer Vertretungen in den postkolonialen Staaten Afrikas und Asiens setzte die Schweiz auf Botschaften statt Gesandtschaften. Die Regierungen der jungen Staaten wollten ihre eigene Bedeutung wiederum anhand der Eröffnung von Botschaften im Ausland demonstrieren.

Die Verleihung des Botschaftertitels an die Missionschefs der Schweiz führte zu einem hierarchischen Ungleichgewicht zwischen den Vertretern der Schweiz im Ausland und den Abteilungschefs an der Zentrale. Mit der Versetzung von Pierre Micheli, dem ersten Botschafter der Schweiz, zurück nach Bern, wo er die Nachfolge von Robert Kohli als Generalsekretär des EPD antrat, beschloss der Bundesrat, dass Micheli den Botschaftertitel für die Ausübung seiner Funktion behalten könne.⁶²⁰ Micheli war damit auch der erste Beamte an der Zentrale in Bern mit Botschaftertitel. Einige Jahre später stellte das EPD an den Bundesrat den Antrag, dass zur Einhaltung des hierarchischen Gleichgewichts auch die anderen Abteilungsleiter des EPD an der Zentrale in Bern den Botschaftertitel erhalten sollten. Dies führte zu einer langen Vernehmlassung, an der sich nebst dem EPD auch das EVD und das EFZD beteiligten. Das EVD erklärte sich grundsätzlich einverstanden mit dem Antrag des EPD, forderte aber die Verleihung des Botschaftertitels auch für seine vier Delegierten für Handelsverträge.⁶²¹ Der Bundesrat verlieh daraufhin den beiden Abteilungschefs, dem Delegierten für technische Zusammenarbeit, den vier Delegierten für Handelsverträge sowie dem Vertreter der Schweiz bei der UNO in Genf den Botschaftertitel.⁶²²

Die Diskussion, wer den Botschaftertitel erhalten sollte, war damit aber nicht beendet. Nach der Vergabe der Titel an die Abteilungschefs und die Delegierten für Handelsverträge gelangten immer mehr Anfragen an den Bundesrat, auch von anderen Bundesstellen. Im April 1968 erkundigte sich Bundesrat Gnägi bei seinem Kollegen Spühler, ob nicht auch der Direktor des Luftamts für seine Verhandlungen mit Japan über die Errichtung einer Fluglinie zwischen der Schweiz und Japan den Botschaftertitel verwenden könnte. Spühler und sein Generalsekretär Micheli waren sich allerdings einig, dass dies einen Präzedenzfall schaffen würde, auf den sich andere Beamte, die im Ausland wichtige Verhandlungen zu leiten hatten, berufen würden. Eine weitere Öffnung bei der Vergabe des Titels würde die Bedeutung des Titels nach und nach abwerten.⁶²³ Seit der Ernennung von Pierre Micheli 1957 waren 68 weitere Botschafter dazugekommen. Bis 1979 erhöhte

⁶²⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1201 vom 30. Juni 1961, [dodis.ch/63769](https://www.dodis.ch/63769).

⁶²¹ Das EVD hätte bei dieser Gelegenheit am liebsten komplett auf den bis anhin verwendeten Titel des «Ministers» verzichtet, da dies eine konsistente und in ihren Augen fortschrittlichere Lösung gewesen wäre. In seinem Mitbericht argumentierte das Wirtschaftsdepartement mit dem Hinweis, dass immer mehr Staaten diesen Titel abgeschafft hätten. Das EPD war mit dieser Vorgehensweise allerdings nicht einverstanden und beharrte auf der Beibehaltung des Ministertitels, da sonst das hierarchische Gefüge innerhalb des EPD nicht aufrechterhalten werden könne. Vgl. den Mitbericht des EVD an den Bundesrat vom 30. August 1967 und die Antwort des EPD vom 16. September 1967 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 276 vom 21. Februar 1968, [dodis.ch/64331](https://www.dodis.ch/64331), sowie das Protokoll der Chefbesamtenzung des EPD vom 8. November 1967, abgefasst am 14. November 1967, [dodis.ch/63521](https://www.dodis.ch/63521).

⁶²² Vgl. das BR-Prot. Nr. 276 vom 21. Februar 1968, [dodis.ch/64331](https://www.dodis.ch/64331). Mit dem gleichen Beschluss wurden der Leiter der Rechtsabteilung, der Protokollchef und der stellvertretende Chef der Politischen Abteilung des EPD mit dem Ministertitel ausgestattet.

⁶²³ Vgl. die Notiz von Pierre Micheli an Bundesrat Willy Spühler vom 8. April 1968, CH-BAR#E2806#1971/57#21* (07.5).

sich die Anzahl an Botschaftern im Ausland auf 76, dazu kamen elf Botschafter an der Zentrale beim EPD sowie sieben Botschafter bei der Handelsabteilung.⁶²⁴ Der Botschaftertitel hatte sich innerhalb des Untersuchungszeitraums also als höchster diplomatischer Titel etabliert. Die Diskussion um die diplomatischen Titel war damit allerdings keineswegs beendet. Es folgten die Frage der Verleihung des Staatssekretärtitels sowie die Anpassung der hierarchischen Abstufung nach unten.⁶²⁵

Die internationale Verbreitung des Botschaftertitels hatte zu einer Abwertung des Ministertitels geführt, der vorher den Missionschefs vorbehalten gewesen war. Die meisten Staaten gingen dazu über, ihren ersten Mitarbeitern – also der hierarchischen Nummer zwei in einer Vertretung – den Ministertitel zu verleihen. Somit sahen sich die ersten Mitarbeiter der schweizerischen Vertretungen, die normalerweise den diplomatischen Titel eines Botschaftsrats hatten, nun ebenfalls einer protokollarischen Diskriminierung gegenüber. Der Schweiz blieb auch hier nicht viel anderes übrig, als sich den internationalen Entwicklungen anzupassen. 1971 beschloss der Bundesrat, die ersten Mitarbeiter der wichtigsten Vertretungen im Ausland zu Ministern zu ernennen.⁶²⁶

Wichtig war bei beiden Entwicklungen – dem Ausbau des Netzes sowie der Umwandlung in Botschaften –, dass sich die Mehrkosten in Grenzen hielten. Der Ausbau des Gesandtschaftsnetzes konnte zumindest teilweise mit Schliessungen von konsularischen Posten wettgemacht werden. Die Umwandlung in Botschaften war sogar mehrheitlich kostenneutral, da die Vergabe des neuen Botschaftertitels explizit nicht mit einer Lohnerhöhung verknüpft wurde.⁶²⁷ Dies war in Anbetracht der angespannten Budgetsituation und der Sparvorhaben des Bundes für den innenpolitischen Rückhalt entscheidend. Trotzdem führte vor allem der Ausbau des Vertretungsnetzes zu Problemen, indem der durch den Personalstopp verursachte Mangel an Nachwuchskräften dadurch viel schneller offensichtlich wurde.

Von Rekrutierungsschwierigkeiten zur Personalkrise

In der gleichen Zeitspanne, in der sich die Zahl der Vertretungen massiv erhöhte, stieg die Zahl der Mitarbeitenden im EPD vergleichsweise gering von 1449 auf 1652 an. Der Bundesrat argumentierte in seinem Tätigkeitsbericht, dass die Entwicklung des Personalbestands gegenüber den immer umfangreicheren Aufgaben, zum einen aufgrund des grösser gewordenen Vertretungsnetzes, zum anderen aber auch wegen der Mitwirkung in «immer zahlreicheren und spezialisierteren Bereichen» der multilateralen Zusammenarbeit, nicht ausreichend war.⁶²⁸ Die kleine Zuwachsrate beim Personal erklärt sich in erster Linie mit dem verhängten Personalstopp. Das EPD kämpfte aber auch nach der Einführung des

⁶²⁴ Vgl. dazu auch die Übersicht über die Botschafter in Kap. 1.3.

⁶²⁵ Zur Frage der Verleihung des Staatssekretärtitels vgl. Kap. 4.4.

⁶²⁶ Es handelte sich um die Botschaften in Washington, London, Paris, Bonn, Rom, Moskau sowie die Missionen in New York (UNO) und Brüssel (EG). Vgl. das BR-Prot. Nr. 1029 vom 21. Juni 1971, dodis.ch/37176.

⁶²⁷ Begründet wurde der Entscheid insbesondere damit, dass der Botschafter gegenüber dem Minister keine zusätzlichen Aufgaben zu verrichten habe. Eine höhere Entlohnung sei deshalb nicht angebracht. Vgl. die Notiz von Ernesto Thalmann an Bundesrat Max Petitpierre vom 26. Oktober 1955, CH-BAR#E2004B#1970/2#46* (a.161.7).

⁶²⁸ Geschäftsbericht des Bundesrats 1971, S. 13.

Concours diplomatique mit Rekrutierungsschwierigkeiten. Die Resonanz auf die Ausschreibungen zu den Zulassungsprüfungen war weit weniger gross, als im EPD im Allgemeinen vermutet worden war.⁶²⁹ Die angestrebte Zahl von 18 Stagiaires, die jährlich ihre Ausbildung im Departement beginnen sollten, wurde erstmals 1974 erreicht. Im Durchschnitt wurden im Untersuchungszeitraum von 1956 bis 1979 pro Jahr nur zehn Stagiaires in den Dienst aufgenommen.⁶³⁰ Vor allem zu Beginn der 1960er-Jahre gab es mehrere Jahrgänge mit nur sechs oder sieben angehenden Diplomatinen und Diplomaten. Da ausserdem einige Stagiaires bald wieder austraten, betrug der effektive Zuwachs durch den Concours diplomatique bis 1968 nur sieben Personaleinheiten pro Jahr.⁶³¹ Damit konnten meist knapp die jährlichen Abgänge aufgrund von Pensionierungen oder aus medizinischen Gründen kompensiert werden. Eine Anpassung an das neue Vertretungsnetz und die zunehmenden Aufgaben des Departements konnte so jedoch nicht realisiert werden. Die Versetzungspraxis konnte wegen des Personalmanagements ebenfalls nicht wunschgemäss umgesetzt werden. Das Fehlen einer Personalreserve musste oft mit frühzeitigen oder verspäteten Versetzungen ausgeglichen werden.⁶³² Die vorhersehbare Pensionierungswelle in den 1970er- und 1980er-Jahren liess in Kombination mit dem fehlenden Nachwuchs das Szenario einer Personalkrise immer realistischer erscheinen.

Die Rekrutierungsprobleme tauchten immer häufiger in den Traktandenlisten von Sitzungen und Besprechungen auf. Dabei drehte sich die Diskussion oftmals im Kreis. «Wir stehen vor einem Dilemma: Einerseits wollen wir die Qualität der Bewerber nicht senken und andererseits kommen wir mit dieser Bedingung den personellen Erfordernissen nicht nach», fasste Bundesrat Spühler die Situation zusammen.⁶³³ Auch im Parlament musste der Vorsteher des EPD mehrfach zum Thema Stellung nehmen. Da die Senkung der Qualität, also die Erleichterung des Zugangs durch einfachere Zulassungskriterien, nicht infrage kam, wollte das EPD vermehrt in Werbung für die Laufbahn im diplomatischen Dienst investieren.⁶³⁴

Die Rekrutierungsschwierigkeiten waren auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Insbesondere ein Blick auf die Löhne und die ökonomischen Verhältnisse der

⁶²⁹ Angelo Berla ging beispielsweise bei der ersten Ausschreibung davon aus, dass eine Ausschreibung der Stellen im *Bundesblatt* reichen würde. Weitere Zeitungsinserate wurden für den unwahrscheinlichen Fall zurückgestellt, dass sich zu wenige Bewerber melden würden. Vgl. die Notiz von Angelo Berla vom 23. März 1955, CH-BAR#E2004B#1978/136#400* (a.224.121). Für die zweite Ausschreibung wurden dann bereits Inserate in allen grösseren Zeitungen publiziert. Vgl. das Protokoll der Sitzung der Prüfungskommission vom 26. März 1956, datiert vom 5. April 1956, CH-BAR#E2004B#1974/53#299* (a.224.122).

⁶³⁰ Vgl. Abb. 28. Die Personen, die den Stage beginnen durften, bestanden in der Regel auch die Abschlussprüfung nach zwei Jahren und konnten so als Beamte ins EPD überführt werden. Die Erfolgsquote bei der Abschlussprüfung ist sehr hoch und spricht für das Ausbildungsverfahren des EPD. Allerdings muss bei der Quote der Druck der Personalsituation berücksichtigt werden.

⁶³¹ Vgl. die Notiz von Ludwig Meier vom 4. Januar 1968, CH-BAR#E2004B#1990/219#1212* (a.224.2).

⁶³² Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nummer 4 der GPK-S vom Mai 1972, dodis.ch/50353, S. 13 f.

⁶³³ Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung vom 19. Dezember 1967, abgefasst am 12. März 1968, dodis.ch/63518.

⁶³⁴ Vgl. beispielsweise die Antwort des EPD auf die Frage Nummer 3 der GPK-S vom Mai 1972, dodis.ch/50353, S. 10–12.

Angestellten des EPD sind in dieser Frage erhellend. Bis in die 1950er-Jahre war die Besoldung im diplomatischen Dienst verhältnismässig bescheiden. Oftmals war es für die Bestreitung des Lebensunterhalts im Ausland mit den hohen Repräsentationskosten unerlässlich, über Privatvermögen zu verfügen. Dadurch wurde der Kreis der Diplomatenanwärterinnen und anwärter wiederum eklatant eingeschränkt und die angestrebte Öffnung des Diensts unterlaufen. Heinz Langenbacher, der in den 1950er-Jahren als Mitarbeiter bei der Personalsektion mit der Ausgestaltung der Zulassungsbedingungen und der Durchführung des Concours diplomatique betraut war, wies 1958 darauf hin, dass die geringe Entlohnung für die Demokratisierung der Diplomatenlaufbahn ein Problem sei.⁶³⁵ Langenbacher war von mehreren Stagiaires darauf hingewiesen worden, dass sie für ihre erste Versetzung bei Verwandten oder Bekannten Kredite aufnehmen mussten, um überhaupt Geld für den Umzug, neue Möbel und eine passende Garderobe zur Verfügung zu haben. Lohn und Zulagen des Departements seien keineswegs ausreichend und deshalb sei der Hinweis in der Ausschreibung der Stellen, dass «der Beruf des Diplomaten nicht von einem Vermögen abhängig» sei, einigermaßen trügerisch.⁶³⁶ Langenbacher legte in seinem Bericht den Finger auf einen wunden Punkt: Demokratisierung liess sich aufgrund von Zulassungsbedingungen zwar leicht postulieren. Damit diese sich aber auf die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts tatsächlich auswirken konnte, brauchte es weitere Reformen, die mit zusätzlichen Kosten verbunden waren.

Der 1961 gegründete Dienst für technische Zusammenarbeit war ein weiterer Grund für die Personalknappheit.⁶³⁷ Die stetig steigenden Aufgaben des neuen Diensts mussten mit zusätzlichen Stellen und neuen Mitarbeitenden aufgefangen werden. Immer wieder musste allerdings die Personalabteilung gegenüber den Begehren des Diensts auf den Personalmangel hinweisen, wodurch nicht alle Stellen sofort besetzt werden konnten. Das war für die Verantwortlichen der für die technische Zusammenarbeit zuständigen Dienststelle, von der auch in Parlament und Öffentlichkeit immer mehr verlangt wurde, nicht nachvollziehbar. Auf den Punkt brachte die ungemütliche Situation Sektionschef Erich Messmer:

Wenn aber ein Mangel herrscht, so sollte mehr Personal eingestellt werden. Wenn keine Nachfragen von Kandidaten oder Kandidatinnen vorliegen, so deutet das darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen nicht mehr konkurrenzfähig sind.⁶³⁸

Die Diskussion führte wiederum zu den Anstellungsbedingungen im EPD. Da in den 1960er-Jahren beinahe Vollbeschäftigung herrschte und die meisten Personen mit Universitätsabschluss in der Privatwirtschaft lukrativere Angebote als im diplomatischen Dienst fanden, blieb der einzige Ausweg eine Verbesserung der Anstellungsverhältnisse. Eine erste Anpassung der Gehälter der Angestellten des EPD wurde 1966 mit ebendieser Begründung vorgenommen. In der neuen Beamtenordnung III wurden die Grundgehälter höher angesetzt sowie die Zulagen für im Ausland arbeitende Personen erhöht. Allerdings führten die Mehrkosten wiederum zu langwierigen Diskussionen zwischen den beteiligten Akteuren.

⁶³⁵ Vgl. den Bericht von Heinz Langenbacher vom Februar 1959, dodis.ch/48320.

⁶³⁶ Ibid., S. 2.

⁶³⁷ Vgl. dazu Kap. 3.2.

⁶³⁸ Vgl. die Notiz von Erich Messmer an Paul Clottu vom 21. April 1961, dodis.ch/63745.

Vor allem die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte erhob Einspruch gegen die Mehrkosten. Nach einer erneuten Prüfung der Besoldungsverhältnisse durch das Finanzdepartement wurde die Erhöhung im September 1966 schliesslich angenommen. Das Finanzdepartement wies in seiner Begründung für die höheren Löhne und Zulagen ausdrücklich auf die Absicht des Bundesrats hin, «die diplomatische Laufbahn jedermann offen zu halten».⁶³⁹

Die Verschärfung der Personalsituation konnte allerdings auch zu Beginn der 1970er-Jahre nicht aufgehalten werden.⁶⁴⁰ Mit Blick auf die zu erwartende Pensionierungswelle zwischen 1978 und 1988 machte sich gar eine gewisse Panik breit. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass erst 1970 ein Dienst geschaffen wurde, der sich ausschliesslich mit der Rekrutierung befasste (Sektion für Rekrutierung und Ausbildung).⁶⁴¹ Langenbacher hatte die Schaffung eines solchen Diensts bereits 1959, als er vom Personaldienst an der Zentrale nach New York versetzt wurde, empfohlen.⁶⁴² Personalmangel und Budgetknappheit hatten aber auch in dieser Frage eine frühere Umsetzung verhindert. Der Fokus der Personaleinsatzplanung lag auf der Besetzung der neuen Posten im Ausland sowie der Abdeckung der thematischen Fragen. Ähnlich wie beim Kanzlei- und Archivdienst wurden Stellen, die sich mit verwaltungsinternen Aufgaben beschäftigten, vermehrt hintenangestellt.

1971 konnten die Löhne erneut etwas angepasst werden. Während bei der ersten Anpassung mit der Beamtenordnung die finanziellen Verhältnisse im diplomatischen Dienst vor allem über die Zulagen verbessert wurden, konnten nun auch die Einstiegsgehälter erhöht werden. Zusammen mit den neuen Beförderungsrichtlinien waren die Anstellungsbedingungen nun vergleichbar mit Verhältnissen bei privaten Arbeitgebern.⁶⁴³ Mit dem neuen Beförderungsreglement wurde den Stagiaires auch ermöglicht, bei entsprechender Leistung bereits während der Ausbildung befördert zu werden. Spätestens nach der Abschlussprüfung stiegen sie in die nächste Gehaltsklasse auf. Vor dieser Änderung mussten die jungen Diplomatinen und Diplomaten mindestens drei Jahre auf die erste Beförderung warten. Die neue Regelung war also eine doppelte Verbesserung für die Anwärter und Anwärterinnen. Sie begannen in einer höheren Gehaltsklasse und konnten schneller aufsteigen. Diese Massnahme war eine Reaktion auf die Konkurrenz der Privatwirtschaft und sollte die Diplomatenkarriere attraktiver machen.⁶⁴⁴

Die Handelsabteilung beklagte sich zum gleichen Zeitpunkt über ähnliche Probleme. Auch in ihren Reihen konnten Ende der 1960er-Jahre teilweise Stellen nicht besetzt werden, weil die Anforderungen der Verwaltung nicht mit den Lohnvorstellungen der Bewerbenden übereinstimmten.⁶⁴⁵ Die Handelsabteilung sah sich ebenfalls mit dem Problem der Abwerbung durch die Privatwirtschaft

⁶³⁹ BR-Prot. Nr. 1712 vom 23. September 1966, [dodis.ch/63851](https://www.dodis.ch/63851).

⁶⁴⁰ Vgl. auch Kap. 4.1.

⁶⁴¹ Vgl. die Notiz des EPD von 1972, CH-BAR#E2004B#1990/219#1497* (a.230).

⁶⁴² Vgl. den Bericht von Heinz Langenbacher vom Februar 1959, [dodis.ch/48320](https://www.dodis.ch/48320).

⁶⁴³ Notiz von Jean Bourgeois vom 22. Januar 1971, CH-BAR#E2024A#1990/221#748* (a.225.6).

⁶⁴⁴ Vgl. dazu auch die Diskussionen in einer Sitzung der GPK-S mit Vertretern des EPD vom 25. Juli 1972, [dodis.ch/50468](https://www.dodis.ch/50468).

⁶⁴⁵ Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles an Bundesrat Schaffner vom 23. Januar 1968, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

konfrontiert. Da die privaten Unternehmen zu dieser Zeit bereit waren, höhere Löhne als die Verwaltung zu zahlen, verlor die Handelsabteilung – wie auch andere Dienstzweige – regelmässig «tüchtige Herren».⁶⁴⁶

Die Personalknappheit lässt sich auch an den Forderungen der Chefs der neu gegründeten Vertretungen und Missionen im Ausland ablesen. Dabei wird ersichtlich, dass die Missionschefs um jede Stelle kämpfen mussten. Bei jeder Versetzung musste damit gerechnet werden, dass die Stelle vorübergehend oder sogar dauerhaft nicht mehr besetzt wurde.⁶⁴⁷ Durch die wachsende thematische Vielfalt der Aufgaben aufgrund des Ausbaus der Entwicklungszusammenarbeit und der Missionen bei internationalen Organisationen wurde die Konkurrenzsituation innerhalb des Departements verstärkt. Da gleichzeitig der gesamten Bundesverwaltung vom Parlament Sparprogramme auferlegt wurden, nahm der Konkurrenzkampf auch zwischen den Departementen zu.

Der Lohn war allerdings nur einer der Gründe, die zur schwierigen Personalsituation geführt hatten. Der Bundesdienst im Allgemeinen hatte nach dem Zweiten Weltkrieg eher an Attraktivität verloren. Die Bereitschaft von Personen mit Universitätsabschluss, sich in den Dienst des Staates zu stellen, sei gegenüber früheren Generationen spürbar gesunken, stellte Langenbacher fest.⁶⁴⁸ Der diplomatische Dienst bildete da keine Ausnahme. Ausserdem hatte die Rekrutierungspause der Jahre 1946–1955 dazu geführt, dass der Beruf des Diplomaten an vielen Universitäten und unter den Absolventinnen und Absolventen gar nicht als Option infrage kam. Der Personalstopp hatte also weitere negative Auswirkungen, denen zuerst mit zusätzlicher Werbung und Aufklärungsarbeit begegnet werden musste.

Erste Erfolge konnte das EPD allerdings erst zu Beginn der 1970er-Jahre vermelden, als die Rekrutierungspraxis des EPD medial kritisiert worden war. Janner wies in einer Stellungnahme darauf hin: «[...] hätte das Departement seit 1956 sämtliche Kandidaten ohne Rücksicht auf ihre Eignung angestellt, beständen keine numerischen Nachwuchssorgen. Aber das Politische Departement zieht Qualität der Quantität vor, besonders in Krisenzeiten.»⁶⁴⁹ Seit 1966 waren die Zulagen und Löhne endlich klar geregelt. Parallel zur Aufklärungsarbeit des Departements begannen ab 1970 die Bewerbungszahlen für den Concours diplomatique zu steigen. Zwischen 1970 und 1979 konnte die Zahl der jährlich aufgenommenen Stagiaires auf durchschnittlich 14 gesteigert werden. Zwischen 1955 und 1969 waren es durchschnittlich acht gewesen. 1974 und 1976 konnten erstmals auch die angestrebten 18 Stagiaires eingestellt werden. Die Massnahmen des EPD zeigten nun also verzögert Wirkung und die Situation begann sich etwas zu entspannen.

⁶⁴⁶ Vgl. die Notiz von Hans Marti an Paul R. Jolles vom 10. Juni 1966, CH-BAR#E7113-02#1987/144#298* (70).

⁶⁴⁷ Die Diskussionen lassen sich über mehrere Bestände rekonstruieren. Bei der Verwaltungsabteilung liegen die zentralen Dossiers über die Dotierung der Vertretungen im Bestand CH-BAR#E2004B#a.231* sowie über die Planung der Versetzungen im Bestand CH-BAR#E2004B#a.233*. Auch in den Botschaftsbeständen der jeweiligen Vertretungen finden sich unter dem Aktenzeichen A.1 die relevanten Dossiers. Zudem lassen sich die Konflikte auch über die Personaldossiers einzelner Mitarbeiter gut abbilden, weil der «Kampf» um Mitarbeitende auch in diesen Dossiers dokumentiert ist, vgl. dazu die Bestände CH-BAR#E2500#A.21* sowie CH-BAR#E2024-02A#a.215*.

⁶⁴⁸ Notiz von Heinz Langenbacher vom Februar 1958, dodis.ch/48344.

⁶⁴⁹ Notiz von Antonino Janner vom 15. Januar 1974, dodis.ch/48351.

Da aber weiterhin der Tätigkeitsbereich des EPD ausgebaut wurde, blieb der Mangel an qualifiziertem Personal auch in den folgenden Jahren ein Dauerthema.

Vor dem Hintergrund der Arbeitszunahme bei gleichzeitiger Kürzung des Personalbudgets durch das Parlament ist es interessant, den Blick auf drei dominante Themenfelder der schweizerischen Aussenpolitik zu werfen: die Entwicklungszusammenarbeit, die europäische Integration und die multilaterale Zusammenarbeit in internationalen Organisationen. Bei allen Themen landet man früher oder später bei der eben beschriebenen paradoxen Konstellation von neuen Aufgaben und knappen Ressourcen.

3.2 Vom Delegierten zur Direktion: Die Entwicklungszusammenarbeit im Politischen Departement

Die 1961 erfolgte Gründung des Diensts für technische Zusammenarbeit (DftZ) war eine der wichtigsten Veränderungen in der administrativen und personellen Struktur des EPD und des diplomatischen Diensts der Schweiz. In diesem neuen Handlungsfeld der Diplomatie wurden neue Verwaltungseinheiten und Funktionen geschaffen, was Expertinnen und Experten aus den unterschiedlichsten thematischen Feldern, wie z. B. Medizin oder Naturwissenschaften, den Eintritt ins Departement und teilweise auch den Übertritt in den diplomatischen Dienst ermöglichte.

Die Schaffung des Diensts für technische Zusammenarbeit und die Zentralisierung der Aktivitäten in diesem Bereich beim EPD zeigen auf exemplarische Weise das Zusammenwirken von internationalen Entwicklungen und innenpolitischen sowie zivilgesellschaftlichen Diskursen. Die zunehmende Bedeutung der Entwicklungshilfe⁶⁵⁰ als Teil der internationalen Zusammenarbeit sowie die Hinwendung der schweizerischen Aussenpolitik zu mehr Solidarität⁶⁵¹ waren entscheidende Katalysatoren dieser Entwicklung. Die zivilgesellschaftliche Wahrnehmung der Armut in der «Dritten Welt» und die Bereitschaft zu helfen spielten dabei ebenfalls eine zentrale Rolle.

Die Entstehung der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich in einem Spannungsfeld von humanitären, aussenwirtschaftlichen und ideologischen Interessen verorten.⁶⁵² Innerhalb des EPD wird dies vor allem im Verhältnis zwischen

⁶⁵⁰ Zu Beginn des Untersuchungszeitraums wurde von «technischer Hilfe an unterentwickelte Länder» gesprochen. Die erste geschaffene Verwaltungseinheit beim EPD hiess denn auch «Dienst für technische Hilfe». Bereits 1961 beschloss der Bundesrat, den Begriff der «technischen Hilfe» durch «technische Zusammenarbeit» zu ersetzen, und der Dienst wurde in «Dienst für technische Zusammenarbeit» umbenannt, vgl. das BR-Prot. Nr. 617 vom 5. April 1961, CH-BAR#E1004.1#1000/9#649* (4.11). Ab 1976 wurde der Begriff der «technischen Zusammenarbeit» durch «Entwicklungszusammenarbeit» ersetzt. In dieser Studie wird für den gesamten Zeitraum der Begriff «Entwicklungszusammenarbeit» verwendet. Eine Übersicht über die unterschiedlichen Begriffe und Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe findet sich bei Daniele Waldburger, Lukas Zürcher und Urs Scheidegger: «Im Dienst der Menschheit». Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945, Bern 2012, S. 9.

⁶⁵¹ Zur Solidarität als konzeptionellem Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik vgl. Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre, S. 100–143, sowie Jon A. Fanzun: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg, Zürich 2005, S. 49–68.

⁶⁵² Trachsler: Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg, S. 168.

humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit deutlich. So ist es naheliegend, zusammen mit der Entwicklungszusammenarbeit auch die institutionalisierte humanitäre Hilfe zu betrachten.⁶⁵³ Durch den Einbezug der humanitären Hilfe lässt sich die Bedeutung der internationalen Solidarität für die schweizerische aussenpolitische Verwaltung darstellen.

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, welchen Einfluss die institutionalisierte Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe auf die Personal- und Verwaltungsstruktur des EPD hatten. Wie veränderte sich die personelle Zusammensetzung des EPD aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Dienstes für technische Zusammenarbeit? Gelangten über diesen neuen Dienstzweig andere Personen in das schweizerische Aussenministerium? Wie veränderten sich die Karriereverläufe und die Expertise der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten angesichts dieses neuen Handlungsfeldes? Wieso wurde die humanitäre Hilfe mit der Entwicklungszusammenarbeit in einer Direktion vereint? Mithilfe der biografischen Daten und der verwaltungsgeschichtlichen Aufarbeitung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit lassen sich diese Fragen beantworten.

Die Institutionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit in der Schweiz

Der internationale Diskurs, dass unterentwickelte Staaten Anspruch auf technische Hilfe haben, hatte bereits vor dem Zweiten Weltkrieg eingesetzt. Die zunehmende Bedeutung der technischen Hilfe nach dem Zweiten Weltkrieg steht in direktem Zusammenhang mit der steigenden Anzahl unabhängig gewordener Staaten. Der Diskurs muss insofern als postkoloniale Erscheinung und auch unter dem Aspekt des Erhalts kolonialer Machtstrukturen gesehen werden.⁶⁵⁴

Nebst der Dekolonisierung ist auch der Kontext des Kalten Kriegs entscheidend für die politische Prägung des Entwicklungsdiskurses. Die unabhängig gewordenen Staaten sahen sich von Anfang an dem bipolaren Kräfteressen der beiden Supermächte ausgesetzt. Die Entwicklungshilfe wurde zu einem Instrument, den eigenen Einflussbereich auszuweiten bzw. denjenigen des Gegenübers einzuschränken. Die Dekolonisierung und der Konflikt zwischen den USA und der UdSSR sind also zentrale Vorbedingungen für die Entstehung des Konzepts internationaler Entwicklungszusammenarbeit und bestätigen deren politischen Charakter, der lange Zeit nicht beachtet wurde. Wie Trachsler treffend ausgeführt hat, ist vor allem der Antikommunismus von Bundesrat Petitpierre und weiteren zentralen Akteuren im EPD eine wichtige und in der Forschung lange vernachlässigte Komponente der Entstehung der schweizerischen Entwicklungszusammen-

⁶⁵³ Die humanitäre Hilfe als Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik und deren Einflüsse auf die Strukturen des EPD könnten auch im folgenden Kapitel 3.3 «Multilateralisierung» behandelt werden. Institutionell wurde die humanitäre Hilfe innerhalb des EPD während des Untersuchungszeitraums von der Abteilung für internationale Organisationen zur Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe verschoben. Inhaltlich passt die humanitäre Hilfe aber besser in das Kapitel zur Entwicklungszusammenarbeit. Deshalb werden die Auswirkungen der staatlichen humanitären Hilfe auf das EPD in diesem Kapitel behandelt.

⁶⁵⁴ Jan C. Jansen und Jürgen Osterhammel: Dekolonisation. Das Ende der Imperien, München 2013, S. 91–97; Daniel Speich Chassé: «Verflechtung durch Neutralität – Wirkung einer Schweizer Maxime im Zeitalter der Dekolonisation», in: Patricia Purtschert et al. (Hg.): Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012, S. 225–243, sowie Elmer: Postkoloniale Erschliessung, S. 245–247.

arbeit, die zumindest intern als «wichtige Verteidigungsform der freien Welt» bezeichnet wurde.⁶⁵⁵

Die institutionalisierte staatliche Entwicklungszusammenarbeit entstand in der Schweiz zwischen 1949 und 1961.⁶⁵⁶ Als Startschuss kann der Entscheid des Bundesrats, an der UNO-Konferenz in Lake Success teilzunehmen, gesehen werden.⁶⁵⁷ Trotz Widerstands des Finanzdepartements hatte der Bundesrat beschlossen, eine kleine Delegation in die USA zu schicken. Ihr Auftrag war allerdings ganz klar zurückhaltende Beobachtung und Berichterstattung über die Pläne der UNO-Geberstaaten im Bereich der technischen Hilfe.⁶⁵⁸

Pläne für erste bilaterale Projekte der technischen Hilfe wurden bereits ab 1948 diskutiert, allerdings ohne offizielle staatliche Beteiligung. Im Herbst 1950 wurde ein erstes Expertenteam unter der Leitung von Walter Custer nach Nepal geschickt.⁶⁵⁹ Die Initiativen der ETH und einzelner Expertinnen und Experten überlagerten sich mit der zunehmenden Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit im internationalen Diskurs. Auf politischer Ebene wurde auch in der Schweiz erkannt, dass die Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiger Bestandteil der künftigen internationalen Kooperation sein würde.

Auf dieses von zivilgesellschaftlichen Akteuren geprägte Vorgeplänkel folgte mit der Gründung des Diensts für technische Hilfe im Jahr 1960 die Etablierung einer staatlichen Abteilung, die für alle Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zuständig war. Dass die Zentralisierung dieser Aktivitäten im EPD stattfand, war keineswegs zwingend. Andere Departemente waren zumindest zu Beginn ebenfalls involviert. Um zu verstehen, weshalb es zur Gründung und Ansiedlung dieses Dienstzweigs beim EPD kam, lohnt sich ein Blick auf das vielschichtige Geflecht von Akteuren, Interessen und Kompetenzen, das der Gründung vorausging.

Ein vielschichtiges Geflecht von Akteuren, Interessen und Kompetenzen

Die ersten Jahre der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit waren geprägt von einer unklaren Kompetenzteilung und zahlreichen Zuständigkeitskonflikten. Die wichtigsten staatlichen Akteure in dieser ersten Phase der Entwicklungszusammenarbeit waren der Delegierte für Arbeitsbeschaffung und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) des EVD sowie die Abteilung für internationale Organisationen des EPD. Daneben gab es eine Vielzahl an mehr oder weniger organisierten zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich für

⁶⁵⁵ Aussage von Max Petitpierre in der 34. Sitzung des Bundesrats vom 19. Mai 1957, zit. nach Trachsler: Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg, S. 168, Anm. 3.

⁶⁵⁶ Vgl. Trachsler: Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg, S. 169, sowie Matzinger: Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe.

⁶⁵⁷ Es handelte sich dabei um die mehrfach verschobene Konferenz des Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA) der UNO. Weitere Informationen und Dokumente zur Konferenz finden sich unter dodis.ch/R19257. Siehe dazu auch Trachsler: Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg, S. 167 f.

⁶⁵⁸ Die Mitglieder der Delegation waren der schweizerische Gesandte in Washington, Karl Bruggmann (dodis.ch/P81), sein mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauter Mitarbeiter, Fritz Real (dodis.ch/P141), der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York, Jean Frédéric Wagnière (dodis.ch/P146), und der Präsident des Schweizerischen Schulrates der ETH Zürich, Hans Pallmann (dodis.ch/P12194), vgl. das BR-Prot. Nr. 697 vom 14. April 1950, dodis.ch/7662.

⁶⁵⁹ Vgl. Elmer: Postkoloniale Erschliessung, S. 255–258.

die Lancierung von Projekten im Bereich der technischen Hilfe engagierten. Für die praktische Durchführung der Projekte war in der Anfangszeit der Schweizerische Schulrat der ETH Zürich verantwortlich. 1950 wurde unter der Leitung des BIGA mit der Ausarbeitung eines «Conveniums» erstmals versucht, eine klare Kompetenzteilung festzuhalten. Die Abteilung für internationale Organisationen war gemäss dieser ersten Übereinkunft für die multilaterale und das EVD für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zuständig.⁶⁶⁰ Gleichzeitig wurde eine Koordinationskommission geschaffen, die vom Präsidenten des Schweizerischen Schulrats geleitet wurde. Der Kommission fiel die Aufgabe zu, «sich mit allen Fragen, die mit der Verfolgung unserer Landesinteressen bei der Unterstützung wirtschaftlich unterentwickelter Länder zusammenhängen», zu befassen.⁶⁶¹ Über diese Kommission sollten auch die Interessen der Privatwirtschaft und der Wissenschaft Eingang in die Konzeption der Entwicklungszusammenarbeit finden.

Trotz dieser ersten Kompetenzteilung blieb vieles unklar. Die Trennung der Entwicklungszusammenarbeit in einen bilateralen und einen multilateralen Teil hatte etwas Künstliches. Da der Bundesrat und vor allem auch das Parlament gegenüber der multilateralen Zusammenarbeit eher zurückhaltend waren, entwickelte sich in den 1950er-Jahren die schweizerische technische Hilfe vor allem im bilateralen Sektor. Dem EPD blieb so vorerst die Rolle des Zuschauers bei internationalen Konferenzen, an denen die anderen Staaten die multilaterale Zusammenarbeit vorantrieben.

Seit 1955 agierte im weiten Feld der Entwicklungszusammenarbeit auch die erste private, politisch und konfessionell unabhängige Organisation der Schweiz.⁶⁶² Das Schweizerische Hilfswerk für aussereuropäische Gebiete, später Helvetas, verfolgte zu Beginn vor allem Projekte in Nepal, weitete seine Tätigkeit aber nach und nach auf andere Länder aus.⁶⁶³ Durch den frühen Einsatz hatte die kleine Organisation sich einen Wissensvorsprung erarbeiten können. Bei der Etablierung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit waren dieses Wissen und die Netzwerke des Hilfswerks für beide Seiten von Vorteil. Für seine Projekte erhielt das Hilfswerk vom Bund finanzielle Unterstützung. Für die Etablierung eigener Projekte konnte der Bund wiederum auf Kontakte und Netzwerke der privaten Organisation zurückgreifen.⁶⁶⁴ Ein wichtiger Bestandteil der Kooperation zwischen Bund und Helvetas war ein gelegentlicher Personal- und Expertenaustausch.⁶⁶⁵

Nebst der Kooperation bestand diese erste Phase aber auch aus vielen Missverständnissen und Konflikten. Dabei spielte die unklare Kompetenzteilung sicherlich eine entscheidende Rolle, weil dadurch inhaltliche Fragen trotz des Willens zur Zusammenarbeit oft in Diskussionen über Zuständigkeiten und Federführung endeten. Kompetenzstreitereien blieben bis weit in die 1970er-Jahre

⁶⁶⁰ Vgl. das «Convenium betreffend die Behandlung von Geschäften im Gebiete der technischen Unterstützung wirtschaftlich unentwickelter Länder» vom 24. März 1950, dodis.ch/8157.

⁶⁶¹ Ibid., S. 3.

⁶⁶² Ruedi Brassel-Moser: «Helvetas», in: [HLS](http://hls.ch).

⁶⁶³ Zur Geschichte der Helvetas vgl. Thomas Möckli: Eine bewegte Geschichte. 50 Jahre Helvetas 1955–2005, Zürich 2005.

⁶⁶⁴ Ibid., S. 13 f.

⁶⁶⁵ Vgl. dazu den Abschnitt «Personalaustausch mit privaten Organisationen» weiter unten.

eine Konstante der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁶⁶ Konflikte waren aber auch die Folge unterschiedlicher Interessen und ideologischer Prägungen, die sich im weiten Feld der Entwicklungszusammenarbeit sammelten.⁶⁶⁷ Obwohl in den offiziellen Botschaften und Mitteilungen des Bundesrats immer der solidarisch-karitative Aspekt betont wurde, hatten insbesondere die wirtschaftlichen Akteure handfeste Absichten im Bereich der Handels- und Exportförderung. Im EPD sah man in der Unterstützung der ärmeren Länder zudem eine Chance, der aussenpolitischen Isolation zu entkommen und den Zugang zu (technischen) internationalen Organisationen sicherzustellen. Wie bereits erwähnt waren auch die politisch-ideologischen Absichten im Kontext des Ost-West-Konflikts – also der Wunsch, den westlichen Einflussbereich auszudehnen – weitverbreitet. Dem gegenüber standen die oftmals idealistischer ausgerichteten Entwicklungshelfenden, die vor Ort in den Projekten involviert waren oder bei den privaten Organisationen arbeiteten.⁶⁶⁸ Gemäss Elmer waren sie oft eher antikolonial eingestellt und sahen ihre Einsätze als Kampf gegen die imperialistischen Machtverhältnisse.⁶⁶⁹ Insofern überrascht es nicht, dass auch diese unterschiedlichen Vorstellungen in den Konflikten und Machtkämpfen um die Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zum Ausdruck kamen.

Die Entwicklungszusammenarbeit als integraler Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik und die Auswirkungen auf das EPD

Mit dem «Convenium» von 1950 war der Abteilung für internationale Organisationen des EPD die Kompetenz über die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit zugesprochen worden. In den 1950er-Jahren blieb der Einfluss des EPD auf die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit eher gering, teilweise blieb der Abteilung für internationale Organisationen aufgrund der starken Präsenz des BIGA nur die Funktion eines «Briefkastens».⁶⁷⁰ Eine grosse Veränderung brachte die 1960 vorgenommene Überführung des technischen Diensts des BIGA ins EPD. Der Vorsteher des EVD, Thomas Holenstein, hatte diese Reorganisation angesichts der zunehmend politischen Dimension der Entwicklungszusammenarbeit vorgeschlagen. Er machte es allerdings zur Bedingung, dass das EPD den Dienstzweig des BIGA inklusive der drei wichtigsten Mitarbeiter übernahm.⁶⁷¹ Im EPD war man sich einig, dass nun «une véritable section d'assistance technique» gegründet werden müsse, die der zunehmenden Bedeutung der Aufgaben würde gerecht werden können.⁶⁷²

⁶⁶⁶ Eine Zusammenstellung von Dokumenten zu den Kompetenzkonflikten findet sich unter dodis.ch/C1622. Exemplarisch lässt sich eine solche Auseinandersetzung anhand der Vorbereitung der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Wirtschafts- und Finanzhilfe an die Entwicklungsländer und insbesondere die Gewährung eines Darlehens an die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) vom 7. Juli 1967, dodis.ch/33073, nachzeichnen. Insbesondere das Schreiben des stellvertretenden Chefs des DftZ, Richard Pestalozzi, an Bundesrat Willy Spühler vom 5. Juli 1967 zeigt die Auseinandersetzung innerhalb der Bundesverwaltung exemplarisch, dodis.ch/32830.

⁶⁶⁷ Waldburger et al.: Im Dienst der Menschheit, S. 10 f.

⁶⁶⁸ Vgl. Elmer: Postkoloniale Erschliessung, S. 251.

⁶⁶⁹ Ibid., S. 260–263.

⁶⁷⁰ Vgl. die Notiz von Erich Messmer vom 4. Januar 1962, DDS, Bd. 22, Dok. 39, dodis.ch/30130.

⁶⁷¹ Vgl. das BR-Prot. Nr. 23 vom 8. Januar 1960, dodis.ch/64118.

⁶⁷² Vgl. die Notiz von Sven Stiner vom 9. Juli 1959, CH-BAR#E2004B#1974/53#30* (a.153.7).

Mit der Schaffung des Diensts für technische Hilfe innerhalb der Abteilung für internationale Organisationen wurde die Zuständigkeit für alle Fragen und die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit beim EPD zentralisiert. Es war der Beginn der institutionalisierten staatlichen Entwicklungszusammenarbeit unter Federführung des Politischen Departements.⁶⁷³ Die Verschiebung des Diensts zum EPD hatte einen konzeptionellen und strategischen Hintergrund. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte von der praktisch-technischen Ebene auf die konzeptionell-politische Ebene überführt werden.⁶⁷⁴ Mit der Zuteilung der Federführung ans EPD war nach einigen Jahren des Mäandrierens innerhalb der Bundesverwaltung der Entscheid gefallen, dass die Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie ein Aspekt der schweizerischen Aussenpolitik war.⁶⁷⁵

Mit Hans Keller wurde ein schweizerischer Diplomat mit Erfahrung im Umgang mit Entwicklungsländern Chef des neuen Diensts im EPD.⁶⁷⁶ Allerdings überholten die politischen Entwicklungen die administrativen Anpassungen innerhalb des EPD schon sehr bald. Die Anforderungen an den neuen Dienst, die zu verwaltenden Gelder und die Anzahl der Projekte stiegen stetig. Die Diskussionen im Parlament und die geplante Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen liessen eine weitere Zunahme der Aufgaben erwarten. Nach wenigen Monaten in seinem neuen Amt forderte Keller deshalb die Überführung des Diensts für technische Hilfe in eine eigenständige Abteilung des EPD und eine Aufstockung des Personalbestands.⁶⁷⁷ Im März 1961 reagierte der Bundesrat und ernannte Keller zum ersten Delegierten des Bundesrats für technische Hilfe und verbesserte dadurch den administrativen Status der technischen Zusammenarbeit innerhalb des EPD.⁶⁷⁸ Kurze Zeit nach der Ernennung von Keller folgte der Bundesrat dem internationalen Trend und ersetzte das Wort «Hilfe» durch «Zusammenarbeit». Aus dem Delegierten für technische Hilfe wurde der Delegierte für technische Zusammenarbeit. Der ihm unterstellte Dienstzweig hiess entsprechend ab April 1961 Dienst für technische Zusammenarbeit (DftZ).⁶⁷⁹

Die Schaffung dieses neuen Dienstzweigs war komplex. Die Reorganisation des EPD war seit 1946 immer noch provisorisch. Mit der Schaffung des DftZ und der Ernennung des Delegierten wurde dem Departement ein neuer Dienstzweig hinzugefügt, obwohl noch gar nicht klar war, wie das Departement strukturell weitergeführt werden würde. Der Dienst war zunächst der Abteilung für inter-

673 Vgl. das BR-Prot. Nr. 23 vom 8. Januar 1960, dodis.ch/64118, sowie die Botschaft des Bundesrats über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 5. Mai 1961, dodis.ch/30880, S. 1035 f.

674 Vgl. die Notiz von August Rebsamen vom 19. September 1959, dodis.ch/63744.

675 Vgl. *ibid.* sowie weiterführend Trachsler: Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg, S. 178–182. Die Zuteilung ans Aussenministerium entsprach zudem einem internationalen Trend. In den meisten anderen westeuropäischen Ländern war die Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls an die Aussenministerien angegliedert oder gar in einem eigenen Ministerium organisiert wie beispielsweise in Frankreich oder der BRD.

676 Keller hatte zuvor bei den schweizerischen Vertretungen in Colombo (Sri Lanka) und Bangkok (Thailand) gearbeitet. Für weitere biografische Informationen vgl. dodis.ch/P184.

677 Vgl. die Notiz von Hans Keller an Paul Clottu vom 9. Dezember 1960, CH-BAR#E2004B#1974/53#30* (a.153.7).

678 Vgl. das BR-Prot. Nr. 502 vom 17. März 1961, dodis.ch/63770.

679 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 617 vom 5. April 1961, CH-BAR#E1004.1#1000/9#649* (4.11). Als Vorbilder für die Umbenennung wurden die USA, Grossbritannien und Frankreich genannt.

Zuordnung der Entwicklungszusammenarbeit im EPD bzw. EDA 1950–1994

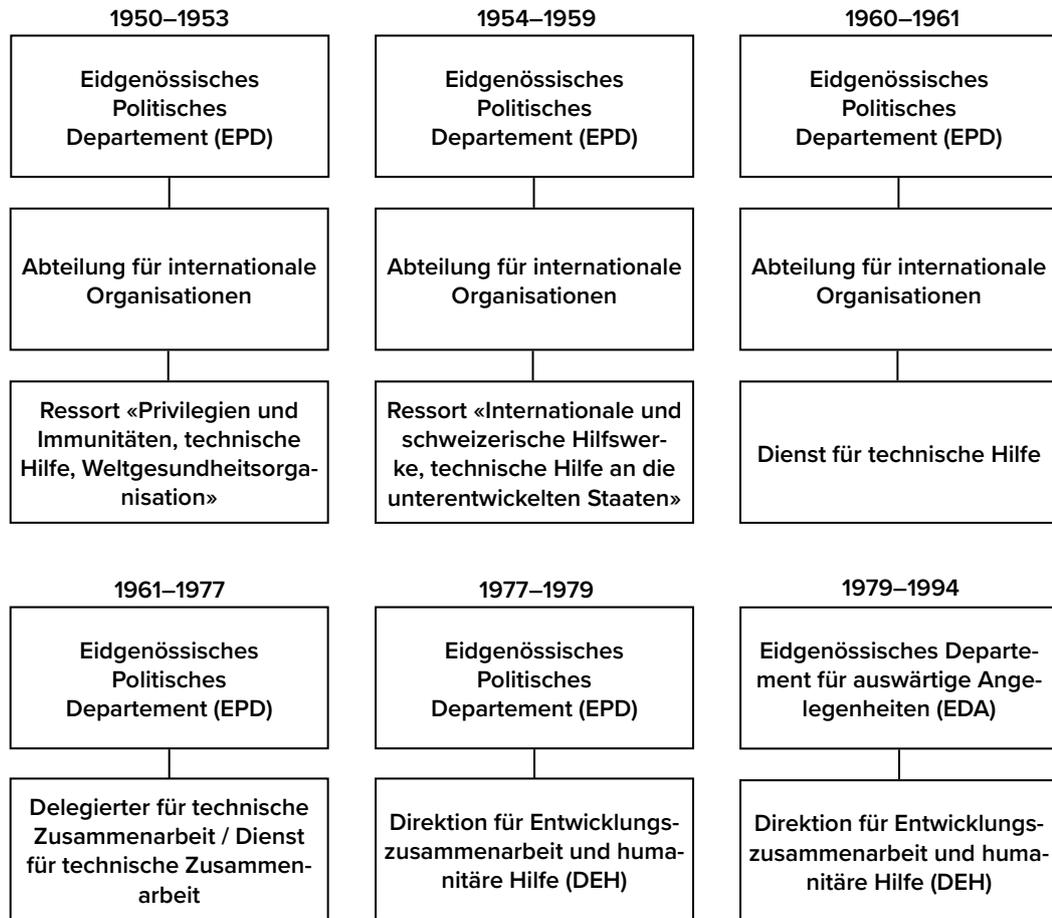


Abb. 35: Administrative Zuordnung der Entwicklungszusammenarbeit im EPD bzw. EDA zwischen 1950 und 1994 (Auswertung des Staatskalenders und dodis.ch/48916).

nationale Organisationen untergeordnet, wurde aber mit der Ernennung des Delegierten zur gleichwertigen Verwaltungseinheit. Einige der Pflichtenhefte der technischen Zusammenarbeit blieben aber bei der Abteilung für internationale Organisationen. Da die multilaterale technische Zusammenarbeit weiterhin eng mit der UNO und ihren Unterorganisationen verbunden war, betrachteten sich einige Personen in der Abteilung als weiterhin zuständig für die Thematik, was sich in eigenmächtigen Initiativen und fehlenden Absprachen ausdrückte. Die Frage beschäftigte auch den Vorsteher des EPD, der die Hoffnung äusserte, dass sich solche Friktionen im Sinne der Sache und dank der persönlichen Kontakte zwischen den Dienststellen – möglichst auf Chefebene – lösen lassen würden.⁶⁸⁰ Der Bundesrat stärkte in der Folge mit Unterstützung des Parlaments die Position des DftZ als eigenständige Organisationseinheit.

Im Juni 1961 beschloss das Parlament, die Entwicklungszusammenarbeit mit einem Rahmenkredit von 60 Mio. Franken massiv auszubauen. Der Bundesrat wurde «ermächtigt, die von ihm als nützlich erachteten Massnahmen der techni-

⁶⁸⁰ Schreiben von Max Petitpierre an Friedrich Traugott Wahlen vom 21. Februar 1961, CH-BAR#E2004B#1974/53#30* (a.153.7).

schen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern zu ergreifen».⁶⁸¹ Dem Bund kam in der nun um einiges grösser angelegten schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie eine Koordinationsfunktion zu, um die Anstrengungen der verschiedenen Akteure in einer möglichst effizienten Weise zu unterstützen und zu bündeln.⁶⁸² Nebst den organisatorischen Massnahmen innerhalb des EPD setzte der Bundesrat ein Komitee für technische Zusammenarbeit zur interdepartementalen Koordination sowie eine Kommission für technische Zusammenarbeit, bestehend aus Persönlichkeiten ausserhalb der Bundesverwaltung, für die Aufrechterhaltung der Kontakte mit nicht staatlichen Akteuren ein.⁶⁸³

Die Jahre zwischen 1961 und ungefähr 1970 können als Phase der Konsolidierung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet werden. Der DftZ war bemüht, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst konkrete Ergebnisse ausweisen zu können. Organisatorische und strukturelle Fragen waren in dieser Zeit nicht prioritär. Allerdings wurden die gemachten Erfahrungen für eine Weiterentwicklung der Strukturen des DftZ unter den kritischen Blicken von Parlament und Öffentlichkeit zusammengetragen.⁶⁸⁴ Kritisch hinterfragt wurde die rechtliche Stellung des Delegierten, dessen Ernennung eigentlich als vorübergehende Massnahme geplant gewesen war.⁶⁸⁵ Mittlerweile war offensichtlich, dass die Entwicklungszusammenarbeit zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik geworden war und deren Bedeutung noch zunehmen würde. Entsprechend forderte der erste Delegierte, Hans Keller, bereits 1963 eine Überführung des Diensts in eine Abteilung des Departements.⁶⁸⁶ Formal wurde Kellers Wunsch erst 1977 umgesetzt, als aus dem Delegierten (und Dienst) für technische Zusammenarbeit die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) wurde. Faktisch war der vom Delegierten geführte Dienst bereits viel früher eine separate Abteilung und eine wichtige Verwaltungseinheit innerhalb des EPD.⁶⁸⁷ Dies lässt sich nur schon am stetig steigenden Personalbestand und den sich daraus ergebenden Konsequenzen ablesen.⁶⁸⁸ Nach dieser Konsolidierungsphase folgte in den 1970er-Jahren eine Phase der Reorganisation und administrativen Anpassung des Diensts an die neuen Realitäten.

681 Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 13. Juni 1961, dodis.ch/34996.

682 Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 5. Mai 1961, dodis.ch/30880, S. 1034–1036.

683 Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 2 der GPK-S vom 29. April 1970, dodis.ch/63835, S. 10 f.

684 Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 2 der GPK-N vom März 1971, dodis.ch/64822, S. 16 f.

685 Der Delegierte war eine direkt dem Bundesrat unterstellte Person, die sich mit der Abklärung der Bedeutung eines neuen Themas zu beschäftigen hatte. Je nach Ergebnis und zu erwartender zukünftiger Bedeutung des Themas wurde der Delegierte später in eine Einheit der Bundesverwaltung überführt. Oft wurde dieser Weg gewählt, wenn noch nicht klar war, welches Departement für die Thematik zuständig war oder ob die Bedeutung des Themas von Dauer sein würde. Vgl. dazu den Bericht der GPK-S über die Inspektion vom 24. August 1970, Abschnitt D, dodis.ch/63748.

686 Vgl. das Schreiben von Hans Keller an Pierre Micheli vom 28. Februar 1963, CH-BAR#E2004B#1974/53#30* (a.153.7.).

687 Vgl. dazu die Organigramme 4–7 des EPD für den Zeitraum von 1960 bis 1979 im Anhang.

688 Vgl. dazu die Ausführungen zum Personalbestand des DftZ weiter unten.

174 Die Reorganisation der 1970er-Jahre

Anfang der 1970er-Jahre hatte der DftZ eine kritische Grösse erreicht. Nach einem kontinuierlichen Wachstum in den 1960er-Jahren beschäftigte der Dienst 1972 bereits mehr als 100 Mitarbeitende. Die rasche Zunahme der zu verwaltenden Gelder, die Anzahl der Projekte und die damit zusammenhängenden Aufgaben hatten zu einer Überlastung und unübersichtlichen Organisation des Diensts geführt.⁶⁸⁹ Angesichts dieser «Situation der totalen Überlastung und Überbordung, der mangelhaften Transparenz der Organisation» liessen die Verantwortlichen 1973 eine externe Evaluation durchführen.⁶⁹⁰ Für die Evaluation wurden die Unternehmensberater Robert Schnyder de Wartensee und Leonhard Rösli mandatiert. Unter Mitarbeit des Kaders des DftZ und in internen Klausuren wurden Erkenntnisse gesucht, «um Führung und Organisation des Diensts entlang seiner Aufgabe optimal zu gestalten».⁶⁹¹ Im Januar 1974 lag der Bericht zusammen mit umfangreichen Vorschlägen zur Restrukturierung des DftZ vor. Der Fokus des Berichts lag auf der klareren Abgrenzung der Pflichtenhefte und in der Schaffung einer komplexeren Hierarchie. Insbesondere der Delegierte sollte von operativen Aufgaben entlastet werden, um sich ganz auf die Führung des Diensts konzentrieren zu können.⁶⁹²

Der Bericht von Schnyder und Rösli wurde innerhalb des EPD mit wenig Begeisterung aufgenommen.⁶⁹³ Insbesondere die Verwaltungsabteilung war angesichts des nicht abgesprochenen Vorgehens und der Empfehlungen des Berichts nicht erfreut und sprach von einem «unannehmbaren Vorgehen».⁶⁹⁴ Auch in einer längeren Besprechung mit der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte wurden das Vorgehen und die Auswahl der Berichterstatter kritisiert. Das Ergebnis der Berichterstattung wurde als «skandalöse Ansammlung von Banalitäten und als nicht konsumfähiges Soziologendeutsch» bezeichnet, als «reine Verschleuderung von Geld» wurden die zu hohen Kosten moniert.⁶⁹⁵

Trotz der Kritik am Vorgehen und am Inhalt des Berichts war die Notwendigkeit einer Reorganisation unumstritten. Intern wurde nun versucht, den Dienst entlang der brauchbaren Rückmeldungen aus dem Bericht und der eigenen gemachten Erfahrungen zu reorganisieren. Der Delegierte für technische Zusammenarbeit, Marcel Heimo, meinte auf Nachfragen in einer Sitzung mit der

⁶⁸⁹ Vgl. die Notiz von Leonhard Rösli vom 7. August 1973, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5), sowie den Antrag des EPD an die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB) vom 30. Januar 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

⁶⁹⁰ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1974, dodis.ch/39442.

⁶⁹¹ Bericht über Feststellungen und Erkenntnisse zu Fragen der Führung und Organisation des Dienstes für technische Zusammenarbeit des EPD von Leonhard Rösli und Robert Schnyder de Wartensee vom 30. Januar 1974, dodis.ch/39443.

⁶⁹² Ibid., S. 20 f.

⁶⁹³ Vgl. dazu das Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1974, dodis.ch/39442, sowie exemplarisch für die Reaktion der Mitarbeitenden des DftZ die Notiz von Jean-Richard Gächter an Thomas Räber vom 1. Juni 1973, CH-BAR#E2005A#1985/101#53* (t.110.0).

⁶⁹⁴ Vgl. die Notiz von Antonino Janner an Sigismond Marcuard vom 12. Juli 1973, dodis.ch/39441.

⁶⁹⁵ Vgl. dazu das Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. November 1974, dodis.ch/39442, S. 5.

175

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, der DftZ «pourra malgré tout tirer d'utiles conclusions du rapport Schnyder/Röösli».⁶⁹⁶ Der Bericht habe in erster Linie hervorgebracht, dass der DftZ in den ersten zehn Jahren seines Wirkens zu stark mit der praktischen Durchführung von Projekten beschäftigt gewesen sei. Konzeptionelle und strategische Fragen hätten viel zu wenig Platz bekommen, was wiederum die Organisation des Diensts geschwächt habe. Dieser Umstand müsse nebst der weiterhin ansteigenden Menge an zu bewältigenden Aufgaben berücksichtigt werden.⁶⁹⁷

1976 war die Reorganisation vorbereitet und wurde dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt. Im erarbeiteten Vorschlag wurde noch einmal deutlich gemacht, weshalb die Reorganisation unumgänglich geworden war:

Der DftZ, dessen ursprüngliche Aufgaben im Aufbau und der Durchführung operationeller Projekte in Entwicklungsländern bestand, hat in letzter Zeit eine vielschichtigere Tätigkeit erhalten. Die Zunahme und Ausweitung der konzeptionellen Aufgaben erlaubt es nicht mehr, alle Stabsdienste direkt der obersten Führungsstufe unterstellt zu lassen. Der Delegierte muss sich auf die wichtigsten Führungsaufgaben konzentrieren können und den Dienst vermehrt nach aussen vertreten können.⁶⁹⁸

Die Reorganisation trug der Tatsache Rechnung, dass der Dienst immer mehr zu einer eigenständigen Abteilung geworden war, der nebst seinen ursprünglichen Aufgaben immer mehr auch Koordinationsarbeiten mit anderen Institutionen sowie kommunikative Aufgaben wie Medienkontakte oder Teilnahme an Sitzungen mit Kommissionen des Parlaments wahrnehmen musste. Insbesondere der Informationsfluss innerhalb der Organisation sowie die Informationsarbeit nach aussen mussten gestärkt werden, was zur Gründung eines internen Informations- und Dokumentationsdiensts führte.⁶⁹⁹ Ein weiterer zentraler Punkt war die Stärkung der Führungsfunktionen. Die Führungskräfte waren angesichts der mangelhaften Organisation überlastet und konnten sich zu wenig den wichtigen konzeptionellen Fragen widmen.⁷⁰⁰ Zudem liefen zu viele Führungskompetenzen aufgrund fehlender Hierarchiestufen beim Delegierten zusammen. Mit der Reorganisation wurde eine neue Hierarchiestufe eingefügt, wodurch sich die Zahl der direkt dem Delegierten unterstellten Mitarbeitenden reduzierte und die internen Abläufe besser strukturiert wurden.⁷⁰¹

Die eingefügte Hierarchiestufe umfasste neu zwei Vizedirektoren, die den beiden Hauptdiensten «Unterabteilung Operationelles» und «Unterabteilung allgemeine Angelegenheiten» vorstanden. Eine weitere neue Einheit war die Sektion «Politik, Konzeption und Universitäten», die sich mit den wichtiger gewordenen konzeptionellen und strategischen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zu befassen hatte. Die Sektion Afrika wurde aufgrund des grossen Arbeitsvolumens und regionaler Unterschiede in je eine Sektion West- und Ostafrika unterteilt. Da die Finanzhilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung ge-

696 Vgl. das Protokoll der Sitzung der GPK-N mit Vertretern des EPD vom 14. April 1975, dodis.ch/63742, S. 8.

697 Ibid.

698 Notiz von Thomas Räber an Pierre Graber vom 9. Februar 1976, dodis.ch/52075.

699 Vgl. die Notiz von Leonhard Röösli vom 7. August 1973, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

700 Vgl. die Notiz des DftZ vom 15. August 1973, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

701 Notiz von Thomas Räber an Pierre Graber vom 9. Februar 1976, dodis.ch/52075.

Organisationsschema des Diensts für technische Zusammenarbeit 1967

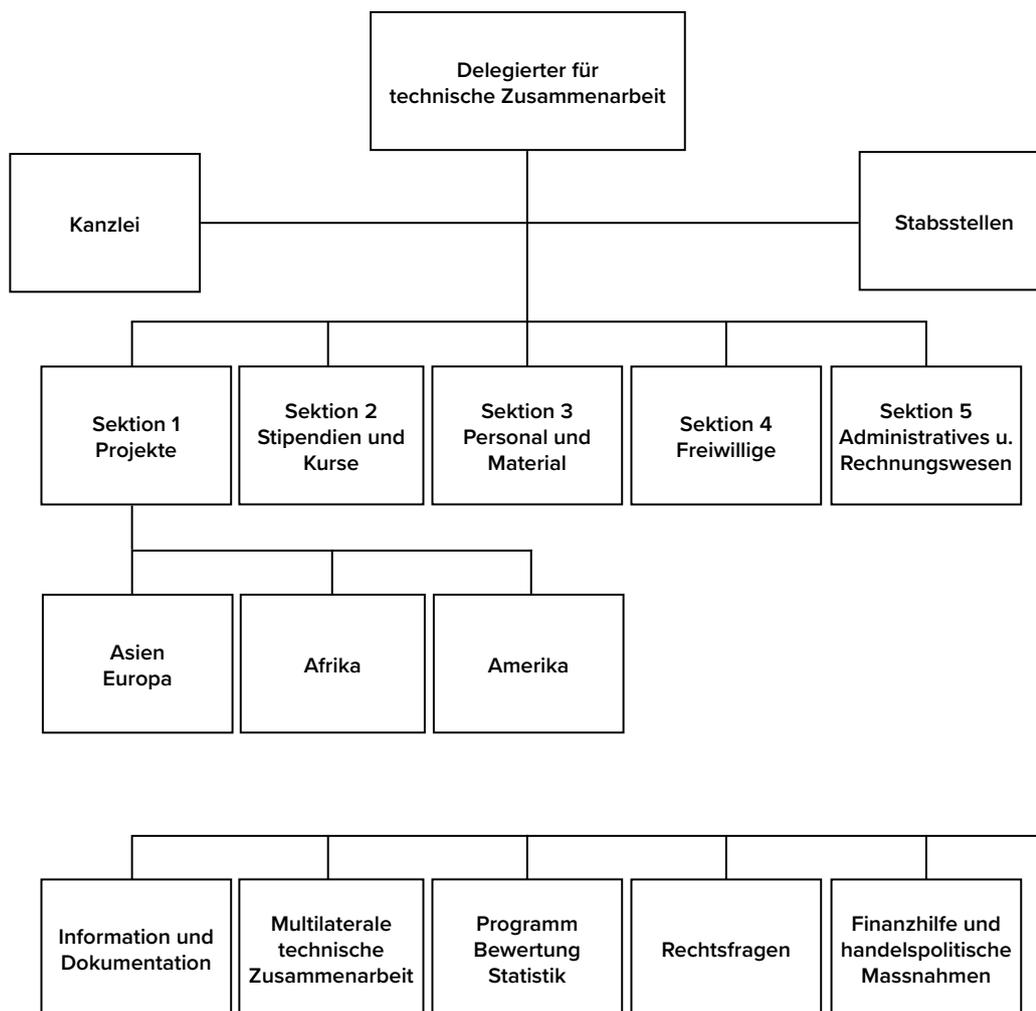


Abb. 36: Organisationsschema des Diensts für technische Zusammenarbeit im Jahr 1967 (Auswertung des Staatskalenders und dodis.ch/48916).

wann, wurde der Abteilung Operationelles eine Sektion Finanzhilfe und Programmüberwachung angefügt. Eine Stabsstelle für Fachfragen sollte den operationellen Sektionen zudem als Anlaufstelle für alle fachlichen Fragen zur Verfügung stehen.⁷⁰²

Das Organigramm von 1982 (vgl. Abb. 37) zeigt die Auswirkungen der 1976 beschlossenen Reorganisation der nun in Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) umbenannten Verwaltungseinheit. Unterhalb des Direktors sind auf gleicher Ebene die Abteilungen Operationelles, Allgemeine Angelegenheiten und Humanitäre Hilfe angesiedelt. Die drei Abteilungsleiter hatten zudem für ihr jeweiliges Gebiet die Funktion des stellvertretenden Direktors inne.⁷⁰³

Dass die Abteilung für humanitäre Hilfe nun im Organigramm der DEH auftaucht, hängt mit dem 1976 beschlossenen Bundesgesetz über die internationale

⁷⁰² Vgl. den Antrag des EPD an die ZOB vom 30. Januar 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

⁷⁰³ Vgl. die Notiz der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 25. Januar 1978, dodis.ch/52053.

Organisationsschema der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe 1982

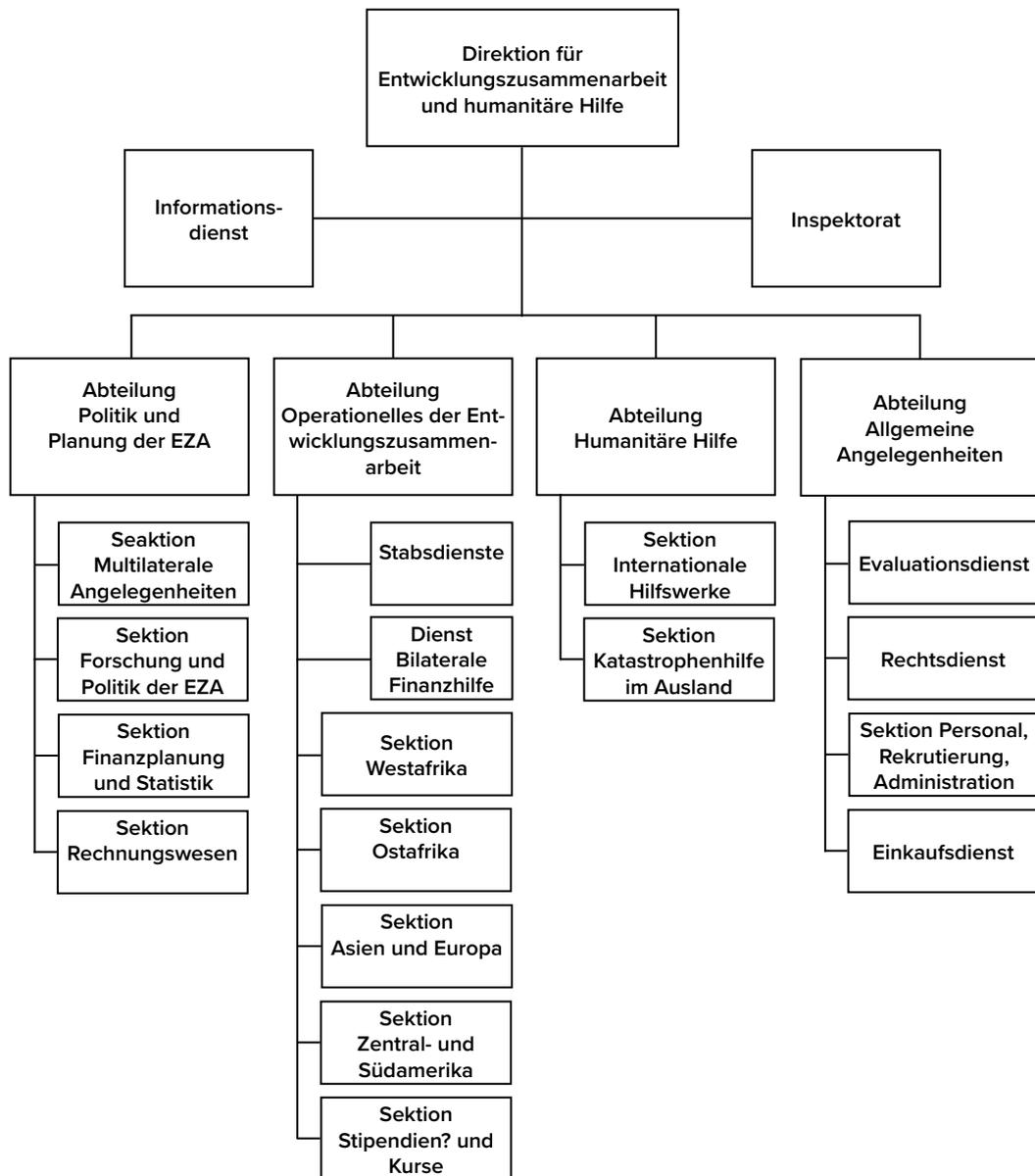


Abb. 37: Organisationsschema der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Jahr 1982 (Auswertung des Staatskalenders und dodis.ch/48916).

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zusammen.⁷⁰⁴ Ab diesem Zeitpunkt ist die humanitäre Hilfe auch formal ein fixer Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Durch das Gesetz erreichte die gemeinsame Geschichte der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit im EPD einen Wendepunkt. Die humanitäre Hilfe wurde der DEH im Rahmen der Teilreorganisation des EPD 1977 angegliedert. Die DEH rechtfertigte sich dabei damit, dass sie keinerlei «imperialistische» Absichten hege, da die Zuteilung nicht von ihr

⁷⁰⁴ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung «Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976», dodis.ch/T1547.

forciert worden sei.⁷⁰⁵ Trotzdem spiegelt es die neuen Kräfteverhältnisse innerhalb des EPD wider. Die DEH hatte sich zu einer der wichtigsten und grössten Abteilungen entwickelt, deren Anfang zumindest teilweise innerhalb der staatlichen humanitären Hilfe gelegen hatte. Nach der Reorganisation von 1977 war die humanitäre Hilfe nur noch eine Abteilung der nun mächtigen DEH.⁷⁰⁶

In der erstmaligen Konzeption einer umfassenden Entwicklungspolitik gegenüber den Entwicklungsländern wurden die beiden Teilbereiche der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe vor allem entlang des Zeithorizonts unterschieden. Die Entwicklungszusammenarbeit hatte gegenüber der humanitären Hilfe einen längeren und in die Zukunft gerichteten Zeitrahmen, sie sollte «dazu beitragen, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben», und erstrebte «langfristig besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft».⁷⁰⁷ Demgegenüber war die humanitäre Hilfe als kurzfristige Nothilfe für bedrohte Menschen im Fall von Katastrophen oder bewaffneten Konflikten gedacht. Nebst den eigentlichen Nothilfemassnahmen konnten (und können bis heute) auch vorbeugende Massnahmen Bestandteil der humanitären Hilfe sein. Das Ziel war und ist aber immer die «Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens» sowie die «Linderung von Leiden» in konkreten Notsituationen.⁷⁰⁸

Das Vertretungsnetz im Dienste der Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit hatte auch einen Einfluss auf das Vertretungsnetz der Schweiz. Die Vertretungen im Ausland spielten von Anfang an eine wichtige Rolle in der praktischen Durchführung und in der Aufgleisung von Projekten der technischen Hilfe.⁷⁰⁹ Auch in der Zeit, als das EPD kaum an der konzeptionellen Ausarbeitung der technischen Hilfe beteiligt war, bildeten die Angestellten des EPD in den Gesandtschaften und Konsulaten ein wichtiges Bindeglied zu den lokalen Behörden und der Bevölkerung. Die Entwicklungszusammenarbeit führte deshalb auch zu einer Zunahme an Aufgaben bei den Vertretungen. Da die Arbeiten und Projekte des DftZ im Ausland aber oftmals dezentral organisiert waren, war diese Zunahme mit einer erhöhten Reisetätigkeit verbunden. Zudem wurde der Platz für die Unterbringung und Abwicklung der Projekte der technischen Zusammenarbeit in den schweizerischen Vertretungen knapp. Zur Lösung dieser Probleme standen bald zwei Möglichkeiten im Raum: die Schaffung von eigenständigen Koordinationsposten der Entwicklungszusammenarbeit oder die Entsendung von Fachattachés an die bestehenden Vertretungen im Ausland.

Innerhalb des DftZ wurde die erste Massnahme befürwortet und man bereitete deshalb die Schaffung von eigenen Aussenposten vor. Dies stiess aber auf Widerstand bei den diplomatischen Missionschefs im Ausland. Denn trotz deren Klagen über zu viel Arbeit, zu wenig Personal und knappe Platzverhältnisse waren sie

⁷⁰⁵ Vgl. die Notiz von Thomas Räber an Marcel Heimo vom 26. Juli 1977, dodis.ch/52080.

⁷⁰⁶ Vgl. dazu auch Kap. 4.4.

⁷⁰⁷ Art. 5, Abs. 1 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357, hier S. 1353.

⁷⁰⁸ Art. 7, Abs. 1 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357, hier S. 1354.

⁷⁰⁹ Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 5. Mai 1961, dodis.ch/30880, S. 1035.

mehrheitlich gegen die Schaffung eines Netzes von Koordinationsbüros. In ihren Augen würde dadurch nur eine «unnütze parallele Organisation» aufgebaut. Die Anstellung von Attachés an den Botschaften sei den Koordinationsbüros vorzuziehen, so ihre Argumentation.⁷¹⁰ Da für die Schaffung eines solchen Netzes weder genügend finanzielle noch personelle Mittel vorhanden waren, blieb es bei unterschiedlichen provisorischen Lösungen.

Bis 1974 existierten ein Koordinationsposten in Nepal, sogenannte Teamleiter in Peru und Bolivien sowie TZ-Attachés in Neu Delhi, Nairobi und Jakarta. Ende des Jahres 1973 wurden die Strukturposten im Ausland, wie sie intern genannt wurden, in die Verwaltungseinheit des DftZ überführt und mit der Einführung des Begriffs Koordinationsbüro eine Vereinheitlichung angestrebt.⁷¹¹ Die Koordinationsbüros waren in den 1970er-Jahren nicht Teil des diplomatischen Aussennetzes. Sie waren als Instrument des DftZ zur Durchführung der Projekte im Ausland konzipiert und hatten «keine hoheitlichen Funktionen».⁷¹² Das Pflichtenheft der Koordinationsbüros umfasste denn auch keine völkerrechtlichen Beziehungen zum Gaststaat. Die Zusammenarbeit mit der zuständigen schweizerischen Botschaft war nicht klar geregelt und sollte den lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Die Aktivitäten sollten aber gegenseitig abgestimmt werden, da eine enge Zusammenarbeit im Interesse des Auftrags sinnvoll war.

Das erste Koordinationsbüro wurde 1974 in Ouagadougou eingerichtet. Die langsame Ausbreitung der Büros zeigt auf, dass sich die Diplomatinen und Diplomaten mit ihrer Angst vor einem Parallelnetz lange Zeit durchsetzen konnten. Erst nach dem Ende des Untersuchungszeitraums wurde der Ausbau der Koordinationsbüros weiter vorangetrieben. Bis 1996 wurden elf neue Koordinationsbüros im Ausland eröffnet und das Netz entsprechend erweitert. In der Zwischenzeit war aber auch die Koordination zwischen Botschaften und Koordinationsbüros geregelt worden, was den internen Widerstand sicherlich abgeschwächt hatte.⁷¹³

Neue Funktionen und Aufgaben für die schweizerische Diplomatie

Die technische Zusammenarbeit brachte im Zuge ihrer Etablierung neue ausenpolitische Aufgaben und damit auch neue Funktionen ins EPD. Auf höchster Ebene fällt die neue Funktion des Delegierten des Bundesrats für technische Zusammenarbeit auf. Zwischen 1961 und 1977 ernannte der Bundesrat vier Delegierte (vgl. Tabelle 7 im Anhang). Auf den ersten Delegierten Hans Keller folgte 1963 mit August R. Lindt eine der Lichtgestalten der schweizerischen Diplomatie der Nachkriegszeit. Die Amtszeit der beiden ersten Delegierten war jedoch mit zwei respektive drei Jahren relativ kurz. Sie führten den Dienst in der Phase des Aufbaus der Entwicklungszusammenarbeit. Ihre beiden Nachfolger blieben im Gegensatz dazu um einiges länger im Amt. Von 1966 bis 1974 war Sigismond Marcuard der oberste Entwicklungshelfer der Schweiz und von 1974 bis 1982

⁷¹⁰ Vgl. das Schreiben von Raymond Probst an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 7. Dezember 1981, dodis.ch/63833.

⁷¹¹ Vgl. die Notiz von Horace Jaques vom 10. Dezember 1973, CH-BAR#E2005A#1985/101#89* (t.121.0).

⁷¹² Vgl. die Notiz von Hector Graber von 1975, CH-BAR#E2005A#1985/101#89* (t.121.0).

⁷¹³ Vgl. das Schreiben von Raymond Probst an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 7. Dezember 1981, dodis.ch/63833.

Marcel Heimo. Die längeren Amtszeiten brachten etwas Kontinuität in die neu aufgebaute staatliche Entwicklungszusammenarbeit und fussten auf einer strategischen Entscheidung des Bundesrats.⁷¹⁴

Alle vier Delegierten waren Karrierediplomaten mit Erfahrung im Umgang mit Entwicklungsländern und multilateraler Zusammenarbeit. Betreffend Ausbildung und soziale Herkunft unterschieden sie sich nicht von anderen Diplomaten. Ihre Eignung für den Posten hatten sie in erster Linie mit ihrem Karriereverlauf und ihren Stationen im diplomatischen Dienst bewiesen und nicht mit einer spezifischen Ausbildung oder anderen Vorkenntnissen.

Nebst den offiziellen Angestellten des DftZ gab es neu auch Expertinnen und Experten der technischen Zusammenarbeit, (Projekt-)Koordinatorinnen und -Koordinatoren, Teamleiterinnen und Teamleiter und sogenannte Entwicklungsattachés. Waren die ersten Auslandeinsätze von Entwicklungshelfenden meist an einzelne Projekte geknüpft, nahm mit der steigenden Anzahl an Projekten auch der Koordinations- und Planungsaufwand vor Ort zu. Die schweizerischen Vertretungen im Ausland waren zunehmend überfordert mit den Aufgaben, welche die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit im Gastland mit sich brachte. Die Antwort darauf war zum einen die bereits beschriebene Schaffung von Koordinationsbüros und zum anderen die Etablierung von Attaché-Stellen bei den Botschaften.

Die Attachés hatten zwei zentrale Aufgaben. Nebst der Koordination der Projektstätigkeit des DftZ vor Ort sollten die Attachés die Botschaften entlasten und die allgemein anfallenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen.⁷¹⁵ Immer wieder führte die Ernennung von Entwicklungsattachés zu Diskussionen. Eine einheitliche Bezeichnung konnte lange Zeit nicht durchgesetzt werden. Dies hatte aber auch mit den protokollarischen Unterschieden in den jeweiligen Gastländern zu tun. Nach einer eingehenden Analyse der von anderen Staaten praktizierten Varianten und der festgestellten unterschiedlichen Anforderungen der Gaststaaten entschied man sich im EPD, «von Fall zu Fall» und unter Berücksichtigung der «örtlichen Gegebenheiten» eine Lösung zu suchen. Dies hatte zur Folge, dass die schweizerischen Fachattachés für Entwicklungszusammenarbeit je nach protokollarischer Regelung des Empfangsstaates anders gemeldet wurden.⁷¹⁶

1969 trat Jean-François Giovannini seine Stelle als Attaché bei der schweizerischen Botschaft in Neu Delhi an. Er war verantwortlich für die Koordination und Erledigung aller Aufgaben in Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit. Obwohl noch nicht so benannt, war er der erste Entwicklungsattaché der Schweiz im Ausland. 1973 wurde mit Rudolf Dannecker der zweite Entwicklungsattaché bei der Botschaft in Nairobi akkreditiert. Bis 1977 sollten vier weitere folgen, womit die Anzahl auf sechs anstieg. Zusätzlich waren fünf Koordinatoren im Ausland tätig, die als Vorsteher eines DftZ-Koordinationsbüros die Projekte vor Ort leiteten und den Kontakt mit der Zentrale in Bern sicherstellten.⁷¹⁷ Die

⁷¹⁴ Vgl. die Notiz von Erich Messmer vom 4. Januar 1962, DDS, Bd. 22, Dok. 39, dodis.ch/30130.

⁷¹⁵ Vgl. die Notiz von Peter Schweizer vom 25. Juli 1973, CH-BAR#E2005A#1985/101#89* (t.121.0).

⁷¹⁶ Vgl. die Notiz von Thomas Räber vom 15. Juni 1977, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

⁷¹⁷ Vgl. die Notiz von Rudolf Dannecker vom 8. Juni 1977, dodis.ch/64099.

Koordinatoren waren im Gegensatz zu den Attachés keiner Botschaft unterstellt und gehörten damit nicht zum diplomatischen Personal der Schweiz im Gastland. Die Aufgaben und Pflichtenhefte der Koordinatoren konnten sich aber je nach Situation im Gastland durchaus mit denjenigen eines Attachés überschneiden. Auch hier wurde fallweise entschieden, welche Funktion der Situation entsprechend am meisten Sinn ergab. Dies erklärt die sehr unterschiedliche administrative Handhabung bei den obersten Entwicklungshelfenden im Ausland.

Die Zusammenarbeit zwischen den DftZ-Vertretenden und den Mitarbeitenden der diplomatischen oder konsularischen Vertretung der Schweiz vor Ort führte oft zu Konflikten. Ähnlich wie bei den anderen Fachspezialisten verlangte die Aufgabe der Fachattachés für Entwicklungszusammenarbeit eine gewisse Unabhängigkeit und Selbstständigkeit. Die Kompetenzabgrenzung sowie die hierarchische Einordnung führten zu viel Koordinationsbedarf. Auf beiden Seiten fehlten zu Beginn klare Weisungen und Pflichtenhefte. Der DftZ in Bern und die Verwaltungsabteilung des EPD mussten deshalb oft die gleichen Fragen beantworten und bei Konflikten schlichtend eingreifen.⁷¹⁸ Erst 1981 konnte nach zwei lebhaften Diskussionen an den Botschafterkonferenzen und der Einsetzung einer Arbeitsgruppe die Situation mit einer umfangreichen Weisung und detaillierten Pflichtenheften der Koordinations- sowie Missionschefs entschärft werden.⁷¹⁹

Die Expertinnen und Experten waren die weitaus grösste Gruppe der DftZ-Mitarbeitenden. Sie wurden in der Regel mit befristeten privatrechtlichen Verträgen für einzelne Projekte angestellt. Sie waren weder Beamte noch Mitglieder des diplomatischen oder konsularischen Diensts. Ihre Stellung innerhalb des EPD war hierarchisch und arbeitsrechtlich gesehen sehr schwach. So beklagten sich denn auch regelmässig Expertinnen und Experten über die schlechten Anstellungsbedingungen, ungenügende Information, fehlende Aufstiegsmöglichkeiten und schlechte Kommunikation betreffend Vertragsverlängerungen sowie mangelnde Wertschätzung vonseiten des EPD in Bern.⁷²⁰

Gegen Ende des Untersuchungszeitraums kam zum ersten Mal die Forderung auf, die Koordination mit privaten Firmen in einzelnen Projekten besser auszugestalten. Erreichen wollte man dies mit der Einführung eines Fachspezialisten für die Bearbeitung von Entwicklungsprojekten in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft.⁷²¹ Der zuständige Mitarbeiter des DftZ sprach bereits damals von der zunehmenden Bedeutung der Zusammenarbeit von privaten Unternehmen und staatlichen Stellen und sollte insofern recht behalten, als in der heutigen Ent-

⁷¹⁸ Vgl. exemplarisch das Schreiben von Jean Bourgeois an die schweizerische Botschaft in Antananarivo vom 15. März 1973 sowie das Schreiben von Heinz Langenbacher an die Verwaltungsdirektion vom 9. April 1973, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

⁷¹⁹ Vgl. dazu das Protokoll der Botschafterkonferenz vom 25.–28. August 1981, dodis.ch/54339, sowie das Schreiben von Staatssekretär Raymond Probst an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 7. Dezember 1981, dodis.ch/63833. Die Weisung 840.1 «Aufgaben und Zusammenwirken von Missionschef und Koordinator auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe» ist dem Schreiben als Anhang beigelegt.

⁷²⁰ Vgl. das Schreiben von Louis Allenbach an Marcel Heimo vom 25. Mai 1977, dodis.ch/51292.

⁷²¹ Vgl. die Notiz von Rolf Wilhelm vom 18. Januar 1977, CH-BAR#E2005A#1991/16#150* (t.121.2). Im Staatskalender der Jahre 1979/80 taucht mit Erich-Karl Moser (dodis.ch/P56587) zum ersten Mal ein für die Beziehungen zur Privatwirtschaft zuständiger Mitarbeiter des DftZ auf.

