



12.3546

**Motion Büchel Roland Rino.
Moratorium für Konsulatsschliessungen
anstatt noch mehr Laptop-Botschafter****Motion Büchel Roland Rino.
Moratoire
sur la fermeture des consulats**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.09.13

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.11.13

Präsident (Germann Hannes, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen. Der Bundesrat beantragt ebenfalls die Ablehnung der Motion.

Eder Joachim (RL, ZG), für die Kommission: Die Aussenpolitische Kommission hat sich vertieft mit der ganzen Problematik auseinandergesetzt. Nebst der nun zur Diskussion stehenden Motion behandelten wir auch die Petition 13.2030 von Herrn Jürg Neuhaus, welcher das Parlament ersucht, sich für eine vorläufige Aufrechterhaltung des schweizerischen Generalkonsulats als Handelsvertretung in Jeddah, Saudi-Arabien, einzusetzen. Für die Beratung der beiden Begehren stand uns Frau Botschafterin Helene Budliger, Direktorin für Ressourcen des EDA, Red und Antwort. Nach eingehender Prüfung kam unsere Kommission mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zum Schluss, die Motion Büchel Roland 12.3546, "Moratorium für Konsulatsschliessungen anstatt noch mehr Laptop-Botschafter", abzulehnen. Bei der Petition von Herrn Neuhaus beantragen wir mit 11 zu 0 Stimmen, ihr nicht Folge zu geben; sie ist allerdings erst am 12. Dezember traktandiert.

Es sind insbesondere drei Hauptpunkte, welche uns zum deutlichen Antrag geführt haben, die vorliegende Motion abzulehnen. Ich fasse sie kurz zusammen:

1. Die Aussenpolitische Kommission erachtet es als Aufgabe der Exekutive, wie sie die Botschaften und Konsulate organisieren will. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen sind eindeutig. Sie liegen beim Bundesrat. Wir sind uns in diesem Rat gewohnt, die Gewaltentrennung zu respektieren. Zudem ist sich der Bundesrat seiner Verantwortung in diesem Bereich offensichtlich bewusst. Im Vergleich zu anderen Ländern verfügt die Schweiz im konsularischen Bereich nämlich über ein verhältnismässig sehr dichtes Vertretungsnetz. Gegenwärtig werden an 113 von rund 160 bilateralen Auslandsvertretungen – dabei sind die Büros der Deza inbegriffen – konsularische Dienstleistungen erbracht. Von der in der Motionsbegründung erwähnten "klaren Verschlechterung der Dienstleistungen für die Auslandschweizer" kann unseres Erachtens also nicht die Rede sein. Die Ausgestaltung des Aussennetzes wird zudem laufend evaluiert und den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Tatsache ist, dass sich die Präsenz der Schweiz im Ausland insgesamt sogar verbessert hat. Mit den aufgrund der Neuausrichtung freigewordenen Mitteln konnten nämlich bestehende Vertretungen in Brasilien, China, Indien, Südafrika und in der Golfregion verstärkt werden. Zudem wurden neue eröffnet, und zwar an für die schweizerische Wirtschaft wichtigen Standorten, in Katar, Indien und Myanmar.

2. Eine Annahme der Motion würde den Handlungsspielraum des EDA, welcher in einer sich rasch wandelnden Welt unerlässlich ist, nicht nur entscheidend einschränken, sondern gar verunmöglichen. Wenn dem Moratorium zugestimmt würde, könnte – so der Wortlaut der Motion – "bis zum Ende dieser Legislaturperiode" nichts mehr gemacht werden. Das wären also noch volle zwei Jahre. Ein zusätzliches Generalkonsulat in China zu eröffnen wäre dann beispielsweise nicht möglich, obwohl gerade in China bei den Visa die mit Abstand höchste Wachstumsrate zu verzeichnen ist, nämlich 149 Prozent.

3. Wir müssen als Legislative in unserem Handeln und in unseren Beschlüssen kohärent sein, wir dürfen nicht widersprüchlich sein. Das Parlament forderte den Bundesrat bekanntlich auf, seine Aufgaben zu überprüfen, mit dem Ziel, Synergie- und Effizienzgewinne zu erzielen und Einsparungen zu realisieren. Das hat der Bundesrat bei der Reorganisation des Schweizer Aussennetzes getan. Wenn wir die vorliegende Motion





annehmen würden, nähmen wir eindeutig von diesem Auftrag Abstand und unterstützten den Bundesrat bei seinen ernsthaften Sporbemühungen nicht.

Aus diesen drei Gründen bitte ich Sie namens der Aussenpolitischen Kommission, die Motion Büchel Roland, "Moratorium für Konsulatsschliessungen anstatt noch mehr Laptop-Botschafter" abzulehnen. Sie können dies mit gutem Gewissen tun, denn die Qualität der konsularischen Dienstleistungen für unsere Landsleute im Ausland bleibt gewährleistet.

