

POLITISCHE ABTEILUNG I
E.B.75.77.-ORC/OMU

Bern, den 2. Juli 1991

an	ESK/AV/KO	a/a
Datum	5.7.91	
Visa	60	ole
EDA	4. Juli 1991	
Ref.	CY 765.30	

AKTENNOTIZ

zur Sitzung mit BR Felber am 21. Juni 1991

1. BR Felber liess sich über den Stand der Arbeiten betreffend die Botschaft über die Weiterführung der Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas orientieren:
 - Zur Zeit läuft die zweite Aemterkonsultation (Kommentare bis 8. Juli 1991);
 - Abgabe der Botschaft in der Bundeskanzlei am 24. Juli 1991;
 - Behandlung durch den Bundesrat am 14. August 1991;
 - Behandlung durch das Parlament im Dezember 1991 (Erstrat) und März 1992 (Zweitrat).

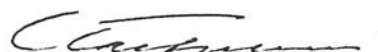
2. Bezüglich Höhe und Dauer des zweiten Rahmenkredits entschied der Departementschef, dem Bundesrat Fr. 800 Millionen für eine Mindestdauer von drei Jahren zu beantragen.

3. Unter Berücksichtigung der vorliegenden schriftlichen Vorschläge (Beilage 1) und nach Anhörung der anwesenden Direktionen (Beilage 2) entschied BR Felber, dass :
 - a) die sich zur Zeit mit der Abwicklung des ersten Rahmenkredits beschäftigenden EDA-Stellen für den zweiten Rahmenkredit zusammengefasst und der Politischen Direktion unterstellt werden,

- b) ihm umgehend die neue EDA-Organisation der Abwicklung des zweiten Rahmenkredits und die sich daraus ergebenden Personalbegehren unterbreitet werden sollen.

4. Unter "Varia" wurde das Wort nicht verlangt.

POLITISCHE ABTEILUNG I



J.C.A Staehelin

Beilagen erwähnt

Kopie : - Teilnehmer der Sitzung
- Mitglieder der AG SOME
- Botschaften Belgrad, Budapest, Bukarest, Moskau,
Prag, Sofia, Warschau



Führungs- und Organisationsberatung
Eidg. Personalamt

Schweiz. Unterstützung zugunsten der ost- und mitteleuropäischen Länder - Entscheidungsgrundlagen zur organisatorischen Grobstruktur

Mai 1991, jg/wy

1. Auftrag

Anlässlich zweier Besprechungen unter dem Vorsitz des Generalsekretärs EDA (27. Februar bzw. 19. März 1991) wurde die Dienststelle Führungs- und Organisationsberatung (F + O) des Eidg. Personalamtes mit dem Auftrag betraut, Lösungsvorschläge für die künftige organisatorische Gestaltung der Durchführung der schweizerischen Unterstützung an Ostmittel-Europa auszuarbeiten. Die anschliessende Analyse der Auftragsituation durch F + O ergab einen Klärungsbedarf bezüglich allfälliger Vorgaben sowie der Dimensionen (Breite und Tiefe) der verlangten Studie. Die entsprechende Konkretisierung des Mandats erfolgte an einer unter der Leitung des Departementschefs des EDA stehenden Sitzung vom 29. April 1991. Gegenstand der Untersuchung bildet demnach die Frage, welche Organisationsstruktur geeignet ist, die zweckmässige und wirtschaftliche Durchführung der Hilfe an die ostmitteleuropäischen Länder sicherzustellen. Dabei sind folgende Randbedingungen zu beachten:

- Die Lösungsvarianten beziehen sich ausschliesslich auf die unter der Federführung des EDA stehenden Tätigkeitsbereiche.
- Zuhanden des Antrags an den Bundesrat sind Grobvarianten auszuarbeiten und zu beurteilen. Die Einschränkung ergibt sich in erster Linie aufgrund der Terminvorgabe. Dadurch wird impliziert, dass die Konkretisierung der organisatorischen Lösung einer dem Grundsatzentscheid folgenden Phase vorbehalten bleibt.

2. Grundlagen für die Strukturgestaltung

Organisationsstrukturen haben instrumentellen Charakter. Sie sollen die Voraussetzungen für eine möglichst zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung bestimmter Aufgaben schaffen. Zur Beantwortung der Frage nach der geeigneten Organisationsform gilt es mit anderen Worten, die in der Botschaft zum 2. Rahmenkredit beschriebenen Anliegen und Vorhaben in konkrete Tätigkeiten aufzugliedern. Für die Erarbeitung der Grobvarianten beschränken wir uns auf eine relativ summarische Gliederung: 1)

- Ermittlung des Unterstützungsbedarfs in den ost- und mitteleuropäischen Ländern
- Abklärung der grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen schweizerischer Unterstützungsleistungen
- Bestimmung der Stossrichtungen und Prioritäten in den einzelnen Fachbereichen
- Zusammenfassung der Teilprogramme und Festlegung der Gesamtstrategie
- Koordination auf internationaler Ebene (EBRD, G 24, Bretton Woods-Institutionen etc.)