182 wicklungszusammenarbeit die Zusammenarbeit mit dem «privaten Sektor» eine strategische Grundvoraussetzung ist.⁷²²

Entwicklungshelfende – die Mitarbeitenden des Diensts für technische Zusammenarbeit

Das Personal des Diensts für technische Zusammenarbeit zu analysieren ist nicht ganz einfach. Es gibt ähnlich wie bei den verschiedenen Personalgruppen im diplomatischen Dienst⁷²³ auch beim DftZ unterschiedliche Personalkategorien. Anhand der biografischen Informationen der Personen in der Datenerfassung liess sich eine Gruppe von Angehörigen des diplomatischen Diensts ermitteln, die beim DftZ angestellt waren. 139 Personen der fast 1338 erfassten Personen waren während mindestens eines Jahres beim DftZ angestellt. Der Frauenanteil war in der DftZ-Gruppe mit sieben Prozent leicht höher als in der Gesamtgruppe (4,6 Prozent). Auffallend ist der leicht erhöhte Anteil an Personen mit Hochschulabschluss. Beinahe 80 Prozent der erfassten DftZ-Mitarbeitenden verfügten über einen Hochschulabschluss. Bei der Referenzgruppe des Untersuchungszeitraums sind es 68 Prozent, die über einen Hochschulabschluss verfügten. Eine mögliche Erklärung dafür kann die starke Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit in der akademischen Landschaft sein. Die ETH Zürich wie auch andere Hochschulen waren wichtige Akteure in der theoretischen Ausarbeitung der Entwicklungszusammenarbeit. Insbesondere die ETH, wo mit dem Schweizerischen Schulrat auch die verantwortliche Institution für die ersten staatlichen Projekte in Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt war, taucht oft als Ausbildungsstätte bei den DftZ-Mitarbeitenden auf. 13 Prozent der erwähnten 139 Personen konnten einen ETH-Abschluss vorweisen, was im Vergleich zu den 3,6 Prozent bei der Referenzgruppe eine starke Abweichung darstellt.⁷²⁴ Das bedeutet auch, dass sich das Bild der über die Ausbildung erhaltenen Expertise mit Blick auf das Personal des DftZ veränderte. Die Annahme, dass die DftZ-Mitarbeitenden vermehrt technische oder naturwissenschaftliche Abschlüsse ins EPD gebracht haben, lässt sich mit den erhobenen Daten bestätigen.⁷²⁵

Trotz der festgestellten Abweichungen sind die Unterschiede nicht extrem. Auch die Mitarbeitenden des DftZ stammen ungefähr aus dem gleichen sozialen Milieu und verfügen über eine gute Ausbildung. Anders sieht es allerdings aus, wenn die Gruppe der DftZ-Expertinnen und Experten und der Freiwilligen hinzugezogen wird. Um hier einen systematischen Vergleich durchzuführen, fehlen allerdings die biografischen Daten. Ein Anhaltspunkt bietet eine Zusammenstellung, die in den Archivbeständen des DftZ gefunden werden konnte. 1973 hatte die Abteilung für Rekrutierung eine Auswertung der Expertinnen und Experten und Entwicklungshelfenden zusammengestellt. Hier fällt als Erstes der massiv hö-

⁷²² Vgl. bspw. die Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024) vom 19. Februar 2020, BBl, 2020, S. 2598–2688, www.eda.admin.ch.

⁷²³ Vgl. die Darstellung der Personalgruppen des EPD in Kap. 1.4, Abb. 4.

⁷²⁴ Die Dominanz der ETH bei den Abschlüssen würde sich noch deutlicher zeigen, wenn die Expertinnen und Experten des DftZ im Ausland mitberücksichtigt würden, vgl. die interne Notiz des DftZ von 1975, CH-BAR#E2005A#1985/101#89* (t.121.0).

⁷²⁵ Vgl. dazu die Notiz von Rolf Wilhelm vom 20. Oktober 1970, CH-BAR#E2005A#1985/101#91* (t.121.2).

here Anteil an Frauen auf. Unter den 316 Bewerbenden waren 97 Frauen (31 Prozent) und für das Vorjahr waren es mit 188 von 332 Bewerbenden (35 Prozent) gar noch mehr.⁷²⁶ Da für diese Mandate ein Hochschulabschluss nicht zwingend war, wird das Bild der Ausbildungsabschlüsse und der Berufsgruppen vielfältiger. Mit je einem Fünftel stammen die meisten Expertinnen und Experten aus den Bereichen «Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau» sowie «Handel, Verkehr, Verwaltung, Genossenschaftswesen». Die Spannbreite ist allerdings sehr gross und weist auf die vielfältigen Aufgaben hin, die im Rahmen eines Mandats beim DftZ übernommen werden konnten.⁷²⁷ Da diese Gruppe nicht oder nur sehr selten den Übertritt in den diplomatischen Dienst schaffte, sind sie nicht als «Diplomaten» zu bezeichnen. Viel eher trifft hier der Begriff des «Miliz-Entwicklungshelfenden» zu. Viele nutzten eine Auszeit von ihrem angestammten Beruf, um einen Einsatz in der Dritten Welt zu leisten.⁷²⁸

Der Personalbestand des DftZ im Spannungsfeld zwischen erhöhten Rahmenkrediten und Personalstopp

Die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die schweizerische Aussenpolitik stieg in den frühen 1960er-Jahren rasant. Bundesrat und Parlament bewilligten in mehreren Entscheiden den Ausbau von Projekten und finanziellen Zuwendungen. Der steigende Personalbestand des DftZ bestätigt die zunehmende Bedeutung des Diensts innerhalb des EPD (vgl. Abb. 38).⁷²⁹ Bereits kurz nach der Schaffung bestand der Dienst für technische Zusammenarbeit aus knapp 40 Mitarbeitenden. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums erhöhte sich die Anzahl der Mitarbeitenden auf beinahe 130. Prozentual stieg der Anteil der DftZ-Angehörigen am Personalbestand des EPD von knapp zwei Prozent (1961) auf über sieben Prozent im Jahr 1979.⁷³⁰ Der Anstieg verlief nach einem steilen Beginn bis ungefähr 1973 beinahe linear. Zwischen 1974 und 1976 gab es einen kleinen Rückgang, der mit dem allgemeinen Personalstopp der Bundesverwaltung in diesen Jahren einher-

⁷²⁶ Vgl. die Notiz des DftZ vom 28. Januar 1974, CH-BAR#E2004B#1990/219#199* (a.156.5).

⁷²⁷ Vgl. *ibid.*

⁷²⁸ Zu den Expertinnen und Experten als Akteuren der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gibt es praktisch keine Forschungsliteratur. Eine prosopografische Untersuchung zu dieser Akteursgruppe stellt ein grosses Desiderat dar.

⁷²⁹ Die Zahlen in der Darstellung umfassen jene Personen, die für den DftZ arbeiteten und zum Personalbestand des EPD gezählt wurden. Nicht mitgezählt sind dabei die privatrechtlich angestellten Personen. Diese Zweiteilung des Personals ergab sich aus der Tatsache, dass für die technische Ausführung der Projekte im Ausland keine Beamten, sondern privatrechtlich angestellte Expertinnen und Experten eingesetzt wurden. Diese Trennung zieht sich in der Folge durch alle Personaldiskussionen des DftZ und macht es mitunter nicht ganz einfach zu klären, wie viele Personen im Dienst der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit standen. Für das Jahr 1976 sind die Zahlen vorhanden: Nebst den 100 offiziellen DftZ-Angestellten und den sechs Attachés im Ausland tauchten in diesem Jahr 311 privatrechtlich angestellte Expertinnen und Experten in der Statistik auf, vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 24, dodis.ch/50286.

⁷³⁰ Nicht mitgezählt sind dabei all jene Personen, die bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland für die Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zuständig waren. Die Aufgaben wurden meist nicht an einzelne Personen delegiert, sondern im Rahmen des Tagesgeschäfts der Vertretungen abgewickelt. Erst mit der Schaffung der Funktion des Entwicklungsattachés und der Eröffnung der ersten Koordinationsbüros zu Beginn der 1970er-Jahre wurden die Aufgaben bei einzelnen Personen bzw. bei neuen Dienststellen im Ausland konzentriert.

Personalbestand des DftZ 1960–1979

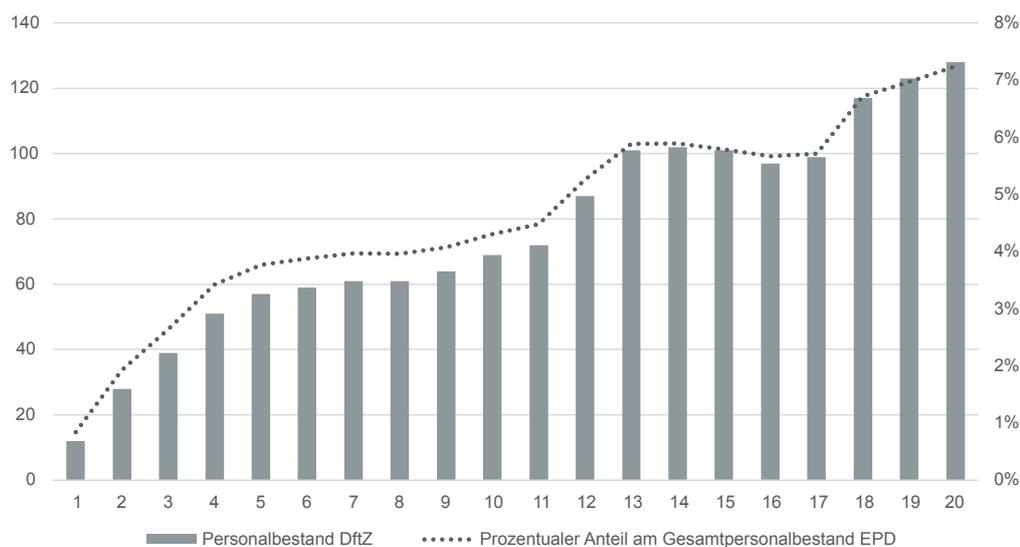


Abb. 38: Personalbestand des Diensts für technische Zusammenarbeit von der Gründung 1960 bis 1979 in absoluten Zahlen und im Verhältnis zum Personalbestand des EPD (Geschäftsberichte des Bundesrats).

ging.⁷³¹ Die Zuordnung der Abteilung für humanitäre Hilfe zum DftZ 1977 führte wiederum zu einer Zunahme. Der Personalbestand des DftZ am Ende des Untersuchungszeitraums ist verglichen mit den anderen Abteilungen des EPD sehr hoch.

Der Anstieg des Personalbestands des DftZ ist bei genauerer Betrachtung vor allem im Zusammenhang mit dem Personalmangel des EPD bemerkenswert. Der Ausbau des DftZ fand in einer Zeit statt, in der das Parlament der Verwaltung enge Grenzen in Bezug auf die Erhöhung der Personalbestände gesetzt hatte.⁷³² Zugleich hatte das Parlament mit den immer höheren Rahmenkrediten die finanziellen Mittel für den Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz vorgegeben. Der Ausbau erfolgte deswegen immer im Spannungsfeld zwischen Personalstopp und dem über die erhöhten Rahmenkredite vorgegebenen Anwachsen der Entwicklungszusammenarbeit. Der Delegierte musste mit dem Personalamt über jede Erhöhung des Personalbestands gegenüber dem definierten Jahressoll verhandeln.⁷³³ Eine langfristige Personalplanung sei angesichts dieser Konstellation eigentlich gar nicht möglich, liess der zuständige Sektionschef Hector Graber 1974 verlauten.⁷³⁴ Das Personalamt war allerdings vermehrt bereit, der ungewöhnlichen Situation Rechnung zu tragen. Der schnelle Bedeutungszuwachs ausgehend von den politischen Debatten war auch hier nicht verborgen geblieben und schien auch kurzfristige Anpassungen zu rechtfertigen.⁷³⁵

⁷³¹ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 13 der GPK-S vom 28. April 1977, dodis.ch/64337, S. 19 f.

⁷³² Vgl. dazu ausführlicher Kap. 3.1.

⁷³³ Vgl. exemplarisch das Schreiben von August R. Lindt an das Eidgenössische Personalamt vom 1. April 1966 sowie die Aktennotiz von Lindt vom 23. August 1966, CH-BAR#E2005A#1978/137#42* (t.121.0).

⁷³⁴ Vgl. die Notiz von Hector Graber an Thomas Räber vom 28. November 1974, CH-BAR#E2005A#1985/101#89* (t.121.0).

⁷³⁵ Vgl. das Schreiben von Ernst Lobsiger an August R. Lindt vom 25. August 1966, CH-BAR#E2005A#1978/137#42* (t.121.0).

Trotzdem dominierte die fehlende Flexibilität bei der Anstellung von neuen Festangestellten die Personaldiskussionen des Diensts für technische Zusammenarbeit. Eine der Konsequenzen war, dass zahlreiche Personen direkt über den Rahmenkredit mit privatrechtlichen, aber befristeten Verträgen angestellt wurden.⁷³⁶ Diese tauchten in den offiziellen Personalbeständen des Bundes nicht als Beamte auf. Diese Lösung war in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen wurde dadurch der Personalbestand des EPD verfälscht, was immer wieder zu Diskussion zwischen dem DftZ, der Verwaltungsdirektion und dem Personalamt führte.⁷³⁷ Zum anderen wurden dadurch zahlreiche Personen in einem prekären Anstellungsverhältnis angestellt, was eine langfristige Personalplanung erschwerte und die Karriere unattraktiv machte. Die Lösung war eine zumindest teilweise Überführung der so angestellten Mitarbeitenden der Zentrale in Bern in den Beamtenstatus. In zwei Etappen – 1968 und 1976 – konnten diejenigen Mitarbeitenden, die mehr als drei Jahre auf ihrem Posten waren, sich zum Beamten bzw. zur Beamtin wählen lassen und wurden damit den anderen Angestellten des EPD gleichgestellt.⁷³⁸

Vor allem für die Tätigkeiten im Ausland wurden Expertinnen und Experten mit auf die Projektlaufzeit befristeten Verträgen eingestellt. Dies erschwerte nun aber wiederum den Einsatz von Festangestellten des DftZ in Bern bei Projekten im Ausland. Ein Einsatz war zwar möglich, die Umsetzung war allerdings nicht gerade vorteilhaft. Für einen Einsatz im Ausland wurden die jeweiligen Personen für diesen Zeitraum beurlaubt und mit einem privatrechtlichen Vertrag als Expertinnen und Experten angestellt.⁷³⁹

Die Personalsituation entspannte sich auch in den 1970er-Jahren nicht. Obwohl die Mitarbeiterzahl in der Zwischenzeit 100 überstiegen hatte, konnten noch immer nicht alle Aufgaben zur Zufriedenheit erfüllt werden. Zwischen 1972 und 1976 hatten die zur Verfügung stehenden Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit um über 60 Prozent zugenommen. Gleichzeitig stagnierte der Personalbestand. «Der Personalstopp zwingt uns dazu, laufend alle sich bietenden Rationalisierungsmöglichkeiten auszunützen», führte der stellvertretende Direktor des DftZ, Rolf Wilhelm, 1977 aus. «Man kann also sagen, dass sich die Leistung des DftZ in den letzten 4 Jahren beim gleichen Personalbestand praktisch mehr als verdoppelt hat», ergänzte er betreffend das ausgeführte Verhältnis zwischen

736 Die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit wurde über einen Rahmenkredit für einen Zeitraum von jeweils drei Jahren geregelt. Der Kredit wurde vom Parlament genehmigt und stand dem DftZ zur Ausführung der Projekte zur Verfügung. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 182, [do-dis.ch/32847](https://www.dsd.admin.ch/dsd/en/32847), bes. Anm. 4.

737 Vgl. dazu die Diskussionen zwischen Vertretern des EPD und der GPK-N über die Auswirkungen des Personalstopps in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre. Dabei war die Auslagerung von Aufgaben an externe Personen immer wieder Gegenstand von Diskussionen, da die GPK befürchtete, dass die Departemente den Personalstopp damit umgehen würden. Vgl. die Dossiers CH-BAR#E1050.7A#1984/53#28*, CH-BAR#E1050.7A#1984/53#29*, CH-BAR#E1050.7A#1984/53#30*, CH-BAR#E1050.7A#1987/88#17* sowie CH-BAR#E1050.7A#1987/88#19* (112). Siehe exemplarisch auch das Schreiben von Antonino Janner an Bundesrat Pierre Graber vom 24. September 1976, [do-dis.ch/54005](https://www.dsd.admin.ch/dsd/en/54005).

738 Vgl. bspw. das Dossier CH-BAR#E2005A#1980/82#53* (t.121.0).

739 Vgl. die Notiz von Richard Pestalozzi vom 17. November 1967, CH-BAR#E2005A#1980/82#39* (t.121.0.).

Budgeterhöhung und stagnierendem Personalbestand. Möglich sei dies nur aufgrund des «weit überdurchschnittlichen Einsatzes» der Kadermitarbeitenden und zahlreicher Überstunden. Dies lasse sich nicht auf Dauer aufrechterhalten. Ein Qualitätsverlust bei den ausgeführten Arbeiten sei die Folge und in gewissen Sektionen bereits spürbar. Dies wurde von den zuständigen Sektionsleitern auch immer häufiger bemängelt.⁷⁴⁰

Nach der Zusammenführung der humanitären Hilfe mit der Entwicklungszusammenarbeit 1978 wurden die Personalprobleme in einer Notiz an Bundesrat Aubert nochmals gebündelt und die Forderungen nach einer Aufstockung des Personalbestands mit einer detaillierten Gegenüberstellung des Anstiegs der zur Verfügung stehenden Projektgelder und der Entwicklung des Personalbestands dargestellt.⁷⁴¹ Das Problem wurde auch in der Kommission für Entwicklungszusammenarbeit thematisiert. Dabei zeigte der DftZ auf, was der erneute Personalstopp, der durch die Sparvorgaben des Parlaments Tatsache geworden war, für die Weiterführung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit bedeuten würde.⁷⁴² Mehrfach wurde nun davor gewarnt, «dass die Durchführung unseres Programms entsprechend den Vorschriften des Bundesgesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr gewährleistet» sei.⁷⁴³ Innerhalb des DftZ suchte man nach Alternativen. So wurde die Übergabe von Projekten an private Firmen und Organisationen genauso geprüft wie der Einsatz von externen Beratern auf Mandatsbasis. Ganz allgemein sah man den Ausweg aus der Personalknappheit in der verstärkten Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft.⁷⁴⁴

Diese Ausführungen belegen, dass sich der DftZ in den 1960er-Jahren zu einem fixen Verwaltungszweig des EPD entwickelt hatte. Wenn auch weiterhin interdepartementale Koordination und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren eine zentrale Rolle spielten, bestand das Personal des Diensts zunehmend aus Personen, die innerhalb des EPD rekrutiert wurden. Der Einfluss der Entwicklungszusammenarbeit auf das EPD zeigt sich wiederum genau darin, dass sich aufgrund des DftZ auch die Rekrutierung des EPD veränderte. Zudem entstand nebst der klassischen diplomatischen und konsularischen Karriere auch die Laufbahn als Entwicklungshelfende innerhalb des EPD.

Rekrutierung und Ausbildung

Der Sonderstatus des DftZ innerhalb des EPD kam auch in Personal- und Rekrutierungsfragen zum Ausdruck. Gegenüber den anderen Abteilungen des EPD hatte der DftZ mehrere neue Funktionen und Anstellungsverhältnisse etabliert, die auch eigene Anforderungen an die Anwärtinnen und Anwärter stellte. Wie

⁷⁴⁰ Vgl. die Notiz von Rudolf Dannecker vom 15. September 1976, CH-BAR#E2005A#1991/16#150* (t.121.2), sowie das Schreiben von Antonino Janner an Bundesrat Pierre Graber vom 24. September 1976, dodis.ch/54005.

⁷⁴¹ Vgl. die Notiz von Thomas Räber an Bundesrat Pierre Aubert vom 14. August 1978, CH-BAR#E2005A#1991/16#150* (t.121.2).

⁷⁴² Vgl. die Notiz von Rolf Wilhelm vom 25. September 1978, dodis.ch/64101.

⁷⁴³ Vgl. das Schreiben von Marcel Heimo an das Eidgenössische Personalamt vom 23. Oktober 1978, CH-BAR#E2005A#1991/16#150* (t.121.2).

⁷⁴⁴ Vgl. die Notiz von Rolf Wilhelm an Marcel Heimo vom 20. April 1977, CH-BAR#E2005A#1991/16#147* (t.121.0).

oben festgestellt, arbeiteten in den obersten Chargen des DftZ vor allem Mitglieder des diplomatischen Diensts, die eine klassische diplomatische Karriere absolvierten. Entsprechend gab es häufige Wechsel aufgrund des Versetzungsprinzips. Gegenüber den anderen Abteilungen hatte der DftZ auf den niedrigeren Rangstufen aber einen weit höheren Anteil an nicht versetzbarem Personal, das zum einen über die allgemeinen Dienste – in der Regel als fachtechnische oder wissenschaftliche Mitarbeitende – oder in den DftZ-spezifischen Personalgruppen angestellt war. Hier sind vor allem die für die Projekte im Ausland angestellten Expertinnen und Experten sowie die Freiwilligen zu erwähnen. Diese zählten nicht zum Personalbestand des EPD und unterstanden nicht dem Beamtenrecht. Durch diese Personalgruppen vergrösserte sich der Handlungsspielraum des DftZ in personeller Hinsicht enorm.

Die Anforderungen an die unterschiedlichen Funktionen und Personalkategorien des DftZ waren sehr divers. Mit einer Übersicht über die verschiedenen Anstellungsmöglichkeiten und die entsprechenden Anforderungen versuchte der DftZ 1971 für die Anwärtinnen und Bewerber etwas Klarheit zu schaffen.⁷⁴⁵ Die niedrigsten Anforderungen waren für die Kategorie der «Freiwilligen» nötig. Diese konnten sich für die Mitarbeit in einem Projekt bewerben und erhielten nur die Deckung der Lebenskosten als Entgelt. Die Freiwilligen wurden in den Projekten vor allem für die Vermittlung von praktischen Tätigkeiten in den Bereichen Landwirtschaft, Hauswirtschaft, Spitaldienst, Handwerk und Gewerbe sowie für Unterricht bis zur Mittelstufe eingesetzt. Infrage kamen für diese Kategorie eigentlich alle Personen mit einer abgeschlossenen Berufslehre oder einem Studienabschluss im entsprechenden Gebiet. Die Ausschreibungen dieser Kategorie richteten sich an eher junge (21–30 Jahre) und unverheiratete Personen.

Für die Mitarbeit in einem bilateralen Projekt als Experte oder Expertin waren die Anforderungen bereits höher. Ein abgeschlossenes Studium – vermehrt aus den technisch-naturwissenschaftlichen Disziplinen – oder ein kaufmännisches Diplom inklusive zweier Jahre Berufserfahrung wurden verlangt. Zudem brauchte es die Bereitschaft, für mindesten zwei bis drei Jahre im Ausland zu arbeiten. Berufserfahrung im Ausland und erweiterte Sprachkenntnisse wurden deshalb ebenfalls bevorzugt. Die Expertinnen und Experten wurden mit einem privatrechtlichen, meist befristeten Vertrag angestellt und ihre Tätigkeit war bezahlt.

Die höchsten Anforderungen wurden an die festangestellten Mitarbeitenden des DftZ an der Zentrale gestellt. Diese waren grundsätzlich ähnlich wie die Zulassungsbedingungen zum Concours diplomatique. Da diese Personen für eine Karriere im DftZ rekrutiert wurden, erachtete man ein Eintrittsalter von 28 als ideal. Ein abgeschlossenes Hochschulstudium sowie zwei Jahre Berufserfahrung waren Bedingung für eine Aufnahme. Auch hier wurden bevorzugt Personen aus den technisch-naturwissenschaftlichen Disziplinen gesucht. Allerdings war der Eintritt auch mit Studienabschlüssen im Bereich der Wirtschafts-, Rechts- oder Sozialwissenschaften möglich. Nebst der Kenntnis mindestens zweier Landessprachen mussten die Bewerberinnen und Bewerber zudem Englisch oder Spanisch sprechen.

745 Vgl. die Notiz von Heinrich Jaggi vom 13. Januar 1971, dodis.ch/64094.

Eine Karriere im DftZ war auch für Mitarbeitende mit einem befristeten Anstellungsverhältnis möglich. Die Einsätze der Freiwilligen und der befristeten Mitarbeitenden in den bilateralen Projekten dienten so zugleich als Rekrutierungsmöglichkeit für den DftZ, indem Mitarbeitende, die sich bewährt hatten, in die Karrieredienste überführt werden konnten.⁷⁴⁶ Angesichts der zahlreichen unbefristeten Stellen sah sich der DftZ aber auch mit der Herausforderung konfrontiert, dass viel in die Ausbildung investiert werden musste und eine *unité de doctrine* sowie die Einhaltung von Qualitätsstandards unter diesen Bedingungen schwierig war.

Die Breite der Auswahlkriterien hatte zur Folge, dass die Angestellten des DftZ ein sehr heterogenes Vorwissen und unterschiedliche Kompetenzen mitbrachten. Mangelnde sprachliche und interkulturelle Kompetenzen führten aber auch immer wieder zu Friktionen mit den an Projekten beteiligten Personen oder Institutionen vor Ort. Auf die ersten zehn Jahre des DftZ zurückblickend wurde festgestellt, dass «Idealismus allein für die Entwicklungsarbeit» nicht ausreiche. «Neben hohen menschlichen Fähigkeiten» müsse eine spezifische Ausbildung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verlangt bzw. als Bestandteil der internen Ausbildung des DftZ etabliert werden.⁷⁴⁷

Mit internen Weiterbildungen und Praktika versuchte der DftZ diesen Missstand zu korrigieren. Insofern übernahm der Dienst immer mehr die Funktion einer Ausbildungsstätte für Entwicklungsexpertinnen und -experten. In den ersten Jahren fehlten allerdings die Kapazitäten, um interne Praktikumsplätze und Weiterbildungskurse anbieten zu können. Junge Akademikerinnen und Akademiker konnten aber als Praktikantinnen und Praktikanten bei internationalen Organisationen wie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO (FAO) oder dem Entwicklungsprogramm der UNO (PNUD) platziert werden, wo sie Erfahrungen sammeln konnten, um anschliessend als Expertinnen und Experten in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ihr Wissen einzubringen.⁷⁴⁸

Ab 1971 stellte der DftZ eigene Stagiaires in Bern an und übernahm deren Ausbildung selbst.⁷⁴⁹ Nebst der Mitfinanzierung von Studiengängen und Forschungsprojekten an der ETH Zürich war dies die grösste Anstrengung im Bereich der Nachwuchsrekrutierung und Ausbildung. Der Ausbau des Angebots war auch eine Reaktion auf die Rückmeldungen der Studienabgängerinnen und Studienabgänger, die sich beschwerten, dass sie keine Möglichkeit hätten, die überall geforderte Berufserfahrung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu sammeln.⁷⁵⁰ Ab den 1970er-Jahren versuchte man zudem mit vierteljährlichen

⁷⁴⁶ Vgl. *ibid.*

⁷⁴⁷ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 2 der GPK-N vom März 1971, dodis.ch/64822, S. 16 f.

⁷⁴⁸ Vgl. die Notiz von Heinrich Jaggi an Thomas Räber vom 16. Dezember 1971, CH-BAR#E2005A#1983/18#76* (t.400).

⁷⁴⁹ Zur Gewinnung von Studienabgängerinnen und Studienabgängern schrieb der DftZ in der Folge mehrere Professoren direkt an und bat sie um Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Personen, vgl. CH-BAR#E2005A#1980/82#54* (t.121.2).

⁷⁵⁰ Vgl. die Notiz von Heinrich Jaggi an Thomas Räber vom 16. Dezember 1971, CH-BAR#E2005A#1983/18#76* (t.400).

189 Weiterbildungskursen für alle Mitarbeitenden ein einheitliches Ausbildungsniveau zu erreichen sowie eine *unité de doctrine* zu vermitteln.⁷⁵¹

Personalaustausch mit privaten Organisationen

Während die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft erst in den 1980er-Jahren an Bedeutung gewann, waren private Entwicklungsorganisationen von Anfang an wichtige Partner für den DftZ. Die ersten Projekte wurden mehrheitlich in Kooperation mit bereits länger im Feld tätigen Organisationen durchgeführt. Eine besonders wichtige Rolle kam dabei Helvetas zu. Nebst der Zusammenarbeit bei einzelnen Projekten war Helvetas auch für die Rekrutierung von Personal für das EPD von Bedeutung.⁷⁵² Bereits zu Beginn konnte mit dem langjährigen Helvetas-Mitarbeiter Rolf Wilhelm der spätere Vizedirektor des DftZ gewonnen werden.⁷⁵³ Er war eine der zentralen Figuren der Entwicklungszusammenarbeit des EPD und arbeitete während mehr als 30 Jahren beim DftZ. Auch Rudolf Weiersmüller hatte, bevor er sich 1972 zum Concours diplomatique meldete, bereits mehr als sieben Jahre für Helvetas in Kathmandu gearbeitet.⁷⁵⁴ Er wurde nach erfolgreicher Laufbahn im diplomatischen Dienst 1988 zum Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik im nun umbenannten EDA und 1993 zum Botschafter der Schweiz im Iran ernannt.⁷⁵⁵ Helvetas-Mitarbeiterin und Vorstandsmitglied Anne-Marie Spahr wurde am Ende ihrer lange Karriere in mehreren Hilfswerken zur Titularkonsulin ernannt und leitete die Konsularagentur der Schweiz in Kathmandu.⁷⁵⁶

Rudolf Högger war gleichzeitig Koordinator und offizieller Vertreter des DftZ in Nepal sowie Abteilungsleiter und Interessenvertreter der Helvetas ebendort. Peter Arbenz, Martin Menzi und Kurt Vögele waren weitere Entwicklungshelfer, die sich der DftZ und die Helvetas sozusagen teilten. Diese Doppelmandate sind ein gutes Beispiel für die Kooperation staatlicher und nicht staatlicher Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auf personeller Ebene und ein weiterer Beleg für die multifunktionale Ausgestaltung der schweizerischen Diplomatie.

Der Austausch funktionierte in beide Richtungen. Gleich mehrere schweizerische Diplomaten übernahmen nach dem Ausscheiden aus dem diplomatischen Dienst Ämter bei der Helvetas. Genauer gesagt waren unter den neun Präsidenten des Zentralvorstands der Helvetas zwischen 1955 und 2005 gleich sechs ehemalige Diplomaten, darunter der dritte Delegierte des Bundesrats für technische Zusammenarbeit, Sigismund Marcuard (1982–1991), sowie die ehemaligen Botschafter Robert Kohli (1963–1964) und Armin Däniker (1964–1966). Rudolf Dannecker

⁷⁵¹ Vgl. das Protokoll der Botschafterkonferenz vom 30. August bis 2. September 1972, [do-dis.ch/34597](https://doi.org/10.26032/34597), S. 9–12.

⁷⁵² Elmer: Postkoloniale Erschliessung, S. 259.

⁷⁵³ Vgl. Möckli: Helvetas, S. 13. Für weitere biografische Informationen zu Rolf Wilhelm vgl. [do-dis.ch/P24367](https://doi.org/10.26032/P24367).

⁷⁵⁴ Zu seiner Tätigkeit in Kathmandu in den Jahren 1964–1966 vgl. das Dossier CH-BAR#2005A#1978/137#433* (t.311.001(7)02).

⁷⁵⁵ Für weitere biografische Informationen zu Rudolf Weiersmüller vgl. [dodis.ch/P16825](https://doi.org/10.26032/P16825).

⁷⁵⁶ Für weitere biografische Informationen zu Anne-Marie Spahr vgl. [dodis.ch/P37741](https://doi.org/10.26032/P37741) sowie weiterführend die Masterarbeit von Nadia Schneider: «Mitbestimmen heisst lebendig sein». Gedanken einer Mitarbeiterin des SHAG (Schweizerisches Hilfswerk für Aussereuropäische Gebiete) über die Attraktivität ihres Berufs in den 1960er-Jahren, Zürich 2018.

war nach seiner Zeit beim DftZ mehrere Jahre im Vorstand von Helvetas und zudem im Stiftungsrat von Swissaid, der Nachfolgeorganisation der Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten.

Die Ausführungen bestätigen die Entstehung eines Netzwerks der Entwicklungszusammenarbeit entlang der wichtigsten Akteure und Institutionen. Dieses Netzwerk erschloss für die schweizerische Diplomatie ein neues Feld und neue potenzielle Anwärtinnen und Anwärtler auf Ämter im diplomatischen Dienst. Zugleich stellten sich mehrere ehemalige Diplomaten nach dem Ende ihrer Karriere in den Dienst von nicht staatlichen Akteuren.

Die Stellung der humanitären Hilfe im EPD

Obwohl die Schweiz eine lange humanitäre Tradition aufweist, waren staatliche Initiativen im Bereich der humanitären Hilfe bis ins 20. Jahrhundert eher selten. Die schweizerische Aussenpolitik war noch weit davon entfernt, die humanitäre Hilfe als einen fixen Bestandteil derselben zu bezeichnen.⁷⁵⁷ Für das humanitäre Image der Schweiz verantwortlich waren in erster Linie das IKRK und die auf dessen Initiative in der Schweiz organisierten Konferenzen zum Ausbau des humanitären Völkerrechts. Nach dem Zweiten Weltkrieg spielte vor allem die Hilfe an Kriegsoffer in Europa eine grosse Rolle. Die 1944 eingeleitete Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten war die erste gross angelegte staatliche Koordination im Bereich der humanitären Hilfe. Konfessionell und politisch ganz unterschiedlich ausgerichtete Hilfswerke arbeiteten zusammen, um auf diesem Weg die aussenpolitische Isolation der Schweiz nicht noch grösser werden zu lassen.⁷⁵⁸

Die humanitäre Hilfe wurde jedoch erst nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik.⁷⁵⁹ Ab diesem Zeitpunkt wurden dem IKRK ein fixer Betrag zur Finanzierung der Organisation sowie je nach Bedarf weitere Gelder für spezifische Einsätze gewährt. Innerhalb des EPD wurde erstmals eine Verwaltungseinheit für die Koordination der internationalen Hilfe eingerichtet. Bereits 1942 hatte der Bundesrat mit Edouard de Haller erstmals einen Delegierten für internationale Hilfswerke ernannt.⁷⁶⁰ De Haller blieb bis 1949 im Amt und leistete einen entscheidenden Anteil am Aufbau des neuen Dienstzweigs.⁷⁶¹ Daraus entstand nach der ersten provisorischen Reorganisation des EPD der Dienst für internationale Hilfswerke innerhalb der Abteilung für internationale Organisationen.⁷⁶² Der Dienst blieb bis 1976 Bestandteil dieser Abteilung, war aber in personeller Hinsicht nie eine bedeutende Abteilung im EPD.

⁷⁵⁷ Jean F. Freymond: «Der humanitäre Bereich in der Aussenpolitik der Schweiz», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 18 (1999), journals.openedition.org/sjep/628, S. 25–28.

⁷⁵⁸ Peter Hug: «Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten», in: [HLS](https://hls.ch).

⁷⁵⁹ Freymond: Der humanitäre Bereich, S. 28.

⁷⁶⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 117 vom 19. Januar 1942, CH-BAR#E1004.1#1000/9#418* (4.11).

⁷⁶¹ De Haller hatte vor seinem Engagement beim EPD für den Völkerbund und das IKRK gearbeitet. Nach seinem Einsatz als Delegierter für internationale Hilfswerke wurde er zum schweizerischen Gesandten in Oslo ernannt. Er war damit einer der Quereinsteiger, die nach dem Zweiten Weltkrieg auf einem der neuen Gesandtschaftsposten eingesetzt wurden. Vgl. dazu Kap. 3.1. Für weitere biografische Informationen zu Edouard de Haller vgl. dodis.ch/P30.

⁷⁶² Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 51.

Die humanitäre Hilfe blieb im Vergleich zur Entwicklungszusammenarbeit ohne grössere Auswirkungen auf die Struktur und das Personal des EPD.

Die organisatorische Unterstellung des Diensts für internationale Hilfswerke unter die Abteilung für internationale Organisationen zeigt, dass die humanitäre Hilfe des EPD in erster Linie im Kontext der Arbeit von internationalen Organisationen zu verorten war. Die humanitäre Hilfe des EPD fokussierte zunächst primär auf die Zusammenarbeit mit dem IKRK. Das EPD unterstützte die Missionen und Hilfsaktionen der Genfer Organisation mit Personal, Infrastruktur und diplomatischen Initiativen. Die postkolonialen Konflikte der Nachkriegszeit wurden dann zu einem Wendepunkt in der humanitären Hilfe.⁷⁶³ Nebst der Schwierigkeit der neutralen Positionierung in einem Bürgerkrieg wurde in diesen Einsätzen auch ein Mangel an kompetenten freiwilligen Einsatzkräften festgestellt.⁷⁶⁴ Die kurzfristige Bereitstellung von schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten, wie beispielsweise August R. Lindt während des Biafra-Kriegs, war auch für das EPD eine unbefriedigende Lösung.⁷⁶⁵

Sowohl die humanitäre Hilfe als auch die Entwicklungszusammenarbeit durchlebten im Untersuchungszeitraum eine Phase der Institutionalisierung und Professionalisierung. Die Ergebnisse waren dabei aber konträr. Während die Entwicklungszusammenarbeit im EPD als staatliche Aufgabe verstärkt wurde, wurde im Bereich der humanitären Hilfe eine staatliche Zentralisierung nicht angestrebt. Hier wurde vielmehr die Zusammenarbeit und die Koordination der privaten Institutionen verstärkt. Trotzdem sind die Gründung des Katastrophenhilfekorps und das neue Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 klare Indizien für die Bedeutung, welche der humanitären Hilfe innerhalb der schweizerischen Aussenpolitik zukam. Demgegenüber liest sich die Geschichte des DftZ als erfolgreiche staatliche Zentralisierung der Bemühungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Dass die humanitäre Hilfe am Ende des Untersuchungszeitraums zu einer Unterabteilung des DftZ geworden war, belegt diese Lesart auch in struktureller Hinsicht. Diese Umkehrung fand nicht im luftleeren Raum statt, sondern kann in einen internationalen Trend eingeordnet werden. Der Entwicklungsdiskurs wurde unter Federführung der UNO zum prägenden Narrativ der Nord-Süd-Beziehungen. Als Antwort auf die Armut in den Ländern des globalen Südens wurde die längerfristige Perspekti-

763 Eine besondere Rolle kam dabei dem nigerianischen Bürgerkrieg zu, vgl. Dominik Matter: «SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970 (Quaderni di Dodis 5), Bern 2015, dodis.ch/q5, S. 120–123; Marie-Luce Desgrandchamps: *L'humanitaire en guerre civile. La crise du Biafra, 1967–1970*, Rennes 2018, sowie dies.: «Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières. Les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967–1970)», in: *Relations internationales* 146 (2011/2), S. 95–108.

764 Unter anderem die Erkenntnisse aus dem IKRK-Einsatz in Nigeria führten Anfang der 1970er-Jahre zur Einsetzung eines Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe und zur Schaffung des Katastrophenhilfekorps. Vgl. den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Schaffung eines Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland vom 11. August 1971, dodis.ch/34422. Zum ersten Einsatz des Korps in der Sahelzone vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 103, dodis.ch/39121, sowie Dok. 136, dodis.ch/39122.

765 Während des Einsatzes von Lindt in Nigeria blieb sein eigentlicher Posten, die Botschaft in Moskau, mehr als ein Jahr lang ohne Chef. Vgl. Matter: *SOS Biafra*, S. 59 f.

ve der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der kurzfristigen humanitären Nothilfe bevorzugt.

3.3 Multilateralisierung der Verwaltung: Der Einfluss internationaler Organisationen auf die Struktur des Politischen Departements

Die Schweiz hat historisch gesehen ein ambivalentes Verhältnis zu internationalen Organisationen. Viele Organisationen hatten die Schweiz als Sitzstaat gewählt und zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer prägten den Aufbau der multilateralen Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen mit.⁷⁶⁶ 1919 trat die Schweiz dem Völkerbund bei und nahm in der Vorgängerorganisation der UNO eine aktive Rolle ein.⁷⁶⁷ In den 1930er-Jahren führten der Aufstieg der faschistischen Regime in Italien, Deutschland und Japan dazu, dass der Völkerbund in seinem Hauptanliegen, der kollektiven Friedenssicherung, scheiterte.⁷⁶⁸ Das Ende des Völkerbunds und die seitens der neutralen Schweiz dabei gemachten Erfahrungen prägten das Verhalten des Landes gegenüber internationalen Organisationen in der Nachkriegszeit stark – insbesondere natürlich bei der UNO-Beitrittsfrage.⁷⁶⁹

Der Nicht-Beitritt der Schweiz zur UNO nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs beeinflusste die schweizerische Aussenpolitik während des gesamten Untersuchungszeitraums. Die aus der Not heraus erfundene Trennung zwischen UNO-Unterorganisationen technischer und politischer Art war der Versuch, sich durch die Hintertür an den internationalen Netzwerken zu beteiligen.⁷⁷⁰ Der Diskurs über die Neutralität als Maxime der schweizerischen Aussenpolitik, der in erster Linie innenpolitisch wichtig war, zementierte die zurückhaltende Aussenpolitik im Bereich der als politisch eingestuften Organisationen. Umso intensiver war die multilaterale Eingliederung der Schweiz in den sogenannten technischen Organisationen. Unter Einbezug der informellen Ebene der in den internationalen Organisationen tätigen Schweizerinnen und Schweizer entstand ein sehr aktives Netzwerk, das sich im Bereich der multilateralen Diplomatie entwickelt hatte.

Das offizielle Abseitsstehen von der UNO hatte zudem wenig Einfluss auf die fortschreitende Multilateralisierung der Verwaltung. Die Abteilung für internationale Organisationen erhielt bereits in der ersten Reorganisation 1946 einen prominenten Platz in der Struktur des EPD. Entlang der Verwaltungseinheiten lässt sich der Einfluss der zunehmend multilateral funktionierenden internationalen Gemeinschaft nachvollziehen. Innerhalb des EPD setzte sich die Trennung von bilateralen und multilateralen Themen immer mehr durch, was sich auch an der

⁷⁶⁶ Vgl. dazu Madeleine Herren: *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009, sowie dies. und Sacha Zala: *Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1950*, Zürich 2002, sowie die von Madeleine Herren, Marc Perrenoud und Sacha Zala herausgegebene dreiteilige Serie *Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus (Quaderni di Dodis 13–15)*, dodis.ch/quaderni.

⁷⁶⁷ Moos: Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO.

⁷⁶⁸ Zur Diskussion über Erfolg und Misserfolg des Völkerbunds vgl. Susan Pedersen: «Back to the League of Nations», in: *The American Historical Review* 112 (2007/4), S. 1091–1117.

⁷⁶⁹ Vgl. dazu Brückner: *Das Verhältnis der Schweiz zur UNO*, sowie Fischer: *Grenzen der Neutralität*.

⁷⁷⁰ Vgl. Fischer: *Grenzen der Neutralität*, S. 50–54.

Organisationsstruktur ablesen lässt. Von der Abteilung für internationale Organisationen über die beiden Missionen bei der UNO in New York und Genf sowie die sogenannten Koordinationskommissionen wird die Multilateralisierung deutlich. Dabei machte diese Entwicklung auch nicht vor anderen Bundesämtern halt, was zu mehr interdepartementalen Absprachen und Kooperationen führte. Auch die Einbindung von Akteuren der Zivilgesellschaft war eine Herausforderung, der sich das EPD als verantwortliches Departement stellen musste.

Die Personalzusammensetzung und die diplomatischen Funktionen blieben nicht unbeeinflusst von diesen Entwicklungen. Immer mehr internationale Konferenzen und komplexere Verhandlungsrunden stellten hohe Anforderungen an die Diplomattinnen und Diplomaten. Wissenschafts- und Kulturattachés wurden in die schweizerischen Vertretungen im Ausland integriert. Innerhalb des EPD und durch den Personalaustausch mit internationalen Organisationen verfügte der diplomatische Dienst der Schweiz gegen Ende des Untersuchungszeitraums über einige ausgewiesene Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich der multilateralen Diplomatie. Auch innerhalb der internationalen Organisationen waren Schweizerinnen und Schweizer in allen Positionen anzutreffen oder wurden Schweizer Diplomattinnen und Diplomaten für Mandate und Missionen zur Verfügung gestellt.

Auffallend oft tauchen die ersten Diplomattinnen in den Dienstzweigen der internationalen Organisationen auf. Die beiden ersten Botschafterinnen der Schweiz, Francesca Pometta und Marianne von Grünigen, hatten beide grosse Teile ihrer Karriere innerhalb der UNO-Dienste des EPD absolviert. Auch bei den schweizerischen Missionen bei internationalen Organisationen tauchen erstaunlich viele Frauen in den Personallisten auf und bei den Botschaften übernahmen sie auffallend oft das Pflichtenheft der kulturellen Angelegenheiten. Diesem Zusammenhang werden wir sowohl quantitativ als auch qualitativ nachgehen.

Die Abteilung für internationale Organisationen und ihre Aufgaben

Kaum eine andere Abteilung des EPD hat in so kurzer Zeit derart viele unterschiedliche Dossiers und Themen bearbeitet wie die Abteilung für internationale Organisationen. Die Liste der Sachdossiers ist lang und hat sich während des Untersuchungszeitraums ständig verändert.⁷⁷¹ Der Dienst für internationale Organisationen wurde 1946 im Zuge der provisorischen Reorganisation nach dem Ende des Kriegs gegründet und bereits nach vier Jahren zur Abteilung aufgewertet.⁷⁷² Die Abteilung blieb fortan in der Organisationsstruktur des EPD. 1973 wurde die Abteilung wiederum zur Direktion aufgewertet, um nur vier Jahre später erstmals von der obersten Ebene der EPD-Dienstzweige zu verschwinden. Zwischen 1977

⁷⁷¹ Einen Überblick für die Zeitspanne 1946–1970 bieten das Inhaltsverzeichnis der Departementchronik des EPD von Max Scheurer vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. I–XI, sowie die Dokumentation über die Abteilung zuhanden der GPK-N vom 10. März 1969, CH-BAR#E1050.7A.#1984/53#21* (112).

⁷⁷² Vor 1946 gab es innerhalb der einzigen Abteilung des EPD, der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten, eine Section des Unions internationales, die sich mit den Beziehungen der Schweiz zu internationalen Organisationen befasste. Geleitet wurde die Sektion vom späteren ersten Chef des Diensts für internationale Organisationen, Daniel Secrétan. In den 1930er-Jahren bestand das EPD nur aus einer Abteilung, der Abteilung für Auswärtiges. Innerhalb dieser Abteilung gab es aber bereits eine Sektion für internationale Verkehrsfragen und die Völkerbundsektion, die man zumindest inhaltlich als Vorgänger der späteren Abteilung für internationale Organisationen bezeichnen kann.

und 1982 blieb sie als Politische Abteilung III der Politischen Direktion unterstellt. Bereits 1982 wurde sie aber wieder in Direktion für internationale Organisationen umbenannt und erneut auf die oberste Hierarchiestufe gehoben.⁷⁷³ Hier kündigte sich bereits eine interne Debatte an, die dann in den 1980er- und 1990er-Jahren viel Raum einnehmen sollte. Die Trennung in eine technische und eine politische Aussenpolitik in den Dienstzweigen des EPD und das starre Abseitsstehen aufgrund der Neutralitätspolitik waren spätestens nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 obsolet.⁷⁷⁴

Nach der Gründung 1946 war das Pflichtenheft der Abteilung stetig angewachsen. Weder die thematisch-strukturelle Kohärenz noch der Personalbestand vermochte mit dieser Entwicklung Schritt zu halten. Mitte der 1960er-Jahre wurde eine umfassende Reorganisation der Abteilung in die Wege geleitet. Der Personalmangel des EPD, die schlechte interne Organisation und die zahlreichen Dossiers, die sich bei der Abteilung angehäuft hatten, führten zu Problemen bei der Arbeitsbewältigung. Bundesrat Spühler, der 1966 das EPD übernommen hatte, bilanzierte schonungslos, dass die Abteilung «schlecht organisiert ist». Ihr würden sowohl Gliederung als auch Struktur fehlen.⁷⁷⁵

Die zunehmende Bedeutung des Multilateralismus stellte das EPD «tatsächlich vor organisatorische Probleme» und erforderte diverse Anpassungen.⁷⁷⁶ Bei der Reorganisation 1967 wurden einige Aufgaben ausgeschieden, die nicht ins multilateral-politische Pflichtenheft der Abteilung passten. Die Abteilung hatte zwischenzeitlich auch als Auffangbecken für alle sonst nicht zuteilbaren Aufgaben innerhalb des EPD funktioniert. Sachdossiers wie die Vertretung Fremder Interessen waren in der provisorischen Reorganisation 1946 einfach der Abteilung zugeteilt worden, weil keine andere Stelle zuständig war. Mit der Umstrukturierung von 1967 hatte sich die Abteilung allerdings so weit reorganisiert, dass sich ein klareres Bild ergab. Die Abteilung umfasste nun nur noch vier statt sieben Sektionen. Die Hauptaufgaben der Abteilung innerhalb der schweizerischen Aussenpolitik konnten entlang dieser Sektionen umschrieben werden:

- a) die multilaterale Zusammenarbeit in den internationalen Organisationen (UNO und ihre Spezialagenturen, sowie alle andern internationalen Gremien, wie z. B. Europarat);
- b) die internationalen Hilfswerke als Ausdruck unseres Solidaritätswillens (Ergänzung zur Neutralitätspolitik);
- c) die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit;
- d) die auswärtigen kulturellen Beziehungen mit Einschluss des UNESCO-Sekretariats.⁷⁷⁷

773 Die Zeitspanne der Herabstufung deckt sich mit der Amtszeit von Francesca Pometta als Leiterin der Abteilung. Sie war die erste Frau, die eine der obersten Abteilungen des EPD leitete. So ausgeführt, erscheint ein Zusammenhang mit dem Geschlecht von Pometta einigermaßen offensichtlich. Dafür Belege zu finden, ist aber fast nicht möglich. Ein Indiz dafür, dass die Herabstufung auch mit dem Geschlecht Pomettas zu tun hatte, lieferte die ehemalige Botschafterin Marianne von Grünigen in einem dem Autor zur Verfügung stehenden Interview mit Sacha Zala und Ursina Bentele. Der damalige Generalsekretär des EPD, Albert Weitnauer, habe die der UNO positiv gegenüberstehende Pometta kontrollieren wollen und sich deshalb für eine Unterstellung der Direktion für internationale Organisationen unter die Politische Direktion eingesetzt.

774 Vgl. dazu die Ausführung im Kapitel «Ausblick».

775 Vgl. die Protokollnotiz von Beat Dumont vom 5. Dezember 1966 über die Chefbeamtenbesprechung vom 30. November 1966, dodis.ch/64103.

776 Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 2 der GPK-N vom 18. März 1969, dodis.ch/65047, S. 7–9.

777 Vgl. den Bericht von Heinz Langenbacher vom Oktober 1967, dodis.ch/49571.

Die Reorganisation, die «im Sinne einer stärkeren Konzentration und Flexibilität» vollzogen worden war und als erfolgreich bewertet wurde, sollte der zunehmenden Bedeutung der multilateralen Angelegenheiten Rechnung tragen.⁷⁷⁸ Problematisch blieb allerdings die Personalsituation.⁷⁷⁹ Bei einer Chefbeamtenbesprechung im Dezember 1966 wies der neue Chef der Abteilung, Ernesto Thalmann, darauf hin, dass die Abteilung «mit ihrem gegenwärtigen Personalstatus ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen» sei.⁷⁸⁰ Wichtige Geschäfte würden verzögert, eine Reserve für Notfälle existiere nicht, die Ausbildung des Nachwuchses könne nicht gewährleistet werden und vor allem die Information der Öffentlichkeit werde vernachlässigt. Die Unterbesetzung gehe auf Kosten der Gesundheit der leitenden Mitarbeitenden.⁷⁸¹ Der Personalmangel blieb nicht nur in der Abteilung für internationale Organisationen, sondern im ganzen Departement eine Konstante in den 1970er-Jahren.⁷⁸²

Das Anwachsen der multilateralen Themen führte bei der Abteilung für internationale Organisationen aber auch zum Verlust einzelner Dossiers. Exemplarisch dafür steht die Entwicklungszusammenarbeit, die als kleine Untersektion in der Abteilung begonnen hatte und sich bereits nach einigen Jahren verselbstständigte. Der Dienst für technische Zusammenarbeit wurde innert kurzer Zeit zur viel grösseren Abteilung innerhalb des EPD. 1976 übernahm die zur Direktion angewachsene Direktion für Entwicklungszusammenarbeit auch noch die humanitäre Hilfe von der Abteilung für internationale Organisationen.⁷⁸³ Insbesondere diese zunehmende Spezialisierung der Organisationseinheiten des EPD belegt die Bedeutung der multilateralen Angelegenheiten. Themen, die noch kurz nach dem Zweiten Weltkrieg entweder gar nicht in der Struktur des EPD auftauchten oder als Subdossiers beim Dienst für internationale Organisationen angegliedert waren, wurden zu eigenständigen Direktionen oder Abteilungen.

Die fortschreitende Multilateralisierung führte auch in der Zusammenarbeit mit den anderen Departementen zu Koordinationsschwierigkeiten. Das EPD musste sich seine Position innerhalb der Bundesverwaltung immer wieder erkämpfen. Heinz Langenbacher stellte angesichts der gestiegenen Bedeutung der multilateralen Fragen in der internationalen Zusammenarbeit fest, «dass die Art und Weise, wie unsere Mitarbeit in den verschiedenen internationalen Organisationen konzipiert und koordiniert wird, verschiedene Wünsche offen lässt und [...]

⁷⁷⁸ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 2 der GPK-N vom 18. März 1969, dodis.ch/65047, S. 7–9.

⁷⁷⁹ Vgl. das Schreiben von Fred Bieri an Ernesto Thalmann vom 19. Dezember 1966, CH-BAR# E2004B#1978/136#60* (a.151.2).

⁷⁸⁰ Vgl. die Protokollnotiz von Beat Dumont vom 5. Dezember 1966 über die Chefbeamtenbesprechung vom 30. November 1966, dodis.ch/64103.

⁷⁸¹ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 2 der GPK-N vom 18. März 1969, dodis.ch/65047, S. 7–9. In der Antwort wurde ausgeführt, dass zu dem Zeitpunkt fünf von sieben leitenden Mitarbeitenden wegen Überarbeitung in ärztlicher Behandlung stünden (S. 8).

⁷⁸² Vgl. Kap. 3.1 und 4.2.

⁷⁸³ Bei der Reorganisation 1967 konnte Thalmann die bereits damals vorgeschlagene Verschiebung der humanitären Hilfe zum DftZ noch verhindern, vgl. die Protokollnotiz von Beat Dumont vom 5. Dezember 1966 über die Chefbeamtenbesprechung vom 30. November 1966, dodis.ch/64103. Bei der nächsten Reorganisation Mitte der 1970er-Jahre wurden die beiden solidarischen Themengebiete in der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) vereint und mit einem gemeinsamen Bundesgesetz formell geregelt. Vgl. Kap. 3.2 und 4.4.

nicht mehr zu genügen vermag». Darunter leide in erster Linie die Erarbeitung und konsequente Vertretung einer *unité de doctrine* innerhalb der multilateralen Zusammenarbeit. Die Gefahr der sektoriellen Diplomatie sei angesichts der fehlenden Koordination real. Als mögliche Lösung brachte Langenbacher die Etablierung eines Koordinations-Komitees ins Spiel; eine Lösung, die auch in anderen Staaten erfolgreich umgesetzt worden sei.⁷⁸⁴ Die Idee Langenbachers wurde zwar nicht realisiert, aber das Problem war auf jeden Fall erkannt. Bundesrat Spühler führte zu Beginn seiner Amtszeit regelmässige Chefbeamtsitzungen durch, die das Problem zumindest innerhalb des EPD lösen sollten. Für die Koordination mit anderen Departementen wurde die Schaffung von thematisch begrenzten interdepartementalen Arbeitsgruppen oder Kommissionen als Lösung favorisiert.⁷⁸⁵

Die Geschichte der Abteilung für internationale Organisationen offenbart die Herausforderung, mit den internationalen Entwicklungen Schritt zu halten.⁷⁸⁶ Die Frage der Zuständigkeiten stellte sich regelmässig bei Neugründungen von internationalen Organisationen. Innerhalb der Abteilung für internationale Organisationen hatte sich deshalb ein Dienstzweig etabliert, der für alle Themen und Organisationen zuständig war, die keiner Untereinheit der Abteilung zugeordnet werden konnten. Dem sogenannten Dienst für Spezialaufgaben kam die Aufgabe zu, alle diese Fragen zu behandeln. 1976 forderte der Chef der Abteilung für internationale Organisationen, François de Ziegler, «que des nouvelles organisations créées sur le plan international trouvent, sur le plan national, une section ou un service correspondant». Er konnte sich den Seitenhieb nicht verkneifen, dass dies in den meisten europäischen Ländern seit Langem so gehandhabt werde.⁷⁸⁷

Auslöser für die klaren Worte de Zieglers war die zunehmende Bedeutung von Umweltfragen im Kontext der UNO und anderen internationalen Organisationen. Seit der Konferenz der UNO über Umweltfragen in Stockholm 1972 hatten diese Fragen immer mehr Raum innerhalb der multilateralen Zusammenarbeit eingenommen.⁷⁸⁸ Der Dienst für Spezialaufgaben kümmerte sich zu Beginn auch um alle damit zusammenhängenden Fragen und nahm als Delegation der Schweiz an den jährlich stattfindenden Konferenzen des UNO-Umweltprogramms in Nairobi teil. Die Koordination im Bereich der Umweltaussenpolitik war enorm aufwendig, sowohl nach innen mit allen zuständigen Stellen in der Verwaltung und aus der Wissenschaft, aber auch nach aussen in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen auf globaler wie auch regionaler Ebene.⁷⁸⁹ Der Dienst für Spezialaufgaben war nicht in der Lage, diese Aufgabe mit den anderen Zuständigkeiten zufriedenstellend in Einklang zu bringen.

⁷⁸⁴ Notiz von Heinz Langenbacher vom 8. Oktober 1964, CH-BAR#E7113-02#1987/144#308* (70).

⁷⁸⁵ Zum Beispiel das Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (dodis.ch/R33126) oder der Interdepartementale Ausschuss für Fragen der FAO (dodis.ch/R32330).

⁷⁸⁶ Vgl. die undatierte Notiz des EPD «Die Organisation des diplomatischen und konsularischen Dienstes der Schweiz», CH-BAR#J.1.301#2002/197#111*, S. 15–17.

⁷⁸⁷ Vgl. die Notiz von François de Ziegler vom 31. März 1976, dodis.ch/50458.

⁷⁸⁸ Vgl. bspw. die Antwort des EPD auf die Frage 4 der GPK-S vom 30. April 1971, dodis.ch/63834, S. 7 f.

⁷⁸⁹ Vgl. die Notiz von François de Ziegler vom 31. März 1976, dodis.ch/50458.

197 1978 wurde die bereits bestehende Sektion für internationale wissenschaftliche Angelegenheiten mit dem Zusatz Umweltschutz ergänzt und der Dienst für Spezialaufgaben wurde aufgelöst. De Zieglers Wunsch war also doppelt in Erfüllung gegangen. Zum einen erhielten die drängenden Fragen des Umweltschutzes einen eigenen Dienst und zum anderen wurde der Dienst für Spezialaufgaben aufgelöst. Ungelöst blieb allerdings die Zuständigkeit für neu gegründete internationale Organisationen. Der Trend ging nach dem Untersuchungszeitraum allerdings sehr deutlich in Richtung Spezialisierung und Verlagerung der Zuständigkeiten in andere Departemente. Das EPD behielt zwar eine Art Koordinationsrolle, die inhaltliche Verantwortung wanderte allerdings oft in die innenpolitisch für die gleichen Sachfragen zuständigen Bundesämter.⁷⁹⁰

Diplomatische Vertretungen bei internationalen Organisationen

Die Bedeutung der internationalen Organisationen für die schweizerische Diplomatie lässt sich auch anhand der Gründung von diplomatischen Vertretungen bei internationalen Organisationen nachzeichnen (vgl. Tabelle 14 im Anhang). Während zu Beginn des Untersuchungszeitraums oft nur einzelne Beobachter zu den regelmässig stattfindenden Konferenzen geschickt wurden, verfügte das Vertretungsnetz der Schweiz 1979 über sieben ständige Missionen bei internationalen Organisationen, die teilweise zu den grössten und wichtigsten Posten des Netzes gehörten.⁷⁹¹

Die Suche nach der ersten Vertretung der Schweiz bei einer internationalen Organisation führt in ein unübersichtliches Dickicht von Daten und Ernennungen und kumuliert in der Frage, ab wann eine Vertretung eine eigenständige Organisationseinheit ist. Von den Daten in der Tabelle ausgehend ist die 1946 beim Generalkonsulat in New York etablierte schweizerische Verbindungsstelle zum Sekretariat der Vereinten Nationen die erste Vertretung der Schweiz bei einer internationalen Organisation. Die Einrichtung war allerdings nicht als ständige Vertretung geplant und wurde innerhalb des EPD deshalb auch nicht als eigenständiger Aussenposten geführt.

In den Quellen wird die schweizerische Delegation bei der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE, später OECD) in Paris als erste ständige Vertretung der Schweiz bei einer internationalen Organisation genannt. Die 1948 gegründete OECE hatte keine supranationalen Befugnisse, was eine Beteiligung der Schweiz unter Wahrung der Neutralität möglich machte.⁷⁹² Zwischen 1948 und 1951 war Gérard Bauer, der mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betraute Mitarbeiter der Botschaft in Paris, Vertreter der Schweiz im Exekutivkomitee der OECE.⁷⁹³ Sein Doppelmandat führte aufgrund der häufigen

⁷⁹⁰ Im Bereich des internationalen Umweltschutzes übernahm beispielsweise das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft des EDI die Verantwortung. Vgl. dazu auch das Kapitel «Ausblick».

⁷⁹¹ Insbesondere die Missionen bei der UNO in New York und bei den EG in Brüssel zählten zu den bedeutendsten und am höchsten dotierten Posten des schweizerischen Vertretungsnetzes.

⁷⁹² Vgl. Bernhard Degen: «Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)», in: [HLS](#).

⁷⁹³ Vgl. das Historische Verzeichnis der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz seit 1798, herausgegeben vom EDA, Version vom 12. Juli 2012, S. 377. Für weitere biografische Informationen zu Gérard Bauer vgl. dodis.ch/P1129.

Abwesenheit Bauers und seiner eigenmächtigen Tätigkeit im Bereich der OECE zu Konflikten innerhalb der Botschaft in Paris.⁷⁹⁴ Aus diesem Grund und weil mittlerweile ersichtlich war, dass die OECE für längere Zeit eine wichtige Rolle für die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz spielen würde, beschloss der Bundesrat, die Delegation von der Botschaft zu trennen. Bauer wurde deshalb im April 1951 zum ersten Delegierten des Bundesrats bei der OECE ernannt.⁷⁹⁵ Diese Verstetigung wurde im EPD als Novum in der Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik erwähnt. Zum ersten Mal sei bei einer internationalen Organisation eine ständige Mission eingerichtet worden:

Il convient de relever que la Délégation suisse auprès de l'OECE constitue un fait nouveau et unique dans la service extérieure du Département politique.⁷⁹⁶

Über die Einzigartigkeit liesse sich nun ausgiebig streiten. Aufgrund der Entstehungsgeschichte der in der Folge wohl wichtigsten Vertretung der Schweiz bei einer internationalen Organisation, des schweizerischen Beobachters beim Hauptsitz der UNO in New York, könnte diese ebenfalls als erste Vertretung der Schweiz bei einer internationalen Organisation interpretiert werden. Mit Jean Wagnière wurde der erste ständige Beobachter der Schweiz bei der UNO bereits 1948 ernannt. Wagnière übernahm dann ab 1951 die Leitung der nun zum Büro des schweizerischen Beobachters bei der Organisation der Vereinten Nationen aufgewerteten Postens.⁷⁹⁷ Ungeachtet der Diskussion über die Reihenfolge der Gründung ist die Bedeutung des Postens in New York für die schweizerische Diplomatie jedoch unbestritten. Der Beobachterposten wurde schnell zu einer der wichtigsten Informationsquellen des EPD für alle Fragen betreffend die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Darüber hinaus hatte der Bundesrat erkannt, dass der Posten in New York mit dem Zusammentreffen der verschiedenen Sonderorganisationen und vor allem aller Länderdelegationen zu einem der wichtigsten Informationslieferanten der Weltpolitik im Allgemeinen geworden war.⁷⁹⁸ Via den Beobachterposten konnte zudem auf direktem Weg die schweizerische Position übermittelt und dank des direkten Gesprächs und des persönlichen Kontakts viel mehr Verständnis für diese eingeholt werden. Der Bundesrat war sich der Bedeutung dieses Postens bewusst und beförderte den zweiten Chef des Beobachterpostens, August R. Lindt, 1955 zum Minister.⁷⁹⁹ 1961 erhielt der damalige Chef des Beobachterpostens, Ernesto Thalmann, bereits den Botschaftertitel. 1978 wurde der Posten in ständige Beobachtermission der Schweiz bei

⁷⁹⁴ Vgl. das Schreiben von Alfred Zehnder an Jean Hotz vom 14. August 1952, CH-BAR#E2802#1967/78#220* (E.), sowie die Notiz von Alfred Zehnder an die Verwaltungsabteilung vom 20. Januar 1951, CH-BAR#E2802#1967/78#220* (E.).

⁷⁹⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 717 vom 13. April 1951, dodis.ch/63771.

⁷⁹⁶ Vgl. das Schreiben von Alfred Zehnder an Jean Hotz vom 14. August 1952, CH-BAR#E2802#1967/78#220* (E.).

⁷⁹⁷ Zwischen 1946 und 1948 war das Generalkonsulat in New York für die Berichterstattung über die Entwicklungen in der UNO zuständig. Zu diesem Zweck war dem Generalkonsulat die «Schweizerische Verbindungsstelle zum Sekretariat der Vereinten Nationen» angegliedert worden. Dies war allerdings keine eigenständige Vertretung, sondern lediglich eine Art Zusatzaufgabe des Generalkonsulats.

⁷⁹⁸ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1215 vom 7. Juli 1955, dodis.ch/63772.

⁷⁹⁹ Vgl. *ibid.*

199 den Vereinten Nationen umbenannt, was wiederum Ausdruck der gestiegenen Bedeutung war.⁸⁰⁰

Auch die Dienststelle des Beobachters in New York musste angesichts des allgemeinen Personal mangels mit wenig Personal auskommen. Der Departementsvorsteher war sich der Bedeutung des Postens in New York für die schweizerische Diplomatie bewusst und versuchte den Dienst personell zu verstärken. Allerdings blieb der Posten mit nur drei diplomatischen Stellen bis 1969 verhältnismässig klein. Ab 1970 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums verfügte die Mission dann über fünf diplomatische Stellen.⁸⁰¹

Die schweizerische Delegation bei der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit war der Ausgangspunkt für eine weitere wichtige Mission der Schweiz bei einer internationalen Organisation. Zwischen 1951 und 1959 wurden bei dieser Delegation auch die Vertretungen bei den anderen europäischen Organisationen, den Vorläuferorganisationen der Europäischen Gemeinschaften, angegliedert. Die Verschiebung von Organisationssitzen nach Brüssel führte dann allerdings wiederum zu neuen Herausforderungen. Um die räumliche Distanz zu verringern, wurde in Brüssel 1959 eine Zweigstelle der Pariser Delegation eingerichtet. Daraus entstand 1961 die wichtigste Vertretung der Schweiz im Rahmen der europäischen Integration, die Schweizer Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.⁸⁰² Gleichzeitig wurde die Vertretung in Paris in schweizerische Delegation bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) umbenannt und der Leiter der Delegation, zu diesem Zeitpunkt Agostino Soldati, erhielt den Botschaftertitel.⁸⁰³ Die Schweiz hatte sich mit ihrem Vertretungsnetz damit der neuen Situation der europäischen Organisationen angepasst. Brüssel war zur europäischen Hauptstadt geworden und die Mission der Schweiz in Brüssel wurde zur zentralen Vertretung der Schweiz gegenüber den EG. 1971 gehörte die Mission in Brüssel bereits zu einer der acht wichtigsten Vertretungen im Ausland und wurde in der EPD-internen Beurteilung auf eine Stufe mit den Botschaften in Washington, Paris, Bonn, Rom und Moskau gestellt.⁸⁰⁴ Die zunehmende Bedeutung der Mission in Brüssel lässt sich ebenfalls am Personalbestand ablesen. Bei ihrer Gründung bestand die Mission aus drei diplomatischen Mitarbeitenden. Bis 1979 erhöhte sich diese Zahl auf sie-

800 Vgl. dodis.ch/R2432. Florian Keller schloss die Mission in New York als eine der acht wichtigsten schweizerischen Vertretungen in seine Untersuchung über die Schweizer Botschafter in den «Zentren der Macht» ein. Anhand der Ernennungen konnte er bis 1975 eine Veränderung in der Rekrutierung der Missionschefs in New York feststellen. Zu Beginn war der Posten eher ein Ausbildungsposten und Karriereausgangspunkt, während gegen Ende seines Untersuchungszeitraums «mehrheitlich erfahrene Personen» nominiert wurden. Vgl. Keller: Botschafterporträts, S. 332 f.

801 Vgl. Staatskalender bzw. ab 1969 das Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate.

802 BR-Prot. Nr. 1572 vom 8. September 1959, dodis.ch/16487.

803 Ibid.

804 Vgl. den Antrag des EPD an den Bundesrat vom 16. Juni 1971 im Anhang des BR-Prot. Nr. 1029 vom 21. Juni 1971, dodis.ch/37176.

ben.⁸⁰⁵ Die Mission in Brüssel wurde damit auch in Bezug auf den Personaletat zu einer der wichtigsten Vertretungen der Schweiz im Ausland.⁸⁰⁶

Eine weitere frühe Vertretung etablierte die Schweiz gegenüber der UNESCO. Die UNESCO war für die Schweiz eine wichtige internationale Organisation, ermöglichte sie der Schweiz nach dem Nicht-Beitritt zur UNO doch bald die Möglichkeit zur nicht politischen Teilnahme im multilateralen Tummelfeld der Vereinten Nationen. Die Schweiz trat der UNESCO bereits 1949 bei. Im selben Jahr gründete der Bundesrat die nationale schweizerische UNESCO-Kommission, deren Sekretariat beim EPD angegliedert wurde.⁸⁰⁷ 1952 ernannte der Bundesrat Bernard Barbey zum Delegierten des Bundesrats bei der UNESCO in Paris und etablierte damit eine weitere Vertretung der Schweiz bei einer internationalen Organisation.⁸⁰⁸ Zur Ausführung seiner Aufgabe wurde er bei der Botschaft in Paris akkreditiert und war administrativ dem Botschafter unterstellt. Ab 1961 erhielt er den diplomatischen Titel des Ministers, um protokollarisch mehr Gewicht zu erhalten.⁸⁰⁹ 1970 wurde der Posten von der Botschaft getrennt und in die ständige Delegation der Schweiz bei der UNESCO umgewandelt. Charles Hummel, langjähriger Generalsekretär der schweizerischen UNESCO-Kommission, wurde zum ersten Delegationsleiter und erhielt dafür ebenfalls den Minister- und ab 1979 den Botschaftertitel.⁸¹⁰

Ab 1963 kam mit der ständigen Vertretung der Schweiz beim Europarat in Strassburg ein weiterer wichtiger Posten im Vertretungsnetz hinzu. Nach dem

805 Gleich nach der Gründung 1961 bestand die Mission aus dem Missionschef, Botschafter Agostino Soldati (dodis.ch/P87), seinem Stellvertreter, Botschaftsrat Paul Henri Wurth (dodis.ch/P1522), sowie dem Kanzleivorsteher Pierre Burdet (dodis.ch/P16140). 1979 bestand die Mission aus dem Missionschef, Botschafter Claude Caillat (dodis.ch/P2697), seinem Stellvertreter, Minister Fritz R. Staehelin (dodis.ch/P20811), zwei Botschaftsräten (Jacques Faillietaz, dodis.ch/P45150, und William Rossier, dodis.ch/P47686), zwei Botschaftssekretären (Jakob Kellenberger, dodis.ch/P22477, und Bruno Spinner, dodis.ch/P21305) und der Kanzleivorsteherin, Christina Siegrist (dodis.ch/P62461). Vgl. Staatskalender bzw. ab 1969 das Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate. Vgl. ferner den Bericht der GPK-S Sektion EDA und EVD über die Orientierung zum Integrationsbüro vom 29. Oktober 1980, dodis.ch/63845.

806 Mit sieben diplomatischen Stellen lag die Mission zwar hinter den grossen Botschaften wie Washington (12), Paris (10) oder London (8) zurück. Die Mission war aber gleich oder höher dotiert als die meisten anderen Botschaften in europäischen Hauptstädten wie Bonn (7), Rom (7), Moskau (7), Wien (6), Madrid (4), Stockholm (3), Den Haag (3), Oslo (3) oder Prag (3). Die ständige Beobachtermission der Schweiz bei der UNO in New York bestand zum gleichen Zeitpunkt aus fünf diplomatischen Stellen. Vgl. das Verzeichnis der schweizerischen Botschaften und Konsulate 1979.

807 Vgl. das BR-Prot. Nr. 924 vom 6. Mai 1949, dodis.ch/3098, sowie das BR-Prot. Nr. 1190 vom 26. Juni 1950, dodis.ch/7674. Die Aufgabe der Kommission bestand in erster Linie in der Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der UNESCO. In der Kommission sollten zudem die wichtigsten schweizerischen Institutionen und Akteure auf dem Gebiet der internationalen kulturellen Zusammenarbeit vereinigt und die Koordination mit den Behörden sichergestellt werden. Für weitere Informationen und die Zusammensetzung der Kommission vgl. dodis.ch/R9558.

808 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2583 vom 28. Dezember 1951, CH-BAR#E1004.1#1000/9#537* (4.11).

809 Bernard Barbey war während des Zweiten Weltkriegs Chef des persönlichen Stabs von General Henri Guisan. Nach dem Aktivdienst wurde er als Presseattaché an der Botschaft in Paris angestellt. Er blieb bis zu seinem Rücktritt 1965 bei der Botschaft in Paris. Nach dem Rücktritt blieb er bis zu seinem Tod 1970 Mitglied des Exekutivrats der UNESCO. Für weitere biografische Informationen zu Bernard Barbey vgl. dodis.ch/P234.

810 Charles Hummel war ein Quereinsteiger, der über die UNESCO-Kommission und die Delegation in Paris den Einstieg in den diplomatischen Dienst schaffte. Nach der Leitung der UNESCO-Delegation übernahm er 1987 den Botschafterposten in Dublin. Für weitere biografische Informationen zu Charles Hummel vgl. dodis.ch/P17295.

Entscheid des Bundesrats, eine Vertretung in Strassburg einzurichten, wurde das Pflichtenheft der Vertretung zuerst dem Generalkonsulat in Strassburg angehängt. Der amtierende Generalkonsul war zugleich der ständige Vertreter der Schweiz beim Europarat.⁸¹¹ Damit wurde Henri Voirier zum ersten Vertreter der Schweiz beim Europarat. Sein erster Mitarbeiter, Traugott Vögeli, und der Chef der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EPD, Georges Bonnant, wurden als seine Stellvertreter beim Europarat akkreditiert. 1968 wurde die Vertretung beim Europarat in eine eigenständige Mission überführt und der Leiter der Vertretung ebenfalls mit dem Botschaftertitel ausgestattet.⁸¹²

Am 28. Dezember 1965 ernannte der Bundesrat René Keller zum ständigen Beobachter des EPD beim Sitz der Vereinten Nationen in Genf sowie zum ständigen Vertreter der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf.⁸¹³ Genf hatte zunehmend an Bedeutung gewonnen, sei es als Konferenzort oder als Sitz der Büros der UNO sowie diverser anderer Organisationen. Dadurch waren auch die Koordinationsaufgaben für das EPD angewachsen. Die Vertretung in Genf war für «die ständige Vertretung der Schweiz bei den internationalen Organisationen» sowie für «Fragen im Zusammenhang mit Sitzverträgen» zuständig und stellte die Koordination zwischen den Genfer Behörden und den ausländischen Vertretungen sicher.⁸¹⁴

Diese Mission hatte einen speziellen Status innerhalb des EPD. Von der Bezeichnung her entsprach sie einer Vertretung im Ausland. Da sie sich aber auf Schweizer Boden befand, tauchte sie in keinem Verzeichnis der schweizerischen Vertretungen im Ausland auf, sondern wurde im Organigramm des EPD als Dienstzweig der Abteilung für internationale Organisationen mit Sitz in Genf aufgeführt. Dieser Status führte gegenüber den anderen diplomatischen Vertretungen, die sich in Genf bei der UNO niedergelassen hatten, zu einer protokollarischen Diskriminierung.

Bevor 1966 die ständige Vertretung in Genf gegründet wurde, hatte die Schweiz bereits offizielle Vertreter bei den wirtschaftlichen Organisationen mit Sitz in Genf etabliert. 1960 war die EFTA-Konvention in Kraft getreten und Genf als Sitz der Organisation festgelegt worden. Die Schweiz ernannte deshalb einen ständigen Vertreter bei dieser Organisation und der Bundesrat betraute Olivier Long, damals Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge und späterer Generaldirektor des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), mit dieser Funktion.⁸¹⁵ Diese Vorgeschichte erklärt die bis heute andauernde Trennung der Vertretungen in Genf in eine für die wirtschaftlichen und eine für die restlichen Organisationen zuständige Mission.⁸¹⁶ Die Situation war also nicht unbedingt ein

811 Vgl. das BR-Prot. Nr. 670 vom 5. April 1963, CH-BAR#E1004.1#1000/9#673* (4.11).

812 Vgl. das Historische Verzeichnis der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz seit 1798, herausgegeben vom EDA, Version vom 12. Juli 2012, S. 471.

813 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2258 vom 28. Dezember 1965, CH-BAR#E1004.1#1000/9#705* (4.11).

814 Vgl. die Notiz von Olivier Exchaquet und Carlo Jagmetti vom 15. Dezember 1978, dodis.ch/51515.

815 Für weitere biografische Informationen zu Olivier Long vgl. dodis.ch/P1110.

816 Vgl. die Notiz von Olivier Exchaquet und Carlo Jagmetti vom 15. Dezember 1978, dodis.ch/51515. Dies war vor allem insofern spannend, als die Schweiz, die für die diplomatischen Vertretungen in Genf zuständig war, pro Staat nur eine Mission zuliess. Mit der speziellen Regelung umging die Schweiz eigentlich ihre eigenen protokollarischen Grundsätze, die sie für die anderen Staaten aufgestellt hatte.

«Beispiel von Einfachheit und Klarheit». Die Mission unterstand der Führung des EPD, die Delegation hingegen der Handelsabteilung. 1978 setzten sich die beiden Chefs in Genf – Olivier Exchaquet als Missionschef und Carlo Jagmetti als Chef der Delegation – für die Schaffung einer einzigen Vertretung ein.⁸¹⁷ Dies würde die Vertretung der Interessen der Schweiz erheblich erleichtern und zudem Personalkosten einsparen, da die bis anhin separat geführten Kanzleien zusammengelegt werden könnten. Trotz dieser Ausführungen wurde die Trennung aufrechterhalten. Bis heute unterhält die Schweiz in Genf zwei Vertretungen: die ständige Mission der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen internationalen Organisationen in Genf sowie die ständige Mission der Schweiz bei der Welthandelsorganisation (WTO) und bei der EFTA.⁸¹⁸

Multilaterale Diplomatie im EPD: Auswirkungen auf Personalstruktur und Ausbildung

Die Multilateralisierung und die Verschiebung von Verhandlungen an Konferenzen von internationalen Organisationen verlangten auch nach neuen Kompetenzen bei den schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten. Gerade die Multilateralisierung und die Bedeutung der internationalen Organisationen hätten aufgezeigt, dass es sinnvoll sein könne, vom «Generalisten-Modell» abzuweichen, führte Botschafter Marcuard an der Botschafterkonferenz 1974 aus und führte damit eine bereits lang anhaltende Diskussion über das richtige Ausbildungsmodell weiter.⁸¹⁹ Auf Marcuards Votum reagierten denn auch einige Botschafter mit der zu erwartenden Argumentation, dass die Schweiz mit den bisher als «Generalisten» ausgebildeten Diplomatinen und Diplomaten sehr gut gefahren sei. Ein kleines Land mit wenigen Personaleinheiten pro Botschaft brauche in erster Linie umfassend ausgebildete «Generalisten».⁸²⁰ Botschafter Diez versuchte zu vermitteln, indem er ausführte, dass «ein Diplomat nicht entweder bilateral oder multilateral ausgebildet» werden solle, «sondern beides» sein müsse. Er machte aber deutlich, dass gerade in der Ausbildung im multilateralen Bereich noch Nachholbedarf bestehe.⁸²¹

Dies lässt sich durchaus als Konklusion der langen Diskussion der Botschafterkonferenz beschreiben. Die multilaterale Diplomatie war zum fixen Bestandteil des Arbeitsalltags der Diplomatinen und Diplomaten geworden. In der Ausbildung derselben wurde diesem Umstand allerdings noch zu wenig Rechnung getragen. Die Frage, die sich stellte, war nun, ob man einzelne Stagiaires zu multilateralen Spezialisten ausbilden oder das Handwerk der multilateralen Diplomatie als neue Kompetenz der «Generalisten» in die Ausbildung integrieren sollte. Die Umsetzung im EPD war eine Mischung aus beidem, mit einer Priorisierung der ersten Variante. Bundesrat Spühler wollte innerhalb des Departements «eine grö-

817 Vgl. die Notiz von Olivier Exchaquet und Carlo Jagmetti vom 15. Dezember 1978, dodis.ch/51515.

818 Vgl. www.eda.admin.ch.

819 Vgl. das Protokoll der Botschafterkonferenz vom September 1974, dodis.ch/35118, S. 26 f., sowie Kap. 2.3.

820 Vgl. bspw. die Voten von Botschafter Alfred Wacker oder Botschafter Arturo Marcionelli während der Diskussion an der Botschafterkonferenz vom September 1974, dodis.ch/35118, S. 27–31.

821 Vgl. das Protokoll der Botschafterkonferenz vom September 1974, dodis.ch/35118, S. 33.

sere Zahl von Beamten mit UNO-Erfahrung» und war sich dabei der Bedeutung des Beobachterpostens in New York bewusst.⁸²² Die regelmässige Versetzung von angehenden Diplomatinen und Diplomaten auf die multilateralen Posten des EPD wurde zum festen Bestandteil der Ausbildungsstrategie des EPD.

Mit der Etablierung des *Concours diplomatique* war erstmals auch ein umfassendes Ausbildungsprogramm für die angehenden Diplomatinen und Diplomaten realisiert worden. Spätestens ab Mitte der 1960er-Jahre war für die Hälfte der ausgewählten *Stagiaires* ein dreimonatiger Aufenthalt in einer multilateralen Abteilung des EPD vorgesehen. Pro Jahrgang sollten zudem zwei Personen zu eigentlichen Spezialisten des Multilateralismus ausgebildet werden. Diese beiden Personen verbrachten ihren langen Auslandsaufenthalt auf einer der schweizerischen Missionen bei internationalen Organisationen.⁸²³

Ab Mitte der 1970er-Jahre wurden diese Bemühungen innerhalb des EPD nochmals verstärkt. Die neu geschaffenen Vertretungen bei internationalen Organisationen erhöhten die Anzahl verfügbarer Ausbildungsplätze. Zudem wurden *Stagiaires* oder junge Diplomatinen und Diplomaten an die jährlich stattfindenden grossen internationalen Konferenzen der UNO, UNESCO oder ähnlicher Organisationen geschickt. Im Rahmen dieser Teilnahme an Konferenzen sollten sich die schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten das multilaterale Rüstzeug für ihre Karriere im diplomatischen Dienst aneignen.⁸²⁴ Diese Anpassungen bei der Rekrutierung zeigten ihre Wirkung erst nach dem Ende des Untersuchungszeitraums. Eine Ausnahme stellte Francesca Pometta dar, die nach erfolgreichem *Concours* als erste über diesen Weg rekrutierte Person die Abteilung für internationale Organisationen leitete.

Die Chefs der Abteilung für internationale Organisationen sind allesamt gute Beispiele für multilaterale Spezialisten innerhalb des EPD. Ins Auge sticht aber besonders Francesca Pometta, die als erste Frau 1957 den *Concours diplomatique* erfolgreich abgeschlossen und danach ihren Auslandseinsatz während der Ausbildung in Paris bei der Schweizer Delegation bei der OECD absolviert hatte. Nach erfolgreichem Abschluss der zweijährigen Ausbildung arbeitete sie noch zwei Jahre bei der Delegation in Paris, dann der Reihe nach beim Integrationsbüro, bei der Mission bei der UNO in New York und bei der Sektion UNO und internationale Organisationen an der Zentrale. 1976 wurde sie zur stellvertretenden Direktorin und ab 1978 zur Chefin der (nun wieder herabgestuften) Abteilung für internationale Organisationen ernannt.⁸²⁵ Sie stellt sicherlich das Paradebeispiel einer multilateralen Spezialistin im EPD dar, deren Spezialisierung bereits während ihrer Ausbildung begonnen hatte.

Die Vorgänger von Pometta waren alle noch vor der Einführung des *Concours diplomatique* in den diplomatischen Dienst eingetreten. Ihre Ausbildung zu Multilateralisten hat demnach während ihrer Karriere stattgefunden. Aufzeigen lässt sich dies anhand ihrer Karrierestationen. François de Ziegler, von 1976 bis 1978 Leiter der Direktion für internationale Organisationen, war vor seinem Amtsan-

⁸²² Vgl. das Schreiben von Willy Spühler an Bernard Turrettini vom 29. März 1967, dodis.ch/64105.

⁸²³ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 3 der GPK-S vom 17. Mai 1974, dodis.ch/50457, S. 7 f.

⁸²⁴ Vgl. *ibid.*, S. 8.

⁸²⁵ Für weitere biografische Informationen zu Francesca Pometta vgl. dodis.ch/P16364.

tritt zuerst vier Jahre bei der Mission bei der UNO in New York und danach fünf Jahre als ständiger Delegierter bei der UNESCO im Einsatz. Sein Vorgänger, René Keller, war vor seinem Amtsantritt Leiter der ständigen Mission bei der UNO in Genf. Ernesto Thalmann, Leiter der Abteilung für internationale Organisationen von 1966 bis 1971, war vor seinem Antritt Leiter der ständigen Mission bei der UNO in New York. Eine spezielle Laufbahn wies wiederum dessen Vorgänger, Jakob Burckhardt, auf. Vor seiner Zeit als Abteilungsleiter der Abteilung für internationale Organisationen war Burckhardt Delegierter des Bundesrats für Atomfragen und eigentlich ans Post- und Eisenbahndepartement detachiert.⁸²⁶ Diese Aufgabe, die ebenfalls hauptsächlich im multilateralen Bereich der Wissenschafts-, Energie- und Sicherheitspolitik zu verorten ist, prädestinierte ihn natürlich ebenfalls für die Leitung der Abteilung für internationale Organisationen. Jean de Rham hatte zumindest einige Zeit beim Dienst für Fremde Interessen gearbeitet und Pierre Micheli hatte sich die Leitung der Abteilung mit Einsätzen bei der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten, als Generalsekretär der diplomatischen Konferenz in Genf von 1949 und als stellvertretender Leiter der Abteilung verdient. Daniel Secrétan und Philippe Zutter waren die beiden ersten Chefs des Diensts für internationale Organisationen. Secrétan war bereits während des Zweiten Weltkriegs für die Beziehungen der Schweiz zu internationalen Organisationen zuständig gewesen. Zutter war ab 1946 Secrétans Stellvertreter und nach dessen Versetzung der logische Nachfolger.⁸²⁷

Die weiteren Karriereverläufe von Pierre Micheli und Ernesto Thalmann belegen die Bedeutung der multilateralen Themen innerhalb des EPD. Beide übernahmen nach der Leitung der Abteilung für internationale Organisationen die Leitung der Politischen Direktion und stiegen zum ersten Mitarbeiter des Departementsvorstehers auf. Die Erfahrungen der multilateralen Diplomatie wurden auch auf diesem zentralen Koordinationsposten immer wichtiger.

