



Paul R. Jolles (1. von links) und Albert Weitnauer (2. von rechts) flankieren die Bundesräte Ernst Brugger und Pierre Graber an der EWG-Ministerkonferenz in Brüssel 1970.

DODIS

BLICK ZURÜCK

«Titel öffnen Türen»

Vor vierzig Jahren führt die Schweiz den Dienstgrad des Staatssekretärs ein

Ab dem 1. Februar 1979 dürfen die Spitzendiplomaten Albert Weitnauer und Paul R. Jolles den Titel «Staatssekretär» verwenden. So erhalten sie im Ausland Zugang zu ebenbürtigen Verhandlungspartnern und entlasten den Bundesrat.

DOMINIK MATTER

Die krassen Unterschiede zeigen sich auf einer Nahostreise Ende des Jahres 1975. In Teheran meldet der schweizerische Botschafter vor Ort den Chef der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, Botschafter Paul R. Jolles, kurzerhand als «Äquivalent eines Staatssekretärs» an. Dem obersten Handelsdiplomaten der Eidgenossenschaft stehen dadurch bei seiner Ankunft in Iran sämtliche Türen zu den Fachministern offen. Sowohl der Ministerpräsident als auch der Schah sind bereit, die schweizerische Delegation zu empfangen. In den Gesprächen kommt man gleich zum Geschäft. Der Empfang ist «betont freundschaftlich und in protokollarischer Hinsicht aussergewöhnlich».

Ein komplett anderes Bild erwartet Jolles und seine Begleiter im Irak. Bei der Ankündigung des Besuchs wird nur der offizielle Titel «Direktor» verwendet. Als Gesprächspartner wartet in Bagdad lediglich ein Abteilungsleiter ohne jegliche Verhandlungskompetenz. Die angestrebten Treffen auf Ministersebene finden nicht oder nur improvisiert statt. Die Ergebnisse der Gespräche sind verglichen mit denjenigen in Iran «wenig ergebnisreich», so Jolles.

Die richtige Etikette

Solche Erlebnisse sind auch für den Chefdiplomaten im Aussendepartement, Botschafter Albert Weitnauer, keine Seltenheit. Als Leiter der Politischen Direktion ist er nach dem Aussenminister die Nummer zwei. Allzu oft wird ihm jedoch der Zugang zu seinem Amtskollegen in anderen Staaten verwehrt. Die vergleichsweise schlanke eidgenössische Verwaltungsstruktur erweist sich im Verkehr mit dem Ausland als Nachteil. Gerade das Aussendepartement wird bis weit ins 20. Jahrhundert mit republikanischer Bescheidenheit klein gehalten. In der Schweiz fehlt deshalb im Vergleich zu den meisten ausländischen Staatsapparaten eine Verwaltungsebene. In der Regel folgen auf den Aussenminister ein Staatssekretär sowie mehrere Unterraatssekretäre. Erst auf der dritten oder

vierten Stufe folgen Direktoren und Abteilungsleiter.

Tritt der mächtige Weitnauer im Ausland bloss als Direktor auf, «bedarf es immer langwieriger Erklärungen der Besonderheiten des schweizerischen Systems», um an ebenbürtige Gesprächspartner zu kommen, beschwert er sich frustriert. Gemeinsam mit Jolles schreibt er 1978 in einem Antrag an den Bundesrat, «Kontakte auf hoher Ebene lassen sich ohne die entsprechende Etikette nicht herstellen». Ganz nach dem Motto «Titel öffnen Türen, die sonst verschlossen bleiben» fordern sie die Einführung des Staatssekretär-Titels.