1) Eine detailliertere Analyse samt zugehöriger Aufteilung der Funktionen auf die verschiedenen Instanzen (Funktionendiagramm) sollte in einer nächsten Phase erarbeitet werden.

- Vergabe konkreter Projekte an Regisseure (Projektausschreibung und Angebotsevaluationen)
- Monitoring und Evaluation der Projekte.

Hinzu gesellen sich im Sinne abgeleiteter Funktionen die Information gegenüber politischen Instanzen und Öffentlichkeit sowie Infrastrukturaufgaben (Rechnungswesen, Dokumentation usw.).

3. Beurteilungskriterien

Aus den genannten generellen Aufgaben sowie den Rahmenbedingungen gilt es in einem 2. Schritt, die Anforderungen zu definieren, denen die künftige Organisationsstruktur zu genügen hat. Die Liste dieser Anforderungen bildet den Kriterienraster, anhand dessen die verschiedenen Lösungsvarianten zu beurteilen sind.

Für die Entscheidungsfindung scheinen uns folgende Aspekte relevant zu sein:

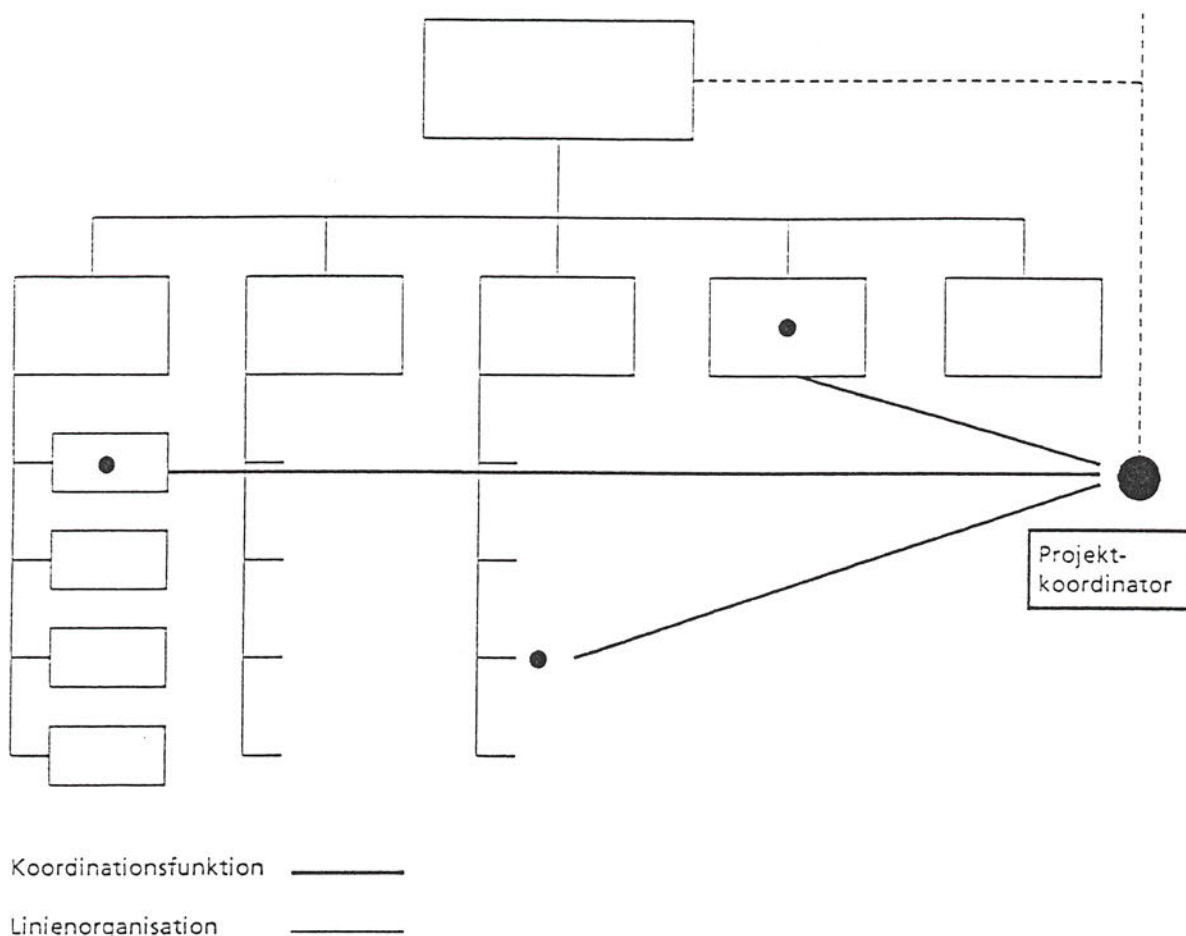
- 1) Klare Führungsstrukturen:
 - für die politisch-strategische Ebene (Koordination i.S. der Planung, Steuerung und Evaluation des Gesamtprogramms; Aufteilung der Kreditsumme auf Länder und Fachbereiche)
 - für die operationelle Ebene (Definition und Vorbereitung von Projekten, Vertragsverhandlungen mit Regisseuren, Projekt-Monitoring und -Evaluation);
- 2) Konzentration der Kräfte: Bildung ganzheitlicher Aufgabenbereiche für die einzelnen MitarbeiterInnen;
- 3) Optimale Nutzung des vorhandenen Know hows in der Bundesverwaltung;
- 4) Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung (insbesond. bezüglich des Personalaufwandes);
- 5) Sicherstellung der erforderlichen Infrastruktur: Information, Rechtsdienst, Rechnungswesen, Dokumentation;
- 6) Rechtzeitige Einsatzbereitschaft der Organisationsstruktur.