Unter den Missionschefs in New York tauchen mit August R. Lindt, Felix Schnyder oder Ernesto Thalmann einige bekannte Namen auf. Lindt und Schnyder waren sowohl innerhalb des EPD mit der Leitung von grossen Botschaften als auch mit Mandaten bei internationalen Organisationen zwei der auffälligsten Protagonisten der schweizerischen Diplomatie der Nachkriegszeit.⁸²⁸ Ernesto Thalmann wurde nach dem Einsatz in New York zuerst zum Leiter der Abteilung für internationale Organisationen und danach zum Generalsekretär des EPD und Leiter der Politischen Abteilung ernannt. Seine Nachfolger Turrettini und Marcuard waren dann aber noch mehr Sinnbild für die gezielte Ausbildung

826 Zur Rolle des Delegierten des Bundesrats für Atomfragen im Rahmen der schweizerischen Ausenwissenschaftspolitik vgl. Frédéric Joye-Cagnard: *La construction de la politique de la science en Suisse. Enjeux scientifiques, stratégiques et politiques (1944–1974)*, Université de Genève 2007, sowie Reto Wollenmann: *Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag. Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969)*, Zürich 2004, insbes. S. 31, Anm. 61.

827 Für die Zeit vor 1945 ist es aus verschiedenen Gründen schwieriger, «multilaterale» Karrierestationen bei den schweizerischen Diplomaten zu finden. Die Vertretungen bei internationalen Organisationen gab es noch nicht. Innerhalb des EPD gab es nur die Abteilung für auswärtige Angelegenheiten. Die Zuteilung der unterschiedlichen Pflichtenhefte innerhalb der Abteilung lässt sich beispielsweise mit dem Staatskalender nicht rekonstruieren. Zudem war angesichts des kleinen Personalbestands an der Zentrale eine Person für mehrere Themendossiers zuständig.

828 Zu Lindt und Schnyder vgl. Keller: *Botschafterporträts*, S. 195–230 und S. 267–300.

von Multilateralisten im EPD. Turrettini hatte einen grossen Teil seiner Karriere in der Abteilung für internationale Organisationen verbracht – von 1959 bis 1961 als stellvertretender Leiter – und wurde nach einem ersten Einsatz als Missionschef in Lateinamerika von 1966 bis 1974 auf den Posten in New York gesetzt. Turrettini war damit am längsten als Beobachter bei der UNO im Einsatz. Sein Nachfolger Marcuard hatte vor seiner Versetzung nach New York als Delegierter des Bundesrats für technische Zusammenarbeit bereits eine immer wichtiger werdende Abteilung im EPD geleitet. Seine Ernennung führt vor allem auch die zunehmende Bedeutung der Entwicklungsthemen innerhalb der UNO vor Augen.

Die Mission bei der UNO in Genf hatte sowohl politisch wie im Hinblick auf ihr Prestige nie den gleichen Stellenwert wie die Mission in New York. Nichtsdestotrotz finden sich auch unter den Leitern der Mission in Genf multilaterale Spezialisten des EPD. Von 1965 bis 1968 leitete mit René Keller ein späterer Chef der Abteilung für internationale Organisationen die Mission. Seine Nachfolger Jean Humbert und André Dominicé sind dagegen eher Beispiele klassischer Botschafterkarrieren. Ihre Ernennung zum Leiter der Mission in Genf zum Abschluss der Karriere ist schwierig zu interpretieren. Demgegenüber ist Olivier Exchaquet wiederum ein gutes Beispiel eines Multilateralisten. Früh in seiner Laufbahn wurde er bei der Mission in New York eingesetzt, danach längere Zeit in der Abteilung für internationale Organisationen. Die Ernennung zum Leiter der Mission in Genf passt insofern sehr gut in seine Karriere.

Bei der Suche nach Multilateralisten im EPD taucht auch Charles Hummel auf. Hummel verbrachte eigentlich seine gesamte Karriere im Dunstkreis der UNESCO. Er war von 1966 bis 1970 Generalsekretär der schweizerischen UNESCO-Kommission und leitete zugleich die Sektion UNESCO-Angelegenheiten im EPD. Von 1970 bis 1977 und erneut von 1986 bis 1987 leitete er als Botschafter die Delegation der Schweiz bei der UNESCO in Paris. Dazwischen war er von 1977 bis 1980 auch Mitglied des Exekutivrats der UNESCO. 1987 ernannte ihn der Bundesrat zum Botschafter in Dublin, wo er seine Karriere 1992 beendete. Seine Fokussierung auf eine Organisation ist eher untypisch für eine Karriere im diplomatischen Dienst der Schweiz, passt aber gut zu seinem Eintritt als Quereinsteiger. Als Leiter der UNESCO-Delegation taucht mit François de Ziegler auch noch ein späterer Chef der Abteilung für internationale Organisationen auf. De Ziegler hatte die Delegation von 1968 bis 1973 geleitet. Auch Jacques Rial hatte zu Beginn seiner Karriere als Generalsekretär der schweizerischen UNESCO-Kommission gearbeitet. Er wurde 1983 zum Botschafter in Kamerun und später in Uruguay ernannt. Zum Ende seiner Karriere war er der zweite Koordinator der internationalen Flüchtlingspolitik im EDA.⁸²⁹

Internationale Organisationen und Kulturdiplomatie als Frauenthemen im EPD?

Marianne von Grünigen kam 1974 die Aufgabe zu, als «Expertin» über die Rolle der Frau im EPD eine Aktennotiz zuhanden der Arbeitsgruppe Florian zu verfassen.⁸³⁰ In ihrer Einschätzung war von Grünigen eindeutig. Sie warnte die Män-

⁸²⁹ Für weitere biografische Informationen zu Charles Hummel vgl. dodis.ch/P17295; zu Jacques Rial vgl. dodis.ch/P19128 und zu François de Ziegler vgl. dodis.ch/P2755.

⁸³⁰ Vgl. Kap. 4.1.

ner im Departement, «niemand sollte der Versuchung nachgeben, anzunehmen, es gebe Bereiche, <die einer Frau besonders gut liegen>». Sie sprach sich für eine ganzheitliche Gleichbehandlung von Mann und Frau aus und führte weiter aus, dass, «wenn eine Frau für den diplomatischen Beruf als geeignet befunden» werde, ihr auch alle Aufgaben zugetraut werden müssten, die den männlichen Kollegen zugetraut würden.⁸³¹ Mit ihren Ausführungen trat sie der verbreiteten Ansicht entgegen, dass Frauen für kulturelle oder soziale Themen besonders geeignet seien und demgegenüber die wirtschaftlichen, politischen und völkerrechtlichen Fragen eher den Einsatzbereich der Männer bildeten.

Die Warnung von Marianne von Grünigen ist nicht aus der Luft gegriffen. Die Zahlen sprechen für sich. Auffallend viele der nicht gerade zahlreichen schweizerischen Diplomatinen im Untersuchungszeitraum arbeiteten in den Abteilungen und Vertretungen, die sich mit den internationalen Organisationen befassten. Auch bei den schweizerischen Botschaften im Ausland wurden die Diplomatinen erstaunlich oft mit den kulturellen Angelegenheiten betraut. Sind internationale Organisationen und Kulturdiplomatie also Frauenthemen im EPD? Auffallend viele Indizien sprechen dafür, doch lohnen sich der Blick in die Quellen und die Hinterfragung der männlich geprägten Gewichtung der Themen innerhalb der Aussenpolitik.

Die geschlechterbezogene Zuschreibung von thematischen Handlungsräumen ist keine Eigenheit des diplomatischen Diensts, sondern fester Bestandteil gesellschaftlicher Diskurse. Innerhalb des EPD lässt sich feststellen, dass sich die Integration von Frauen in den diplomatischen Dienst phasenweise vollzog und die zweite Phase – nach der 1955 eingeführten Zulassung von Frauen zum Concours und dem Eintritt der ersten Diplomatinen – geprägt war von einer geschlechtsspezifischen thematischen Aufgabenzuteilung.⁸³²

Dies lässt sich zumindest teilweise auch quantitativ bestätigen. Insbesondere die Sektion für kulturelle und UNESCO-Angelegenheiten der Abteilung für internationale Organisationen weist mit 45 Prozent einen überdurchschnittlich hohen Anteil an weiblichen Mitarbeitenden auf. In den klassischen Männerdomänen Wirtschaft, Politik und Recht sind die Anteile der Frauen mit vier bis acht Prozent weit geringer.⁸³³ Bei mehreren Diplomatinen findet sich der Hinweis, dass sie an den Botschaften mit den kulturellen Angelegenheiten betraut wurden. Angesichts der kleinen Anzahl von Diplomatinen in diesen höheren Dienstgraden

⁸³¹ Vgl. die Notiz von Marianne von Grünigen vom 2. April 1974, dodis.ch/50471.

⁸³² Eine dritte Phase wurde 1976 mit der juristischen Gleichstellung von Mann und Frau im EPD eingeläutet. Vgl. dazu Kap. 4.1.

⁸³³ Es gibt keine verlässlichen Daten, anhand derer eine Analyse nach Geschlecht und Abteilung der Mitarbeitenden des EPD vorgenommen werden könnte. Die Datenbank Dodis liefert mit den über Jahre ergänzten Verknüpfungen von Mitarbeitenden mit den Organisationen aber immerhin einen Anhaltspunkt. Zwischen 1953 und 1994 wurden 44 Personen mit der Sektion für kulturelle und UNESCO-Angelegenheiten (dodis.ch/R25464) verknüpft, darunter sind 20 weibliche Mitarbeitende (45 Prozent). Mit der Sektion Völkerrecht der Völkerrechtsdirektion des EPD (dodis.ch/R27884) sind zwischen 1965 und 1993 53 Personen verknüpft, darunter nur zwei Frauen (vier Prozent). Beim Finanz- und Wirtschaftsdienst der Politischen Direktion des EPD (dodis.ch/R10838) sind es zwischen 1946 und 1993 89 Personen, darunter sieben Frauen (acht Prozent).

kann davon ausgegangen werden, dass dies kein Zufall war, sondern eine bewusste Zuteilung der Dossiers aufgrund des Geschlechts.⁸³⁴

Auch bei der Betrachtung der Hochschulabschlüsse ergibt sich bei den Frauen ein anderes Bild als bei den Männern. Von den 30 Frauen mit Hochschulabschluss haben 13 einen politikwissenschaftlichen Abschluss (38,5 Prozent), je sieben einen geistes- oder rechtswissenschaftlichen (je 23,5 Prozent) und drei einen wirtschaftswissenschaftlichen Abschluss (zehn Prozent). Demgegenüber liegt der Anteil an Juristen bei den Männern bei über 50 Prozent, politik- und wirtschaftswissenschaftliche Abschlüsse machen je rund 15 Prozent aus, einen geisteswissenschaftlichen Abschluss haben ungefähr zehn Prozent, die Abschlüsse der restlichen acht Prozent verteilen sich auf diverse Fachbereiche. Die vorliegenden Daten könnten einen Hinweis auf eine möglicherweise gezielte Auswahl von entsprechend ausgebildeten Frauen durch die Rekrutierungskommission des EPD geben. Andererseits könnten die Daten aber auch einfach Ausdruck der unterschiedlichen Studienwahl von Frauen gegenüber Männern belegen. Eine klare Interpretation dieser Daten ist schwierig und bedürfte einer Gegenüberstellung mit Daten von Hochschulabschlüssen nach Geschlecht für die ganze Schweiz.

Die These, dass das Geschlecht einen Einfluss auf die Dossierwahl bzw. -zuteilung während der Karriere hat, lässt sich aber auch anhand einiger beispielhafter Karriereverläufe anschaulich aufzeigen. Insbesondere die Karriereverläufe von Francesca Pometta und Marianne von Grünigen sprechen für die thematische Sonderstellung der Diplomatinen. Beide können aufgrund ihrer Stationen im EPD als Diplomatinen mit einer Spezialisierung im multilateralen Bereich bezeichnet werden. Unter den Leitern der Abteilung für internationale Organisationen war Pometta die einzige Frau. 26 ihrer 34 Dienstjahre verbrachte Pometta in Abteilungen oder Vertretungen mit multilateralem Charakter.⁸³⁵ Von Grünigens erster Posten nach dem erfolgreichen Concours diplomatique war als Botschaftssekretärin in Köln, wo sie mit den kulturellen Angelegenheiten betraut war. Nach ihrer Rückkehr nach Bern wurde sie zur Spezialistin für das Verhältnis der Schweiz zur UNO. Während sechs Jahren arbeitete sie in der Sektion UNO der Abteilung für internationale Organisationen, amtierte als Sekretärin der Beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO⁸³⁶ und war massgeblich an der Ausarbeitung des dritten UNO-Berichts beteiligt.⁸³⁷ Auch ihre weitere Karriere verbrachte sie mit der Leitung der neu geschaffenen Politischen Abteilung III, zuständig für Friedens-, Sicherheits- und Abrüstungspolitik, als Botschafterin bei

⁸³⁴ Beispiele sind Marianne von Grünigen (dodis.ch/P15361) als Botschaftssekretärin in Bonn/Köln von 1969 bis 1975; Irene Hofer (dodis.ch/P41245) als Botschaftssekretärin in Wien von 1972 bis 1976; Lise Favre (dodis.ch/P17260) als Botschaftsrätin in Paris von 1993 bis 1996 und Erika Gsell (dodis.ch/P55544) als Botschaftssekretärin in Paris von 1980 bis 1984.

⁸³⁵ Ihre Karrierestationen können unter dodis.ch/P16364 eingesehen werden. Vgl. dazu auch Tabelle 12 im Anhang.

⁸³⁶ Der Bundesrat hatte die Kommission 1973 ernannt, um sich im Hinblick auf einen möglichen Beitritt der Schweiz zur UNO beraten zu lassen. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1450 vom 5. September 1973, dodis.ch/40135.

⁸³⁷ Vgl. dazu den Bericht des Bundesrats über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, dodis.ch/51532, sowie die von Marianne von Grünigen verfasste Notiz vom 6. Februar 1976, DDS, Bd. 27, Dok. 2, dodis.ch/51501.

den internationalen Organisationen in Wien sowie als Botschafterin bei der OSZE ganz klar im multilateralen Bereich der schweizerischen Aussenpolitik.⁸³⁸

Drei weitere Diplomattinnen, deren Karriereverläufe die These der geschlechtlich bedingten Themenzuordnung im EPD belegen, waren Denise Werner, Irene Hofer und Imita Cornaz. Denise Werner arbeitete lange für das IKRK und verbrachte beinahe ihre gesamte Karriere im EPD in der Sektion Internationale Hilfswerke der Abteilung für internationale Organisationen.⁸³⁹ Irene Hofer hatte 1966 als fünfte Frau den Concours diplomatique bestanden. Von 1972 bis 1976 arbeitete sie bei der Botschaft in Wien als Botschaftssekretärin und war dort ebenfalls mit den kulturellen Angelegenheiten betraut. Zurück an der Zentrale in Bern blieb sie bis zu ihrem heiratsbedingten Ausscheiden aus dem diplomatischen Dienst 1979 bei der Sektion Kultur und UNESCO der Abteilung für internationale Organisationen.⁸⁴⁰ Imita Cornaz arbeitete während 30 Jahren beim Dienst für technische Zusammenarbeit. Über die Hälfte der Zeit war sie für den Themenbereich soziale Entwicklung und Gesundheit zuständig.⁸⁴¹

Bei Forschungen zum diplomatischen Dienst der Bundesrepublik Deutschland wurde die Beobachtung einer geschlechterspezifischen Aufgabenzuteilung ebenfalls gemacht.⁸⁴² Allerdings wird dadurch auch eine maskuline historische Sichtweise auf die Themen der Aussenpolitik deutlich. Dass die Themen, mit denen sich Frauen in der Politik beschäftigten, als Randthemen bezeichnet werden, hat in erster Linie mit einer männlichen Definition von wichtigen und unwichtigen Themen zu tun.⁸⁴³ Dies spiegelt sich auch in der unterschiedlichen Bedeutung, die männliche Diplomaten bestimmten Themen innerhalb des EPD beigemessen haben. Im Hinblick auf den Verlauf der diplomatischen Karriere wurde das Ressort Kultur als «Abstellgleis» und eine Versetzung in diesen Bereich als «ungünstig» erachtet.⁸⁴⁴

Die Entstehung der Aussenwissenschaftspolitik – Wissenschaftsattachés

Ein exemplarisches Themengebiet der multilateralen Zusammenarbeit war die wissenschaftliche Forschung. Für die Schweiz war dieses technische Feld eine weitere Gelegenheit, sich international zu vernetzen, ohne sich neutralitätspolitisch exponieren zu müssen. Wieso war das Ressort der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit beim Politischen Departement gelandet? Die neutralitätspolitischen Fallstricke waren natürlich auch in der vom Kalten Krieg geprägten Welt der Wissenschaft vorhanden. Mehr noch, der Aufstieg der wissenschaft-

⁸³⁸ Für weitere biografische Informationen zu Marianne von Grünigen vgl. dodis.ch/P15361.

⁸³⁹ Für weitere biografische Informationen zu Denise Werner vgl. dodis.ch/P20211.

⁸⁴⁰ Für weitere biografische Informationen zu Irene Hofer vgl. dodis.ch/P41245.

⁸⁴¹ Für weitere biografische Informationen zu Imita Cornaz vgl. dodis.ch/P46323.

⁸⁴² Vgl. dazu Christiane Scheidemann: «Lotte Büschges. Kultur – eine Frauendomäne», in: dies. und Ursula Müller (Hg.): *Gewandt, geschickt und abgesandt. Frauen im Diplomatischen Dienst*, München 2000, S. 192–195.

⁸⁴³ Vgl. dazu das Vorwort von Anette Kuhn: «Abgeschoben in ein Randthema? Zur Politik von Frauen im diplomatischen Dienst», in: Christiane Scheidemann und Ursula Müller (Hg.): *Gewandt, geschickt und abgesandt. Frauen im Diplomatischen Dienst*, München 2000, S. 13–16.

⁸⁴⁴ Diese Information hat der Autor in zwei unabhängig voneinander geführten Gesprächen mit ehemaligen Diplomaten erhalten. Beiden war im Verlauf ihrer Karriere das Dossier Kultur bei einer Botschaft angeboten worden. Beide haben die Versetzung aus karrieretechnischen Gründen abgelehnt.

lich-technischen Grossprojekte wäre ausserhalb des Kontexts des Kalten Kriegs und des Wettbewerbs zwischen Ost und West nicht in diesem Ausmass denkbar gewesen.⁸⁴⁵ Aus diesem Grund brauchte es zur Festlegung von Kriterien für die Beteiligung der Schweiz an wissenschaftlichen Forschungsprojekten die Erfahrung der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten. Ausserdem bestand ein grosser Teil der Absprachen zu wissenschaftlichen Projekten zwischen den Staaten aus völkerrechtlichen Fragen. Auch hier war das EPD mit seiner Abteilung für Völkerrecht die zuständige Stelle in der Verwaltung. Die Koordination der schweizerischen Beteiligungen übernahm die Abteilung für internationale Organisationen. Zu diesem Zweck wurde 1961 ein Pflichtenheft für wissenschaftliche Angelegenheiten eingeführt und ab 1966 eine eigenständige Sektion aufgebaut.⁸⁴⁶

Mitte der 1960er-Jahre wurde die «Aussenwissenschaftspolitik» erstmals breiter thematisiert. Der Bundesrat hatte 1965 den Schweizerischen Wissenschaftsrat ins Leben gerufen und ihm nebst der Koordination der nationalen Hochschul- und Forschungspolitik auch die Beratung des Bundesrats in Fragen der internationalen wissenschaftlichen Kooperation übertragen. Eine der ersten Initiativen des Wissenschaftsrats war der Vorschlag, Wissenschaftsattachés in ausgesuchte Staaten zu entsenden:

Wie unsere Aussenhandelspolitik ein wesentliches Element unserer Volkswirtschaftspolitik bildet, so kommt der Aussenwissenschaftspolitik eine massgebende Bedeutung im Rahmen der schweizerischen Wissenschaftspolitik zu. [...] Als ein ausgezeichnetes Mittel zur Gestaltung der schweizerischen Beziehungen zum Ausland und zu den Schweizern im Ausland auf wissenschaftlichem Gebiet betrachtet er die Entsendung von Wissenschaftsattachés.⁸⁴⁷

Obwohl die schweizerische Diplomatie grundsätzlich möglichst wenig Spezialattachés einzusetzen pflegte, bildete das komplexe Feld der wissenschaftlichen Kooperation eine Ausnahme.⁸⁴⁸ Hier war es nicht möglich, sich im Rahmen der Ausbildung für den diplomatischen Dienst genügend Fachwissen anzueignen, um auf Augenhöhe mit ausländischen Expertinnen und Experten zu verhandeln oder konferieren.⁸⁴⁹

Nachdem der Wissenschaftsrat die Idee der Entsendung von Attachés zur Kontaktherstellung im wissenschaftlichen Bereich angeregt hatte, ging die Einführung erstaunlich schnell über die Bühne. Nachdem mit Urs Hochstrasser an der Botschaft in Washington bereits Ende der 1950er-Jahre ein erster wissenschaftlicher Berater eingesetzt worden war, erschien es dem Wissenschaftsrat zentral, als Erstes einen Wissenschaftsattaché in die USA zu entsenden. Als zweite Priorität waren die Botschaften in Moskau und Tokyo ausgewählt worden. Die beiden Posten wurden 1969 erstmals besetzt und damit der wissenschaftliche Aussendienst des EPD ausgebaut.⁸⁵⁰ Dabei kam dem Wissenschaftsattaché in Moskau eine beson-

845 Hans Ulrich Jost: «Wissenschaft auf Aussenposten: Eine Einführung zur Geschichte der Wissenschaftsattachés», in: Fleury und Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik*, S. 15–20, hier S. 16 f.

846 Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 78.

847 Vgl. das Schreiben des Schweizerischen Wissenschaftsrates an Bundesrat Willy Spühler vom 10. November 1966, CH-BAR#E2807#1974/12#157* (023.1-10).

848 Vgl. dazu Kap. 1.4.

849 Vgl. das Referat von Max Troendle vom 15. Juni 1967, CH-BAR#J1.301#2002/197#334*.

850 Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1969, S. 27.

dere Rolle zu. Nebst der wissenschaftlichen Berichterstattung hatte er auch ein Pflichtenheft im industriellen Sektor.

Nach diesen ersten Versuchen scheiterte ein weiterer Ausbau des Netzes von Wissenschaftsattachés vor allem auch an der Verfügbarkeit von qualifizierten Personen. Weil für den Posten ein sehr spezifisches Fachwissen und ein gutes Netzwerk in den wissenschaftlichen Kreisen des Gastlandes vorhanden sein mussten, war die Auswahl sehr beschränkt. Zudem bedeutete die Übernahme eines solchen Postens oftmals auch eine unerwünschte Unterbrechung der akademischen Laufbahn.⁸⁵¹ Für die Nachfolge von Hochstrasser in Washington wurde während mehrerer Monate keine adäquate Besetzung gefunden. Hochstrasser persönlich schaffte es dann, einen schweizerischen Wissenschaftler, der in den USA lebte, für den Posten zu begeistern.⁸⁵²

Für die Koordination der im Ausland eingesetzten Attachés war eine zentrale Dienststelle nötig. Dies war ein weiterer Grund für die Errichtung einer festen Verwaltungseinheit, die sich mit Aussenwissenschaftspolitik zu befassen hatte. 1966 wurde bei der Abteilung für internationale Organisationen die eigenständige Sektion für wissenschaftliche Angelegenheiten geschaffen, die zugleich auch das Sekretariat der Eidgenössischen Beratenden Kommission für Weltraumfragen zu führen hatte.

Spätestens ab Mitte der 1970er-Jahre begann der Schweizerische Nationalfonds intensiv mit internationalen Forschungsinstitutionen zu kooperieren und insbesondere an europäischen Forschungsprojekten zu partizipieren.⁸⁵³ Die wissenschaftliche Forschung hatte sich als fixer Bestandteil der schweizerischen Aussenbeziehungen etabliert. Die Aussenwissenschaftspolitik wurde in der Folge zu einem der Paradebeispiele der interdepartementalen Koordination unter Einbezug der schweizerischen Universitäten und Hochschulen. Gerade die Kooperation mit europäischen Forschungsprojekten hatte ausserdem die Funktion eines Experimentierfelds im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die schon länger in «transnationalen Austauschbeziehungen» organisiert waren, bildeten dabei so etwas wie die transnationale Avantgarde einer sich mehr und mehr globalisierenden Welt.⁸⁵⁴

Schweizerinnen und Schweizer im Dienste internationaler Organisationen

Schweizerische Mitarbeitende in internationalen Organisationen kann man durchaus als historische Konstante bezeichnen. Da viele internationale Organisationen inklusive des Völkerbunds ihren Sitz in der Schweiz hatten, überrascht diese Aussage auch nicht weiter. Dass sich aber auch nach dem Zweiten Weltkrieg und trotz des Nicht-Beitritts der Schweiz zur UNO immer wieder schweizerische Persönlichkeiten in den obersten Rängen von UNO-Spezialorganisationen, an der Spitze von UNO-Sondermissionen oder bei anderen internationalen Organisati-

⁸⁵¹ Vgl. den Bericht des schweizerischen Wissenschaftsattachés in Washington, Reinhold Otto Steiner, vom 24. April 1964, dodis.ch/30428.

⁸⁵² Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage Nr. 8 der GPK-S vom 19. Mai 1967, CH-BAR#E1050.7A#2011/114#58* (122).

⁸⁵³ Vgl. Tanner: Geschichte der Schweiz, S. 490.

⁸⁵⁴ Vgl. *ibid.*, S. 490 f.

onen finden lassen, ist beachtlich.⁸⁵⁵ Darunter befanden sich auch zahlreiche Diplomatinen und Diplomaten der Schweiz. Für die oft befristeten Einsätze oder Mandate bei internationalen Organisationen erhielten sie in der Regel einen unbezahlten Urlaub. Der Wiedereinstieg in die diplomatische Karriere stand ihnen offen. Einige führten ihre Mandate auch in einer Doppelfunktion aus.

Eine eigentliche Personalpolitik des Bundes gegenüber den internationalen Organisationen existierte lange Zeit nicht. Die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern in internationalen Organisationen wurde zwar durchaus verfolgt und als nützlich erachtet, eine offizielle Strategie, sich auf diesem Weg Zugang zu internationalen Netzwerken zu schaffen, gab es aber nicht. Zu Beginn der 1960er-Jahre stellte Bundesrat Wahlen gar fest, dass die Schweiz in den internationalen Organisationen übervertreten sei. Eine aktive Vermittlung von Schweizern sei deshalb im Moment nicht möglich.⁸⁵⁶ Diese Übervertretung wurde immer noch als Folge der Völkerbundzeit interpretiert. Damals war die Schweiz als Mitglied und Sitzstaat des Völkerbunds zahlreich in den unterschiedlichen Gremien vertreten.⁸⁵⁷

Demgegenüber betrieben ab den 1960er-Jahren etliche Staaten eine aktive Personalpolitik gegenüber den internationalen Organisationen. Spätestens seit der Dekolonisierung und den zahlreichen Neugründungen von Staaten entbrannte ein eigentlicher Kampf um die Arbeitsplätze in den internationalen Organisationen. Die Schweiz hatte sich bis anhin darauf konzentriert, Bewerbungen von Schweizerinnen und Schweizern, die weitgehend auf Eigeninitiative beruhten, zu unterstützen. Trotzdem war beispielsweise die Präsenz der Schweiz in den Sekretariaten der UNO verglichen mit Staaten ähnlicher Grösse hoch.⁸⁵⁸ Quantitativ hatte sich das Abseitsstehen von der UNO nicht direkt ausgewirkt. Ein UNO-Beitritt würde entsprechend nicht zu einem Anstieg führen, argumentierte der schweizerische Beobachter bei der UNO in New York, Bernhard Turrettini, 1971. Der Nachteil der Nicht-Mitgliedschaft zeige sich aber in den Karriereverläufen und in der politischen Bedeutung der Posten, die den Schweizerinnen und Schweizern zugestanden würden. Hier sah Turrettini durchaus Potenzial, das sich durch eine schweizerische Mitgliedschaft erschliessen lassen würde.⁸⁵⁹

Ende der 1970er-Jahre schien die Schweiz dann auch quantitativ in Rückstand zu geraten. Von verschiedener Seite wurden eine aktivere Personalpolitik und die Planung von Mitarbeiterrotationen zwischen der Bundesverwaltung und internationalen Organisationen gefordert. Die Abteilung für internationale Organisationen wurde aufgefordert, in Absprache mit dem DftZ eine Strategie zu entwerfen, damit die Schweiz bei der Besetzung von Posten «nicht ins Hintertreffen gerate».⁸⁶⁰ Zunehmend spürbar wurden die für schweizerische Verhältnisse niedrigen Löhne

855 Für eine Übersicht über Schweizer und Schweizerinnen, die eine wichtige Rolle in internationalen Organisationen gespielt haben, vgl. die Notiz der Abteilung für internationale Organisationen von 1966, dodis.ch/64089.

856 Vgl. das Schreiben von Friedrich T. Wahlen an Hans Keller vom 28. Mai 1962, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21).

857 Vgl. die Notiz von Max Dahinden vom 11. Januar 1977, dodis.ch/52297.

858 Vgl. die Antwort des EPD auf eine Frage der GPK-S vom 19. Mai 1967, CH-BAR#E1050.7A#1984/53#168* (122).

859 Vgl. das Schreiben von Bernhard Turrettini an die Abteilung für internationale Organisationen vom 18. November 1971, CH-BAR#E2003A#1984/84#38* (o.106.0).

860 Vgl. die Notiz von Max Dahinden vom 11. Januar 1977, dodis.ch/52297.

in internationalen Organisationen. Für eine Stelle bei einer Organisation im Ausland musste eine in der Schweiz angestellte Person Einbussen beim Einkommen hinnehmen. Hier wurden von parlamentarischer Seite ein Ausgleichsmechanismus oder gar die Gewährung von bezahlten Urlauben für solche Einsätze gefordert.⁸⁶¹

Denn im Grundsatz wurde eine Stelle bei der UNO oder einer anderen internationalen Organisation als gute Vorbildung für die Arbeit im diplomatischen Dienst betrachtet. Nationalrat Henri Monfrini, der 1966 von Spühler zum Botschafter in der Elfenbeinküste ernannt wurde, hatte das EPD einige Jahre zuvor empfohlen, eine Stelle bei der UNO zu suchen. Dies könne ihm eine Anstellung als Quereinsteiger beim diplomatischen Dienst erleichtern.⁸⁶² Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung des Netzwerks, das dabei aufgebaut werden konnte. Gerade leitende Mitarbeitende konnten sich in den Organisationen gut vernetzen und dienten der Schweiz, als Nicht-Mitglied der UNO, so auch als inoffizielle Interessenvertreter und Informationsquellen.

Nicht ganz einfach ist es, einen quantitativen Überblick von Schweizerinnen und Schweizern im Dienste internationaler Organisationen zu erhalten. Zu unterscheiden gilt es hier zudem zwischen administrativen Stellen in den Verwaltungen der internationalen Organisationen sowie den Expertinnen und Experten. Im Hinblick auf die informelle Interessenvertretung der Schweiz im multilateralen Bereich waren natürlich vor allem leitende Stellen von besonderem Interesse. Die Abteilung für internationale Organisationen versuchte, über das Vertretungsnetz der Schweiz in regelmässigen Abständen alle Schweizerinnen und Schweizer im Dienste von internationalen Organisationen zu erfassen.⁸⁶³

Eine weitere Variante der Mitarbeit in einer internationalen Organisation war die temporäre Anstellung als Experte oder Expertin. 1968 schrieb der Bundesrat in seinem Geschäftsbericht, dass schätzungsweise 150 schweizerische Expertinnen und Experten bei internationalen Organisationen im Einsatz stünden. 100 davon seien staatlich – in erster Linie über den DftZ – vermittelt worden.⁸⁶⁴ Ein zentrales Register aller Expertinnen und Experten und Mandate existiert zwar nicht. Einen kleinen Einblick ermöglicht aber die Auswertung der Pressemitteilungen des EPD im Zeitraum zwischen 1968 und 1976.⁸⁶⁵ In diesem Zeitraum wurden monatliche Meldungen über Schweizerinnen und Schweizer im Dienste internationaler Organisationen publiziert.⁸⁶⁶ Gemeint sind hier nicht Diplomatinen und Diplomaten, sondern Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Fachbereichen, die für eine befristete Zeitspanne im Dienst einer internationalen Organisation

861 Gegenüber dem IKRK waren solche von der Eidgenossenschaft bezahlten Einsätze durchaus üblich. August R. Lindt, der zwischen 1967 und 1969 für das IKRK als Hochkommissar in Biafra im Einsatz war, blieb während des gesamten Einsatzes auf der Lohnliste des EDA. Vgl. Matter: SOS Biafra, S. 57–66. Für die internationalen Organisationen wurde trotz mehrmaliger Diskussion in den parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen erst 1993 mit einer neuen Verordnung eine ähnliche Lösung eingeführt. Vgl. die Verordnung über den Einsatz von Bundesbeamten in internationalen Organisationen vom 31. März 1993, AS, 1993, S. 1565–1570.

862 Vgl. dazu Kap. 2.4.

863 Die entsprechenden Dossiers sind über das Aktenzeichen o.106.0 im Bundesarchiv zu finden.

864 Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1968, S. 63.

865 Vgl. die Dossiers CH-BAR#1110A#1985/129#2* (112), CH-BAR#1110A#1985/129#3* (112), CH-BAR#1110A#1985/129#4* (112), CH-BAR#1110A#1988/122#1* (112).

866 Es handelte sich dabei vor allem um temporäre Einsätze zwischen einigen Monaten und einigen Jahren im Bereich der multilateralen technischen Zusammenarbeit.

standen.⁸⁶⁷ Mit diesem Quellen liessen sich in den erwähnten acht Jahren 170 schweizerische Experten und fünf schweizerische Expertinnen erfassen, die für eine internationale Organisation im Einsatz waren. Die meisten davon waren bei der UNO oder einer ihrer Spezialorganisationen unter Vertrag und leisteten ihre Einsätze mehrheitlich in afrikanischen Ländern. Die Mandate waren ganz unterschiedlicher Art und hinsichtlich der hierarchischen Flughöhe sehr divers. Die meisten Mandate lassen sich im pädagogischen Bereich verorten. Die UNICEF ist mit knapp 30 Prozent der Mandate denn auch die häufigste Organisation.

Für einige Personen war diese Expertentätigkeit im multilateralen Bereich tatsächlich der Einstieg in eine internationale Karriere oder sie fanden danach eine Stelle beim EPD. So zum Beispiel Konrad Bänziger, der nach seinem dreimonatigen Stage für die UNO in Mali beim DftZ arbeitete.⁸⁶⁸ Raymond Schneider war 1968 für die Weltorganisation der Meteorologie in Libyen im Einsatz. Zehn Jahre später war er Generalsekretär dieser UNO-Spezialorganisation.⁸⁶⁹ Auch eine der wenigen Expertinnen, Verena Ritter, hatte nach ihrem Beratungsmandat für die UNICEF in Bhutan eine Festanstellung bei dieser Organisation.⁸⁷⁰

Die multilaterale Diplomatie hatte einen grossen Einfluss auf die Struktur des EPD. Die Abteilung für internationale Organisationen unterlag vermutlich den grössten strukturellen und inhaltlichen Veränderungen während des Untersuchungszeitraums. Keiner anderen Organisationseinheit wurden derart oft neue Dienstzweige und Themenbereiche hinzugefügt oder weggenommen. Die Entwicklung ist eng gekoppelt an die Entwicklung der UNO und ganz allgemein an die Ausprägung des Multilateralismus.

Die Abteilung verkörpert die Unterteilung der Aussenpolitik in einen bi- und einen multilateralen Teil. Die Unterteilung wurde für die Reorganisation nach dem Krieg als ordnendes System für mehr Kohärenz in den Sachdossiers der Dienstzweige des EPD verwendet. Sie stützte zudem die Zurückhaltung der Schweiz gegenüber allen politischen Organisationen. Damit stand der Abteilung für internationale Organisationen, die sich um die technisch ausgerichteten multilateralen Organisationen zu kümmern hatte, die Politische Abteilung gegenüber, wo die politischen Fragen in traditionell bilateraler Form behandelt wurden. Zum Ende des Untersuchungszeitraums zeigte sich allerdings, dass diese Trennung nicht mehr der internationalen Realität entsprach und dass dies auch im EPD erkannt worden war:

Die seit dem Zweiten Weltkrieg stets wachsende Zahl unabhängiger Staaten und die in der Folge zunehmende Ungleichheit der nationalen Interessen einerseits, die Entwicklung der Kommunikationsmittel mit ihrer Überwindung der Distanzen andererseits haben dazu geführt, dass die multilaterale Diplomatie heute zu dem von den Staaten am meisten benutzten Instrument geworden ist, um diejenigen Probleme zu prüfen und zu regeln, die ihnen ihre gegenseitige Abhängigkeit auf allen Gebieten aufgibt. [...] Die weltoffene Schweiz, deren Wirtschaft eng mit der Weltwirtschaft verflochten ist, kann sich dieser Wirklichkeit weit weniger entziehen als andere Staaten.⁸⁷¹

867 Eine klare Unterscheidung ist hier insofern nicht möglich, als Angehörige des diplomatischen Diensts für ihre Einsätze bei internationalen Organisationen oft einen unbezahlten Urlaub in Anspruch nahmen und dann als Expertinnen und Experten bei den Organisationen angestellt wurden.

868 Für weitere biografische Informationen zu Konrad Bänziger vgl. dodis.ch/P49474.

869 Für weitere biografische Informationen zu Raymond Schneider vgl. dodis.ch/P44284.

870 Für weitere biografische Informationen zu Verena Ritter vgl. dodis.ch/P51815.

871 Antwort des EPD auf eine Frage der GPK-N vom März 1978, dodis.ch/66009, S. 40.

Bei den Dienstzweigen der Abteilung für internationale Organisationen wird zudem die Vernetzung des EPD mit zivilgesellschaftlichen Akteuren deutlich. Gleich drei der neu geschaffenen Dienste hatten parallel zu ihren Verwaltungsaufgaben auch die Führung des Sekretariats einer nationalen Kommission zur Aufgabe. Über diese vom EPD geführten Kommissionen wurden die Interessen nicht staatlicher Akteure im Feld der internationalen Zusammenarbeit abgeholt. Auf der anderen Seite konnte das EPD bei Bedarf auf das Fachwissen von Expertinnen und Experten aus den entsprechenden Bereichen zurückgreifen und die Kommissionen funktionierten zudem als Rekrutierungspool. Denn gerade im Bereich der Aufgaben der Abteilung für internationale Organisationen schien es einfacher als für andere Bereiche des EPD, Quereinsteiger zu rekrutieren. Nebst Personen aus den erwähnten Kommissionen waren es insbesondere die zahlreichen Schweizerinnen und Schweizer, die Anstellungen oder Mandate bei internationalen Organisationen ausgeübt hatten, die für das EPD angesichts des Personalmangels von Interesse waren.

3.4 Der Einfluss der europäischen Integrationsprozesse auf die Struktur der schweizerischen Diplomatie

Über die Geschichte der Schweiz im Kontext der europäischen Integrationsbestrebungen wurde spätestens seit der Abstimmung zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1992 viel geforscht und geschrieben.⁸⁷² Im Zentrum des Interesses standen in der Regel die politische, die wirtschaftliche und die juristische Komponente des Verhältnisses zwischen der Schweiz und den europäischen Institutionen. Strukturelle Fragen rund um Akteure und Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung wurden bislang allerdings oft nur nebensächlich behandelt.⁸⁷³ Der Fokus liegt in diesem Kapitel deshalb explizit auf den Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die Struktur des EPD und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts der Schweiz. Diesen veraltungsgeschichtlichen Aspekten wurde bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl sich daran einige entscheidende Herausforderungen der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit exemplarisch nachzeichnen lassen. Auf der Suche nach dem goldenen «Mittelweg zwischen den Extremen der Mitgliedschaft und der Isolation»⁸⁷⁴ bildete sich auch in der Bundesverwaltung eine der speziellen Situation entsprechende Lösung heraus.

Die europäische Integration erscheint nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs mit grosser Vehemenz auf der Agenda der schweizerischen Aussenpolitik und wird zu einer Konstante während des Untersuchungszeitraums. Trotzdem fehlte lange Zeit eine entsprechende Verwaltungseinheit im EPD. Dies hat in erster

⁸⁷² Für eine Übersicht über den Forschungsstand vgl. bspw. Zala: Historiografische Anmerkungen zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen, S. 250. Eine ausführliche Zusammenstellung von Literatur zum Thema findet sich in der Bibliografie zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik unter dodis.ch/biblio über das Schlagwort «Europa».

⁸⁷³ Oftmals wurden den Akteuren und administrativen Strukturen in den grossen Publikationen nur wenige Seiten gewidmet. Vgl. bspw. Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 40–48 sowie S. 420–422.

⁸⁷⁴ Vgl. Franz Blankart: 30 Jahre Europapolitik, Basel 1998, S. 7.

215 Linie damit zu tun, dass das EPD – mindestens zu Beginn – in vielen Fragen, die sich aus dem europäischen Einigungsprozess ergaben, nicht federführend war.⁸⁷⁵ Die Auseinandersetzung mit dem Einfluss der europäischen Integration auf die Struktur der schweizerischen Diplomatie führt deshalb direkt zur Schnittstelle zwischen dem EPD und dem EVD bzw. der Handelsabteilung. Kaum ein Thema eignet sich besser, um die Zusammenarbeit und die bisweilen schwierige Kompetenzteilung zwischen den beiden Akteuren aufzuzeigen.

Je weiter der europäische Integrationsprozess fortschritt, umso mehr Bereiche waren davon betroffen. Die europäische Integration wurde so zu einem der Paradebeispiele interdepartementaler Koordination, nicht nur zwischen dem EPD und dem EVD. Die Ständige Wirtschaftsdelegation und das Integrationsbüro kristallisierten sich dabei als die zentralen Akteure heraus. Die Aushandlungsprozesse rund um Zuständigkeiten und Kompetenzen weisen damit auch über das EPD hinaus und können an dieser Stelle nicht abschliessend behandelt werden. Gerade die interdepartementale Koordination erscheint im ohnehin schon schwach erforschten Bereich der Geschichte der schweizerischen Bundesverwaltung als grosses Desiderat.

Wie bei allen Fragen der internationalen Zusammenarbeit versuchte die Schweiz auch in der Frage der europäischen Integration die wirtschaftliche von der politischen Kooperation zu trennen. Im wirtschaftlichen Bereich handelte die Schweiz nach dem Nützlichkeitsprinzip⁸⁷⁶ und nahm oftmals gar eine Vorreiterrolle beim Abbau von Handelshemmnissen ein. Im politischen Bereich verhielt man sich hingegen äusserst zurückhaltend. Solange die europäische Integration in erster Linie als wirtschaftliches Projekt vorangetrieben wurde, sah sich die Schweiz insofern auch keinen Problemen ausgesetzt.⁸⁷⁷ Nach der Unterzeichnung und Ratifizierung der Römer Verträge 1958 musste die Situation allerdings neu beurteilt werden. Obwohl auch die Römer Verträge in erster Linie die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zum Ziel hatten, wurde der politische Charakter der Integrationsbestrebungen zunehmend sichtbar. Der politische Zusammenschluss Europas wurde als Ziel des wirtschaftlichen Integrationsprozesses explizit im Vertragstext vermerkt.⁸⁷⁸ Wie sich zeigen wird, sind die Römer Verträge und der Zeitraum zwischen 1958 und 1961 auch für die administrativen Auswirkungen der europäischen Integration innerhalb des EPD entscheidend.

Die europäische Integration als dominierendes Thema der schweizerischen Aussenpolitik

Das Verhalten der Schweiz gegenüber den europäischen Organisationen war widersprüchlich und bewegte sich im Spannungsfeld zwischen möglichst viel

⁸⁷⁵ Vgl. Maurhofer: Die schweizerische Europapolitik, S. 450.

⁸⁷⁶ Vgl. Hans Ulrich Jost: Europa und die Schweiz 1945–1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit, Zürich 1999, S. 157.

⁸⁷⁷ Wie schwer sich diese künstlich anmutende Trennung zwischen wirtschaftlicher und politischer Kooperation bei den konkreten Fragen der einsetzenden europäischen Integration aufrechterhalten liess, hat Roland Maurhofer nachgezeichnet. Vgl. Maurhofer: Die schweizerische Europapolitik, S. 444–447. Vgl. auch Jost: Europa und die Schweiz, S. 157–159.

⁸⁷⁸ Vgl. das Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 8. Januar 1962, dodis.ch/34184.

Marktzugang und dem vermeintlichen Erhalt politischer Unabhängigkeit.⁸⁷⁹ Als niederschwellige Einstiegsmöglichkeit in die europäische Integration bot sich der Schweiz die 1948 gegründete Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE)⁸⁸⁰ an. Die Schweiz trat diesem Zusammenschluss bereits 1948 ohne grosses Zögern bei. Es war die Eintrittskarte in die internationale, multilaterale Handelspolitik und bedeutete auch eine grundlegende Veränderung der eigenen Handelspolitik. Bis anhin hatten bilaterale Handelsabkommen die schweizerische Handelspolitik dominiert. Mit der Gründung dieser ersten parastaatlichen Wirtschaftsorganisation setzte eine Verschiebung hin zu multilateralen Verhandlungen und Abkommen ein.⁸⁸¹

Gegenüber dem Europarat verhielt sich die Schweiz zunächst weit zurückhaltender, ging der Bundesrat doch davon aus, dass in diesem Gremium vermehrt politische Themen zur Sprache kommen würden und die Suche nach einer gemeinsamen europäischen Aussenpolitik im Fokus stehen würde.⁸⁸² Die Losung war klar: Marktzugang im wirtschaftlichen Bereich sichern, ohne dabei politische Zugeständnisse machen zu müssen. Vor diesem Hintergrund versprach eine Mitgliedschaft im Europarat vorerst keine grossen Vorteile. Die schweizerische Strategie gegenüber den europäischen Organisationen entsprach exakt der zurückhaltenden Neutralitätspolitik, die sich unter Max Petitpierre und spätestens seit der «Bindschedler-Doktrin»⁸⁸³ als dominierender Diskurs der schweizerischen Aussenpolitik durchgesetzt hatte. Damit nahm sich das EPD hinsichtlich der Zuständigkeit für die europäische Integration selbst aus dem Rennen. Die Fokussierung auf die wirtschaftlichen Aspekte der Integrationsbestrebungen verstärkte die bis in die 1990er-Jahre anhaltende Dominanz der Handelsabteilung.⁸⁸⁴

Mit dem Amtsantritt von Bundesrat Wahlen als Vorsteher des EPD verschoben sich die Prioritäten. Während Petitpierre mehrfach vorgeworfen wurde, in Fragen der europäischen Integration zu zögerlich und ohne klare Strategie gehandelt zu haben, war Wahlen Position in diesen Fragen klarer.⁸⁸⁵ Er setzte sich für die Gründung der EFTA ein und hatte für die Schweiz in diesem Gremium eine aktive Rolle vorgesehen. Auch in der Frage des Beitritts zum Europarat war Wahlen klar für einen schweizerischen Beitritt, der 1963 noch während seiner Amtszeit

879 Vgl. Jost: Europa und die Schweiz, S. 107–142.

880 Mit dem Beitritt der USA und Kanadas wurde die Organisation transatlantisch und entsprechend 1961 in Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) umbenannt.

881 Vgl. dazu Klaus Jacobi: «Schweizerische Europapolitik», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et al. 1992, S. 409–423, sowie Gees: Interessenclearing und innere Absicherung.

882 Vgl. Jost: Europa und die Schweiz, S. 132–135.

883 Die Bindschedler-Doktrin umfasste die 1954 vom Rechtsberater des EPD, Rudolf Bindschedler, verfassten «Leitsätze zur Neutralität». Die Doktrin definierte zwei Typen der Neutralität und unterschied zwischen der gewöhnlichen und der dauernden Neutralität. Unter der gewöhnlichen Neutralität ist der Rechtsstatus eines Staates, der nicht an einem Krieg teilnimmt, zu verstehen. Die dauernde Neutralität besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, ständig neutral zu sein, woraus sich Pflichten politischer, militärischer und wirtschaftlicher Natur ergeben. Vgl. dodis.ch/9564. Eine erste, beinahe identische Version hatte Bindschedler allerdings bereits 1951 verfasst, vgl. dodis.ch/9565.

884 Vgl. Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 70, S. 99–101 und S. 314 f.

885 Vgl. *ibid.*, S. 44–48, sowie Maurhofer: Die schweizerische Europapolitik, S. 441–460.

auch verwirklicht wurde.⁸⁸⁶ Der Sinneswandel hatte mit der veränderten Situation im Bereich der europäischen Organisationen zu tun. Der Europarat war nach 1960 zum einzigen Ort des Dialogs geworden, an dem sich alle westeuropäischen Staaten beteiligen konnten.⁸⁸⁷ Seine Tätigkeit hatte sich immer mehr auch in den kulturellen Bereich ausgedehnt. Die Schweiz hatte zudem aufgrund der fehlenden supranationalen Kompetenzen des Europarats keine Einschränkung der eigenen Souveränität zu befürchten.⁸⁸⁸

Mit dieser Prioritätenverschiebung an der Spitze des Departements vergrösserte sich auch der Handlungsspielraum innerhalb der Verwaltung. Allerdings war als Folge des starken wirtschaftlichen Charakters der bisherigen Integrationsbestrebungen die Position der Handelsabteilung mittlerweile unumstritten. Eine Zentralisierung beim EPD kam aber auch aufgrund des wirtschaftlichen Charakters der Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften nicht mehr infrage.

Das Ende 1961 eingereichte Gesuch für die Aufnahme von Assoziationsverhandlungen mit der EWG war der entscheidende Moment für die weitere Ausgestaltung der Verwaltungseinheiten, die sich mit der europäischen Integration beschäftigten. Der Bundesrat und die involvierten Dienstzweige gingen davon aus, dass die Verhandlungen mit der EWG und die damit zusammenhängenden Vorbereitungsarbeiten längere Zeit in Anspruch nehmen und immer mehr Bereiche betreffen würden. Eine «Verstärkung der inneren Front» schien vor diesem Hintergrund mehr als angebracht.⁸⁸⁹ Die entsprechende Anpassung der Zuständigkeiten wurde zum einen innerhalb der bestehenden Einheiten – vor allem bei der Handelsabteilung –, aber auch mit der Schaffung neuer Einheiten in Angriff genommen. Mit der Gründung des Integrationsbüros, das administrativ zwischen dem EPD und dem EVD aufgeteilt war, erhielt das wichtige Thema nun auch institutionell entsprechendes Gewicht. Für die inhaltliche Vorbereitung der Assoziationsverhandlungen ernannte der Bundesrat zudem 14 Arbeitsgruppen mit Vertretern aus Verwaltung, Verbänden und Wissenschaft.⁸⁹⁰

Wenn auch die Handelsabteilung weiterhin der zentrale Akteur in der Ausgestaltung der schweizerischen Europapolitik blieb, nahm das Thema nun auch im EPD immer mehr Raum ein. Zwischen der Handelsabteilung und dem EPD bestand ja auch immer ein reger Personalaustausch, was die starre Abgrenzung der beiden Akteure etwas relativiert.⁸⁹¹ Inhaltlich war die europäische Integration längst zu einem fixen Bestandteil des aussenpolitischen Tagesgeschäfts geworden. 1962 stand beispielsweise die Botschafterkonferenz ganz im Zeichen der europäischen Integration.⁸⁹² Während drei Tagen beschäftigten sich die schwei-

886 Vgl. dazu Altermatt und Casarus: 50 Jahre Engagement der Schweiz im Europarat 1963–2013, sowie Jost: Europa und die Schweiz.

887 Vgl. Hans-Peter Furrer: «La Suisse et le Conseil de l'Europe», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et al. 1992, S. 425–447, hier S. 427.

888 Vgl. das Protokoll der Sitzung der Kommission des Nationalrates zur Beratung des Berichtes des Bundesrats über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat vom 15. November 1962, dodis.ch/30453.

889 Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 99.

890 Vgl. das BR-Prot. Nr. 2276 vom 11. Dezember 1961, dodis.ch/30134.

891 Zum Personalaustausch zwischen dem EPD und der Handelsabteilung vgl. Kap. 4.2.

892 Vgl. das Rundschreiben von Friedrich T. Wahlen vom 5. Februar 1962, dodis.ch/30179.

zerischen Spitzendiplomaten unter Beteiligung der Handelsabteilung sowie von Vertretern von Verbänden und der Privatwirtschaft mit den Herausforderungen, welche die europäischen Integrationsbestrebungen an die Schweiz stellten. Auch die schweizerischen Vertretungen in den europäischen Hauptstädten waren vermehrt mit Integrationsfragen konfrontiert. Das Thema wurde zum Dauerbrenner in den Akten der Bundesverwaltung. Auch die Geschäftsberichte des Bundesrats wurden zunehmend von europäischen Themen dominiert:

Für die Schweiz bildeten die europäischen Integrationsbestrebungen das überragende politische Problem des Jahres 1961. Die Bemühungen um eine Verständigung zwischen den Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) und denjenigen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sind in eine konkrete Phase eingetreten, seitdem Grossbritannien und Dänemark im Sommer ihre Absicht bekundeten, der EWG beizutreten. Am 15. Dezember hat auch unser Land, gleichzeitig mit Schweden und Österreich, die Aufnahme von Verhandlungen mit der EWG beantragt, um, unter Wahrung seiner Neutralität, seine Beziehungen zu dieser Organisation zu regeln.⁸⁹³

Ein Thema von solch grosser Bedeutung konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Struktur des EPD und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts bleiben. Wir nähern uns den Veränderungen über die Organisationseinheiten des EPD an und wenden uns dann den personellen Auswirkungen zu.

Zuständigkeitsfragen und neue Abteilungen rund um die europäische Integration

Ein Blick in den Aufbau des EPD verrät viel über die Ambivalenz der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber den politischen Belangen der europäischen Integrationsbestrebungen. Während beispielsweise für die Fragen der Entwicklungszusammenarbeit nach kurzer Zeit eine eigene Abteilung im EPD eingerichtet wurde, blieb die Kompetenzfrage betreffend die europäische Integration ungeklärt und grundsätzlich bei der Handelsabteilung angesiedelt. Da die Integration aus schweizerischer Sicht in erster Linie eine wirtschaftliche Angelegenheit sein sollte, ist die zweite Feststellung wenig überraschend. Aber selbst innerhalb der Organisationseinheiten des EPD wechselte die Zuständigkeit für die europäische Integration immer wieder. Eine klare Zuständigkeit für das Thema lässt sich im Zeitraum zwischen 1945 und 1960 in den Abteilungen des EPD nicht feststellen.⁸⁹⁴

Gemäss Dieter Freiburghaus hatte dies zum einen interne Gründe und lag vor allem an der nicht gefestigten inhaltlichen Position Max Petitpierres und seiner Chefbeamten gegenüber der europäischen Integration und an der selbst auferlegten Zurückhaltung aufgrund einer rigoros ausgelegten Neutralitätspolitik. Andererseits, und dies ist vermutlich das gewichtigere Argument, hatte sich gerade in aussenwirtschaftlichen Fragen in der Schweiz eine äusserst erfolgreiche Struktur etabliert. Die ständige Verhandlungsdelegation, später Wirtschaftsdelegation – oft einfach nur «Ständige» genannt –, hatte sich als informelle Machtzentrale etabliert. In Bezug auf die Fragen der europäischen Integration profitierte davon in erster Linie die Handelsabteilung, die eine weitaus stärkere Position in der Delegation hatte.⁸⁹⁵ Dies erklärt zu einem grossen Teil die schwache institutionelle Entsprechung im Organigramm des EPD, schlicht weil das EPD nicht zuständig war.

⁸⁹³ Geschäftsbericht des Bundesrats 1961, S. 66.

⁸⁹⁴ Vgl. dazu die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 6–10, sowie den Abschnitt EPD in den Staatskalendern der entsprechenden Jahre.

⁸⁹⁵ Dieter Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 44–48.

Einzelne Spuren findet man aber auch im EPD. Ab 1948 existierte eine Unterabteilung des Diensts für internationale Organisationen, die sich unter anderem mit europäischen Einigungsfragen befasste.⁸⁹⁶ Diese Unterabteilung war aber bereits 1950 wieder aus dem Organigramm des EPD verschwunden. Die inhaltlich mit den europäischen Einigungsbestrebungen verknüpften Fragen wurden teilweise in der Politischen Abteilung und teilweise in der Abteilung für internationale Organisationen bearbeitet. Die meisten konzeptionellen und juristischen Fragen landeten allerdings bei Rudolf Bindschedler, der als juristischer Berater des EPD massgeblich an der Ausarbeitung einer schweizerischen Position gegenüber den europäischen Integrationsbestrebungen beteiligt war.⁸⁹⁷

1948 entstand im EPD der Dienst für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE-Dienst), der sich ausschliesslich mit dem Verhältnis der Schweiz zur OECE beschäftigte. Der Dienst wurde zwar beim EPD im Organigramm aufgeführt, unterstand aber eigentlich der Leitung der Handelsabteilung. Trotzdem ist dies die erste Verwaltungseinheit des EPD, die sich explizit und ausschliesslich um Fragen der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit kümmerte. 1955 wurde der Dienst dann aber komplett in das neu geschaffene Sekretariat der Handelsabteilung überführt.⁸⁹⁸

Auch nach der Reorganisation des EPD von 1954 war die europäische Integration weiterhin nur ein Teilressort innerhalb der Abteilung für internationale Organisationen. Die gleiche Verwaltungseinheit behandelte auch alle Fragen der UNO und ihrer Spezialorganisationen, internationale Kongresse und Veranstaltungen sowie die noch offenen Dossiers der Vertretung von Fremden Interessen während des Zweiten Weltkriegs.⁸⁹⁹ Ab 1960 tauchten nach einer Neuordnung der Ressorts weder die europäische Integration noch die europäischen Organisationen in den höheren Ebenen des Organigramms des EPD auf,⁹⁰⁰ was bereits auf die Gründung des Integrationsbüros und die Zusammenführung aller Integrationsfragen in einer Verwaltungseinheit hindeutet.

In den 1970er-Jahren kann die zunehmende Bedeutung des Europarats sowie die aktivere Beteiligung der Schweiz innerhalb dieses Gremiums auch an einer eigenständigen Verwaltungseinheit im EPD festgemacht werden.⁹⁰¹ Seit dem Beitritt 1963

896 Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 6–10.

897 Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 70.

898 1976 wurde der EFTA-Dienst der Handelsabteilung, die Nachfolgeorganisation des OECE-Diensts, aufgrund von Personalmangel und Sparmassnahmen dem Integrationsbüro zugeteilt. Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles vom 28. Oktober 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#195* (a.156.1).

899 Vgl. die von Max Scheurer verfasste Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074, S. 10 f.

900 Natürlich behandelten auf niedrigeren Ebenen auch Mitarbeitende des EPD Fragen in Zusammenhang mit der europäischen Integration. Leider konnte keine geordnete Ablage von Pflichtenheften und Arbeitsplänen der einzelnen Abteilungen des EPD ausfindig gemacht werden. Deshalb ist eine genauere Analyse nicht möglich. Ein Arbeitsplan der Politischen Abteilung des EPD von 1961 zeigt, dass innerhalb des zur Abteilung gehörenden Finanz- und Wirtschaftsdiensts eine Person nur mit den europäischen Organisationen beschäftigt war (OECD, CEE, EFTA, CECA, EURATOM, Europarat), vgl. dodis.ch/52430. Einige weitere Arbeitspläne von Abteilungen des EPD oder der Handelsabteilung finden sich unter der thematischen Zusammenstellung dodis.ch/T1441.

901 Die Entwicklung verlief parallel zu der steigenden Bedeutung von Menschenrechtsfragen in der schweizerischen Aussenpolitik. Vgl. dazu Kap. 4.3 sowie ausführlicher Rosin: Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik, S. 83–100.

war die Sektion UNO und internationale Organisationen für den Europarat zuständig. Der Europaratsdienst wurde 1976 als eigenständiger Dienst in die neu geschaffene und für Europa zuständige Politische Abteilung I transferiert.⁹⁰² Der Europarat erhielt also auch innerhalb der Verwaltung des EPD eine Sonderstellung, indem er von den übrigen europäischen Organisationen separiert verwaltet wurde. Es unterstreicht zudem die Wahrnehmung des Europarats als politische Organisation, die nun zwar gesondert von der restlichen europäischen Integration, aber gemeinsam mit den politischen Fragen in der Politischen Abteilung I behandelt wurde.⁹⁰³

Die Komplexität der Koordination der Fragen der europäischen Integration zeigt sich an einem verwaltungstechnischen Detail. Insbesondere die Kompetenzteilung zwischen dem EPD und der Handelsabteilung sowie die Koordination mit den Vertretungen im Ausland erforderten viele Absprachen. Oftmals landeten die Berichte der Vertretungen bei der falschen Stelle in der Bundesverwaltung. 1960 stellte Bundesrat Petitpierre in einem Rundschreiben an die Vertretungen im Ausland klar, dass alle Berichte, die sich mit der europäischen Integration im Allgemeinen oder mit den politischen Aspekten der wirtschaftlichen Integration beschäftigten, an das EPD adressiert werden mussten. Berichte, die sich ausschliesslich mit den wirtschaftlichen Aspekten der Integration beschäftigten, mussten an die Handelsabteilung adressiert werden.⁹⁰⁴ Ob diese Trennung in der Praxis sinnvoll umgesetzt werden konnte, kann aufgrund der engen Verflechtung von wirtschaftlichen und politischen Fragen in diesem Themenbereich bezweifelt werden.

Die Frage klärte sich erst mit der Schaffung des Integrationsbüros, dessen Gründung gleich ausführlicher dargestellt wird. Nach der Gründung wurden nämlich auch neue Richtlinien für die Berichterstattung der Vertretungen im Ausland erlassen. Die Einführung einer für alle Integrationsfragen verantwortlichen Einheit machte die komplizierte Trennung überflüssig. Friedrich Traugott Wahlen, der Nachfolger von Petitpierre, informierte in einem Rundschreiben alle Vertretungen im Ausland, dass ab Januar 1962 alle Berichte, die sich in irgendeiner Form mit der europäischen Integration beschäftigten, an das Integrationsbüro geschickt werden mussten.⁹⁰⁵ Die weitere Verteilung der Informationen regelten die Mitarbeitenden des Integrationsbüros.

Die Schaffung des Integrationsbüros war nicht nur in Bezug auf den Informationsfluss innerhalb der Bundesverwaltung ein Meilenstein. Das Büro selbst verdeutlicht den behördlichen Umgang mit der europäischen Integration exemplarisch.

Gründung des Integrationsbüros

Wie bereits erwähnt, war die Gründung des Integrationsbüros die wichtigste Verwaltungsanpassung im Kontext der europäischen Integration. Die Gründung erfolgte auf gemeinsame Initiative des EPD und des EVD. Ihre beiden Chefs, die Bundesräte Friedrich Traugott Wahlen und Hans Schaffner, hatten dem Gesamt-

⁹⁰² Vgl. das Rundschreiben des EPD vom 8. Januar 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#184* (a.153.0).

⁹⁰³ Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Reorganisation der Politischen Direktion in Kap. 4.4.

⁹⁰⁴ Vgl. das Rundschreiben von Bundesrat Max Petitpierre an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 4. November 1960, CH-BAR#E7113-02#1987/144#308* (70).

⁹⁰⁵ Vgl. das Rundschreiben von Bundesrat Friedrich T. Wahlen an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 28. Dezember 1961, CH-BAR#E7113-02#1987/144#308* (70).

221 bundesrat zur Koordination aller Fragen des europäischen Integrationsprozesses innerhalb der Bundesverwaltung die Gründung eines gemeinsamen Büros vorgeschlagen.⁹⁰⁶ An der Schnittstelle zwischen den beiden führenden Departementen sollte das Integrationsbüro sowohl die politischen als auch die wirtschaftlichen Aspekte der europäischen Integration bearbeiten und alle Verhandlungen der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften – unter Berücksichtigung der restlichen Bundesverwaltung – vorbereiten.⁹⁰⁷ Rückblickend erklärte Franz Blankart die Voraussetzungen, die zur Schaffung des Integrationsbüros führten, folgendermassen:

Die [europäische] Gemeinschaft stellt für uns eine zunächst wirtschaftliche und rechtliche, letztlich aber politische Herausforderung dar, die alle Departemente und zudem die Wirtschaft im globalen Sinne direkt berührt und der gegenüber eine Politik erforderlich ist, die sich durch eine konsequente Einheitlichkeit und Klarheit auszeichnet.⁹⁰⁸

Der Bedarf an Koordination war offensichtlich und der Regierungsentscheid zur Schaffung einer Koordinationsstelle für den Bereich der gesamten europäischen Integration deshalb nicht umstritten.⁹⁰⁹ 1961 wurde mittels Bundesratsbeschluss das Integrationsbüro geschaffen.⁹¹⁰ Es wurde zwischen dem EPD und dem EVD aufgeteilt und stand beiden Departementvorstehern zu Verfügung. Es verdeutlicht die Verschmelzung von wirtschaftlichen und politischen Fragen in der europäischen Integration und ist wohl das beste Beispiel für die «interdepartementale Koordination» in der Bundesverwaltung.⁹¹¹

Die Gründung des Büros war insgesamt ein ungewöhnliches Konstrukt. Der Bundesrat beauftragte die Ständige Wirtschaftsdelegation,⁹¹² «die Koordination unter den interessierten Abteilungen und Spitzenverbänden der Wirtschaft auf dem Gebiet der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration wahrzunehmen».⁹¹³ Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurden zehn Arbeitsgruppen

906 Vgl. den gemeinsamen Antrag des EPD und des EVD vom 7. Dezember 1961 im Anhang des BR-Prot. Nr. 2276 vom 11. Dezember 1961, dodis.ch/30134.

907 Michael Ambühl: «Integrationsbüro EDA/EVD – die europapolitische Drehscheibe der Bundesverwaltung», in: *Die Volkswirtschaft* 2003/6, S. 67–69.

908 Vgl. die Notiz von Franz Blankart vom 28. August 1980, dodis.ch/63844.

909 Vgl. das Verhandlungsprotokoll des Bundesrats vom 11. Dezember 1961, dodis.ch/30140. In der Sitzung vom 11. Dezember wurde der gemeinsame Antrag des EPD und des EVD zwar erwähnt, eine Diskussion über Organisationsfragen fand allerdings nicht statt. Der definitive Entscheid wurde auf die Sitzung des Bundesrats vom 15. Dezember verschoben. Allerdings fand auch in dieser Sitzung keine Diskussion über die organisatorischen Fragen betreffend die europäische Integration statt. Vgl. das Verhandlungsprotokoll des Bundesrats vom 15. Dezember 1961, CH-BAR#E1003#1994/26#1* (4.3).

910 BR-Prot. Nr. 2276 vom 11. Dezember 1961, dodis.ch/30134.

911 Vgl. den Artikel von Franz Blankart: «Die interdepartementale Koordination am Beispiel der schweizerischen EG-Politik», vom März 1977 (verfasst für die Zeitschrift *Verwaltungspraxis*), CH-BAR#J1.223#2003/213#4*.

912 Die Ständige Wirtschaftsdelegation (dodis.ch/R418) existierte informell bereits seit 1939 und war einer der zentralen Akteure der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik während und kurz nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Delegation bestand aus dem «Triumvirat» des Direktors der Handelsabteilung, des Direktors des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins sowie eines Vertreters der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten des EPD. Vgl. Gees: Interessenclearing und innere Absicherung, S. 166–168. Siehe auch Maurhofer: Die schweizerische Europapolitik, sowie Marc Perrenoud: «Milieux d'affaires et politique extérieure de la Suisse (1939–1972). Le cas de la «délégation économique permanente»», in: Danièle Fraboulet und Philippe Verheyde (Hg.): *Pour une histoire social et politique de l'économie. Hommages à Michel Margairaz*, Paris 2020, S. 253–266.

913 Vgl. die Notiz von Franz Blankart an die Verwaltungsdirektion des EPD vom 18. April 1977, dodis.ch/50352.

zu je einem spezifischen Sachgebiet eingesetzt. Diese Arbeitsgruppen unterstanden der Leitung der Ständigen Wirtschaftsdelegation. Als Koordinationssekretariat all dieser Arbeitsgruppen und zur Bündelung der Informationen, die aus den Arbeitsgruppen und von anderen Stellen der Bundesverwaltung eintrafen, wurde ein «kleiner Beamtenstab» eingesetzt, der als «zentrale Dienststelle die erforderlichen Koordinationsfunktionen ausüben» konnte.⁹¹⁴

Das Integrationsbüro war zur Zeit seiner Gründung also gleichzeitig die für die europäische Integration zuständige interdepartementale Verwaltungseinheit sowie das Sekretariat der Ständigen Wirtschaftsdelegation zur Koordination der eingesetzten Arbeitsgruppen.⁹¹⁵ Diese verworrene Organisation ist eine Folge dessen, dass der Bundesrat die Europapolitik lange innerhalb eines «kleinen Zirkels von Personen aus der Verwaltung und den Spitzenverbänden» geführt hatte. Das Integrationsbüro war die organisatorische Antwort auf die immer grösser werdende Zahl von Themen und Akteuren, die sich mittels der vorherigen informellen Ausgestaltung der Politik nicht mehr zufriedenstellen liessen. Die Ständige Wirtschaftsdelegation funktionierte dabei auf «vorbundesrätlicher Ebene gewissermassen als ‹Verwaltungsrat› des Integrationsbüros» und war entscheidend für die Ausbildung einer stabilen «Meinungsbildung an der Innenfront».⁹¹⁶

Mit dem Integrationsbüro wurde eine Abteilung innerhalb der Bundesverwaltung eingerichtet, die sich ausschliesslich mit den Fragen der europäischen Integration beschäftigte und für die Festlegung einer gemeinsamen Position verantwortlich war. Das Pflichtenheft des Integrationsbüros umschreibt dessen Aufgabe folgendermassen:

Die Sachbearbeitung im Integrationsbüro umfasst die Beobachtung der gesamten Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften sowie, in Zusammenarbeit mit den zuständigen übrigen Verwaltungszweigen der Bundesverwaltung, die Prüfung der Auswirkungen dieser Tätigkeit auf die schweizerische Rechts- und Wirtschaftsordnung und die Ausarbeitung der schweizerischen Haltung, gegebenenfalls die Vorbereitung von Verhandlungen mit den EG und die Durchführung bestehender Vereinbarungen.⁹¹⁷

Das Integrationsbüro hatte auch die Aufgabe, als Informationsknotenpunkt alle die europäische Integration betreffenden Berichte und Neuigkeiten sowohl innerhalb der Bundesverwaltung als auch von schweizerischen Vertretungen im Ausland zu sammeln und einheitliche Positionen zu formulieren.⁹¹⁸ Mit dieser Massnahme sollte ausserdem verhindert werden, dass sich in jedem Departement, das in irgendeiner Form mit den Europäischen Gemeinschaften zu tun hatte, eigenständige Dienste bildeten. Das Integrationsbüro war verantwortlich für die Erstellung eines thematischen Sachkatalogs mit der entsprechenden Verschlagwortung. In weniger als einem Jahr war der Katalog bereits auf über 2000 Karteikarten angewachsen und aufgrund der thematischen Vielfalt der Verhand-

⁹¹⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2276 vom 11. Dezember 1961, dodis.ch/30134.

⁹¹⁵ Vgl. die Notiz von Franz Blankart vom 30. Juli 1975, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

⁹¹⁶ Vgl. das Referat von Franz Blankart an der Botschafterkonferenz am 27. August 1987, dodis.ch/54424.

⁹¹⁷ Vgl. die Pflichtenhefte des Integrationsbüros vom 16. April 1973, dodis.ch/52468.

⁹¹⁸ Vgl. Konrad Stamm: «Ein Schüler Karl Jasper's macht Europapolitik. Minister Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros, koordiniert die Beziehungen zur EG», in: *Der Bund* vom 13. November 1979, S. 13.

lungen und Problemstellungen musste das Schlagwortverzeichnis mehrfach erweitert und angepasst werden.⁹¹⁹

Das Integrationsbüro etablierte sich schnell als wichtigste Schaltstelle in der schweizerischen Europapolitik. Die Zahl der Mitarbeitenden stieg von drei (1961) auf sechs (1973) und acht bis zum Ende der Untersuchungszeitraums.⁹²⁰ Gegenüber der Personalentwicklung des DftZ ist der Personalbestand allerdings auffallend klein und bestätigt wiederum die Tatsache, dass im DftZ viel mehr inhaltliche Arbeit in zahlreichen Projekten geleistet wurde. Demgegenüber war das Integrationsbüro ein dem Bundesrat zur Verfügung stehendes Koordinationsorgan, das in erster Linie die Verhandlungspositionen der Schweiz gegenüber den EG vorzubereiten hatte. Die Flughöhe des Integrationsbüros war damit ungleich höher.

Der kleine Personalbestand weist aber nichtsdestotrotz auf eine problematische Situation hin. Alle Chefs des Integrationsbüros beklagten sich über zu wenig Personal, gemessen an den stetig wachsenden Aufgaben.⁹²¹ Sie mussten sich vehement für die Schaffung von neuen Stellen einsetzen und wurden nicht selten mit dem Hinweis auf Budgetknappheit getröstet. Sorgen machte zudem die hohe Personalfluktuation, die sich daraus ergab, dass ungefähr die Hälfte der Mitarbeitenden Personal des EPD und damit dem Versetzungsprinzip unterstellt war. Die Komplexität der Dossiers und die lange Einarbeitungszeit erschwerten so einen geregelten Arbeitsablauf, worüber sich die Chefs des Integrationsbüros ebenfalls mehrfach beklagten.⁹²²

Unter Franz Blankart, der das Integrationsbüro von 1973 bis 1980 leitete, verstetigte sich dessen Besetzung zusehends. Blankart beschrieb die Situation im Frühsommer 1976 folgendermassen:

Erstmals seit zweieinhalb Jahren habe ich das Gefühl, nicht mehr bloss Feuerwehrmann zu sein, der von Brandherd zu Brandherd rennen muss, um das Schlimmste im letzten Moment zu verhindern. Das Integrationsbüro ist jetzt quantitativ und qualitativ optimal organisiert, so dass wir endlich rationell arbeiten und die sechs Verhandlungen, die auf uns zukommen, bewältigen können.⁹²³

Als interdepartementale Verwaltungseinheit tauchte das Integrationsbüro sowohl im Organigramm des EPD als auch des EVD auf.⁹²⁴ Entsprechend bestand das fes-

⁹¹⁹ Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles vom 3. August 1962, CH-BAR#E2001E#1978/84#1396* (C.41.770.08).

⁹²⁰ Kanzlei- und Sekretariatspersonal wurde hier nicht berücksichtigt. Die Anzahl zugeteilter Stagiaires an das Integrationsbüro veränderte sich während des Untersuchungszeitraums mehrfach. Die Stagiaires wurden deshalb ebenfalls nicht berücksichtigt.

⁹²¹ Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles an Edwin Stopper vom 6. März 1964; die Notiz von Paul R. Jolles an Hans Schaffner vom 23. Januar 1968, beide CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70), sowie die Notiz von Jürg Iselin an Hans Marti vom 1. Dezember 1967, CH-BAR#E7113-02#1987/144#308* (70).

⁹²² Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles an Edwin Stopper vom 6. März 1964, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

⁹²³ Schreiben von Franz Blankart an Antonino Janner vom 24. Mai 1976, dodis.ch/64102.

⁹²⁴ Rein organisatorisch stand das Integrationsbüro dem EVD und der Handelsabteilung immer etwas näher. Dies belegt beispielsweise auch die Archivierung der Akten des Integrationsbüros, die im Bestand E7113A* abgelegt wurden. Die E7-Signatur weist auf die Zugehörigkeit zum EVD hin. Auch räumlich wurde das Integrationsbüro nach seiner Gründung in der Nähe der Handelsabteilung im Bundeshaus Ost und nicht beim EPD im Bundeshaus West angesiedelt. Vgl. dazu auch Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 100. Zu den Diskussionen um die Position des Integrationsbüros im Staatskalender vgl. die Notiz von Paul Clottu an Pierre Micheli vom 11. Dezember 1961, CH-BAR#E2004B#1978/136#69* (a.153.7).

te Personal des Büros aus einem Leiter sowie einer identischen Anzahl von Mitarbeitenden des EPD und der Handelsabteilung. Dieses Gleichgewicht zwischen der Handelsabteilung und dem EPD wurde beizubehalten versucht.⁹²⁵ Es war allerdings wegen des Personalmangels und insbesondere wegen der mageren Concours-Jahrgänge der 1960er-Jahre nicht einfach. Eigentlich war pro Jahrgang die Zuteilung eines Stagiaires an das Integrationsbüro vorgesehen. Dies konnte aber nicht immer eingehalten werden.⁹²⁶ Innerhalb des EPD war man sich durchaus bewusst, dass der Erhalt des Gleichgewichts zwischen den Departementen in deren eigenem Interesse lag.⁹²⁷ Die Einflussmöglichkeiten auf die offizielle Politik gegenüber den europäischen Organisationen waren im Integrationsbüro am grössten. Das EPD setzte sich denn auch mit Erfolg dafür ein, dass die Leiter und die stellvertretenden Leiter des Integrationsbüros aus den eigenen Reihen stammten. Bei den einzelnen Untersektionen waren hingegen die Handelsabteilungs-Mitarbeitenden in der Überzahl.⁹²⁸

Die Gründung des Integrationsbüros wurde innerhalb der Handelsabteilung durch eine Neuverteilung der Pflichtenhefte ergänzt. Zur Ergänzung der Koordinationsfunktion des Integrationsbüros wurden einzelne Sachbearbeiterstellen für bestimmte Integrationsfragen geschaffen.⁹²⁹ Der Hintergedanke war, dass sich für die bevorstehenden und als langwierig und schwierig erwarteten Verhandlungen möglichst viele Personen bereits frühzeitig mit der Materie der Verhandlungen auseinandersetzten. Der Bundesrat wollte bei Verhandlungsbeginn auf einen Mitarbeiterstab zurückgreifen können, der sich nicht zuerst einarbeiten musste.⁹³⁰

Im Gegensatz zu den Mitarbeitenden des EPD, die meist vollständig dem Integrationsbüro zugeteilt wurden, hatten die Mitarbeitenden der Handelsabteilung oft geteilte Pflichtenhefte. Trotz der Zuordnung zum Integrationsbüro behielten sie in der Regel auch Aufgaben bei der Handelsabteilung. Diese waren thematisch oft sehr nahe beieinander. Da auch die Handelsabteilung mit Personalmangel zu kämpfen hatte, wurde 1976 der EFTA-Dienst der Handelsabteilung ins Integra-

925 Raymond Probst meinte in einer Diskussion mit der GPK-S im Oktober 1980 rückblickend, dass sich das EDA stets dafür habe einsetzen müssen, seinen Anteil von 50 Prozent im Integrationsbüro zu erhalten. Vgl. den Bericht über die Orientierung zum Integrationsbüro EDA-EVD vom 29. Oktober 1980, dodis.ch/63845.

926 Vgl. die Notiz von Jürg Iselin vom 21. September 1966, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70). Als in den 1970er-Jahren die Zahl der erfolgreichen Anwärterinnen und Anwärter langsam anstieg, erhielt das Integrationsbüro sogar jeweils zwei Diplomatenstagiaires. Offensichtlich bot sich die interdepartementale Funktion des Integrationsbüros als gute Ausbildungsstätte für angehende Diplomatinen und Diplomaten an. Vgl. das Schreiben von Franz Blankart an Antonino Janner vom 24. Mai 1976, dodis.ch/64102.

927 Vgl. die Notiz von Paul Clottu an Pierre Micheli vom 11. Dezember 1961, CH-BAR#E2004B#1978/136#69* (a.153.7).

928 Nur das erste Leitungsduo (Jolles/Languetin) bestand aus zwei Handelsabteilungsangestellten, wobei Jolles zuvor auch im EPD gearbeitet hatte. Die Nachfolger von Jolles als Leiter des Integrationsbüros sowie auch die Stellvertreter waren allesamt Karrierediplomaten des EPD. 1975 kamen sowohl der Chef als auch sein Stellvertreter aus dem EPD. Von den acht ständigen Mitarbeitern waren aber sechs von der Handelsabteilung und nur zwei vom EPD. Zusätzlich schickte das EPD in der Regel einen (später zwei) Diplomatenstagiaire(s) zum Integrationsbüro. Vgl. die Notiz von Franz Blankart vom 30. Juli 1975, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70).

929 Vgl. die interne Weisung der Handelsabteilung vom 7. Januar 1963, CH-BAR#E7113-02#1987/144#308* (70).

930 Vgl. *ibid.*

tionsbüro verschoben. Diese Massnahme sollte zugleich zu einer «einheitlichen schweizerischen Wirtschaftspolitik gegenüber den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Freihandelsassoziation» beitragen.⁹³¹

1970 stellte Jolles rückblickend fest, dass sich die 1961 beschlossenen «organisatorischen Massnahmen in der vorgesehenen Weise und reibungslos [ab]gespielt haben». Das Integrationsbüro habe seine Koordinationsfunktion zufriedenstellend ausgeführt.⁹³² Die interdepartementale Konstruktion zwischen den beiden zuständigen Departementen hatte damit die Schaffung von jeweils eigenen Dienststellen für Integrationsfragen verhindert.⁹³³ Die Gründung des Integrationsbüros als gemeinsame Abteilung des EPD und des EVD war auch die Antwort auf fehlende Kompetenzen im jeweils anderen Departement. Als zu Beginn der Integrationsbestrebungen in erster Linie wirtschaftliche Details verhandelt wurden, waren die leitenden Angestellten der Handelsabteilung gegenüber den Diplomatinen und Diplomaten im Vorteil. Als mit voranschreitender Integration die multilateralen Verhandlungen zunehmend komplexer und in ihrem Charakter diplomatischer wurden, kamen hingegen die Kompetenzen der Diplomatinen und Diplomaten zum Zug.⁹³⁴

Mit dem Fokus auf das EPD bleibt festzuhalten, dass die europäische Integration an der Zentrale in Bern bis zur Gründung des Integrationsbüros erstaunlich wenig Spuren hinterlassen hat. Das EPD bestand aber im Gegensatz zu den anderen Departementen nicht nur aus den Einheiten in Bern, sondern unterhielt zudem ein globales Vertretungsnetz. Weil sich die Bedeutung der europäischen Integration für das EPD entlang der neu eröffneten Vertretungen im Ausland gut nachvollziehen lässt, lohnt sich noch einmal ein Blick auf die Veränderungen, die oben bereits im Zusammenhang mit den Vertretungen der Schweiz bei internationalen Organisationen (vgl. Tabelle 14) ausgeführt wurden.

Delegationen und Missionen im Ausland

Als europäische Delegationen und Missionen können folgende Vertretungen bezeichnet werden: die Delegation der Schweiz bei der OECE in Paris, die schweizerische Delegation bei der EFTA in Genf, die schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel und die ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat in Strassburg.

Die OECE verlor nach der transatlantischen Öffnung den Charakter einer europäischen Organisation. Insofern ist hier vor allem die Delegation der Schweiz bei der OECE bis 1961 zu erwähnen. Allerdings ist sie sicherlich die am wenigsten bedeutende Vertretung der Schweiz mit Blick auf die europäische Integration. Weit wichtiger waren die Mission der Schweiz in Brüssel sowie die Delegation bei der EFTA in Genf.

⁹³¹ Notiz von Paul R. Jolles vom 28. Oktober 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#195* (a.156.1). Zum Personalmangel bei der Handelsabteilung im Allgemeinen vgl. die Notiz von Paul R. Jolles an Hans Schaffner vom 23. Januar 1968, CH-BAR#E7113-02#1987/144#306* (70), sowie Kap. 3.1.

⁹³² Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles an Bundesrat Brugger vom 10. Juni 1970, dodis.ch/55548.

⁹³³ Vgl. den Antrag des EVD vom 26. März 1973 im BR-Prot. Nr. 1107 vom 27. Juni 1973, dodis.ch/39854.

⁹³⁴ Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 44–47 sowie S. 99–101.

Die wichtigste Vertretung war die schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Spätestens seit sich die EG in Brüssel niedergelassen hatten, wurde die Mission zum Gegenstück des Integrationsbüros. Die Hauptaufgaben der Mission bestanden in der Berichterstattung, Dokumentation sowie der Aufrechterhaltung der Kontakte zu allen europäischen Organisationen mit Sitz in Brüssel. Administrativ gehörte die Mission zwar zum EPD, die Weisungsbefugnis lief aber über das Integrationsbüro.⁹³⁵ Im Jahresbericht der Mission des Jahres 1965 verweist der Missionschef auf die Personalknappheit, die in Zukunft noch zunehmen werde, und fordert deshalb mehr Personal an.⁹³⁶

Die Delegation der Schweiz bei der Europäischen Freihandelsassoziation wurde im Jahr der Gründung der EFTA 1960 bei deren Sekretariat in Genf eingerichtet.⁹³⁷ Die Hauptaufgabe der Delegation bestand in der Vertretung der Schweiz in allen Gremien der EFTA sowie die Berichterstattung über alle die EFTA betreffenden Sachfragen. Die Delegation in Genf sollte administrativ so klein wie möglich bleiben. Die inhaltlichen Arbeiten sollten nach Möglichkeit in Bern bei der Handelsabteilung erledigt werden. Für die jeweiligen Konferenzen oder Verhandlungen konnten aufgrund der kurzen Reisedistanz die jeweiligen Spezialistinnen und Spezialisten hinzugezogen werden.⁹³⁸ Die Vertretung war der Handelsabteilung unterstellt und wurde 1976 – «zur Gewährleistung einer einheitlichen schweizerischen Wirtschaftspolitik gegenüber den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Freihandelsassoziation» – dem Integrationsbüro zugewiesen.⁹³⁹ Die Delegation bestand 1961 aus dem Delegationschef, seinem Stellvertreter sowie einem diplomatischen Praktikanten.⁹⁴⁰ Der Personalbestand blieb bis 1979 ungefähr in dieser Grössenordnung.⁹⁴¹ Die Delegation war nicht nur für die EFTA zuständig, sondern für die Betreuung aller multilateralen Wirtschaftsfragen gegenüber den in Genf ansässigen Organisationen wie beispielsweise dem GATT, der Konferenz für Handel und Entwicklung der UNO (UNCTAD) und der Wirtschaftskommission für Europa der UNO (ECE). Die Delegation hatte einen klar wirtschaftlichen Charakter und befasste sich insbesondere mit Fragen des wirtschaftlichen Integrationsprozesses. Die ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat spielte gegenüber den anderen vorgestellten Vertretungen eine weniger zentrale Rolle. Die Aufgabe der Vertretung bestand in erster Linie in der Berichterstattung über die Verhandlungen und Konferenzergebnisse des Euro-

⁹³⁵ Vgl. den Bericht über die Orientierung zum Integrationsbüro EDA–EVD vom 29. Oktober 1980, dodis.ch/63845, S. 5.

⁹³⁶ Jahresbericht der Mission der Schweiz bei den Europäischen Gemeinschaften des Jahres 1965, CH-BAR#E7113-02#1987/144#298* (70).

⁹³⁷ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1133 vom 30. Juni 1960, dodis.ch/64114.

⁹³⁸ Vgl. den Antrag des EVD vom 18. Juni 1960 im Anhang des BR-Prot. Nr. 1133 vom 30. Juni 1960, dodis.ch/64114.

⁹³⁹ Vgl. das Rundschreiben von Paul R. Jolles vom 28. Oktober 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#195* (a.156.1).

⁹⁴⁰ Vgl. den Jahresbericht der schweizerischen Delegation bei der EFTA für 1961 vom 20. Januar 1962, CH-BAR#E7111C#1972/178#218* (201.01). Die Stelle des Praktikanten wurde mit der Weiterbeschäftigung von Piergorgio Antorini als volkswirtschaftlicher Mitarbeiter ab 1962 zur vollen diplomatischen Stelle ausgebaut.