Berberat Didier (S, NE): Je partage totalement la position reflétée par le rapporteur de la Commission de politique extérieure; je pense qu'il faut rejeter la motion. J'ai simplement deux choses à dire.

Tout d'abord, je m'étonne – et c'est un euphémisme – du fait que cette motion émane d'un parti qui, au Conseil national, a demandé 150 millions de francs d'économies sur les biens et services et sur les charges de matériel et de marchandises et 50 millions de francs d'économies sur le personnel. Jusqu'à présent, je pensais que ce n'était qu'au Conseil national. Je constate que l'un de nos collègues membre de ce parti relaye cette demande dans le cadre du budget que nous examinerons tout à l'heure, c'est-à-dire 50 millions de francs de moins pour les charges de personnel et 150 millions de francs de moins pour les charges de biens et services et les charges d'exploitation. J'en appelle donc à la cohérence: on ne peut pas d'un côté demander des économies à la Confédération et de l'autre un moratoire sur la fermeture des consulats. Si le DFAE et le Conseil fédéral doivent fermer des consulats, c'est simplement parce que, s'ils souhaitent ouvrir de nouvelles représentations diplomatiques ou consulaires, il faut qu'ils profitent en quelque sorte des économies occasionnées par ces fermetures.

A titre personnel, je suis favorable à ce que nous soyons plus ouverts et à ce que nous augmentions la dotation budgétaire. Mais en tout cas, de la part du parti qui demande 200 millions de francs d'économies, je trouve assez cocasse – et c'est le moins qu'on puisse dire – qu'il dépose à présent cette motion.

Ensuite, on a évoqué la question de la fermeture des consulats dans le cadre de la CPE. Je vous signale que nous allons demander au Conseil fédéral un rapport prospectif sur l'avenir du service diplomatique et consulaire suisse pour savoir où nous en sommes et où nous allons.

Je vous demande donc vraiment, pour des raisons de cohérence politique, de rejeter cette motion.

Lombardi Filippo (CE, TI): Ich stelle keinen Antrag, die Motion anzunehmen. Die Gewaltentrennung ist hier natürlich das Matchentscheidende, wir müssen sie respektieren. Allerdings findet man in der Auslandschweizergemeinschaft eine relativ grosse Unzufriedenheit bezüglich vieler Entscheidungen und Beschlüsse, die, insbesondere im Bereich des Konsularnetzes und weniger was die Botschaften betrifft, nicht immer nachvollziehbar sind. Die Auslandschweizer sind natürlich insbesondere über die Änderungen im Konsularnetz sehr besorgt. Ich habe ab und zu versucht zu verstehen, worum es geht, und bin selber auch zum Schluss gekommen: Nicht alles ist immer gut erklärbar, und nicht alles wird immer genügend erklärt. Wahrscheinlich muss man ab und zu auch mehr kommunizieren und mit den Leuten diskutieren, um gewisse Beschlüsse durchzusetzen. Die Ratsdebatte, die wir in der Herbstsession bezüglich Generalkonsulat in Toronto und Botschaft in Guatemala hatten, hat übrigens gezeigt, dass auch im Parlament ab und zu

AB 2013 S 954 / BO 2013 E 954

eine gewisse Unzufriedenheit mit solchen Beschlüssen festzustellen ist.

Die Bitte an den Bundesrat ist also, in seiner Kompetenz solche Beschlüsse wirklich gründlich zu prüfen und die konsularischen Dienste immer als Priorität für die Bevölkerung zu sehen, auch für die ausländische Bevölkerung selbstverständlich, die mit der Schweiz in Kontakt kommen möchte.

Ich kann sagen, dass in der Staatspolitischen Kommission bei der Behandlung des künftigen Auslandschweizergesetzes ein Antrag auf Änderung bisherigen Rechtes durchgekommen ist, in dem wir vorschlagen, bei solchen Beschlüssen obligatorisch die Aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung zu konsultieren. Ich bin überzeugt, dass eine solche Konsultation nichts an den Kompetenzen und nichts an der Gewaltentrennung ändert, aber sie könnte es ermöglichen, eine Debatte durchzuführen, bevor Beschlüsse kommuniziert werden. Wenn sie dann öffentlich gemacht worden sind, ist es auch schwierig, sie anzupassen oder zu ändern. Die Beschlüsse bezüglich Guatemala waren grundsätzlich nicht so gut für das Image sowohl der Exekutive wie der Legislative. Man sollte möglicherweise vermeiden, solche Entscheidungen rückgängig machen zu müssen, und man sollte vorher eine Konsultation durchführen und darüber sprechen.