Die Liste enthält ausschliesslich (verwaltungs-)wirtschaftliche Kriterien. Es sei jedoch bereits an dieser Stelle betont, dass die Berücksichtigung weiterer, insbesondere politischer Gesichtspunkte, die Beurteilung der organisatorischen Varianten massgeblich beeinflussen kann .

4. Organisatorische Varianten

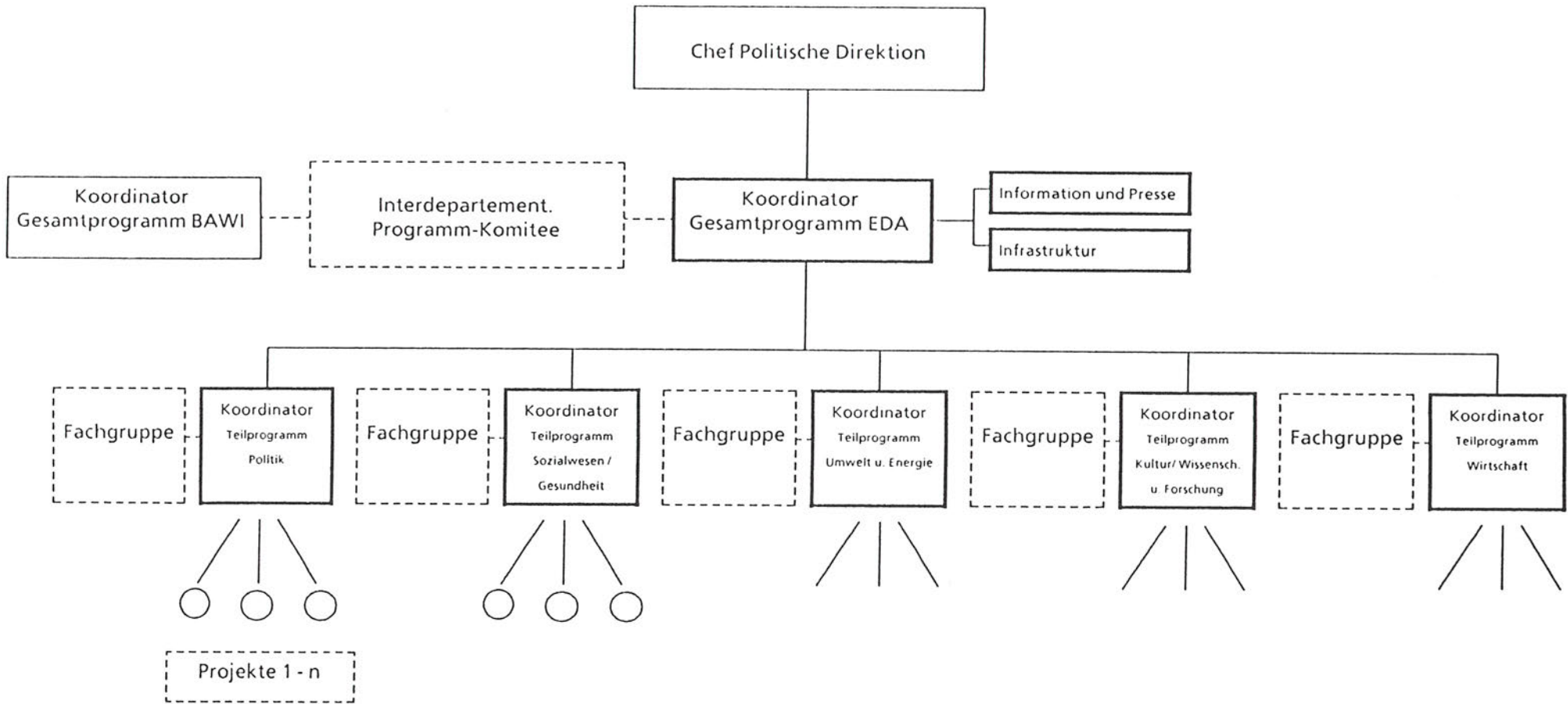
4.1 Variante I: "Status Quo"