⁹⁴¹ Der Personalbestand der Delegation kann aufgrund der komplexen administrativen Situation der Vertretungen in Genf nicht klar ausgewiesen werden.

parats und zum anderen in der Kontaktherstellung zur Wahrung der schweizerischen Interessen. Die Vertretung stand zudem der parlamentarischen Delegation der Schweiz beim Europarat zur Verfügung.

Die wirtschaftliche europäische Integration spielte sich administrativ gesehen zwischen dem Integrationsbüro, der Mission in Brüssel und der Delegation bei der EFTA ab. Während die beiden Aussenstellen vor allem für die Berichterstattung und die Vorbereitung der schweizerischen Position zu einzelnen Fragen zuständig waren, kam dem Integrationsbüro die Koordinationsaufgabe zu. Bei ihm liefen alle Informationen zusammen, auf deren Grundlage die Verhandlungen vorbereitet wurden.⁹⁴²

Bereits 1963 verfügten alle Missionschefs der erwähnten Vertretungen bei den europäischen Organisationen über den Botschaftertitel und damit den höchsten diplomatischen Dienstgrad.⁹⁴³ Dies ist ein weiterer Beleg für den Bedeutungszuwachs der Missionen bei den europäischen Institutionen innerhalb des schweizerischen Vertretungsnetzes. Die Vergabe der Titel war auch Bestandteil der offiziellen Verhandlungsstrategie gegenüber den europäischen Organisationen. Vor allem die Ernennung von Agostino Soldati zum Vertreter der Schweiz gegenüber der EWG im Range eines Botschafters sollte die Bedeutung symbolisieren, welche die Schweiz den Beziehungen mit der EWG beimass.⁹⁴⁴

Integrationsspezialisten im EPD

Nebst den Verwaltungseinheiten gibt es eine zweite zentrale Analysekategorie der Verwaltungsgeschichte – die Personen. Je mehr ein Thema die Verwaltung beschäftigt, desto mehr Personen setzen sich mit dem Thema auseinander. In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, ob es im EPD eine Art von Integrationspezialisten gab.⁹⁴⁵ Lassen sich Personen finden, die sich mehr oder weniger ausschliesslich mit dem Thema der europäischen Integration befassten, in den entsprechenden Dienststellen arbeiteten und auch öffentlich Position bezogen? Lassen sich Unterschiede zu den anderen Diplomatinen und Diplomaten feststellen? Hatte die europäische Integration einen Einfluss auf die Ausbildung der Stagiaires?

Haakon Ikonou hat mit seiner spannenden Untersuchung ähnliche Fragen in Bezug auf den diplomatischen Dienst Norwegens bearbeitet.⁹⁴⁶ Er kam zum Schluss, dass die europäische Integration einen starken Einfluss auf die norwegischen Diplomatinen und Diplomaten hatte und innerhalb des Aussenministeriums sogar eine Gruppe von «Europeans» entstanden war. Diese kleine Gruppe

⁹⁴² Vgl. den Bericht über die Orientierung zum Integrationsbüro EDA–EVD vom 29. Oktober 1980, dodis.ch/63845, S. 5.

⁹⁴³ Einzige Ausnahme war die Delegation bei der EFTA in Genf. Olivier Long wurde während seiner Amtszeit als Delegationschef im Range eines Ministers geführt. Ab 1968 wurde Pierre Languetin als Missionschef mit dem Rang eines Botschafters aufgeführt. Vgl. Staatskalender.

⁹⁴⁴ Im Gegenzug wäre die Ernennung eines Vertreters im Range eines Ministers von der EWG als protokollarische Herabstufung interpretiert worden. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1572 vom 8. September 1959, dodis.ch/16487.

⁹⁴⁵ Den Begriff *Integrationsspezialist* hatte beispielsweise Franz Blankart für sich selbst und die weiteren EG-Chefunterhändler der Schweiz in Anspruch genommen, vgl. Blankart: Europapolitik, S. 11.

⁹⁴⁶ Haakon A. Ikonou: *Europeans. Norwegian Diplomats and the Enlargement of the European Community, 1960–1972*, European University Institute Florence 2016.

von Personen bezeichnet er als «a highly autonomous, emotionally tight-knit elite of multilateral economic diplomats with a recognised expertise on European Integration».⁹⁴⁷ Seine umfangreiche Forschungsarbeit kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht auf die schweizerischen Diplomattinnen und Diplomaten übertragen werden. Trotzdem sind seine Fragestellung und Erkenntnisse hilfreich für die Suche nach schweizerischen Integrationspezialisten in der Bundesverwaltung.

Im Untersuchungszeitraum beschäftigten sich im EPD und im Integrationsbüro ungefähr 150 Personen mit den Fragen der europäischen Integration. Das heisst, all diese Personen haben während mindestens eines Jahres in einer der relevanten Abteilungen des EPD, im Integrationsbüro oder bei den Missionen bei den europäischen Organisationen gearbeitet. Die statistische Auswertung der Personengruppe zeigt allerdings fast keine Abweichungen von der Gesamtgruppe. Der Frauenanteil lag bei 4,6 Prozent, was sogar exakt dem Wert der Gesamtgruppe entspricht. Allerdings leitete während des Untersuchungszeitraums keine Frau eine der relevanten Abteilungen oder Missionen (vgl. Tabelle 13 im Anhang).

Betrachtet man die Hochschulabschlüsse, fällt ebenfalls keine grosse Abweichung auf. Die Verteilung ist ungefähr gleich wie bei der Gesamtgruppe. Aufgrund der engen Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung hätte eine höhere Zahl an Ökonomen erwartet werden können. Da allerdings viele Mitarbeitende mit der Vorbereitung von Verhandlungen beschäftigt waren, handelte es sich in der Regel auch eher um juristische Aufgaben, die zu behandeln waren. Die Hälfte aller relevanten Personen hatte entsprechend einen juristischen Abschluss.

Bei der Suche nach Integrationspezialisten tauchen einige Personen auf, die gleich mehrere der relevanten Abteilungen geleitet und einen erheblichen Anteil ihrer Karriere thematisch der europäischen Integration gewidmet haben (vgl. Tabelle 13 im Anhang). Auffallend ist dabei die Überschneidung mit der Funktion des Delegierten für Handelsverträge (vgl. Tabelle 11 im Anhang). Betrachtet man nur diese höchsten Positionen der entsprechenden Verwaltungseinheiten, lassen sich durchaus einige Integrationspezialisten identifizieren.

An erster Stelle tauchen dabei natürlich die Chefs des Integrationsbüros auf. Darunter befinden sich mit Paul R. Jolles⁹⁴⁸ und Franz Blankart⁹⁴⁹ zwei der wichtigsten Handelsdiplomaten der Schweiz des letzten Jahrhunderts. Beide wurden nach der Leitung des Integrationsbüros auch mit der Leitung der Handelsabteilung betraut und waren damit auch Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation. Im Laufe ihrer Karriere hatten beide auch die Funktion des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge inne. Ihr Handlungsspielraum und damit ihr Einfluss auf die schweizerische Europapolitik ist in der Forschung unbestritten.⁹⁵⁰ Mit Benedikt von Tscharner⁹⁵¹ und Pierre Louis Girard⁹⁵² waren noch zwei weitere Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge unter den Leitern des Integrationsbüros. Dies verdeutlicht nochmals das Haupteinsatzgebiet des Integrations-

947 Ibid., S. 373–375.

948 Für weitere biografische Informationen zu Paul R. Jolles vgl. dodis.ch/P2763.

949 Für weitere biografische Informationen zu Franz Blankart vgl. dodis.ch/P22246.

950 Vgl. zu Jolles Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 131–135, und zu Blankart *ibid.*, S. 180 f. sowie S. 195.

951 Für weitere biografische Informationen zu Benedikt von Tscharner vgl. dodis.ch/P16824.

952 Für weitere biografische Informationen zu Pierre Louis Girard vgl. dodis.ch/P24540.

büros, nämlich wirtschaftliche Verhandlungen. Denn trotz der Ansiedlung des Büros zwischen den beiden Departementen ist die Nähe der leitenden Beamten zur Handelsabteilung unübersehbar. Anhand der Laufbahnen der Chefs wird deutlich, dass diese alle eher als Handelsdiplomaten zu charakterisieren sind (vgl. Tabellen 8, 11 und 13 im Anhang).

Administrativ weniger leicht fassbar, aber vermutlich mit dem weitaus grössten Einfluss auf das Verhältnis der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften, waren die Leiter der Verhandlungsdelegation(en), die sogenannten Chefunterhändler. In den 1950er-Jahren waren dies in erster Linie Hans Schaffner und Heinrich Homberger. Schaffner wurde nach seinen erfolgreichen Verhandlungen in den Bundesrat gewählt und war dort als Vorsteher des EVD zusammen mit Bundesrat Wahlen weiterhin für die Europapolitik der Schweiz zuständig. Sein Nachfolger als Chefunterhändler gegenüber den europäischen Organisationen wurde Paul R. Jolles. Er prägte als Leiter der Verhandlungen – zuerst als Chef des Integrationsbüros, danach als Chef der Handelsabteilung – die schweizerische Europapolitik massgeblich mit.

1961 hatte der Bundesrat seine Delegation auf Beamtenebene für die Verhandlungen mit der EWG genauer ausformuliert. Die Delegation stand unter der Leitung des Chefs der Handelsabteilung «in seiner Eigenschaft als Präsident der Ständigen Wirtschaftsdelegation». Dazu kamen Chefbeamte des EPD, der Handelsabteilung, des Integrationsbüros und der Mission in Brüssel. Nach Bedarf und Thema der einzelnen Verhandlungen konnten Beamte aus anderen Abteilungen oder Departementen sowie interessierte Wirtschaftsvertreter beigezogen werden.⁹⁵³ Die Spitze der Delegation bildeten damit ab 1961 Edwin Stopper als Chef der Handelsabteilung und Paul R. Jolles als Chef des Integrationsbüros zusammen mit den Delegierten für Handelsverträge Albert Weitnauer und Pierre Languetin.

Auffallend ist die Präsenz von Rudolf Bindschedler, dem ständigen Rechtsberater des EPD. Obwohl er nicht direkt einer der erwähnten Verwaltungsabteilungen, die sich mit der europäischen Integration beschäftigten, angehörte, war er massgeblich an der Ausarbeitung aller Positionen der Schweiz gegenüber den europäischen Institutionen beteiligt. Er war Mitglied in sehr vielen Arbeitsgruppen, Kommissionen und Verhandlungsdelegationen.⁹⁵⁴ Weitaus am meisten Einfluss hatten aber seine Leitsätze zur Neutralitätspolitik, die sogenannte Bindschedler-Doktrin, innerhalb des EPD entfaltet. Die schweizerischen Verhandlungsgrundsätze orientierten sich während des gesamten Untersuchungszeitraums an diesen Leitlinien, die dadurch das Verhältnis der Schweiz zu den europäischen Organisationen noch weit darüber hinaus bestimmten.

Nicht nur als Bestandteil der Verhandlungsdelegationen, sondern auch im Tagesgeschäft waren die Vertretungen bei den europäischen Organisationen wichtige Amtsstellen für die Ausgestaltung der schweizerischen Europapolitik. Die wichtigste Aussenvertretung war dabei sicherlich die Mission in Brüssel. Die

⁹⁵³ Vgl. den Antrag des EVD vom 26. März 1973 im BR-Prot. Nr. 1107 vom 27. Juni 1973, dodis.ch/39854.

⁹⁵⁴ Für weitere biografische Informationen zu Rudolf Bindschedler und eine Auswahl seiner Mandate vgl. dodis.ch/P1396.

Besetzung des Postens war deshalb auch integrationspolitisch von Bedeutung. Paul Wurth⁹⁵⁵ wurde bereits 1959 als Stellvertreter von Agostino Soldati,⁹⁵⁶ der weiterhin die Delegation der Schweiz bei der OECE in Paris leitete, nach Brüssel entsandt.⁹⁵⁷ Wurth hatte zuvor sowohl im EPD als auch in der Handelsabteilung gearbeitet und brachte damit gute Voraussetzungen für den Posten in Brüssel mit. Im Zuge der Aufwertung zum eigenständigen Posten in Brüssel 1961 wurde Wurth zum Missionschef ernannt und erhielt 1963 den Botschaftertitel. Wurth blieb bis 1974 auf dem Posten in Brüssel, was angesichts eines Versetzungsrhythmus von normalerweise drei bis vier Jahren eine aussergewöhnlich lange Zeit ist. Sein Nachfolger wurde mit Claude Caillat⁹⁵⁸ ein weiterer Diplomat mit Erfahrung auf einem integrationspolitischen Posten. Caillat hatte von 1967 bis 1969 die Delegation der Schweiz bei der OECD in Paris geleitet. Er leitete die Mission in Brüssel bis 1980. Während des Untersuchungszeitraums standen wegen der langen Amtszeiten nur zwei Diplomaten an der Spitze des wichtigsten Aussenpostens für die europäische Integration, was die Argumentation stärkt, dass sich innerhalb der Verwaltung eine Gruppe von Integrationsspezialisten gebildet hatte, die entsprechend thematisch eingesetzt wurden.

Auch beim zweiten wichtigen Posten für die Integrationspolitik der Schweiz, der Delegation der Schweiz bei der EFTA in Genf, waren es eigentlich nur zwei Personen, die während des Untersuchungszeitraums als Postenchefs amtierten. Diese beiden ersten Delegierten der Schweiz bei der EFTA in Genf weisen zudem einige weitere Auffälligkeiten auf. Mit Olivier Long⁹⁵⁹ und Pierre Languetin⁹⁶⁰ hatte der Bundesrat zwei Wirtschaftsexperten ernannt, die keine klassische Verwaltungskarriere vorzuweisen hatten. Olivier Long hatte während des Zweiten Weltkriegs für das IKRK gearbeitet und war nach dem Krieg als Sekretär bei den Verhandlungen rund um das Abkommen von Washington angestellt. Bereits 1955 wurde er zum Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge ernannt, ab 1960 bis 1967 leitete er zusätzlich die Delegation der Schweiz bei der EFTA und den anderen Wirtschaftsorganisationen in Genf.⁹⁶¹ Danach ernannte ihn der Bundesrat zum Botschafter in London. Auf diesem Posten blieb er allerdings nur knapp ein Jahr. Ab Mai 1968 übernahm er die Funktion des Generaldirektors des GATT, die er bis 1980 ausübte.

Pierre Languetin hatte bis zu seiner Ernennung als Nachfolger von Long bei der Delegation in Genf in der Handelsabteilung gearbeitet. Auch Languetin war während seiner Zeit als Delegationschef zugleich Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge. Diese Doppelposition mit der Zuständigkeit für alle in Genf angesiedelten Wirtschaftsorganisationen sowie zusätzlich noch für alle Verhand-

955 Für weitere biografische Informationen zu Paul Wurth vgl. dodis.ch/P1522.

956 Für weitere biografische Informationen zu Agostino Soldati vgl. dodis.ch/P87.

957 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1572 vom 8. September 1959, dodis.ch/16487. Soldati wurde zum offiziellen Vertreter der Schweiz bei der EWG ernannt und mit dem Botschaftertitel ausgestattet, blieb aber in Paris. Wurth übernahm als Stellvertreter die Leitung des neuen Büros in Brüssel.

958 Für weitere biografische Informationen zu Claude Caillat vgl. dodis.ch/P2697.

959 Für weitere biografische Informationen zu Olivier Long vgl. dodis.ch/P1110.

960 Für weitere biografische Informationen zu Pierre Languetin vgl. dodis.ch/P16455.

961 Long übernahm die Leitung der Delegation zusätzlich zu seiner Tätigkeit als Delegierter für Handelsverträge, vgl. den Jahresbericht der schweizerischen Delegation bei der EFTA für 1961 vom 20. Januar 1962, CH-BAR#E7111C#1972/178#218* (201.01).

lungen mit denselben und der OECD und dem GATT behielt er bis 1976. Languetin war auch stellvertretender Leiter der Delegation, die mit den EG 1972 das Freihandelsabkommen verhandelte. 1976 wechselte Languetin an die Spitze der Nationalbank. Von 1976 bis 1988 verblieb er im Direktorium der Nationalbank und nahm damit weiterhin entscheidenden Einfluss auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz.

Als Integrationsspezialist kann aufgrund seiner Karriere auch Frédéric (Friedrich) Walthard bezeichnet werden.⁹⁶² Walthard hatte seine Karriere im EPD 1946 als juristischer Mitarbeiter begonnen, war ab 1955 für drei Jahre als Gesandtschaftssekretär bei der neu geschaffenen Delegation der Schweiz bei der OECD tätig und danach vier Jahre lang stellvertretender Leiter der Delegation der Schweiz bei der EFTA in Genf. Danach wechselte er als Botschaftsrat an die Mission in Brüssel und damit an eine weitere integrationspolitische Aussenstelle des EPD. Nach einer vorübergehenden Position ausserhalb der Bundesverwaltung als Direktor des Informationszentrums der schweizerischen Uhrenindustrie in New York wurde er 1968 zum Generalsekretär des EVD ernannt. Vier Jahre später übernahm er die Leitung der Mustermesse in Basel und schied nun definitiv aus dem Bundesdienst aus.

Gérard Bauer hatte nach Abschluss seines Studiums bei der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH) als Attaché gearbeitet und danach als Sekretär beim Vorort. 1945 begann er seine Karriere beim EPD als Handelsattaché bei der Botschaft in Paris. 1948 ernannte ihn der Bundesrat zum ständigen Delegierten der Schweiz bei der OECE. Ab 1953 war als schweizerischer Gesandter sowohl bei der nun umbenannten OECD als auch bei den Europäischen Gemeinschaften akkreditiert. 1956 verliess er den diplomatischen Dienst und seinen Posten in Paris wegen Unstimmigkeiten mit der Handelsabteilung und dem Vorort. Gemäss Einschätzung von Freiburghaus verlor die Schweiz damit «einen der fähigsten Diplomaten des EPD auf dem europäischen Parkett».⁹⁶³ Bauer war danach Mitglied in zahlreichen Verwaltungsräten und hatte Mandate in nationalen und internationalen Wirtschaftsorganisationen.⁹⁶⁴

Die Karriereverläufe dieser vier Integrationsspezialisten (Long, Languetin, Walthard und Bauer) weisen auf die gegenüber der diplomatischen Karriere flexiblere und offenere Karriere der Handelsdiplomaten hin. Die Verflechtung mit der Privatwirtschaft, wirtschaftlichen Verbänden oder den internationalen Wirtschaftsgremien war hier ungleich stärker und lässt sich auch bei den anderen Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge feststellen.⁹⁶⁵ Ihre Karrieren sind oftmals noch ein Stück multifunktionaler ausgestattet als die der klassischen Diplomatinen und Diplomaten.

Der Europarat erhielt in der Integrationspolitik der Schweiz aufgrund seiner eher politischen Ausrichtung eine sekundäre Stellung. Dies lässt sich auch an der Besetzung des Postens beim Europarat in Strassburg ablesen. Die vier zwischen 1963 und 1973 ernannten Vertreter der Schweiz beim Europarat waren weder

⁹⁶² Für weitere biografische Informationen zu Frédéric Walthard vgl. dodis.ch/P2991.

⁹⁶³ Vgl. Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse, S. 68 f.

⁹⁶⁴ Für weitere biografische Informationen zu Gérard Bauer vgl. dodis.ch/P1129.

⁹⁶⁵ Vgl. dazu auch Kap. 4.2.

Handelsdiplomaten noch tauchen sie bei den anderen Einheiten der europäischen Integration auf. Die Vertretung beim Europarat war zudem mit dem Amt des Generalkonsuls gekoppelt, was dem Posten eine andere Ausrichtung gab. Der erste Vertreter war mit Henri Voirier⁹⁶⁶ denn auch ein Angehöriger des konsularischen Diensts. Sein Nachfolger, Daniel Gagnebin,⁹⁶⁷ hatte vor seiner Ernennung mehrere Jahre an der Zentrale vor allem bei der Abteilung für internationale Organisationen gearbeitet. Dass mit ihm nun ein Angehöriger des diplomatischen Diensts auf den Posten in Strassburg gesetzt wurde, verdeutlicht die aufgrund des Europarats gestiegene Bedeutung des Generalkonsulats. Mit der Vergabe des Botschaftertitels an Gagnebin 1968 wurde der Posten innerhalb des Vertretungsnetzes nochmals hierarchisch aufgewertet. Die beiden weiteren Vertreter, André Dominicé⁹⁶⁸ und Alfred Wacker,⁹⁶⁹ waren ebenfalls Angehörige des diplomatischen Diensts und übernahmen den Posten in Strassburg als normale Station ihrer diplomatischen Karriere. In Anbetracht der Karrieren dieser vier Personen ist festzuhalten, dass die Postenchefs in Strassburg nicht unbedingt zu den Integrationsspezialisten im diplomatischen Dienst gehörten.

Die zunehmende Bedeutung der europäischen Integration hatte auch einen Einfluss auf die Ausbildung der angehenden Diplomaten und Diplomaten. Im Rahmen ihrer Ausbildung wurden die Stagiaires nach ihrem ersten Einsatz bei der Zentrale in Bern für einen Auslandseinsatz an die verschiedenen Botschaften und Missionen der Schweiz im Ausland versetzt. Die meisten der späteren leitenden Mitarbeiter im Bereich der europäischen Integration waren bereits während ihres Stages mit diesem Themenkomplex in Berührung gekommen. Auch nach dem Stage waren die Posten der Botschaftssekretäre in der Mission in Brüssel eine wichtige Position für die Ausbildung zum Integrationsspezialisten im EPD. Von Tschärner und Blankart waren die ersten über den Concours angestellten Diplomaten, die das Integrationsbüro leiteten. Beide waren vor ihrer Ernennung zum Chef des Integrationsbüros als Botschaftssekretär bei der Mission in Brüssel im Einsatz. Auch die beiden späteren Chefs des Integrationsbüros, Jakob Kellenberger⁹⁷⁰ und Bruno Spinner,⁹⁷¹ waren 1979 als zweiter und dritter Botschaftssekretär sogar gleichzeitig bei der Mission in Brüssel angestellt.⁹⁷²

Auch in der inhaltlichen Ausbildung der Stagiaires nahm die europäische Integration eine wichtige Stellung ein. Im Rahmen der allgemeinen Bedeutungssteigerung der multilateralen Diplomatie⁹⁷³ nahm die europäische Integration eine Sonderstellung ein. Pro Jahrgang erhielt ein Diplomatenanwärter einen Studienplatz am Collège d'Europe in Brügge, das die führende Adresse für Europastudien war.⁹⁷⁴ Ergänzt wurde dieser Aufenthalt durch einen Arbeitseinsatz bei der Vertretung der Schweiz bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Damit sollte

966 Für weitere biografische Informationen zu Henri Voirier vgl. dodis.ch/P5489.

967 Für weitere biografische Informationen zu Daniel Gagnebin vgl. dodis.ch/P2702.

968 Für weitere biografische Informationen zu André Dominicé vgl. dodis.ch/P1134.

969 Für weitere biografische Informationen zu Alfred Wacker vgl. dodis.ch/P2760.

970 Für weitere biografische Informationen zu Jakob Kellenberger vgl. dodis.ch/P22477.

971 Für weitere biografische Informationen zu Bruno Spinner vgl. dodis.ch/P21305.

972 Vgl. Anm. 805.

973 Vgl. Kap. 3.3.

974 Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 3 der GPK-S vom 17. Mai 1974, dodis.ch/50457, S. 8.

erreicht werden, dass mindestens eine neu angestellte Person bereits während des zweijährigen Stages Einblick in die wichtigsten Dossiers der europäischen Integration erhielt. Die thematische Erweiterung der schweizerischen Aussenbeziehungen beeinflusste in dieser Form auch die Ausbildungsstrategie des EPD.

Gestützt wird dadurch auch die These, dass sich im diplomatischen Dienst eine kleine Gruppe von Integrationsspezialisten gebildet hatte. Dafür spricht auch die lange Amtszeit von Paul Wurth in Brüssel und Pierre Languetin in Genf. Wurth leitete die Mission in Brüssel während beinahe zwölf Jahren, Languetin stand der Delegation in Genf während neun Jahren vor. Angesichts eines üblichen Versetzungsrhythmus von drei bis vier Jahren sind diese langen Amtszeiten aussergewöhnlich. Vermutlich hängen sie mit dem Versuch zusammen, mehr Kohärenz in die schweizerische Europapolitik zu bringen. Die Integrationsspezialisten waren ein wichtiges Element, um diese Kohärenz zu gewährleisten. Dass sowohl der Bundesrat wie auch die leitenden Beamten des EPD und der Handelsabteilung die Kandidaten in dieser Hinsicht miteinander verglichen, belegen Dokumente aus den Handakten Micheli.⁹⁷⁵

3.5 Zusammenfassung

Dieses Kapitel hat die Strukturanpassungen der schweizerischen Diplomatie angesichts der Herausforderungen von Dekolonisierungsprozessen, Multilateralisierung und europäischer Integration untersucht. Betrachtet man den Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes der Schweiz in den Jahren zwischen 1949 und 1970, kann man von einer Globalisierung der Aussenbeziehungen sprechen. Die Schweiz eröffnete in diesem Zeitraum nicht weniger als 49 neue diplomatische Vertretungen im Ausland. Insbesondere die Gründung neuer Staaten aufgrund der Dekolonisierungswelle in den 1960er-Jahren führte zu einer Ausweitung des Vertretungsnetzes im globalen Süden. Gleichzeitig fand die konsequente Umwandlung der Gesandtschaften in Botschaften statt. Mit dieser Umwandlung gliederte die Schweiz ihr diplomatisches Aussenetz internationalen Standards an und reagierte auf die zunehmende Benachteiligung der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten in der protokollarischen Rangordnung. Die erstmalige und danach konsequent weitergeführte Vergabe des Botschaftertitels bedeutete das Ende der Gesandtschaften und der Gesandten in der schweizerischen Diplomatie.

Ebenfalls mit Dekolonisierungsprozessen verknüpft ist die Geschichte des Diensts für technische Zusammenarbeit. Die Geschichte dieser Dienststelle ist gleichzeitig die Geschichte der Zentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit im EPD. Gerade in Anbetracht der marginalen Bedeutung des EPD innerhalb der Bundesverwaltung vor 1945 ist dieser Einsatz für eine konsequente Zusammenführung all dieser Fragen unter dem Schirm der schweizerischen Aussenpolitik eine wichtige Entwicklung mit Blick auf die Position des Departements. Dass das EPD sich gegenüber dem EVD behaupten und 1960 einen Dienstzweig samt Mitarbeitenden des BIGA übernehmen konnte, hatte in erster Linie mit der zunehmenden politischen Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit auf internationa-

⁹⁷⁵ Vgl. diverse Akten zu den Versetzungen in den Handakten von Pierre Micheli, CH-BAR#E2806*.

ler Ebene zu tun. Die Zentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit bei den Aussenministerien war ein internationaler Trend, dem sich die Schweiz nicht verschliessen konnte. Die Verschiebung von bilateralen Projekten hin zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit hatte diesen Prozess massgeblich unterstützt. Innerhalb des EPD fand eigentlich eine komplette Umkehrung des Verhältnisses zwischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe statt. Wurden die betreffenden Fragen in den 1950er-Jahren innerhalb der Abteilung für internationale Organisationen noch vom Dienst für internationale Hilfswerke bearbeitet, war am Ende des Untersuchungszeitraums die gesamte humanitäre Hilfe der neu geschaffenen Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe angegliedert worden. Die Grössenverhältnisse spiegeln sich im Personalbestand wider: 108 Mitarbeitenden des DftZ standen im Jahr 1979 nur rund 20 Mitarbeitende der humanitären Hilfe gegenüber. Für die Zusammensetzung der Personalstruktur bedeuteten die Gründung und der Ausbau des DftZ ebenfalls eine Zäsur. Berücksichtigt man nebst den im EPD angestellten Entwicklungshelfenden auch die zahlreichen Expertinnen und Experten, die für die Schweiz im Einsatz waren, veränderte sich die Zusammensetzung massgebend. Die steigende Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit und die starke Position des DftZ innerhalb des EPD führten zudem zu einer ideell-kulturellen Distanz zwischen den Mitarbeitenden beider Abteilungen. Obwohl die Schweiz nicht wie andere Staaten ein separates Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit schuf, entwickelte sich der DftZ zu einer eigenständigen und einflussreichen Abteilung innerhalb des EPD. Der Personalaustausch war aufgrund der unterschiedlichen Laufbahnmuster weit weniger intensiv als zwischen den anderen Abteilungen. Viele Angehörige des DftZ sahen sich eher als Entwicklungshelfende denn als Diplomatinen und Diplomaten, demgegenüber sahen die Angehörigen des diplomatischen Diensts in den DftZ-Mitarbeitenden oftmals «idealistische Weltverbesserer», während sie selbst sich um die realpolitischen Verhältnisse der Welt kümmerten.

Nebst der Entwicklungszusammenarbeit hatte vor allem die Multilateralisierung der internationalen Beziehungen einen grossen Einfluss sowohl auf die Struktur des EPD als auch auf die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts. Paradigmatisch dafür stehen die Entwicklung der in der provisorischen Reorganisation von 1946 geschaffenen Abteilung für internationale Organisationen und die Gründung von diplomatischen Vertretungen bei internationalen Organisationen. Als Antwort auf die Herausforderungen des Multilateralismus bildete sich innerhalb des diplomatischen Diensts eine Gruppe von spezialisierten «Multilateralistinnen und Multilateralisten». Die gestiegene Bedeutung der multilateralen Diplomatie zeigte sich nicht zuletzt daran, dass mit Pierre Micheli und Ernesto Thalmann zwei von fünf Generalsekretären des EPD zuvor die Abteilung für internationale Organisationen geleitet hatten. Die Untersuchung hat zudem gezeigt, dass auffallend viele Frauen im Bereich der internationalen Organisationen und in der kulturellen Diplomatie eingesetzt wurden und sich die multilaterale Diplomatie angesichts der Nähe zu internationalen Organisationen für einen Personalaustausch anbot.

Ein für die schweizerische Diplomatie besonders relevanter Bereich der multilateralen Diplomatie war die europäische Integration. Die vorliegende Studie hat

gezeigt, dass die strukturellen Veränderungen aufgrund der europäischen Integration an der Schnittstelle zwischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik lagen. Die Auswirkungen auf die Struktur des EPD und auch auf die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts blieben in einer ersten Phase bis 1961 gering. Die Diskussionen über die Position der Schweiz gegenüber den europäischen Organisationen wurden oftmals direkt im Bundesrat und vor allem in der Ständigen Wirtschaftsdelegation geführt. Erst durch die Gründung des Integrationsbüros im Jahr 1961, das zwischen dem EPD und dem EVD angesiedelt wurde, erhielt die europäische Integration einen prominenten Platz in der Struktur der schweizerischen Diplomatie. 1961 war auch das Jahr der Verstetigung der Aussenvertretungen, die sich mit der europäischen Integration befassten. Nebst der Ansiedlung der Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel wurde auch die Delegation bei der OECD verstetigt und mit der Verleihung des Botschaftertitels an den Delegationschef in ihrer Bedeutung gestärkt. Der Zusammenhang mit dem in diesem Jahr eingereichten Gesuch um Aufnahme von Assoziationsverhandlungen mit der EWG ist offensichtlich. Auf personeller Ebene hat die Suche nach Integrationspezialisten im Departement einige einschlägige Karriereverläufe hervorgebracht. Mehrere Personen verbrachten einen grossen Teil ihrer Karriere auf integrationspolitisch bedeutenden Posten. Auch in der Ausbildung der Stagiaires wurde die europäische Integration zu einem fixen Bestandteil. Ein bis zwei der neu angestellten Diplomatinnen und Diplomaten versuchte man im EPD in diesem Bereich speziell auszubilden. Bei der Besetzung der wichtigsten integrationspolitischen Posten wurden Kenntnisse oder Erfahrungen auf diesem Gebiet auch tatsächlich berücksichtigt.

Im Rahmen der Untersuchung konnte gezeigt werden, dass die Auswirkungen von Dekolonisierungsprozessen, Multilateralisierung der internationalen Beziehungen und europäischer Integration auf die Struktur des EPD und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts massgeblich waren. Anfang der 1970er-Jahre folgten mit der globalen Rezession und dem KSZE-Prozess zwei weitere Ereignisse, die einen wesentlichen Einfluss auf die schweizerische Diplomatie hatten. Nebst diesen Themen stehen auch das neue Verwaltungsorganisationsgesetz und der sogenannte Florian-Bericht im Zentrum des nächsten Kapitels.

4 Die Struktur des Politischen Departements am Übergang zum Ende des Kalten Kriegs

Anhand der Abrüstungsdiskussion im Rahmen der KSZE werden in diesem Kapitel die Veränderungen im EPD rund um das einsetzende Ende des Kalten Kriegs thematisiert. Aufgrund mehrerer Paradigmenwechsel in den 1970er-Jahren erscheint es sinnvoll, das Ende des Kalten Kriegs nicht auf 1989 festzulegen, sondern die Entwicklungen um 1975 als Ausgangspunkt zu nehmen. Der Abschluss der Totalrevision der Bundesverwaltung und die Einführung des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes im Jahr 1979 können als Schlusspunkt einer Professionalisierungsphase der schweizerischen Diplomatie seit 1945 interpretiert werden.

Die aussenpolitische Verwaltung, bestehend aus EPD und Handelsabteilung, wird in diesem Kapitel noch stärker als Bestandteil der Bundesverwaltung beschrieben. Es zeichnet sich zudem eine Normalisierung des administrativen Verhältnisses der diplomatischen Teile der Verwaltung zum Rest der Verwaltung ab. Die seit den 1960er-Jahren geführten Diskussionen über eine Totalrevision der Bundesverwaltung und das daraus resultierende neue Verwaltungsorganisationsgesetz sind Ausdruck dieses Normalisierungsprozesses. Nicht nur die diplomatische Verwaltung, sondern die gesamte Bundesverwaltung befand sich in den 1970er- und 1980er-Jahren auf dem Weg zu einem professionalisierten und stärker an Effizienzdenken ausgerichteten Verwaltungsapparat. Exemplarisch dafür stehen der Florian-Bericht und dessen Auswirkungen auf das EPD. Mit diesem aussergewöhnlichen Bericht und seinem Einfluss auf die Struktur des EPD werden wir uns im ersten Abschnitt dieses Kapitels befassen. Dabei rückt auch die Gleichberechtigung von Mann und Frau im diplomatischen Dienst nochmals in den Fokus.

Die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre führte zu einer teilweise polemisch ausgetragenen Debatte über die Rolle der Diplomatie im Bereich der Exportförderung. Während sich der Staat in prosperierenden Zeiten möglichst aus den Exportgeschäften raushalten sollte, wurden die Rufe nach staatlicher Exportförderung während der Krise lauter. Zudem wurde den Diplomatinen und Diplomaten und den Vertretungen im Ausland mangelndes praktisches Wirtschaftswissen vorgehalten. Das EPD und die Handelsabteilung konterten die Kritik mit Aufklärungsversuchen und einem umfangreichen Massnahmenpaket. Mit der Einstellung eines Praktikers sollte die Expertise aus der Privatwirtschaft auch Eingang in den diplomatischen Dienst finden und die staatliche Exportförderung ausgebaut und modernisiert werden. Das zweite Unterkapitel widmet sich anhand der Betrachtung des Massnahmenpakets den Auswirkungen der Debatte auf das EPD.

Im dritten Abschnitt wenden wir uns den Auswirkungen des KSZE-Prozesses auf das EPD und den diplomatischen Dienst zu. Die Teilnahme der Schweiz an der KSZE wird oft als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Öffnung und Nor-

malisierung der schweizerischen Aussenbeziehungen eingeschätzt. Die aktive Rolle, welche die Schweiz dabei einnahm, hatte durchaus Auswirkungen auf die Struktur sowie die Kultur des diplomatischen Diensts. Anhand der Teilnahme der Schweiz an der KSZE lassen sich zudem neue Mittel und Instrumente der schweizerischen Diplomatie beschreiben. Besuchs- und Konferenzdiplomatie wurden in den 1970er-Jahren zum festen Bestandteil der diplomatischen Agenda und lösten wiederum innenpolitische Debatten über die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik aus. Bei der Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik in diesem Zeitraum spielten ausserdem die Menschenrechte als Bestandteil der schweizerischen Aussenbeziehungen eine wichtige Rolle.

Die im letzten Abschnitt des Kapitels beschriebene Umbenennung des EPD in EDA ist der symbolische Schlusspunkt der Reorganisationsphase seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Umbenennung wurde im Rahmen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes realisiert, welches der gesamten Verwaltung eine modernere juristische Grundlage zur Verfügung stellte. Gerade auch die Einführung des Staatssekretärtitels bildete hier einen wichtigen Schritt hin zu einer Anbindung der schweizerischen Diplomatie an internationale Standards. Ob sich der Prozess dieser Reorganisationsphase nun eher als Professionalisierungs- oder Normalisierungsphase beschreiben lässt, wird anhand der Diskussionen rund um das Verwaltungsorganisationsgesetz weiter ausgeführt.

4.1 Rationalisierung und Effizienz: «Florian» geht um

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats wollte Anfang des Jahres 1972 von allen Departementen wissen, «welche Vorkehrungen getroffen wurden, um einen möglichst rationellen Personaleinsatz sicherzustellen», und ob die «Rationalisierung im Personaleinsatz systematisch und permanent» betrieben werde.⁹⁷⁶ Es war dies der Beginn einer jährlich wiederkehrenden Debatte über Rationalisierungen und Sparmassnahmen. Grund dafür waren der seit 1971 defizitäre Bundeshaushalt und die düstere Prognose für die folgenden Jahre.⁹⁷⁷ Parlament und Bundesrat versuchten als Reaktion die Ausgaben der Bundesverwaltung drastisch zu senken. Das Parlament verlangte für die Jahre 1975 bis 1977 eine Einfrierung des Personalbestands, umgangssprachlich einen Personalstopp.⁹⁷⁸

Für das EPD war diese Entwicklung in dreifacher Hinsicht problematisch: Erstens unterschied sich das Departement aufgrund seines dezentralisierten Aussendienstes im Hinblick auf den Personaleinsatz und die Rationalisierungsmassnahmen vom Rest der Bundeszentralverwaltung.⁹⁷⁹ Zweitens befand sich das

⁹⁷⁶ Vgl. die Antwort des EPD auf die Fragen der GPK-N vom 26. Januar 1972, dodis.ch/64823, S. 10–13.

⁹⁷⁷ Für die Jahre 1975 bis 1979 wurden Defizite von zwei bis gegen vier Milliarden Franken jährlich budgetiert. Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt vom 3. April 1974, BBl, 1974, Bd. I, S. 1309–1361, hier S. 1309–1311.

⁹⁷⁸ Vgl. das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 4. Oktober 1976, BBl, 1974, Bd. II, S. 850–852.

⁹⁷⁹ Auf diesen Umstand verwies das EPD eigentlich in jeder seiner zahlreichen Antworten auf die Fragen der GPK in den 1970er-Jahren. Vgl. bspw. die Antwort des EPD auf die Fragen der GPK-N vom 26. Januar 1972, dodis.ch/64823, S. 10–13.

Departement aufgrund einer Abfolge von Personalstopp (1946–1955) und Rekrutierungsschwierigkeiten auch ohne weitere Sparmassnahmen auf direktem Weg in eine Personalkrise.⁹⁸⁰ Und drittens hatten Aufgaben und Arbeitsbelastung des EPD in allen Bereichen zugenommen und die Prognosen sahen aufgrund der Arbeiten in der KSZE, der Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften und eines allfälligen UNO-Beitritts nicht nach einem Rückgang aus. Das EPD befand sich also knapp 30 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wieder vor der paradoxen Situation, die wachsenden Aufgaben ohne zusätzliches Personal bewältigen zu müssen.⁹⁸¹ Um sich von den Sparzwängen des Parlaments zu distanzieren, entschied man sich im EPD dafür, neue Wege zu gehen. Den Ausweg sah man in der Suche nach mehr Effizienz – und im Anrufen des heiligen Florians, «an den man sich bei drohender Gefahr mit der Bitte wendet, wenn nicht andere, so doch den Bittsteller zu verschonen».⁹⁸²

In diesem Spannungsfeld entstand eine der spannendsten und aussagekräftigsten Quellen zur neueren Verwaltungsgeschichte des EPD, der im März 1975 erschienene Florian-Bericht.⁹⁸³ Unter der Leitung des Chefs der Verwaltungsabteilung, Antonino Janner, hatte sich das EPD während rund eines Jahres selbst befragt. Der daraus entstandene Bericht gibt auf genau 100 Seiten einen interessanten Einblick in das Innenleben des schweizerischen Aussenministeriums. Die Bedeutung des Berichts hob Bundesrat Pierre Graber in seinem Vorwort zum Bericht hervor:

Es ist kein alltägliches Ereignis, dass ein Departement sich selbst unter die Lupe nimmt. Die Pflichten des Tages nehmen gewöhnlich alle Kräfte in Anspruch. Und doch ist es unerlässlich, von Zeit zu Zeit Abstand von sich selbst zu nehmen und seinen Standort zu überdenken.⁹⁸⁴

Der Florian-Bericht: Ein Aussenministerium befragt sich selbst

Der Beginn der Arbeitsgruppe Florian kann auf die Initiative von Antonino Janner zurückgeführt werden. Janner leitete seit 1970 die Verwaltungsabteilung und sah sich seit seinem Amtsantritt angesichts der Sparvorhaben des Parlaments vermehrt mit dem Problem der effizienten Personaleinsetzung und Arbeitsweise des EPD konfrontiert.⁹⁸⁵ Innerhalb des EPD hatte sich in den ausgehenden 1960er-Jahren offenbart, dass der Personalbestand und die Verteilung des Personals auf die Posten und Abteilungen in keinem Verhältnis zu den zu erfüllenden Aufgaben standen. Mit einem proaktiven Vorgehen wollte das EPD den Spiess umdrehen. Statt einfach Sparvorgaben umsetzen zu müssen, wollten die Verantwortlichen des EPD dem Parlament und der Öffentlichkeit zeigen, was mit den zur Verfü-

⁹⁸⁰ Vgl. Kap. 3.1.

⁹⁸¹ Vgl. dazu Kap. 2.1.

⁹⁸² Mit diesen Worten erklärte Antonino Janner die humorvolle Namensgebung der Arbeitsgruppe, vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 9.

⁹⁸³ Der Bericht wurde gedruckt in einer kleinen Auflage veröffentlicht. Das Faksimile des publizierten Berichts ist unter dodis.ch/40926 einsehbar. Eine nicht veröffentlichte Version des Berichts sowie die gesamte Korrespondenz rund um die Arbeitsgruppe Florian sind in den Dossiers CH-BAR#E2004B#1990/219#161* sowie CH-BAR#E2004B#1990/219#162* (a.151.21) abgelegt.

⁹⁸⁴ Geleitwort von Bundesrat Pierre Graber in der veröffentlichten Version des Berichts der Arbeitsgruppe Florian vom März 1975, dodis.ch/40926, S. 5.

⁹⁸⁵ Vgl. die Notiz von Emanuel Diez von 1982, CH-BAR#E2024-02A#1999/137#1214* (a.215.P).

gung stehenden Mitteln überhaupt geleistet werden konnte. Janner war bereits vor der Untersuchung klar, dass das Ergebnis zeigen würde, dass weder Personal noch zur Verfügung stehende Mittel zur Erreichung der Aufgaben und Ziele der schweizerischen Aussenpolitik ausreichten.⁹⁸⁶

Tatsächlich war die Personalsituation des EPD zu Beginn der 1970er-Jahre unausgeglichen. Die schwachen Concours-Jahrgänge der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre hatten nicht aufgefangen werden können.⁹⁸⁷ Da nun zudem immer mehr Angestellte, die während des Kriegs angestellt worden waren, ins Pensionsalter kamen, war die Personaldecke dünn. Eine Reserve zur Reaktion auf unerwartete Situationen existierte nicht. Gerade in Krisensituationen oder bei den zahlreichen Versetzungen fehlten dem Departement schnell einsetzbare Personen. Jede kurzfristige Verschiebung ging somit auf Kosten weniger dringend erscheinender Arbeiten an der Zentrale. Beispielsweise hatte die Übernahme der Interessenvertretung zwischen Indien und Pakistan im Jahr 1971 dazu geführt, dass mehrere Beamte kurzfristig verschoben werden mussten und ihre normalen Aufgaben nicht weiterführen konnten.⁹⁸⁸

Die Situation wurde durch die Konkurrenzsituation innerhalb des EPD aufgrund der neu geschaffenen Dienstzweige im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und des Integrationsbüros verschärft. Der erneute Personalstopp des Parlaments traf das EPD in einer Phase, in der versucht wurde, das aufgrund des Personalstopps nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entstandene Altersungleichgewicht zu beheben. Das EPD konnte allerdings mangels Anmeldungen die zur Verfügung stehenden Concours-Plätze nicht vollends ausschöpfen.⁹⁸⁹ Während des Jahres 1974 sah sich das EPD gar gezwungen, auf Rekrutierungen im Kanzleidienst zu verzichten. Mit Blick auf die grosse Pensionierungswelle ab 1978 wurde deshalb schon zu Beginn der 1970er-Jahre von einer drohenden Personalkrise gesprochen.⁹⁹⁰

Im Parlament kamen deshalb zunehmend Vorschläge, dass Quereinsteiger aus der Wirtschaft oder überzähliges Personal aus anderen Departementen ins EPD übertreten sollten.⁹⁹¹ Solche Vorschläge verstärkten im EPD die Idee, die Zügel selbst in die Hand zu nehmen, verdeutlichten sie doch in erster Linie die Unkenntnis der Parlamentsangehörigen mit Blick auf die Anforderungen an die Mitglieder des diplomatischen Diensts. Die Ausbildung eines Botschafters nehme nach dem Hochschulabschluss mindestens 15–20 Jahre in Anspruch, die er in den

⁹⁸⁶ Notiz von Antonino Janner an die Direktoren Ernesto Thalmann, René Keller, Emanuel Diez und Sigismond Marcuard vom 16. Januar 1974, dodis.ch/39215.

⁹⁸⁷ Vgl. dazu Kap. 3.1.

⁹⁸⁸ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 27. Zur Übernahme der Interessenvertretung zwischen Indien und Pakistan vgl. die Notiz von René Baumgartner vom 10. August 1971, DDS, Bd. 25, Dok. 87, dodis.ch/35284.

⁹⁸⁹ Vgl. die Antwort des EPD auf die Frage 3 der GPK-S vom Mai 1972, dodis.ch/50353.

⁹⁹⁰ Vgl. dazu die Geschäftsberichte des Bundesrats der Jahre 1972–1975, jeweils im Abschnitt Verwaltungsdirektion, sowie die Antwort des EPD auf die Frage 2 der GPK-N vom 17. Mai 1974, dodis.ch/64334, S. 10–12.

⁹⁹¹ Vgl. bspw. die ab 1973 jährlich wiederkehrende Debatte in der GPK über die Personalsituation im EPD im Bestand CH-BAR#E1050.7A*. Explizit wurde die Frage zum Einsatz von Quereinsteigern in der Sitzung der GPK-N am 30. April 1976 diskutiert, vgl. dodis.ch/64987, S. 2. Vgl. dazu auch die schriftliche Antwort des EPD auf die Frage 1 der GPK-N vom 13. April 1976, dodis.ch/64987, S. 32–35.

verschiedenen Abteilungen des EPD zu durchlaufen habe. Für einen Quereinsteiger beispielsweise aus der Wirtschaft sei es nahezu unmöglich, sich in kurzer Zeit für einen solchen Posten zu qualifizieren, wurde im EPD immer wieder argumentiert.⁹⁹² Kurzfristige Personalverschiebungen, wie sie im Parlament vorgeschlagen wurden, waren für das EPD keine Alternative. Vielmehr begab man sich auf die Suche nach Möglichkeiten der Rationalisierung und in eine Aufklärungsoffensive für eine weniger restriktive Budgetpolitik.

Um sich nicht reaktiv den Sachzwängen der parlamentarischen Sparvorgaben beugen zu müssen, wollte Janner Anfang des Jahres 1974 eine «Arbeitsgruppe Z» einsetzen mit dem Ziel, «die Tätigkeiten und Aufgaben des EPD zu überprüfen, Prioritäten festzulegen und die organisatorisch-administrativen Mittel entsprechend anzupassen».⁹⁹³ Janner wandte sich mit dem Vorhaben an die anderen Direktoren des EPD und zwei Wochen später – nach durchwegs positiven Rückmeldungen der Kollegen – unterbreitete Janner seinen Vorschlag Bundesrat Graber.⁹⁹⁴ Der Vorschlag stiess auch an der Spitze des EPD auf Zustimmung. Im März wurde via Rundschreiben die Gründung der Arbeitsgruppe an alle Vertretungen im Ausland bekannt gegeben.⁹⁹⁵ Die Ankündigung war wiederum an Sarkasmus nicht zu überbieten, stand doch als Überschrift auf dem Rundschreiben:

Oh heiliger Sankt Florian, verschone unsere Häuser. Zünd' lieber andere an.⁹⁹⁶

Die Ankündigung stiess auf grosses Echo bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland. Nebst positiven Rückmeldungen und konstruktiven Vorschlägen wurden zahlreiche Vorbehalte gegenüber unangebrachten Sparübungen vorgebracht. Janner musste in einem weiteren Schreiben betonen, dass die Arbeitsgruppe Florian keine «Sparkommission» sei und der Auftrag weder vom Parlament noch vom Finanzdepartement stamme. Die Arbeitsgruppe sei «un fils légitime du Département politique».⁹⁹⁷ Vielmehr sei es Ziel und Aufgabe der Arbeitsgruppe, der Bevölkerung, dem Parlament und den schweizerischen Firmen aufzuzeigen, was das EPD und seine Vertretungen im Ausland leisteten, was ihre verfassungsmässigen Pflichten seien und welche Auswirkungen unüberlegte Sparübungen haben könnten.⁹⁹⁸ Hinter der Idee der Arbeitsgruppe und dem Mittel des publizierten Berichts steckte also auch eine aufklärerische Grundhaltung. Sowohl das Parlament als auch die Bevölkerung sollten über die oftmals unbekanntenen Aufgaben und Pflichten des EPD informiert werden. Nach den Vorwürfen am Ende des Zweiten Weltkriegs, das EPD sei zu intransparent, war dies ein weiterer, bewusst gewählter Schritt in Richtung eines transparenten Aussenministeriums, das mit

⁹⁹² Vgl. bspw. das Schreiben von Bundesrat Friedrich T. Wahlen an Nationalrat Mathias Eggenberger vom 26. November 1965, CH-BAR#E2500#1990/6#1621* (a.21).

⁹⁹³ Notiz von Antonino Janner an die Direktoren Ernesto Thalmann, René Keller, Emanuel Diez und Sigismond Marcuard vom 16. Januar 1974, dodis.ch/39215.

⁹⁹⁴ Notiz von Antonino Janner an Bundesrat Pierre Graber vom 29. Januar 1974, CH-BAR#E2004B#1990/219#161* (a.151.21).

⁹⁹⁵ Rundschreiben von Antonino Janner an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 25. März 1974, dodis.ch/64110.

⁹⁹⁶ Ibid.

⁹⁹⁷ Rundschreiben von Antonino Janner an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 24. Mai 1974, dodis.ch/39216.

⁹⁹⁸ Ibid.

dem Parlament und der Bevölkerung im Dialog stehen wollte. Der dabei gezeigte Wille wurde denn auch honoriert und das meist als «unerwartet» bezeichnete offene Vorgehen wurde nach Veröffentlichung des Berichts mehrheitlich gelobt.⁹⁹⁹

Die Ausgangslage, die zur Einsetzung der Arbeitsgruppe Florian geführt hatte, fasste der Bundesrat in seinem Jahresbericht 1974 treffend zusammen:

Das Departement hat es als zweckmässig erachtet, seine Gliederung sowie seinen Aufgabenbereich im Lichte der Wandlungen, welche die internationale Lage in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht seit dem Zweiten Weltkrieg erfahren hat, auf ihre Berechtigung hin zu überdenken. Diesem Unterfangen kommt angesichts der budgetären Einschränkungen, wie sie dem Bund durch die schwierige finanzielle Lage auferlegt wurden, ganz besondere Bedeutung zu.¹⁰⁰⁰

Mit dieser Bekräftigung, die eigenen Tätigkeiten und die etablierte Verwaltungspraxis konsequent zu hinterfragen, antwortete das Departement auf die kritische Haltung der Zivilgesellschaft gegenüber der Bundesverwaltung und ihren Arbeitsabläufen. Die Suche nach Effizienz klingt auch in der Auftragsformulierung durch, in der angekündigt wird, die «Aufgaben und Arbeitsweise des Politischen Departements zu überprüfen und Empfehlungen zu erarbeiten mit dem Ziel, die vorhandenen Mittel im Interesse der schweizerischen Aussenpolitik bestmöglich einzusetzen».¹⁰⁰¹

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Florian war hochkarätig. Die Gruppe bestand aus 21 Männern, die alle in leitenden Positionen im EPD tätig waren.¹⁰⁰² Frauen waren keine in der Arbeitsgruppe, obwohl die Stellung der Frau im EPD ebenfalls Bestandteil der Untersuchung war. Das entsprechende Kapitel 3.5 des Berichts («Die Stellung der Frau») stützte sich allerdings weitgehend auf die Ausführungen von Marianne von Grünigen – die erste schweizerische Botschafterin im Ausland –, die sich bereits Anfang 1974 grundlegende «Gedanken zur Stellung der Diplomatin in ihrem Beruf» gemacht hatte.¹⁰⁰³ Interessant ist diese Feststellung bezüglich der geschlechtlichen Zusammensetzung insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Departement nach Abschluss des Florian-Berichts verlauten liess, die Gleichstellung von Mann und Frau sei im EPD «vollständig verwirklicht».¹⁰⁰⁴

⁹⁹⁹ Eine Übersicht über die Reaktionen in der Presse findet sich im Rundschreiben von Ludwig Meier an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 29. September 1975, dodis.ch/39223. Der Florian-Bericht wurde auch in der GPK-N als «gelungene Pionierarbeit» gewertet. Vgl. das Protokoll der Sitzung der GPK-N mit Vertretern des EPD vom 30. April 1976, dodis.ch/64987, S. 9.

¹⁰⁰⁰ Geschäftsbericht des Bundesrats 1974, S. 15.

¹⁰⁰¹ Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 7.

¹⁰⁰² Für die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe vgl. *ibid.*, S. 7 f., oder dodis.ch/R27249.

¹⁰⁰³ Vgl. die Notiz von Marianne von Grünigen vom 2. April 1974, dodis.ch/50471. Ein Entwurf der Notiz von Marianne von Grünigen wurde an die im EPD angestellten Frauen Ingrid Pidoux, Francesca Pometta, Maria Luisa Caroni, Sylvia Pauli, Catherine Krieg und Irene Hofer verschickt. Inwiefern ihre Rückmeldungen zur Notiz in die finale Version eingeflossen sind, konnte über die verfügbaren Akten in den einschlägigen Dossiers nicht geklärt werden, vgl. CH-BAR#E2004B#1990/219#161* (a.151.21). Vgl. dazu auch Bentele und Zala: Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen, S. 253.

¹⁰⁰⁴ Vgl. die Notiz von Charles Gilliéron vom 24. Juni 1977, DDS, Bd. 27, Dok. 71, dodis.ch/50065. Vgl. auch den weiter unten folgenden Abschnitt «Rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau».

243 **Vorgehen und Erkenntnisse**

Nach den externen Expertenberichten, die am Ende des Zweiten Weltkriegs zu Sparzwecken angeordnet worden waren, wählte das EPD nun eine interne Untersuchung. Während eines Jahres untersuchten die Mitglieder der Arbeitsgruppe in ihren jeweiligen Kommissionen das gesamte Departement und die Aussenposten. Gesucht wurde nach unterbeschäftigten Mitarbeitenden und Tätigkeiten, die nicht zwingend notwendig waren zur Erfüllung des Verfassungsauftrags. So sollten in einem zweiten Schritt die Sparmassnahmen am richtigen Ort umgesetzt werden.

Wie so oft hatte das EPD sich auch in dieser Sache vom Ausland inspirieren lassen. Die Wirtschaftskrise hatte die Schweiz mit einiger Verspätung getroffen. Andere westeuropäische Staaten waren bereits einige Jahre vorher mit den Auswirkungen konfrontiert gewesen. Bundesrat Graber verwies in seiner Einleitung zum Florian-Bericht darauf, dass es Reformkommissionen für Aussenministerien in den letzten Jahren in verschiedenen europäischen Ländern gegeben habe.¹⁰⁰⁵ Vor allem die Arbeiten der Kommission für die Reform des Auswärtigen Diensts der BRD wurden als Vorbild für die eigenen Arbeiten beigezogen. Dieter Chenaux-Repond, Botschaftsrat in Bonn und Mitglied der Arbeitsgruppe Florian, verfolgte das Vorgehen des Auswärtigen Amts in dieser Frage und berichtete regelmässig über die Reformen im Auswärtigen Dienst.¹⁰⁰⁶

Antonino Janner besuchte im Rahmen seines Florian-Mandats die oft zu Vergleichen herangezogenen Aussenministerien Schwedens, Finnlands und Österreichs. Die dort geführten Gespräche komplettierten eine ausführliche Dokumentation der schweizerischen Botschaften im Ausland über die Verhältnisse in den Aussenministerien des jeweiligen Gastlandes.¹⁰⁰⁷

Unter den oben skizzierten Voraussetzungen – knappe finanzielle und personelle Ressourcen und zunehmende Aufgaben – konzentrierte sich die Arbeitsgruppe deshalb auf folgende Fragestellungen:

- Wo, wie und wann lässt sich eine Einschränkung bisher wahrgenommener Tätigkeiten verantworten?
- Welches sind die Voraussetzungen für eine minimale personelle Flexibilität, ohne die neue Aufgaben kurzfristig nicht wahrgenommen werden können?
- Welche verwaltungsrechtlichen und organisatorischen Massnahmen empfehlen sich im Interesse eines bestmöglichen Informationsflusses und Arbeitsablaufs?¹⁰⁰⁸

1005 Geleitwort von Bundesrat Pierre Graber in der publizierten Version des Berichts der Arbeitsgruppe Florian vom März 1975, dodis.ch/40926, S. 5. Graber nennt im Text keine konkreten Beispiele. Solche Kommissionen gab es in der Bundesrepublik Deutschland 1968–1971 sowie in Grossbritannien, wo der sogenannte «Duncan-Report» 1969 veröffentlicht worden war. In den USA wurde bereits 1966 ein externer Beirat für eine effiziente Einsetzung und Planung der finanziellen und personellen Ressourcen im State Department eingesetzt (The Hitch Committee, vgl. history.state.gov/departmenthistory/timeline/1960-1969). Im Januar 1974 wurde ebenfalls ein ausführlicher Bericht über die Arbeitsweise und die Verwendung der Ressourcen veröffentlicht (Inspection Report. That Priorities May Prevail. Resource Management in the Department of State), vgl. CH-BAR#E2004B#1990/219#162* (a.151.21).

1006 Vgl. exemplarisch das Schreiben von Dieter Chenaux-Repond an Antonino Janner vom 6. Februar 1974, CH-BAR#E2004B#1990/219#161* (a.151.21).

1007 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 11. Die gesammelte Dokumentation der schweizerischen Botschaften über die anderen Aussenministerien findet sich im Dossier CH-BAR#E2004B#1990/219#161* (a.151.21).

1008 Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 9.

Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe Florian fand am 27. Februar 1974 statt und diente in erster Linie der Traktanden- und Aufgabensammlung für die weitere Tätigkeit.¹⁰⁰⁹ Danach begann eine umfangreiche Korrespondenz zwischen der Arbeitsgruppe und den verschiedenen Dienstzweigen sowie den Vertretungen im Ausland.¹⁰¹⁰ Jede Organisationseinheit wurde beauftragt, mit Pflichtenheften und Auslastungen der einzelnen Mitarbeitenden die Situation in ihrer Einheit zu beschreiben und Vorschläge für Einsparungen sowie effizientere Arbeitsabläufe zu machen. Die Vertretungen beteiligten sich mit «weit über hundert Stellungnahmen» sehr aktiv an diesem Dialog und lösten damit bereits eines der Hauptvorhaben der Arbeitsgruppe ein, nämlich den Dialog zwischen Zentrale und Aussenposten zu verbessern.¹⁰¹¹

Für die weiteren Arbeiten wurden fünf thematische Kommissionen gebildet. Kommission I und II befassten sich mit den diplomatischen bzw. konsularischen Vertretungen, Kommission III kümmerte sich um den Dialog innerhalb des EPD, Kommission IV widmete sich dem Personal und Kommission V befasste sich mit Fragen der Repräsentation. Im Laufe der Untersuchung wurde eine weitere Kommission gebildet, die sich mit der Reorganisation der zentralen Dienste auseinandersetzte. In 68 Sitzungen wurden die Ergebnisse nach und nach zusammengetragen und durch die Rückmeldungen der Vertretungen im Ausland ergänzt. Zu Beginn des Jahres 1975 lagen die einzelnen Berichte der Kommissionen vor, die danach in erster Linie von Dieter Chenaux-Repond zum Gesamtbericht zusammengefügt wurden. In einer abschliessenden Sitzung im März 1975 wurde der Bericht von der Arbeitsgruppe genehmigt und dem Bundesrat Ende April zur Kenntnis gebracht.¹⁰¹²

Am 1. September 1975 veröffentlichte das EPD eine Pressemitteilung mit dem Titel «Bericht der Arbeitsgruppe Florian».¹⁰¹³ In der Mitteilung wurde noch einmal explizit darauf hingewiesen, dass die Fähigkeit der schweizerischen Diplomatie, in Zeiten steigender internationaler Aufgaben und Verpflichtungen angemessen und zeitnah auf die sich verändernde internationale Umgebung zu reagieren, «mit dem Hammer der Budgetkürzungen und dem Amboss der Personalplafonierung» eingeschränkt werde. Der Bericht sei im Interesse abgefasst worden, «die Disponibilität des diplomatischen Diensts als Leistungsbeweis eines neutralen Kleinstaates voll zu erhalten». Die Veröffentlichung des Berichts sollte das Vertrauen der Bevölkerung stärken und die Aufgaben der schweizerischen Diplomatie bekannter machen.¹⁰¹⁴

In Bezug auf Personal und Rekrutierung versuchte der Bericht mit falschen Vorstellungen und für das EPD unnützen Verbesserungsvorschlägen aufzuräu-

1009 Vgl. Notiz von Antonino Janner an François de Ziegler vom 6. März 1974, CH-BAR#E2004B#1990/219#161* (a.151.21). Angekündigt war sie noch als erste Sitzung der «Groupe de travail Z». Die Umbenennung in «Florian» war eines der Traktanden der ersten Sitzung, vgl. die Notiz von Bernard Freymond vom 26. Februar 1974, CH-BAR#E2004B#1990/219#161* (a.151.21).

1010 Vgl. dazu die Dossiers im Bestand CH-BAR#E2004B#a.151.21*.

1011 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 11.

1012 Vgl. *ibid.*, S. 10 f.

1013 Pressemitteilung des EPD vom 1. September 1975, CH-BAR#E2004B#1990/219#162* (a.151.21).

1014 *Ibid.*

men. Der Personalbedarf eines Aussenministeriums sei viel stärker abhängig von den internationalen Ereignissen als die restliche Verwaltung und deshalb viel schwieriger abzuschätzen, wurde im Bericht argumentiert. Ausserdem müsse die spezielle Ausbildungssituation berücksichtigt werden: «Die Unmöglichkeit kurzfristiger Personalvermehrung über den Arbeitsmarkt verlangt nach einer langfristigen Rekrutierungspolitik.»¹⁰¹⁵

Berücksichtigt man die Absichten von Janner, der die Arbeitsgruppe initiiert hatte, kam diesem Punkt eine sehr grosse Bedeutung zu. Die Jahre seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren geprägt von einem latenten Personalmangel. Das Versetzungsprinzip und die Notwendigkeit, das Personal über einen längeren Zeitraum selbst auszubilden, erschwerten die Personalplanung und erforderten gegenüber anderen Departementen eine höhere Reserve. Im Bericht rechnet das EPD dem Leser und damit indirekt dem Parlament vor, dass sich der Personalmangel mit dem beschlossenen Personalplafond verschlimmern würde und ein «deutlicher Leistungsabbau des Politischen Departements demzufolge unvermeidlich wäre».¹⁰¹⁶

Mit dem Florian-Bericht wurde ein diskursives Muster aufgebaut, das während der 1970er-Jahre in den Diskussionen mit dem Parlament stets zum Einsatz kam. Der jährlichen Plafonierung des Personalbedarfs stellte das EPD die Komplexität der Tätigkeits- und Personalplanung in einem sich stetig wandelnden internationalen Umfeld gegenüber. Erreicht werden sollte eine Aufweichung dieser jährlichen Plafonierung durch eine Mehrjahresplanung.

Auswirkungen des Berichts

Die Arbeitsgruppe schlug in ihrem Bericht für jedes untersuchte Thema Massnahmen zur Umsetzung vor. Die wichtigsten vorgeschlagenen Massnahmen waren eine Restrukturierung des Vertretungsnetzwerks, Rationalisierung und der Einsatz technischer Neuerungen in der Betreuung der Auslandschweizer, eine kostengerechtere Abrechnung von Dienstleistungen der Vertretungen im Ausland sowie Verbesserungen in der Organisation des gesamten Departements.¹⁰¹⁷ Der Florian-Bericht blieb kein Papiertiger. Viele der vorgeschlagenen Massnahmen wurden innert kurzer Frist umgesetzt.¹⁰¹⁸ Zur erfolgreichen Umsetzung trug sicherlich bei, dass der Bericht ein internes Dokument und deshalb im Departement breit abgestützt war. Ein externer Bericht wäre vermutlich weitaus kritischer aufgenommen worden und hätte zur Umsetzung zudem mehr Zeit für die Einarbeitung in Anspruch genommen.¹⁰¹⁹ In zahlreichen Korrespondenzen und

¹⁰¹⁵ Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 40.

¹⁰¹⁶ Ibid., S. 43.

¹⁰¹⁷ Pressemitteilung des EPD vom 1. September 1975, CH-BAR#E2004B#1990/219#162* (a.151.21).

¹⁰¹⁸ Eine detaillierte Übersicht über alle vorgeschlagenen Massnahmen und den Stand der Umsetzung bietet der Bericht der Arbeitsgruppe Florian vom Juni 1977, dodis.ch/49607. Der Bericht war zudem das Protokoll der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe vom 27. April 1977. Danach wurde die Arbeitsgruppe wieder aufgelöst.

¹⁰¹⁹ Die Vermutung liegt nahe, weil beispielsweise der Bericht von Arnold Muggli vom Dezember 1949 viel kritischer aufgenommen wurde und die Umsetzung viel mehr Zeit in Anspruch nahm, vgl. Kap. 2.2. Auch der externe Expertenbericht zur Reorganisation des DftZ wurde im Departement sehr kritisch aufgenommen und die Umsetzung nur teilweise realisiert, vgl. Kap. 3.2.

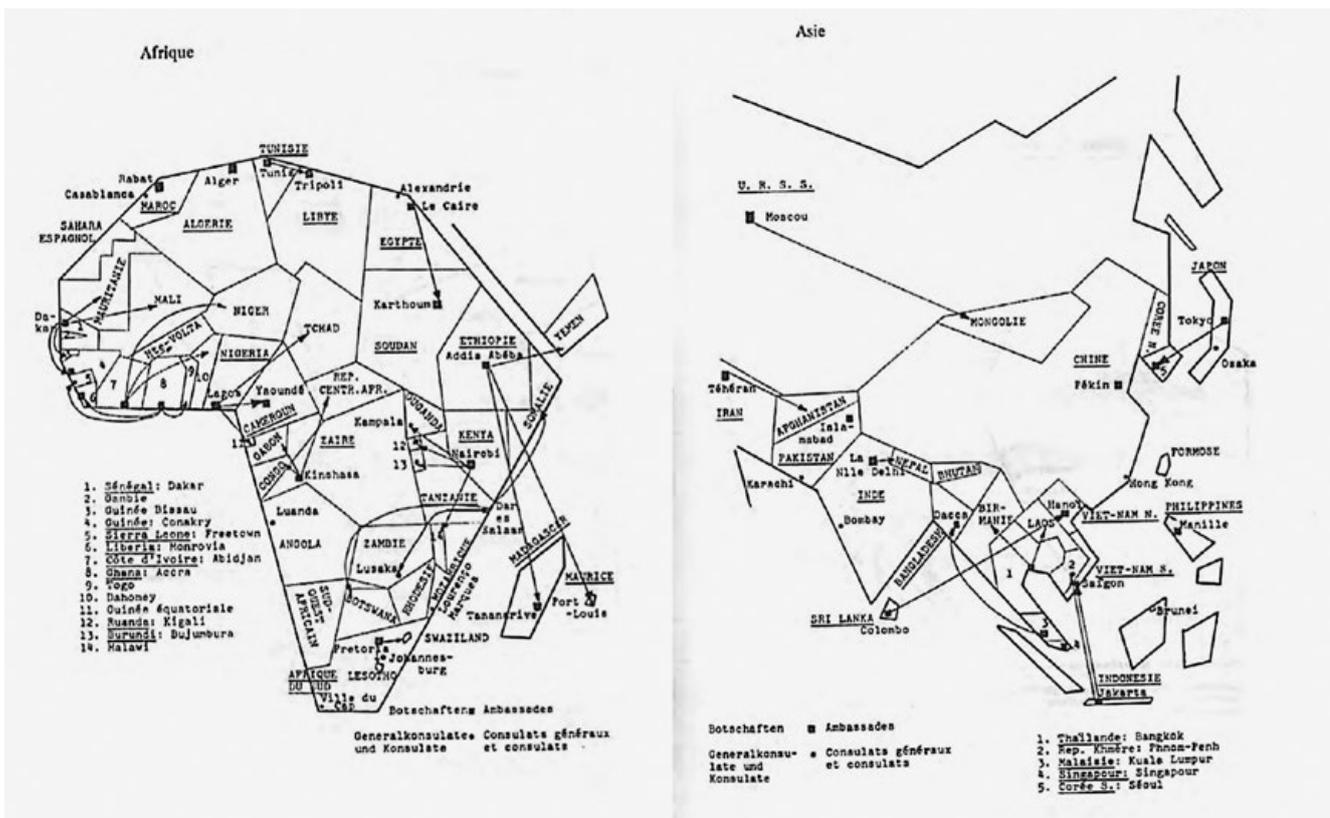


Abb. 39: Schematische Darstellung der geplanten Änderungen des Vertretungsnetzes in Afrika und Asien (Bericht der Arbeitsgruppe Florian vom März 1975, dodis.ch/40926, S. 90 f.).

Berichten wurde als Argument für Veränderungen und Umstrukturierungen der Florian-Bericht angegeben. Mit der humoristisch eingeführten Floskel «Florian lässt grüssen ...» wurden zahlreiche Änderungen in der Organisation des EPD angekündigt. Rund um die Arbeitsgruppe entstand ein sarkastischer Reform-Diskurs, der bis in die 1980er-Jahre hineinreichen sollte. So wurde beispielsweise auch in den Diskussionen um die Einführung von Handelsassistenten und weitere Massnahmen zur Erschliessung neuer Märkte und zur Exportförderung mit den Erkenntnissen des Florian-Berichts argumentiert.¹⁰²⁰ Trotz dieses bisweilen komisch anmutenden sarkastischen Umgangs – der zu einem grossen Teil auf die Person Janners zurückzuführen war – wurden die Ergebnisse des Berichts innerhalb des EPD mehrheitlich akzeptiert.

Die vermutlich offensichtlichste Konsequenz der Empfehlungen der Arbeitsgruppe Florian waren die Anpassungen im Vertretungsnetz. Die schweizerischen Botschaften in Honduras, Nicaragua, Sri Lanka und im Sudan wurden geschlossen. In Nicaragua wurde als Ersatz ein Honorarkonsulat eröffnet. Auf den Philippinen und in Neuseeland wurden die Botschafter durch weniger teure Geschäftsträger ersetzt. Die Konsuln in Porto und Lille wurden durch Verweser ersetzt, das Konsulat in Sevilla ganz geschlossen. Neun Konsularagenturen wurden ebenfalls ersatzlos geschlossen. Demgegenüber wurden in Kuwait eine Botschaft und in den Vereinigten Arabischen Emiraten zwei Konsularagenturen eröffnet. Auch in Innsbruck wurde eine neue Konsularagentur eröffnet. Einsparungen er-

1020 Vgl. dazu Kap. 4.2.

247 hoffte man sich zudem durch die Neuverteilung von Mehrfachakkreditierungen in Afrika und Asien.¹⁰²¹

Bereits im Florian-Bericht wurde darauf hingewiesen, dass ein Teil der Einsparungen dieser Umstrukturierungen durch vermehrte Reisetätigkeit wieder verloren gehen würde. Zudem musste bei der Neuverteilung der Mehrfachakkreditierung oder dem Abzug eines Postenchefs an anderen Orten zusätzliches Personal eingestellt werden. Im Bericht wurde argumentiert, dass der komplette Verzicht auf die Errichtung einer diplomatischen Vertretung die Regeln und Notwendigkeiten des zwischenstaatlichen Verkehrs und der völkerrechtlichen Grundlagen verkennen würde.¹⁰²² Die Anpassungen im Bereich der Aussenvertretungen können als eine Art Kompromisslösung interpretiert werden. Mit der ersatzlosen Schliessung einiger Posten und einer Verschiebung von Posten im Interesse der Exportwirtschaft wurden einige Forderungen aus Parlament und Zivilgesellschaft berücksichtigt, ohne gravierende zwischenstaatliche Probleme befürchten zu müssen. Die Neueröffnungen im arabischen Raum waren eine Auswirkung der neuen geostrategischen Weltlage. Die OPEC-Länder hatten mit ihrem offensiven Auftreten bei der Ölpreisfestsetzung einen neuen Stellenwert erlangt und wurden für die Schweiz zu interessanten neuen Märkten. Die Fokussierung auf die Interessen der Exportwirtschaft macht insofern ein weiteres Mal deutlich, welche Art von Diplomatie in der schweizerischen Politlandschaft erwünscht war.¹⁰²³

Rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau

Eine wichtige Auswirkung des Florian-Berichts war die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau im EPD. Zumindest in den Reglementen wurde die Beamtin dem Beamten formal gleichgestellt.¹⁰²⁴ Im Juni 1977 verkündete das EPD stolz, dass «die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau im Politischen Departement vollständig verwirklicht» sei.¹⁰²⁵ Im Rahmen des Einsatzes der Arbeitsgruppe Florian wurde die letzte grosse juristische Ungleichbehandlung der Frau aus dem Beamtenreglement gestrichen: die Diskriminierung der verheirateten weiblichen Beamtin. Dies wurde mit mehreren Änderungen in der Beamtenordnung III vollzogen.¹⁰²⁶ Obwohl nun rechtlich keine Unterschiede zwischen Mann und Frau mehr bestanden, gab es vor allem in der Versetzungspraxis noch Unterschiede. So konnte auch weiterhin von Frauen nicht verlangt werden, in Ländern zu arbeiten, in denen sie «aufgrund der traditionellen Einstellung zur Frau – und insbesondere zur alleinstehenden Frau – ihre beruflichen und gesellschaftlichen Aufgaben nicht oder nur sehr schwer erfüllen können».¹⁰²⁷

Dass das Problem der Ungleichbehandlung von verheirateten Beamtinnen trotz der Änderungen im Reglement bestehen blieb, lag daran, dass eine Frau

¹⁰²¹ Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1975, S. 16, sowie das BR-Prot. Nr. 900 vom 20. Mai 1976, [dodis.ch/49961](https://www.dodis.ch/49961).

¹⁰²² Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, [dodis.ch/40926](https://www.dodis.ch/40926), S. 22–27 sowie S. 37.

¹⁰²³ Vgl. dazu auch Kap. 4.2.

¹⁰²⁴ Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1976, S. 16.

¹⁰²⁵ Interne Notiz von Charles Gilliéron vom 24. Juni 1977, [dodis.ch/50065](https://www.dodis.ch/50065).

¹⁰²⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 569 vom 31. März 1976, [dodis.ch/49962](https://www.dodis.ch/49962).

¹⁰²⁷ Interne Notiz von Charles Gilliéron vom 24. Juni 1977, [dodis.ch/50065](https://www.dodis.ch/50065).

bei ihrer Heirat automatisch das Bürgerrecht des Gatten erhielt, umgekehrt aber nicht. Für eine Tätigkeit im EPD war das ausschliessliche Schweizer Bürgerrecht zwingend. Verheiratete sich eine Angestellte des EPD mit einem Ausländer und musste sie dabei das Bürgerrecht des Gatten annehmen, war eine Weiterbeschäftigung im EPD nicht möglich. Diese Situation gab es für männliche Angestellte nicht. Obwohl festzuhalten ist, dass auch bei ihnen Ehen mit Ausländerinnen nicht gern gesehen waren und teilweise aktiv dagegen vorgegangen wurde.¹⁰²⁸

Beide Punkte wurden mit gesellschaftlichen Gegenberheiten erklärt, die sich ausserhalb des Einflussbereichs des EPD befänden. Auch über die numerische Vertretung von Frauen im EPD gab es im Rahmen des Florian-Berichts keine Diskussion. In Reaktion auf die offensive Kommunikation des EPD waren denn auch einige kritische Stimmen zu vernehmen.¹⁰²⁹ Zum einen wurde von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass man die Verbesserungen auf juristischer Ebene mit Anpassungen in der Verwaltungspraxis wieder rückgängig machen werde. Der progressiven Kommunikationskultur schien also eine konservative Verwaltungspraxis mit offensichtlich ebenso konservativen Verantwortlichen entgegenzustehen.

Eine weitere kaum berücksichtigte Frage war die Rolle der Diplomatengattin. Die Ehegatten von Diplomaten leisteten einen grossen Teil der Repräsentationsarbeit ohne Entgelt. Diese unbezahlten Repräsentationspflichten wurden lange Zeit einfach eingefordert, ohne entsprechend wertgeschätzt zu werden. Trotz postulierter Gleichberechtigung hatte sich daran bis 1979 nichts geändert, wie die Ausschreibung eines Kurses «Comment réçervoir» für Ehefrauen von Diplomaten¹⁰³⁰ bestätigt:

Während ihres Auslandsaufenthaltes wird von den Ehefrauen erwartet, dass sie den Mann bei der Erfüllung seiner beruflichen Pflichten unterstützt. Dies erfordert die Teilnahme der Frau am gesellschaftlichen Leben, wobei ihre Aufgabe als Gastgeberin ganz besondere Anforderungen stellt.¹⁰³¹

Allerdings stellte Jimmy Martin im selben Schreiben fest, dass der Einsatz der Ehefrau ohne Lohn und ohne offizielle Anstellung im Vergleich zu früher nicht mehr so selbstverständlich sei und die Frauen vermehrt nach einer «eigenen beruflichen Existenz streb[t]en».¹⁰³² Insbesondere die Frage der Erwerbstätigkeit von

1028 1967 mussten gar zahlreiche Ehegattinnen von schweizerischen Diplomaten ihre ausländische Nationalität abgeben. Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung des EPD vom 8. März 1967, abgefasst am 17. März 1967, dodis.ch/63520.

1029 Insbesondere Sophie Wiederkehr, die als erste Konsulin der Schweiz im Ausland im Einsatz war, meldete sich vermehrt kritisch im Hinblick auf die Gleichstellung von Mann und Frau im EPD. Vgl. bspw. das Schreiben von Sophie Wiederkehr an die Verwaltungsabteilung vom 3. April 1974 sowie weitere Schreiben im Dossier CH-BAR#E2024-02A#1999/137#2541* (a.215P).

1030 Unklar ist, ob der Kurs auch für Ehemänner von Diplomatinen gedacht war. 1979 arbeiteten im diplomatischen und konsularischen Dienst mindestens sechs verheiratete Frauen, deren Partner theoretisch auch Repräsentationspflichten hätten übernehmen können. Aus den Quellen während des Untersuchungszeitraums ist kein Fall bekannt, bei dem ein Ehemann einer Diplomatin zur Unterstützung der beruflichen Pflichten seiner Frau Repräsentationspflichten übernommen hat.

1031 Schreiben von Jimmy Martin an das Eidgenössische Personalamt vom 20. März 1979, CH-BAR#E2024A#1993/354#1404* (a.254.315).

1032 Ibid. In der Ausschreibung werden explizit Ehefrauen angesprochen. In einer Aktennotiz aus dem Jahr 1985 wird ersichtlich, dass bei der achten Durchführung des Kurses erstmals drei Männer den Kurs «Comment réçervoir» absolvierten. Diese Feststellung wurde vom Verfasser der Notiz mit einem Ausrufezeichen mitten im Text versehen. Vgl. Notiz von Rolf Bodenmüller an Alfred Glesti vom 12. Februar 1985, CH-BAR#E2024A#1993/354#1404* (a.254.315).

Ehefrauen wurde in den 1970er-Jahren vermehrt zum Thema. Das Verbot einer beruflichen Tätigkeit konnte nicht aufrechterhalten werden. Die Aufnahme einer Arbeit war aber weiterhin bewilligungspflichtig und wurde teilweise mit einer Kürzung von Gehaltszulagen «sanktioniert».¹⁰³³

Die Feststellung, dass die Ehefrauen der Diplomaten im Ausland ohne Anstellungsverhältnis einen grossen Dienst für das EPD leisteten, wollte Bundesrat Graber 1976 mit einer Anerkennungsprämie honorieren.¹⁰³⁴ Die Gattinnen der Diplomaten sollten mit dieser Anerkennungsprämie zumindest symbolisch etwas Wertschätzung erhalten und so zusätzlich motiviert werden, ihre Repräsentationspflichten auszuführen.¹⁰³⁵ Die Ausrichtung der Prämie endete beinahe im Desaster. Nach Ankündigung und ungefähr zur Hälfte ausgezahlten Prämien beanstandete die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte das Vorgehen des EPD und blockierte die Prämie angesichts der schlechten Finanzlage des Bundes. Bundesrat Grabers halb umgesetzte Idee wurde dadurch beinahe zum Bumerang. Immerhin schaffte er es, dass die bereits ausbezahlten Prämien nicht zurückgezahlt werden mussten und die Prämie nachträglich an alle Ehegattinnen für das Jahr 1976 ausbezahlt werden konnte. Ungelöst blieb die Frage, wie mit der unbefriedigenden arbeitsrechtlichen Situation der Ehegattinnen umgegangen werden sollte.¹⁰³⁶

Verbesserung der Kommunikation zwischen Zentrale und Aussenposten

In den Empfehlungen des Florian-Berichts tauchte mit dem Dialog zwischen Zentrale und Aussendienst ein altbekanntes Problem auf.¹⁰³⁷ Bereits während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Kommunikation innerhalb des Departements und der Dialog zwischen Zentrale und Aussenposten bemängelt. Als Reaktion darauf wurden kurz nach Kriegsende der Informations- und Pressedienst ausgebaut, die jährlichen Botschafterkonferenzen eingeführt und diverse neue Instrumente ausprobiert.¹⁰³⁸ Auch in den 1960er-Jahren unternahm das EPD mehrere Versuche, den Informationsfluss und den Dialog zwischen Zentrale und Aussenposten zu verbessern. Für eine umfassende Lösung des Problems fehlte in Zeiten von Budgetdiskussionen und Personalknappheit aber der unbedingte

1033 Vgl. dazu bspw. die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Josef Birrer vom 15. Dezember 1978, CH-BAR#E2004B#1990/219#1186* (a.221.22).

1034 Vgl. das Schreiben von Bundesrat Pierre Graber an Bundesrat André Chevallaz vom 12. August 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#162* (a.151.21).

1035 Vgl. das Schreiben von Bundesrat Pierre Graber an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 18. Oktober 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#162* (a.151.21).

1036 Die Frage blieb bis in die 1990er-Jahre virulent und ist teilweise heute noch aktuell. Ende der 1980er-Jahre gründeten einige Ehegattinnen von Diplomaten den Verein der Ehegatten der versetzbaren Beamten des EDA, der sich für die Bedürfnisse und die Rechte dieser speziellen Personengruppe einsetzte. Vgl. dazu den Vortrag von Ernst Iten, gehalten an der 4. Mitgliederversammlung des VEEDA vom 22. August 1991, dodis.ch/59636, sowie das Dossier CH-BAR#E2024B#2002/7#591* (a.221.120).

1037 Vgl. dazu die Ausführungen im Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 46–51.

1038 Vgl. dazu Kap. 2.2. Der Fokus lag hier allerdings zusätzlich auf der Kommunikation des EPD mit der Öffentlichkeit und der Presse. Der Dienst für Information und Presse konzentrierte seine Tätigkeit denn auch in diesem Bereich. Die in den 1960er-Jahren diskutierte Einführung eines Departementsbulletins sollte nicht nur die interne Information sicherstellen, sondern in erster Linie die Öffentlichkeit über die schweizerische Aussenpolitik informieren. Mit dem Florian-Bericht verschob sich der Schwerpunkt hin zur internen Kommunikation.

Wille zur Priorisierung des Problems. Die fortlaufende Kritik der schweizerischen Vertretungen im Ausland lässt denn auch darauf schliessen, dass keine befriedigende Lösung gefunden worden war.¹⁰³⁹ 1967 wurde testweise ein Departementsbulletin eingeführt, das auch die Öffentlichkeit über die schweizerische Aussenpolitik informieren sollte.¹⁰⁴⁰ Dieses konnte allerdings wegen der publizistischen Aufbereitung des Inhalts und der daraus resultierenden zeitlichen Verzögerung bei der Verfügbarkeit der Informationen nicht genügen.¹⁰⁴¹ Um das Bulletin über die Testphase hinaus weiterzubetreiben, fehlten dann ebenfalls Budget und Personal, wie Heinz Langenbacher kritisch feststellte.¹⁰⁴²

Erst die Empfehlungen des Florian-Berichts führten zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem Problem der internen Kommunikation. Ausgehend von den im Bericht formulierten Missständen wurden bereits 1974 erste Sofortmassnahmen im Bereich der politischen Berichterstattung eingeführt. 1976 folgte dann der grosse Befreiungsschlag mit der Etablierung von fünf separaten Informationsmitteln mit jeweils spezifischen Zielen. Das Wichtigste darunter war der neu konzipierte Wochentelex. Kurz zusammengefasst sollte der Wochentelex Folgendes leisten:

Kurze, allwöchentliche Zusammenfassung der wichtigsten aussenpolitischen Ereignisse sowie Haltung des EPD dazu. Wir betrachten den Wochentelex als den Eckpfeiler der neuen Informationsträger. Er soll den Botschaften einen Überblick über die hauptsächlichen Geschäfte der Zentrale geben.¹⁰⁴³

Einmal pro Woche schickte nun also der Informations- und Pressedienst eine konzentrierte Zusammenstellung von Informationen an die schweizerischen Vertretungen im Ausland. Auf möglichst einer Seite sollten die «wichtigsten vom EPD behandelten Geschäfte in knappster Form» zusammengefasst werden. Die Aussenposten befanden sich bei vielen Themen im luftleeren Raum und wurden regelmässig mit externen Anfragen über die Haltung der Schweiz zu aktuellen Themen überrascht. Ihnen fehlte dann allzu oft eine passende und mit der Zentrale abgestimmte Antwort. Eine Rückfrage in Bern brauchte viel Zeit und die Verzögerung wurde von den anfragenden Stellen oft nicht verstanden. Mit dem «telex hebdomadaire» konnten die Vertretungen nachvollziehen, «was die Zentrale tat und dachte». Der Wochentelex war im Gegensatz zum Departementsbulletin vertraulich und durfte nicht an die Presse weitergegeben werden. Dies war in den Augen des Auslandspersonals für die Nützlichkeit als Arbeitsinstrument zentral. Ansonsten wäre es nur eine unnötige Konkurrenzierung der Tagespresse gewesen. Auf Anregung einiger Botschafter wurde ab Sommer 1976 auch die Handelsabteilung in die inhaltliche Ausgestaltung der Berichterstattung miteinbezogen. Aussenwirtschaftliche Ereignisse waren bis anhin zu kurz gekommen, eine syste-

1039 Zur Kritik vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung vom 25. Oktober 1967, datierend vom 6. November 1967, dodis.ch/64104, sowie den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 47 f.