Im Moment lehnen wir also diese Motion ab. Ich werde auch nicht dafür stimmen, ich werde mich enthalten. Aber die Problematik besteht, und ich hoffe, das Departement und der Bundesrat können mit der Zeit bessere Lösungen finden und eine bessere Informationspolitik einführen, damit die Leute solche Beschlüsse auch





besser verstehen können. Und dann werden wir später sehen, ob wir diese Änderung im Parlamentsgesetz vornehmen wollen.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Il s'agit en effet ici de confirmer la compétence dans le domaine du développement du réseau extérieur et d'assurer une certaine cohérence politique dans les décisions prises dans les différentes institutions.

Je commencerai par dire deux mots sur le réseau extérieur. Très brièvement, le réseau comporte à peu près 170 représentations; environ 118 ont des services consulaires. Si l'on compte également les Swiss Business Hubs, les bureaux de Pro Helvetia et le réseau Swissnex, les consulats scientifiques et culturels, on arrive même largement au-dessus de 200 représentations. L'évolution a été constante ces dernières années.

Depuis 1989, beaucoup de choses ont changé dans le monde. Cela a impliqué une trentaine de fermetures et une trentaine d'ouvertures de représentations. Pour faire simple, on a simplement changé beaucoup de choses en gardant globalement un réseau aussi important que possible avec les moyens à disposition, mais évidemment en réorientant les priorités. On peut penser par exemple aux Etats de l'Europe de l'Est, notamment du Sud-Est, aux anciens Etats de l'Union soviétique, aux consulats en Chine qui se sont beaucoup développés et ont conduit à la fermeture d'autres représentations.

Les moyens destinés au réseau extérieur sont constants depuis longtemps, voire en baisse. Si on considère vraiment les moyens du réseau extérieur, on passe de 308 à 301 millions de francs entre 2007 et 2012. C'est la réalité. Les effectifs du personnel diplomatique sont stables depuis en tout cas douze ans. On en reste à un effectif de 350 personnes depuis une douzaine d'années. C'est la réalité des faits: certaines choses augmentent, d'autres diminuent, tout change dans beaucoup de domaines.

Dans le domaine du réseau extérieur, il y a eu systématiquement une assez forte pression. C'est la compétence du Parlement de poser le cadre et de décider des moyens – nous avons parlé du budget. C'est évidemment dans ce cadre que l'exécutif doit ensuite réaliser les tâches opérationnelles. Cela relève de la compétence de l'exécutif.

La motion veut stopper les réorganisations. Elle veut stopper les gains en synergies qui nous permettent de faire ce que le Parlement veut. Nous vous demandons de la rejeter. Nous apprécions l'analyse qui a été faite de manière très claire par la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, et la manière aussi dont cela a été expliqué par Monsieur le conseiller aux Etats Eder.

Il faut rejeter la motion pour les raisons suivantes. D'abord, il s'agit d'une compétence exécutive dans le cadre fixé par le Parlement en termes de moyens et aussi dans le cadre déterminé par la Stratégie de politique étrangère 2012–2015. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris acte de cette stratégie, et c'est dans ce cadre-là que nous déterminons la manière dont nous pouvons développer le réseau.

Monsieur Lombardi, je ne vous vois plus, mais je vous devine; excusez-moi d'interrompre les discussions que vous avez ou que vous essayez d'avoir! Le dialogue entre l'exécutif et le Parlement est très important et nous l'apprécions beaucoup, d'ailleurs en particulier avec vous, qui avez un intérêt évident et démontré à connaître bien notre réseau. Nous sommes parfaitement prêts à poursuivre ce dialogue.

Il se pose tout de même une question fondamentale que nous discuterons vraisemblablement, puisque des propositions vont être déposées: vous devez savoir que ce qui est soumis à consultation ne peut concerner, en principe, formellement – et c'est toujours comme cela que fonctionnent nos deux autorités –, que des objets qui sont de la compétence du Parlement. Et c'est pour cela qu'il y a consultation; sinon, il y a information – ce n'est pas la même chose. Si l'on commence à faire des consultations sur des objets qui ne sont pas de la compétence du Parlement, alors on mêle les compétences exécutives et législatives. On peut trouver des solutions et des moyens de dialoguer, mais il faut être clair dans le partage des compétences.

Concernant la cohérence politique, le Parlement a donc fixé les moyens; ces moyens sont, je vous l'ai montré, plutôt stables, voire en baisse. Le programme de réexamen des tâches est intégré dès 2014. Pour ce qui concerne le réseau extérieur, il y a en 2014 des économies de l'ordre de 6 millions de francs. Les économies vont même encore un peu augmenter dès 2016.