Die bisherige Struktur entspricht in ihren Grundzügen dem Modell der sogenannten Projektkoordination (vgl. untenstehende Abbildung).



Ihre Vorteile liegen primär in einer minimalen Regelungsdichte und in der Vermeidung von Doppelunterstellungen. Dem stehen als Nachteile die Erschwerung der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse sowie die Tatsache gegenüber, dass die Führungsverantwortung diffus bleibt. Die Anwendung dieses Modells müsste sich deshalb auf Projekte beschränken, die

- gut überschaubar sind
- keine grösseren Unsicherheitsfaktoren aufweisen, sowie
- mit grossem Planungs- und Informationsaufwand verbunden sind, jedoch wenig zentrale Steuerung und Kontrolle erfordern.



Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Falle in keiner Art und Weise erfüllt, handelt es sich bei der Unterstützung der ost- und mitteleuropäischen Länder doch um ein mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftetes, hochkomplexes Vorhaben.

4.2 Variante II: "Reine Projektorganisation"

Der Gegenpol zum Modell "Projektkoordination" bildet das Modell der reinen Projektorganisation. Dabei werden sämtliche mit der Planung, Durchführung und Kontrolle eines Vorhabens verbundenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen einer speziellen task force übertragen.

Hauptmerkmal dieses Modells ist die Tatsache, dass seine Wirksamkeit in starkem Masse von der Persönlichkeit des Leiters dieser task force abhängig ist. Der Vorteil der Lösung liegt zum einen in der klaren Führungsstruktur. Im weiteren wird damit die Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich die Mitglieder der task force mit einer gemeinsamen Zielsetzung identifizieren können.

Der grundlegende Nachteil liegt im verhältnismässig grossen organisatorischen Aufwand (insbesondere Aufbau einer speziellen Infrastruktur). Das Modell "reine Projektorganisation" findet deshalb vor allem Verwendung bei komplexen, längerfristigen Grossprojekten, welche den Einsatz vollamtlicher MitarbeiterInnen erforderlich machen.

Für die schweizerische Unterstützung an ost- und mitteleuropäische Länder könnte folgende Lösung ins Auge gefasst werden:

Die eigentliche Projektorganisation umfasst bei dieser Variante den Koordinator des Gesamtprogramms EDA als Leiter der task force sowie Koordinatoren der Teilprogramme. Organisatorisch wäre diese Einheit die politische Direktion eingegliedert.

Dem interdepartementalen Programmkomitee - bestehend aus den Direktoren der fachlich zuständigen Direktionen und Bundesämter - kommt die Rolle eines Konsultativ-Organs zur Definition der allgemeinen politischen Leitlinien (policy-guidelines) zu.

Die Fachgruppen andererseits haben in erster Linie sicherzustellen, dass das in der Bundesverwaltung vorhandene Fachwissen bei der Vorbereitung und Auswahl konkreter Projekte genutzt wird.

Aussagen über die Grösse der task force bzw. über den erforderlichen Personalbestand sind erst möglich, wenn das Volumen des Rahmenkredits und dessen Aufteilung auf die Fachbereiche bekannt sind. Festhalten sich zum jetzigen Zeitpunkt bloss, dass es zur Sicherstellung einer minimalen Funktionsfähigkeit der bisher eingesetzten 6,5 Stellen, ergo um 2 bis 3 Personaleinheiten für Informations-, Dokumentations- und Buchhaltungsaufgaben, bedarf.