1040 Vgl. die Notiz von Heinz Langenbacher vom 23. März 1967, dodis.ch/49964.

1041 Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung vom 25. Oktober 1967, datierend vom 6. November 1967, dodis.ch/64104.

1042 Vgl. die Notiz von Heinz Langenbacher an Bundesrat Willy Spühler vom 4. Oktober 1968, dodis.ch/49965.

1043 Rundschreiben des Informations- und Pressediensts an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom 11. Juni 1976, dodis.ch/49646.

matische Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung hatte gefehlt. Jolles forderte in Absprache mit dem EPD seine Mitarbeitenden dazu auf, sich am Wochentelex zu beteiligen und so die aktuellen Themen der Aussenwirtschaft und die Positionen der Handelsabteilung in die neue Form der Informationsübermittlung zu integrieren.¹⁰⁴⁴

Der Ausbau des benötigten Funknetzes und die Anschaffung moderner Chiffrieranlagen für die Aussenposten waren ebenfalls Teil der Empfehlungen des Florian-Berichts. Die Bezeichnung «Telex» war nämlich zu Beginn irreführend, wurde die Zusammenstellung bei der Einführung 1976 doch nur gerade an 19 von 100 im Verteiler aufgeführten Posten via Fernschreiber übermittelt. Alle anderen erhielten den Wochentelex aus technischen Gründen per Kurier, was wiederum eine zeitliche Verzögerung mit sich brachte.¹⁰⁴⁵ 1974 verfügten zwar bereits 75 diplomatische Vertretungen über ein Telex-Gerät und die erforderlichen Anschlüsse, der Versand von chiffrierten Meldungen via Fernschreiber war allerdings wegen veralteter Chiffriergeräte eingeschränkt. Chiffrierte Meldungen konnten deshalb von der Mehrheit der Posten weder empfangen noch gesendet werden.¹⁰⁴⁶ Bis Ende 1977 wurden mehrheitlich automatische Chiffrieranlagen eingerichtet und dadurch konnte der Verteiler via Telex ausgeweitet werden.¹⁰⁴⁷ Problematisch war aber auch die Auslastung des Telegrammdiensts in der Zentrale in Bern sowie ganz allgemein die Überlastung des Netzes. Beispielsweise reichte ein siebenseitiges Telegramm, um das Telex-Netz für drei bis vier Stunden zu blockieren.¹⁰⁴⁸ Da der Umfang immer häufiger mehr als eine Seite betrug und die Übermittlung mittels Telex gegenüber dem Kurier deutlich teurer war, wurde 1980 die wöchentliche Zusammenstellung in einen dringenden, per Telex zu übermittelnden Teil und in einen weniger dringenden Teil, der weiterhin per Kurier ausgeliefert wurde, aufgeteilt.¹⁰⁴⁹

Nebst dem Wochentelex wurden Sprachregelungen, Informationstelegramme, Informationsbulletins und Presseschauen als separate Informationsmittel etabliert. Für die Botschaften im Ausland besonders praktisch waren die Sprachregelungen, da sie es erlaubten, auf Anfragen ohne grossen Aufwand mit der korrekten Antwort reagieren zu können. Damit übernahm die Zentrale mehr Verantwortung bei der Steuerung der publizistischen Darstellung von Ereignissen und Haltungen der schweizerischen Aussenpolitik.¹⁰⁵⁰ Auch diese Entwicklung

1044 Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles an die Länder- und Sachbearbeiter der Handelsabteilung vom 19. August 1976, [dodis.ch/50030](https://www.dodis.ch/50030).

1045 Rundschreiben des Informations- und Pressediensts an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom 11. Juni 1976, [dodis.ch/49646](https://www.dodis.ch/49646).

1046 Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, [dodis.ch/40926](https://www.dodis.ch/40926), S. 51. Die technische Entwicklung der Ausstattung von Verwaltungsstellen und Posten im Ausland ist leider weitgehend unerforscht. Dabei wäre es für das Verständnis der inhaltlichen Veränderungen der Kommunikationspraxis sehr hilfreich, die technische Seite ebenfalls zu kennen.

1047 Vgl. die Aktennotiz von Erwin Bischof vom 12. August 1976, [dodis.ch/50029](https://www.dodis.ch/50029); das Protokoll der Botschafterkonferenz vom 3. September 1976, [dodis.ch/48235](https://www.dodis.ch/48235), sowie die Beilage Nummer 9 zum Protokoll, [dodis.ch/48242](https://www.dodis.ch/48242).

1048 Rundschreiben von Benedikt von Tscharnern vom 27. April 1971, [dodis.ch/36251](https://www.dodis.ch/36251).

1049 Rundschreiben von Raymond Probst an die Dienste der Zentrale: «Weisung betreffend den Wochentelex», vom 24. September 1980, [dodis.ch/54850](https://www.dodis.ch/54850).

1050 Vgl. das Rundschreiben des Informations- und Pressediensts an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom 11. Juni 1976, [dodis.ch/49646](https://www.dodis.ch/49646).

fügt sich somit in das Bild eines zunehmend zentral und professionell geführten Aussendienstes ein. Dass diese Neuerung von der Mehrheit der Vertretungen im Ausland gefordert und nach ihrer Einführung begrüsst wurde, zeigt auch den Sinneswandel bei den Postenchefs gegenüber der alten Generation von Gesandten auf, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg mit aller Vehemenz gegen zentralistische Tendenzen im EPD gewehrt hatten.¹⁰⁵¹

Informationstelegramme und Informationsbulletins waren ergänzende Möglichkeiten zur Übermittlung von Informationen zu einzelnen aktuellen Themen. Die Telegramme waren für die Mitteilung dringlicher Fragen oder wichtiger Entscheide beispielsweise des Bundesrats gedacht. Dabei konnte der Verteiler je nach Thema frei gewählt werden. Im Informationsbulletin wurden längere Ausführungen zu einem bestimmten Thema verschickt, die für die Beantwortung von Fragen allgemeiner Art oder als Hilfestellung beim Verfassen von Referaten beigezogen werden konnten. Im Bulletin wurden oft Reden und Interviews des Departementsvorstehers, Referate oder grundlegende Texte von Chefbeamten oder besonders «gute» politische Berichte der Aussenvertretungen kompiliert.¹⁰⁵² Neu ausgestaltet wurden ausserdem die Pressespiegel. Auch hier war die Ergänzung durch aussenwirtschaftliche Fragen von Bedeutung. Aus den Empfehlungen des Florian-Berichts wurde die Anregung aufgenommen, dass das EVD und das EFZD sich am Pressespiegel beteiligen sollten. Versuchsweise steuerte ab 1977 auch die Schweizerische Nationalbank einen Pressespiegel bei, um die Orientierung der Aussenposten über wirtschaftliche Fragen zu komplettieren.¹⁰⁵³ Die vermehrte Informationstätigkeit auf wirtschaftlichem Gebiet geht Hand in Hand mit der Ausbildungs-offensive im Bereich der praktischen Exportförderung. Da die Erschliessung neuer Märkte seit der Rezession der 1970er-Jahre vermehrt ins Tagesgeschäft der Aussenposten Einzug gehalten hatte, mussten diese auch aktiver über Ereignisse, Entwicklungen und Haltungen des Bundesrats und der Handelsabteilung in diesem Bereich informiert werden.¹⁰⁵⁴

Die Einführung der neuen Kommunikationsmittel wurde «als höchst willkommener Fortschritt» gelobt und die Rückmeldungen von den Aussenposten waren durchwegs positiv. Der Wochentelex wurde als besonders wertvolles Instrument hervorgehoben, das unbedingt beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden sollte.¹⁰⁵⁵ Die Kommunikation zwischen Zentrale und Aussenposten, die bis dahin oft als «Einbahnstrasse Aussenposten – Bern» wahrgenommen worden

1051 Vgl. dazu die Notiz von Richard Pestalozzi vom 25. Februar 1954, dodis.ch/63433, sowie Kap. 2.3.

1052 Vgl. das Rundschreiben des Informations- und Pressediensts an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom 11. Juni 1976, dodis.ch/49646. Die Auswahl der politischen Berichte für das Informationsbulletin wurde intern zum Politikum. An der Botschafterkonferenz 1976 forderte Botschafter Cuendet transparente Kriterien für die Selektion der politischen Berichte, da für viele Verfasser der Berichte nicht nachvollziehbar war, warum ihr eigener Bericht nicht ausgewählt wurde. Vgl. das Protokoll der Botschafterkonferenz vom 3. September 1976, dodis.ch/48235, S. 42.

1053 Vgl. Rundschreiben des Informations- und Pressediensts an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom April 1977, dodis.ch/50033.

1054 Vgl. dazu Kap. 4.2.

1055 Vgl. das Schreiben von Raymond Probst an den Informations- und Pressedienst vom 30. Juni 1976, dodis.ch/50028; die Aktennotiz von Erwin Bischof vom 12. August 1976, dodis.ch/50029, sowie die Diskussion an der Botschafterkonferenz vom 3. September 1976, dodis.ch/48235, S. 42–45.

war, bewegte sich nach dem Florian-Bericht in Richtung des schon lange geforderten Dialogs. Für die Mehrheit der Aussenposten bedeutete dies eine erhebliche Erleichterung des Arbeitsalltags sowie eine Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls zum diplomatischen Verwaltungsapparat. Insbesondere die schweizerischen Vertretungen in den Oststaaten waren von den Neuerungen begeistert, da sie kaum Zugriff auf westliche Medien hatten und beispielsweise Zeitungen erst mit fünf Tagen Verspätung erhielten. Für diese Vertretungen war die schnelle Übermittlung aktueller Ereignisse und der Haltung des EPD dazu von noch grösserer Bedeutung.¹⁰⁵⁶ Inhaltlich hatte es das EPD nun also einigermaßen geschafft, die Kritik an der internen Kommunikation in eine angemessene Form zu bringen. Was noch fehlte, war die Anpassung der technischen Infrastruktur. Es wäre interessant, die Frage der Kommunikationspraxis und der entsprechenden Infrastruktur über den Zeitraum nach 1979 hinaus zu betrachten, da mit dem Aufkommen von Fax und E-Mail der zuvor nochmals forcierte Einsatz des Fernschreibers immer mehr an Bedeutung verlieren sollte. Bis zur Jahrtausendwende dürfte sich der im Untersuchungszeitraum beobachtbare Trend umgekehrt und der Informationsmangel sich zu einem Informationsüberfluss entwickelt haben.

Weitere Massnahmen und Verzögerungen bei der Umsetzung

Nebst den bereits ausgeführten Massnahmen gab es eine Reihe von Anpassungen in Reglementen und Verordnungen. Vor dem Hintergrund des akuten Personal­ mangels wurde in Bezug auf die Rekrutierung auch über eine Aufweichung der Zulassungskriterien diskutiert. Innerhalb des EPD war allerdings niemand bereit, die inhaltlichen Anforderungen an die Stagiaires zu vereinfachen. Die Qualität der angehenden Diplomattinnen und Diplomaten dürfe nicht einem quantitativen Argument geopfert werden.¹⁰⁵⁷ So verblieb einzig das Kriterium des Zulassungsalters, das nun als Folge des Berichts von 30 auf 32 Jahre angehoben wurde.¹⁰⁵⁸

Geändert wurden auch noch einige Details im Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienst von 1967, wie beispielsweise eine Vereinfachung des Immatrikulationswesens für Auslandschweizerinnen und -schweizer.¹⁰⁵⁹ Diese kleinen Änderungen, die oft zur Entlastung der Vertretungen im Ausland vorgenommen wurden, verdeutlichen vor allem die Genauigkeit, mit der Abläufe, Gesetze und Reglemente des EPD untersucht worden waren. Auf allen Ebenen wurde nach mehr Effizienz und klaren Strukturen gestrebt. Das EPD und sein Aussendienst sollten endlich auf einem soliden Fundament stehen. Diese Genauigkeit und die transparente Berichterstattung sind auch eine Folge des gesteigerten Interesses des Parlaments an der Organisation des Departements. Die personellen und strukturellen Fehlentwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg und deren Auswirkungen hatten Fragen von Inspektion und Kontrolle wichtiger werden lassen. Gerade die parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen

¹⁰⁵⁶ Vgl. die Aussage des Schweizer Botschafters in Warschau, Pierre A. Nussbaumer, an der Botschafterkonferenz am 3. September 1976, dodis.ch/48235, S. 44.

¹⁰⁵⁷ Vgl. das Protokoll der Chefbeamtenbesprechung vom 19. Dezember 1967, abgefasst am 12. März 1968, dodis.ch/63518.

¹⁰⁵⁸ Bericht der Arbeitsgruppe Florian über den Stand der Umsetzungen der Empfehlungen vom Juni 1977, dodis.ch/49607.

¹⁰⁵⁹ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1465 vom 6. September 1978, dodis.ch/49606.

befassten sich nun häufig mit Organisations- und Personalfragen des EPD. Auch die Mitsprache der Bundeskanzlei und des Bundesamts für Organisation war spätestens mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz vorgegeben, wodurch die Rahmenbedingungen für Reorganisationen viel klarer geregelt waren.

Einige Massnahmen, die vor allem die Reorganisation der Dienstzweige in Bern betrafen, konnten nicht direkt umgesetzt werden. Da gleichzeitig mit der Untersuchung auch die Abschlussarbeiten des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes liefen, wurden einige der Anpassungen mit der Ausarbeitung des neuen Gesetzes verbunden. Der Bundesrat veröffentlichte 1975 seine Botschaft zum neuen Gesetz. Die parlamentarische Beschlussfassung dauerte dann allerdings noch fast drei Jahre. Das neue Gesetz wurde im Dezember 1978 verabschiedet und trat per Juni 1979 in Kraft.¹⁰⁶⁰ Die Reorganisation der Zentrale wurde deshalb mehrheitlich aus dem Florian-Bericht ausgeklammert und im Rahmen des neuen VwOG behandelt. Einzige Ausnahme war die Umstrukturierung der Direktion für internationale Organisationen, die bereits früher vollzogen wurde.¹⁰⁶¹ Die Diskussionen rund um das neue Verwaltungsorganisationsgesetz verdeutlichen, dass die Suche nach mehr Effizienz und Rationalisierung nicht nur im EPD Thema war, sondern in der gesamten Bundesverwaltung. Personalmangel, Budgetknappheit und wachsende Ansprüche an die öffentliche Verwaltung beschäftigten zu dieser Zeit alle Departemente.¹⁰⁶²

Der Bericht ist darüber hinaus ein Blick in die Zukunft. Zum ersten Mal wird auf die Möglichkeiten digitaler Hilfsmittel verwiesen. Die ersten Computer hielten zwar vereinzelt bereits in den 1960er-Jahren Einzug in die Bundesverwaltung, wirklich genutzt wurden die neuen digitalen Geräte allerdings erst in den 1980er-Jahren.¹⁰⁶³ Im Mai 1972 stellte das EPD mit Pierre Bonzon einen Ingenieur an, der beim Dokumentationsdienst eine Vorstudie über die Einführung eines elektronischen Ablagesystems erarbeiten sollte.¹⁰⁶⁴ Vor dem Hintergrund solcher Vorprojekte und Erfahrungen in anderen Departementen oder in der Privatwirtschaft erhoffte man sich bereits im Florian-Bericht effizientere Arbeitsabläufe dank der neuen technischen Möglichkeiten.¹⁰⁶⁵

Dokumente aus den 1990er-Jahren belegen, dass das EPD allerdings nicht die Rolle des digitalen Pioniers in der Bundesverwaltung übernommen hat. «Insbesondere bei der Informatik ist das EDA unterentwickelt», musste 1990 gegenüber der Aussenpolitischen Kommission festgestellt werden. Dies war in erster Linie

¹⁰⁶⁰ Vgl. dazu Kap. 4.4.

¹⁰⁶¹ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1618 vom 3. Oktober 1977, dodis.ch/49605, sowie Kap. 3.3.

¹⁰⁶² Hermann Böschstein: Die Entwicklung der Bundesverwaltung seit 1848, Bern 1980, S. 30–32, und Hans Künzi (Hg.): Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung, Bern 1971.

¹⁰⁶³ Guido Koller und Sebastian Schüpbach: «Einleitung. Schweizerische (und transnationale) Quellen zur Geschichte der modernen Verwaltung», in: *Geschichte der modernen Verwaltung (Living Books About History)*, 2016, doi.org/10.13098/infoclio.ch-lb-0003. Hier drängt sich erneut der Hinweis auf das Desiderat im Bereich der technischen Ausstattung der Verwaltung auf. Gerade im Hinblick auf die in den 1980er-Jahren einsetzende Digitalisierung der Verwaltung wären Forschungsergebnisse in diesem Bereich von grossem Interesse.

¹⁰⁶⁴ Vgl. das Schreiben von Antonino Janner an Pierre Bonzon vom 29. November 1971, CH-BAR# E2001-09#1984/68#7* (B.58.02).

¹⁰⁶⁵ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian: «Ein Aussenministerium befragt sich selbst», März 1975, dodis.ch/40926, S. 47 f.

auf die unterschiedlichen infrastrukturellen Voraussetzungen in den Vertretungen im Ausland zurückzuführen. Diverse Projekte wurden für die 1990er-Jahre in Angriff genommen, um «das festgestellte Nachholbedürfnis» zu überwinden.¹⁰⁶⁶ Einer der zentralen Schritte war sicherlich die Einrichtung eines Informatikdienstes innerhalb der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten ebenfalls im Jahr 1990. Dem Leiter dieses Diensts stand die Bezeichnung Departementsinformatiker zu.¹⁰⁶⁷ Dieser Blick in die Zukunft lässt erahnen, welche Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung und Informatik sich insbesondere einem global tätigen Aussenministerium noch stellen sollten.¹⁰⁶⁸

Nach der detaillierten Betrachtung der Vorgänge rund um den Florian-Bericht und dessen Inhalte stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Berichts innerhalb der Geschichte des EPD und der internationalen Diplomatie. Interessant ist der Hinweis von Bundesrat Graber auf die Untersuchungskommissionen in anderen Ländern. Das Streben nach Effizienz und Ökonomisierung der Verwaltung ist auf jeden Fall ein internationaler Trend, der sich spätestens mit der Rezession der 1970er-Jahre und der Verschärfung der staatlichen Mittelknappheit in vielen Ländern bemerkbar machte.¹⁰⁶⁹ Die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung und die Suche nach effizienteren Arbeitsabläufen ist auch eine Folge von sich in der Privatwirtschaft durchsetzenden modernen Management-Modellen. In den 1970er-Jahren wurde zunehmend die Forderung laut, dass sich auch die Verwaltung an mathematisch-ökonomischen Methoden der Arbeitsorganisation orientieren solle.¹⁰⁷⁰ Insofern waren die Diskussionen der 1970er-Jahre ein Vorge-schmack auf die Theorien des New Public Management, welche die öffentlichen Verwaltungen in den nächsten Jahrzehnten grundlegend verändern sollten.¹⁰⁷¹

Für die Schweiz lässt sich auf jeden Fall feststellen, dass die Reformen des Florian-Berichts eine zu erwartende Reaktion auf die verschiedenen Reorganisationsphasen der Nachkriegszeit waren. Nach dem Krieg wurde das in personeller Hinsicht überdotierte und in organisatorischer Hinsicht ungenügend strukturierte Departement neu aufgestellt. Für die unmittelbare Nachkriegszeit passt der Begriff der Neukalibrierung in diesem Zusammenhang ganz gut. Allerdings fehlten oft der Weitblick und auch die finanziellen und personellen Mittel, um der schweizerischen Diplomatie ein solides administratives Gerüst zu verpassen. Die internationalen Ereignisse überholten nicht selten die geplanten Reorganisatio-

1066 Vgl. die Notiz des EDA vom 16. Februar 1990, dodis.ch/56178.

1067 Vgl. die Notiz von Ernst Iten an Rudolf Dannecker vom 10. September 1990, dodis.ch/55771.

1068 Vgl. dazu das Kapitel «Ausblick». Weitere Informationen zu diesen Aspekten der Verwaltungsgeschichte des EDA finden sich in den laufend aktualisierten Themendossiers zur Organisation des EPD/EDA, dodis.ch/D1422, sowie zum Übermittlungswesen, dodis.ch/T1061.

1069 In den USA wurde am 6. Juli 1971 eine Reorganisation des State Department vorgenommen. Unter dem Titel «Policy Analysis and Resource Allocation» wurde ein neues Verwaltungssystem eingeführt. Der für die administrativen Abläufe zuständige Dienstzweig – das Pendant zur schweizerischen Verwaltungsabteilung – wurde in Management-Abteilung umbenannt, vgl. history.state.gov/departmenthistory/timeline/1970-1979. Für die weiteren internationalen Bezüge der Arbeiten im Rahmen des Florian-Berichts vgl. Anm. 1005.

1070 Vgl. exemplarisch den Sammelband von Künzi (Hg.): Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung.

1071 Koller und Schüpbach: Einleitung. Schweizerische (und transnationale) Quellen zur Geschichte der modernen Verwaltung.

nen – die Neuformierung des Diensts für technische Zusammenarbeit¹⁰⁷² oder die wichtige Rolle der Abteilung für internationale Organisationen¹⁰⁷³ sind nur zwei Beispiele dafür. Insofern verwundert es nicht, dass auf diese Phase eine eingehende Überprüfung der Aufgaben und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik folgte. Mit dem Florian-Bericht wurden viele Ideen und Pläne geprüft und teilweise verwirklicht, die bereits früher zur Sprache gekommen waren. Die Umbenennung des EPD war beispielsweise bereits bei der ersten Reorganisation 1946 ein Thema gewesen.¹⁰⁷⁴ Auch die Verbesserung der Kommunikation innerhalb des Departements war bereits in der ersten Reorganisationsphase als ein wichtiges Ziel genannt worden.

4.2 Die Rückkehr der Privatwirtschaft: Diplomatie im Dienste der Exportförderung

Nicht selten wird die schweizerische Aussenpolitik mit Aussenwirtschaftspolitik gleichgesetzt. Die Verflechtung der schweizerischen Diplomatie mit der schweizerischen Wirtschaftselite und eine starke Position von Wirtschafts- und Industrieverbänden im Entscheidungsprozess sind historische Konstanten der helvetischen Geschichte. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts griff der junge Bundesstaat für seine wirtschaftlich orientierte Aussenpolitik ganz selbstverständlich auf das globale Netzwerk schweizerischer Händler und Unternehmer zurück. Ziel der Aussenpolitik war es in erster Linie, neue Märkte zu erschliessen. So wurden in vielen – vor allem weit entfernten – Ländern Vertretungen primär aus handelspolitischen Erwägungen eröffnet.¹⁰⁷⁵ Dies sollte möglichst einfach erreicht werden, ohne das staatliche Budget stark zu belasten. Der Einsatz von Honorarkonsuln anstelle von Berufskonsuln und Karrierediplomaten war deshalb lange Zeit eine beliebte und erfolgreiche Strategie. Die Zahl der Berufskonsulate und vor allem der diplomatischen Vertretungen im Ausland stieg seit dem Ende des Ersten Weltkriegs langsam und erst nach 1945 markant an.¹⁰⁷⁶ Die nebenamtliche Ausübung von konsularischen und vielfach auch diplomatischen Aufgaben wurde immer mehr von Karrierepersonal übernommen. Honorarkonsulate wurden entweder

1072 Der 1961 gegründete Dienst für technische Zusammenarbeit beschäftigte zehn Jahre später bereits 86 Personen und war damit für mehr als 40 Prozent der Personalerhöhung an der Zentrale in Bern seit 1950 verantwortlich. Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1971, S. 13. Vgl. dazu auch Kap. 3.2.

1073 Vgl. dazu Kap. 3.3.

1074 Vgl. den Antrag des EDA an den Bundesrat, verfasst von Guido Keel, vom 6. März 1946, [do-dis.ch/63647](https://doi.org/10.1015/1422-0067.19460306). Keel forderte bereits damals eine Umbenennung in «Departement für Auswärtiges» oder «Departement des Äusseren».

1075 Vgl. die undatierte Notiz des EPD «Die Organisation des diplomatischen und konsularischen Dienstes der Schweiz», CH-BAR#J.1.301#2002/197#111*. Vgl. dazu weiterführend Altermatt: Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse, S. 80–152; Wettengel: Im Alpenrosenfrack in die Welt politik; Dejung: Die Fäden des globalen Marktes, sowie ders.: Unbekannte Intermediäre.

1076 Das Vertretungsnetz der Schweiz bestand 1914 aus zwölf diplomatischen und 117 konsularischen Posten, wovon nur zwei Berufskonsulate (zwei Prozent) waren. 1938 bestand das Netz aus 27 diplomatischen und 121 konsularischen Posten, wovon mindestens 40 Berufskonsulate (33 Prozent) waren, und 1979 aus 87 diplomatischen und 93 konsularischen Posten, davon mindestens 60 Berufskonsulate (64 Prozent). Die Zahlen in den Quellen widersprechen sich teilweise in Bezug auf die Anzahl an Berufskonsulaten.

257

in Konsulate oder je nach Standort in Gesandtschaften und ab 1957 in Botschaften umgewandelt.¹⁰⁷⁷ Der direkte Einfluss von schweizerischen Händlern auf die Ausgestaltung der Handelspolitik nahm entsprechend ab.

Umso erstaunlicher sind die Diskussionen, welche durch die Öl(preis)krise¹⁰⁷⁸ und das Ende des Bretton-Woods-Systems¹⁰⁷⁹ in den 1970er-Jahren in der Schweiz ausgelöst wurden. Die weltweite wirtschaftliche Depression¹⁰⁸⁰ hatte negative Auswirkungen auf die schweizerische Handelsbilanz und führte zur Forderung nach stärkerer staatlicher Exportförderung. Die Rezession und der Rückgang des Inlandkonsums verstärkten den «Zwang zum Export», wie Staatssekretär Jolles 1979 rückblickend ausführte.¹⁰⁸¹ Der Bundesrat reagierte auf die Krise und die Forderungen mit einem Katalog von Massnahmen. Diese Massnahmen waren unterschiedlicher Art, hatten aber insgesamt einen grossen Einfluss auf die Struktur des EPD und den diplomatischen Dienst der Schweiz.

Die Massnahmen stehen in direktem Zusammenhang mit der Bestandsaufnahme des EPD im Rahmen des Florian-Berichts.¹⁰⁸² Ganz konkret wurde vor allem das Fehlen von praktischem Handels- und Exportförderungswissen kritisiert. Dieser Missstand wurde mit mehreren Initiativen zu beheben versucht. Zum einen wurde mit der Rekrutierung von Handelsräten aus der Privatwirtschaft die Expertise von aussen ins Departement geholt. Zum anderen wurde mit der Implementierung von jährlich stattfindenden Wirtschafts- und Exportförderungsseminaren die interne Weiterbildung stark ausgebaut. Wie so oft bei einschneidenden Massnahmen im EPD kam der entscheidende Impuls von aussen.

Kritik an der Exportförderung des EPD und den Vertretungen im Ausland

Die Schweiz weist, dies ist jedermann in unserem Lande geläufig, eine ausserordentlich hohe Exportabhängigkeit auf. [...] Die schweizerische Aussenhandelspolitik war deshalb stets darauf angelegt, dem Exportsektor im Rahmen der internationalen Handelspolitik eine möglichst günstige Ausgangslage zu schaffen.¹⁰⁸³

Mit diesen Worten leitete die NZZ 1976 einen Artikel über die mangelhafte staatliche Exportförderung als Bestandteil der schweizerischen Aussenhandelspolitik ein. Vor allem das EPD und die Vertretungen im Ausland wurden harsch kritisiert. Der Angriff wurde im EPD als unberechtigt und einseitig aufgefasst. Die Kritik habe mit der realen Situation nichts gemein, verteidigten sich die Diplomtinnen und Diplomaten. Trotzdem schien sie bei den Verantwortlichen im EPD einen wunden Punkt zu treffen und wurde mit erheblichem Aufwand gekontert.

¹⁰⁷⁷ Vgl. Kap. 3.1.

¹⁰⁷⁸ Obwohl die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre bis heute oft mit «Ölkrise» umschrieben wird, handelte es sich genau genommen nicht um eine Ölknappheit. Korrekter wäre der Begriff einer Ölpreiskrise. Vgl. dazu Daniele Ganser: «Die Erdölkrise von 1973. Warum es damals in der Schweiz nicht an Erdöl mangelte», in: *Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte* 27 (2012), S. 207–227.

¹⁰⁷⁹ Zu den Auswirkungen des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems vgl. Chiara Mascitti: *Les conséquences de l'effondrement du système de Bretton Woods sur la politique monétaire suisse (1971–1973)*, Université de Lausanne 2010.

¹⁰⁸⁰ Judt: *Postwar*, S. 453–464.

¹⁰⁸¹ Referat von Paul R. Jolles im Rahmen des Exportförderungsseminars vom 27. April 1979, [do-dis.ch/52889](https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-1111111/v1).

¹⁰⁸² Vgl. Kap. 4.1.

¹⁰⁸³ «Unhaltbare Zustände», in: NZZ vom 5. März 1976, S. 15.

So war es der Generalsekretär Albert Weitnauer persönlich, der den Artikel in der *NZZ* mit einer Replik konterte.¹⁰⁸⁴ Der vorangegangene Artikel mit dem vielsagenden Titel «Unhaltbare Zustände» forderte «eine Verstärkung der Aktivitäten an der Front, ein[en] Ausbau der wirtschaftlichen Kompetenzen in den diplomatischen Aussenstationen».¹⁰⁸⁵ Die Situation der schweizerischen Exportindustrie und die Polemik hinsichtlich der Rolle des EPD erreichten auch das Parlament. In der Beantwortung des «Postulats Rüttimann»¹⁰⁸⁶ im Nationalrat hatte der Bundesrat Gelegenheit, seine Massnahmen angesichts der neuen wirtschaftlichen Situation öffentlich vorzustellen. Er unterliess es nicht, darauf hinzuweisen, dass das EPD bei den ersten Anzeichen der Rezession in den USA und Westeuropa auf die drohende Gefahr reagiert hatte.

Nur zwei Jahre später und nachdem bereits zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung der Exportförderung eingeleitet worden waren, bekamen die schweizerischen Botschaften und Diplomaten und Diplomaten von der schweizerischen *Handelszeitung* die Kritik und die Macht der Medien ein weiteres Mal zu spüren. Ihnen wurden mangelnde ökonomische Expertise und zu wenig Einsatz für die Exportwirtschaft vorgeworfen.¹⁰⁸⁷ Das Boulevardblatt *Blick* übernahm in gewohnt reisserischer Manier einige Kritikpunkte und titelte: «Die Schweizer Botschaften haben völlig versagt!»¹⁰⁸⁸

Die Kritiker schossen direkt gegen die Mitarbeitenden des EPD. Die Handelsabteilung schloss man bewusst von der Kritik aus. Damit wurde in der Öffentlichkeit ein Bild erzeugt, gegen welches sich das EPD – mit Unterstützung der Handelsabteilung – zur Wehr setzte. In diesem Bild standen sich «faule» und praxisferne Diplomaten sowie fleissige Praktiker der Handelsabteilung gegenüber. Die Reaktion des EPD auf die Kritik fiel auch deshalb so harsch aus, weil sich das Departement seit Beginn der 1970er-Jahre der Öffentlichkeit besser zu erklären versuchte. Der Florian-Bericht war nur eines der Instrumente, um das eigene Image etwas aufzubessern. Die Kritik erschwerte die Argumentation gegenüber dem Parlament, dass das EPD nicht weniger, sondern mehr Personal zur Erfüllung der Aufgaben brauche.

Die erneute Kritik vonseiten der Medien erreichte denn auch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) der eidgenössischen Räte. Im Februar 1978 wollte die GPK-N von den beiden Departementen – EPD und EVD – wissen, inwiefern die Vorwürfe zutreffend seien und was zur Unterstützung der Exportindustrie unternommen worden sei.¹⁰⁸⁹ Die Antwort der beiden Departemente fiel ausführlich aus und führte nochmals das Ausmass des Massnahmenpakets zugunsten der Exportförderung vor Augen.

1084 Albert Weitnauer: «Unhaltbare Zustände. Eine Replik», in: *NZZ* vom 12. März 1976, S. 21.

1085 «Unhaltbare Zustände», in: *NZZ* vom 5. März 1976, S. 15.

1086 Das Postulat wurde vom Aargauer CVP-Nationalrat Albert Rüttiman am 18. März 1976 eingereicht. Das Postulat und die Antwort des Bundesrats sind Teil des BR-Prot. Nr. 959 vom 2. Juni 1976, dodis.ch/49444.

1087 Vgl. das gemeinsame Kommuniqué des EPD und des EVD vom 26. Januar 1978, dodis.ch/49450.

1088 Ibid.

1089 Vgl. die Notiz der GPK-N vom 3. Februar 1978, dodis.ch/66009, S. 16 f.

259

Die mediale Kritik führte auch ganz explizit zur Frage der GPK-N, ob es zutreffe, dass «die Diplomaten, die aus der Handelsabteilung hervorgegangen seien, sich als aktiver erwiesen haben als die im EPD geschulten».¹⁰⁹⁰ Die Antwort darauf führt in erster Linie die enge Verflechtung des EPD und der Handelsabteilung im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik vor Augen:

Die Frage reiht sich ein in die zweifelhaften Behauptungen des «Blick» und der «Schweizerischen Handelszeitung» und neigt dazu, die fälschliche Vorstellung zu bestätigen, dass es zwei Wirtschaftsdiplomaten gibt, eine gute der Handelsabteilung und eine schlechte des EPD!¹⁰⁹¹

Diese Trennung sei schon allein aufgrund der hohen Personalfuktuation, die zwischen den beiden Institutionen stattfindet, gar nicht umsetzbar. Die meisten der im Überschneidungsbereich der Handelsabteilung und des EPD spezialisierten Diplomaten und Diplomaten verbrachten einen grossen Teil ihrer Karriere bei der jeweils anderen Institution. Anstellungen und Versetzungen würden in gegenseitigem Einvernehmen durchgeführt.

Demzufolge sehen wir nicht, wie und auf welcher Grundlage die Diplomaten der Handelsabteilung von jenen des EPD zu trennen sind. Ihre Qualitäten sind gesamthaft vergleichbar, die Unterschiede – wenn sie vorhanden sind – rühren eher von den Personen als von den Institutionen her.¹⁰⁹²

Die GPK zeigte sich befriedigt von der Antwort und verteidigte das EPD und die Botschaften im Ausland im Nationalrat. Nationalrat Gut stellte den Bericht der beiden Departemente im Plenum vor und stützte die Argumentation des Berichts, dass eine Trennung der beiden Akteure im Bereich der Exportförderung keinen Sinn ergebe. Er zitierte zudem zahlreiche Vertreter der Exportindustrie und von Verbänden, die sich zugunsten des EPD und der Botschaften im Ausland geäussert hatten.¹⁰⁹³ Die Polemik verdeutlicht aber ein weiteres Mal das Unbehagen von Teilen der schweizerischen Zivilgesellschaft gegenüber dem Politischen Departement und der politischen Diplomatie. Die mediale Kritik und die Diskussion um die Rolle des EPD in der Exportförderung sollten bei den folgenden Ausführungen über die getroffenen Massnahmen als Reaktion auf die Wirtschaftskrise mitbedacht werden.

Staatliche Exportförderung als Reaktion auf die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre

Die unmittelbare Nachkriegszeit war von einem aussergewöhnlichen Wirtschaftswachstum geprägt. Nach dem Krieg profitierte die Schweiz von einem nahezu unbeschädigten Produktionsapparat. Sie verfügte über Kapitalreserven und eine niedrige Steuerbelastung.¹⁰⁹⁴ Die Kombination dieser nationalen Gegebenheiten mit internationalen Entwicklungen wie der Lancierung des Marshall-Plans,¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹⁰ Ibid.

¹⁰⁹¹ Vgl. den gemeinsamen Bericht des EPD und des EVD an die GPK-N vom 20. März 1978, [do-dis.ch/66011](https://doi.org/10.59102/1369-66011), Beilage IV, S. 4 f.

¹⁰⁹² Ibid. S. 5.

¹⁰⁹³ Vgl. die Diskussion des Geschäftsberichts des Bundesrats (78.021) im Nationalrat in der Sitzung vom 7. Juni 1978, Amtl. Bull. NR, 1978, IV, S. 688–713, hier S. 688 f.

¹⁰⁹⁴ Vgl. Georg Kreis: «Viel Zukunft – Erodierende Gemeinsamkeit. Die Entwicklung nach 1943», in: ders.: Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014, S. 548–605, hier S. 554.

¹⁰⁹⁵ Vgl. dazu Antoine Fleury: «Le plan Marshall et l'économie suisse», in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Hg.): Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe, Paris 1993, S. 549–564.

der Gründung der EWG¹⁰⁹⁶ und ganz allgemein der Öffnung des Welthandels führte zu dieser aussergewöhnlichen Prosperitätsphase.¹⁰⁹⁷ Diese Phase fand in den 1970er-Jahren ein abruptes Ende. Es waren insbesondere zwei Ereignisse, welche eine Weltwirtschaftskrise auslösten und damit die Wachstumsphase stoppten: der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die Erhöhung des Ölpreises durch die OPEC-Staaten.¹⁰⁹⁸ Die Krise hatte einen doppelten Einfluss auf die Schweiz. Zum einen führte die Rezession im Ausland dazu, dass die Nachfrage nach schweizerischen Exportprodukten zurückging. Zum anderen hatte die Schweiz selbst mit einer Rezession zu kämpfen, die durch den hohen Ölpreis und dadurch steigende Produktionskosten noch verstärkt wurde.¹⁰⁹⁹

Die künstliche Verknappung der Erdölmenge durch die OPEC-Staaten führte westeuropäischen Staaten ihre Abhängigkeit schonungslos vor Augen.¹¹⁰⁰ In der einsetzenden Rezession forderten die schweizerischen Unternehmen staatliche Unterstützung im Bereich der Exportförderung. Die zunehmende Bedeutung der Exportförderung in der Ausgestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen und die Bereitschaft des EPD, auf die Forderungen der Exportwirtschaft zu reagieren, lassen sich anhand von fünf Massnahmen nachvollziehen:

1. Nutzung der Botschafterkonferenz 1975 als Weiterbildung im Bereich der Exportförderung unter Beteiligung der Exportindustrie;
2. Anpassung des Vertretungsnetzes im Ausland zur Erschliessung neuer Märkte;
3. Berufung eines Delegierten für Handelsverträge aus der Privatwirtschaft;
4. Anstellung von Handelsdelegierten und lokalen Handelsassistierenden bei den Vertretungen im Ausland;
5. Lancierung von regelmässig stattfindenden Weiterbildungsveranstaltungen im Bereich der Exportförderung.

Die Botschafterkonferenz 1975 im Zeichen der Exportförderung und die Anpassung des Vertretungsnetzes

«Der Rezessionsdruck gebietet zweifellos eine grundsätzliche Überprüfung unseres Exportförderungssystems und der einschlägigen Rolle unseres Aussendienstes», forderte im August 1975 der schweizerische Botschafter in Thailand, Rudolf Hartmann, und fügte gleich selbst mehrere konkrete Massnahmen zur Verbesserung an.¹¹⁰¹ Sein Schreiben war als Diskussionsbeitrag für die anstehende Botschafterkonferenz gedacht, welche in diesem Jahr ganz im Zeichen der Exportförderung stand.¹¹⁰² Der Zeitpunkt bestätigt zudem, dass der Wille zur staatlichen

¹⁰⁹⁶ Albert Weitnauer: «Unhaltbare Zustände. Eine Replik», in: NZZ vom 12. März 1976, S. 21.

¹⁰⁹⁷ Vgl. Kreis: Viel Zukunft, S. 554.

¹⁰⁹⁸ Vgl. *ibid.*, S. 554 f.

¹⁰⁹⁹ Vgl. die Aktennotiz von Balthasar Eberhard vom 31. Juli 1974, dodis.ch/38592.

¹¹⁰⁰ Daniele Ganser: Europa im Erdölrausch. Die Folgen einer gefährlichen Abhängigkeit, Zürich 20167, S. 173–196.

¹¹⁰¹ Schreiben von Rudolf Hartmann an die Handelsabteilung vom 28. August 1975, dodis.ch/40936.

¹¹⁰² Vgl. dazu das Referat von Ernst Brugger vom 4. September 1975, dodis.ch/38335, sowie die Protokolle der Botschafterkonferenz vom 4.–9. September 1975, dodis.ch/48221 und dodis.ch/38333.

Exportförderung nicht nur von aussen an das EPD herangetragen wurde. Unter den schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten waren viele der gleichen Meinung wie Botschafter Hartmann. Zum Wohle des Landes musste der Exportwirtschaft so viel Unterstützung wie möglich geboten werden.¹¹⁰³

Nebst zahlreichen inhaltlichen Referaten zum Thema standen auch die Netzwirkbildung und Kontaktaufnahmen zwischen den schweizerischen Botschaftern, Verbänden verschiedener Wirtschaftsbereiche und Handelsunternehmen im Fokus. Die SZH funktionierte dabei als Bindeglied. Vorab informierte das EPD die «Teilnehmer der Privatwirtschaft» über die «Einsatzmöglichkeiten der schweizerischen Aussenvertretungen im wirtschaftlichen Bereich».¹¹⁰⁴ Mit dieser Notiz wollte das EPD ein schon länger bekanntes Problem angehen. Die Vorstellungen der schweizerischen Unternehmen davon, was die Botschaften im Ausland tun sollten, wichen oft weit von den eigentlich klar benannten Aufgaben derselben ab. Mit der Notiz wurden den Teilnehmenden aus der Privatwirtschaft alle reglementarischen Grundlagen sowie die Ergebnisse des Florian-Berichts mitgeschickt.¹¹⁰⁵ Auf diesem Weg konnten auch gleich die bereits durchgeführten Massnahmen kommuniziert werden. Nebst der wirtschaftlichen Berichterstattung waren nämlich in der Zwischenzeit die Zusammenarbeit mit der SZH und die Beratung schweizerischer Unternehmen im Ausland erheblich verstärkt worden.

Ein weiteres Mal zeigte sich die Bedeutung dieser jährlichen Konferenzen zur Behandlung aktueller Themen. Die Themenwahl bei diesen Zusammenkünften aller Botschafter der Schweiz ist in der Regel der Beginn einer intensiven Auseinandersetzung im Departement. Die gestiegene Relevanz der Exportförderung lässt sich auch aus dem Geschäftsbericht des Bundesrats herauslesen. Eine Volltextsuche nach dem Begriffen «Exportförderung» und «Erschliessung neuer Märkte» liefert ab dem Jahr 1975 deutlich mehr Treffer. Ab 1977 gibt es dann sogar ein eigenes Kapitel «Das Departement und die Wirtschafts- und Exportförderung» innerhalb des EPD-Abschnitts.¹¹⁰⁶

Die Anpassung des Vertretungsnetzes hatte das EPD bereits im Rahmen der Untersuchungen des Florian-Berichts in die Wege geleitet. Dabei hatten sich die Bemühungen zur Rationalisierung der Abläufe im EPD mit den Forderungen der Exportindustrie überschritten und zum Resultat geführt, dass das Vertretungsnetz in erster Linie nach dem Potenzial der jeweiligen Absatzmärkte umgestaltet worden war.¹¹⁰⁷ Vor allem die Botschaft in Kuwait sowie die beiden von Handelsdelegierten geführten Konsularagenturen in den Vereinigten Arabischen Emiraten wurden im Hinblick auf die Möglichkeiten für die Exportindustrie im vielversprechenden Gebiet des Nahen Ostens eröffnet. Bei den Botschaften in Bagdad

¹¹⁰³ Vgl. insbesondere das Protokoll des im Rahmen der Botschafterkonferenz abgehaltenen «Volel économique» vom September 1975, dodis.ch/38333.

¹¹⁰⁴ Vgl. die Aktennotiz des EPD vom August 1975, dodis.ch/38341.

¹¹⁰⁵ Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die Weisung 951 «Richtlinien für die diplomatischen und konsularischen Vertretungen betreffend Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland von 1973», CH-BAR#E9043-01#2006/177#131* (321). Zum Florian-Bericht vgl. Kap. 4.1 sowie dodis.ch/40926.

¹¹⁰⁶ Vgl. die Geschäftsberichte des Bundesrats der Jahre 1970–1980.

¹¹⁰⁷ Vgl. Kap. 4.1.

und Damaskus wurden 1976 die bis dahin amtierenden Geschäftsträger durch residierende Botschafter ersetzt.¹¹⁰⁸

Ein Nestlé-Chef wird Botschafter: Die Wahl von Peter C. Bettschart zum Delegierten für Handelsverträge

Befasst man sich mit der Aussenhandelspolitik der Schweiz, kommt man um die Funktion des Delegierten für Handelsverträge nicht herum. Vor der Auseinandersetzung mit der Ernennung von Peter C. Bettschart erscheint es angebracht, die höchsten Handelsdiplomaten und die Funktion des Delegierten für Handelsverträge im Dispositiv der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik etwas genauer zu betrachten. Die Funktion des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge ist eine der zentralen Schnittstellen zwischen Bundesrat, EPD und Handelsabteilung. Offiziell sind die Delegierten der Handelsabteilung (später zur Hälfte auch dem EPD) zugeteilt. Hierarchisch sind sie allerdings durch ihren Delegiertenstatus direkt dem Bundesrat unterstellt und in Ausübung ihrer Funktion die ranghöchsten Handelsdiplomaten der Schweiz. Nicht selten hatten die Personen in diesem Amt einen entscheidenden Einfluss auf die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz und wiesen zudem ausserordentlich erfolgreiche Karriereverläufe auf.

Vor dem Zweiten Weltkrieg bestand die Funktion unter dem Namen Delegierter des Bundesrats für Aussenhandel. Eine Person war als Delegierter für die Koordination der Verhandlungen mit dem Ausland in Handelsfragen zuständig. Nach 1945 waren mit Max Troendle und Hans Schaffner zwei Delegierte im Amt. Ab den 1960er-Jahren waren es jeweils vier Chefunterhändler, die gleichzeitig im Amt waren. Die Delegierten wurden nun zwischen der Handelsabteilung und dem EPD aufgeteilt. Bei der Ernennung wurden die Delegierten jeweils dem EVD oder dem EPD zugeteilt. Unterstellt waren sie aber in ihrer Delegiertenfunktion direkt dem Bundesrat, von dem sie auch die Instruktionen für die Verhandlungen erhielten.

Gegen Ende des Untersuchungszeitraums und darüber hinaus wurden die Delegierten immer mehr auch thematisch einzelnen Diensten zugeteilt. Die Multilateralisierung des internationalen Aussenhandels machte sich auch hier bemerkbar, waren doch die meisten Delegierten im Rahmen einer internationalen Organisation oder eines multilateralen Wirtschaftsabkommens tätig. Am Ende des Untersuchungszeitraums waren beispielsweise mit Klaus Jacobi, Cornelio Sommaruga, Arthur Dunkel und Peter C. Bettschart vier Delegierte im Amt. Jacobis Zuständigkeitsgebiet waren allgemeine Aussenwirtschaftsfragen und die wirtschaftspolitische Entwicklungszusammenarbeit, Sommaruga war zuständig für Freihandel und europäische Staaten, Dunkel war zuständig für Welthandel und GATT und Bettschart für Handelsförderung und Erschliessung neuer Märkte. Diese Spezialisierung sollte sich in Zukunft noch verstärken und die Struktur der Handelsabteilung wurde entlang der Zuständigkeiten der Delegierten angepasst.¹¹⁰⁹

Bei der Durchsicht der Namen fällt als Erstes die Prominenz auf (vgl. Tabelle 11 im Anhang). Unter den Delegierten sind nicht weniger als sechs spätere Staatsse-

¹¹⁰⁸ Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Florian über die Umsetzung der geplanten Massnahmen vom Juni 1977, dodis.ch/49607.

¹¹⁰⁹ Vgl. dazu den Arbeitsplan der Handelsabteilung aus dem Jahr 1980, dodis.ch/52497.

kretäre.¹¹¹⁰ Auffällig ist zudem die hohe Anzahl an Mandaten seitens der Delegierten im Laufe ihrer Karriere. Entsprechend ihrem Auftrag waren sie Mitglieder zahlreicher Verhandlungsdelegationen sowie Delegationen bei internationalen Organisationen und Konferenzen. Auffallend ist zudem der heterogene Karriereverlauf der Delegierten. Die Verläufe sind insgesamt Ausdruck der bereits bei der europäischen Integration festgestellten korporatistischen Handelspolitik der Schweiz. Wechsel in Spitzenpositionen innerhalb der Departemente sowie von der Verwaltung in die Privatwirtschaft oder zu Verbänden waren in diesen Karriereverläufen keine Ausnahme.¹¹¹¹ Mit Hans Schaffner findet sich in der Liste der Delegierten auch einer der ganz wenigen Bundesbeamten, die in den Bundesrat gewählt wurden.¹¹¹² Die Ernennung erfolgte durch den Bundesrat. Ein eigentliches Anforderungsprofil oder Aufnahmebedingungen existierten nicht für diese Funktion. Innerhalb der Bundesverwaltung stellen die Delegierten sicherlich eine der speziellsten Gruppe von Spitzenbeamten dar. An dieser Schnittstelle zwischen dem Bundesrat, dem EPD und der Handelsabteilung hat sich mit den Delegierten für Handelsverträge eine äusserst einflussreiche Gruppe von Handelsdiplomaten etabliert, die bisher in der Forschung nicht eingehend untersucht wurde.¹¹¹³

Die Massnahmen zur Exportförderung führten zu einer entscheidenden Neuerung bei der Besetzung des Delegiertenpostens in den 1970er-Jahren. So wurde 1976 erstmals ein Delegierter aus der Privatwirtschaft rekrutiert, um das fehlende Praxiswissen zu kompensieren. Peter C. Bettschart wurde zum Delegierten für Handelsverträge mit dem Pflichtenheft Handelsförderung und Erschliessung neuer Märkte ernannt. Seine Wahl steht in direktem Zusammenhang mit den oben ausgeführten Massnahmen zur Exportförderung. Aufgrund der ungünstigen wirtschaftlichen Lage waren diverse Massnahmen umgesetzt worden, um der schweizerischen Exportwirtschaft zu helfen. Die einzelnen Massnahmen müssen in einem grösseren Kontext gesehen werden, der sich mit einer zunehmenden Orientierung der Verwaltungsorganisation an privatwirtschaftlichen Unternehmen umschreiben lässt. Die Wahl von Peter C. Bettschart – einem «Praktiker» aus der Privatwirtschaft – als Delegierter für Handelsverträge ist ohne Zweifel eine der markantesten Massnahmen innerhalb dieses Katalogs und bedarf etwas genauerer Betrachtung.

¹¹¹⁰ In chronologischer Reihenfolge: Albert Weitnauer, Paul R. Jolles, Raymond Probst, Franz Blankart, Klaus Jacobi und Cornelio Sommaruga.

¹¹¹¹ Diese Aussage belegt beispielsweise der Karriereverlauf von Edwin Stopper, der nebst seiner Funktion als Delegierter für Handelsverträge auch Direktor der Finanzverwaltung des EFD, Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Direktor der Handelsabteilung und Generaldirektor der Nationalbank war. Zudem übernahm er nach seiner Karriere in der Verwaltung zahlreiche Verwaltungsratsmandate, vgl. dodis.ch/P972. Auch Albert Grübel, der nebst der Delegiertenfunktion auch Direktor des BIGA im EVD, schweizerischer Botschafter bei der OECD und ebenfalls Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins war, lässt sich als Beispiel erwähnen, vgl. dodis.ch/P6640.

¹¹¹² Für weitere biografische Informationen zu Hans Schaffner vgl. dodis.ch/P1652.

¹¹¹³ Mit den Ausführungen in diesem Kapitel kann ein kleiner Beitrag zur Behebung dieses Desiderats geleistet werden. Die Geschichte der Funktion des Delegierten für Handelsverträge wäre aber ein Vorhaben, das nicht im Rahmen des hier zur Verfügung stehenden Raums abzuhandeln ist. Vgl. dazu auch die Ausführungen zum Forschungsstand in der Einleitung.

Anfang des Jahres 1976 übernahmen die beiden damaligen Delegierten für Handelsverträge, Raymond Probst und Pierre Languetin, neue Aufgaben. Probst wurde zum Botschafter in Washington ernannt und Languetin wechselte ins Direktorium der Schweizerischen Nationalbank.¹¹¹⁴ Die beiden Vakanzen mussten so schnell wie möglich und unter Berücksichtigung der aktuellen Lage besetzt werden:

Die schwierige Wirtschaftssituation erfordert einen zunehmenden Einsatz der Schweiz in den internationalen Wirtschaftsverhandlungen sowie eine kräftige Aktivierung der bilateralen Handelspolitik.¹¹¹⁵

Für das EVD war klar, wie die Positionen besetzt werden sollten. Zum einen war mit der Beförderung von Arthur Dunkel eine Person aus den Reihen der Handelsabteilung vorgesehen. Zum anderen erachteten die Beamten des EVD es als «dringend erforderlich, eine geeignete Persönlichkeit aus der Privatwirtschaft» als zweiten Chefunterhändler einzusetzen. Begründet wurde dies erneut mit «den heutigen Wirtschaftsverhältnissen».¹¹¹⁶ Für die Besetzung des Postens wurde über das persönliche Netzwerk der Spitzenbeamten versucht, innerhalb der «schweizerischen Unternehmerkreise» eine geeignete Persönlichkeit zu finden.¹¹¹⁷

Das Vorgehen löste vor allem auch innerhalb des EPD ziemliche Verwunderung aus. So schrieb beispielsweise der schweizerische Botschafter in Österreich, René Keller, an Klaus Jacobi, dass er etwas überrascht sei, von Peter C. Bettschart bei einem Anlass in Wien vernommen zu haben, dass das EVD sich hilfeschend an die Nestlé AG gewandt habe und diese nun ihn als Delegierten für Handelsverträge vorgeschlagen hätte.¹¹¹⁸ Innerhalb des EPD hatte auch der Antrag des EVD an den Bundesrat, in welchem Vorschläge für die Besetzung der Delegiertenposten enthalten waren, für Verwunderung gesorgt.¹¹¹⁹ Antonino Janner, Chef der Verwaltungsabteilung und damit zuständig für alle Personalentscheidungen innerhalb des EPD, erkundigte sich am 16. Februar bei seinem Vorgesetzten, Bundesrat Graber, wieso er in dieser Sache nicht informiert worden sei, und bemerkte, dass vor allem Bettscharts Salär für die Delegierten des EPD, von Tscherner und Sommaruga, wohl überraschend hoch sein dürfte.¹¹²⁰ Die Formulierung der Notiz und das Fehlen einer Antwort in den Dossiers im Bundesarchiv deuten darauf hin, dass dieser Entscheid über den Kopf von Janner hinweg auf der Ebene des Bundesrats gefällt wurde. Das Vorgehen war insofern von höchster Stelle abegesenet. Dieser Eindruck bestätigt ein persönliches Schreiben von Bundesrat Brugger an Bettschart kurz vor dessen Amtsantritt:

Die Verstärkung unserer Handelsabteilung mit einer leitenden Persönlichkeit von der Front scheint mir ein wesentlicher Schritt vorwärts zu bedeuten. Diese Auffassung wurde auch vom

¹¹¹⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 324 vom 18. Februar 1976, dodis.ch/50536. Für weitere biografische Informationen zu Raymond Probst siehe dodis.ch/P11 und zu Pierre Languetin dodis.ch/P16455.

¹¹¹⁵ Antrag des EVD an den Bundesrat vom 13. Februar 1976 im BR-Prot. Nr. 324 vom 18. Februar 1976, dodis.ch/50536.

¹¹¹⁶ Ibid.

¹¹¹⁷ Welche Firmen nebst der Nestlé AG kontaktiert wurden, lässt sich anhand der eingesehenen Quellen nicht feststellen.

¹¹¹⁸ Schreiben von René Keller an Klaus Jacobi vom 18. Februar 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#150* (a.147.0).

¹¹¹⁹ Antrag des EVD an den Bundesrat vom 13. Februar 1976, dodis.ch/50536.

¹¹²⁰ Notiz von Antonino Janner an Bundesrat Pierre Graber vom 16. Februar 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#150* (a.147.0).

Gesamtbundesrat geteilt. Einige Herren kennen Sie persönlich. Die Wahl erfolgte einstimmig und mit Freude. Sie haben also einen ausgezeichneten Start.¹¹²¹

Die aussergewöhnliche Einstellung eines Managers aus der Privatwirtschaft war also keine kontroverse Entscheidung. Offensichtlich war man im Bundesrat der Ansicht, dass dieser Wissenstransfer sinnvoll und notwendig sei. Kritische Gedanken über allfällige Befangenheiten oder Interessenskonflikte, die mit der Einstellung eines Praktikers aus der Privatwirtschaft einhergehen könnten, wurden ziemlich schnell beiseitegewischt. Der Kontakt zu Nestlé und die Bereitschaft, einen leitenden Angestellten für die Aufgabe beim Bund freizustellen, waren über das persönliche Netzwerk der EVD-Spitzen zustande gekommen. Vor allem der direkte Kontakt des Direktors der Handelsabteilung, Paul R. Jolles, zu Nestlé-Generaldirektor Arthur Fürer war entscheidend. Nach der Ernennung von Bettchart bedankte sich Jolles in einem persönlichen Schreiben bei Fürer für dessen Beitrag zur «Lösung unseres Führungsproblems».¹¹²² Jolles liess keinen Zweifel daran, dass er über die enge Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft erfreut war und darin kein Problem sah:

Ich bin, wie Sie, überzeugt, dass ein Personalaustausch zwischen Bund und Privatwirtschaft für beide Bereiche förderlich ist und zu einer Anpassung der Ideen und Arbeitsmethoden an die rasch wechselnden Verhältnisse in wertvoller Weise beitragen kann.¹¹²³

Dass der Austausch auch in die andere Richtung gehen konnte, zeigte sich nach dem Rücktritt von Jolles aus dem Bundesdienst. Kurze Zeit später übernahm er das Präsidium des Verwaltungsrats bei Nestlé.¹¹²⁴ Auch Arthur Dunkel, der ebenfalls 1976 zum Delegierten für Handelsverträge ernannt worden war, übernahm nach seiner diplomatischen Karriere Einsitz im Verwaltungsrat von Nestlé.¹¹²⁵ Insgesamt waren die Handelsdiplomaten nach ihrem Rücktritt prädestiniert für ein Verwaltungsratsmandat in der Privatwirtschaft. Dabei waren die während ihrer Karriere geknüpften Kontakte zur schweizerischen Wirtschaftselite sicherlich ebenso hilfreich wie ihre Verhandlungserfahrung im Ausland.¹¹²⁶ Die persönlichen Bekanntschaften der überschaubaren schweizerischen Wirtschaftselite sind mit Sicherheit ein signifikantes Merkmal der Ausgestaltung der schweizerischen Aussenhandelspolitik.¹¹²⁷

1121 Schreiben von Ernst Brugger an Peter C. Bettchart vom 2. März 1976, CH-BAR#E7001C#1987/101#105* (0272.03).

1122 Schreiben von Paul R. Jolles an Arthur Fürer vom 17. März 1976, dodis.ch/49451.

1123 Ibid.

1124 Jolles war bis 1984 Staatssekretär im EVD und übernahm im selben Jahr das Präsidium des Verwaltungsrats von Nestlé. Vgl. die biografischen Informationen unter dodis.ch/P2763 und im Dossier CH-BAR#E2500#1982/120#1067* (a.21).

1125 Arthur Dunkel war bis 1993 Direktor des GATT und ab 1994 sowohl im Verwaltungsrat von Nestlé als auch der Credit Suisse, vgl. die biografischen Informationen unter dodis.ch/P26681.

1126 Von den im Anhang in Tabelle 11 aufgelisteten 17 Delegierten für Handelsverträge ist bei 12 mindestens ein Mandat in der Privatwirtschaft bekannt. Die Dunkelziffer könnte aber relativ hoch sein, da die erforschten biografischen Daten normalerweise nur die Karriere im Bundesdienst abdecken und für die Mandate nach dem Rücktritt keine Daten vorliegen.

1127 Eine Netzwerkanalyse dieser Kontakte wäre auf jeden Fall sehr aufschlussreich. Grosse Vorarbeit geleistet haben hier André Mach et al.: Schweizer Wirtschaftseliten 1910–2010, Baden 2017; Stéphanie Ginalski: Du capitalisme familial au capitalisme financier? Le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au XXe siècle, Neuchâtel 2015; Perrenoud: Mili-eux d'affaires et politique extérieure de la Suisse, sowie ders.: Banquiers et diplomates suisses.

Die Integration eines Managers aus der Privatwirtschaft stellte auch für die interne Hierarchie des diplomatischen Diensts eine Herausforderung dar. Man war sich innerhalb der Bundesverwaltung der delikaten Situation bei der Ernennung Bettscharts durchaus bewusst, die gegenwärtigen Wirtschaftsverhältnisse wurden aber erneut zur Begründung angeführt:

Die Eingliederung eines privaten Unternehmers in einen Beamtenstab ist zugegebenermassen aussergewöhnlich. Sie drängt sich jedoch unter den heutigen Wirtschaftsverhältnissen auf, da sie zu einer wertvollen Bereicherung der Erfahrungen und Arbeitsmethoden, über die die Verwaltung heute verfügen muss, beitragen wird.¹¹²⁸

Vor allem die Bezahlung von Peter C. Bettschart wurde zu einer Herausforderung. Bettschart wurde wie die anderen Delegierten in die sogenannte Überklasse Stufe IV eingeordnet. Damit lag seine Bezahlung aber immer noch einiges unter dem Niveau seiner vorherigen Tätigkeit bei Nestlé. Bettschart hatte sich zwar bereit erklärt, eine kleinere Lohnneinbusse für die interessante Tätigkeit beim Bund in Kauf zu nehmen. Trotzdem war für ihn eine Erhöhung des höchsten Gehalts seiner Lohnklasse um 20 Prozent vorgesehen. Da dies eine ausserordentliche Massnahme darstellte, musste die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ihre Zustimmung geben. An einer ausserordentlichen Sitzung beschloss die Delegation, die Zulage unter der Bedingung zu gewähren, «dass damit keine Weiterungen im Besoldungsgefüge» eintreten dürften und diese Zulage explizit mit «den besonderen Verhältnissen bei der Anstellung von Herrn Bettschart» zu begründen sei.¹¹²⁹

Da für die Ausübung der Delegiertenfunktion ein Botschaftertitel notwendig war, wurde auch die Frage der Titelverleihung an Bettschart zum Politikum. Diese Diskussion wurde in der Finanzdelegation weit kontroverser geführt als diejenige über die Entlohnung, bei der es trotz Sparauflagen des Parlaments erstaunlich wenig Opposition gegeben hatte. Vor allem die Tatsache, dass ein *ad personam* verliehener Botschaftertitel bei einer Rückkehr von Bettschart zu Nestlé dem Unternehmen viele Vorteile verschaffen könnte, war einigen Mitgliedern der Finanzdelegation ein Dorn im Auge.¹¹³⁰ Insbesondere Nationalrat Stich insistierte, dass «vermieden werden [sollte], dass in der Privatwirtschaft immer mehr Leute mit auf solche Weise erworbenen Titeln auftreten».¹¹³¹ Obwohl andere Delegationsmitglieder argumentierten, dass man dem Bundesrat in diesen schwierigen Zeiten nicht noch mehr Steine in den Weg legen sollte, einigte man sich darauf, Bettschart den Botschaftertitel nur für die Dauer seiner Anstellung bei der Bundesverwaltung zu verleihen. Der Entscheid wurde darauf an die Handelsabteilung kommuniziert mit dem Auftrag dies umzusetzen. Die Handelsabteilung beurteilte den Fall ähnlich:

Fälle von Berufungen von aussen für Ämter mit Botschafter- oder Ministerrang sind sehr selten, sodass bisher der Titelverleihung keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die

1128 Antrag des EVD an den Bundesrat vom 13. Februar 1976 im BR-Prot. Nr. 324 vom 18. Februar 1976, dodis.ch/50536.

1129 Schreiben der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte an Ernst Brugger vom 16. März 1976, CH-BAR#E7115A#1993/123#21* (110P).

1130 Vgl. das Protokoll der ausserordentlichen Sitzung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 10. März 1976, dodis.ch/50537, S. 4 f.

1131 Vgl. *ibid.*, S. 5.

Handelsabteilung konnte sich jedoch Ihrer [der Finanzdelegation] Argumentation anschliessen, dass bei der erwarteten Rückkehr des Berufenen in die Privatwirtschaft der Stammfirma unangemessene Vorteile erwachsen könnten.¹¹³²

Juristisch geregelt wurde das Ganze dann mit einem zusätzlichen Passus im Vertrag von Bettschart, der festhielt, dass «mit der Auflösung des Vertrags auch der für die Ausübung der Delegiertenfunktion verliehene Botschaftertitel dahin[fällt]». ¹¹³³ Der Entscheid wurde auch als Präjudiz für ähnlich gelagerte Fälle in der Zukunft angesehen.

Nach der eingehenden Diskussion all dieser Punkte wurde Peter C. Bettschart schliesslich am 12. März 1976 vom Bundesrat zum Delegierten für Handelsverträge bei der Handelsabteilung ernannt.¹¹³⁴ Bettschart arbeitete danach während fünf Jahren im Dienste der staatlichen Exportförderung und reichte Ende 1980 sein Austrittsgesuch ein. Der Bundesrat ernannte am 21. Januar 1981 mit Eric Roethlisberger einen Diplomaten zu seinem Nachfolger.¹¹³⁵ Als Beilage zu diesem Entscheid resümierte der Bundesrat die Tätigkeitsperiode von Bettschart und bewertete sein Engagement durchwegs positiv:

Unsere Erwartungen, dass zu diesem Zweck ein Praktiker, der sich in der Absatzförderung eines Grossunternehmens auskennt, die besten Voraussetzungen mit sich bringen würde, haben sich erfüllt. Herrn Bettschart ist es gelungen, bei der Neugestaltung des Arbeitsprogramms der Zentrale für Handelsförderung entscheidende Impulse zu erteilen und zusammen mit dem EDA die Pflichtenhefte für die Wirtschaftsdienste der schweizerischen Auslandvertretungen zu erneuern, die Institution der Handelsdelegierten und dann der lokalen Handelsassistenten zu schaffen sowie auf dem BAWI selber einen eigentlichen Exportförderungs- und Beratungsdienst aufzuziehen.¹¹³⁶

An die Ernennung von Bettschart war die Schaffung des Diensts für Handelsförderung, Image-Werbung und Erschliessung neuer Märkte geknüpft, der ihm nach seinem Amtsantritt auch unterstellt war. Dieser Dienst der Handelsabteilung übernahm die Koordination aller Anstrengungen im Bereich der Exportförderung mit der SZH, dem EPD und der Privatwirtschaft.¹¹³⁷

Weitere Personalmassnahmen innerhalb des EPD und in den Vertretungen im Ausland: Von den Handelsdelegierten zu den Handelsassistenten

Nebst der Ernennung von Peter C. Bettschart wurden an mehreren Botschaften im Ausland die Karrieredienste verstärkt. An Orten mit interessanten Absatzmärkten wurde der Personalbestand gezielt erhöht und durch wirtschaftliche Expertise ergänzt. Konkret wurden bereits während des Jahres 1975 die Vertretungen in Algier, Dschidda, Kairo und Teheran personell verstärkt. Im Verlauf des Jahres 1976 wurden dann zwölf weitere Vertretungen mit geeigneten Diplomatinen und

¹¹³² Vgl. das Schreiben des Eidgenössischen Personalamts an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 6. April 1976, dodis.ch/50538, und das Protokoll der Sitzung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 5./6. Mai 1976, CH-BAR#E1050.3A#1995/497#17* (038), S. 10.

¹¹³³ Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Peter C. Bettschart vom 6. April 1976, CH-BAR#E7115A#1993/132#21* (110P). Unterzeichnet von Bundesrat Ernst Brugger und Peter C. Bettschart.

¹¹³⁴ Vgl. das BR-Prot. Nr. 473 vom 12. März 1976, CH-BAR#E1004.1#1000/9#829* (4.11).

¹¹³⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 87 vom 21. Januar 1981, dodis.ch/61861.

¹¹³⁶ Ibid.

¹¹³⁷ Vgl. den gemeinsamen Bericht des EPD und des EVD an die GPK-N vom 20. März 1978, dodis.ch/66011, S. 2 f.

Diplomaten oder Kanzleibeamten verstärkt.¹¹³⁸ Angesichts der weiterhin knappen Personalbestände und der angespannten Budgetsituation des Bundes waren diese Massnahmen erstaunlich. Nebst diesen internen Massnahmen und Versetzungen sollten aber auch mit der Eingliederung von externen Wirtschaftsexpertinnen und -experten weitere Kenntnisse im Bereich der praktischen Exportförderung an die Botschaften im Ausland geholt werden.

Eine dieser personellen Massnahmen zur Erschliessung neuer Absatzmärkte war die Integration von Handelsdelegierten aus der Privatwirtschaft. Durch ihre Geschäftserfahrung und Kenntnis der lokalen Märkte sollten sie vor allem jenen Firmen weiterhelfen, die ihr Geschäftsfeld in den betreffenden Regionen erweitern wollten. Handelsdelegierte wurden 1976/77 zuerst in den fünf Städten Dschidda, Abu Dhabi, Caracas, Jakarta und Lagos eingesetzt. Diese erste Welle von Anstellungen war als dreijähriges Experiment geplant und mehrheitlich über den Zusatzkredit der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung finanziert.¹¹³⁹ Die Finanzierung über die SZH war ein wichtiger Bestandteil des Experiments, da zu dieser Zeit ein vom Parlament verhängter Personalstopp für die Bundesverwaltung offizielle Anstellungen beim EPD verhinderte.¹¹⁴⁰

Der Personalstopp war auch immer wieder Teil der Diskussionen um die Massnahmen zur Exportförderung. Vor allem gegenüber dem Parlament wiesen die Verantwortlichen mehrfach darauf hin, dass es schwierig sei, die geforderte zusätzliche Unterstützung im Bereich der Exportförderung zu erbringen und gleichzeitig die Sparvorgaben des Parlaments umzusetzen.¹¹⁴¹ Die Bezahlung der zusätzlich angestellten Handelsräte über die SZH war eine der kreativen Lösungen zur Umgehung dieses Problems, die auch vom Parlament mitgetragen wurde. Die Erhöhung des Kredits zugunsten der SZH war insofern auch eine indirekte Umgehung des Personalstopps.

Die Integration der Handelsdelegierten führte zu protokollarischen und hierarchischen Eingliederungsschwierigkeiten. Da die aus der Privatwirtschaft rekrutierten Handelsexperten über die SZH bezahlt wurden, konnten sie nicht direkt in die Strukturen der Vertretungen im Ausland integriert werden. Ihre hierarchische Position innerhalb der Vertretungen im Ausland war unklar, konnte aber aufgrund der fehlenden diplomatischen Erfahrung nicht sehr hoch angesetzt werden. Demgegenüber entsprach ihr Lohn aber beinahe dem eines Postenchefs. Letztere waren ausserdem nicht von Anfang über die Platzierung der Handelsdelegierten informiert worden. Einige hatten zwar Verstärkung für ihre Posten beantragt, waren dann aber nicht sehr glücklich über die Zuteilung von Experten aus der Privatwirtschaft, die oft eine eigene Vorstellung von ihrer Arbeitsweise hatten.¹¹⁴² Zudem erfolgte beispielsweise die Zuteilung eines Delegierten an die

1138 Vgl. das BR-Prot. Nr. 959 vom 2. Juni 1976, [dodis.ch/49444](https://www.dodis.ch/49444), S. 4.

1139 Vgl. den Geschäftsbericht des Bundesrats 1976, S. 12.

1140 Um trotz des Personalstopps die dringlichsten Aufgaben erfüllen zu können, wurden in Anlehnung an die Empfehlungen des Florian-Berichts einige Botschaften und Konsulate im Ausland geschlossen. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 900 vom 20. Mai 1976, [dodis.ch/49961](https://www.dodis.ch/49961).

1141 Notiz des Informations- und Pressediensts des EPD vom 9. Februar 1978, [dodis.ch/49614](https://www.dodis.ch/49614), S. 8. Siehe auch den Artikel «Bettschart weist Vorwürfe an Diplomatie zurück», in: *Tagesanzeiger* vom 27. Januar 1978.

1142 Vgl. exemplarisch dazu das Schreiben von Max Feller an die Verwaltungsdirektion des EPD vom 29. April 1976, [dodis.ch/50529](https://www.dodis.ch/50529), sowie das Schreiben von Max Leu an die Verwaltungsdirektion des EPD vom 1. Februar 1977, [dodis.ch/51841](https://www.dodis.ch/51841).

Botschaft in Singapur ohne das Wissen und Einverständnis des dortigen Botschafters. Die Handelsräte begannen ihre Arbeit also mehrheitlich unter schwierigen Bedingungen. Erschwerend kam hinzu, dass bei Beginn der Anstellung der ersten Handelsräte zudem ein klares Pflichtenheft fehlte. Unter Berücksichtigung dieser Schwierigkeiten und der hohen Lohnkosten war das Projekt Handelsdelegierte nicht sehr effizient. Die Evaluation der Testphase fiel entsprechend ernüchternd und das Experiment wurde auf Drängen von Peter C. Bettschart nicht verlängert.

Nebst den hohen Kosten waren vor allem auch die entstandenen administrativen Probleme bei der Integration von Quereinsteigern aus der Privatwirtschaft entscheidend dafür, dass dieses Experiment nicht fortgeführt wurde. Als kostengünstigere Alternative wurden die Handelsdienste der jeweiligen Botschaft mit lokalen Handelsassistenten verstärkt. Vor allem der neue Delegierte für Handelsverträge Peter C. Bettschart war der Überzeugung, dass «der operativen Exportförderung durch lokal rekrutierte Handelsassistenten besser gedient wäre».¹¹⁴³

In einem «Profil des Handelsassistenten» wurden die Aufgaben dieser lokal rekrutierten Exportförderer definiert und ihre Pflichtenhefte von den anderen an der Botschaft tätigen Wirtschaftsfachleuten abgegrenzt:

Im Gegensatz zu den mit den wirtschaftlichen Handelsangelegenheiten betrauten diplomatischen und konsularischen Mitarbeitern unserer Aussenvertretungen (wie auch den Handelsdelegierten) wird der Handelsassistent auf dem Platz rekrutiert. Er verfügt daher über besondere Ortskenntnisse, kennt die Usanzen, Sprache, lokale Geschäftsleute. Er soll auch eine gewisse Kontinuität im Handelsdienst gewährleisten, da er seine Aufgaben über Jahre wahrnehmen sollte.¹¹⁴⁴

Diese Anforderungen zusammen mit dem vorgesehenen eher niedrigen Gehalt machten die Suche nach geeigneten Personen nicht gerade einfach. In Manila verzichtete man unter anderem aus diesen Gründen auf eine Anstellung. Entscheidend war ausserdem, dass die grossen schweizerischen Firmen deutlich machten, dass sie die Aufgaben eines Handelsassistenten mit dem eigenen Personal weit aus schneller erledigen konnten, als wenn sie den Weg über die Botschaft wählen müssten.¹¹⁴⁵ Trotzdem waren ab 1978 einige Handelsassistenten bei schweizerischen Aussenvertretungen im Einsatz. Die Rekrutierung war allerdings sehr stark von den lokalen Verhältnissen und den Kontakten der schweizerischen Vertretung abhängig. Dies führte zu sehr unterschiedlichen Pflichtenheften und Anstellungsbedingungen. Dadurch rückte auch die Ausbildung der Handelsassistenten in den Fokus. Ab 1979 wurde für die lokalen Handelsassistenten ein eigener Weiterbildungskurs eingerichtet. In den Seminaren sollte der Wissensstand der ganz unterschiedlich rekrutierten Handelsassistenten angeglichen und vor allem das Wissen über die schweizerischen Firmen und den Produktionsstandort vermittelt werden.¹¹⁴⁶ Mit den Weiterbildungen wurde auch einigen langjährigen Mitarbeitenden aus dem Kanzlei- oder Sekretariatsdienst der Aufstieg in eine höhere

¹¹⁴³ Vgl. die Notiz von Eric Martin an Jean Zwahlen vom 13. April 1978, dodis.ch/50533.

¹¹⁴⁴ Notiz der Handelsabteilung: «Profil der Handelsassistenten», April 1979, CH-BAR#E2024A#1990/221#175* (a.214.70).

¹¹⁴⁵ Schreiben von Richard Gächter an die Verwaltungsdirektion des EPD vom 28. März 1979, CH-BAR#E2024A#1990/221#175* (a.214.70).

¹¹⁴⁶ Vgl. die Notiz von Jimmy Martin vom 14. Mai 1979 sowie das Schreiben der SZH an das Generalsekretariat des EPD vom 22. Juni 1979, CH-BAR#E2024A#1990/221#175* (a.214.70).

Position ermöglicht. Die Funktion der Handelsassistierenden etablierte sich als fester Bestandteil des Exportförderungsdispositivs. 1992 waren ungefähr 50 lokale Handelsassistierende bei schweizerischen Vertretungen im Ausland angestellt.¹¹⁴⁷

Die Ausführungen zu den Handelsassistierenden sind in mehrerer Hinsicht interessant: Zum einen wurde hier eine Gruppe von Personen in die Handelsdienste der schweizerischen Botschaften integriert, die nicht über das schweizerische Bürgerrecht verfügten. Dies war für Hilfspersonal an den Botschaften durchaus üblich, betrachtet man aber die Pflichten und Aufgaben, welche die Assistentinnen und Assistenten zu übernehmen hatten, bewegten sie sich weit über die Pflichten und protokollarischen Möglichkeiten des sonstigen Hilfspersonals hinaus. Zum anderen zeigt sich hier deutlich das Fehlen lokaler Handelsnetzwerke, die sich schweizerische Firmen hätten zunutze machen können. In der Zeit, in der es üblich gewesen war, dass schweizerische Geschäftsleute im Ausland zugleich Honorarkonsuln waren, hatten diese Netzwerke für die Erschliessung neuer Märkte ohne staatliche Intervention eingesetzt werden können. Die Rekrutierung von lokalen Handelsassistierenden kann so durchaus als Massnahme zur Ausbildung neuer wirtschaftlicher Netzwerke für die schweizerische Exportwirtschaft interpretiert werden.

Diplomatinnen und Diplomaten drücken die Schulbank: Exportförderungsseminare in Spiez

Eine weitere Neuerung, die als Reaktion auf die Rezession der 1970er-Jahre eingeführt wurde, waren die sogenannten Wirtschafts- und Exportförderungsseminare. Diese Seminare waren als interne Weiterbildung für das Personal der schweizerischen Vertretungen im Ausland gedacht und hatten zum Ziel, die Teilnehmenden über aktuelle Fragen des internationalen Wirtschaftsgeschehens zu informieren, den Informationsfluss zwischen der Zentrale in Bern und den Posten im Ausland zu verbessern sowie die Bedürfnisse der Firmen kennenzulernen, um ihnen nach Möglichkeit entgegenkommen zu können.¹¹⁴⁸ Zur Teilnahme aufgefordert wurden alle «mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Mitarbeiter der Botschaften und Generalkonsulate» sowie die selbstständigen Geschäftsträger kleinerer Vertretungen, die neu eingesetzten Handelsdelegierten und die Postenchefs von Konsulaten. Um die Kosten möglichst gering zu halten, absolvierten die Diplomatinnen und Diplomaten das Seminar möglichst freiwillig während ihres Heimaturlaubs.¹¹⁴⁹

Die Seminare wurden praxisbezogen organisiert und sollten helfen, die Kommunikation zwischen den diplomatischen Vertretungen und den privaten Akteuren zu verbessern.¹¹⁵⁰ Auf den Kontakt zu den Vertretern der Wirtschaft wurde denn auch grosses Gewicht gelegt:

¹¹⁴⁷ Rolf Jeker: «Die schweizerische Exportförderung», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et. al 1992, S. 889–904, hier S. 899.

¹¹⁴⁸ Vgl. dazu das Rundschreiben von Antonino Janner an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 28. Februar 1977, dodis.ch/49446.

¹¹⁴⁹ Ibid.

¹¹⁵⁰ Pressemitteilung des EPD vom 8. Mai 1978, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#1018* (C.40.90.1).

Das ganze findet nicht im Elfenbeinturm statt, sondern ausschliesslich unter Mitwirkung von Vertretern der Privatwirtschaft und der Verbände. In einem offenen Dialog werden Wunschvorstellungen und Möglichkeiten sowohl der Privatwirtschaft wie der Botschaften auf das realisierbare Mass zurückgeführt.¹¹⁵¹

Vom 24. bis zum 27. Mai 1977 fand das erste Seminar in Spiez statt.¹¹⁵² Bis Ende des Jahres 1979 fanden fünf weitere Exportförderungsseminare statt und danach etablierte sich eine jährliche Veranstaltung als Fixpunkt für die Weiterbildung im wirtschaftlichen Bereich.¹¹⁵³ Mit den ersten vier innerhalb von 13 Monaten stattfindenden Seminaren wurden rund 150 Mitarbeitende des EPD in Bereich der Exportförderung weitergebildet.¹¹⁵⁴ Bedenkt man die Gesamtzahl von Mitarbeitenden und die Tatsache, dass die Teilnehmenden mehrheitlich ihren Urlaub dafür aufwenden mussten, ist die Zahl ziemlich beeindruckend und bestätigt den Eindruck, dass sich auf Druck der Privatwirtschaft, der Verbände und der Medien das Thema Exportförderung als zentrale Baustelle der schweizerischen Diplomatie etabliert hatte. Zudem stiess die Etablierung dieser Weiterbildungsmöglichkeit offensichtlich auch bei den Diplomatinen und Diplomaten auf reges Interesse. Für die ersten beiden Seminare überstiegen die Anmeldungen die verfügbaren Teilnehmerplätze. Das Bedürfnis nach Expertise im praktischen Bereich der Exportförderung schien also auch bei den mit den wirtschaftlichen Fragen betrauten Diplomatinen und Diplomaten vorhanden gewesen zu sein.¹¹⁵⁵

Die Weiterbildungsmaßnahmen wurden im direkten Vergleich mit den aus der Privatwirtschaft rekrutierten Handelsdelegierten als weitaus günstigere und nachhaltigere Massnahme beurteilt. Wie oben bereits erwähnt, waren die Lohnvorstellungen der Akteure aus der Privatwirtschaft nicht mit der Lohnstruktur des Bundespersonals in Einklang zu bringen. Vor diesem Hintergrund erschien die Weiterbildung des eigenen Personals als interessante Alternative.

Die Seminare boten zudem eine gute Ausbildungsmöglichkeit für die Stagiaires des EPD. Die Konzeption der Kurse als Treffen zwischen Verwaltung und Akteuren aus der Privatwirtschaft wurde als einmalige Gelegenheit für eine zusätzliche Weiterbildung der angehenden Diplomatinen und Diplomaten angesehen. Für die Protokollführung der Veranstaltung war der Dienst für Personalausbildung zuständig, der diese Aufgabe mit Unterstützung der Stagiaires, die gerade in Bern verfügbar waren, ausführte.¹¹⁵⁶ Dies hatte den Vorteil, dass die Stagiaires auch gleich von den Inhalten der Weiterbildungskurse profitieren konnten.

Im Rahmen der Ausbildung der Stagiaires waren die Seminare allerdings nur ein Bestandteil der intensivierten Ausbildung im wirtschaftlichen Bereich. Die öffentliche Kritik an der wirtschaftlichen Expertise des schweizerischen Botschaftspersonals veranlasste das EPD zur Überprüfung der eigenen Ausbildungsstandards.

¹¹⁵¹ Schreiben von Peter C. Bettschart an Martin Ungerer vom 15. Februar 1978, dodis.ch/50524.

¹¹⁵² Für den Bericht des ersten Seminars inklusive aller Referate vgl. dodis.ch/52472. Weitere Informationen zur Organisation und eine Teilnehmerliste des Seminars finden sich im Dossier CH-BAR#E2001E-01#1988/16#1018* (C.40.90.1).

¹¹⁵³ Alle Berichte der Seminare und weitere Dokumente finden sich in der thematischen Zusammenstellung unter dodis.ch/T1445.

¹¹⁵⁴ Pressemitteilung des EPD vom 26. Juni 1978, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#1018* (C.40.90.1).

¹¹⁵⁵ Rundschreiben von Jimmy Martin an die Direktionen des EPD und die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 17. Juli 1978, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#1018* (C.40.90.1).

¹¹⁵⁶ Vgl. die thematische Zusammenstellung unter dodis.ch/T1445.

Nebst dem obligatorischen Besuch von Vorlesungen im Bereich der Wirtschaftswissenschaften wurden vermehrte Kontakte der Stagiaires mit Firmenvertretern etabliert. Zudem wurde festgelegt, dass alle rekrutierten Nicht-Ökonomen einen Teil ihres Stages bei einem der Wirtschaftsdienste an der Zentrale verbringen sollten.¹¹⁵⁷ Der Aufenthalt bei einer Botschaft im Ausland wurde ebenfalls angepasst. Die Stagiaires mussten während des Stages im Bereich der praktischen Exportförderung eingesetzt und mit einer selbstständigen Arbeit in diesem Bereich betraut werden.¹¹⁵⁸ Bei dieser Gelegenheit sollten sie auch mit den schweizerischen Wirtschaftsvertretern vor Ort in Kontakt kommen.

Viele der im Ausbildungsbereich veranlassten Massnahmen hatten einen stark netzwerkbildenden Charakter. Nebst der Wissensvermittlung war der direkte Kontakt zwischen Vertretern von privaten Firmen und den Mitarbeitenden des EPD von grosser Bedeutung. Exkursionen zu Firmen und diverse soziale Anlässe waren zu fixen Bestandteilen der Ausbildung und der Seminare geworden. Die SZH war beispielsweise als Mitorganisator der Seminare sehr präsent und auch andere interessierte Verbände nutzten diese Gelegenheit der persönlichen Kontaktaufnahme.¹¹⁵⁹ Insofern lassen sich diese Veränderungen im Ausbildungsprogramm auch als Weiterführung der korporatistischen Aussenwirtschaftspolitik interpretieren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Akteure sich in diesem Exportförderungsnetzwerk besonders erfolgreich bewegten.

Das Exportförderungsnetzwerk: Die SZH und weitere Verbände

In den Ausführungen zu den Exportförderungsmassnahmen wurde bereits mehrfach die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung erwähnt. Ihr kam in der ganzen Geschichte eine zentrale Rolle zu. Sie funktionierte als halbstaatliches Bindeglied zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft. Die SZH war 1927 als Zusammenschluss dreier bestehender und bereits vom Bund subventionierter Organisationen gegründet worden.¹¹⁶⁰ Als Rechtsform wurde diejenige eines privaten Vereins gewählt und bis mindestens in die 1980er-Jahre beibehalten.¹¹⁶¹ Die Rolle des Bundes bei der Konstitution der SZH war in erster Linie eine Art finanzielle «Geburtshilfe».¹¹⁶² Er zahlte dabei in der Folge einen jährlichen Beitrag für die

¹¹⁵⁷ Als Wirtschaftsdienste galten der Finanz- und Wirtschaftsdienst des EPD, das Integrationsbüro und die Handelsabteilung.

¹¹⁵⁸ Vgl. die Notiz von Adolf Lacher an Jimmy Martin vom 9. Juni 1978, CH-BAR#E2004B#1990/219#2377* (a.254.0).

¹¹⁵⁹ So wurde beispielsweise der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrieverbandes in die Umstrukturierung des Ausbildungsprogramms im wirtschaftlichen Bereich von Anfang an miteinbezogen. Vgl. das Schreiben von Adolf Lacher an den Sekretär des Vororts, Peter Hutzli, vom 11. Juli 1978, CH-BAR#E2004B#1990/219#2377* (a.254.0).

¹¹⁶⁰ Vgl. den Bundesbeschluss betreffend die Subventionierung einer Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung vom 31. März 1927, BBl, 1927, Bd. I, S. 473 f. Für die Vorgeschichte der Gründung vgl. die Botschaft des Bundesrats über die Subventionierung einer Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung vom 20. Dezember 1926, BBl, 1926, Bd. II, S. 925–940.

¹¹⁶¹ Vgl. Walter Fust: «Die schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC)», in: *Volkswirtschaft* (2/1988), S. 16 f.