Ces éléments ont été intégrés, malgré le fait que le programme en question a été maintenant repoussé. On les a maintenus, parce que c'était clairement la volonté du Parlement, depuis des années, de réduire un peu les moyens liés au réseau extérieur. Les réductions envisagées dans l'examen du budget 2014 viennent en plus – ce dont a parlé Monsieur le conseiller aux Etats Berberat. Ce sont des éléments supplémentaires, qu'il va falloir maintenant prendre en considération. D'ailleurs nous allons devoir reprendre des mesures telles que la fermeture de l'ambassade de Suisse au Guatemala, si l'on réduit à nouveau véritablement l'enveloppe qui est à disposition pour le réseau extérieur actuel.

C'est une question de cohérence, encore une fois. Le Conseil fédéral, pour pouvoir réaliser le tout sans créer



trop de tensions entre les différents besoins des uns et des autres et la volonté du Parlement, doit disposer d'une marge de manoeuvre pour réorganiser. Il n'est pas cohérent de demander de réduire fortement les moyens et d'interdire de chercher des solutions qui vont dans ce sens. D'autant que l'évolution du monde se poursuit et que de nouvelles adaptations du réseau extérieur sont indispensables. C'est pour cela que nous avons cherché des améliorations techniques qui répondent à la problématique.

La mise sur pied de consulats itinérants dans les endroits où les services consulaires ne sont plus proposés sur place, c'est un changement, et il crée forcément des réactions. Mais nous sommes prêts, à tout moment, à expliquer ces changements, qui sont d'ailleurs globalement bien vus. Un exemple: en Nouvelle-Zélande nous avons décidé de faire des consulats itinérants. En l'intervalle de neuf jours nos représentants ont été présents à Auckland et à Christchurch et ils ont traité, dans cet intervalle, plus de demandes de passeport qu'en une année à Wellington.

Cette nouvelle situation, qui permet des économies, est même plutôt "kundenfreundlich". On arrive plus à régler les réels problèmes, au lieu d'avoir une structure assez lourde,

AB 2013 S 955 / BO 2013 E 955

trop chère par rapport aux moyens qui sont accordés par le Parlement, et qui finalement ne répond pas fondamentalement aux besoins ciblés.

Je crois qu'il faut admettre que ces changements – même si l'on ne fait jamais d'omelettes sans casser des oeufs – sont surtout des changements d'habitude et si ces changements d'habitude peuvent être réalisés avec un gain d'efficacité et sans baisser les prestations, ils sont souhaitables. On a mis en fonction la "helpline" qui est maintenant joignable 24 heures sur 24 et 365 jours sur 365. La possibilité pour nos concitoyens à l'étranger existe maintenant de s'adresser à n'importe quelle représentation suisse à l'étranger ou n'importe quel bureau cantonal des passeports en Suisse lorsqu'ils y sont pour des vacances ou lorsqu'ils en reviennent, pour enregistrer leurs données biométriques afin d'obtenir un nouveau document d'identité. Cela nous a permis d'éviter des coûts très lourds, avec des installations très chères un peu partout qui ne seraient pratiquement pas utilisées. De plus, les synergies ont permis de réaffecter des ressources, en particulier vers la section des visas. On a des situations très difficiles en termes de visas qui sont liées à la volonté particulière de la Suisse de développer son tourisme. On a en Chine une augmentation de 150 pour cent en une année des demandes de visas, en Inde de 50 pour cent et plus, en Indonésie aussi de 50 pour cent. Tout cela est lié en particulier à la politique touristique et cette politique implique que le réseau s'adapte et c'est typiquement une compétence de l'exécutif. Nous devons trouver les moyens, pouvoir les transférer là où ils sont nécessaires et ne pas les laisser là où ils ne sont pas utilisés.

En conclusion, je vous demande de bien réfléchir à ces questions de compétences. Il s'agit vraiment de bien définir qui s'occupe du cadre stratégique et qui s'occupe de la déclinaison opérationnelle, avec les problèmes de communication et d'information, mais aussi avec le fait d'assumer parfois que l'on doit dire non. C'est la réalité, on ne peut pas toujours plaire à tout le monde. Vous aurez toujours des remarques des Suisses de l'étranger ou d'ailleurs qui disent que cela a changé.

Oui, cela a changé parce que dans le cadre que nous avons, nous ne pouvons pas agir autrement si nous voulons respecter l'ensemble. Mais la plupart de ces mesures-là ne sont pas des réductions de prestations. Ce sont des changements dans les prestations, et pour certains d'entre eux, même des améliorations techniques. C'est pourquoi nous vous demandons de rejeter la motion et de confirmer qu'il appartient à l'exécutif de régler ces questions opérationnelles.

Abgelehnt – Rejeté