4.3 Variante III: "Linienorganisation"

Da es sich bei der Unterstützung für Ost- und Mitteleuropa, zumindest heutiger Sicht, um eine langfristige Aufgabe handelt, sollte auch eine ante "Linienorganisation" in die Grobevaluation einbezogen werden. Konkret beinhaltet dieser Lösungsansatz die Schaffung einer separate Organisationseinheit im Rahmen des operationellen Bereiches der DEH. Ausgangspunkt dieser Variante ist die Maxime, gleichartige Funktionen organisatorisch zusammenzufassen. Da es sich bei den Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas - soweit sie in den Zuständigkeitsbereich des EDA fallen - um Projekte der technischen Zusammenarbeit handelt, ist der direkte Bezug zur Aufgabe der DEH offensichtlich. Unterstützung findet dieses Argument in der Tatsache, dass die entsprechende Aufgabe auch in anderen Ländern der "Development Agency" übertragen ist.

Um das Primat der ausserpolitischen Zielsetzungen zu betonen, müsste dieser Organisationseinheit ein Sonderstatus ähnlich demjenigen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps eingeräumt werden.

Wie bei Variante II läge auch hier die Entscheidungsbefugnis bezüglich policy-guidelines bei der Politischen Direktion, welche sich ihrerseits auf ein interdepartementales Programmkomitee abstützen würde.

5. Beurteilung der Varianten

5.1 Variante I

Bereits die allgemeine Charakterisierung der Möglichkeiten und Grenzen dieses Lösungsansatzes (Abs. 4.1) machte deutlich, dass er zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben wenig geeignet ist. Die grundsätzlichen Einwände finden ihre Bestätigung in den Erfahrungen mit dem ersten Programmkredit. Auch wenn die Aufgaben und Kompetenzen aller beteiligten Stellen klarer als bis anhin abgegrenzt werden, vermag eine solche Organisationsform die erforderliche Kohärenz und Durchsetzungsfähigkeit nicht zu garantieren.

5.2 Variante II

Die Organisationsform der reinen Projektorganisation deckt einen wesentlichen Teil der im Zielkatalog enthaltenen Anforderungen ab. So ist sie insbesondere geeignet, die Zielsetzungen

- klare Führungsstruktur
- Konzentration der Kräfte und
- optimale Nutzung des vorhandenen Know hows

zu erfüllen.

Diese Beurteilung setzt voraus, dass dem im Modell verankerten Gedanken der ganzheitlichen Verantwortung Rechnung getragen wird. Nur wenn dem Koordinator des Gesamtprogramms EDA die Kompetenz zu eigenständigem Handeln im Rahmen der strategischen Vorgaben eingeräumt wird, vermag dieser Lösungsansatz seine Stärken auszuspielen.

Gewisse Fragezeichen setzen wir bezüglich des rechtzeitigen Aufbaus der Infrastrukturfunktionen. Hintergrund des Einwandes ist die Erkenntnis, dass die Erfüllung solcher Aufgaben (z.B. im Bereich des Vertrags- und des Rechnungswesens) sehr spezifisches Wissen und operationelle Erfahrung voraussetzen.

5.3 Variante III

Die Schaffung einer Organisationseinheit im Rahmen der DEH würde einen Grossteil der verwaltungswirtschaftlichen Ziele abzudecken vermögen. Die Stärke der Variante liegt in der Möglichkeit von Synergieeffekten, insbesondere bei den internen Dienstleistungen. Die professionelle Unterstützung beispielsweise bei der Behandlung von Rechtsfragen oder im Bereich der Finanzrevision und -inspektion könnte sichergestellt werden, ohne dass dafür eigene Fachdienste aufgebaut werden müssten. Die zusätzlich erforderlichen personellen Kapazitäten liessen sich in bestehende Strukturen einbauen.

Abstriche müssen dagegen bezüglich der Eindeutigkeit der Einbettung in die Gesamtstruktur des EDA gemacht werden. Die Variante führt nämlich zu einer Doppelunterstellung unter die DEH und die Politische Direktion. Auch ein organisatorischer Sonderstatus ändert nichts an der Tatsache, dass dieser Lösungsansatz eine klare Abgrenzung zwischen politisch-strategischen und operationellen Kompetenzen und Verantwortungen voraussetzt.

6. Schlussfolgerungen

Organisationstheoretische Erwägungen einerseits und die praktischen Erfahrungen mit dem ersten Rahmenkredit für die Unterstützung ostmitteleuropäischer Länder andererseits lassen es angezeigt erscheinen, von der bisherigen organisatorischen Regelung abzurücken. Für die künftige Lösung stehen zwei Hauptvarianten zur Auswahl. Beide werden den massgeblichen Anforderungen gerecht. Der Entscheid ist deshalb in erster Linie davon abhängig, ob man das Anliegen "Zusammenfassung gleichartiger operationeller Aufgaben" oder die besondere Betonung der politischen Dimension der schweizerischen Unterstützungsmassnahmen als ausschlaggebend erachtet.