¹¹⁶² Vgl. Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI): Das schweizerische Dispositiv für die praktische Exportförderung, Bern 1984.

273 Aufwendungen der Zentrale, welcher aber maximal 45 Prozent des Gesamtbudgets ausmachen durfte.¹¹⁶³

Die finanzielle Beteiligung des Bundes wurde damit gerechtfertigt, dass die SZH Aufgaben übernehme, die sonst der Bund selbst ausführen müsste. Die SZH sei deshalb ein «Gemeinschaftswerk von Staat und Wirtschaft» und in dieser Form ein wichtiger Bestandteil der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik.¹¹⁶⁴ Als zentrale Aufgaben der SZH nannte Bundesrat Brugger 1975 die «wöchentliche Publikation internationaler Ausschreibungen, die Abgabe umfassender Länderdokumentationen, den Vertretervermittlungs- und Exportberatungsdienst, die Abgabe an ausländische Kunden von Adressen schweizerischer Hersteller und Dienstleistungsbetriebe» sowie «die wirtschaftliche Propaganda der Schweiz im Ausland».¹¹⁶⁵

Die Wirtschaftskrise und die deshalb unternommenen Massnahmen zur Exportförderung waren der Startpunkt für eine umfassende Reorganisation der SZH. Für die Jahre 1976 und 1977 wurde der Beitrag des Bundes an die SZH um jeweils eine Million auf 4,9 Mio. Franken erhöht. Dies entspricht knapp der Hälfte des Budgets der Zentrale. Die zusätzlichen Bundesgelder wurden in erster Linie für die Finanzierung der aus der Privatwirtschaft rekrutierten Handelsdelegierten und der lokalen Handelsassistenten eingesetzt. Ein Teil der Gelder wurde aber auch in eine interne Reorganisation gesteckt. Verschiedene Dienstzweige, die teilweise an den jeweiligen Standort in Zürich oder Lausanne gebunden waren, wurden zusammengeführt. Eine Beratungs-, Vermittlungs- und Kontaktstelle wurde geschaffen, die an beiden Standorten schweizerischen Firmen vor dem ausländischen Markteintritt zur Verfügung gestellt wurde.¹¹⁶⁶ Die Beratungsstelle in Lausanne wurde personell verstärkt und mit dem früheren Industriattaché der Schweiz in Moskau, Michel de Schoulepnikoff, auch prominent besetzt.¹¹⁶⁷

Aufgrund der weltwirtschaftlichen Konjunkturlage wurde der SZH für das Jahr 1976 vom Bund ein Zusatzkredit von einer Million Franken zur Verfügung gestellt. Das Geld setzte die SZH für ergänzende Massnahmen zur regulären Tätigkeit im Verlauf des Jahres 1976 ein. Mit dem Zusatzkredit wurden in erster Linie die Handelsdelegierten bei schweizerischen Vertretungen im Ausland finanziert. Zusätzlich wurden damit eine unabhängige Auskunftsstelle für Exportfinanzierungsfragen geschaffen, ergänzende Massnahmen für eine schweizerische Industrieausstellung in Kairo unterstützt sowie zusätzliche Projekte mit einzelnen Branchen oder Handelskammern im Ausland umgesetzt.¹¹⁶⁸

Im Allgemeinen funktionierte die SZH – ebenso wie ähnliche Institutionen – auch als Rekrutierungsort für das EPD. Über die Jahre wechselten zahlreiche frühere Mitarbeiter der SZH in den diplomatischen Dienst. So begannen beispiels-

¹¹⁶³ Jeker: Die schweizerische Exportförderung, S. 898.

¹¹⁶⁴ Ibid., S. 898 f.

¹¹⁶⁵ Referat von Ernst Brugger anlässlich der Botschafterkonferenz vom 4. September 1975, dodis.ch/38335.

¹¹⁶⁶ BR-Prot. Nr. 939 vom 26. Mai 1976, dodis.ch/49641, S. 4.

¹¹⁶⁷ Vgl. den gemeinsamen Bericht des EPD und des EVD an die GPK-N vom 20. März 1978, dodis.ch/66011.

¹¹⁶⁸ BR-Prot. Nr. 939 vom 26. Mai 1976, dodis.ch/49641, S. 6.

weise die späteren Botschafter Erwin Bernath,¹¹⁶⁹ François Samuel Campiche,¹¹⁷⁰ Beat von Fischer,¹¹⁷¹ Hans Keller,¹¹⁷² Silvio Masnata¹¹⁷³ oder Max König¹¹⁷⁴ ihre berufliche Laufbahn mit einem Stage oder einer Anstellung bei der SZH.¹¹⁷⁵ Auch umgekehrt fand ein reger Personalaustausch statt. Beispielsweise übernahm der langjährige schweizerische Delegierte bei der OECD, Gérard Bauer, nach seiner Karriere im EPD das Präsidium der SZH.¹¹⁷⁶ Die beiden Diplomaten Robert Karl Montandon¹¹⁷⁷ und Michel de Schoulepnikoff¹¹⁷⁸ setzten ihre Diplomatenkarriere mit einer leitenden Stelle bei der SZH fort. Auch diese Ausführungen belegen die spezielle Rolle der SZH als staatlich geförderte, aber unabhängige Exportförderungsorganisation.

Die Diskussion um die Rolle des Staates im Bereich der Exportförderung führt mitten in die grossen Wirtschaftstheorien. Die Erschliessung neuer Märkte wird mehrheitlich den unternehmerischen, also privaten Tätigkeiten zugerechnet. In einer freien Marktwirtschaft wie der Schweiz ist es deshalb verwunderlich, dass die privatwirtschaftlichen Akteure derart direkt die schweizerische Diplomatie für ihre Zurückhaltung in der praktischen Exportförderung angriffen.¹¹⁷⁹ Während der vorangegangenen Hochkonjunktur herrschte weitherum Konsens über die zurückhaltende Rolle des Staates in diesem Bereich.

Als sich 1975 die weltweite Rezession in der Schweiz u. a. durch Rückschläge auf den Auslandsmärkten spürbar machte, wurde auch bei uns der Ruf nach einer Verstärkung der staatlichen Massnahmen laut. Zwar wird staatliche Exportförderung auch in der Schweiz seit Jahrzehnten betrieben. Sie bildet gewissermassen die praktische Ergänzung der auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, die Öffnung oder Offenhaltung von Märkten, die Sicherung der Versorgung usf. ausgerichteten Handelspolitik. Aber in den Jahren der Hochkonjunktur entsprach es einem allgemeinen Konsens, dass die Rolle des Staates in dem der unternehmerischen, somit privaten Tätigkeit näher stehenden Bereich der Erschliessung neuer Märkte bescheiden bleiben sollte.¹¹⁸⁰

Mit der einsetzenden Rezession wurden die Rufe nach staatlicher Unterstützung lauter. Dies führte nicht nur beim EPD, sondern im gesamten politischen Apparat der Schweiz zu einer paradoxen Situation, die Botschafter Rudolf Hartmann auf den Punkt brachte:

¹¹⁶⁹ Für weitere biografische Angaben zu Erwin Bernath vgl. dodis.ch/P1133.

¹¹⁷⁰ Für weitere biografische Angaben zu François Samuel Campiche vgl. dodis.ch/P1323.

¹¹⁷¹ Für weitere biografische Angaben zu Beat von Fischer vgl. dodis.ch/P128.

¹¹⁷² Für weitere biografische Angaben zu Hans Keller vgl. dodis.ch/P184.

¹¹⁷³ Für weitere biografische Angaben zu Silvio Masnata vgl. dodis.ch/P3080.

¹¹⁷⁴ Für weitere biografische Angaben zu Max König vgl. dodis.ch/P1143.

¹¹⁷⁵ Die Liste der Personen, die von der SZH zur Bundesverwaltung gewechselt haben (oder umgekehrt), wäre vermutlich um einiges länger, wenn für die Angestellten der Handelsabteilung ähnlich auswertbare Daten vorhanden wären.

¹¹⁷⁶ Bauer hatte schon in den 1930er-Jahren als Attaché für die SZH gearbeitet. Für weitere biografische Angaben zu Gérard Bauer vgl. dodis.ch/P1129.

¹¹⁷⁷ Montandon war von 1967 bis 1971 Direktor der SZH. Für weitere biografische Angaben zu Robert Karl Montandon vgl. dodis.ch/P23605.

¹¹⁷⁸ Für weitere biografische Angaben zu Michel de Schoulepnikoff vgl. dodis.ch/P39916.

¹¹⁷⁹ Siehe dazu die Artikel in der *Schweizerischen Handelszeitung* («Es wird zu wenig Exportparkett gebohrt») und im *Blick* («Schweizer Botschaften haben versagt») vom 26. Januar 1978 sowie die gemeinsame Entgegnung des EPD und des EVD darauf, dodis.ch/49450.

¹¹⁸⁰ Beilage des Schreibens von Benedikt von Tschärner an Paul R. Jolles und Albert Weitnauer vom 30. Januar 1978, dodis.ch/50522.

275

Vorab sei mir erlaubt, die vielleicht banal klingende Feststellung zu machen, dass der rigorose, lineare Personalstopp – so einleuchtend und konsequent er konjunkturpolitisch aussieht – gerade im Falle des EPD und seiner möglichen Rolle zur Exportförderung problematisch wird: einerseits beschneidet das Parlament unserem Aussendienst in extremer Weise die Flügel, andererseits verlangt die Exportwirtschaft von ihm paradoxerweise eine besondere Anstrengung zu ihren Gunsten.¹¹⁸¹

Die Massnahmen des Bundes in Zusammenarbeit mit der SZH und der Privatwirtschaft lassen sich grob mit zwei Tendenzen beschreiben: Zum einen versuchte man Netzwerke und Kommunikationskanäle zu stärken, um die bestehenden Strukturen effizienter nutzen zu können. Zum anderen war man der Überzeugung, dass moderne Management-Grundsätze in die Abläufe der Verwaltung integriert werden sollten. Vor allem Letzteres war ausschlaggebend für die Anstellung und die weitere Tätigkeit von Peter C. Bettschart.

Die aussergewöhnliche Wachstumsphase nach dem Zweiten Weltkrieg hatte Innovationen und Rationalisierungen als nicht notwendig erscheinen lassen. Dies sollte sich in den 1970er-Jahren nach Ausbruch der Krise rächen und musste nachgeholt werden.¹¹⁸² Die gleichzeitig einsetzende Professionalisierung des diplomatischen Diensts hatte ausserdem dazu geführt, dass weniger Wirtschaftspraktiker die schweizerische Diplomatie mitgestalteten. Auch hier wurde in kürzester Zeit und mit viel finanziellem Einsatz alles unternommen, um diesem Umstand entgegenzutreten. Die oben beschriebenen Massnahmen müssen als Gesamtpaket und als Ergebnis von verschiedenen Initiativen unterschiedlicher Akteursgruppen betrachtet werden. Nebst der Handelsabteilung ist vor allem die SZH hervorzuheben, die eine wichtige Rolle im Handelsförderungsdispositiv der Schweiz innehatte.

Auch in diesem Kapitel wird eine neue geografische Akzentuierung der schweizerischen Diplomatie aufgrund globaler Prozesse erkennbar. Angesichts der zunehmenden Kaufkraft von Ländern im Nahen Osten sowie China und einigen Entwicklungsländern wurde das diplomatische Netz der Schweiz entsprechend angepasst. Der Schliessung von konsularischen oder diplomatischen Standorten an für den Schweizer Exportmarkt weniger interessanten Orten steht die Eröffnung von Posten in verheissungsvollen Märkten gegenüber. Vor dem Hintergrund der globalen Rezession und der Sparbemühungen in der Bundesverwaltung wurde die klar an ökonomischen Interessen ausgerichtete Umstrukturierung des Vertretungsnetzes nicht verschleiert.

Insgesamt lassen sich die Massnahmen der 1970er-Jahre als Anpassung der staatlichen Exportförderungsstrukturen an die neuen Herausforderungen auf dem Weltmarkt beschreiben. 1975 wurde gar als Neuorientierung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik beschrieben.¹¹⁸³ Nicht eingehend thematisiert wurden in dieser Studie die neuen finanzpolitischen Instrumente der Exportförderung wie die Exportrisikogarantie oder die zur Verfügungstellung von Exportkrediten. Diese eher als inhaltlich oder instrumentell zu bezeichnenden Ände-

¹¹⁸¹ Schreiben von Rudolf Hartmann an die Handelsabteilung vom 28. August 1975, dodis.ch/40936.

¹¹⁸² Kreis: Viel Zukunft, S. 554.

¹¹⁸³ Referat von Theodor Widmer, Generaldirektor der Siber Hegner & Co. AG in Zürich, im Rahmen des Exportförderungsseminars in Spiez vom 20. September 1977, dodis.ch/49447, Beilage 2, S. 2.

rungen hatten personell und institutionell während des Untersuchungszeitraums noch wenig Auswirkungen. Die Rezession der 1970er-Jahre hatte aber gerade auch in diesem Bereich einen Wachstumsschub ausgelöst.¹¹⁸⁴

Die von der Presse entfachte Polemik gegen das mangelnde Handelswissen bei schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten und in den Vertretungen im Ausland hatte zudem erneut hervortreten lassen, welche Art von Diplomatie in der öffentlichen Meinung erwünscht war. Diplomatie im Dienste der Exportförderung, also der heimischen Wirtschaft, war legitim und durfte durchaus etwas kosten. Die klassische Diplomatie hatte demgegenüber in diesem vereinfachenden diskursiven Muster keine Daseinsberechtigung. In einer Replik auf den Artikel in der *Handelszeitung* fasste der Diplomat Heinz Langenbacher im Eifer des Gefechts zusammen:

Der Eidgenosse hat – gut demokratisch – keine Sympathien für Mitbürger, die Privilegien geniessen, ganz abgesehen von der aristokratischen Herkunft unseres Berufs ... und der (wie der Mann von der Strasse glaubt) weitgehenden Wirkungslosigkeit der Diplomatie.¹¹⁸⁵

4.3 Die KSZE als Lernprozess für die schweizerische Diplomatie

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war ab Ende der 1960er-Jahre ein fixer Bestandteil der aussenpolitischen Agenda der Schweiz. Relevanz und Priorität der Konferenzverhandlungen veränderten sich in der Zeit bis 1975 allerdings immer wieder. Vor allem zwischen 1972 und 1975 war die KSZE eines der dominierenden Themen der schweizerischen Aussenpolitik. Entsprechend gross waren die Auswirkungen auf das EPD und die Angehörigen des diplomatischen Diensts. Die KSZE-Schlussakte von Helsinki Ende 1975 weist allerdings über den hier untersuchten Zeitraum hinaus. Der Argumentation folgend, dass der KSZE-Prozess symbolisch für die 1970er-Jahre als Sattelzeit der schweizerischen Diplomatie steht, deutet sich hier ein langsame «Normalisierung» der schweizerischen Aussenbeziehungen an.¹¹⁸⁶ Auf der administrativen Ebene stehen dafür die Umbenennung des EPD in EDA und der Abschluss des seit 1946 andauernden provisorischen Reorganisationsprozesses.¹¹⁸⁷

Nebst der thematischen Öffnung der schweizerischen Diplomatie, die beispielsweise anhand der Entwicklungszusammenarbeit oder der europäischen Integration beschrieben wurde, steht die KSZE vor allem für eine methodische Erweiterung. Durch die Teilnahme und die Organisation von zahlreichen Konferenzen etablierten sich die Konferenzdiplomatie und die Besuchsdplomatie als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik. Diese Prozesse hatten schon vor der KSZE begonnen. Der KSZE-Abschluss war aber sowohl ein wichtiger Erfahrungsraum als auch ein entscheidendes Erfolgserlebnis für die schweizerische

¹¹⁸⁴ Vgl. den gemeinsamen Bericht des EPD und des EVD an die GPK-N vom 20. März 1978, [dodis.ch/66011](https://doi.org/10.21203/31000001/66011), S. 7–13.

¹¹⁸⁵ Schreiben von Heinz Langenbacher an Albert Weitnauer vom 21. Februar 1978, [dodis.ch/50525](https://doi.org/10.21203/31000001/50525).

¹¹⁸⁶ Vgl. bspw. Zala: Souveränität, Neutralität, Aussenhandel, S. 39.

¹¹⁸⁷ Vgl. Kap. 4.4.

277 Diplomatie, das den Einsatz dieser Instrumente verstetigte und auch innenpolitisch legitimierte.¹¹⁸⁸

Auch auf administrativer Ebene weist die Suche nach KSZE-Einflüssen über den Untersuchungszeitraum hinaus. Die Veränderungen, die sich mit dem KSZE-Prozess in Verbindung bringen lassen, nahmen erst in den 1980er- und 1990er-Jahren konkrete Formen an. Ab 1985 erhielt die KSZE auch im EDA einen fixen Dienstzweig – den KSZE-Dienst – und ab 1993 unterhielt die Schweiz eine ständige Delegation bei der KSZE in Wien. Die KSZE selbst wurde 1995 zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Auch nach dieser Umbenennung blieb die Schweiz ein sehr aktives Mitglied. 1996 übernahm der damalige Vorsteher des EDA, Flavio Cotti, öffentlichkeitswirksam das Präsidium der OSZE. Mehrere schweizerische Diplomatinen und Diplomaten übernahmen die Leitung von OSZE-Missionen.¹¹⁸⁹ Die rege Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess der 1970er- und 1980er-Jahre und das dadurch etablierte Netzwerk hatten diese ungewohnte aussenpolitische Aktivität ermöglicht und damit den Öffnungsprozess der schweizerischen Diplomatie eingeleitet.

Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess

Die Idee hinter einer europäischen Sicherheitskonferenz war die Beseitigung sicherheitspolitischer Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs.¹¹⁹⁰ Erste Initiativen für einen Dialog über die Sicherheitspolitik Europas gingen von der Sowjetunion bereits in den 1950er-Jahren aus.¹¹⁹¹ Allerdings schafften es diese ersten Versuche nicht, die bipolare Konfliktlinie zwischen Ost und West zu überwinden. Erst ab Ende der 1960er-Jahre begann ein Dialog zwischen den unterschiedlichen Parteien in Bezug auf mögliche Szenarien für eine solche Konferenz. Der Dialog mündete ungefähr um 1970 in die sogenannte Konferenzphase. Ab 1972 wurde in Genf die eigentliche KSZE-Konferenz vorbereitet und Form und Inhalt derselben wurden verhandelt.¹¹⁹² Der Abschluss dieser ersten Phase erfolgte am 1. August 1975 in Helsinki mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte. Damit wurde wiederum ein Prozess von mehreren Folgekonferenzen in Belgrad, Madrid, Wien, Paris und Helsinki in Gang gesetzt.¹¹⁹³

Die Schweiz war von Anfang an mit den verschiedenen Initiativen konfrontiert, die eine Sicherheitskonferenz anstrebten. Gegenüber den ersten östlichen

¹¹⁸⁸ Vor allem die Besuchsdiplomatie war mehrfach Gegenstand polemischer Diskussionen in Parlament und Presse. Vgl. Abschnitt «Neue Instrumente: Konferenz- und Besuchsdiplomatie». Zur Polemik um die Aktivierung der Besuchsdiplomatie durch Bundesrat Aubert vgl. Janosch Fischer: «Bundesrat Aubert in Westafrika. Eine Kontroverse aus den Anfängen der Reisediplomatie», in: *Saggi di Dodis* 2 (2020/5), dodis.ch/saggi/2-5.

¹¹⁸⁹ Vgl. Rolf Stücheli: «Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)», in: [HLS](https://www.hls.ch).

¹¹⁹⁰ Rosin: Die Schweiz im KSZE-Prozess; Christian Nünlist, Andreas Wenger und Vojtech Mastny (Hg.): *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75*, London et al., sowie Fischer: *Grenzen der Neutralität*.

¹¹⁹¹ Zu den sowjetischen Initiativen vgl. Christoph Breitenmoser: *Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürich 1996, S. 28–31.

¹¹⁹² Renk: *Der Weg der Schweiz nach Helsinki*, S. 15–25.

¹¹⁹³ Für den chronologischen Ablauf der Folgekonferenzen vgl. dodis.ch/R20591.

Initiativen verhielt sich der Bundesrat sehr zurückhaltend. Die Skepsis bezog sich in erster Linie auf die Glaubwürdigkeit der sowjetischen Ideen einer kollektiven Sicherheitskonferenz.¹¹⁹⁴ Zum anderen sah sich die Schweiz aufgrund ihrer Rolle während des Zweiten Weltkriegs nicht in der Lage, sich an Verhandlungen über die Folgen des Konflikts zu beteiligen. Trotzdem war von Beginn an klar, dass die Schweiz für den Fall, dass eine solche Konferenz zustande käme, auch nicht einfach beiseitestehen konnte.¹¹⁹⁵ Dass eine solche Konferenz überhaupt erfolgreich sein könnte, wurde zu diesem Zeitpunkt stark angezweifelt. Nichtsdestotrotz beauftragte der Bundesrat zur Vorbereitung eines allfälligen Entscheids über eine Teilnahme der Schweiz den Generalsekretär des EPD, Pierre Micheli, mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe.¹¹⁹⁶

Die Arbeitsgruppe war eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe bestehend aus hohen Beamten des EPD und der Handelsabteilung. Geleitet wurde sie vom Rechtsberater des EPD, Rudolf Bindschedler. Vom EPD waren beinahe alle Abteilungsleiter in der Gruppe anwesend. Mit Albert Weitnauer war zudem ein Vertreter der Handelsabteilung in diesem Gremium beteiligt.¹¹⁹⁷ Die Arbeitsgruppe befasste sich eingehend mit der politischen Bedeutung der Konferenz, prüfte die schweizerische Haltung dazu und erstellte einen ausführlichen Bericht, der dem Bundesrat als Grundlage für alle folgenden Entscheide dienen sollte.¹¹⁹⁸

Der Bericht der Arbeitsgruppe war entscheidend für die Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess. Die Arbeitsgruppe empfahl darin nicht nur eine Teilnahme, sondern machte sich auch für eine aktive Rolle der Schweiz im KSZE-Prozess stark. Ganz in der Tradition der schweizerischen Guten Dienste schlug die Arbeitsgruppe vor, die Konferenzvorbereitungen mit einem eigenen Vorschlag zur friedlichen Streitbeilegung in Europa zu verknüpfen.¹¹⁹⁹ Gerade dieser Entscheid ermöglichte es der schweizerischen Diplomatie, aktiv auf andere Staaten zuzugehen. Nebst der Erklärung der eigenen Position, dass eine Teilnahme nur unter Einhaltung der Neutralität möglich sei, konnte die Schweiz bei der Kontaktaufnahme für ihren eigenen Vorschlag werben und damit den Willen zur konstruktiven Mitarbeit signalisieren.

Als weitere Bedingung forderte die Schweiz eine «sorgfältige Vorbereitung» der Konferenz, um bereits zu einem frühen Zeitpunkt «minimale Übereinstim-

1194 Die Skepsis war nicht unberechtigt. Die Sowjetunion wollte mit der Konferenz in erster Linie den «territorialen Status quo in Europa» bestätigt sehen, vgl. Philip Rosin: «Die Reaktion der Schweiz auf den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Innerer Entscheidungsprozess und diplomatische Aktivitäten 1969–1972», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 62 (2012/1), S. 115–135, hier S. 116.

1195 Protokoll der Arbeitsgruppe zur Europäischen Sicherheitskonferenz des EPD vom 16. Dezember 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 188, dodis.ch/32405.

1196 BR-Prot. Nr. 1180 vom 9. Juli 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 154, dodis.ch/32403. Zu den Hintergründen, die zur Gründung der Arbeitsgruppe geführt haben, vgl. die Notiz von Karl Fritschi vom 11. Dezember 1969, dodis.ch/32406.

1197 Weitere Mitglieder waren Ernesto Thalmann, Emanuel Diez, Michael Gelzer, Hans Miesch, Albert Natural, Pierre Nussbaumer, François Châtelain und als Sekretär Karl Fritschi. Vgl. dodis.ch/34490, S. 2.

1198 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe Europäische Sicherheitskonferenz vom 7. Juli 1970, dodis.ch/34490.

1199 *Ibid.*, S. 77–79.

mungen» bei den wichtigsten Punkten zu finden.¹²⁰⁰ Die Schweiz selbst bereitete sich denn auch minutiös auf den KSZE-Prozess vor. Nebst einer Vielzahl von Besuchen in anderen Staaten wurde auch die Besetzung des Botschafterpostens in Helsinki durch die bevorstehende Konferenz beeinflusst. Mit Samuel Campiche wurde ein erfahrener Diplomat nach Helsinki versetzt, der seine Karriere sonst vermutlich an einem «wichtigeren» Ort fortgesetzt hätte.¹²⁰¹ Vor seiner Ernennung hatte er die Botschaft in Prag geleitet – was für die bevorstehenden Kontakte mit osteuropäischen Staaten ebenfalls für ihn sprach – und war während mehr als zehn Jahren in Bern bei der Abteilung für internationale Organisationen tätig gewesen, wo er sich auch im multilateralen Bereich ein grosses Wissen angeeignet hatte. Campiche war für die Schweizer Delegation bei den Gesprächen in Helsinki ein wichtiges Mitglied. Gerade wegen seiner Erfahrungen in der Tschechoslowakei – Campiche hatte die Niederschlagung des Prager Frühlings hautnah miterlebt – misstraute er den Bemühungen um Entspannung seitens der Sowjetunion. Er machte keinen Hehl daraus, dass er die KSZE «für eine propagandistische Augenwischerei des Ostens» hielt.¹²⁰² Damit verkörperte der schweizerische Delegationsleiter in Helsinki ziemlich genau die Haltung der schweizerischen Regierung. Eine Mischung aus Zweckoptimismus und Zurückhaltung prägte zu diesem frühen Zeitpunkt die Politik der Schweiz gegenüber einer europäischen Sicherheitskonferenz.

Die KSZE und die Struktur des EPD

Die Bedeutung der KSZE und ihrer Konferenzen für die schweizerische Aussenpolitik ist unbestritten. Thematisch nahm sie spätestens zu Beginn der 1970er-Jahre viel Raum ein in den täglichen Arbeiten des EPD und den Botschaften im Ausland. Die 1969 eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe war die erste administrative Einheit, die sich explizit mit der KSZE zu befassen hatte. Die Arbeitsgruppe bestand mindestens bis 1973 und war in erster Linie ein beratendes Gremium zuhänden des Bundesrats, dessen Erkenntnisse die KSZE-Politik der Schweiz massgeblich bestimmte.¹²⁰³ Innerhalb des EPD kümmerte sich die Abteilung I (Europa und Nordamerika) der Politischen Direktion um die KSZE-Fragen. Edouard Brunner, in dieser Abteilung mit dem Dossier «Multilaterales» betraut, war für die Bearbeitung des Themas zuständig.¹²⁰⁴ Ab 1976 bestand innerhalb der Politischen Abteilung I eine kleine Einheit mit der Umschreibung «KSZE-Fragen». Hans-Jörg Renk, der aktiv an den KSZE-Konferenzen mitgearbeitet hatte, war der verantwortliche EPD-Mitarbeiter.¹²⁰⁵ Ab 1978 übernahm Petar Troendle

¹²⁰⁰ Vgl. die Notiz des Politischen Sekretariats des EPD vom 5. Mai 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#433* (B.72.09.15.1).

¹²⁰¹ Vgl. Renk: Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 32–34.

¹²⁰² Vgl. Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie, S. 385.

¹²⁰³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1180 vom 9. Juli 1969, [dodis.ch/32403](https://www.dodis.ch/32403), sowie das Protokoll der Arbeitsgruppe zur Europäischen Sicherheitskonferenz des EPD der Besprechung vom 16. Dezember 1969, verfasst am 29. Dezember 1969, [dodis.ch/32405](https://www.dodis.ch/32405).

¹²⁰⁴ Vgl. das Organigramm des EPD vom Januar 1974, [dodis.ch/48908](https://www.dodis.ch/48908).

¹²⁰⁵ Vgl. den Arbeitsplan der Politischen Abteilung I vom 7. Juli 1976, [dodis.ch/52533](https://www.dodis.ch/52533).

von Renk das KSZE-Dossier, erhielt zugleich aber auch die Verantwortung für die allgemeine europäische und atlantische Zusammenarbeit.¹²⁰⁶

Die KSZE hatte allerdings erst 1985 direkten Einfluss auf die Struktur des EPD. In diesem Jahr wurde mit dem KSZE-Dienst, welcher der Politischen Direktion angegliedert war, ein eigener Dienst für alle diesbezüglichen Fragen geschaffen. Leiter des Diensts wurde mit Blaise Schenk einer jener jungen Diplomaten, die sich bereits früh in ihrer Karriere mit den Vorbereitungen der KSZE auseinandersetzen und auch an allen Konferenzen teilnehmen konnten. 1993 kam mit der Einrichtung einer ständigen Delegation beim Sitz der nun umbenannten OSZE in Wien auch ein Posten im Ausland dazu. Die ständige Delegation belegt die Bedeutung der Organisation für die schweizerische Aussenpolitik weit über den Untersuchungszeitraum hinaus.

Wichtiger als diese fixen Verwaltungseinheiten waren aber die temporären organisatorischen Massnahmen aufgrund der KSZE. Von eminenter Bedeutung war natürlich die schweizerische KSZE-Delegation. Für die Verhandlungsphase der Konferenz, die zwischen 1972 und 1975 in Helsinki und Genf stattfand, wurde Rudolf Bindschedler zum Delegationschef ernannt. Der Völkerrechtler und verwaltungsinterne Neutralitätsexperte war der inhaltliche Taktgeber für die schweizerische Strategie zur Teilnahme an der KSZE. Neben ihm war es vor allem Edouard Brunner, der einen grossen Einfluss innerhalb der Delegation und auch auf die Verhandlungen hatte. Einige wenige Personen waren sowohl in Genf als auch in Helsinki mit dabei. Brunner war bei allen Sitzungen der stellvertretende Delegationsleiter. In Helsinki wurde die Delegation von Campiche geleitet, in Genf jedoch von Bindschedler. Ebenfalls an beiden Orten mit dabei waren Hans-Jörg Renk und Blaise Schenk. In Genf waren zudem zahlreiche weitere Personen involviert, die sich als Experten an den Sitzungen der einzelnen «Körbe» beteiligten.¹²⁰⁷

Nach der Lancierung in Helsinki wurde die weitere Vorbereitung der KSZE-Konferenzen nach Genf verlegt. Bereits kurz nach Abschluss in Helsinki meldete Brunner für den weiteren Verlauf der KSZE einen zusätzlichen Bedarf an Personal an. Sowohl beim EPD als auch bei der Handelsabteilung müsse man sich auf eine Zunahme der Arbeit und der vorbereitenden Treffen einstellen.¹²⁰⁸ Dies war für das EPD, das sowieso schon seit Längerem unter Personalmangel litt, keine einfache Situation. Der «überdurchschnittlichen Arbeitsbelastung, welche die Sicherheitskonferenz für das Departement» mit sich brachte, wurde mit «provisorischen Personalzuteilungslösungen» und zahlreichen Überstunden begegnet.¹²⁰⁹

1206 Vgl. den Arbeitsplan der Politischen Abteilung I von 1978, [dodis.ch/52433](https://www.dodis.ch/52433).

1207 Dies waren Herbert von Arx ([dodis.ch/P28884](https://www.dodis.ch/P28884)), Peter Kistler ([dodis.ch/P44410](https://www.dodis.ch/P44410)) und Wilhelm Mark ([dodis.ch/P39377](https://www.dodis.ch/P39377)) in Korb I, der sich mit Fragen der Sicherheit in Europa befasste; Alain Clerc ([dodis.ch/P50403](https://www.dodis.ch/P50403)), Alexis Lautenberg ([dodis.ch/P21308](https://www.dodis.ch/P21308)), Jérôme Lugon ([dodis.ch/P41695](https://www.dodis.ch/P41695)), Jean-Claude Rey ([dodis.ch/P49107](https://www.dodis.ch/P49107)) und William Rossier ([dodis.ch/P47686](https://www.dodis.ch/P47686)) in Korb II, der sich mit der Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik sowie der Umwelt befasste; Peter Krapf ([dodis.ch/P51576](https://www.dodis.ch/P51576)), Hans-Jörg Renk ([dodis.ch/P47031](https://www.dodis.ch/P47031)), Jacques Rial ([dodis.ch/P19128](https://www.dodis.ch/P19128)) und Blaise Schenk ([dodis.ch/P15229](https://www.dodis.ch/P15229)) in Korb III, der sich mit der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen befasste. Vgl. dazu Renk: Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 213–219.

1208 Vgl. das Schreiben von Edouard Brunner an die Verwaltungsabteilung vom 27. Dezember 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#431* (B.72.09.15.1).

1209 Rundschreiben des EPD vom 4. Juli 1973, [dodis.ch/39238](https://www.dodis.ch/39238), S. 2.

Von September 1973 bis Mai 1975 fand in Genf die eigentliche Verhandlungsphase statt. Mit der Leitung der Konferenz in Genf wurde zu Beginn André Dominicé beauftragt. Für die Organisation wurde ihm Personal sowohl des EPD als auch des finnischen diplomatischen Korps zur Verfügung gestellt.¹²¹⁰ Dominicé war zu diesem Zeitpunkt schweizerischer Botschafter beim Europarat in Strassburg. Für sein Amt als Exekutivsekretär der KSZE wurde ihm vom EPD ein unbezahlter Urlaub gewährt.¹²¹¹ Er war damit der erste schweizerische Diplomat, der für ein offizielles Amt innerhalb der KSZE zur Verfügung gestellt wurde. Die Verhandlungsphase in Genf dauerte länger als vorgesehen. Dominicé wurde 1974 zum Leiter der Mission in Genf bei der UNO ernannt und deshalb von Paul Gottret abgelöst. Als dieser wiederum bereits einige Monate später zum Protokollchef befördert wurde, kam mit Alfred Rappard ab 1975 noch ein dritter schweizerischer Exekutivsekretär zum Einsatz.¹²¹²

KSZE-Diplomatinnen und -Diplomaten

Für die schweizerischen Diplomatinnen und Diplomaten stellte die KSZE in verschiedener Hinsicht einen wertvollen Erfahrungsraum dar. Der Europarat war für die Schweiz – als Nichtmitglied der UNO und Aussenseiter im europäischen Integrationsprozess – über lange Zeit der einzige Ort, an dem schweizerische Diplomatinnen und Diplomaten multilaterale politische Treffen und Verhandlungen erleben konnten. Ihre Erfahrungen in diesem Bereich waren – verglichen mit anderen Staaten – entsprechend gering.¹²¹³ Auch die aktive Teilnahme an allen möglichen technisch ausgerichteten multilateralen Institutionen vermochte diesen Rückstand nicht auszugleichen. Die KSZE diente insofern tatsächlich auch als Bühne für eine aktivere Aussenpolitik und als Möglichkeit, der internationalen Welt zu signalisieren, dass die Schweiz bereit war, eine neue Rolle einzunehmen.¹²¹⁴ Albert Weitnauer, zu diesem Zeitpunkt schweizerischer Botschafter in London und eine der einflussreichsten Stimmen innerhalb des EPD, forderte «eine Aktivierung unserer Aussenpolitik im gesamteuropäischen Rahmen, die neutral-eigenständig ist».¹²¹⁵

Einige schweizerische Diplomaten werden ganz automatisch mit dem KSZE-Prozess in Verbindung gebracht. Es sind dies zum einen die Delegationsleiter und Wortführer Rudolf Bindschedler, Edouard Brunner und Samuel Campiche. Zum anderen aber auch einige junge Diplomaten, die im Rahmen ihrer Ausbildung schon früh viel Verantwortung in der Vorbereitung und Mitwirkung bei den KSZE-Verhandlungen übernehmen konnten, wie etwa Hans-Jörg Renk, Blaise Schenk oder auch Jérôme Lugon.

¹²¹⁰ Vgl. das Referat von S. Campiche an der Botschafterkonferenz vom 30. August 1973, [do-dis.ch/35119](https://doi.org/10.2603/277243).

¹²¹¹ Für weitere biografische Informationen zu André Dominicé vgl. [dodis.ch/P1134](https://doi.org/10.2603/277243).

¹²¹² Für weitere biografische Informationen zu Paul Gottret vgl. [dodis.ch/P2737](https://doi.org/10.2603/277243) sowie zu Alfred Rappard [dodis.ch/P1136](https://doi.org/10.2603/277243).

¹²¹³ Renk: Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 27.

¹²¹⁴ Vgl. die Notiz des Politischen Sekretariats des EPD vom 5. Mai 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#433* (B.72.09.15.1).

¹²¹⁵ Vgl. das Schreiben von Albert Weitnauer an Rudolf Bindschedler vom 3. November 1971 sowie das Schreiben von Weitnauer an das Politische Sekretariat des EPD vom 18. Februar 1972, beide CH-BAR#E2001E-01#1982/58#433* (B.72.09.15.1).

Die bereits erwähnte gezielte Ernennung von Campiche zum Botschafter in Helsinki offenbarte in der Folge aber auch einen Vorteil der schweizerischen Diplomatie. Campiche war einer der wenigen in Helsinki akkreditierten Botschafter, die zugleich auch Verhandlungsleiter bei den ersten KSZE-Verhandlungen waren. Die schweizerische Delegation hatte dadurch mehr Spielraum in der Gestaltung der Verhandlungen. Bei den meisten anderen Delegationen hatte der Botschafter zwar die formelle Delegationsleitung inne, wurde aber bei den inhaltlichen Verhandlungen durch multilaterale Spezialistinnen und Spezialisten aus dem Aussenministerium ersetzt.¹²¹⁶ Gerade für kleinere Staaten ist es entscheidend, an der Spitze von Delegationen erfahrene Persönlichkeiten zu haben. Eine kleine, gut besetzte Delegation kann so im Rahmen mehrerer Konferenzverhandlungen bisweilen effizienter arbeiten als eine grosse, mit zahlreichen Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen besetzte Delegation. Die schweizerische Delegation zeichnete sich zudem durch eine hohe Kontinuität aus. Gerade die erwähnten jungen Diplomaten Brunner, Renk und Schenk fanden mit der KSZE ein Betätigungsfeld, das sie während ihrer Karriere immer wieder beschäftigte.

Renk selbst verweist auf die Bedeutung einzelner Persönlichkeiten für den Erfolg der KSZE insgesamt, aber vor allem auf die Bedeutung der schweizerischen Delegation im KSZE-Prozess. Hier hatte die Schweiz das Glück, mit Bindschedler und Brunner zwei auftrittsstarke Personen an der Spitze der Delegation zu wissen.¹²¹⁷ Vor allem der jüngere Brunner konnte sich im Rahmen der KSZE profilieren und so den Grundstein für seinen Aufstieg bis zum Staatssekretär vorantreiben.¹²¹⁸ Nach dem angekündigten Rücktritt von Rudolf Bindschedler vor Beginn der Konferenz in Madrid ernannte der Bundesrat Brunner zu dessen Nachfolger als Leiter der schweizerischen KSZE-Delegation.¹²¹⁹ Die Wahl war angesichts der bisherigen Beteiligung von Brunner im KSZE-Prozess wenig überraschend. Brunner nutzte seine Position und sein Netzwerk, um sich im Rahmen der Konferenz in Madrid auch international verdient zu machen. Er wurde in diesem Zusammenhang auch als «Metternich der KSZE» bezeichnet.¹²²⁰

Gerade in der Anfangsphase der KSZE war Bindschedler die prägende Figur. Als Leiter der Arbeitsgruppe war sein Einfluss auch im Bericht und in den Empfehlungen an den Bundesrat deutlich erkennbar. Eine Teilnahme sollte nach Möglichkeit mit einer Bekräftigung der schweizerischen Neutralität und dem Einsatz für ein Streitschlichtungsverfahren vereinbart werden. Beides waren Anliegen, die der Völkerrechtler Bindschedler während seiner gesamten Karriere aktiv verfolgte.¹²²¹ Er blieb auch während der Verhandlungen in Genf als Leiter der schwei-

1216 Renk: Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 53.

1217 Ibid., S. 172–176.

1218 Brunner leitete zudem später die Botschaften der Schweiz in Washington und Paris, die als zwei der wichtigsten Posten im diplomatischen Netz der Schweiz gelten. Paul Widmer hob die Bedeutung Brunners ausserdem damit hervor, dass er ihm in seinem Buch «Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie» ein eigenes Kapitel widmete und ihn damit in eine Linie mit Charles Pictet de Rochemont, Johann Konrad Kern, Numa Droz, Max Huber, Giuseppe Motta und Max Petitpierre stellte. Vgl. Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie.

1219 Vgl. die Ausführungen von Bundesrat Pierre Aubert vor der AAK-N vom Februar 1980, CH-BAR#E1050.7A#1987/88#22* (112).

1220 Rosin: Die Schweiz im KSZE-Prozess, S. 297–301.

1221 Vgl. Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie, S. 383–385.

zerischen Delegation der strategische Kopf der Gruppe und nutzte die Freiräume, welche ihm die Instruktionen des Bundesrats liessen. Innerhalb der Delegation gab er diese Freiräume weiter und gewährte damit auch den jüngeren Diplomaten die Möglichkeit, sich zu verwirklichen, was deren Motivation sowie die Bereitschaft zur aktiven Mitarbeit erhöhte.¹²²²

Ein weiterer Vorteil der schweizerischen Delegation waren die wenigen personellen Wechsel. Vor allem die ständigen Delegationsmitglieder Bindschedler, Brunner und Renk hatten es zudem geschafft, über die eigene Delegation hinaus zu wichtigen Protagonisten der gesamten Konferenz zu werden. Sie hatten die Chance genutzt, sich ein Netzwerk an privaten Kontakten aufzubauen, das aufgrund der lange dauernden Verhandlungen von grossem Vorteil für die Initiativen der Schweiz war. Um es mit den Worten Renks zu formulieren: «[...] es gab aber auch Situationen, in welchen gute persönliche Beziehungen zu guten politischen Lösungen führten».¹²²³

Die Spielräume, die sich der Schweizer Delegation im Rahmen der KSZE eröffneten, führten zu einem grundlegend neuen Verständnis multilateraler Diplomatie. Die führende Rolle einzelner Delegationsmitglieder und der Schweiz als Land während des langen Konferenzprozesses bestärkte diejenigen Kräfte, die sich bereits seit Längerem eine aktivere Aussenpolitik wünschten. Dass die meisten der aktiven KSZE-Diplomatinen und -Diplomaten sehr erfolgreiche Karrieren im diplomatischen Dienst ausweisen können, liegt nicht zuletzt an diesen erfolgreichen Aktivitäten. Sie hatten ihre Chance genutzt, sich auf einer für schweizerische Verhältnisse ungewohnt politischen internationalen Bühne zu profilieren, sich Erfahrungen und Kenntnisse sowie persönliche Kontakte anzueignen, die sie für den diplomatischen Dienst der Schweiz besonders wertvoll machten.

Wie oben bereits erwähnt übernahmen mit André Dominicé, Paul Gottret und Alfred Rappard schweizerische Diplomaten von Beginn an auch wichtige Funktionen innerhalb der KSZE selbst. Alle drei waren als Exekutivsekretäre während der Verhandlungsphase in Genf für den geregelten Ablauf der Konferenz verantwortlich. Inhaltlich war ihr Einfluss allerdings weit geringer als bei den Mitgliedern der schweizerischen Delegation. Auch im Hinblick auf die Karriere lässt sich die Übernahme einer solchen Exekutivsekretärfunktion eher mit dem Attribut «Lückenfüller» zwischen zwei Stationen oder am Ende der Karriere beschreiben.

Neue Instrumente: Konferenz- und Besuchsdiplomatie

Die internationale Gemeinschaft beschritt mit der Formierung der KSZE «diplomatisches Neuland».¹²²⁴ Seit dem Wiener Kongress 1815 hatten sich nicht mehr alle Staaten Europas an einer gemeinsamen Verhandlungsrunde beteiligt. Die Schweiz, die am Wiener Kongress nur über Umwege beteiligt war, gehörte als vollwertige Delegation zum Kreis der Teilnehmer der KSZE und erlebte das Pionierhafte des KSZE-Auftakts in Helsinki vielleicht noch intensiver:

Als Land, das weder der UNO, noch der EG noch der NATO angehörte und welches erst ein knappes Jahrzehnt im Europarat Einsitz genommen hatte, fehlte der Schweiz weitgehend die

¹²²² Renk: Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 172–175.

¹²²³ Ibid.

¹²²⁴ Ibid., S. 7.

Erfahrung eines multilateralen politischen Dialogs. Entsprechend diskret war ihr Auftritt geplant.¹²²⁵

So beschrieb Hans-Jörg Renk, Mitglied der schweizerischen KSZE-Delegation in Helsinki, die Voraussetzungen der schweizerischen Teilnahme an der Konferenz. Umso erstaunlicher war der weitere Verlauf der KSZE für die schweizerische Delegation und deren aktive Rolle:

Sie [die Schweiz] wurde, ohne dies geplant zu haben, Koordinatorin wichtiger Konferenzgremien, Gastland der arbeitsintensiven Phase und Mitautorin mancher entscheidender Passagen der Schlussakte von 1975. In weniger als drei Jahren entwickelte sich die schweizerische KSZE-Diplomatie von einer unbekanntenen Grösse zu einem gewichtigen Faktor im europäischen Ost-West-Dialog; die Schweiz wurde von einem Aussenseiter zu einem zentralen Akteur des Konferenzgeschehens.¹²²⁶

Die fehlende multilaterale Erfahrung der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten war beim KSZE-Auftakt nur anfänglich zu spüren. Wie wir weiter unten sehen werden, hatte sich die schweizerische Delegation minutiös auf das multilaterale Zusammentreffen vorbereitet. Wie war dieser Schritt möglich und welche Auswirkungen hatte der Erfolg der schweizerischen Delegation auf die Praxis der schweizerischen Diplomatie? Anhand der beiden Instrumente der Konferenz- und Besuchsdiplomatie zeigt sich ein eigentlicher Paradigmenwechsel innerhalb des EPD, der massgeblich mit den KSZE-Konferenzen und der allgemeinen Multilateralisierung der Diplomatie zusammenhängt.

Eine Zunahme der Teilnahme schweizerischer Delegationen an internationalen Konferenzen und bilateraler Besuche auf höchster Ebene lässt sich ab den 1960er-Jahren feststellen.¹²²⁷ Die Schweiz folgte damit den Trends der modernen Diplomatie ein weiteres Mal mit etwas Verzögerung. Gegenüber Parlament und Öffentlichkeit wurde auch diese Übernahme von «Methoden der modernen Diplomatie» keineswegs als freie Wahl, sondern als Resultat «beschleunigter politischer Entscheidungsprozesse und der dauernden Umformung gesellschaftlicher Strukturen und der internationalen Beziehungen», denen sich die Schweiz nicht entziehen konnte, dargestellt.¹²²⁸ Gerade die Zunahme der multilateralen Diplomatie und der internationalen Konferenzen erforderte die Präsenz der höchsten Amtsträger eines Landes. Immer mehr wurden im Rahmen von internationalen Konferenzen auch bilaterale Treffen abgehalten. Die Bedeutung dieser persönlichen Kontakte als vertrauensbildende Massnahmen war enorm und fand deshalb auch Eingang ins diplomatische Instrumentarium der Schweiz.

¹²²⁵ Ibid.

¹²²⁶ Ibid.

¹²²⁷ In Bezug auf die internationalen Konferenzen gilt es festzuhalten, dass sich die Zunahme vor allem auf die Anwesenheit von Bundesräten an den Konferenzen bezieht. Die Schweiz hat schon seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert regelmässig mit Delegationen an allen möglichen internationalen Konferenzen teilgenommen. Neu ist allerdings, dass amtierende Bundesräte für diese Konferenzen ins Ausland reisen. Die schweizerischen Delegationen hatten sich lange Zeit durch eine aussergewöhnlich hohe Beteiligung von Experten ausgezeichnet. Vgl. dazu Herren und Zala: Netzwerk Aussenpolitik, sowie Madeleine Herren und Sacha Zala: «Die Experten verpflichten ihre Regierungen in keiner Weise». Experten im Milizsystem der schweizerischen Aussenpolitik der Zwischenkriegszeit», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* (2001/2), S. 96–109.

¹²²⁸ Vgl. die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrat Carruzzo betreffend die Reisen der Bundesräte vom 25. Juni 1973, dodis.ch/39918, S. 2.

Wenn der Bundesrat die direkten Methoden der modernen Diplomatie übernommen hat, dann ist er damit nicht einfach einer neuen Mode gefolgt. Er passte sich ganz einfach, im Rahmen der gegebenen Mittel und Bedürfnisse, jener Arbeitsweise an, die in Zukunft bestimmend sein wird.¹²²⁹

Die Zunahme der Reisen ins Ausland hatte bis Mitte der 1970er-Jahre zwei konkrete Auslöser. Fast alle Reisen zwischen 1968 und 1975 standen in direktem Zusammenhang mit den Verhandlungen rund um Freihandelsabkommen mit der EWG oder der Vorbereitung der KSZE.¹²³⁰ Betrachtet man die Reisediplomatie im gesamteuropäischen Raum, wird noch deutlicher, wie wichtig die KSZE für die Etablierung dieses Instruments war. Kaum ein Ereignis hatte in so kurzer Zeit zu so vielen Besuchen und Reisen geführt. Etwas verächtlich wurde damals auch von «diplomatischem Tourismus» gesprochen.¹²³¹ Gerade auch die Zunahme der Besuche zwischen Ost und West müssen als paradigmatisch gewertet werden und waren von grosser Bedeutung für den erfolgreichen Abschluss des KSZE-Prozesses sowie auch für die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den einzelnen Staaten.

Die Schweiz organisierte beispielsweise im Sommer 1972 Reisen in sechs Hauptstädte in Mittel- und Osteuropa.¹²³² Ziel der Reisen war es, den Regierungen die schweizerische Haltung zur KSZE sowie insbesondere den eigenen Vorschlag einer friedlichen Streitbeilegung schmackhaft zu machen. Bei den Besuchen war zwar kein Bundesrat dabei, trotzdem stellte diese Offensive gegenüber den östlichen Staaten ein ausserordentliches Novum in der schweizerischen Aussenpolitik dar.¹²³³ Einige dieser Reisen waren die ersten einer schweizerischen Delegation in Staaten hinter dem Eisernen Vorhang. Die KSZE eröffnete der Schweiz neue Kontaktmöglichkeiten in Osteuropa, die danach auch bilateral zu Annäherungen führten.¹²³⁴ Aber auch die Besuche bei den gewohnten Partnern der Schweiz in aussenpolitischen Belangen, den neutralen Staaten Österreich und Schweden, nahmen zu. Gerade im Vorfeld der KSZE intensivierten die beiden neutralen Nachbarn gegenseitige Gespräche und Arbeitsbesuche.¹²³⁵

Die Einführung neuer Instrumente erforderte neue Kompetenzen seitens der ausführenden Personen. Dass die zunehmende Multilateralisierung auch die Ausbildung der diplomatischen Stagiaires beeinflusste, wurde bereits in Kapitel 3.3 ausgeführt. Die neuen Instrumente hatten insofern auch Auswirkungen auf die Ausbildung der Diplomatenanwärterinnen und -anwärter. Während des zweijährigen Stages wurde vermehrt versucht, die Stagiaires in die Konferenz- und Besuchsdiplomatie einzubinden, um Abläufe und Regeln so früh wie mög-

¹²²⁹ Ibid., S. 9.

¹²³⁰ Ibid., S. 3 f.

¹²³¹ Vgl. die Notiz des EPD vom 14. August 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 156, dodis.ch/34494. Der Begriff des diplomatischen Tourismus geht vermutlich auf eine Karikatur des *Nebelspalter*s zurück. Darin wurde Bundesrat Spühler aufgrund seiner zahlreichen Besuche 1969 als «Tourist des Jahres» bezeichnet. Vgl. Bürgisser: *Wahlverwandtschaft*, S. 435.

¹²³² Der Reihe nach Prag, Warschau, Budapest, Bukarest, Sofia und Belgrad.

¹²³³ Renk: *Der Weg der Schweiz nach Helsinki*, S. 31 f.

¹²³⁴ Exemplarisch hat dies Thomas Bürgisser am Beispiel Jugoslawiens nachgezeichnet. Vgl. Bürgisser: *Wahlverwandtschaft*, S. 436–447.

¹²³⁵ Vgl. dazu Rosin: *Die Reaktion der Schweiz auf den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz*.

lich kennenzulernen.¹²³⁶ Gerade die zahlreichen KSZE-Treffen und -Konferenzen sowie die Verhandlungen im Rahmen der europäischen Integration wurden für die Ausbildung des Nachwuchses des EPD genutzt. Die Schaffung des Integrationsbüros und die fixe Platzierung von jährlich ein bis zwei Stagiaires bei dieser Dienststelle wurden explizit damit begründet, dass die Schweiz angesichts der sich häufenden Verhandlungen über gut ausgebildete und geübte Verhandlungsdiplomatinen und -diplomaten verfügen müsse.¹²³⁷ Gleich mehrere Stagiaires waren Mitglieder der schweizerischen KSZE-Delegation und konnten sich so ihr diplomatisches Rüstzeug aneignen. Auch für die Organisation der Besuche war es essenziell, dass die jungen Diplomatinnen und Diplomaten in protokollarischen Fragen gut ausgebildet waren. Sowohl bei ihren Einsätzen im Ausland als auch beim Protokolldienst in Bern wurden die Schwerpunkte vermehrt auf offizielle Arbeitsbesuche gelegt. Gerade bei den Auslandsaufenthalten erhielten die Stagiaires die Möglichkeit, sich mit den diplomatischen Gepflogenheiten vertraut zu machen.¹²³⁸

Insbesondere die Aktivierung der Besuchsdiplomatie stiess innenpolitisch auch auf Widerstand. In der Frühjahrssession 1979 erhielt Bundesrat Aubert im Rahmen einer aussenpolitischen Debatte im Nationalrat die Möglichkeit, sich zu den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik zu äussern.¹²³⁹ Die meisten der zu behandelnden Interpellationen bezogen sich in der einen oder anderen Weise auf die «Aktivierung» oder «Dynamisierung» der schweizerischen Aussenpolitik. Vor allem Auberts Westafrika-Reise war für einige Mitglieder des Nationalrats der Auslöser für die Einreichung ihrer Interpellation.¹²⁴⁰ In seiner Antwort schilderte Aubert die «tatsächliche Interdependenz aller Staaten», aufgrund deren sich der Bundesrat gezwungen sehe, «die Instrumente seiner Aussenpolitik den Gegebenheiten» anzupassen.¹²⁴¹

1236 Vgl. die Notiz von Peter Friederich vom 16. August 1982, CH-BAR#E2024A#1996/398#621* (a.224.124.0).

1237 Vgl. das Schreiben von Franz Blankart an Antonino Janner vom 24. Mai 1976, CH-BAR#E2004B#1990/219#195* (a.156.1), sowie die interne Weisung der Handelsabteilung vom 7. Januar 1963, CH-BAR#E7113-02#1987/144#308* (70).

1238 Vgl. die Notiz von Peter Friederich vom 16. August 1982, CH-BAR#E2024A#1996/398#621* (a.224.124.0).

1239 Innert kurzer Zeit waren fünf Interpellationen zu den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik eingereicht worden: 78.395 *Interpellation Allgöwer. Dynamische Aussenpolitik*; 78.467 *Interpellation Hofer. Neutralitätspolitik*; 78.514 *Interpellation Cavelty. Verhältnis Schweiz–Europäische Gemeinschaften (EG)*; 79.302 *Dringliche Interpellation Vincent. Aussenpolitik* sowie 79.310 *Dringliche Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion. Die Schweiz in der Welt*. Die Interpellationen wurden gemeinsam in der aussenpolitischen Debatte der Sitzung des Nationalrates am 14. März 1979 behandelt, vgl. Amtl. Bull. NR, 1979, I, S. 203–225.

1240 Pierre Aubert bereiste Anfang 1979 als erster Vorsteher des EPD mehrere Staaten Westafrikas. Drei der fünf in der aussenpolitischen Debatte behandelten Interpellationen bezogen sich auf die Besuchsdiplomatie im Allgemeinen und Auberts Reise nach Westafrika im Speziellen (78.395 *Interpellation Allgöwer. Dynamische Aussenpolitik*; 79.310 *Dringliche Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion. Die Schweiz in der Welt* sowie 78.467 *Interpellation Hofer. Neutralitätspolitik*). Zur innenpolitischen Debatte um die Reise von Bundesrat Aubert vgl. Fischer: Bundesrat Aubert in Westafrika, dodis.ch/saggi/2-5.

1241 Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Allgöwer. Dynamische Aussenpolitik vom 14. März 1979, in: Amtl. Bull. NR, 1979, I, S. 203–225, hier S. 205.

287

Ebenfalls neu war die Informationspolitik des Bundesrats bzw. des Politischen Departements rund um die Auslandsbesuche. Zum Abschluss von Auslandsreisen wurde nun in der Regel eine öffentliche Pressekonferenz abgehalten. Das gesteigerte Interesse der Presse an den Auslandsreisen spiegelte sich in einer aktiven Berichterstattung seitens der Medien. So wurde Bundesrat Aubert auf seiner Westafrika-Reise beispielsweise von ungefähr einem Dutzend Medienschaffenden begleitet. Sie berichteten entweder live für Radio und Fernsehen, schrieben Berichte für die Tagespresse oder gar lange Reportagen für Magazine.¹²⁴²

Der Amtsantritt von Pierre Aubert und die Frage der Menschenrechte

In diese Zeit der Umbrüche in der schweizerischen Aussenpolitik bekam das EPD einen neuen Chef mit neuen Ideen. Pierre Aubert trat sein Amt als Vorsteher des EPD am 1. Februar 1978 an. Am gleichen Tag zirkulierte im EPD eine Notiz mit der Überschrift «Politique en faveur des droits de l'homme». Der neue Chef forderte darin seinen ersten Mitarbeiter, Albert Weitnauer, auf, ihm einen ausführlichen Bericht über die Menschenrechtspolitik und die Möglichkeiten zur Aktivierung derselben zu unterbreiten:

Je voudrais vous prier de me faire rapport sur la possibilité, pour notre pays, d'intensifier son action en faveur de la défense des droits de l'homme sur le plan international, sans nuire à notre politique habituelle de neutralité et de réserve.¹²⁴³

Bis Ende April des gleichen Jahres hatte Aubert einen knapp 50-seitigen Bericht über die aktuelle Lage und die Ausbaumöglichkeiten auf seinem Schreibtisch.¹²⁴⁴ Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Direktion für Völkerrecht ging ausführlich auf die einzelnen Fragen des neuen Departementsvorstehers ein. Aus dieser Initiative ging auch der 1982 veröffentlichte Bericht des Bundesrats über die schweizerische Menschenrechtspolitik hervor.¹²⁴⁵

Konkret änderte der Bericht allerdings nicht viel. Aubert hatte damit zwar die Frage der Menschenrechte prominent auf der aussenpolitischen Agenda der Schweiz platziert. Sein Handlungsspielraum war allerdings beschränkt. Wirkung entfalteten Auberts Amtsantritt und dessen angekündigte Dynamisierung jedoch in personeller Hinsicht.

Eine Personalfrage, die zumindest zeitlich eine Übereinstimmung mit den neuen Schwerpunkten nach dem Amtsantritt von Pierre Aubert hatte, war der vorzeitige Rücktritt von Staatssekretär Albert Weitnauer. Dass Weitnauer und Aubert in vielen Fragen nicht gleicher Meinung und ihre Arbeitsweisen inkompatibel waren, ist unbestritten. Philip Rosin hat den Konflikt zwischen Aubert und Weitnauer gar als eine Art Stellvertreterkonflikt für die Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik bezeichnet. Aubert stand dabei für die Aktivierung und Dynamisierung der Aussenpolitik mit den Schwerpunkten Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte und Nord-Süd-Dialog. Weitnauer war ein Verfechter der Verbin-

¹²⁴² Vgl. dazu die Presseschau des EDA vom 26. Januar 1979, dodis.ch/50403, sowie Fischer: Bundesrat Aubert in Westafrika, dodis.ch/saggi/2-5.

¹²⁴³ Notiz von Bundesrat Pierre Aubert an Albert Weitnauer vom 1. Februar 1978, DDS, Bd. 27, Dok. 114, dodis.ch/49960.

¹²⁴⁴ Vgl. den Bericht der Direktion für Völkerrecht vom 24. April 1978, dodis.ch/49959.

¹²⁴⁵ Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982, BBl, 1982, Bd. II, S. 729–797.

derung strikter Neutralität mit wirtschaftlicher Kraft, die er als die Hauptmerkmale schweizerischer Aussenpolitik verstand.¹²⁴⁶ Diese Interpretation ist auf jeden Fall nicht falsch, sie vernachlässigt aber den verwaltungsgeschichtlichen Aspekt, der hinter dieser Personalfrage steckt und mit der vielschichtigen Rolle des Direktors der Politischen Direktion als erster Mitarbeiter des Departementschefs und als *primus inter pares* gegenüber den anderen Direktoren verknüpft ist.

Weitnauer kann als Paradebeispiel eines Diplomaten bezeichnet werden, der in den 1950er-Jahren im EPD und in der Handelsabteilung ausgebildet worden war. Weitnauer wechselte zwischen 1946 und 1971 stets zwischen der Handelsabteilung und dem EPD hin und her. Er war bei den grossen Botschaften in London und Washington mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betraut worden. Vom Bundesrat wurde er 1959 zum Delegierten für Handelsverträge ernannt. In dieser Funktion arbeitete er bis 1971 und leitete zahlreiche Verhandlungsdelegationen.¹²⁴⁷ Ab 1971 leitete er als Missionschef mit dem Botschaftertitel die schweizerische Botschaft in London. Danach folgte mit seiner Ernennung zum Generalsekretär des EPD 1976 und der Verleihung des Staatssekretärtitels 1979 die Krönung seiner Karriere.¹²⁴⁸ Weitnauer war Mitglied in zahlreichen Arbeitsgruppen und präsidierte von 1961 bis 1983 die einflussreiche Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung.¹²⁴⁹

Weitnauer war die Wunschbesetzung als Generalsekretär des EPD von Bundesrat Pierre Graber. Die Zusammenarbeit mit dessen Nachfolger Aubert funktionierte von Beginn weg schlecht. Aubert kritisierte die eigenmächtige Arbeitsweise und die fehlende Aufbereitung von Informationen durch den Generalsekretär. Weitnauer, der seine Stärken eher am Verhandlungstisch denn in der Aufbereitung von Informationen für seinen Chef verortete, vernachlässigte Letzteres. Aufgrund internationaler Ereignisse und der Bedeutung der KSZE-Folgekonferenz in Madrid, die im September 1981 mit einer Vorbereitungskonferenz begann, hatte Bundesrat Aubert einige personelle Wechsel geplant. Raymond Probst sollte zum Nachfolger Weitnauers an der Spitze der Politischen Direktion ernannt werden. Brunner sollte Delegationsleiter der KSZE in Madrid werden und die Leitung der Politischen Abteilung I übernehmen. Der Beginn der Konferenz in Madrid und die zu nahe beieinanderliegenden Pensionierungsdaten von Weitnauer und Probst veranlassten Aubert dazu, Weitnauer die Übernahme einer Spezialaufgabe anzutragen, die zu dessen vorzeitiger Ablösung an der Spitze der Politischen Direktion geführt hätte. Dies lehnte Weitnauer aus persönlichen Gründen ab. Aubert und Weitnauer einigten sich in der Folge auf die Gewährung eines unbezahlten Urlaubs für Weitnauer bis zum Erreichen des Pensionsalters.¹²⁵⁰

¹²⁴⁶ Rosin: Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik, S. 88 f. Siehe dazu auch Widmer: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie, S. 370.

¹²⁴⁷ Unter anderem die Delegation bei der Dillon- und Kennedy-Runde im GATT zwischen 1960 und 1967, vgl. Philip Hofstettler: «Albert Weitnauer», in: [HLS](#).

¹²⁴⁸ Für weitere biografische Informationen zu Albert Weitnauer vgl. [dodis.ch/P2132](#).

¹²⁴⁹ Vgl. dazu [dodis.ch/R22548](#) sowie Lorenzo Allio: Die «Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung». Politikberatung der Aussenpolitik, 1961–1972, Lizentiatsarbeit, Universität Basel 2000.

¹²⁵⁰ Vgl. dazu die Ausführungen von Bundesrat Pierre Aubert vor der AAK-N vom Februar 1980, CH-BAR#E1050.7A#1987/88#22* (112).

Die Angelegenheit Weitnauer wurde sowohl in den Aussenpolitischen Kommissionen als auch in den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte behandelt. Das Fazit war dann allerdings unspektakulär. Die Kommissionen konnten in ihren Gesprächen und Untersuchungen keine Unregelmässigkeiten feststellen, kritisierten aber die Informationspolitik des EPD gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Durch die ungenügende Information sei die Sache unnötig aufgebauscht worden.¹²⁵¹ Zu prüfen seien deshalb in erster Linie die Informationspolitik des EPD gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, die dreifache Rolle des Direktors der Politischen Direktion und die Frage der persönlichen Mitarbeiter der Bundesräte.¹²⁵²

Im Hinblick auf die administrative Struktur des EPD blieb Auberts Einsatz für die Menschenrechte zunächst ebenfalls erfolglos. In der am ersten Arbeitstag verfassten Notiz hatte Aubert verlangt zu prüfen, ob es nicht angezeigt sei, im EPD eine Sektion für Menschenrechte einzurichten.¹²⁵³ Die zur Verfassung des Berichts eingesetzte Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass es verfrüht wäre, eine eigene Sektion zu gründen. Allerdings sollte zur Koordination der Tätigkeiten innerhalb des EPD die Arbeitsgruppe bestehen bleiben.¹²⁵⁴ Eine eigene Sektion erhielten die Menschenrechte im EDA dann erst 1989, sinnigerweise kurz nach dem Rücktritt von Pierre Aubert.

Die Umsetzung von Auberts angestrebter Dynamisierung war auch deshalb nicht ganz einfach, weil sich die Mehrheit der bereits länger im Amt stehenden Diplomaten gar nichts anderes vorstellen konnte als eine Aussenpolitik entlang der Bindschedler-Doktrin.¹²⁵⁵ Der Wandel wurde allerdings nicht nur durch den neuen Aussenminister von oben vorangetrieben, sondern auch von unten: durch eine jüngere Generation von Diplomatinen und Diplomaten. Da Aubert offenbar die Zusammenarbeit mit den jüngeren Diplomatinen und Diplomaten bevorzugte, fühlten sich einige der erfahreneren Mitarbeitenden übergangen.¹²⁵⁶ Der Erfolg der schweizerischen Delegation im Rahmen der KSZE und ein Departementschef, der bereit war, neue Wege zu gehen, verliehen dieser neuen Sichtweise zusätzlichen Auftrieb.

Die Auseinandersetzung um die Öffnung der schweizerischen Aussenpolitik kondensierte in der Menschenrechtsfrage. Der von Aubert forcierte Einsatz zugunsten der Menschenrechte stand einer traditionellen Auffassung – wie sie unter

¹²⁵¹ Vgl. den Auszug aus dem Protokoll der AAK-N vom 21. Februar 1980, CH-BAR#E1050.7A#1987/88#22* (112).

¹²⁵² Vgl. die Gesprächsnotiz der GPK-N über die Aussprache mit Bundesrat Pierre Aubert und Albert Weitnauer vom 19. März 1980, dodis.ch/64171.

¹²⁵³ Vgl. die Notiz von Bundesrat Pierre Aubert an Albert Weitnauer vom 1. Februar 1978, DDS, Bd. 27, Dok. 114, dodis.ch/49960.

¹²⁵⁴ Vgl. den Bericht der Direktion für Völkerrecht vom 24. April 1978, dodis.ch/49959, S. 44 f.

¹²⁵⁵ Fischer: Grenzen der Neutralität, S. 462.

¹²⁵⁶ In der Presse wurde angesichts des vorzeitigen Rücktritts von Weitnauer auch von einer Intrige von jüngeren Diplomatinen und Diplomaten gegen den Generalsekretär geschrieben. Belege dafür gab es allerdings nicht. Vgl. dazu die ausführliche Pressedokumentation zur Beurlaubung Albert Weitnauers vom 12. März 1980, CH-BAR#E2024-02A#1999/137#2524* (a.215P). Auch in den Gesprächen der GPK-N waren die angeblichen «Intrigen im EDA» Bestandteil der Diskussion. Belege oder konkrete Motive konnten aber auch dort keine genannt werden. Vgl. dazu dodis.ch/64171 sowie diverse Protokolle im Dossier CH-BAR#E1050.7A#1987/88#22* (112).

anderem von Albert Weitnauer vertreten wurde – bezüglich einer strikten schweizerischen Neutralitätspolitik gegenüber.¹²⁵⁷ Mit dem unrühmlichen Abgang Weitnauers im August 1980 war der Konflikt auf personeller Ebene entschieden. Und zumindest konzeptionell lässt sich Auberts Amtsantritt im Hinblick auf die Menschenrechtspolitik der Schweiz durchaus als Wendepunkt bezeichnen.¹²⁵⁸

Die Öffnung der Aussenpolitik schritt allerdings nur langsam voran, was in erster Linie weiterhin an der sowohl von politischen als auch diplomatischen Akteuren vertretenen strikten Auslegung der Neutralitätspolitik lag. Die von Bindschedler 1954 aufgestellten Grundsätze erwiesen sich vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs als äusserst standhaft. Erst der Fall der Berliner Mauer und das Ende der bipolaren Weltteilung ermöglichten hier eine grundlegende Diskussion über den Wert der Neutralität für die schweizerische Aussenpolitik.¹²⁵⁹

Die aktive Teilnahme der Schweiz an der KSZE und die Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki 1975 waren zwei zentrale Ereignisse im Prozess der aussenpolitischen Öffnung der Schweiz. Im Rahmen der diversen Konferenzen und Sitzungen entwickelte die Schweiz eine bis anhin nicht gekannte diplomatische Aktivität. Die KSZE-Phase kann als Sattelzeit der Aussenpolitik in der Zeit nach 1945 interpretiert werden. Sie ebnete sowohl thematisch als auch im Hinblick auf die Mittel der Diplomatie den Weg zur «neuen» Aussenpolitik, die mit dem Amtsantritt von Pierre Aubert und dem Fokus auf Menschenrechte weiteren Auftrieb erhielt. Von der Periodisierung her schliesst diese Sichtweise an die in der Einleitung erwähnte Phase der Paradigmenwechsel an, die das Ende des Kalten Kriegs Mitte der 1970er-Jahre einleiteten. Das Ende des Kalten Kriegs kam nicht von einem Tag auf den anderen, sondern war ein vielschichtiger Prozess von parallel ablaufenden Entwicklungen. Der KSZE-Prozess und die neue Gesprächsbereitschaft zwischen Ost und West waren auf jeden Fall ein wichtiges Puzzleteil dieser Vielschichtigkeit. Und genau im Dialog zwischen Ost und West hatte die bis anhin so zurückhaltend auftretende Schweiz ein neues diplomatisches Selbstverständnis entdeckt.

Auch in der schweizerischen Diplomatie machten sich in dieser Phase langsam die Zeichen der Zeit bemerkbar. Die nach innen gerichtete Aussenpolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit stiess zunehmend an Grenzen. Die multilaterale und globalisierte internationale Diplomatie erforderte eine aktivere Aussenpolitik und proaktive Diplomatinen und Diplomaten. Dass die Schweiz anders als bei vielen anderen internationalen Konferenzen bei der KSZE bereit war, eine aktive Rolle zu spielen, und insbesondere die jungen Delegationsmitglieder bereits auf einer frühen Karrierestufe wichtige Erfahrungen sammeln konnten, führte zu einem bisher ungekannten Spielraum. Das Ergebnis waren bedeutend selbstbewusstere Diplomatinen und Diplomaten, die sich nicht davor scheuten, auch gegenüber mächtigeren Staaten neue Ideen oder Vorschläge ins Spiel zu bringen, und die

¹²⁵⁷ Fischer: Grenzen der Neutralität, S. 268–273 und S. 462.

¹²⁵⁸ Vgl. dazu auch Rosin: Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik, S. 83–99, sowie Fanzun: Grenzen der Solidarität, S. 170–173, explizit zur «durchgezogenen» Bilanz von Auberts Bemühungen, S. 311–313.

¹²⁵⁹ Fanzun: Grenzen der Solidarität, S. 313. Das Ergebnis dieser breit angelegten Diskussion war der 1993 publizierte «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er-Jahren», in dessen Anhang auch der «Bericht zur Neutralität» veröffentlicht wurde, dodis.ch/54677.

291 Überzeugung, dass man mit geschicktem Verhalten auch grosse Konferenzen und Verhandlungsrunden beeinflussen konnte.

Begleitet wurde diese Aktivierung der Aussenpolitik durch den vermehrten Einsatz des Instruments der Besuchsdiplomatie sowie einer aktiveren Konferenzdiplomatie. Seit den 1960er-Jahren nahm die Anzahl offizieller bilateraler Besuche von Bundesräten wie auch von Arbeitsbesuchen der obersten Beamten des EPD und der Handelsabteilung stark zu. Vor allem im Rahmen der KSZE und der europäischen Integration wurden bi- und multilaterale Verhandlungsrunden im In- und Ausland vom Ausnahmefall zur Routine. Damit verschoben sich auch die Anforderungen an die schweizerischen Diplomatinnen und Diplomaten, was sich wiederum in einem angepassten Aus- und Weiterbildungsprogramm manifestierte.

4.4 Aus EPD wird EDA: Die Auswirkungen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes und die Reorganisationen der 1970er-Jahre

Historische Arbeiten, die sich mit der Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik befassen, kommen nicht darum herum, zumindest in einer Fussnote zu erklären, dass das heute als Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bekannte Aussenministerium der Schweiz bis 1979 den Namen Eidgenössisches Politisches Departement – kurz EPD – trug. Mit kurzen Unterbrüchen war dies der offizielle Name des Departements seit der Bundesstaatsgründung 1848.¹²⁶⁰ Die 1979 vollzogene Umbenennung ist ein Meilenstein in der Verwaltungsgeschichte der schweizerischen Diplomatie und stellt für dieses Buch, das sich in erster Linie mit der Geschichte des EPD befasst, einen symbolischen Schlusspunkt dar. Wie es zur Umbenennung kam, weshalb diese symptomatisch für diesen Zeitpunkt ist und was die Überlegungen hinter der neuen Namensgebung waren, sind die Themen dieses Kapitels.

Die Umbenennung ist auch so etwas wie der vorläufige Schlusspunkt einer 1946 initiierten Reorganisationsphase. Mehrere parallellaufende Reformen wurden Ende der 1970er-Jahre zusammengeführt. Erneut wurden Dienstzweige verschoben und Abteilungen umbenannt. Obwohl auch in den folgenden Jahrzehnten weitere Reorganisationen durchgeführt wurden, zeigt sich bei der Betrachtung des Organigramms eine Veränderung (vgl. Organigramm 7 im Anhang). Verglichen mit 1946 und allen Zwischenstadien ist die Struktur des EDA nun viel stärker in die restliche Bundesverwaltung integriert. Dies hängt mit der für die föderalistische Schweiz beinahe schon zentralistisch anmutenden Totalrevision der Bundesverwaltung und dem neuen Verwaltungsorganisationsgesetz, das im Januar 1979 in Kraft trat, zusammen.

¹²⁶⁰ Von 1888 bis 1896 hatte Numa Droz das Departement vorübergehend in Departement des Äusseren umbenannt. Mit dem Ende von Droz' Amtszeit wurde das Departement dann aber wieder in Politisches Departement umbenannt. Vgl. Kap. 1.1.

Totalrevision der Bundesverwaltung und neues Verwaltungsorganisationsgesetz

Die Reorganisation des Politischen Departements nach dem Zweiten Weltkrieg lief formalrechtlich innerhalb des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1914 ab. Das Gesetz war zwar mittels Beschlüssen und Verordnungen mehrfach erweitert und angepasst worden. Das Grundgerüst war aber weiterhin die Version von 1914. Nach 1945 mehrten sich die Hinweise, dass die alte Gesetzgebung den Anforderungen der Verwaltungstätigkeit nicht mehr entspreche und durch die stetige Anpassung ein unübersichtliches Regelwerk entstanden sei.¹²⁶¹ Das Gesetz bildete die Grundlage für die gesamte Bundesverwaltung sowie die Tätigkeit des Bundesrats und hatte angesichts der «mangelnden Klarheit und Einfachheit» negative Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit. Die einzige Möglichkeit, diesen Missstand zu beseitigen, waren eine Totalrevision der Bundesverwaltung und ein revidiertes Verwaltungsorganisationsgesetz: «Die neue gesetzliche Ordnung der Bundesverwaltung soll grundlegende Prinzipien für eine zeitgemässe Führung des grossen und in mancher Hinsicht unüberblickbar gewordenen Verwaltungsgefüges der Schweizerischen Eidgenossenschaft festlegen.»¹²⁶²

Die Realisierung dieses Vorhabens war angesichts des breiten Spektrums an Vorstellungen und Ideen rund um die Ausgestaltung nicht einfach. Bereits Anfang der 1960er-Jahre waren mehrere parlamentarische Vorstösse mit der Forderung einer Revision eingereicht worden. Expertenkommissionen wurden damit beauftragt, die Bundesverwaltung und die gesetzlichen Grundlagen ihrer Tätigkeit zu überprüfen. Knapp zehn Jahre später war der Bundesrat so weit, dass er seine geplante Revision in einer ausführlichen Botschaft an die Bundesversammlung vorstellen konnte.¹²⁶³ Bis die Revision durchgeführt wurde, dauerte es aber weitere vier Jahre. Im September 1978 wurde das neue Verwaltungsorganisationsgesetz mittels Bundesbeschluss verabschiedet. Nach Ablauf der Referendumsfrist im Januar 1979 trat das Gesetz in Kraft.¹²⁶⁴ Die lange Zeitdauer bestätigt zweierlei: zum einen die Komplexität des Anliegens und zum anderen die unterschiedlichen Ansichten betreffend die Revision. Angesichts der teilweise sehr weitgehenden Reformforderungen lohnt es sich, ein wenig zurückzuschauen.

Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren es mehrere ehemalige Bundesräte, die sich nach ihrem Rücktritt kritisch über die bestehende Situation äusserten und sich für eine Reform einsetzten. Aufgrund ihrer gemachten Erfahrungen beschwerten sie sich über die starke Belastung der Departementsvorsteher und der kollegialen Regierung insgesamt. Die daraus resultierende – keineswegs neue – Diskussion um die Entlastung der Bundesräte verzögerte die Revision und

¹²⁶¹ Vgl. die Notiz von Emanuel Diez vom 3. Juli 1969, dodis.ch/36809.

¹²⁶² Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975), dodis.ch/52635, S. 1462.

¹²⁶³ Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975), dodis.ch/52635.

¹²⁶⁴ Vgl. das Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]) vom 19. September 1978, dodis.ch/52388.

die Einführung des Gesetzes.¹²⁶⁵ Die Lösungsvorschläge waren sehr unterschiedlich und hätten teilweise massive Auswirkungen auf die gesamte Bundesverwaltung gehabt. Eine geforderte Erhöhung des Siebener-Gremiums auf neun oder elf Bundesräte hätte die Schaffung neuer Departemente nach sich gezogen und damit eine komplett neue Kompetenzzuteilung erfordert. Politisch, das heisst in der parlamentarischen Beratung, hatten solch grundlegende Vorschläge allerdings von Anfang an einen schweren Stand. Kompromissfähiger waren in dieser Hinsicht kleinere und einfacher umzusetzende Anpassungen, wie beispielsweise die weiter unten thematisierte Einführung des Staatssekretärtitels oder die Möglichkeit für die Bundesräte, persönliche Mitarbeitende zu ernennen.¹²⁶⁶

Gemäss dem Ergebnis des ersten Expertenberichts, der unter der Führung von Otto Hongler 1967 erschienen war, wurden in einem ersten Schritt Änderungen vorgenommen, die ohne oder nur mit sehr kleinen Gesetzesänderungen umgesetzt werden konnten. Diese Sofortmassnahmen betrafen in erster Linie die Arbeitsweise im Bundesrat und die Koordination des Bundesrats mit den Departementen sowie eine Reform der Bundeskanzlei. Erst in einem zweiten Schritt sollte dann das reformbedürftige Verwaltungsorganisationsgesetz komplett überarbeitet werden. Dieses Vorgehen ermöglichte es, unumstrittene Punkte schnell umzusetzen und so die Tätigkeit der Verwaltung gezielt zu erleichtern.

Auf den ersten Bericht folgten mit der Einsetzung einer zweiten Expertenkommission der nächste Bericht und ein erster Gesetzesentwurf. Die «Kommission Huber»¹²⁶⁷ präsentierte ihre Ergebnisse Ende 1971. Die Kommission baute weitgehend auf den Ergebnissen des Hongler-Berichts auf und wurde zum Gerüst für die Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes.¹²⁶⁸ Die wichtigsten Änderungen, die der Bundesrat in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei für den neuen Gesetzesentwurf aufnahm, waren folgende:

- vermehrter Einsatz von Stabsstellen auf Regierungs- und Departementsebene;
- Ausbau der Bundeskanzlei als zentrale Stabstelle der Regierung;
- Schaffung eines Generalsekretariats bei jedem Departement als zentrale Stabsstelle;
- Einführung der Gruppe als neue Hierarchiestufe zwischen Departementvorsteher und Ämtern;
- Möglichkeit für die Bundesräte, persönliche Mitarbeiter einzusetzen.¹²⁶⁹

1265 Die Diskussion über die Anzahl der Bundesräte ist so alt wie der Bundesstaat selbst. In regelmässigen Abständen wurde über diese Zahl gestritten. Verändert wurde sie indessen nie. Vgl. den Abschnitt «211 Historischer Überblick» in der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975), dodis.ch/52635, S. 1454–1461. Zu den Aussagen der ehemaligen Regierungsmitglieder vgl. den Abschnitt «211.31 Meinungsäusserung von Altbundesräten», S. 1456.

1266 Vgl. die Abschnitte «222 Die Institution der Staatssekretäre» sowie «221.56 Die organisatorische Situation bei sieben Bundesräten» in der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975), dodis.ch/52635.

1267 Benannt nach dessen Vorsitzenden, dem Bundeskanzler Karl Huber (dodis.ch/P9621).

1268 Vgl. die Diskussion über die Reorganisation der Bundesverwaltung (75.035 *Bundesverwaltung. Reorganisation*) im Nationalrat am 5. Oktober 1976, Amtl. Bull. NR, 1976, III, S. 1153–1167.

1269 Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975), dodis.ch/52635, S. 1459.

Die Einführung des Staatssekretärtitels, die weiter unten genauer ausgeführt wird, wurde zu diesem Zeitpunkt explizit ausgeschlossen. Grund war die Opposition in Parlament und Öffentlichkeit gegen die «unschweizerische» Institution des Staatssekretärs.¹²⁷⁰

Reorganisationen der Abteilungen des EPD in den 1970er-Jahren

Die Umbenennung 1979 stellte eine Art symbolischer Abschluss der 1946 begonnenen Reorganisationsprozesse dar. Dies verdeutlicht ein Blick auf die strukturellen Veränderungen des EPD zwischen 1970 und 1979. Nebst den internationalen Ereignissen prägten zwei wichtige interne Elemente die Reorganisation des EPD der 1970er-Jahre: zum einen die Ergebnisse des Florian-Berichts und zum anderen die laufenden Verhandlungen des Verwaltungsorganisationsgesetzes. Nach der Veröffentlichung des Florian-Berichts 1975 wurden die geforderten Massnahmen Schritt für Schritt umgesetzt. Das neue Verwaltungsorganisationsgesetz steckte zudem den Rahmen ab, in dem sich diese Reformen durchführen liessen. Das noch bis 1979 geltende Gesetz von 1914 hatte dem Departementsvorsteher sehr viel Spielraum in der Benennung und Aufteilung der Abteilungen und Dienste innerhalb des EPD gelassen. Das neue Verwaltungsorganisationsgesetz sollte diese Freiheiten deutlich einschränken, da zumindest die auf oberster Ebene angesiedelten Abteilungen in einem Katalog des Gesetzes aufgelistet wurden. Nach der Verabschiedung des Gesetzes sollten Änderungen, wie sie das EPD seit 1946 immer wieder vollzogen hatte, nur noch mittels Gesetzesänderung möglich sein und waren damit entsprechend schwieriger umsetzbar.¹²⁷¹ Trotz der noch laufenden Beratungen des Verwaltungsorganisationsgesetzes liefen innerhalb des EPD in den 1970er-Jahren mehrere Reorganisationen ab. Sowohl die Abteilung für politische Angelegenheiten, der Dienst für technische Zusammenarbeit als auch die Verwaltungsabteilung wurden neu aufgestellt (vgl. Organigramm 5 im Anhang).

Die Struktur der Abteilung für politische Angelegenheiten spiegelt wie keine andere Abteilung die geostrategische Wahrnehmung der Welt durch die schweizerischen Behörden. Zwischen 1946 und 1973 prägte der Ost-West-Gegensatz die Struktur der Abteilung. 1946 wurden die bilateralen Länderdossiers innerhalb der Abteilung auf die Sektion West und die Sektion Ost verteilt. 1961 wurden die Einheiten in Politischer Dienst West und Politischer Dienst Ost umbenannt. Der Dienst West kümmerte sich um die bilateralen Beziehungen zu den kapitalistischen Staaten des Westens, der Dienst Ost um die kommunistischen Staaten des Ostens.¹²⁷² Im Sog der Aufbruchsstimmung, die durch die KSZE in der schweizerischen Diplomatie ausgelöst worden war, wurde der Ost-West-Antagonismus 1973 aus dem

¹²⁷⁰ Vgl. dazu die Diskussionen im Parlament zur *Initiative Breitenmoser. Zahl und Wahl der Bundesräte (11878)* am 23. September 1975, Amtl. Bull. NR, 1975, IV, S. 1220–1229; zur Reorganisation der Bundesverwaltung (*75.035 Bundesverwaltung. Reorganisation*) im Nationalrat am 5. Oktober 1976, Amtl. Bull. NR, 1976, III, S. 1153–1167, und ebenfalls zur Reorganisation der Bundesverwaltung (*75.035 Bundesverwaltung. Reorganisation*) im Ständerat am 28. September 1977, Amtl. Bull. SR, 1977, IV, S. 524–548.

¹²⁷¹ Vgl. den Mitbericht der Bundeskanzlei vom 21. September 1977 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1618 vom 3. Oktober 1977, dodis.ch/49605.

¹²⁷² Vgl. das Inhaltsverzeichnis der Departementschronik des EPD von Max Scheuer vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074.

Organigramm der nun ebenfalls umbenannten Politischen Direktion entfernt.¹²⁷³ Die beiden Dienste wurden zur Politischen Abteilung I mit dem Zuständigkeitsbereich Europa und Nordamerika und zur Politischen Abteilung II, die sich um die Regionen Afrika, Asien, Ozeanien und Lateinamerika kümmerte.¹²⁷⁴

Mit dieser Reorganisation wurden die neuen Leiter der Abteilungen und des Politischen Sekretariats mit dem Botschaftertitel ausgestattet. Der schweizerische Botschafter in Jakarta, Charles Müller, wurde für die Leitung der Politischen Abteilung I nach Bern berufen. Da mittlerweile alle diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland in Botschaften umgewandelt worden waren, war dieser Schritt notwendig, um zum einen die Versetzungspraxis aufrechterhalten zu können und zum anderen die hierarchische Distanz zwischen den Kaderstellen an der Zentrale gegenüber den Botschaften zu verkleinern bzw. aufzuheben. Da Müller als Botschafter in Jakarta bereits mit dem Botschaftertitel ausgestattet worden war, musste diese Aufwertung zwangsläufig vorgenommen werden. Ansonsten hätte man ihn für seine Zeit in Bern zurückstufen müssen. Michael Gelzer, der bis dahin den Politischen Dienst Ost geleitet hatte, wurde zum Leiter der Politischen Abteilung II ernannt und nun ebenfalls mit dem Botschaftertitel ausgestattet. Als dritte Person erhielt auch François de Ziegler als Chef des Politischen Sekretariats den Botschaftertitel.¹²⁷⁵ Die Zahl der an der Zentrale beschäftigten Botschafter stieg dadurch auf zehn.¹²⁷⁶

1977 wurde die Reorganisation der Politischen Direktion weitergeführt. Bei der provisorischen Reorganisation 1946 waren die multilateralen Dossiers mit der Schaffung der Abteilung für internationale Organisationen von den bilateralen Dossiers separiert worden. Die Erfahrung hatte nun allerdings gezeigt, dass auf multilateraler Ebene häufig die gleichen inhaltlichen Fragen auftauchten wie auf bilateraler Ebene. 1977 wurde diese Trennung zumindest teilweise rückgängig gemacht.¹²⁷⁷ Die mittlerweile aufgewertete Direktion für internationale Organisationen wurde der Politischen Direktion unterstellt. Diese Degradierung der Direktion für internationale Organisationen wurde gleichzeitig mit der Abtrennung der humanitären Hilfe ausgeführt. Die humanitäre Hilfe wurde zusammen mit

1273 Die Reorganisation bzw. vor allem die Abschaffung des Ost-West-Gegensatzes wurde in der ausländischen Presse entsprechend wahrgenommen und kommentiert, vgl. das Dossier CH-BAR#2004B#1990/219#184* (a.153.0).