Angst vor «Nebenkönigen»

Ihre Forderung kommt nicht aus dem Nichts. Seit den 1960er Jahren werden in Parlament und Bundesrat eine Totalrevision der Bundesverwaltung sowie ein neues Verwaltungsorganisationsgesetz beraten. Mehrere Expertenberichte durchleuchten die eidgenössischen Amtsstuben und prüfen die Geschäftsreglemente. Schon bald wird eine seit der Staatsgründung immer wieder gehörte Diagnose gestellt: «Die Mitglieder des Bundesrates sind gegenwärtig übermässig belastet.» Die Regierungsgeschäfte und das Führen der Departemente würden komplizierter und zeitraubender. Tatsächlich wird die Besuchsdiplomatie auch für die schweizerische Aussenpolitik immer wichtiger. Die zunehmenden bi- und multilateralen Treffen im Ausland wie auch Besuche ausländischer Politiker in der Schweiz füllen die Terminkalender der Magistraten.

Im Grundsatz ist man sich einig: Die Bundesräte müssen von Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben entlastet werden, um sich wieder mehr aufs Regieren konzentrieren zu können. Auch eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates auf neun oder gar elf wird diskutiert. Solch grundlegende Veränderungen sind allerdings politisch chancenlos. Das Parlament entscheidet 1975, dass durch die Reorganisation nicht am kollegialen Siebner-Gremium gerüttelt werden darf. Als Alternative wird ein Paket an weniger spektakulären Reformen geschürt. Obwohl die Einführung von

Staatssekretären im Parlament mehrfach als «unschweizerisch» bezeichnet wird, ist auch diese «kosmetische» Massnahme Teil davon. Allerdings begeben sich Parlament und Bundesverwaltung in einen terminologischen Dschungel: persönliche, beamtete oder doch parlamentarische Staatssekretäre? Die Lösungen in anderen Ländern sind zahlreich, und doch will keine zur schweizerischen Bescheidenheit passen.

Der Bundesrat entscheidet sich 1978 für eine eigenwillige Kompromisslösung. Weitnauer und Jolles werden für ihre künftigen Einsätze im Ausland zu «Titularstaatssekretären» ernannt. Die umständliche Begriffskreation und der Zusatz «im Verkehr mit dem Ausland» dienen der Abgrenzung von dem aus der BRD bekannten Modell des beamteten Staatssekretärs. Die in Parlamentsdebatten geäusserte Angst vor der Schaffung «departementaler Nebenkönige» hat ihre Wirkung nicht verfehlt. Dennoch führt der neue Titel schon bald zu Animositäten. Der neue Aussenminister Pierre Aubert fühlt sich offensichtlich durch die Ansprüche und das Auftreten Weitnauers bedroht. Er weist seinen ersten Mitarbeiter – «Monsieur l'Ambassadeur», wie er betont – mit deutlichen Worten darauf hin, dass innerhalb der eidgenössischen Verwaltung die Bezeichnung «Secrétaire d'Etat» nicht angebracht sei.

Neue Titel – neue Namen

Nebst den ersten helvetischen Staatssekretären werden dem Aussendepartement und der Handelsabteilung 1979 auch gleich neue Namen beschied. Das bisher etwas kryptisch benannte «Politische Departement» (EPD) wird in «Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten» (EDA) umbenannt. Die «Handelsabteilung» wird zum «Bundesamt für Aussenwirtschaft» (Bawi) befördert. Beide Institutionen erhalten damit zeitgemässe Bezeichnungen, die ihre Tätigkeit deutlicher als zuvor wiedergeben. Diese administrativen Reformen symbolisieren den Abschluss eines Normalisierungsprozesses der schweizerischen Aussenbeziehungen. Das Schweizer Konstrukt des «Titularstaatssekretärs» ebnet zudem den Weg für die Schaffung von Staatssekretariaten auch in den anderen Departementen. Der Titel ist in verschiedener Hinsicht ein «wirksamer Türöffner».

Dominik Matter ist Historiker an der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Die erwähnten Dokumente sind online verfügbar: www.dodis.ch/C1451.

BLICK ZURÜCK

Jede Woche beleuchtet die NZZ ein historisches Ereignis. Die Beiträge der Serie finden Sie auf:

NZZ nzz.ch/schweiz