1274 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1099 vom 27. Juni 1973, dodis.ch/37179.

1275 Ibid. Diese drei Personen waren zugleich die stellvertretenden Direktoren der Politischen Direktion.

1276 Nebst den drei erwähnten Personen waren dies der Generalsekretär und Chef der Politischen Direktion, Ernesto Thalmann, der Rechtsberater des EPD, Rudolf Bindschedler, der Chef des Protokolls, Charles-Albert Wetterwald, der Chef der Direktion für Völkerrecht, Emanuel Diez, der Chef der Direktion für internationale Organisationen, René Keller, der Chef der Verwaltungsabteilung, Antonino Janner, und der Delegierte des Bundesrats für technische Zusammenarbeit, Marcel Heimo. Ebenfalls zur Zentrale in Bern gezählt wurde der Chef der ständigen Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf, André Dominicé. Die Zahl der an der Zentrale beschäftigten Botschafter wurde bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ernennung von Edouard Brunner zum Botschafter zum Thema. Sowohl die Handelsabteilung als auch die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte äusserten sich kritisch zur steigenden Zahl der in Bern beschäftigten Botschafter. Vgl. dazu den Mitbericht des EVD vom 13. April 1978 im BR-Prot. Nr. 707 vom 1. Mai 1978, dodis.ch/51432, sowie das Schreiben der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 8. Mai 1978, dodis.ch/51433.

1277 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1618 vom 3. Oktober 1977, dodis.ch/49605.

der DEZA zur Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH). Das Pflichtenheft der Direktion für internationale Organisationen war also wesentlich kleiner geworden, was ebenfalls als Argument für die Zurückstufung der Direktion sprach. Aus der Abteilung wurde die Politische Abteilung III. Unter der Führung der Politischen Direktion bestanden nun also die geografisch ausgerichteten Abteilungen I und II sowie die multilaterale Abteilung III (vgl. Organigramm 6 im Anhang).

Auch die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten wurde 1978 kurz vor der Einführung des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes reorganisiert.¹²⁷⁸ Diese Anpassung der für die administrativen Abläufe des EPD und der Aussenposten zuständigen Abteilung führt am deutlichsten vor Augen, wie komplex die Situation für Reorganisationen angesichts des noch nicht beschlossenen Verwaltungsorganisationsgesetzes war. Im Vernehmlassungsverfahren zum Antrag des EPD an den Bundesrat merkte die Bundeskanzlei kritisch an, dass dies bereits die dritte grössere Reorganisation im EPD seit 1976 sei. Mit Verweis auf das sich im Differenzbereinigungsverfahren befindende Verwaltungsorganisationsgesetz bemerkte die Bundeskanzlei, dass die Bundesämter im Gesetz abschliessend aufgelistet seien. Eine Verwaltungsdirektion gebe es nach dem neuen Gesetz gar nicht mehr.¹²⁷⁹ Gegen die eigentliche Reorganisation hatte die Bundeskanzlei nichts einzuwenden, schloss den Mitbericht allerdings mahnend mit dem Hinweis ab, dass das EPD «rechtzeitig Überlegungen über die künftige Organisation anstellen» müsse und darüber, wie die Verwaltungsdirektion in das neu zu schaffende Generalsekretariat einbezogen werden könne.¹²⁸⁰

Die grösste Veränderung im EPD aufgrund des neuen VwOG war denn auch die Schaffung des neuen Generalsekretariats. Das Gesetz sah – wie von der Bundeskanzlei angekündigt – für jedes Departement ein Generalsekretariat vor, das sich um die personellen und organisatorischen Belange des jeweiligen Departements zu kümmern hatte. Diese Aufgaben hatte im EPD bis anhin die Verwaltungsdirektion übernommen. Um der neuen Gesetzgebung Rechnung zu tragen, musste die Direktion umbenannt werden. Da das EPD bereits vorher über ein Generalsekretariat verfügte, das sich entgegen der neuen Definition im Verwaltungsorganisationsgesetz mit aussenpolitischen Fragen befasste, fand hier eine Rochade statt. Der Generalsekretär war der erste Mitarbeiter des Departementchefs und zugleich Chef der Politischen Direktion. Durch die Ernennung von Albert Weitnauer zum Staatssekretär wurde verhindert, dass das EPD fortan über zwei Generalsekretäre verfügte.¹²⁸¹ Die Stellung des Generalsekretärs des EPD

¹²⁷⁸ Zur Reorganisation vgl. das BR-Prot. Nr. 1149 vom 7. Juli 1978, dodis.ch/4610.

¹²⁷⁹ Vgl. den Mitbericht der Bundeskanzlei vom 16. Juni 1978 im BR-Prot. Nr. 1149 vom 7. Juli 1978, dodis.ch/49610.

¹²⁸⁰ Ibid.

¹²⁸¹ Interessanterweise taucht dieses Argument, also die Verhinderung von zwei Generalsekretären im EPD, nicht auf als Argument bei der Einführung des Staatssekretärtitels (vgl. die Ausführungen zur Einführung des Titels weiter unten). Angesichts des parlamentarischen Widerstands gegen die Einführung und der nicht unwahrscheinlichen Option, dass die Einführung hätte verhindert oder zumindest verzögert werden können, hätte sich das EPD mindestens Gedanken über eine Alternative machen müssen. Solche Diskussionen sind aber anhand der eingesehenen Quellen nicht belegbar.

war also ab 1979 fundamental anders als für die Zeit von 1946 bis 1979 (vgl. die Organigramme 1 und 7 im Anhang).

Parallel zu den Verhandlungen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes war das EPD mit einer weiteren Gesetzesverhandlung beschäftigt. Für die Entwicklungszusammenarbeit fehlte nämlich weiterhin der gesetzliche Rahmen. Je grösser die finanziellen Beiträge des Bundes im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wurden, umso stossender war die fehlende gesetzliche Grundlage. Die Ausarbeitung eines Gesetzes führte die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe als zwei Elemente des Solidaritätsgedankens der schweizerischen Aussenpolitik zusammen.¹²⁸²

Die Zusammenführung der Entwicklungszusammenarbeit mit der humanitären Hilfe führte auch zu einer erneuten Umbenennung. Da es den Verantwortlichen im EPD wichtig war, dass die humanitäre Hilfe nicht einfach in der Entwicklungszusammenarbeit unterging, wurde der etwas umständliche Name Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) gewählt. Obwohl die Bundeskanzlei die Länge des Namens kritisierte, setzte sich das EPD mit seinem Standpunkt durch.¹²⁸³

Durch diese Umbenennung verschwand auch der Delegierte für technische Zusammenarbeit, dessen Status längst demjenigen einer Abteilung entsprochen hatte, aus dem Organigramm des EPD. Damit erfüllte das EPD die Vorgaben des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes, da bereits während dessen Vorbereitung vom Bundesamt für Organisation eine Abschaffung des Delegiertenpostens sowie die Schaffung einer Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit vorgeschlagen worden waren. In den 1950er- und 1960er-Jahren hatte der Bundesrat die Funktion des Delegierten etwas inflationär verwendet, was auch zu kritischen Fragen im Parlament geführt hatte.¹²⁸⁴ Die Folge war, dass der Bundesrat mit Beschluss vom Dezember 1971 von dieser Ad-hoc-Gründung von Dienstzweigen mittels Ernennung eines Delegierten abrückte.¹²⁸⁵ Dies und die Ausführungen zu den Reorganisationen im EPD der 1970er-Jahre belegen, dass mit dem neuen Gesetz die Position des Bundesamts für Organisation und der Bundeskanzlei gestärkt sowie die Praxis der Reorganisationen und administrativen Anpassungen vereinheitlicht wurde.¹²⁸⁶

Die Umbenennung: Aus EPD wird EDA

Die Umbenennung des Eidgenössischen Politischen Departements in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten steht symbolisch für den Abschluss einer Normalisierungsphase der schweizerischen Diplomatie unter

¹²⁸² Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973, BBl, 1973, Bd. I, S. 869–939.

¹²⁸³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1618 vom 3. Oktober 1977, [dodis.ch/49605](https://www.dodis.ch/49605). Darin enthalten ist auch der Mitbericht der Bundeskanzlei vom 21. September 1977.

¹²⁸⁴ Vgl. den Mitbericht der Bundeskanzlei vom 21. September 1977 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1618 vom 3. Oktober 1977, [dodis.ch/49605](https://www.dodis.ch/49605), sowie die Antwort des EPD auf die Frage 2 der GPK-S vom 29. April 1970, [dodis.ch/63835](https://www.dodis.ch/63835), S. 10 f.

¹²⁸⁵ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2266 vom 23. Dezember 1971, [dodis.ch/63850](https://www.dodis.ch/63850).

¹²⁸⁶ Vgl. Böschstein: Die Entwicklung der Bundesverwaltung, S. 31 f.

Einfluss einer sich wandelnden internationalen Umgebung. Das Politische Departement befasste sich längst nicht mehr nur mit politischen Fragen. Zudem waren die vereinzelt innenpolitischen Aufgaben, die das EPD zu Beginn hatte und die mitentscheidend für die Namensgebung waren, nicht mehr im Kompetenzbereich des EPD. Die ursprüngliche Benennung sorgte deshalb sowohl im Ausland wie auch in der Schweiz immer wieder für Verwirrung.

Die Namensgebung war bereits früher in der Geschichte des EPD Thema. Die Bezeichnung «Politisches Departement» stammt aus der Zeit, als die Aussenbeziehungen durch den Bundespräsidenten im Nebenamt geführt wurden. In diesem Präsidialdepartement wurden nach der Bundesstaatsgründung alle als «politisch» eingestuftes Geschäfte versammelt. Unter anderem gehörten damals auch innenpolitische Aufgaben wie «die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern» dazu.¹²⁸⁷ Das EPD bestand nach der Einführung des ersten Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1914 aus der Abteilung für Auswärtiges, der Innerpolitischen Abteilung und der Handelsabteilung.¹²⁸⁸ 1923 wurde die Handelsabteilung in das Volkswirtschaftsdepartement transferiert und 1926 die Innerpolitische Abteilung aufgehoben. Dem EPD blieb als einzige Abteilung die Abteilung für Auswärtiges. Eigentlich hätte eine Umbenennung des Departements bereits ab diesem Zeitpunkt Sinn ergeben.

Guido Keel, der als Departementssekretär die Reorganisation des EPD 1946 vorbereitete, hatte bereits damals eine Umbenennung in «Departement für Auswärtiges» oder «Departement des Äusseren» gefordert.¹²⁸⁹ Allerdings war ihm die Namensgebung weniger wichtig als eine funktionierende Organisation des Departements. Die Frage der Umbenennung habe für ihn «keine Eile», meinte er abschliessend. Während den weiteren Reorganisationen des EPD war eine Änderung des Namens kein Thema. Erst die Arbeiten der Expertenkommissionen im Rahmen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes brachten die Frage wieder auf den Tisch. Nun stand allerdings eine Kohärenz der Benennung aller Departemente im Vordergrund.¹²⁹⁰

Mit der Umbenennung in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sollte das schweizerische Aussenministerium einen Namen erhalten, «der seine Aufgaben deutlicher zu erkennen gibt».¹²⁹¹ Das für die Beziehungen mit dem Ausland zuständige Departement wurde dadurch den international nicht gebräuchlichen Namen Politisches Departement los. Der neue Name war näher an der üblichen Benennung von Aussenministerien in anderen Ländern. Dies verdeutlichen vor allem die Namen in den anderen Sprachen:

1287 Vgl. Probst: Das Politische Departement, S. 9.

1288 Vgl. den Antrag des EDA an den Bundesrat, verfasst von Guido Keel, vom 6. März 1946, dodis.ch/63647.

1289 Ibid.

1290 Zeitgleich mit der Umbenennung des EPD in EDA wurde auch das Finanz- und Zolldepartement (EFZD) in Finanzdepartement (EFD) umbenannt. Die vorgeschlagene Umbenennung des Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) in Justizdepartement (EJD) wurde vom Bundesrat allerdings genauso abgelehnt wie diejenige des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED) in Verkehrs- und Baudepartement (EVBD). Vgl. die Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung (vom 12. Februar 1975), dodis.ch/52635, S. 1506 f.

1291 Ibid., S. 1506.

299	DE	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
	FR	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
	IT	Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
	EN	Federal Department for Foreign Affairs (FDFA)

Da die Umbenennung im Rahmen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes realisiert wurde und deshalb auch die Reorganisationen der 1970er-Jahre mitberücksichtigt wurden, hatten das EDA und alle seine Direktionen ab dem 1. Januar 1979 neue Namen und auch zum ersten Mal einheitliche Abkürzungen:¹²⁹²

EDA-PD	Politische Direktion
EDA-GS	Generalsekretariat
EDA-DV	Direktion für Völkerrecht
EDA-DIO	Direktion für internationale Organisationen
EDA-DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Die Einführung des Staatssekretärtitels

Die Einführung des Staatssekretärtitels ist die Weiterführung der Diskussion um die Ernennung von Botschaftern.¹²⁹³ Die Schweiz war im Vergleich zu den meisten anderen Staaten sehr zurückhaltend in der Verleihung von diplomatischen Titeln. Die republikanische Bescheidenheit in der Ausgestaltung der diplomatischen Verwaltung der Schweiz bis weit ins 20. Jahrhundert hinein war zwar innenpolitisch sehr willkommen, führte aber aussenpolitisch immer wieder zu protokollarischen Schwierigkeiten. In der Schweiz fehlten deshalb im Vergleich zu den meisten ausländischen Staatsapparaten eine oder gar mehrere Verwaltungsebenen. In der Regel folgen auf den Aussenminister ein Staatssekretär sowie mehrere Unterstaatssekretäre. Erst auf der dritten oder vierten Stufe folgen Direktoren und Abteilungsleiter. Die Folge dessen waren protokollarische Diskriminierungen und unergiebigere Verhandlungsreisen.

Schweizerische Diplomatinen und Diplomaten sahen sich immer wieder Situationen ausgesetzt, in denen sie aufgrund ihres (fehlenden) Titels vor verschlossenen Türen standen. Hatte man in den europäischen Staaten noch lange Zeit ein gewisses Verständnis für die schweizerischen Eigenheiten im protokollarischen Bereich, waren die Verhältnisse in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit den vielen neuen Staaten nicht mehr vergleichbar. Gerade junge Staaten in Afrika und Asien zeigten kein Verständnis für die Erklärungsversuche der schweizerischen Verhandlungsleitenden, dass sie trotz fehlenden Titels ein entsprechendes Verhandlungsmandat der Regierung hatten. Exemplarisch zeigte sich diese Konstellation bei der erstmaligen Verleihung des Staatssekretärtitels in der Geschichte der schweizerischen Diplomatie. Hauptgrund für die Einführung des Titels wa-

¹²⁹² Für die Übersetzungen der einzelnen Abteilungen vgl. die Anweisungen von Jimmy Martin an die Bundeskanzlei für den Staatskalender 1979 vom 18. Dezember 1978, dodis.ch/49609.

¹²⁹³ Vgl. Kap. 3.1.

ren nämlich protokollarische Schwierigkeiten beim Zugang zu ebenbürtigen Verhandlungspartnern im Ausland.¹²⁹⁴

Besonders eklatant war die Benachteiligung aufgrund des Dienstgrades im Rahmen einer Nahostreise von Paul R. Jolles Ende 1975 geworden. In Teheran hatte der schweizerische Botschafter vor Ort den Chef der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements kurzerhand als «Äquivalent eines Staatssekretärs» angemeldet. Dem obersten Handelsdiplomaten der Eidgenossenschaft standen dadurch bei seiner Ankunft im Iran sämtliche Türen zu den entsprechenden Fachministern offen. Sowohl der Ministerpräsident als auch der Schah waren bereit, die schweizerische Delegation zu empfangen. Der Empfang war «betont freundschaftlich und in protokollarischer Hinsicht aussergewöhnlich».¹²⁹⁵ Ein komplett anderes Bild erwartete Jolles und seine Begleiter im Irak. Bei der Ankündigung des Besuchs wurde nur der offizielle Titel «Direktor der Handelsabteilung» verwendet. Als Gesprächspartner wartete in Bagdad lediglich ein Abteilungsleiter ohne jegliche Verhandlungskompetenz. Die angestrebten Treffen auf Ministeriebene fanden nicht oder nur improvisiert statt. Die Ergebnisse der Gespräche waren verglichen mit denjenigen im Iran «wenig ergiebig», wie Jolles berichtete.¹²⁹⁶

Diese Anekdote verdeutlicht erneut die zunehmende Bedeutung des diplomatischen Protokolls im internationalen Umfeld. Das bis anhin erfolgreiche informelle Vorgehen der Schweiz stiess vor allem in den jungen Staaten Afrikas oder den für den Aussenhandel wichtiger werdenden Staaten in Nahost auf wenig Verständnis. Vor allem in diesen Staaten «bedarf es immer langwieriger Erklärungen der Besonderheiten des schweizerischen Systems», um an ebenbürtige Gesprächspartner zu kommen, beschwerte sich Weitnauer im Rahmen der Diskussion um die Einführung des neuen Dienstgrades.¹²⁹⁷ Die schweizerische Diplomatie machte also eine ähnliche Erfahrung wie im Vorfeld der Umwandlung der Gesandtschaften in Botschaften und der damit einhergehenden Einführung des Botschaftertitels in den 1950er- und 1960er-Jahren.¹²⁹⁸

Und wie damals mussten auch hier zuerst innenpolitische Widerstände überwunden werden, bevor sich das Aussenministerium internationalen Standards angleichen konnte. Denn die Reaktionen im Parlament auf die geforderte Einführung des Staatssekretärtitels waren erstaunlich negativ. Als «unschweizerisch» und als «Fremdkörper» im Regierungssystem wurden die Staatssekretäre bezeichnet; eine Aufblähung des Regierungsapparats wurde als finanzielles Schreckensszenario beschworen.¹²⁹⁹ Ähnlich wie bei der Einführung des Botschaftertitels führte die Einführung des Staatssekretärtitels zu einer Grundsatzdiskussion über das Wesen der schweizerischen Staatsverwaltung und den Willen zur Anpassung an internationale Gepflogenheiten.

¹²⁹⁴ Vgl. die Notiz von Paul R. Jolles vom 9. Februar 1976, dodis.ch/49453, sowie die Notiz von Albert Weitnauer vom 5. Februar 1976, dodis.ch/52638.

¹²⁹⁵ Reisebericht von Paul R. Jolles vom Dezember 1975, dodis.ch/37667.

¹²⁹⁶ Ibid.

¹²⁹⁷ Notiz von Albert Weitnauer vom 5. Februar 1976, dodis.ch/52638.

¹²⁹⁸ Vgl. Kap. 3.1.

¹²⁹⁹ Aussage von Nationalrat Julius Binder im Rahmen der Diskussion der *Initiative Breitenmoser. Zahl und Wahl der Bundesräte (11878)* am 23. September 1975, Amtl. Bull. NR, 1975, IV, S. 1220–1229, hier S. 1228.

Trotz der Einwände wurde der Titel schliesslich als «kosmetische» Massnahme im Rahmen des Pakets des neuen VwOG eingeführt. Allerdings bewegte man sich bei der Umsetzung in einem terminologischen Dschungel: Persönliche, beamtete oder auch parlamentarische Staatssekretäre wurden als mögliche Lösungen, wie sie in anderen Ländern existierten, diskutiert, aber keine davon schien zur schweizerischen Bescheidenheit zu passen. Der Bundesrat entschied sich angesichts der Widerstände im Parlament für eine eigenwillige Kompromisslösung. Die beiden Spitzendiplomaten Weitnauer und Jolles wurden für ihre Einsätze im Ausland zu «Titularstaatssekretären» ernannt. Die umständliche Begriffscreation und der Zusatz «im Verkehr mit dem Ausland» dienten der Abgrenzung von dem aus der BRD bekannten Modell des beamteten Staatssekretärs. Die Vergabe des Titels wurde an die Funktion der beiden Diplomaten geknüpft. Sowohl für den Vorsteher der Politischen Direktion als auch für den Direktor der Handelsabteilung wurde es als notwendig erachtet, diesen Titel führen zu dürfen.

Die Einführung wurde gesetzlich im Rahmen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes geregelt und war damit Bestandteil des Massnahmenpakets zur Entlastung der Bundesräte. Die parlamentarische Behandlung des neuen Gesetzes verzögerte die Einführung des Titels allerdings derart, dass der Bundesrat dem Direktor der Handelsabteilung, Jolles, erlaubte, bei seinem offiziellen Besuch in der Sowjetunion und in China im Herbst 1978 den Titel des Staatssekretärs bereits zu verwenden. Aus Angst vor weiteren Verzögerungen aufgrund der parlamentarischen Beratung und da Jolles nun bereits als Staatssekretär im Ausland aufgetreten war, forderten das EPD und das EVD Ende des Jahres 1978 eine sofortige Einführung des Titels. Gemeinsam fassten Jolles und Weitnauer in einem Antrag an den Bundesrat nochmals die Vorteile des Titels bzw. die grossen Nachteile weiterer Verzögerungen zusammen. Der Bundesrat folgte dem Appell der beiden Spitzendiplomaten und erlaubte die Einführung des Titels bereits vor Ablauf der Referendumsfrist zum neuen Gesetz. Ab dem 1. Februar 1979 durften Albert Weitnauer und Paul R. Jolles im Verkehr mit dem Ausland den Titel des Staatssekretärs verwenden.¹³⁰⁰ Diese Tatsache verdeutlicht die Dringlichkeit der Anpassung an die Gepflogenheit der internationalen Diplomatie und steht ebenfalls in Zusammenhang mit den zusätzlichen Anstrengungen, welche die Schweiz in der staatlichen Exportförderung Ende der 1970er-Jahre unternommen hatte.¹³⁰¹

Nichtsdestotrotz führte der neue Titel schon bald zu Animositäten. Der neue Aussenminister Pierre Aubert fühlte sich offensichtlich durch die Ansprüche und das Auftreten Weitnauers konkurrenziert. Er wies seinen ersten Mitarbeiter mit deutlichen Worten darauf hin, dass innerhalb der eidgenössischen Verwaltung die Bezeichnung «Secrétaire d'État» nicht angebracht sei. Im entsprechenden Schreiben forderte Aubert Weitnauer und die restliche Verwaltung explizit dazu auf, nur den Botschaftertitel zu verwenden.¹³⁰² Damit bestätigte sich schon kurz nach Einführung das von den Gegnern des Titels vorgebrachte Argument, dass mit der Schaffung von «departementalen Nebenkönigen» nichts gewonnen sei.¹³⁰³

¹³⁰⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 17 vom 10. Januar 1979, [dodis.ch/49608](https://www.dodis.ch/49608).

¹³⁰¹ Vgl. Kap. 4.2.

¹³⁰² Vgl. die Notiz von Bundesrat Aubert vom 31. Januar 1979, [dodis.ch/52933](https://www.dodis.ch/52933).

¹³⁰³ Vgl. die Diskussion über die Reorganisation der Bundesverwaltung (75.035 *Bundesverwaltung. Reorganisation*) im Ständerat am 28. September 1977, Amtl. Bull. SR, 1977, IV, S. 524–548, hier S. 527.

Mit der Einführung der beiden ersten Titularstaatssekretäre war die Diskussion allerdings nicht beendet. Die zunehmende Internationalisierung aller Verwaltungstätigkeiten auch in den anderen Departementen machten Reisen von Chefbeamten immer häufiger. Ihnen stellten sich dann die gleichen protokollarischen Schwierigkeiten wie den Diplomaten und Unterhändlern aus dem EPD und der Handelsabteilung.¹³⁰⁴ 1992 wurde mit Heinrich Ursprung an der Spitze des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft ein dritter Staatssekretär ernannt. Mit dem gleichen Beschluss des Bundesrats wurden die anderen beiden Staatssekretäre im EDA und im EVD ebenfalls aufgewertet und der Zusatz «im Verkehr mit dem Ausland» entfiel. Der Bundesrat erhielt ausserdem die Kompetenz, weitere Staatssekretäre zu ernennen.¹³⁰⁵ Insbesondere der letzte Punkt brachte allerdings wieder die Kritiker einer «überbordenden» Titelverwendung auf den Plan. Die Auseinandersetzung gipfelte im Referendum gegen das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 6. Oktober 1995. Die Vorlage wurde vom Volk am 9. Juni 1996 mit mehr als 60 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Einer der Hauptgründe für die Ablehnung war die vorgesehene Schaffung von zwölf neuen Staatssekretärposten in der Bundesverwaltung.¹³⁰⁶

Eine weitere Massnahme zur Entlastung der Bundesräte war die Möglichkeit, persönliche Mitarbeitende einzusetzen. Um eine konstante Weiterführung der inhaltlichen Arbeit der Departemente nicht zu gefährden, sollten die persönlichen Mitarbeitenden der Bundesräte keine Linien-Funktionen übernehmen.¹³⁰⁷ Jeder Bundesrat durfte gemäss dem neuen Gesetz beim Amtsantritt zwei persönliche Mitarbeitende ernennen. Bundesrat Pierre Aubert ernannte als erster Vorsteher des EPD im August 1978 John Clerc zu seinem persönlichen Mitarbeiter. Clerc war in erster Linie für die Vorbereitungen der Bundesratssitzungen und die Kontakte zum Parlament zuständig.¹³⁰⁸ In der Folge hatten die Vorsteher des EPD/EDA in der Regel zwei persönliche Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen: Die erste Person war für die politische Arbeit und die Kontakte mit dem Parlament zuständig, die zweite Person kümmerte sich um die diplomatischen, sprich aussenpolitischen Belange.¹³⁰⁹

Die Absetzung Weitnauers führte im Parlament zu einer Grundsatzdiskussion über den persönlichen Mitarbeiterstab der Departementvorsteher. Zur Diskussion stand die Frage, ob es nicht besser wäre, mit dem Antritt eines neuen Bundesrats diesem auch gleich die Möglichkeit zu geben, seine präferierten Chefbeamten zu ernennen.¹³¹⁰ Man kam allerdings zum Schluss, dass es nicht zielführend

1304 Vgl. die Botschaft des Bundesrats über die Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (Staatssekretäre, Generalsekretäre, Kompetenzdelegationen) vom 17. September 1990, [dodis.ch/56132](https://www.dodis.ch/56132).

1305 Vgl. das BR-Prot. Nr. 352 vom 26. Februar 1992, [dodis.ch/61384](https://www.dodis.ch/61384).

1306 Vgl. das Dossier «Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)», in: *année politique suisse*, [anneepolitique.swiss](https://www.anneepolitique.swiss).

1307 Vgl. das Protokoll über die Aussprache der GPK-N vom 20. März 1980, [dodis.ch/63751](https://www.dodis.ch/63751).

1308 Zu John Clerc vgl. [dodis.ch/P53951](https://www.dodis.ch/P53951). Seine Funktion war ab 1981 diejenige des Sekretärs des Departementschefs.

1309 Catherine Krieg war die zweite Sekretärin des Departementschefs und für die diplomatischen Angelegenheiten zuständig, vgl. [dodis.ch/P16244](https://www.dodis.ch/P16244).

1310 Vgl. die Fragen der GPK-N zur Angelegenheit Weitnauer vom 17. März 1980, CH-BAR#E1050.7A#1987/88#22* (112).

sei, die Chefbeamten eines Departements gleichzeitig mit dem Amtsantritt eines neuen Departementschefs auszuwechseln. Den Chefbeamten kommt bei einem Wechsel an der Spitze des Departements eine wichtige Rolle zur Wahrung der Kontinuität zu. Spielraum hätten die Bundesräte durch die Möglichkeit, persönliche Mitarbeitende in Form eines Stabs zu ernennen.¹³¹¹ Gerade der Fall Weitnauer zeigt aber eindrücklich auf, dass persönliche Differenzen zwischen Chefbeamten und den Departementschefs langfristig nicht ohne Konsequenzen bleiben. Als Folge fanden die Wechsel oft nicht direkt bei der Amtseinsetzung statt, sondern im Verlauf der ersten Amtsjahre des neuen Departementsvorstehers.¹³¹²

Kurz vor der Einführung des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes führte das EPD erneut mehrere Reorganisationen durch. 1976 wurde aus dem Dienst für technische Zusammenarbeit die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Abtrennung der humanitären Hilfe von der Abteilung für internationale Organisationen war zudem Bestandteil einer weiteren Reorganisation, die 1977 durchgeführt wurde. Die Neuordnung der Politischen Direktion und die Unterordnung der verbleibenden Teile der Abteilung für internationale Organisationen als Politische Abteilung III waren die wesentlichen Bestandteile dieser Umstrukturierung. 1978 folgte die Reorganisation der Verwaltungsabteilung. Mit dem Inkrafttreten des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes musste allerdings gerade die reorganisierte Verwaltungsdirektion erneut angepasst werden. Sie wurde in das neu geschaffene Generalsekretariat überführt, das nun wie in allen anderen Departementen auch mit der Organisation des Departements befasst war. Das seit 1953 bestehende Generalsekretariat, an dessen Spitze mit dem Generalsekretär des EPD der erste Mitarbeiter des Departementschefs stand, wurde aufgehoben. Albert Weitnauer erhielt als Chef der Politischen Direktion den Titel des Staatssekretärs.

Mit diesen im Verwaltungsorganisationsgesetz zusammenlaufenden Reorganisationen wurde im nun umbenannten EDA eine seit 1946 andauernde Phase der Umstrukturierung abgeschlossen. Natürlich war 1979 nicht das Ende der Reformen und strukturellen Anpassungen. Dafür ist das Arbeitsgebiet des Auswärtigen Departements zu unberechenbar. Bereits 1980 stand mit der Reorganisation des Generalsekretariats des EDA die nächste Veränderung an. Die grosse Wende nach 1989 mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Zerfall der Sowjetunion stellte die Struktur und Organisation des EDA ein weiteres Mal infrage. Mit der anstehenden Digitalisierung und der wichtiger werdenden interdepartementalen Koordination standen die beiden grossen administrativen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte ebenfalls bereits vor der Tür.

¹³¹¹ Vgl. die Gesprächsnotiz der GPK-N über die Aussprache mit Bundesrat Pierre Aubert und Albert Weitnauer vom 19. März 1980, dodis.ch/64171, S. 11.

¹³¹² Dies lässt sich eigentlich bei allen Vorstehern des EPD während des Untersuchungszeitraums feststellen. Die Versetzungspraxis des EPD liefert hierzu natürlich ein sehr niederschwelliges Instrumentarium. Vgl. bspw. zum Amtsantritt von Max Petitpierre Kap. 2.1.

4.5 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die Strukturen des EPD und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts am einsetzenden Ende des Kalten Kriegs untersucht. Das EPD befasste sich Mitte der 1970er-Jahre intensiv mit sich selbst. Der aus der Selbstevaluation hervorgegangene Florian-Bericht war der Versuch, den organisatorischen Diskussionen innerhalb des Departements, aber auch im Parlament, einen strategischen Überbau zu verleihen. Auf der Suche nach der grösstmöglichen Effizienz wurden diverse Umstrukturierungen vorgeschlagen. Auch die Personalreglemente wurden überarbeitet und auf juristischer Ebene wurde die Gleichstellung von Mann und Frau im EPD verwirklicht. Gestärkt wurde nicht nur die Kommunikation zwischen der Zentrale in Bern und den Vertretungen im Ausland, sondern auch der Dialog mit der Zivilgesellschaft und der Politik. Der Florian-Bericht ist ein erstaunliches Zeitzeugnis der Reformbemühungen im EPD und verdeutlicht den innenpolitischen Legitimationsdruck, dem die schweizerische Diplomatie angesichts von Sparmassnahmen ausgesetzt war.

Diesen Legitimationsdruck verdeutlicht auch die zu Beginn polemisch geführte Debatte über die Rolle des EPD und der Vertretungen im Ausland im schweizerischen Exportförderungsdispositiv. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe Florian im Bereich der Aussenvertretungen waren eine direkte Folge der Forderungen nach mehr staatlicher Unterstützung im Bereich der Exportförderung. Das Netz der Vertretungen wurde entlang der Erfolgsaussichten zur Erschliessung neuer Märkte angepasst. Dies war nur eine von vielen Massnahmen, die im EPD zur Stärkung der Exportförderung unternommen wurden. Der ehemalige Nestlé-Manager Peter C. Bettschart, der als Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge 1976 in die schweizerische Diplomatie geholt wurde, koordinierte die Massnahmen. Unter seiner Führung wurde die Zusammenarbeit mit der SZH ausgebaut, in den Botschaften wurden lokale Handelsangestellte rekrutiert und die Diplomattinnen und Diplomaten konnten sich bei Exportförderungsseminaren weiterbilden. Insgesamt hat die vorliegende Studie gezeigt, dass die Massnahmen als Anpassung der staatlichen Exportförderungsstrukturen an die veränderten Bedingungen auf dem Weltmarkt gesehen werden können.

Aber auch auf der politischen Ebene bewegte sich die schweizerische Diplomatie: Die aktive Teilnahme am KSZE-Prozess steht symbolisch für die aussenpolitischen Öffnung der Schweiz in den 1970er-Jahren. Der KSZE-Prozess und die neue Gesprächsbereitschaft zwischen Ost und West eröffneten der sonst zurückhaltend agierenden schweizerischen Diplomatie die Möglichkeit, mit einer aktiven Teilnahme ein neues diplomatisches Selbstverständnis zu entwickeln. Die wohl wichtigste Auswirkung auf den diplomatischen Dienst der Schweiz waren die Erfahrungen, die mehrere junge Diplomattinnen und Diplomaten im Rahmen der KSZE-Verhandlungen sammeln konnten. Sie erhielten bereits früh in ihrer Karriere Einblick in komplexe diplomatische Verhandlungen. Begleitet wurde die Aktivierung der Aussenpolitik durch den vermehrten Einsatz der Besuchsdiplomatie. Seit den 1960er-Jahren nahm die Anzahl offizieller bilateraler Besuche von Bundesräten wie auch von Arbeitsbesuchen der obersten Beamten des EPD und der Handelsabteilung stark zu. Vor allem im Rahmen der KSZE und der

305 europäischen Integration wurden bi- und multilaterale Verhandlungsrunden im In- und Ausland vom Ausnahmefall zur Routine. Insgesamt konnte aufgezeigt werden, dass insbesondere der KSZE-Prozess ein wichtiger Bestandteil der Normalisierung der schweizerischen Aussenpolitik war.

Das nun umbenannte EDA weist gegenüber dem EPD von 1946 einige grundlegende Veränderungen auf. Zwischen 1914 und 1946 wurde aus dem kleinen «Anhängseldepartement», das dem Rotationsprinzip folgend vom Bundespräsidenten quasi «mit der linken Hand»¹³¹³ geleitet wurde, ein überdimensioniertes und schlecht organisiertes Aussenministerium. Mit kurzfristig beinahe 3000 Mitarbeitenden im In- und Ausland war der Höhepunkt der personellen Ausdehnung während des Zweiten Weltkriegs erreicht. In einer verwaltungsgeschichtlichen Betrachtung erscheint der Zeitraum zwischen 1946 und 1979 als turbulente Reorganisationsphase, die kaum mit den sich wandelnden internationalen Realitäten Schritt halten konnte. Auf nationaler Ebene lässt sich feststellen, dass das EPD zu einem festen Bestandteil der Bundesverwaltung und zu einem den anderen Departementen gleichgestellten Ministerium geworden ist. Die Funktion des EPD und später des EDA als Koordinationsstelle für alle internationalen Tätigkeiten der Bundesverwaltung – nicht auf der inhaltlichen, sondern auf der formellen Ebene – verdeutlicht diese Entwicklung am prägnantesten.¹³¹⁴

Der Weg vom Politischen zum Auswärtigen ist mit dem Abschluss dieser Phase vollzogen. Gerade das letzte Kapitel hat anhand der Überlagerung von nationalen und internationalen Prozessen nochmals die grenzüberschreitende Interdependenz der schweizerischen Diplomatie vor Augen geführt. Die neue Namensgebung ist ein symbolischer Akt der Anpassung des schweizerischen Aussenministeriums an die internationale Umgebung und an die gestiegenen Ansprüche gegenüber der schweizerischen Diplomatie.

1313 Vgl. das Referat von Walter Jaeggi vom 19. September 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#135* (A.22.14.0).

1314 Vgl. auch das Kapitel «Ausblick».

In der vorliegenden Studie wurde die Geschichte des EPD und des diplomatischen Diensts der Schweiz zwischen 1945 und 1979 untersucht. Im Fokus standen die Auswirkungen internationaler Ereignisse auf die strukturelle Ausgestaltung und die personelle Zusammensetzung der schweizerischen Diplomatie. Die Ergebnisse lassen sich in vier Themenfelder gruppieren:

Verwaltungsgeschichte

Der diplomatische Dienst und das schweizerische Aussenministerium haben sich während des Untersuchungszeitraums strukturell stark verändert. Ausgehend von der chaotischen Phase während des Zweiten Weltkriegs kann die Entwicklung des EPD in vier Abschnitten dargestellt werden: Während des Kriegs führte neben einer allgemeinen Ausweitung der Aufgaben vor allem die Übernahme zahlreicher Mandate zur Vertretung der Fremden Interessen zu einer massiven Zunahme des Personalbestands. Die Organisation des Departements, die bereits vor dem Krieg als ungenügend strukturiert bezeichnet worden war, konnte weder auf die Zunahme der Tätigkeiten noch auf die wachsenden Koordinationsaufgaben aufgrund des angewachsenen Personalbestands reagieren. Trotz einiger behelfsmässiger administrativer Anpassungen waren die Folgen ein «desorganisierter»¹³¹⁵ Departementsaufbau, chaotische Arbeitsabläufe und eine mangelnde Koordination der Aussenposten, insbesondere betreffend die Einstellung von neuem Personal (vgl. Kap. 2.1). Das EPD sah sich nach dem Krieg zudem starker Kritik vonseiten der Zivilgesellschaft und der Politik ausgesetzt. Der Zweite Weltkrieg verdeutlichte die Reformbedürftigkeit der schweizerischen Diplomatie auf verschiedenen Ebenen.

Darauf folgte eine erste Reorganisationsphase, die ungefähr von 1946 bis 1960 dauerte. Charakteristisch für diesen Zeitraum war der Versuch, das Chaos der Kriegszeit in geordnete Bahnen zu lenken (vgl. Kap. 2.2). Die grosse Herausforderung dieser ersten Reorganisation war die labile internationale Umgebung. Der sich abzeichnende Konflikt zwischen den beiden Grossmächten USA und UdSSR, die einsetzende europäische Integration, die Gründung der UNO sowie die zahlreichen neuen Aufgaben, denen sich das Aussenministerium zu widmen hatte, erschwerten die Auseinandersetzung des EPD mit dem eigenen Aufbau und der Organisationsentwicklung. Trotzdem wurde in dieser Zeit mit der vertikalen Gruppierung der wichtigsten Dienste und Abteilungen die Grundlage für den Aufbau des EPD während des gesamten Untersuchungszeitraums gelegt (vgl. Organigramm 1 im Anhang). Nicht zuletzt die Einführung des Concours diplomatique mit transpa-

1315 Vgl. Kap. 2, Anm. 189.

renten Rekrutierungsrichtlinien war ein Meilenstein in dieser Phase und leitete ein neues Zeitalter für die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts ein (vgl. Kap. 2.3). Diese erste Reorganisationsphase kann als administrative und personelle Neuausrichtung der schweizerischen Diplomatie beschrieben werden.

Nach dieser Neuausrichtung wurden die Struktur des EPD und die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts zwischen 1961 und ungefähr 1970 vor allem durch eine thematische Erweiterung der diplomatischen Tätigkeiten beeinflusst. Während in der Phase vor 1961 versucht wurde, die bestehenden Dienste sinnvoll zu gruppieren, erfolgten nun die wichtigsten Neugründungen von Verwaltungseinheiten. Vor allem das Jahr 1961 ist im Hinblick auf die Organisationsstruktur des EPD als Jahr der grossen Veränderungen zu bezeichnen. Mit der Gründung des Diensts für technische Zusammenarbeit und des Integrationsbüros erhielten sowohl die Entwicklungszusammenarbeit als auch die europäische Integration dauerhafte Verwaltungseinheiten im EPD (vgl. Kap. 3.2 und 3.4). In diese Phase fallen zudem der Ausbau des Vertretungsnetzes der Schweiz und die Umwandlung von Gesandtschaften in Botschaften. Unter Berücksichtigung der geografischen Ausbreitung des Vertretungsnetzes lässt sich so von einer Globalisierung der diplomatischen Beziehungen sprechen. Die Einführung des Botschaftertitels als Folge der Umwandlung der Gesandtschaften in Botschaften zeugt zudem von der Bereitschaft, sich an internationale Standards und das diplomatische Protokoll anzupassen (vgl. Kap. 3.1).

Die Konsolidierung der Reorganisationsprozesse fand ungefähr im Zeitraum von 1970 bis 1979 statt. Charakteristisch für diese letzte Phase ist die Integration des Aussenministeriums in die gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen der restlichen Bundesverwaltung. Mit der im Rahmen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes realisierten Umbenennung in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten im Jahr 1979 wurde ein symbolischer Schlusspunkt unter die Reorganisationen der Nachkriegszeit gesetzt (vgl. Kap. 4.4). Ein Rückblick auf den Beginn der Reorganisationen verdeutlicht die Konsolidierung: Kurz nach dem Krieg wurden diverse provisorische Lösungen etabliert, die bis weit in die 1970er-Jahre hinein regelmässig angepasst wurden. Der 1975 als Selbstevaluation des EPD erschienene Florian-Bericht stellte eine umfassende Analyse und eine strategische Grundlage für die Reorganisationen des Departements in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre zur Verfügung (vgl. Kap. 4.1). Unter dem Einfluss der weltweiten Rezession der 1970er-Jahre hielt zudem eine neue Orientierung an Effizienz und Wirtschaftlichkeit Einzug in das EPD. Da gleichzeitig die Exportindustrie mehr staatliche Unterstützung forderte, wurde das Vertretungsnetz so angepasst, dass die Firmen bei der Erschliessung neuer Märkte unterstützt werden konnten. Die Nähe der schweizerischen Diplomatie zu wirtschaftlichen Akteuren wurde hier besonders deutlich (vgl. Kap. 4.2). Zudem konnte gezeigt werden, dass sich die schweizerische Diplomatie nun stärker an den Gepflogenheiten der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf diplomatische Praktiken und Instrumente der multilateralen Diplomatie orientierte. Symbolisch dafür stehen die aktive Teilnahme der Schweiz an der KSZE, die Normalisierung der Reisediplomatie (vgl. Kap. 4.3) oder die erstmalige Vergabe des Staatssekretärtitels im Jahr 1979 (vgl. Kap. 4.4).

Betrachtet man den gesamten Zeitraum, zeigt sich, dass die administrative Struktur der schweizerischen Diplomatie einen markanten Ausbau sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht erfahren hat. Am Ende des Untersuchungszeitraums verfügte das Departement für auswärtige Angelegenheiten über ein globales diplomatisches Vertretungsnetz, einen Personalbestand von beinahe 2000 Mitarbeitenden, eine mehrfach reorganisierte hierarchische Verwaltungsstruktur, zahlreiche neue Abteilungen und Dienste, angepasste Personalreglemente und mit dem *Concours diplomatique* auch über ein transparentes Auswahlverfahren für angehende Diplomatinen und Diplomaten.

Prosopografie: Wer sind die Akteure der schweizerischen Diplomatie?

Nebst den Anpassungen der Strukturen des schweizerischen Aussenministeriums veränderte sich auch die personelle Zusammensetzung der schweizerischen Diplomatie. Die prosopografische Untersuchung der Angehörigen des diplomatischen Diensts hat gezeigt, dass die Zusammensetzung insgesamt diverser wurde und sich einer gesellschaftlichen Repräsentativität annäherte. Im Detail hat die Auswertung ergeben, dass die Mehrheit der Personen männlich war, aus der «Ober-» oder «Mittelschicht» stammte, über einen Hochschulabschluss verfügte und Militärdienst geleistet hatte. Französischsprachige Personen waren im diplomatischen Dienst im Verhältnis zur Wohnbevölkerung übervertreten. Viele der Diplomatinen und Diplomaten verfügten über Kenntnisse in mindestens drei Sprachen. Geografisch stammten die Personen mehrheitlich aus den grossen und städtisch geprägten Kantonen Bern, Zürich, Genf, Waadt, Basel-Stadt und Neuenburg. Bei zahlreichen Angehörigen des diplomatischen Diensts liessen sich nebenberufliche Tätigkeitsfelder feststellen, und zwar besonders häufig im wirtschaftlichen und im juristischen Bereich (vgl. Kap. 1.3).

Die Betrachtung der Stichproben von 1945 und 1979 sowie der Vergleich mit den Diplomaten, die vor 1945 im Amt waren, haben einige Verschiebungen in der Zusammensetzung des diplomatischen Diensts aufgezeigt: So stieg beispielsweise der Frauenanteil in diesem Zeitraum von etwas über ein Prozent auf sieben Prozent. Die geografische Verteilung der Heimatkantone der untersuchten Personengruppe glich sich derjenigen der Wohnbevölkerung an, wohingegen sich die Untervertretung der katholischen Kantone abschwächte. Der akademische Hintergrund der Diplomatinen und Diplomaten wurde deutlich diverser, wodurch die Dominanz der rechtswissenschaftlichen Abschlüsse im diplomatischen Dienst abnahm. Gegenüber den Diplomaten, die vor 1945 im Amt waren, sank zum einen das Eintrittsalter und zum anderen verlängerte sich die durchschnittliche Amtsdauer. Der Anteil an Personen mit einem Offiziersgrad ging deutlich zurück. Anhand des beruflichen Hintergrunds der Eltern konnte festgestellt werden, dass sich die soziale Herkunft etwas an die «Mitte» der Gesellschaft annäherte.

Die Umsetzung der angestrebten Öffnung des diplomatischen Diensts gegenüber allen Schichten der Gesellschaft konnte quantitativ ebenfalls nachgewiesen werden. Die Zunahme des Anteils von Personen aus der «Unterschicht» im diplomatischen Dienst stieg von zwei auf acht Prozent an. Die angepassten Zulassungskriterien und die steigenden Personalbedürfnisse des EPD hatten zu einer gesellschaftlichen Öffnung geführt. Trotzdem ist der diplomatische Dienst der

Schweiz auch am Ende des Untersuchungszeitraums als «elitärer» Arbeitsort zu charakterisieren. Die staatliche schweizerische Diplomatie blieb ein Tätigkeitsfeld, in welchem sich in erster Linie gut ausgebildete Männer aus den oberen Schichten der Gesellschaft bewegten. Bei den nebenberuflichen Tätigkeiten blieben Überschneidungen der diplomatischen mit wirtschaftlichen und juristischen Tätigkeiten konstant. Neu hinzu kam gegen Ende des Untersuchungszeitraums das Feld der Entwicklungszusammenarbeit als zusätzliche Tätigkeit.

Die Betrachtung einzelner Gruppen innerhalb des diplomatischen Diensts hat gezeigt, dass die zahlreichen Anstellungen während des Zweiten Weltkriegs, die zu einer Verdreifachung des Personalbestands führten, dessen Zusammensetzung geprägt haben. Knapp die Hälfte der während des Untersuchungszeitraums zum Botschafter ernannten Personen sind während des Kriegs in den Dienst eingetreten. Etwas mehr als ein Drittel davon wurde über die Abteilung für Fremde Interessen rekrutiert. Verglichen mit den Botschaftern und den Abteilungsleitern stehen die *Stagiaires diplomatiques* exemplarisch für die festgestellten Veränderungen in der Zusammensetzung des diplomatischen Diensts zwischen 1945 und 1979. Die Auswertung der Daten hat gezeigt, dass die über den *Concours diplomatique* rekrutierten Personen die beschriebenen Veränderungen im Bereich der Hochschulabschlüsse und der militärischen Dienstgrade deutlich abbilden (vgl. Kap. 1.4). Die Einführung der Zulassungsprüfung ist somit einer der Hauptgründe für die demografischen Veränderungen im diplomatischen Dienst.

Die vorliegende Studie konnte in Bezug auf die Integration von Fachattachés in den diplomatischen Dienst bestehende Forschungsergebnisse in einen grösseren Kontext einbetten. Während des Untersuchungszeitraums wurden mehrere neue Attaché-Funktionen eingeführt. Die Funktionen konnten sich aber allesamt nicht durchsetzen, was in erster Linie mit einer Grundsatzdiskussion innerhalb des EPD zu tun hatte. In der Frage, ob sich der schweizerische diplomatische Dienst vermehrt solcher Attaché- und Expertenposten bedienen sollte, setzte sich die Sichtweise durch, dass das «Generalisten-Modell» dem «Spezialisten-Modell» vorzuziehen sei. Personen mit spezifischen Fachkenntnissen wurden nicht in den diplomatischen Dienst aufgenommen, sondern in der Bundesverwaltung bei den entsprechenden Fachabteilungen angestellt, wie es mit den Militärattachés bereits vorher gehandhabt wurde (vgl. Kap. 1.4).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der diplomatische Dienst der Schweiz während des Untersuchungszeitraums grösser geworden ist. Der Anteil des diplomatischen Diensts am Personalbestand des EPD nahm stetig zu. Die Zusammensetzung des diplomatischen Diensts wurde insgesamt diverser: Im Jahr 1979 arbeiteten deutlich mehr Frauen im diplomatischen Dienst der Schweiz als 1945. Die Studienrichtungen der Diplomattinnen und Diplomaten waren vielfältiger und die zweijährige Ausbildungszeit am Anfang der Karriere erhöhte insgesamt die spezifischen Kenntnisse. Was sich ebenfalls feststellen lässt, ist eine abnehmende Bedeutung der militärischen Laufbahn für die Karriere im diplomatischen Dienst.

Angesichts der Veränderungen, die in der Zusammensetzung des diplomatischen Diensts der Schweiz während des Untersuchungszeitraums festgestellt werden konnten, kann davon ausgegangen werden, dass sich sowohl Mentali-

täten als auch die berufseigene Kultur der Diplomatinen und Diplomaten der Schweiz verändert haben. Der grössere Personalbestand und die festgestellte Diversifizierung des diplomatischen Diensts stehen dem elitären Habitus des Gesandten, der bis 1945 die schweizerische Diplomatie geprägt hatte, gegenüber. Empirisch fassbar wurden diese unterschiedlichen Mentalitäten bei den Diskussionen um die Überführung der Diplomaten in das Beamtenreglement der Eidgenossenschaft und dem Widerstand der «alten» Gesandten gegen diese Neuerung (vgl. Kap. 3.2).

Die beiden folgenden Beispiele sind eher anekdotischer Art, symbolisieren die Entwicklung gleichwohl treffend: Traditionalisten im Departement hatten zur gesellschaftlichen Öffnung des diplomatischen Diensts eine klare Meinung, allen voran Franz Blankart. Im März 1979 beschwerte sich dieser über die Abschaffung des Fracks beim *Dîner diplomatique* und wies auf seine Beobachtung hin, dass es im diplomatischen Dienst «einen konstanten Abbau der Formen und Umgangsformen» gebe. Das Argument der Demokratisierung liess er nicht gelten, indem er ausführte: «[A]ls ob es demokratischer wäre, keinen Stil zu haben. Wir werden mehr und mehr zu einer klassenlosen Gesellschaft, aber nicht im Sinne der Marxisten, sondern im Singular: *une société sans classe*.»¹³¹⁶ Ähnliche Aussagen hatte auch der für die Ausbildung der *Stagiaires* zuständige Heinz Langenbacher bereits in den 1960er-Jahren gemacht. Er lud die *Stagiaires* zu sich nach Hause ein, um ihnen die richtigen Verhaltensweisen für ein diplomatisches Nachtessen beizubringen. Wegen der Demokratisierung des diplomatischen Diensts könne nicht mehr vorausgesetzt werden, dass die jungen Diplomatinen und Diplomaten diese Manieren von zu Hause kennen (vgl. Kap. 2.3).

Die zahlreichen Mitarbeitenden der Entwicklungszusammenarbeit trugen ebenfalls zu einem politisch-kulturellen Wandel innerhalb des EPD bei, der sich in der unterschiedlichen Priorisierung der aussenpolitischen Zielsetzungen manifestierte. Viele Angehörige des DftZ sahen sich eher als Entwicklungshelfende denn als Diplomatinen und Diplomaten. Demgegenüber sahen die Angehörigen des diplomatischen Diensts in den Entwicklungshelfenden oftmals idealistische Weltverbesserer, während sie selbst sich um die realpolitischen Verhältnisse der Welt kümmerten. Um diese unterschiedlichen Mentalitäten innerhalb des diplomatischen Diensts fassbar zu machen, bedarf es weiterer Forschungen. Die beiden im Rahmen dieser Untersuchung geführten Gespräche mit Zeitzeugen haben gezeigt, dass hierfür der Ansatz der Oral History gewinnbringend eingesetzt werden kann.

Die vorliegende Studie liefert zudem Anknüpfungspunkte für weitere prosopografische Forschungen: Sowohl das Forschungsdesign als auch die Ergebnisse, die auf das schweizerische Beispiel fokussieren, liefern Inspiration und Erkenntnisse für den gesamten Forschungsbereich der internationalen Diplomatie. Vor dem Hintergrund der globalen Ausrichtung der Diplomatie als Tätigkeit wäre mit den digitalen Möglichkeiten, die im Rahmen dieser Studie genutzt wurden, eine Datenbank mit biografischen Daten zu allen im weiten Feld der Diplomatie tätigen Personen denkbar. Dabei muss das Sample der Personen keinesfalls an den jeweiligen Staatsgrenzen haltmachen. Mitarbeitende von internationalen Or-

1316 Schreiben von Franz Blankart an Hans-Jakob Kaufmann vom 30. März 1979, dodis.ch/57276.

ganisationen oder Interessenverbänden könnten in solch einem Sample ebenfalls erfasst werden.¹³¹⁷ Was bleibt, ist die Frage der Realisierbarkeit, die sich in erster Linie an der Bereitschaft zur Kooperation, den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln sowie der Verfügbarkeit von nutzbaren Daten entscheiden wird.

Diversifizierung der schweizerischen Diplomatie

Während des Untersuchungszeitraums lässt sich eine Zunahme derjenigen Themengebiete feststellen, die eine aktive Mitarbeit der schweizerischen Diplomatie erforderten. Vor diesem Hintergrund wurden nicht nur die strukturelle Ausgestaltung des EPD und das Vertretungsnetz im Ausland angepasst, auch die Anforderungen an das diplomatische Personal stiegen stetig an. Den grössten Einfluss hatten die Fremde Interessenvertretung, die Dekolonisierung, die europäische Integration, der KSZE-Prozess sowie die Multilateralisierung der internationalen Beziehungen im Allgemeinen.

Die Dekolonisierungswelle in den afrikanischen Staaten der 1960er-Jahre und der aufkommende Entwicklungsdiskurs veränderten die schweizerische Diplomatie nachhaltig. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den neuen Staaten führte zum grössten Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes in der Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen. Die Ausweitung des Netzes in den globalen Süden spiegelt die administrative Ausprägung der Globalisierung der schweizerischen Aussenbeziehungen. Zugleich erhöhte die Präsenz der neuen Staaten in den diplomatischen Korps den protokollarischen Druck, die zurückhaltende Praxis der Schweiz bei der Verwendung diplomatischer Titel abzulegen. Die Folge war die Umwandlung aller Gesandtschaften in Botschaften, die zwischen 1957 und 1963 realisiert wurde (vgl. Kap. 3.1).

Die Etablierung der Entwicklungszusammenarbeit als Element der schweizerischen Aussenpolitik zog die grössten Auswirkungen nach sich. Die Gründung und die weitere Entwicklung des Diensts für technische Zusammenarbeit war die administrative Entsprechung der Integration der Entwicklungszusammenarbeit in die Aussenpolitik auf konzeptioneller Ebene. Der 1961 gegründete Dienst wurde innert kurzer Zeit zu einer der personell stärksten Abteilungen innerhalb des EPD und beschäftigte zehn Jahre später bereits 86 Personen. Die Entwicklungszusammenarbeit war damit für mehr als 40 Prozent der Personalerhöhung an der Zentrale in Bern seit 1950 verantwortlich. Zahlreiche Personen mit neuem Profil wurden für die zu bewältigenden Aufgaben eingestellt und innerhalb des EPD etablierte sich die Karriere des Entwicklungshelfers und der Entwicklungshelferin. Die globalen Entwicklungsdiskurse hatten insofern einen bedeutenden Einfluss auf die schweizerische Diplomatie, der sich auch in der Priorisierung der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der kurzfristigen humanitären Hilfe manifestierte (vgl. Kap. 3.2).

Rund um die aktive Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess wurde die Menschenrechtspolitik zum Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Die Auswirkungen zeigten sich in diesem Bereich nicht bei den Verwaltungseinheiten, sondern bei den Instrumenten der Diplomatie und bei der Ausbildung der Di-

¹³¹⁷ Wichtige Vorarbeiten und die Möglichkeit für zahlreiche Anknüpfungspunkte bietet dabei die Datenbank «LONSEA: Searching the Globe through the Lenses of the League of Nations», lonsea.de.

plomatinnen und Diplomaten. Mit der KSZE verankerte sich die Besuchs- und Konferenzdiplomatie definitiv im Repertoire der schweizerischen Diplomatie (vgl. Kap. 4.3). Die regelmässige Teilnahme an Konferenzen und Besuchen sowie die multilaterale Verhandlungsführung wurden zu wichtigen Modulen der Ausbildung der angehenden Diplomatinen und Diplomaten. Insofern stützen die Ergebnisse den Befund der Forschung, dass der KSZE-Prozess ein wichtiges Element der Normalisierung der schweizerischen Aussenpolitik war, sowohl auf administrativer als auch auf personeller Ebene.

Der allgemeinen Multilateralisierung der internationalen Beziehungen entspricht in der Verwaltungsgeschichte des EPD die Abteilung für internationale Organisationen. Diese wurde während des Untersuchungszeitraums zu einer der wichtigsten und grössten Abteilungen innerhalb des EPD. Die Multilateralisierung zeigte sich nicht zuletzt in der Ausdehnung des Vertretungsnetzes auf internationale Organisationen. Diplomatische Missionen bei den wichtigsten Organisationen wurden zum fixen Bestandteil des schweizerischen Vertretungsnetzes. Die Missionen der Schweiz bei der UNO in New York und bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel gehörten bereits nach kurzer Zeit zu den wichtigsten diplomatischen Vertretungen.

Nebst den strukturellen Anpassungen veränderten die thematisch vielseitigen Herausforderungen der diplomatischen Tätigkeit auch die Rekrutierungskriterien und die Ausbildung der Diplomatinen und Diplomaten. Insbesondere die multilaterale Diplomatie wurde immer wichtiger in der Schulung der angehenden Diplomatinen und Diplomaten. Entsprechend wurden die Teilnahme an internationalen Konferenzen und ein Aufenthalt bei einer der multilateralen Vertretungen zu wichtigen Bestandteilen der Ausbildung der *Stagiaires diplomatiques* (vgl. Kap. 3.3 und 4.3). Trotz des sogenannten «Generalisten-Modells» entwickelten sich einige Personen zu Expertinnen und Experten der multilateralen Diplomatie und wurden entsprechend eingesetzt. Dies gilt insbesondere für die europäische Integration, für die sich im Laufe der Zeit einige Integrationsspezialisten herausbildeten (vgl. Kap. 3.4). Hinter diesen Beispielen verbirgt sich eine Verschiebung in der Frage, welche Kenntnisse und Fähigkeiten in der schweizerischen Diplomatie als zielführend für die Lösung globaler Problemstellungen erachtet wurden. Während noch vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs ein juristischer Hochschulabschluss und die Kenntnis mehrerer Sprachen als ausreichend erachtet wurden, suchte das EPD am Ende des Untersuchungszeitraums interdisziplinär ausgebildete Expertinnen und Experten für internationale Beziehungen.

Angesichts der festgestellten Diversifizierung der Themengebiete, mit denen sich die schweizerische Diplomatie befasste, und deren Auswirkung auf die Akteure tragen die präsentierten Ergebnisse dazu bei, das Verständnis für die Vielschichtigkeit und Wandelbarkeit staatlicher Verwaltungseinheiten zu vertiefen. Die Geschichte des EPD zeigt in beispielhafter Art und Weise auf, wie das schweizerische Aussenministerium einem ständigen Wandel unterworfen war und sich den Gegebenheiten der politischen Umwelt anpassen musste. Insofern zeigt die vorliegende Untersuchung die Wechselwirkungen eines staatlichen Akteurs mit den vielschichtigen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene. Ein Aussenministerium befindet sich nicht im luftleeren Raum, sondern bewegt sich

in einem dynamischen Umfeld von sich wechselseitig beeinflussenden Akteuren und Prozessen. Diese Erkenntnis ist zentral für die Überwindung der binnenstaatlichen Perspektive bei verwaltungsgeschichtlichen Projekten und bietet so Anknüpfungspunkte für weitere Forschungen.

Diplomatie schweizerischer Prägung

Anhand der vorliegenden Ergebnisse einer prosopografischen Verwaltungsgeschichte lassen sich einige Rückschlüsse auf die konzeptionelle Ausgestaltung der schweizerischen Diplomatie ziehen. Die Schweiz hat trotz der überschaubaren Grösse des Landes einen erstaunlichen Grad an internationaler Präsenz erreicht. Diese Präsenz erreichte die Schweiz dank der Nutzung unterschiedlicher Zugänge zur internationalen Gemeinschaft. Das Angebot von Guten Diensten als Dienstleistung für die internationale Gemeinschaft, die aktive Partizipation in internationalen Organisationen mit technischer und wirtschaftlicher Ausrichtung sowie die Strategie, als Sitzstaat möglichst viele internationale Organisationen nach Genf zu holen, sind die prägnantesten Merkmale dieser schweizerischen Form der Diplomatie. Während sich diese Diplomatie schweizerischer Prägung als Konstante durch die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen zieht, konnte die vorliegende Studie insbesondere in den Kapiteln zur Multilateralisierung (Kap. 3.3) und zur Teilnahme am KSZE-Prozess (Kap. 4.3) zeigen, dass die staatliche Diplomatie während des Untersuchungszeitraums einen Wandel durchgemacht hat. Die Anpassung an die multilaterale Diplomatie in weiten Bereichen der internationalen Beziehungen und die aktive Teilnahme am KSZE-Prozess sind als Anzeichen dafür zu werten, dass die Schweiz ihre diplomatische Tätigkeit diversifiziert und der internationalen Gemeinschaft angenähert hat.

Die schweizerische Diplomatie zeichnete sich auf mehreren Ebenen durch eine besondere Nähe zu wirtschaftlichen Akteuren und Interessen aus. Die gute Vernetzung zwischen diplomatischen und ökonomischen Akteuren kann ebenfalls als Konstante in der Geschichte der schweizerischen Diplomatie beschrieben werden. Offensichtlich hatte sich aber die internationale Umgebung nach dem Zweiten Weltkrieg derart verändert, dass auch die Einbindung und Durchsetzung von Partikularinteressen nicht mehr gleich gut funktionierte. Im wirtschaftlichen Bereich war es die Verschiebung vom Bi- zum Multilateralismus, welche die bestehenden korporatistischen Strukturen vor Herausforderungen stellte. Allerdings zeigte sich gerade hier eine grosse Anpassungsfähigkeit einzelner Akteursgruppen, wenn es um die Durchsetzung ihrer Interessen ging. Der Einsatz eines Nestlé-Managers zur Reorganisation der staatlichen Exportförderung (vgl. Kap. 4.2) und die ausserordentlich konstante «Innenfront» im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, wie sie sich bei den Verhandlungen mit den europäischen Organisationen zeigte (vgl. Kap. 3.4), sind zwei besonders passende Beispiele für dieses Phänomen.

Anhand der biografischen Daten liess sich zudem die Verflechtung der Angehörigen des diplomatischen Diensts der Schweiz mit einer stark wirtschaftlich geprägten nationalen Elite feststellen (vgl. Kap. 1.3 und 4.2). Die Karriereverläufe der vier Integrationspezialisten Olivier Long, Pierre Languetin, Friedrich Walther und Gérard Bauer weisen auf die gegenüber der diplomatischen Karriere

flexiblere und offenere Laufbahn der Handelsdiplomaten hin (vgl. Kap. 3.4). Die Verflechtung mit der Privatwirtschaft, wirtschaftlichen Verbänden oder internationalen Wirtschaftsgremien war augenfällig. Der gleiche Befund ergibt sich aus der Betrachtung der Karriereverläufe der Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge (vgl. Kap. 4.2 und Tabelle 11 im Anhang). Ihre Laufbahnen waren oftmals noch ein Stück multifunktionaler ausgestattet als die der Diplomatinen und Diplomaten im EPD. Die Multifunktionalität zeigte sich auch bei der Betrachtung der Tätigkeiten nach dem Ende der Diplomatenkarriere. Insbesondere die schweizerischen Handelsdiplomaten übernahmen oftmals Verwaltungsrats- oder Beratermandate in der Privatwirtschaft. Staatssekretär Franz Blankart, der sich als Chef des Bundesamts für Aussenwirtschaft (ehemals Handelsabteilung) an der Botschafterkonferenz für den Einsatz der Diplomatinen und Diplomaten zugunsten der schweizerischen Wirtschaft bedankte, formulierte es passend: «Ich zweifle nicht, dass sich letztere [die Wirtschaft] erkenntlich zeigen und Sie nach Ihrer Pensionierung reichlich mit Verwaltungsratsmandaten überschütten wird.»¹³¹⁸

Der Weg vom *Politischen* zum *Auswärtigen* steht sinnbildlich für eine Phase der Normalisierung des schweizerischen Aussenministeriums, das sich sowohl den internationalen Standards als auch den rechtlichen Grundlagen der übrigen Bundesverwaltung annäherte. Die staatliche Präsenz in den Aussenbeziehungen wurde insgesamt ausgebaut und die Verwaltungstätigkeit formalisiert. Die Struktur des EDA am Ende des Untersuchungszeitraums spiegelt die thematische Vielfalt der internationalen Beziehungen wider. Der diplomatische Dienst wurde nicht nur grösser, sondern auch professioneller und diverser.

Zwischen 1945 und 1979 wurde die schweizerische Diplomatie zudem transparenter und kommunikativer. Dies zeigte sich sowohl bei der Kommunikation innerhalb des EPD wie auch im Dialog mit der Zivilgesellschaft und der Politik. Die vorliegende prosopografische Verwaltungsgeschichte der schweizerischen Diplomatie zeigt in paradigmatischer Weise die Wechselwirkungen zwischen staatlicher Verwaltung und internationalen Ereignissen. Zusammen mit den erfassten biografischen Daten der schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten, die für die Forschung frei zur Verfügung stehen, hat diese Studie zum einen Licht in die Geschichte der Akteure der schweizerischen Aussenbeziehungen gebracht und zum anderen die Chancen der prosopografischen Verwaltungsgeschichte für eine akteurszentrierte Erforschung der Geschichte der internationalen Beziehungen aufgezeigt.

1318 Vgl. das Referat von Franz Blankart an der Botschafterkonferenz am 27. August 1987, [do-dis.ch/54424](https://doi.org/10.5169/sez-1318).

Aus verschiedenen in der Einleitung dargelegten Gründen endet der Zeitraum dieser Untersuchung ungefähr 1979. Gerade die Ausführungen zum gewählten Ende des Zeitraums haben aber gezeigt, dass kein fixer Endpunkt der laufenden Prozesse und Entwicklungen feststellbar ist. Sowohl anhand der biografischen Daten als auch aufgrund der eingesehenen Quellen lassen sich einige Erkenntnisse und Themen erwähnen, die über den Untersuchungszeitraum hinausgehen. Dieser kurze Ausblick in die 1980er- und 1990er-Jahre bildet den Abschluss dieser Studie und weist auf mögliche Forschungsfelder hin.

Aufbau des EDA: weitere Reorganisationen

Wie bereits ausgeführt, war 1979 keinesfalls das Ende der Reformen und Reorganisationen im EDA. In den 1980er-Jahren fanden mehrere kleinere, einzelne Dienstzweige betreffende Reorganisationen statt. Auch das Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland bedurfte angesichts der dynamischen internationalen Lage einer stetigen Anpassung. Zu erwähnen gilt es an dieser Stelle insbesondere zwei konkrete Projekte: zum einen die unter Flavio Cotti durchgeführte Reorganisation des EDA in den Jahren 1994/1995 und die Anpassung des Vertretungsnetzes angesichts der neuen Staaten in Ost- und Mitteleuropa nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991/1992.

Bundesrat Flavio Cottis Amtsantritt war der Ausgangspunkt für eine weitere Reorganisation im EDA. Während der Amtszeit seines Vorgängers, Bundesrat René Felber, wurde im Rahmen zweier interner Klausuren in den Jahren 1991 und 1992 eine Standortbestimmung des Departements vorgenommen, von der ausgehend das Aussenministerium reorganisiert werden sollte.¹³¹⁹ Der Wechsel an der Spitze des EDA erfolgte allerdings noch bevor die geplanten Massnahmen umgesetzt werden konnten. Statt mit den vorhandenen Vorarbeiten die Reorganisation durchzuführen, gab Cotti kurz nach Amtsantritt bei einer externen Beratungsfirma eine Evaluation in Auftrag. Im November 1994 beschloss der Bundesrat auf der Grundlage dieses externen Berichts die Reorganisation des Departements. Die Struktur des EDA wurde in einen politisch-operativen und einen administrativen Teil getrennt. Das Generalsekretariat war für alle administrativen Fragen zuständig und die drei politischen Abteilungen führten die operativen aussenpolitischen Geschäfte aus. Mit der Reorganisation erhielt der Direktor der Politischen Direktion und Staatssekretär des EDA mehr Weisungsbefugnisse. Damit sollte eine Entlastung des Departementsvorstehers erreicht werden. Mit diesen

¹³¹⁹ Zu den Departementsklausuren in Beatenberg 1991 und Magglingen 1992 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1966.

318 Massnahmen sollte eine «kohärente und kontinuierliche politisch-strategische Ausrichtung der Aussenpolitik» sichergestellt werden.¹³²⁰

Der politische Umbruch in Mittel- und Osteuropa nach 1989 führte dazu, dass die Schweiz ihr Vertretungsnetz der neuen geopolitischen Situation anpassen musste. In den zahlreichen neuen Staaten musste je nach Situation eine diplomatische Vertretung errichtet oder eine Seitenakkreditierung bei einer Vertretung in der Nähe etabliert werden. Insbesondere die Situation in der Sowjetunion, wo sich die Unabhängigkeit der Teilrepubliken abzuzeichnen begann, führte zu zahlreichen Anpassungen. Aber auch die deutsche Wiedervereinigung und die Auflösung Jugoslawiens hatten Auswirkungen auf das Vertretungsnetz. Die wichtigsten Veränderungen waren die Neueröffnung von Botschaften in Kiew, Riga, Taschkent und Tirana, die Umwandlung des Generalkonsulats in Zagreb in eine Botschaft sowie die personelle Verstärkung der Botschaft in Moskau.¹³²¹

Einige Zahlen zum Personalbestand des EDA

Der Personalbestand des EDA und der Anteil des diplomatischen Diensts daran stiegen nach 1979 weiter an. 1991 beschäftigte das EDA 1858 Personen, 846 davon im diplomatischen und konsularischen Dienst. Der Anteil stieg also von 37 auf 45 Prozent. Der Frauenanteil im diplomatischen Dienst stieg bis 1991 auf etwas über 16 Prozent an. In den obersten Besoldungsklassen waren Frauen aber auch in den 1990er-Jahren noch krass untervertreten. Dies zeigte sich in einer departementsübergreifenden Auswertung des Frauenanteils in der Bundesverwaltung im Jahr 1993. Obwohl das EDA mit einem Frauenanteil von 42 Prozent über alle Besoldungsklassen hinweg den höchsten Wert in der Bundesverwaltung erreichte, war der Frauenanteil in den höchsten Besoldungsklassen mit vier Prozent sehr niedrig und vergleichbar mit den anderen Departementen.¹³²²

Die Rekrutierungsstrategie des EDA wurde bis Mitte der 1990er-Jahre unverändert weitergeführt. Über den jährlich durchgeführten Concours diplomatique wurden zwischen 1987 und 1992 durchschnittlich ungefähr 15 Personen in den diplomatischen Dienst aufgenommen.¹³²³ Die Ausbildung erfolgte weiterhin durch die zweijährige Probezeit an der Zentrale in Bern und bei zwei Posten im Ausland. 1995 wurden das Rekrutierungsverfahren und die Ausbildung angepasst mit dem Ziel, den angehenden Diplomatinnen und Diplomaten zum einen bereits während der Ausbildung mehr Verantwortung anzuvertrauen und zum anderen mehr Leistung von ihnen einzufordern. Die über externe Kurse «massgeschneiderte Ausbildung» sollte in den Bereichen Wirtschaft, schwierige Sprachen und internationale Beziehungen verstärkt werden.¹³²⁴

¹³²⁰ Vgl. dazu den Geschäftsbericht des Bundesrats 1994, S. 13 f.

¹³²¹ Vgl. dazu die Zusammenstellung unter dodis.ch/C2011.

¹³²² Vgl. die Notiz von Thomas Litscher an Bundesrat Flavio Cotti vom 9. November 1993, dodis.ch/59624.

¹³²³ Vgl. die Notiz des EDA vom 1. Oktober 1992, dodis.ch/61373.

¹³²⁴ Vgl. die Notiz des Generalsekretariats des EDA vom 23. November 1995, CH-BAR#E2024B#2003/261#590* (a.224.124.0).

Aufbruch in ein Zeitalter interdepartementaler Koordination

Im Verlauf der 1980er-Jahre wurde ein zunehmender Bedarf an interdepartementaler Koordination in den schweizerischen Aussenbeziehungen festgestellt. Praktisch alle Departemente und Bundesämter befassten sich aufgrund der grossen Interdependenz jeglicher Sachfragen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen mit aussenpolitischen Fragen. Nebst der Diskussion über die inhaltliche Federführung bei Verhandlungen mit dem Ausland führte auch die Koordination der Auslandsbesuche von Angehörigen der unterschiedlichen Departemente zu Problemen.¹³²⁵ Wegen ungenügender Koordination konnte es vorkommen, dass schweizerische Delegationen aus unterschiedlichen Departementen zur gleichen Frage unterschiedliche Haltungen einnahmen. Der Gefahr, dass diese sektorielle Aussenpolitik die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen könnte, begegnete das EDA mit Leitlinien zur interdepartementalen Zusammenarbeit.¹³²⁶

Im Aussendepartement lösten diese Probleme eine Grundsatzdebatte über die eigene Rolle aus. Sollte sich das für die Aussenbeziehungen zuständige Departement darauf beschränken, vermehrt nur noch ein Koordinationsorgan zu sein, oder strebte man weiterhin nach der gesamten Verantwortung für alle aussenpolitischen Themen? Zweites würde einen enormen finanziellen und personellen Mehraufwand bedeuten. Die Planung der Aussenpolitik müsste zudem in Absprache mit den anderen Departementen erfolgen, was wiederum einen erheblichen Mehraufwand bedeuten würde. Zu Beginn der 1990er-Jahre zeichnete sich als Lösung ein Kompromiss ab. Das EDA sollte vor allem in jenen Bereichen die Federführung behalten, die aussenpolitisch für die Schweiz von «grosser Bedeutung» waren. In den einzelnen Fachbereichen sollte das EDA so verstärkt werden, dass die Kompetenzen vorhanden waren, um die Koordinationsfunktion mit den inhaltlich zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung wahrnehmen zu können.¹³²⁷ Insbesondere diese Diskussion über die Rolle des EDA in der Ausgestaltung der interdepartementalen Koordination der schweizerischen Aussenpolitik und die Folgen für dessen Struktur müssen bei einer weiteren Aufarbeitung der Verwaltungsgeschichte des schweizerischen Aussenministeriums im Auge behalten werden.

Informatik

Am Ende des Untersuchungszeitraums kündigte sich mit der Implementierung von neuen Kommunikationstechnologien und der Computerisierung der Verwaltung eine technische Revolution an. Die 1980er- und vor allem die 1990er-Jahre wurden angesichts dieser Entwicklungen zur Bewährungsprobe für die Organisation des Aussendepartements. Die einsetzende Digitalisierung stellte das den gesamten Globus umspannende Netz aus Verwaltungseinheiten vor grosse Herausforderungen. Die ersten Projekte zur Büroautomatisierung und computerbasierten Textverarbeitung tauchen in den 1980er-Jahren in den Akten des EDA auf.

¹³²⁵ Vgl. die Notiz von Walter Gyger an Franz Muheim vom 9. November 1988, dodis.ch/54667.

¹³²⁶ Vgl. die Notiz von Dominique Petter vom 9. August 1991, dodis.ch/59331.

¹³²⁷ Vgl. dazu das Protokoll der Sitzung der GPK-S mit Vertretern des EDA vom 14. September 1992, dodis.ch/61678, sowie das BR-Prot. Nr. 128 vom 27. Januar 1992, dodis.ch/58016. Vgl. auch die Zusammenstellung unter dodis.ch/C1867.

Von den technischen Fortschritten erhoffte man sich in erster Linie eine Entspannung beim Kampf um finanzielle Ressourcen für Personal. Das gross angelegte EFFI-Projekt zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung erwähnte die neuen technischen Mittel als ein Instrument zur Senkung der Verwaltungskosten.¹³²⁸ Während in anderen Departementen nach Pilotprojekten rasch der Übergang zum Normalbetrieb in der Büroautomation vollzogen wurde, blieb das EDA zurückhaltend. Dies lag in erster Linie an den zahlreichen Posten im Ausland, die alle auf unterschiedliche infrastrukturelle Grundlagen zurückgreifen mussten. Für ein technisches Grossprojekt wie die Ausstattung von Büros mit Computern war dies ein ungünstiges Szenario. Hinzu kamen Sicherheitsbedenken für den Fall, dass man für die Verbindung mit der Schweiz auf Infrastrukturen und Netze Dritter würde ausweichen müssen.¹³²⁹ In den 1990er-Jahren wies das Aussendepartement gegenüber dem Rest der Verwaltung einen technischen Rückstand auf, den es in der Folge aufzuholen versuchte. Eine Fortsetzung der Verwaltungsgeschichte des EDA wird diesem Themenkomplex angemessen berücksichtigen müssen.

Neue Karrieremuster in der Bundesverwaltung

Gegen Ende des Untersuchungszeitraums und vor allem darüber hinaus lässt sich ein neues Karrieremuster innerhalb der Bundesverwaltung feststellen. Die Karrieren von Chefbeamten werden – ganz ähnlich wie die weiter oben ausgeführte Tätigkeit des EDA – zunehmend interdepartemental. Während des Untersuchungszeitraums waren Departementswechsel von leitenden Beamten, abgesehen vom institutionalisierten Personalaustausch zwischen dem EPD und der Handelsabteilung, eher selten. In den 1980er- und 1990er-Jahren lassen sich vermehrt Karriereverläufe von Chefbeamten feststellen, die leitende Positionen in unterschiedlichen Departementen innehatten. Eine solche Karriere weist beispielsweise Alfred Defago auf, der von 1986 bis 1993 Direktor des Bundesamts für Kultur, ab 1993 Generalsekretär des EDA, dann Generalkonsul in New York und zum Schluss Botschafter in Washington war.¹³³⁰ Das Beispiel Defago liefert aber bereits eine wichtige Erklärung für dieses neue Phänomen. Seit der Anpassung des Verwaltungsorganisationsgesetzes 1979 war es üblich, dass die Bundesräte bei einem Departementswechsel einige ihrer wichtigsten Mitarbeitenden mitnahmen oder einige der höchsten Posten neu besetzen konnten.¹³³¹ Der Übertritt Defagos vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zum EDA deckt sich zeitlich mit dem Amtsantritt von Bundesrat Flavio Cotti, der zuvor an der Spitze des EDI gestanden hatte.

Weitere Beispiele für departementsübergreifende Karrieren sind Walter Fust und Lucien Erard. Fust absolvierte 1975 erfolgreich den Concours diplomatique, arbeitete danach bis 1984 im EDA und wechselte als persönlicher Mitarbeiter von

¹³²⁸ Vgl. das Rundschreiben von Alfred Glesti, Generalsekretär des EDA, an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 26. Oktober 1984, dodis.ch/56811.

¹³²⁹ Vgl. dazu die Notiz des EDA zuhanden der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. Februar 1990, DDS 1990, Dok. 8, dodis.ch/56178, sowie das Schreiben der Verwaltungsabteilung an die Bundeskanzlei vom 4. August 1989, dodis.ch/56816.

¹³³⁰ Für weitere biografische Informationen zu Alfred Defago vgl. dodis.ch/P19513.

¹³³¹ Eine Praxis, die bis heute weitergeführt wird, wie bspw. die Einsetzung von Markus Seiler als Generalsekretär des EDA nach dem Amtsantritt von Ignazio Cassis 2017 belegt, vgl. admin.ch.

Bundesrat Kurt Furgler ins EVD. Von 1986 bis 1990 war er Direktor der SZH. Von 1990 bis 1993 wurde er zum Generalsekretär des EDI ernannt. Danach kehrte er über die Entwicklungszusammenarbeit ins EDA zurück und leitete bis ins Jahr 2008 die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).¹³³² Lucien Erard war 1973 als Mitarbeiter im Dienst für technische Zusammenarbeit ins EPD eingetreten. Von 1982 bis 1987 arbeitete er im Stab von Bundesrat Pierre Aubert in der Funktion eines diplomatischen Sekretärs des Departementschefs des EDA. Von 1987 bis 1990 war er als stellvertretender Direktor der Direktion für internationale Organisationen weiterhin im Aussendepartement tätig, bevor er als Generalsekretär ins Finanzdepartement wechselte und dort bis 1996 das Generalsekretariat leitete. Von 1996 bis 2008 übernahm er im gleichen Departement die Leitung der Alkoholverwaltung.¹³³³

Ob sich hinter diesen drei Beispielen tatsächlich eine Veränderung in den Karrieremustern der leitenden Angestellten der Bundesverwaltung verbirgt, kann nur mit zusätzlichen Forschungen geklärt werden.

Erneute Diskussionen um den Staatssekretärtitel

Eine Fortsetzung erfuhr auch die Debatte rund um die Ernennung von Staatssekretären in der Bundesverwaltung. Die beiden ersten Staatssekretäre der Schweiz hatten ihren Titel als Chef der Politischen Direktion respektive des Bundesamts für Aussenwirtschaft nur zur Verwendung im Verkehr mit dem Ausland erhalten (vgl. Kap. 4.4). In der Praxis wurden die Staatssekretäre allerdings bereits nach kurzer Zeit auch innerhalb der Bundesverwaltung so angesprochen. Es dauerte aber bis ins Jahr 1992, bis der Titel offiziell auch für die Verwendung im Inland verliehen wurde. Anlass waren eine erneute Anpassung des Verwaltungsorganisationsgesetzes und die Ernennung eines weiteren Staatssekretärs an der Spitze des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft. Der Bundesrat ernannte am 26. Februar 1992 Heinrich Ursprung zum dritten Staatssekretär der Schweiz und änderte das Gesetz so ab, dass die Titel nicht mehr explizit an die Ausübung eines bestimmten Amtes gekoppelt waren, sondern dass es in der Kompetenz des Bundesrats lag, diejenigen Ämter und Gruppen zu bezeichnen, an deren Spitze ein Staatssekretär stehen konnte.¹³³⁴

Damit hatte sich der Bundesrat die Möglichkeit offengehalten, weitere Staatssekretäre zu ernennen. Unter anderem diese Änderung führte drei Jahre später dazu, dass gegen die Änderungen des Verwaltungsorganisationsgesetzes ein Referendum ergriffen wurde.¹³³⁵ Das «Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären» schaffte es in der Folge mit den gleichen Argumenten wie bei der Einführung 1979, dass die Gesetzesänderung vom Volk abgelehnt wurde.¹³³⁶ Für die weitere Ernennung von Staatssekretären musste der Bundesrat danach eine andere Lösung suchen.

¹³³² Für weitere biografische Informationen zu Walter Fust vgl. dodis.ch/P42688.

¹³³³ Für weitere biografische Informationen zu Lucien Erard vgl. dodis.ch/P48690.

¹³³⁴ Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 352 vom 26. Februar 1992, dodis.ch/61384.

¹³³⁵ Vgl. die Botschaft betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungs-Organisationsgesetz (RVOG) vom 16. Oktober 1996, BBl, 1996, Bd. V, S. 1–57.

¹³³⁶ In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wurden die Änderungen am Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) mit 60 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt, vgl. bk.admin.ch.

322 Die Diversifizierung der Aussenbeziehungen geht weiter

Auch die thematische Vielfalt der internationalen Beziehungen nahm in den 1980er- und 1990er-Jahren weiter zu. Die Beziehungen der Schweiz zur UNO, die Entwicklungszusammenarbeit und die europäische Integration blieben auch nach 1979 dominierende Themen der schweizerischen Aussenbeziehungen. Aber auch zahlreiche neue Themenfelder beschäftigten die schweizerische Diplomatie: Das wohl drängendste Thema war der Umgang mit der drohenden Klimakrise. Spätestens seit der 1972 in Stockholm abgehaltenen ersten UNO-Umweltkonferenz hatten Umweltthemen innerhalb des UNO-Systems ihren fixen Platz. In der Bundesverwaltung dauerte es einige Zeit, bis die Koordination zwischen den zuständigen Stellen in der Umweltaussenpolitik geklärt war. Die in Genf abgehaltene zweite Klimakonferenz im November 1990 und die Vorbereitungsarbeiten für die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 zeigten den Koordinationsbedarf in diesem Bereich auf und führten zur Ausarbeitung eines administrativen Dispositivs im Bereich der Umweltaussenpolitik.¹³³⁷

Weitere Themen, die hier nur am Rande erwähnt werden können, aber ebenfalls die schweizerischen Aussenbeziehungen in den 1980er- und 1990er-Jahren beschäftigten, sind der Zusammenhang zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Migrationsbewegungen, die grenzüberschreitende Kriminalität und deren Bekämpfung – wobei insbesondere der Drogenhandel zu erwähnen ist –, sowie Fragen im gesundheitlichen Bereich und der Verkehrspolitik. Ob sich das schweizerische Aussenministerium und der diplomatische Dienst aufgrund dieser breiten Palette an Herausforderungen veränderten, bleibt vorerst als Forschungsdesiderat offenzulassen. Mit dieser keineswegs umfassenden Zusammenstellung von Themen und Entwicklungen der schweizerischen Diplomatie in den 1980er- und 1990er-Jahren wird dieses Buch abgeschlossen. Mit diesem Ausblick konnte gezeigt werden, dass die präsentierten Ergebnisse Anknüpfungspunkte über den Untersuchungszeitraum hinaus liefern. Sowohl die Weiterführung und Ausdehnung der prosopografischen Untersuchung der Akteure der schweizerischen Diplomatie als auch die Interdependenzen des schweizerischen Aussenministeriums mit der internationalen Umwelt bieten Potenzial für weitere Forschungen und wären für das Verständnis, wie sich die Schweiz in einer von globalen Herausforderungen geprägten internationalen Umgebung positionierte, äusserst gewinnbringend.

1337 Zur Klimakonferenz in Genf im November 1990 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1916. Zur schweizerischen Beteiligung an der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) vgl. die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1726.

Abkürzungsverzeichnis



Unter dem folgenden Link befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen der Dodis-Publikationen.

dodis.ch/de/abbreviations

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zusammenstellung von Personalblättern von Angehörigen des diplomatischen Diensts der Schweiz (CH-BAR#E2500*).

Abb. 2: Beispiel des Personalblatts von August R. Lindt (CH-BAR#E2500#1990/6#1404*).

Abb. 3: Screenshot des Personeneintrags von August R. Lindt in der Datenbank Dodis (dodis.ch/P83).

Abb. 4: Schematische Darstellung der vier Personalgruppen des Politischen Departements.

Abb. 5: Zwei Anschauungsbeispiele der erwähnten Listen mit handschriftlichen Korrekturen. Die Liste auf der linken Seite ist von 1948, diejenige auf der rechten Seite von 1953. Eine automatische Texterkennung war bei beiden Listen nicht möglich (CH-BAR#E2004B#a.221.4*).

Abb. 6: Zwei Anschauungsbeispiele der erwähnten Listen ohne Korrekturen. Die Liste auf der linken Seite ist von 1974, diejenige auf der rechten Seite von 1981. Bei beiden führte die Texterkennung zu verwendbaren Ergebnissen (CH-BAR#E2004B#a.221.4*).

Abb. 7: Personalbestand des EPD und der Bundesverwaltung in absoluten Zahlen. Die Linie zeigt den Verlauf des prozentualen Anteils des Personalbestands des EPD an der Bundesverwaltung (Geschäftsberichte des Bundesrats).

Abb. 8: Entwicklung des Personalbestands des EPD von 1945 bis 1979. Der helle Anteil weist den Personalbestand des diplomatischen Diensts separat aus (Geschäftsberichte des Bundesrats).

- 324 Abb. 9: Darstellung der Geburtsjahre der untersuchten Personengruppe.
- Abb. 10: Anzahl der Eintritte der untersuchten Personengruppe ins EPD pro Jahr zwischen 1945 und 1979.
- Abb. 11: Frauenanteil innerhalb der untersuchten Personengruppe über den gesamten Zeitraum von 1945 bis 1979 hinweg.
- Abb. 12: Frauenanteil innerhalb der untersuchten Personengruppe in den Jahren 1945 resp. 1979.
- Abb. 13: Prozentuale Verteilung der Heimatkantone der Angehörigen des diplomatischen Diensts.
- Abb. 14: Über- bzw. Untervertretung der Angehörigen des diplomatischen Diensts im Verhältnis zur Wohnbevölkerung der Kantone im Jahr 1950.
- Abb. 15: Über- bzw. Untervertretung der Angehörigen des diplomatischen Diensts im Verhältnis zur Wohnbevölkerung der Kantone im Jahr 1980.
- Abb. 16: Visualisierung der Abweichung gegenüber der Wohnbevölkerung 1950. Je dunkler der Kanton eingefärbt ist, umso höher ist die Übervertretung des Kantons im Verhältnis zur Wohnbevölkerung.
- Abb. 17: Visualisierung der Abweichung gegenüber der Wohnbevölkerung 1980. Je dunkler der Kanton eingefärbt ist, umso höher ist die Übervertretung des Kantons im Verhältnis zur Wohnbevölkerung.
- Abb. 18: Verteilung der Hochschulabschlüsse der Angehörigen des diplomatischen Diensts zwischen 1848 und 1945.
- Abb. 19: Verteilung der Hochschulabschlüsse der untersuchten Personengruppe zwischen 1945 und 1979.
- Abb. 20: Hochschulabschlüsse von Mitgliedern der untersuchten Personengruppe, die 1945 resp. 1979 im Amt waren.
- Abb. 21: Soziale Herkunft der analysierten Personen zwischen 1945 und 1979.
- Abb. 22: Darstellung der sozialen Herkunft der Angehörigen des diplomatischen Diensts zwischen 1848 und 1945. Bei 78 von 190 Personen konnte die Tätigkeit des Vaters ermittelt werden.
- Abb. 23: Militärische Grade der Angehörigen des diplomatischen Diensts der Schweiz zwischen 1945 und 1979.
- Abb. 24: Schematische Darstellung der Dienstgrade des diplomatischen und konsularischen Diensts bei Vertretungen im Ausland.
- Abb. 25: Separate Darstellung der Dienstgrade der diplomatischen und der konsularischen Karriere nach der Überführung der Angestellten des EPD in die Beamtenordnung III im Jahr 1963.
- Abb. 26: Visualisierung der Versetzungen des Personals des EPD im Jahr 1954 ([doi-dis.ch/63447](https://doi.org/10.25358/doi-dis.ch/63447)).

- 325 Abb. 27: Anzahl Ernennungen von schweizerischen Botschaftern im EPD pro Jahr und Anzahl bereits im Amt stehender Botschafter zwischen 1957 und 1979.
- Abb. 28: Übersicht über die Anzahl der in den diplomatischen Dienst eingetretenen Stagiaires diplomatiques in den ersten 24 Volées der Concours diplomatiques zwischen 1956 und 1979.
- Abb. 29: Verteilung der Hochschulabschlüsse der 252 zwischen 1956 und 1979 eingetretenen Stagiaires diplomatiques.
- Abb. 30: Darstellung der Entwicklung des Personalbestands des EPD und der Abteilung für Fremde Interessen zwischen 1938 und 1949.
- Abb. 31: Diplomatische Stagiaires – unter ihnen Martina Besomi, die zweite Frau nach Francesca Pometta, die den Concours diplomatique absolvierte – lauschen im Rahmen ihrer Ausbildung einem Kurzreferat über Protokollfragen (Wochenblätter Nr. 15 vom 14. April 1962, CH-BAR#E2004B#1978/136#404* (a.224.123)).
- Abb. 32: Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Swasiland. Überreichung des Beglaubigungsschreibens des Schweizer Botschafters in Südafrika, Roy Hunziker, an König Sobhuza II. in Mbabane, Swasiland (dodis.ch/32535).
- Abb. 33: Visualisierung der Eröffnung schweizerischer Vertretungen im Ausland vor 1945.
- Abb. 34: Visualisierung der Eröffnung schweizerischer Vertretungen im Ausland bis 1979.
- Abb. 35: Administrative Zuordnung der Entwicklungszusammenarbeit im EPD bzw. EDA zwischen 1950 und 1994 (Auswertung des Staatskalenders und dodis.ch/48916).
- Abb. 36: Organisationsschema des Diensts für technische Zusammenarbeit im Jahr 1967 (Auswertung des Staatskalenders und dodis.ch/48916).
- Abb. 37: Organisationsschema der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Jahr 1982 (Auswertung des Staatskalenders und dodis.ch/48916).
- Abb. 38: Personalbestand des Diensts für technische Zusammenarbeit von der Gründung 1960 bis 1979 in absoluten Zahlen und im Verhältnis zum Personalbestand des EPD (Geschäftsberichte des Bundesrats).
- Abb. 39: Schematische Darstellung der geplanten Änderungen des Vertretungsnetzes in Afrika und Asien (Bericht der Arbeitsgruppe Florian vom März 1975, dodis.ch/40926, S. 90 f.).

Quellenverzeichnis

Archivquellen

Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), Zürich

- NL Albert Weitnauer Nachlass Dr. iur. Albert Weitnauer (1916–1984)
- NL Emil Rimensberger Nachlass Emil Friedrich Rimensberger (1894–1962)
- NL Franz A Blankart Nachlass Franz A. Blankart (1936–2021)
- NL Guido Keel Nachlass Dr. phil. Guido Keel (1906–1999)
- NL Max Troendle Nachlass Dr. iur. Max Troendle (1905–2004)
- NL Paul R Jolles Nachlass Prof. Dr. Paul Rudolf Jolles,
Staatssekretär (1919–2000)
- NL Paul Ruegger Nachlass Dr. iur. Paul Ruegger (1897–1988)
- NL Pierre Micheli Nachlass lic. iur. Pierre Micheli (1905–1989)

Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Bern

Bundeskanzlei

- E1001* Bundesrat: Anträge der Bundeskanzlei und der Departemente (1848–1998)
- E1003* Bundesrat: Verhandlungsprotokolle und Beschlussprotokolle II (1946–1992)
- E1004.1* Bundesrat: Beschlussprotokolle (1848–1996)

Bundesversammlung

- E1050.3A* Bundesversammlung: Finanzkommissionen und Finanzdelegation (1903–1993)
- E1050.7A* Bundesversammlung: Geschäftsprüfungskommissionen (1969–1994)
- E1050.12* Bundesversammlung: Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (1936–1991)
- E1110A* Dokumentationsdienst der Bundesversammlung: Datensammlungen und Dokumentationen (1968–1989)

E2 Eidgenössisches Politisches Departement / Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten*

- E2001B* Abteilung für Auswärtiges: Zentrale Ablage (1918–1946)
- E2001D* Abteilung für Auswärtiges: Zentrale Ablage (1937–1945)
- E2001E* Abteilung für politische Angelegenheiten: Zentrale Ablage (1950–1973)

- E2001E-01* Politische Direktion: Zentrale Ablage (1973–1981)
- E2001-02* Abteilung für Fremde Interessen: Zentrale Ablage (1939–1946)
- E2001-04* Dienst für internationale Organisationen: Vereinte Nationen (1946–1950)
- E2001-09* Politische Direktion: Politische Dokumentation (1973–1980)
- E2003A* Abteilung für internationale Organisationen: Zentrale Ablage (1955–1972)
- E2003-01* Vize-Delegierter für technische Zusammenarbeit: Handakten Thomas Raeber
- E2003-03* Delegierter für technische Zusammenarbeit: Zentrale Ablage (1961–1963)
- E2003-04* Abteilung für internationale Organisationen: Vereinte Nationen (1950–1954)
- E2004A* Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten (1946–1972): Zentrale Ablage (1952)
- E2004B* Verwaltungsdirektion: Zentrale Ablage (1973–1979)
- E2005A* Delegierter für technische Zusammenarbeit: Zentrale Ablage (1964–1979)
- E2010-01A* Politische Direktion: Politische Dokumentation (1976–1996)
- E2023A* Direktion für internationale Organisationen: Zentrale Ablage (1973–1994)
- E2024A* Verwaltungsabteilung im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten: Zentrale Ablage (1979–1987)
- E2024B* Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst: Zentrale Ablage (1987–1994)
- E2024-02A* Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: Personaldossiers (1979–)
- E2200.41* Schweizerische Vertretung, Paris: Zentrale Ablage (1966–)
- E2200.53* Schweizerische Vertretung, Wien: Zentrale Ablage (1966–)
- E2210.5* Ständige Mission der Schweiz bei den Vereinten Nationen, New York: Zentrale Ablage (1949–)
- E2500* Personaldossiers (1918–1979)
- E2800* Handakten Max Petitpierre, Bundesrat (1945–1961)
- E2801* Handakten Walter Stucki, Minister (1945–1963)
- E2802* Handakten Alfred Zehnder, Minister (1946–1957)
- E2806* Handakten Pierre Micheli, Botschafter (1961–1971)
- E2807* Handakten Willy Spühler, Bundesrat (1966–1970)
- E2808* Handakten Robert Kohli, Minister (1957–1961)
- E2814* Handakten Rudolf Bindschedler, Minister (1945–1980)
- E2850.1* Handakten Pierre Aubert, Bundesrat (1978–1987)

328

E3 Eidgenössisches Departement des Innern*

- E3370B* Abteilung für Wissenschaft und Forschung: Zentrale Ablage (1969–1991)

E6 Eidgenössisches Finanzdepartement*

- E6500-02* Bundesamt für Organisation: Zentrale Ablage (1979–1990)
- E6502* Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung: Zentrale Ablage (1955–1979)

E7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement*

- E7001C* Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements: Zentrale Ablage (1956–1994)
- E7110* Handelsabteilung: Zentrale Ablage (1916–1979)
- E7111C* Handelsabteilung: Sekretariat (1962–1966)
- E7113A* Integrationsbüro: Zentrale Ablage (1967–1993)
- E7113-02* Integrationsbüro: Dokumentation über die Entstehung der Europäischen Integration (1961–)

E9 Diverse Kommissionen und Organisationen*

- E9043-01* Schweizerische Zentrale für Handelsförderung: Zentrale Ablage (1927–2000)

J Depositen und Schenkungen ab 1798*

- J1.223* Bindschedler Rudolf (1877–1991)
- J1.301* Probst Raymond (1878–2001)
- J1.368* Wildhaber Luzius (1937–)
- J2.181* Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (1970–)

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (CH-SWA), Basel

- SWA Vo H XI 2d
- SWA Auslandsvertretung

Datenbanken und digitale Quellensammlungen

- Base de données «Élites suisses au XX^e siècle», Université de Lausanne: unil.ch/elitessuisses
- Diplomatische Dokumente der Schweiz, 1848 ff., Online-Datenbank Dodis: dodis.ch
- Historische Statistik der Schweiz: hssso.ch
- Historisches Lexikon der Schweiz (HLS): hls-dhs-dss.ch/

- 329 – Schweizerisches Bundesarchiv, Online-Amtsdruckschriften:
amtsdruckschriften.bar.admin.ch

Audioquellen und Gespräche

Archiv für Zeitgeschichte (CH-AfZ), Zürich

- TA Kolloquien FFAfZ: Tondokumente «Zeugen der Zeit». Kolloquien des Freundes- und Fördererkreises des Archivs für Zeitgeschichte 1973 ff.

Gespräche mit Zeitzeuginnen und Zeitzeugen

- Audioaufnahme des Gesprächs von Sacha Zala und Ursina Bentele mit alt Botschafterin Marianne von Grünigen, 22. Februar 2012 (zur Verfügung gestellt von Sacha Zala).
- Gespräch von Sacha Zala und Dominik Matter mit alt Botschafter Gaudenz von Salis, 3. März 2017.
- Gespräch von Dominik Matter mit alt Botschafter Franz Birrer, 13. Juni 2019.

Publizierte Quellen

- Benziger, Carl Josef: «Die konsularischen Vertreter der Eidgenossenschaft von 1798 bis 1925. Teil II», in: *Schweizerisches Konsularbulletin* 6/4 (1927).
- Benziger, Carl Josef: «Die schweizerischen Vertreter im Ausland von 1798 bis 1925. Teil I», in: *Schweizerisches Konsularbulletin* 5/12 (1926).
- Botschaft des Bundesrats zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat 2020–2023, Bern 2019.
- Bundesamt für Aussenwirtschaft: Das schweizerische Dispositiv für die praktische Exportförderung, Bern 1984.
- Däniker, Armin: «Die Rolle der Verwaltung in der schweizerischen Aussenpolitik», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6 (1966), S. 61–74.
- EDA und Emmanuel Bichet: ABC der Diplomatie, Bern 2000.
- Gerster, Jürg: Der Militärattaché, seine völker- und landesrechtliche Stellung mit besonderer Berücksichtigung der Schweizer Verhältnisse, Universität Zürich 1959.
- Langenbacher, Heinz: Die Schweizerfrau im auswärtigen Dienst der Eidgenossenschaft. Vortrag, Zürich 1958.
- Secretary of State for Foreign Affairs: Documents relating to the Admission of Women to the Diplomatic and Consular Services, London 1936.
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz und Schweizerischer Gewerkschaftsbund: «Zur Reform des politischen Aussendienstes», in: *Rote Revue. Sozialistische Monatsschrift* 24 (1945/11–12), S. 369–392, doi.org/10.5169/seals-335123.

330 Stabsstelle für Frauenfragen im Eidg. Personalamt, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann: Die Frauen in der Bundesverwaltung. Dokumentation zur Tagung vom 14. Juni 1991, Bern 1992.

Stucki, Arnold: Die Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen durch die diplomatischen Vertretungen, Universität Bern 1956.

Weisskopf, Erich: Verhältnis zwischen Personalverbänden und Verwaltung, Bern 1970.

Artikel in Zeitungen und Zeitschriften

Akmann-Bodenmann, Ursula: «Der Stellenabbau der Fünfziger Jahre beim Eidgenössischen Politischen Departement. Ergebnis aussen- und innenpolitischer Zielkonflikte», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 28. Januar 1994, S. 23.

Däniker, Armin: «Das Räderwerk unserer Diplomatie», in: *Aargauer Tagblatt* vom 31. Oktober 1966.

Edlin, Martin: «Zwischen Schein und Wirklichkeit. Der Herr Diplomat», in: *Die Tat* vom 20. März 1969, S. 3.

Eggly, Jacques Simon: «Des stagiaires nouvelles vagues», in: *Journal de Genève* vom 15. Dezember 1968, S. 3.

Furrer, Martin: «Ein Fehler, das Karriereprinzip aufzuweichen», in: *Basler Zeitung* vom 7. Februar 2014, S. 4.

Gelzer, Michael: «Werden Botschafter noch gebraucht?», in: *Diplomatischer Kurier. Zeitschrift für internationale Zusammenarbeit* 21 (1980/10), S. 31 f.

Gerber, Ernst: «Diplomatie», in: *Nebenspalter* 92 (1966/5), S. 4.

Haltiner, Willhelm: «Der erste Schritt zur Beamtenordnung III für das Auslandspersonal des eidg. Politischen Departements», in: *Schweizerische Beamtenzeitung* vom 2. April 1954, S. 1 f.

Hänseler, Hedi: «Frauen im Politischen Departement», in: *Der Bund* vom 9. Dezember 1968.

Kägi, Ulrich: «Hansjörg Renk: Vom Aussenministerium in den Chemiekonzern. Ein Diplomat wird privat», in: *Die Weltwoche* vom 15. Juli 1981.

Kreis, Georg: «Ein erfülltes Leben für den Staatsdienst», in: *Vaterland* vom 30. Mai 1981.

Lavarino, Eliane: «La femme suisse diplomate. Mais, elle ne vote pas», in: *La Tribune de Genève* vom 12. Januar 1957.

Loertscher, H.: «Nachwuchs für den diplomatischen Dienst», in: *Schweizerische Allgemeine Volkszeitung* vom Dezember 1956.

Matter, Dominik: «Titel öffnen Türen. Vor vierzig Jahren führt die Schweiz den Dienstgrad des Staatssekretärs ein», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. Februar 2019, www.nzz.ch.

- 331 Salis, Peter von: «Die Gesandten nehmen Abschied», in: *Nationalzeitung* vom 1. August 1963.
- Salis, Peter von: «Diplomat sein ist oft kein Schleck», in: *Schweizer Spiegel* 38 (1963/12), S. 10–23.
- Schwarzenbach, Annemarie: «Wie man Botschafter oder Konsul wird», in: *Der Bund* vom 7. Februar 1978.
- Stamm, Konrad: «Den Beruf des Botschafters muss man lernen. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten bildet wieder Diplomaten aus», in: *Der Bund* vom 11. Mai 1985.
- Stamm, Konrad: «Warum ihn der Esszimmertisch so beschäftigt. Botschafter Jimmy Martin, Generalsekretär des EDA, macht Politik über die Administration», in: *Der Bund* vom 24. November 1979, S. 21.
- Stamm, Konrad: «Das neutralitätsrechtliche Gewissen des EDA. Botschafter Emanuel Diez, Chef der Direktion für Völkerrecht, ruhender Pol im Departement», in: *Der Bund* vom 21. November 1979, S. 13.
- Stamm, Konrad: «Die letzten Dilettanten im klassischen Sinn. Botschafter Heinz Langenbacher stellvertretend für alle Diplomaten auf Aussenposten», in: *Der Bund* vom 19. November 1979.
- Stamm, Konrad: «Eine Vorleistung für unsere Zukunft erbringen. Botschafter Heimo, Chef der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe», in: *Der Bund* vom 17. November 1979, S. 15.
- Stamm, Konrad: «Enttäuschter Kämpfer gegen Opportunismus. Botschafter Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des EDA, zieht eine nüchterne Bilanz», in: *Der Bund* vom 16. November 1979.
- Stamm, Konrad: «Ein Schüler Karl Jaspers' macht Europapolitik. Minister Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros, koordiniert die Beziehungen zur EG», in: *Der Bund* vom 13. November 1979, S. 13.
- Stamm, Konrad: «Mehr Menschenverstand und weniger alte Zöpfe. Botschafter Hansjakob Kaufmann: Der Protokolldienst braucht nicht steif und trocken zu sein», in: *Der Bund* vom 10. November 1979, S. 15.
- Stamm, Konrad: «UNO-Beitritt ist keine Frage des Gefühls! Francesca Pometta, erste Schweizerin mit Botschaftertitel, leitet die Politische Abteilung III», in: *Der Bund* vom 5. November 1979.
- Stamm, Konrad: «Anwalt für die Interessen der Dritten Welt. Botschafter Edouard Brunner, Vom «Libero» zum Chef der Politischen Abteilung II», in: *Der Bund* vom 3. November 1979, S. 13.
- Stamm, Konrad: «Was die KSZE der «Wittwe Schmoker» nützt. Botschafter Anton Hegner, Chef der Politischen Abteilung I, treibt erweiterte Innenpolitik», in: *Der Bund* vom 30. Oktober 1979, S. 13.

- Stamm, Konrad: «Eine sorgfältige Aussenpolitik ohne «Glamour». Staatssekretär Weitnauer, als Chef der Politischen Direktion der zweite Mann im EDA», in: *Der Bund* vom 27. Oktober 1979, S. 13.
- Stierli, Paul U.: «Vom Salonlöwen zum Frontkämpfer», in: *Die Weltwoche* vom 2. Oktober 1970.
- Stucki, Walter: «Antwort des Eidg. Politischen Departements», in: *Schweizerische Beamtenzeitung* vom 27. November 1953, S. 1 f.
- Weisskopf, Erich: «Personalabbau beim Politischen Departement», in: *Schweizerische Beamtenzeitung* vom 2. Oktober 1953, S. 1 f.
- Weitnauer, Albert: «Unhaltbare Zustände. Eine Replik», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 12. März 1976.
- Zwick, Hans: «Bestandeskrise bei den Diplomaten. Personallücken und unausgeglichene Altersstruktur im Politischen Departement», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 30. März 1973, S. 21.
- [O. V.] «Berufsbild der Diplomatin», in: *Der Bund* vom 11. Juli 1979.
- [O. V.] «Bettschart weist Vorwürfe an Diplomatie zurück», in: *Tagesanzeiger* vom 27. Januar 1978.
- [O. V.] «Der Personalabbau beim Politischen Departement», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 23. September 1953, S. 5.
- [O. V.] «Die Auswahl. Schweizer Diplomat werden heisst Ansprüche erfüllen», in: *Die Tat* vom 30. Dezember 1965.
- [O. V.] «Die erste schweizerische Diplomatenprüfung», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 17. November 1955.
- [O. V.] «Die Umorganisation des Politischen Departements», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 17. Januar 1954, S. 7.
- [O. V.] «Die Reorganisation des Politischen Departements», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 24. Januar 1954, S. 6.
- [O. V.] «Die Reorganisation des Politischen Departements. Ist der Aussendienst nicht überbesetzt?», in: *Volksrecht* vom 18. Januar 1954.
- [O. V.] «Die Schweizerfrau im diplomatischen Dienst», in: *Nationalzeitung* vom 26. November 1955.
- [O. V.] «Diplomaten in spe», in: *Arbeiter Zeitung Basel* vom 18. November 1955.
- [O. V.] «Diplomatischer Nachwuchs im Examen. Die ersten Diplomatenprüfungen», in: *Der Bund* vom 17. November 1955.
- [O. V.] «Eine interessante Prüfung», in: *Schweizer Frauenblatt* vom 25. November 1955.
- [O. V.] «Exportfachleute im Diplomatenrock gesucht», in: *Tagesanzeiger* vom 22. Mai 1976.
- [O. V.] «Frauen im auswärtigen Dienst», in: *Volksrecht* vom 9. Oktober 1959.

- 333 [O. V.] «Merkwürdige Methoden im Politischen Departement», in: *Volksrecht* vom 9. Januar 1954.
- [O. V.] «Schule der Diplomaten: Salonlöwen sind nicht gefragt», in: *Brückenbauer* vom 16. Juni 1978, S. 7.
- [O. V.] «Unhaltbare Zustände», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 5. März 1976.
- [O. V.] «Vom Diplomatenanwärter zum Missionschef. Die Personalausbildung des EPD für den auswärtigen Dienst», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 22. Juni 1975, S. 31.

Literaturverzeichnis

- Agstner, Rudolf: Handbuch des Österreichischen Auswärtigen Dienstes. Band 1: 1918–1938. Zentrale, Gesandtschaften und Konsulate, Wien 2015.
- Akmann-Bodenmann, Ursula: Die schweizerischen Sozialattachés. Ein Beitrag zur Geschichte des diplomatischen Dienstes nach dem Zweiten Weltkrieg, Zürich 1992.
- Altermatt, Bernhard und Gilbert Casarus (Hg.): 50 Jahre Engagement der Schweiz im Europarat 1963–2013. Die Schweiz als Akteur oder Zaungast der europäischen Integration?, Zürich 2013.
- Altermatt, Claude: «On Special Mission. Switzerland and its Diplomatic System», in: Markus Mösslang und Torsten Riotte (Hg.): *The Diplomats' World. A Cultural History of Diplomacy 1815–1914*, Oxford 2008, S. 317–344.
- Altermatt, Claude (Hg.): 1798–1998. Zwei Jahrhunderte Schweizer Aussenvertretungen, Bern 1998.
- Altermatt, Claude: *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse 1848–1914*, Fribourg 1990.
- Altermatt, Urs: *Die Schweiz in Europa. Antithese, Modell oder Biotop?*, Frauenfeld 2011.
- Altermatt, Urs: «Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 61–78.
- Altermatt, Urs (Hg.): *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, Zürich 1991.
- Arts, Bas, Math Noortmann und Bob Reinalda (Hg.): *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot 2001.
- Bader, Isabelle: *Die UNESCO, der Kalte Krieg und die Schweiz (1950–1954)*, Universität Bern 1997.
- Bazouni, Yvan: *Le métier de diplomate*, Paris 2005.

- 334 Bentele, Ursina und Sacha Zala: «Von Ehefrauen, Sekretärinnen und Diplomatinen. Diskurse, Biographien und Verwaltungspraktiken im schweizerischen diplomatischen Corps 1945–1975», in: Corina Bastian et al. (Hg.): *Das Geschlecht der Diplomatie. Geschlechterrollen in den Außenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Köln 2014, S. 237–256.
- Bernauer, Thomas, Katja Gentinetta und Joëlle Kuntz (Hg.): *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Basel 2021.
- Blankart, Franz: *30 Jahre Europapolitik*, Basel 1998.
- Bonjour, Edgar: *Erinnerungen*, Basel 1983.
- Bonjour, Edgar: *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*, Basel 1965.
- Böschenstein, Hermann: *Die Entwicklung der Bundesverwaltung seit 1848*, Bern 1980.
- Bott, Sandra et al.: «Introduction. Le rôle international de la Suisse dans la Guerre froide globale. Un équilibre précaire», in: *Relations Internationales* 163 (2015), S. 3–14.
- Breitenmoser, Christoph: *Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürich 1996.
- Brückner, Thomas: «Das Verhältnis der Schweiz zur UNO. Gedanken zu einer Beziehungsgeschichte», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 21 (2014/2), S. 124–130.
- Bucher, Erwin: *Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1993.
- Bürgisser, Thomas: *Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991*, Bern 2017, dodis.ch/q8.
- Bürgisser, Thomas: ««Dodis» als Instrument zur Erforschung einer politischen Geschichte der Schweiz», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 20 (2013/1), S. 293–298.
- Cavin, Jérémie: *L'anticommunisme de Max Petitpierre au début de la Guerre froide (1945–1953). Des paroles aux actes*, Universität Neuenburg 2009.
- Coduri, Michele: «Argent et bons offices. Implication économiques de la protection des intérêts alliés en Extrême-Orient pendant la Deuxième Guerre mondiale», in: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999, S. 233–257.
- Conrad, Sebastian: *What is Global History?*, Princeton 2016.
- Conrad, Sebastian, Andreas Eckert und Ulrike Freitag: *Globalgeschichte. Theorien, Ansätze, Themen*, Frankfurt a. M. 2007.

- 335 Conze, Eckart et al. (Hg.): *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2012.
- Cooper, Andrew Fenton: «The Changing Nature of Diplomacy», in: ders., Jorge Heine und Ramesh Chandra Thakur (Hg.): *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford 2013, S. 35–53.
- Cooper, Andrew Fenton, Jorge Heine und Ramesh Chandra Thakur (Hg.): *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford 2013.
- Dejung, Christof: *Die Fäden des globalen Marktes. Eine Sozial- und Kulturgeschichte des Welthandels am Beispiel der Handelsfirma Gebrüder Volkart 1851–1999*, Köln 2013.
- Dejung, Christof: «Unbekannte Intermediäre. Schweizerische Handelsfirmen im 19. und 20. Jahrhundert», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 17 (2010/1), S. 139–155.
- Desgrandchamps, Marie-Luce: *L’humanitaire en guerre civile. La crise du Biafra, 1967–1970*, Rennes 2018.
- Desgrandchamps, Marie-Luce: «Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières. Les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967–1970)», in: *Relations internationales* 146 (2011/2), S. 95–108.
- Doering-Manteuffel, Anselm und Lutz Raphael: *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.
- Dongen, Luc van: «La Suisse dans les rets de l’anticommunisme transnational durant la Guerre froide», in: Sandra Bott, Janick Marina Schaufelbuehl und Sacha Zala (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges*, Basel 2011, S. 17–30.
- Donzé, Pierre-Yves et al.: «Journal d’un témoin». Camille Gorgé, diplomate suisse dans le Japon en guerre (1940–1945), Bern 2018, dodis.ch/q10.
- Eichenberger, Pierre et al.: «Beyond Switzerland. Reframing the Swiss Historical Narrative in Light of Transnational History», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 24 (2017/1), S. 137–152.
- Eigenmann, Patrik: «Die Bildung bilateraler Koalitionen im Rahmen der multilateralen technischen Hilfe. Die Schweiz und der ECOSOC 1956–1965», in: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999, S. 541–566.
- Eigenmann, Patrik: *Die Schweiz und die ECOSOC. Eine Untersuchung des Verhältnisses der Schweiz zum Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) auf dem Gebiet der technischen Hilfe in den Jahren 1955–1965*, Universität Bern 1997.
- Elmer, Sara: «Postkoloniale Erschliessung ferner Länder? Die erste Schweizer Nepalmission und die Anfänge der <technischen Hilfe an unterentwickelte Länder>», in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.):

Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012, S. 245–266.

Elmer, Sara, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.): Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit, Basel 2014.

Fanzun, Jon A.: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg, Zürich 2005.

Felix, Flurina: «La prise de conscience des problèmes sahéliens». Schweizerische Entwicklungsbemühungen im Sahelraum, 1960–1990, Universität Basel 2020.

Feller, Timothée: Le collège des diplomates. De la réunion annuelle des ministres à la conférence des ambassadeurs 1945–1961, Bern 2014, dodis.ch/q3.

Ferguson Niall et al. (Hg.): The Shock of the Global. The 1970s in Perspective, Cambridge 2010.

Fischer, Janosch: «Bundesrat Aubert in Westafrika. Eine Kontroverse aus den Anfängen der Reisediplomatie», in: *Saggi di Dodis* 2 (2020/5), dodis.ch/saggi/2-5.

Fischer, Thomas: Keeping the Process Alive: The N+N and the CSCE Follow-up from Helsinki to Vienna (1975–1986), Zürich 2012.

Fischer, Thomas: Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975, Baden-Baden 2009.

Fischer, Thomas: Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969–1986, Zürich 2004.

Fleury, Antoine: «Le plan Marshall et l'économie suisse», in: Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Hg.): Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe, Paris 1993, S. 549–564.

Fleury, Antoine und Georges-Henri Soutou: Les nouveaux outils de la diplomatie au XX^e siècle, Paris 2005.

Fleury, Antoine und Sacha Zala (Hg.): Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines schweizerischen Wissenschaftsattachés, Bern 2012, dodis.ch/q1.

Freiburghaus, Dieter: Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik, Zürich 2009.

Freiburghaus, Dieter, Georg Kreis und Jan Atteslander (Hg.): Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance?, Zürich 2013.

Frémeaux, Jacques und Michèle Battesti (Hg.): Sortir de la guerre, Paris 2014.

Freymond, Jean F.: «Der Humanitäre Bereich in der Aussenpolitik der Schweiz», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 18 (1999), S. 25–38.

Furrer, Hans-Peter: «La Suisse et le Conseil de l'Europe», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et al. 1992, S. 425–447.

- 337 Fust, Walter: «Die schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC)», in: *Volkswirtschaft* 2 (1988), S. 16 f.
- Ganser, Daniele: Europa im Erdölrausch. Die Folgen einer gefährlichen Abhängigkeit, Zürich 2016.
- Ganser, Daniele: «Die Erdölkrise von 1973. Warum es damals in der Schweiz nicht an Erdöl mangelte», in: *Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte* 27 (2012), S. 207–227.
- Gees, Thomas: «Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960», in: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999, S. 141–172.
- Gehrig-Straube, Christine: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*, Zürich 1997.
- Geissbühler, Simon: «Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite», in: *Swiss Political Science Review* 8 (2002/1), S. 79–92.
- Germann, Raimund E.: *Der Staatsapparat und die Regierung*, Bern 1998.
- Gerster, Richard: «Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz», in: Bea de Abreu Fialho Gomes (Hg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien 2008.
- Gillabert, Matthieu: *Dans les coulisses de la diplomatie culturelle suisse. Objectifs, réseaux et réalisations, 1938–1984*, Neuchâtel 2013.
- Ginalski, Stéphanie: *Du capitalisme familial au capitalisme financier? Le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au XX^e siècle*, Neuchâtel 2015.
- Ginalski, Stéphanie: *La naissance du Service de coopération technique suisse et l'institutionnalisation de l'aide au développement (1960–1965)*, Université de Genève 2006.
- Goey, Ferry de: *Consuls and the Institutions of Global Capitalism 1783–1914*, London 2014.
- Gomes, Bea de Abreu Fialho (Hg.): *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*, Wien 2008.
- Guisolan, Jérôme: *Le corps des officiers de l'Etat-major général suisse pendant la guerre froide (1945–1966). Des citoyens au service de l'Etat? L'apport de la prosopographie*, Baden 2004.
- Hauser, Heinz und Martin Gedult von Jungenfeld: «Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institutionen (IMF und Weltbank)», in: Richard Senti und Andreas R. Ziegler (Hg.): *Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen*, Zürich 2005, S. 75–106.

- Hellema, Duco: *The Global 1970s. Radicalism, Reform, and Crisis*, London 2019.
- Herren, Madeleine: «Diplomatie im Fokus der Globalgeschichte», in: *Neue Politische Literatur* 61 (2016/3), S. 413–438.
- Herren, Madeleine: «Der Aufstieg der Subalternen. Diplomatie und genderbezogene Professionalisierung 1919–1945», in: Corina Bastian et al. (Hg.): *Das Geschlecht der Diplomatie. Geschlechterrollen in den Außenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Köln 2014, S. 201–214.
- Herren, Madeleine: *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009.
- Herren, Madeleine: *Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865–1914*, München 2000.
- Herren, Madeleine: *Exchange Ships. A Paradigm in Global Diplomacy*, hrh.hypotheses.org/1686.
- Herren, Madeleine und Sacha Zala (Hg.): *Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 1. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Internationalismus 1863–1914*, Bern 2023, dodis.ch/q13.
- Herren, Madeleine und Sacha Zala: *Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1950*, Zürich 2002.
- Herren, Madeleine und Sacha Zala: ««Die Experten verpflichten ihre Regierungen in keiner Weise». Experten im Milizsystem der schweizerischen Aussenpolitik der Zwischenkriegszeit», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 8 (2001/2), S. 96–109.
- Hirschi, Jonas: *Der unsichtbare Dienst. Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz 1946–1990*, Bern 2021, dodis.ch/q18.
- Hochstrasser, Urs: «Aus den Memoiren des ersten Wissenschaftsattachés der Schweiz», in: Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012, dodis.ch/q1, S. 139–184.
- Holenstein, André: «Transnationale Schweizer Nationalgeschichte. Widerspruch in sich oder Erweiterung der Perspektiven?», in: *SAGW. Swiss Academies Communications* 13 (2018/6), doi.org/10.5281/zenodo.1438335.
- Holenstein, André: *Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Baden 2014.
- Hug, Peter und Beatrix Messmer (Hg.): *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik*, Bern 1993.
- Ikonomou, Haakon A.: *Europeans. Norwegian Diplomats and the Enlargement of the European Community, 1960–1972*, European University Institute Florence 2016.

- 339 Jacobi, Klaus: «Schweizerische Europapolitik», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 409–423.
- Jaeggi, André, Victor Schmid und Bruno Hugentobler: *Die Chefbeamten des EPD. Eine Untersuchung zur Personalstruktur*, Zürich 1978.
- James, Carolyn und Glenda Sluga: «Introduction. The Long International History of Women and Diplomacy», in: dies. (Hg.): *Women, Diplomacy and International Politics since 1500*, London 2016, S. 1–12.
- Janner, Antonino: *La puissance protectrice en droit international d'après les expériences faites par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale*, Basel 1972.
- Jansen, Jan C. und Jürgen Osterhammel: *Dekolonisation. Das Ende der Imperien*, München 2013.
- Jēkabsons, Ēriks und Valters Ščerbinskis: *Latvijas ārlietu dienesta darbinieki 1918–1991. Biogrāfiskā vārdnīca*, Rīga 2003.
- Jeker Rolf: «Die schweizerische Exportförderung», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 889–904.
- Jost, Hans Ulrich: «Wissenschaft auf Aussenposten. Eine Einführung zur Geschichte der Wissenschaftsattachés», in: Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012, dodis.ch/q1, S. 15–20.
- Jost, Hans Ulrich: *Europa und die Schweiz 1945–1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*, Zürich 1999.
- Joye-Cagnard, Frédéric: *La construction de la politique de la science en Suisse. Enjeux scientifiques, stratégiques et politiques (1944–1974)*, Université de Genève 2007.
- Judt, Tony: *Postwar. A History of Europe since 1945*, London 2005.
- Kadelbach, Thomas: *Swiss made. Pro Helvetia et l'image de la Suisse à l'étranger (1945–1990)*, Neuchâtel 2013.
- Kaeser, Daniel: *La longue marche vers Bretton Woods: Chronique des relations de la Suisse avec le fonds monétaire international et la banque mondiale*, Genève 2004.
- Keller, Florian: *Botschafterporträts: Schweizer Botschafter in den «Zentren der Macht» zwischen 1945 und 1975*, Zürich 2017.
- Keller, Pierre: «Recrutement et formation des diplomates en Suisse», in: *Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft* (1962/2), S. 50–58.
- Kelley, John Robert: *Agency Change. Diplomatic Action Beyond the State*, Lanham 2014.

- Keusch, Jean-Pierre: «Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 339–354.
- Klöti, Ulrich: *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung*, Bern 1972.
- Kocher, Eva: «Gender & the Concours Diplomatique. On the Recruitment of Switzerland's First Generation of Female Diplomats», in: *Saggi di Dodis* 1 (2019/4), dodis.ch/saggi/1-4.
- Koller, Guido und Sebastian Schüpbach: «Einleitung. Schweizerische (und transnationale) Quellen zur Geschichte der modernen Verwaltung», in: *Geschichte der modernen Verwaltung*, 2016, doi.org/10.13098/infoclio.ch-lb-0003.
- Kreis, Georg: «Viel Zukunft – Erodierende Gemeinsamkeit. Die Entwicklung nach 1943», in: ders. (Hg.): *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2014, S. 548–605.
- Kreis, Georg: «Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik. Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg (1848–1914)», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 27–40.
- Künzi, Hans (Hg.): *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung*, Bern 1971.
- Langhorne, Richard: «Current Developments in Diplomacy. Who are the Diplomats now?», in: Christer Jönsson und Richard Langhorne (Hg.): *Diplomacy. Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, Bd. 3, London 2011, S. 331–342.
- Lobsiger, Ernst: *Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit Gründung des Bundesstaates*, Bern 1975.
- Mach, André et al.: *Schweizer Wirtschaftseliten 1910–2010*, Baden 2017.
- Machia A Rim, Idrisse Désiré: «Crédits mixtes helvétiques et projets de développement au Cameroun. Le cas des adductions d'eau potable de la ville de Makénéne (1981–1992)», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 70 (2020/1), S. 63–92.
- Marquart, Chantal: «... les régimes militaires sont en général peu populaires chez nous». Ein Prestigeprojekt gerät in die Kritik Schweizer Präsidentenberater in Ruanda 1973–1975, Universität Zürich 2016.
- Marti, Simon: *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*, Baden-Baden 2013.
- Mascitti, Chiara: *Les conséquences de l'effondrement du système de Bretton Woods sur la politique monétaire suisse (1971–1973)*, Université de Lausanne 2010.
- Matter, Dominik: «SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970, Bern 2015, dodis.ch/q5.

- 341 Matzinger, Albert: Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948–1961, Bern 1991.
- Maurhofer, Roland: Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960. Zwischen Kooperation und Integration, Bern 2001.
- McCarthy, Helen: «Petticoat Diplomacy. The Admission of Women to the British Foreign Service 1919–1946», in: *Twentieth Century British History* 20 (2009/3), S. 285–321.
- McKenzie, Beatrice Loftus: «The Problem of Women in the Department. Sex and Gender Discrimination in the 1960s United States Foreign Diplomatic Service», in: *European journal of American studies* 10 (2015/1), doi.org/10.4000/ejas.10589.
- Milani, Pauline: Le diplomate et l'artiste. Construction d'une politique culturelle suisse à l'étranger (1938–1985), Neuchâtel 2013.
- Misteli, Samuel: «Der UNCTAD-Moment. Die Entstehung des Nord-Süd-Konflikts und die Politisierung des Schweizer Entwicklungsdiskurses», in: Sara Elmer, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.): Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit, Basel 2014, S. 185–211.
- Möckli, Daniel: «Switzerland and the United Nations. The Long Road to Membership», in: Thomas Fischer und Jürg Martin Gabriel (Hg.): *Swiss Foreign Policy 1945–2002*, New York 2003, S. 46–73.
- Möckli, Thomas: Eine bewegte Geschichte. 50 Jahre Helvetas 1955–2005, Zürich 2005.
- Moos, Carlo: Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO: die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz, Zürich 2001.
- Mösslang, Markus und Torsten Riotte (Hg.): *The Diplomats' World. A Cultural History of Diplomacy 1815–1914*, Oxford 2008.
- Müller, Ursula und Christiane Scheidemann (Hg.): *Gewandt, geschickt und abgesandt. Frauen im Diplomatischen Dienst*, München 2000.
- Neumann, Iver B.: *At Home with the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca 2012.
- Page, Steve: *Le Nigeria et la Suisse, des affaires d'indépendance. Commerce, diplomatie et coopération 1930–1980*, Bern 2016.
- Pedersen, Susan: «Back to the League of Nations», in: *The American Historical Review* 112 (2007/4), S. 1091–1117.
- Perrenoud, Marc: «Milieux d'affaires et politique extérieure de la Suisse (1939–1972). Le cas de la «délégation économique permanente»», in: Danièle Fraboulet und Philippe Verheyde (Hg.): *Pour une histoire social et politique de l'économie. Hommages à Michel Margairaz*, Paris 2020, S. 253–266.
- Perrenoud, Marc: *Banquiers et diplomates suisses 1938–1946*, Lausanne 2011.

- 342 Probst, Raymond: «Die Schweiz und die <guten Dienste>», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et al. 1992, S. 659–677.
- Probst, Rudolf: Das Politische Departement 1848–1945. Der Aufbau eines Staatsorgans für auswärtige Angelegenheiten am Beispiel der Schweiz, Universität Bern 1982.
- Purtschert, Patricia und Harald Fischer-Tiné (Hg.): Colonial Switzerland. Rethinking Colonialism from the Margins, Basingstoke Hampshire 2015.
- Purtschert, Patricia, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld 2012.
- Rauther, Rose: «Rosika Schwimmer. Stationen auf dem Lebensweg einer Pazifistin», in: *Feministische Studien* 3 (1984/1), S. 63–76.
- Renk, Hans-Jörg: Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975, Bern 1996.
- Ribeli, Marc: «Zwischen Orientierung und Werbung: Die Schweizer Kulturpolitik in Schweden (1945–1975)», in: *Saggi di Dodis* 1 (2019/6), dodis.ch/saggi/1-6.
- Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern et al. 1992.
- Rosin, Philip: Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983. Einfluss durch Neutralität, München 2014.
- Rosin, Philip: «Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die Bedeutung von Europarat und KSZE in den bundesrätlichen Berichten von 1978 und 1982», in: Bernhard Altermatt und Gilbert Casarus (Hg.): 50 Jahre Engagement der Schweiz im Europarat 1963–2013. Die Schweiz als Akteur oder Zaungast der europäischen Integration?, Zürich 2013, S. 83–100.
- Rosin, Philip: «Die Reaktion der Schweiz auf den Vorschlag einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Innerer Entscheidungsprozess und diplomatische Aktivitäten 1969–1972», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 62 (2012), S. 115–135.
- Ruppen Coutaz, Raphaëlle: La voix de la Suisse à l'étranger. Radio et relations culturelles internationales (1932–1949), Neuenburg 2017.
- Sallet, Richard: Der diplomatische Dienst, Stuttgart 1953.
- Schaller, André: Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern 1987.
- Scheidemann, Christiane: «Frauen im Diplomatischen Dienst. Eine historische Einführung», in: dies. und Ursula Müller (Hg.): Gewandt, geschickt und abgesandt. Frauen im Diplomatischen Dienst, München 2000, S. 35–84.
- Scheidemann, Christiane: «Lotte Büschges. Kultur – eine Frauendomäne», in: dies. und Ursula Müller (Hg.): Gewandt, geschickt und abgesandt. Frauen im Diplomatischen Dienst, München 2000, S. 192–195.

- 343 Schneider, Nadja: «Mitbestimmen heisst lebendig sein». Gedanken einer Mitarbeiterin des SHAG (Schweizerisches Hilfswerk für Ausereuropäische Gebiete) über die Attraktivität ihres Berufs in den 1960er Jahren, Universität Zürich 2018.
- Scott-Smith, Giles: «Edges of Diplomacy: Literary Representations of the (Honorary) Consul and the Public-Private Divide in Diplomatic Studies», in: *New Global Studies* 11 (2017/2), doi.org/10.1515/ngs-2017-0016.
- Scott-Smith, Giles: «Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible», in: *New Global Studies* 8 (2014/1), doi.org/10.1515/ngs-2014-0012.
- Segesser, Daniel Marc: «Nicht kriegführend, aber doch Teil eines globalen Krieges. Perspektiven auf transnationale Verflechtungen der Schweiz im Ersten Weltkrieg», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 63 (2013/3), S. 364–381.
- Sharp, Paul: «Who Needs Diplomats? The Problem of Diplomatic Representation», in: Christer Jönsson und Richard Langhorne (Hg.): *Diplomacy. Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, Bd. 3, London 2011, S. 58–78.
- Sharp, Paul und Geoffrey Wiseman (Hg.): *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, New York 2007.
- Sluga, Glenda und Carolyn James (Hg.): *Women, Diplomacy and International Politics since 1500*, London 2016.
- Speich Chassé, Daniel: «Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes», in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 20 (2013/1), S. 258–274.
- Speich Chassé, Daniel: «Verflechtung durch Neutralität. Wirkung einer Schweizer Maxime im Zeitalter der Dekolonisation», in: Patricia Purtschert, Barbara Lüthi und Francesca Falk (Hg.): *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, Bielefeld 2012, S. 225–244.
- Stamm, Konrad: *Der «grosse Stucki». Eine schweizerische Karriere von weltmännischem Format. Minister Walter Stucki 1888–1963*, Zürich 2013.
- Stamm, Konrad Walter: *Die guten Dienste der Schweiz. Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*, Bern 1974.
- Steiner, Zara (Hg.): *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London 1982.
- Stevanon, Philip: «Verräter und Hösel». Gründe für das Scheitern des schweizerisch-äthiopischen Kooperationsprojektes «Duke of Harar Memorial Hospital», Universität Bern 2019.
- Susser, Marc J.: «The Establishment of the Science Function in the US Department of State and in American Embassies 1945–1975», in: Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012, dodis.ch/q1, S. 129–138.
- Tanner, Jakob: *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015.

- Thürer, Daniel: «Die Schweiz und die Vereinten Nationen», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern et al. 1992, S. 307–337.
- Trachsler, Daniel: «Neutralität, Solidarität und Kalter Krieg: Die Entwicklungshilfe als aussenpolitisches Instrument in der Ära Petitpierre, 1945–1961», in: Sara Elmer, Konrad J. Kuhn und Daniel Speich Chassé (Hg.): *Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit*, Basel 2014, S. 167–183.
- Trachsler, Daniel: *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zürich 2011.
- Trachsler, Daniel: «Partizipation oder Alleingang? Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945–1961)», in: *Politorbis. Zeitschrift für Aussenpolitik* 44 (2008/1), S. 13–20.
- Trachsler, Daniel: «Max Petitpierre. Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Biographie», in: *Relations internationales et affaires étrangères suisses après 1945. Actes du colloque CUSO 2005*, Lausanne 2006, S. 183–194.
- Trachsler, Daniel: «Gute Dienste. Mythen, Fakten, Perspektiven», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2004), S. 33–64.
- Truong Dinh, An Lac: *Von Kühen, Fachkräften und Kapital. Persönliche Netzwerke, schweizerische Diplomatie und Entwicklungshilfe in Bhutan und Vietnam seit 1945*, Zürich 2016.
- Tudda, Chris: «Reconciling neutrality and reality: The American and Swiss scientific attaches and the Swiss nuclear energy program», in: Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012, dodis.ch/q1, S. 47–54.
- Ulbert, Jörg und Lukian Prijac (Hg.): *Consuls et services consulaires au XIX^e siècle*, Hamburg 2010.
- Waldburger, Daniele, Lukas Zürcher und Urs Scheidegger: «Im Dienst der Menschheit»: *Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945*, Bern 2012.
- Wenger, Andreas, Vojtech Mastny und Christian Nünlist (Hg.): *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75*, London 2009.
- Wenzlhuemer, Roland: *Globalgeschichte schreiben. Eine Einführung in 6 Episoden*, Konstanz 2017.
- Westad, Odd Arne: *The Cold War. A World History*, 2017.
- Wettengel, Julian: «Administering Regime Change. A Swiss Merchant in the Political Transitions of the Shanghai International Settlement», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 27 (2020/1), S. 62–74.

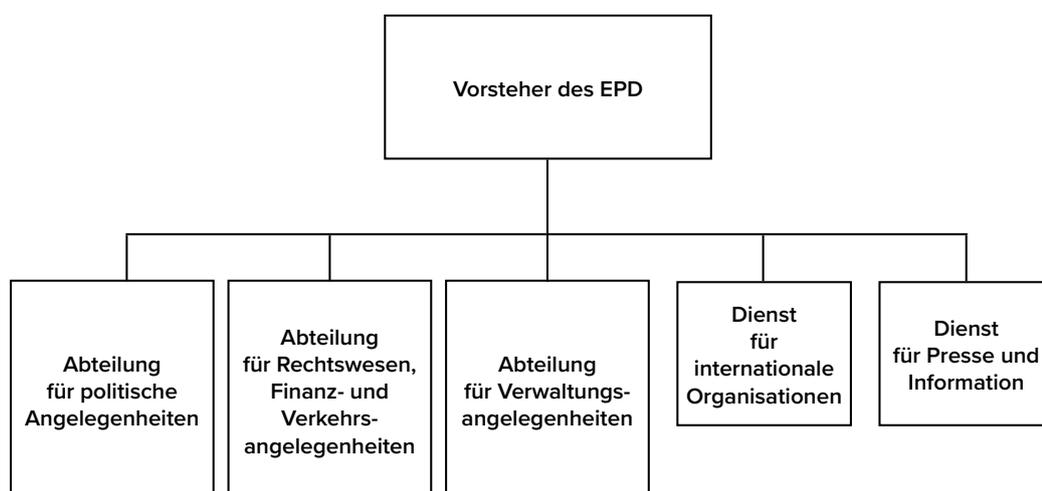
- 345 Wettengel, Julian: Im Alpenrosenfrack in die Weltpolitik. Diplomatische und politische Funktionen von schweizerischen Händlern in Ost- und Südostasien, 1857–1945, Dissertation Universität Basel 2022.
- Widmer, Paul: Bundesrat Arthur Hoffmann. Aufstieg und Fall, Zürich 2017.
- Widmer, Paul: Diplomatie: ein Handbuch, Zürich 2014.
- Widmer, Paul: Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Von Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner, Zürich 2014.
- Widmer, Sabina: Switzerland, Regime Change, and Armed Conflict in Sub-Saharan Africa in the Global Cold War, 1967–1979, Université de Lausanne 2018.
- Wilhelm, Rolf: Gemeinsam unterwegs. Eine Zeitreise durch 60 Jahre Entwicklungszusammenarbeit Schweiz–Nepal, Bern 2012.
- Windler, Christian und Hillard von Thiessen (Hg.): Akteure der Außenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel, Köln 2010.
- Wisard, François: «Die Schweiz als Schutzmacht», in: *Politorbis. Zeitschrift für Aussenpolitik* 40 (2006/1), S. 3–6.
- Wollenmann, Reto: Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag. Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969), Zürich 2004.
- Zala, Sacha: «Souveränität, Neutralität, Aussenhandel. Zweck und Ziele der Schweizer Aussenpolitik seit 1848», in: Thomas Bernauer, Katja Gentinetta und Joëlle Kuntz (Hg.): Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert, Basel 2021, S. 39–55.
- Zala, Sacha: «Krisen, Konfrontation, Konsens (1914–1949)», in: Georg Kreis (Hg.): Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014, S. 491–539.
- Zala, Sacha: «Historiografische Anmerkungen zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen in der Nachkriegszeit», in: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 20 (2013/1), S. 242–257.
- Zala, Sacha und Flurina Felix (Hg.): Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002, Bern 2022, dodis.ch/q15.
- Zala, Sacha und Marc Perrenoud (Hg.): La Suisse et la construction du multilatéralisme. Vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l’histoire de la Société des Nations 1918–1946, Bern 2019, dodis.ch/q14.
- Zangger, Andreas: Koloniale Schweiz. Ein Stück Globalgeschichte zwischen Europa und Südostasien (1860–1930), Bielefeld 2011.
- Zürcher, Lukas: Die Schweiz in Ruanda. Mission, Entwicklungshilfe und nationale Selbstbestätigung (1900–1975), Zürich 2014.
- Zwicker, Josef: Der Fall Charles Davis. Ein politisches Vergehen zwischen Polizeiraison und Strafverfolgung 1950–1951, Bern 2019, dodis.ch/q11.

Organigramme

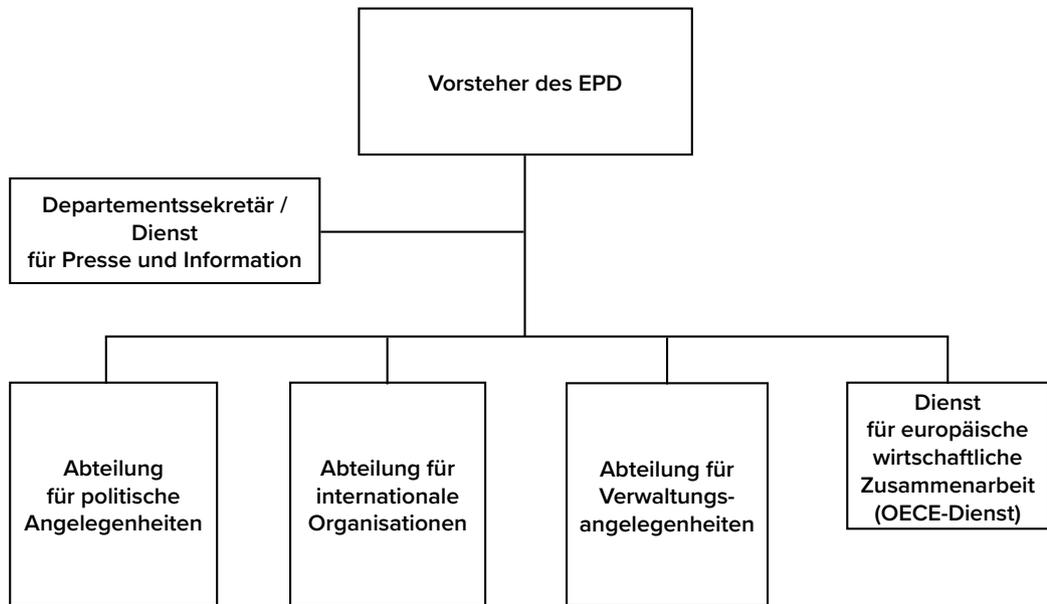
- Organigramm 1: Organisationsschema des EPD von 1946–1950
- Organigramm 2: Organisationsschema des EPD von 1950–1953
- Organigramm 3: Organisationsschema des EPD von 1954–1960
- Organigramm 4: Organisationsschema des EPD von 1961–1970
- Organigramm 5: Organisationsschema des EPD von 1970–1973
- Organigramm 6: Organisationsschema des EPD von 1973–1977
- Organigramm 7: Organisationsschema des EPD von 1977–1978
- Organigramm 8: Organisationsschema des EDA von 1979

Die Organigramme basieren auf dem Staatskalender und auf der von Max Scheurer verfassten Departementschronik «Das Eidgenössische Politische Departement (Zentrale) von 1848 bis 1970» vom 18. Juni 1971, dodis.ch/14074.

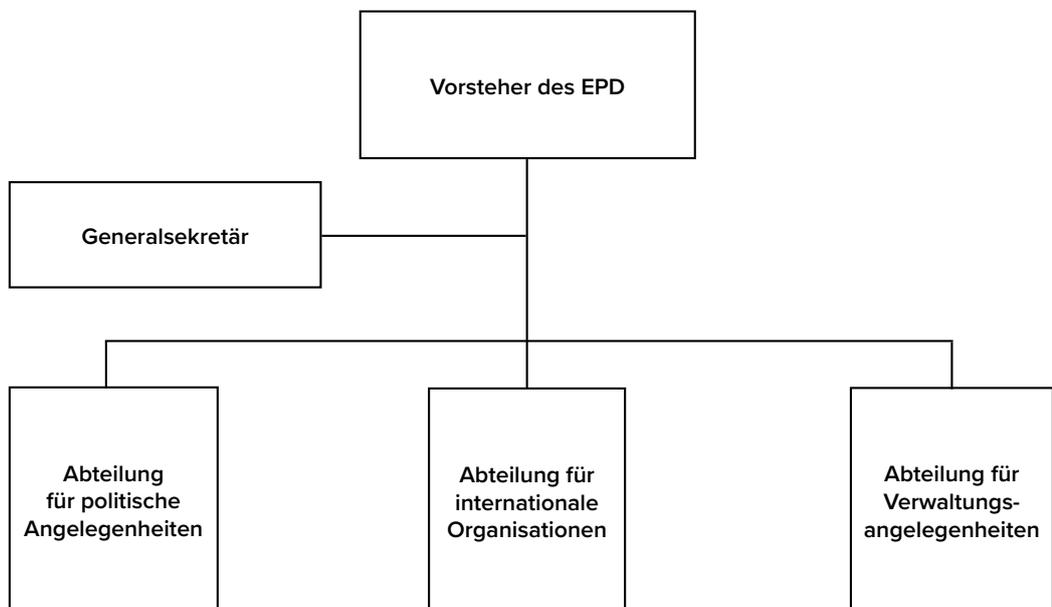
Organigramm 1: Organisationsschema des EPD 1946–1950



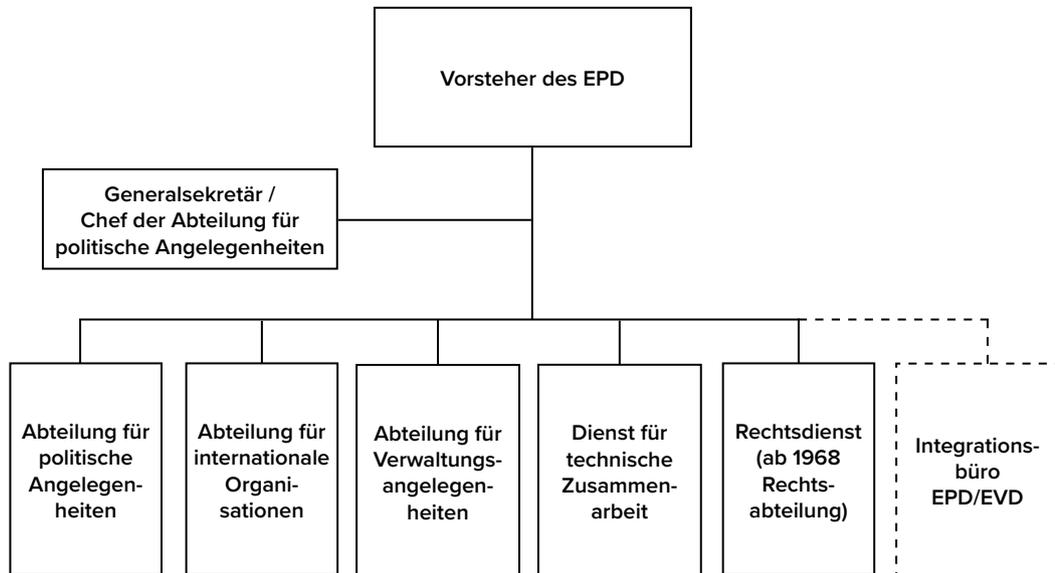
Organigramm 2: Organisationsschema des EPD 1950–1953



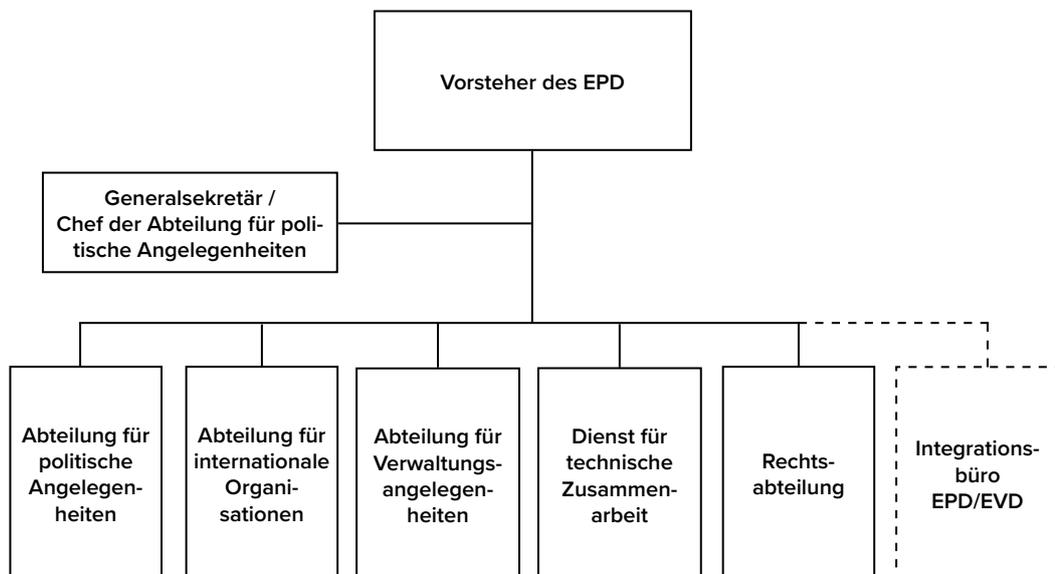
Organigramm 3: Organisationsschema des EPD 1954–1960



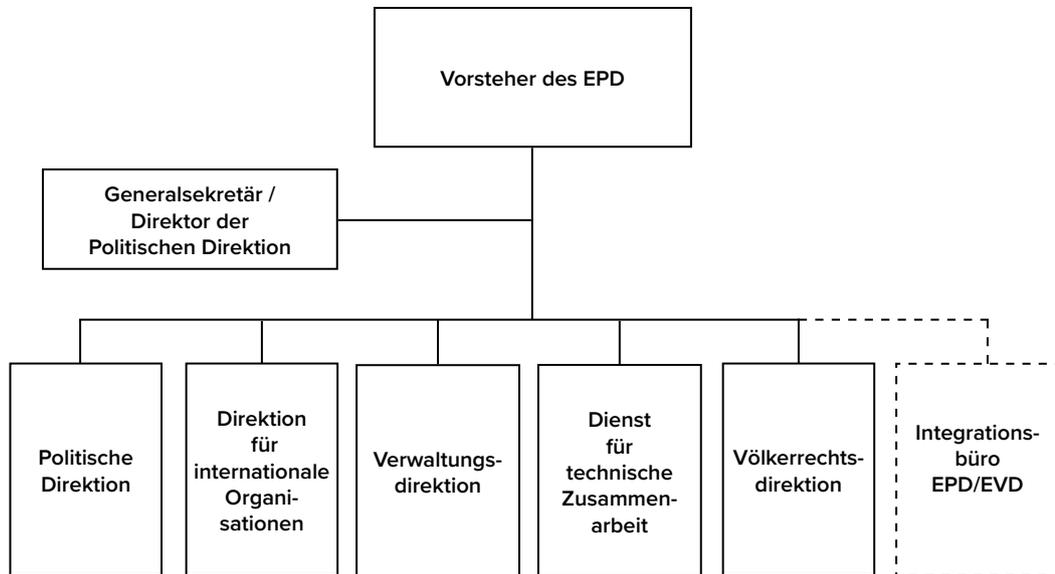
Organigramm 4: Organisationsschema des EPD 1961–1970



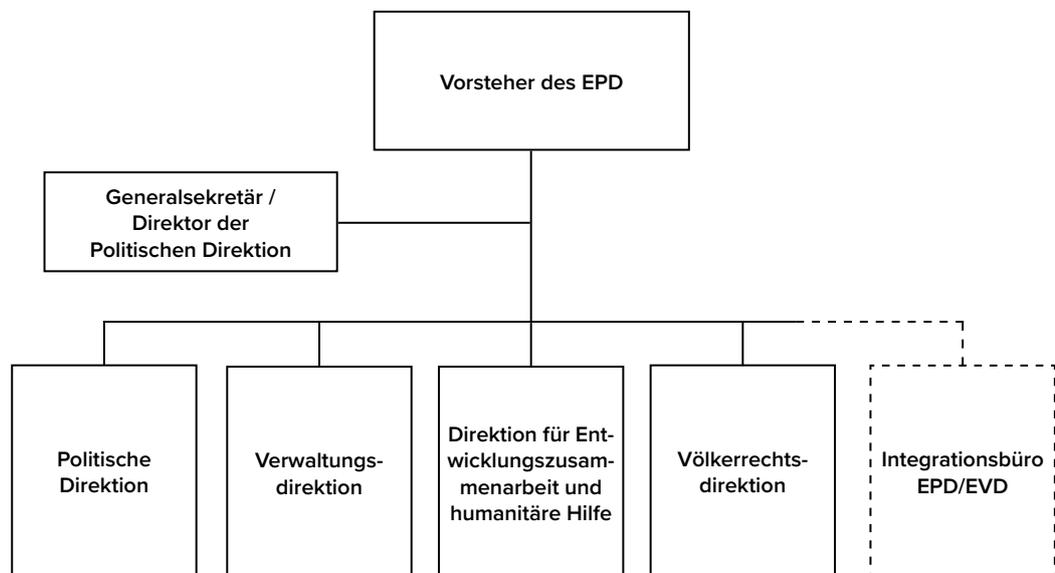
Organigramm 5: Organisationsschema des EPD 1970–1973



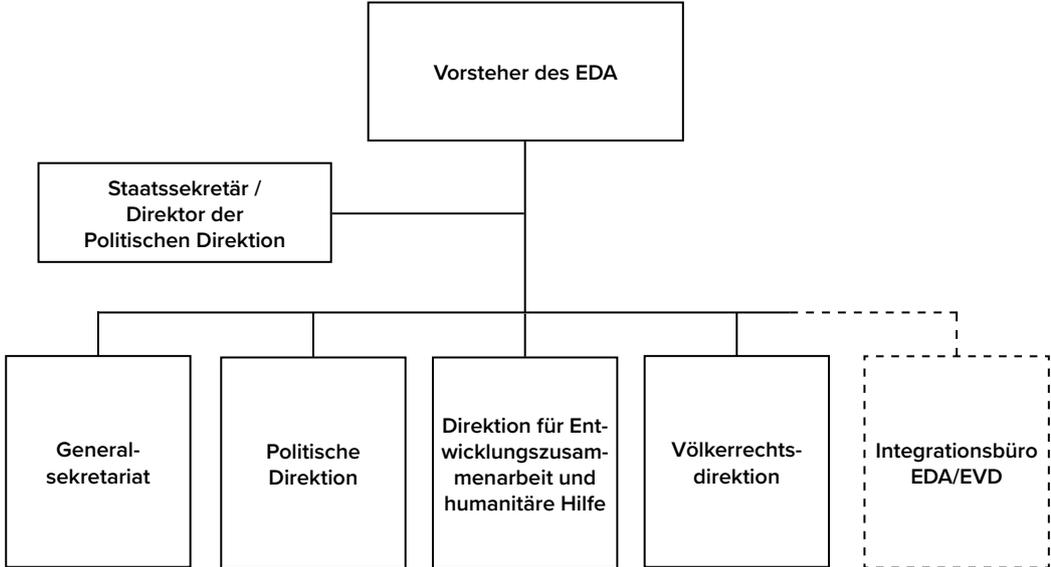
Organigramm 6: Organisationsschema des EPD 1973–1977



Organigramm 7: Organisationsschema des EPD 1977–1978



Organigramm 8: Organisationsschema des EDA 1979



Tabellen

- Tabelle 1: Übersicht über die Vorsteher des EPD und die ersten Mitarbeiter im EPD 1945–1979
- Tabelle 2: Übersicht über die leitenden Beamten der wichtigsten Abteilungen des EPD 1946–1979
- Tabelle 3: Leiter der Abteilung für politische Angelegenheiten 1946–1981
- Tabelle 4: Leiter der Verwaltungsabteilung 1946–1982
- Tabelle 5: Leiter der Rechtsabteilung 1946–1984
- Tabelle 6: Leiter der Abteilung für internationale Organisationen 1946–1982
- Tabelle 7: Delegierte des Bundesrats für technische Zusammenarbeit / Leiter des Diensts für technische Zusammenarbeit 1961–1982
- Tabelle 8: Leiter des Integrationsbüros EPD/EVD 1961–1984
- Tabelle 9: Leiter der Abteilung für Fremde Interessen 1939–1948
- Tabelle 10: Leiter der Handelsabteilung des EVD 1935–1984
- Tabelle 11: Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge 1937–1984
- Tabelle 12: Übersicht über die leitenden Beamten mit Bezug zur multilateralen Diplomatie 1946–1979
- Tabelle 13: Übersicht über die leitenden Beamten mit Bezug zur europäischen Integration 1946–1979
- Tabelle 14: Diplomatische Vertretungen der Schweiz bei internationalen Organisationen 1946–1979

352 **Tabelle 1: Übersicht über die Vorsteher des EPD und die Generalsekretäre bzw. Staatssekretäre¹ im EPD 1946–1979**

Jahr	Vorsteher des EPD	Generalsekretär / Staatssekretär des EPD
1946	Max Petitpierre	Guido Keel
1947		
1948		
1949		
1950		
1951		
1952		
1953		
1954		
1955		
1956		
1957		
1958		
1959		
1960		
1961		
1962	Friedrich T. Wahlen	vakant
1963		
1964		
1965		
1966	Willy Spühler	Pierre Micheli
1967		
1968		
1969		
1970		
1971	Pierre Graber	Ernesto Thalmann
1972		
1973		
1974		
1975		
1976		
1977		
1978		
1979	Pierre Aubert	Albert Weitnauer

¹ Die Funktion des Generalsekretärs wandelte sich während des Untersuchungszeitraums mehrfach. Zwischen 1944 und 1951 war Guido Keel «Departementssekretär des EPD». Zwischen 1952 und 1953 war die Position im Rahmen der Reorganisation vakant und ab 1954 war die Funktion des Generalsekretärs des EPD mit der Leitung der Abteilung für politische Angelegenheiten verknüpft (vgl. Kap. 2.2.) Alfred Zehnder wurde so zum ersten Generalsekretär des EPD. Die Konstellation blieb unverändert bis zur Reorganisation und Umbenennung des EPD in EDA 1979. Ab 1977 durfte Albert Weitnauer als Direktor der Politischen Direktion im Verkehr mit dem Ausland zudem den Titel des Staatssekretärs tragen. Nach der Einführung des neuen VwOG 1979 durfte der Direktor der Politischen Direktion den Titel des Staatssekretärs auch im Inland verwenden. Wie bei den anderen Departementen war der Generalsekretär nun auch im EDA für die Leitung der gesamten Verwaltungsfragen zuständig (vgl. Kap. 4.4).

353 **Tabelle 2: Übersicht über die leitenden Beamten² der wichtigsten Abteilungen des EPD 1946–1979**

Jahr	Abteilung für politische Angelegenheiten	Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten	Rechtsabteilung	Abteilung für internationale Organisationen	Dienst für technische Zusammenarbeit
1946	Alfred Zehnder	Armin Däniker	Reinhard Hohl	Daniel Secrétan	
1947					
1948					
1949		Julien Rossat	Franz Kappeler		
1950					
1951					
1952		Fritz Hegg		Philippe Zutter	
1953					
1954					
1955		Rudolf Bindschedler		Pierre Micheli	
1956					
1957					
1958					
1959	Robert Kohli	Paul Clottu		Jean de Rham	
1960					
1961					
1962	Pierre Micheli			Hans Keller	
1963					
1964		Max Grässli		Jakob Burckhardt	August R. Lindt
1965					
1966					
1967		Fred Bieri		Ernesto Thalmann	Sigismond Marcuard
1968					
1969					
1970		Emmanuel Diez			
1971					
1972					
1973					
1974	Ernesto Thalmann	Antonino Janner		René Keller	
1975					
1976					
1977	Albert Weitnauer			François de Ziegler	Marcel Heimo
1978					
1979					

² Zu den Abteilungsleitern gehörte während des Untersuchungszeitraums mit Francesca Pometta nur eine Frau. Die gendergerechte Formulierung wäre hier irreführend.

354 Tabelle 3: Leiter der Abteilung für politische Angelegenheiten 1946–1981

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Alfred Zehnder	1900	Deutsch und Russisch	Politikwissenschaften	1925	1946–1957
Robert Kohli	1896	Deutsch	Rechtswissenschaften	1918	1957–1961
Pierre Micheli	1905	Französisch	Rechtswissenschaften	1933	1961–1971
Ernesto Thalmann	1914	Deutsch	Rechtswissenschaften	1941	1971–1976
Albert Weitnauer	1916	Deutsch	Rechtswissenschaften	1941	1976–1981

Tabelle 4: Leiter der Verwaltungsabteilung 1946–1982

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Armin Däniker	1898	Deutsch	Rechtswissenschaften	1925	1946–1948
Julien Rossat	1901	Französisch	Wirtschaftswissenschaften	1923	1948–1951
Fritz Hegg	1903	Deutsch	Politikwissenschaften	1931	1952–1954
Paul Clottu	1897	Französisch	Politikwissenschaften	1947	1954–1962
Max Grässli	1902	Deutsch	Rechtswissenschaften	1930	1962–1966
Fred Bieri	1915	Deutsch	Rechtswissenschaften	1940	1966–1970
Antonino Janner	1917	Deutsch und Italienisch	Rechtswissenschaften	1942	1970–1978
Jimmy Martin	1920	Französisch	Wirtschaftswissenschaften	1945	1978–1982

Tabelle 5: Leiter der Rechtsabteilung 1946–1984

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Reinhard Hohl	1893	Deutsch	Rechtswissenschaften	1919	1945–1948
Franz Kappeler	1898	Deutsch	Rechtswissenschaften	1926	1949
Rudolf Bindschedler	1915	Deutsch	Rechtswissenschaften	1943	1950–1961
Emanuel Diez	1919	Deutsch	Rechtswissenschaften	1944	1961–1984

355 **Tabelle 6: Leiter³ der Abteilung für internationale Organisationen 1946–1982**

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Daniel Secrétan	1895	Französisch	Geisteswissenschaften	1919	1946–1948
Philippe Zutter	1904	Französisch	Rechtswissenschaften	1930	1948–1952
Pierre Micheli	1905	Französisch	Rechtswissenschaften	1933	1952–1956
Jean de Rham	1907	Französisch	Rechtswissenschaften	1934	1956–1961
Jakob Burckhardt	1913	Französisch	Rechtswissenschaften	1940	1961–1966
Ernesto Thalmann	1914	Deutsch	Rechtswissenschaften	1941	1966–1971
René Keller	1914	Französisch und Deutsch	Rechtswissenschaften	1940	1971–1976
François de Ziegler	1922	Französisch	Rechtswissenschaften	1944	1976–1978
Francesca Pometta	1926	Französisch	Geisteswissenschaften	1957	1978–1982

**Tabelle 7: Delegierte des Bundesrats für technische Zusammenarbeit /
Leiter des Diensts für technische Zusammenarbeit 1961–1982**

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Hans Keller	1908	Deutsch	Politikwissenschaften	1943	1961–1963
August R. Lindt	1905	Deutsch	Rechtswissenschaften	1946	1963–1966
Sigismond Marquard	1917	Französisch	Rechtswissenschaften	1942	1966–1974
Marcel Heimo	1917	Französisch	Wirtschaftswissenschaften	1947	1974–1982

Tabelle 8: Leiter des Integrationsbüros 1961–1984

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Paul R. Jolles	1919	Deutsch	Rechtswissenschaften	1943	1961–1966
Jürg Iselin	1920	Deutsch	Rechtswissenschaften	1945	1966–1969
Max Feller	1916	Deutsch	Rechtswissenschaften	1942	1969–1970
Benedikt von Tscharnier	1937	Deutsch	Rechtswissenschaften	1962	1970–1973
Franz Blankart	1936	Deutsch	Geisteswissenschaften	1965	1973–1979
Pierre Louis Girard	1942	Französisch	Politikwissenschaften	1967	1979–1984

Tabelle 9: Leiter der Abteilung für Fremde Interessen 1939–1948

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Charles L. E. Lardy	1875	Französisch	Rechtswissenschaften	1898	1939
Hans Fehr	1874	Deutsch	Rechtswissenschaften	1939	1939–1940
Arthur de Pury	1876	Französisch	Rechtswissenschaften	1900	1940–1945
Jacques de Saussure	1892	Französisch	Rechtswissenschaften	1917	1946–1948

³ Zu den Leitern der Abteilung für internationale Organisationen gehörte während des Untersuchungszeitraums mit Francesca Pometta nur eine Frau. Die gendergerechte Formulierung wäre hier irreführend.

356 **Tabelle 10: Leiter der Handelsabteilung des EVD 1935–1984**

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD	Zeitraum
Jean Hotz	1890	Deutsch	Wirtschaftswissenschaften	1922	1935–1954
Hans Schaffner	1908	Deutsch	Rechtswissenschaften	1938	1954–1961
Edwin Stopper	1912	Deutsch	Wirtschaftswissenschaften	1939	1961–1966
Paul R. Jolles	1919	Deutsch	Rechtswissenschaften	1943	1966–1984

Tabelle 11: Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge 1937–1984

Name	Geburtsjahr	Hauptsprache	Studienrichtung	Eintritt EPD/ EVD	Zeitraum
Paul Victor Keller	1898	Deutsch	Wirtschaftswissenschaften	1937	1937–1946
Hans Ebrard	1894	Deutsch	Rechtswissenschaften	1932	1938–1945
Henry de Torrenté	1893	Französisch	Rechtswissenschaften	1919	1942–1945
Max Troendle	1905	Deutsch	Rechtswissenschaften	1931	1945–1954
Hans Schaffner	1908	Deutsch	Rechtswissenschaften	1938	1946–1954
Edwin Stopper	1912	Deutsch	Wirtschaftswissenschaften	1939	1954–1960
Olivier Long	1915	Französisch	Rechtswissenschaften	1946	1955–1966
Albert Weitnauer	1916	Deutsch	Rechtswissenschaften	1948	1959–1971
Paul R. Jolles	1919	Deutsch	Rechtswissenschaften	1943	1961–1966
Raymond Probst	1919	Deutsch	Rechtswissenschaften	1942	1966–1976
Pierre Languetin	1923	Französisch	Politikwissenschaften	1964	1966–1976
Albert Grübel	1918	Deutsch	Rechtswissenschaften	1943	1967–1968
Fritz Rothenbühler	1914	Deutsch	Rechtswissenschaften	1941	1970–1978
Klaus Jacobi	1929	Deutsch	Wirtschaftswissenschaften	1966	1973–1984
Peter C. Bettschart	1925	Deutsch	Politikwissenschaften	1976	1976–1981
Arthur Dunkel	1932	Deutsch	Wirtschaftswissenschaften	1956	1976–1980
Cornelio Sommaruga	1932	Italienisch	Rechtswissenschaften	1960	1976–1984

357 **Tabelle 12: Übersicht über die leitenden Beamten⁴ mit Bezug zur multilateralen Diplomatie 1946–1979**

Jahr	Abteilung für internationale Organisationen	Delegation bei der OECE Paris	UNO-Mission New York	Mission in Brüssel	Delegation bei der EFTA in Genf	Vertretung Europarat Strassburg	UNO-Mission Genf
1946							
1947	Daniel Secrétan	Carl Jacob Burckhardt					
1948							
1949							
1950	Philippe Zutter		Jean Frédéric Wagnière				
1951							
1952							
1953		Gérard Bauer					
1954	Pierre Micheli						
1955			August R. Lindt				
1956							
1957							
1958			Agostino Soldati				
1959	Jean de Rham						
1960			Felix Schnyder	Agostino Soldati (Paul Henri Wurth)			
1961							
1962		Agostino Soldati					
1963					Olivier Long	Henri Voirier	
1964	Jakob Burckhardt		Ernesto Thalmann				
1965							
1966							René Keller
1967		Claude Caillat					
1968				Paul Henri Wurth		Daniel Gagnebin	
1969	Ernesto Thalmann						
1970			Bernhard Turrettini				
1971							Jean Humbert
1972		Marcel Heimo			Pierre Languetin	André Dominicé	
1973							
1974	René Keller						
1975							André Dominicé
1976							
1977	François de Ziegler	Albert Grübel	Sigismond Marcuard	Claude Caillat		Alfred Wacker	
1978					Carlo Jagmetti		Olivier Exchaquet
1979	Francesca Pometta						

4 Zu den leitenden Beamten mit Bezug zur multilateralen Diplomatie gehörte während des Untersuchungszeitraums mit Francesca Pometta nur eine Frau. Die gendergerechte Formulierung wäre hier irreführend.

358 **Tabelle 13: Übersicht über die leitenden Beamten mit Bezug zur europäischen Integration 1946–1979**

Jahr	Chef Ständige Wirtschaftsdelegation	Chef Integrationsbüro	Delegation bei der OECE Paris	Mission in Brüssel	Delegation bei der EFTA in Genf	Vertretung Europarat Strassburg
1946	Jean Hotz					
1947						
1948						
1949						
1950						
1951						
1952						
1953						
1954						
1955						
1956						
1957						
1958	Hans Schaffner					
1959						
1960						
1961						
1962						
1963						
1964						
1965						
1966						
1967						
1968						
1969						
1970						
1971						
1972						
1973	Paul R. Jolles	Jürg Iselin	Claude Caillat	Paul Henri Wurth	Pierre Languetin	Daniel Gagnebin
1974						
1975						
1976						
1977						
1978						
1979						

359 **Tabelle 14: Diplomatische Vertretungen der Schweiz bei internationalen Organisationen 1945–1979**

Name der Vertretung ⁵	Ort	Gründungsjahr ⁶
Büro des Schweizerischen Beobachters bei der Organisation der Vereinten Nationen	New York	1949 (1946)
Schweizerische Delegation bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	Paris	1951 (1948)
Schweizerische Delegation bei der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)	Genf	1960
Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften (EG)	Brüssel	1961 (1959)
Ständige Mission der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen	Genf	1965
Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat	Strassburg	1968 (1963)
Ständige Delegation der Schweiz bei der UNESCO	Paris	1970 (1952)

⁵ Der offizielle Name hat bei allen Vertretungen während des Untersuchungszeitraums mehrfach gewechselt. In der Tabelle wurde jeweils diejenige Namensvariante gewählt, die während des Untersuchungszeitraums am längsten verwendet wurde. Für eine Übersicht, in welchem Zeitraum welche Namensvariante gültig war, vgl. den jeweiligen Eintrag der Organisation in der Datenbank Dodis.

⁶ Bei der Gründung wird zwischen zwei Daten unterschieden. In Klammern steht die erstmalige Ernennung einer Person in Form eines Beobachters oder Delegierten bei der entsprechenden Organisation noch ohne Organisationseinheit. In den meisten Fällen wurden diese Personen bei einer bestehenden Vertretung vor Ort (Botschaft, Konsulat) angegliedert. Als offizielles Gründungsdatum wird hier das Jahr der Überführung der Vertretung in eine eigenständige Organisationseinheit geführt. Siehe bspw. die Ausführungen zu den einzelnen Vertretungen in Kap. 3.3 und 3.4.

Quaderni di Dodis – studi

Die Quaderni di Dodis sind eine Open-Access-Publikationsreihe in den Bereichen Zeitgeschichte und Aussenpolitik. In drei Unterreihen werden wissenschaftliche Monografien und Sammelbände ([studi](#)), thematische Quelleneditionen ([fonti](#)) sowie Biografien ([memorie](#)) publiziert. In der Unterreihe fonti sind bisher folgende Bände erschienen:

Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.)

Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés

Timothée Feller

Le Collège des Diplomates. De la Réunion annuelle des Ministres à la Conférence des Ambassadeurs 1945–1961

Dominik Matter

«SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970

Christiane Sibille

«Harmony Must Dominate the World». Internationale Organisationen und Musik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Ivo Rogic

Diplomazia e «rivoluzione». Sguardi dalla svizzera su Guatemala, Cuba e Cile (1950–1976)

Thomas Bürgisser

Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991

Josef Zwicker

Der Fall Charles Davis. Ein politisches Vergehen zwischen Polizeiraison und Strafverfolgung 1950–1951

Jonas Hirschi

Der unsichtbare Dienst. Geschichte des diplomatischen Protokolls der Schweiz 1946–1990

Dominik Matter

Vom Politischen zum Auswärtigen. Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte der Schweizer Diplomatie 1945–1979

Dominik Matter

Vom Politischen zum Auswärtigen

Eine prosopografische Verwaltungsgeschichte der Schweizer Diplomatie
1945–1979

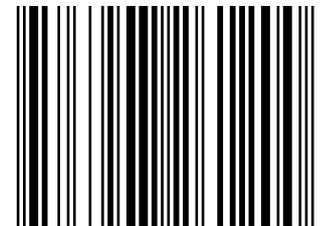
Die Formel «vom Politischen zum Auswärtigen» steht nicht nur für die Umbenennung des schweizerischen Aussenministeriums, sondern sinnbildlich für einen vielschichtigen Reorganisationsprozess, der sich zwischen 1945 und 1979 vollzogen hat. Der spätestens mit der Gründung des Völkerbunds einsetzende Strukturwandel der internationalen Beziehungen erforderte eine Anpassung des schweizerischen diplomatischen Diensts. Der Zweite Weltkrieg und die Übernahme zahlreicher Vertretungsmandate fungierten als entscheidende Katalysatoren für diese Modernisierung und führten zu einer Professionalisierung, Diversifizierung und Vergrösserung des diplomatischen Personals.

Die Studie zeigt in paradigmatischer Weise die Wechselwirkungen zwischen staatlicher Verwaltung, internationalen Entwicklungen und transnationalen Prozessen auf. Der prosopografische und verwaltungsgeschichtliche Fokus eröffnet Einblicke in die unterschiedlichen Ebenen und Ausprägungen der schweizerischen Aussenpolitik. Dadurch zeigt die Analyse den Umgang der Bundesverwaltung mit den Herausforderungen einer globalisierten Welt, internationaler und multilateraler Kooperation, Dekolonisierungsprozessen, der europäischen Integration sowie innenpolitischen und zivilgesellschaftlichen Forderungen.

Dominik Matter (*1987), Dr. phil., Historiker, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis).



ISBN 978-3-907261-20-0



9 783907 261200 >