7. Weiteres Vorgehen

Dem Entscheid über die künftige Grobstruktur muss eine Reihe konkreter organisatorischer Regelungen und Massnahmen folgen. Ausgehend von der Aufarbeitung der Erfahrungen mit dem ersten Rahmenkredit, sind die Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Stellen in den verschiedenen Phasen der Programmplanung und -umsetzung zu definieren. In einem weiteren Schritt gilt es zudem, die Instrumente für das Management des Gesamtpakets sowie der Programmteile und der einzelnen Projekte festzulegen. Wir schlagen vor, eine aus den direkt betroffenen Stellen zu bildende Arbeitsgruppe mit diesem Auftrag zu betrauen. F + O ist gerne bereit, die Gruppe methodisch zu unterstützen.

* * *

Eidg. Personalamt
Führungs- und Organisationsberatung

19. Juni 1991, jg

Stellungnahme zuhanden von Herrn Botschäfter Jenö Staehelin

Schweiz. Unterstützung zugunsten der ost- und mitteleuropäischen Länder

In Konkretisierung des Berichts vom Mai 1991 möchten wir uns zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen wie folgt äussern:

1. Aufgabe und Rolle des interdepartementalen Programmkomitees

Unsere Erwägungen basieren auf der Annahme, dass die Gestaltung der Schweizerischen Unterstützungsmassnahmen eine gemeinsame Aufgabe von EDA und EVD ist (analog erster Rahmenkredit). Die beiden Departemente sind demzufolge gegenüber Bundesrat und Parlament für die Strategie und die operationelle Ausgestaltung der Hilfsmassnahmen verantwortlich. Das Kongruenzprinzip (Übereinstimmung von Aufgabe, Kompetenzen und Verantwortung) erfordert die Zuweisung entsprechender Entscheidungskompetenzen an das EDA bzw. EVD (BAWI). Diese Kompetenz erstreckt sich auch auf die Allokation der Mittel auf Sachbereiche und/oder Länder, soweit solche Entscheide nicht durch das Parlament (Bundesbeschluss) vorgegeben werden.

Konsequenterweise käme dem vorgesehenen interdepartementalen Programmkomitee die Rolle eines konsultativ-Organ's zu. Mit seiner Schaffung soll sichergestellt werden, dass das Know-how und die Erfahrungen der Sachämter der Bundesverwaltung in die strategischen Entscheide (geographische und inhaltliche Schwerpunkte der schweizerischen Hilfe, Berücksichtigung von Abhängigkeiten zwischen Programmteilen, Bestimmung der Voraussetzungen für bestimmte Massnahmen / Projekte) einfließen.

Das interdepartementale Programmkomitee übernimmt in diesem Sinne die Unterstützungsfunktion, die bisher der Arbeitsgruppe GOMT zukam. Im Gegensatz zur Regelung in der Verordnung vom 23.5.90 (Art. 5, Abs. 3) wäre die Bestimmung, dass Projekte dem Programmkomitee vorgelegt werden können, fallen zu lassen.
(vgl. Beilage)

2. Aufgabenteilung zwischen EDA und EVD

Die Regelung gemäss Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 23.5.90 hat sich in der Praxis bewährt und sollte weiterhin Gültigkeit haben. Wir sind deshalb der Ansicht, dass sich die Schaffung eines "Integrationsbüros" nicht aufdrängt. Für die erforderliche gegenseitige Abstimmung genügen informelle Strukturen.

3. Zur EDA-internen Organisation

3.1 Konsequenzen einer Kombination der Varianten II und III

Bei einer solchen organisatorischen Lösung wird der politischen Direktion bzw. der ihr angegliederten Koordinationsstelle die Aufgabe übertragen, die Programme und Projekte in den Bereichen "Politik", "Sozialwesen und Gesundheit", "Umwelt und Energie", "Kultur/Wissenschaft und Forschung" sowie "Wirtschaft allg." (Aufgabenbereich EDA) zu planen und in die Wege zu leiten. Bestimmte Dienstleistungen (Rechtsberatung bei der Ausgestaltung von Verträgen, Buchhaltung, Finanzinspektorat) würden von der DEH erbracht. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich der anfallende Mehraufwand mit den vorhandenen personellen Kapazitäten bewältigen lässt, müsste eine Verstärkung der entsprechenden Fachstellen der DEH sichergestellt werden. Mit dieser Lösung orientiert man sich bezügl. der speziellen Dienstleistungen am Modell der Zentralisierung gleichartiger Funktionen. Eine solche Organisationsform hat dann ihre Berechtigung, wenn Spezialisierung, Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung (standardisierte Arbeitsabläufe) und der Einsatz spezieller Sachmittel als Ziele im Vordergrund stehen. Typische Beispiele in der Bundesverwaltung sind die zentralen Beschaffungsstellen (EDMZ, AFB, GRD). Innerhalb des EDA hat der gleiche Grundgedanke zur Schaffung der DVA geführt. Die Vorteile des Systems liegen in der Bündelung von Know how und Erfahrung einerseits sowie der Möglichkeit des Kapazitätsausgleichs zwischen den Spezialisten andererseits. Als Nachteile sind der grössere Koordinationsaufwand zwischen "Besteller" und "Ersteller" der Dienstleistungen und die Gefahr fehlender Identifikation der Spezialisten mit dem Gesamtauftrag zu nennen.

Unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten bei der Unterstützung zugunsten der ost- und mitteleuropäischen Länder überwiegen u.E. die Nachteile. Vor allem die Forderung nach klarer Führungsverantwortung für die operativen Bereiche ist nicht erfüllt. Der Koordinator EDA bliebe bei wesentlichen Aspekten auf den Goodwill von Stellen angewiesen, die ihm organisatorisch nicht zugeordnet sind. Deshalb sollte ein Entscheid entweder im Sinne der Variante II oder III gefällt werden. Unter rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist dabei der Variante III der Vorzug zu geben. Es fällt erfahrungsgemäss leichter, eine auf operationelle Aufgaben orientierte Organisationskultur auf neue bzw. zusätzliche Ziele auszurichten, als operationelle Strukturen in einem von diplomatischen Tätigkeiten geprägten Umfeld aufzubauen.

3.2 Konkretisierung der Variante III

Mit dem Konzept der Trennung der politisch-strategischen und der operationellen Aufgabe gehen wir davon aus, dass zwei qualitativ unterschiedliche, in sich geschlossene Verantwortungsbereiche existieren. Beide haben sie sich auf die gemeinsame, durch die Botschaft des Bundesrates für den 2. Rahmenkredit festgelegte Gesamtzielsetzung auszurichten.

- 3 -

- Der Politischen Direktion als Trägerin der politisch-strategischen Verantwortung obläge (in Absprache mit dem interdepartementalen Programmkomitee) die Festlegung
 - der begünstigten Länder
 - der auf sie entfallenden Mittel
 - allfälliger Programmschwerpunkte je Land (Länderprogramm)
 - der Kriterien für die Auswahl von Projekten (Leitlinien).

Die politische Direktion wäre überdies mit der Aufgabe betraut, die Abstimmung der schweizerischen Unterstützungsmassnahmen mit gleichgelagerten Aktionen auf internationaler Ebene sicherzustellen.

Hinsichtlich der Finanzkompetenz gehen wir davon aus, dass der Rahmenkredit eine provisorische Aufteilung der Mittel an EDA und EVD enthält, nicht jedoch die detaillierte Zuweisung je Land und/oder Bereich. Im Bundesrats-Antrag müsste präzisiert werden, dass diese Kompetenz bei der Politischen Direktion liegt.

Organisatorisch wären die genannten Aufgaben einem Koordinator EDA zu übertragen.

- Der DEH als Trägerin der operationellen Verantwortung obläge:
 - die Suche, Vorevaluation (Auswahl) bzw. Planung von Projekten
 - das Erstellen der Kreditanträge
 - das Einholen der erforderlichen (fachlichen) Zustimmung*)
 - die operationelle Durchführung (event. Auslagerung mit Abrechnungskontrolle)
 - das Monitoring und die Projektevaluation.

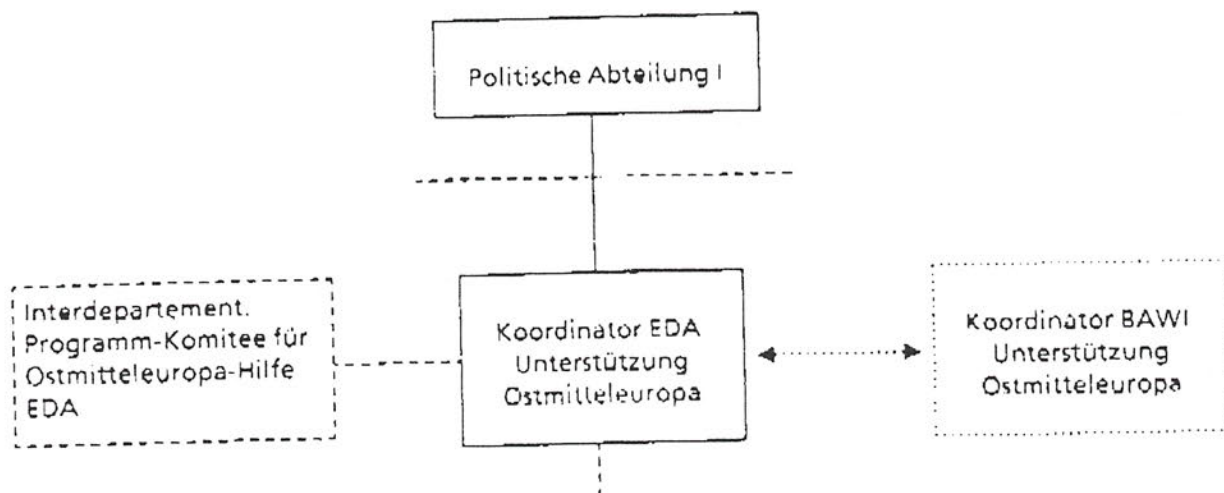
Im Falle von Bundesbeitragsprojekten umfasst die Liste der Aufgaben:

- die Beurteilung der eingereichten Unterlagen
- das Erstellen des Kreditantrages
- das Monitoring und die Kontrolle der Abrechnungen des Dritten.



D. Jegge

*) Für jeden Fachbereich wird eine aus Vertretern der entsprechenden Bundesämter bestehende Fachgruppe gebildet.

BeilageFunktion/Rolle des interdep. Programmkomitees

Konsultativorgan zur Entscheidvorbereitung bezügl.

- Verteilung Gesamtkredit EDA auf begünstigte Länder und auf Fachbereiche
- Zielsetzungen je Land und Fachbereich
- Kriterien für die Programmgestaltung.

Zusammensetzung interdep. Programmkomitee

Vorsitz: Koordinator EDA
Mitglieder: Direktionsvertreter DIO, DEH, BUWAL, BAK, BBW, BIGA etc.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe

Der Direktor

an	ORC	NW						a/a
Datum	7.6							
Visa								
- 7. JUNI 91								
Ref.	E 3 75.77							

dodis.ch/59035

Bern, den 6. Juni 1991

Notiz an Herrn Botschafter Jenö Staehelin


Organisationsstruktur Osthilfedienst

Gestützt auf die Analyse der Abteilung F+O des Eidg. Personalamtes vom Mai 1991 (jg/wy) habe ich meine Mitarbeiter gebeten einmal zu prüfen, welche organisatorischen Bedürfnisse eigentlich für einen politisch gut abgestützten und operationell effizienten Osthilfedienst erfüllt werden müssten.

Ich schicke Ihnen hier eine diesbezügliche Notiz von Herrn Wilhelm samt 6 Beilagen. Ich verstehe diese Notiz als Beitrag zu den Ueberlegungen, die zur Zeit betr. die Organisation eines Osthilfedienstes in unserem Departement angestellt werden.

F.R. Staehelin

Kopie:

- Herrn Staatssekretär K. Jacobi
 - Herrn Botschafter J. Manz, Direktor DVA
 - Herrn Botschafter J.-P. Keusch, Direktor DIO
 - Herrn Generalsekretär R. Schaller
 - Herrn C. Orga, PA I
 - WM
 - RAE
- 

FM/KD/GCH/BEP/HAG

Bern, den 4. Juni 1991

Notiz an SFROrganisationstrukturen des Osthilfedienstes1. Grundsätzliches

Im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Departementchefs über die Frage der zukünftigen Organisationsstruktur eines Dienstes für die schweizerische Osthilfe und Ihrem Wunsche gemäss können wir Ihnen folgende Stellungnahme zum Problem der Funktionen, die ein solcher Dienst erfüllen müsste, und der daraus resultierenden Organisationsform und Infrastruktur sowie des möglichen Stellenbedarfs zukommen lassen.

U.E. steht zur Entscheidung nicht nur die Frage an, welche Organisationsstruktur innerhalb des EDA für die Durchführung des Teils der Osteuropahilfe gewählt werden soll, der laut Botschaft/Rahmenkredit in die Durchführungskompetenz des EDA gelegt wird. Mit zu entscheiden ist auch die wichtige Frage der Federführung für die Festlegung einer gesamtschweizerischen Osteuropapolitik, in die dieser EDA-Dienst einzubetten ist. Unsere Stellungnahme versucht deshalb, diesen beiden Anliegen Rechnung zu tragen.

a) Durchführung für den EDA-Teil der Osteuropahilfe

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist festzustellen, dass eine Zentralisierung der bisher auf drei Direktionen aufgeteilten Kompetenzen für die Hilfsaktionen im Rahmen des EDA wesentliche Vorteile hat. U.E. stehen deshalb aus der von der Abteilung F+O des Eidg. Personalamtes ausgearbeiteten Studie zwei Varianten im Vordergrund:

Variante 2 ("Reine Projektor-Organisation")

Schaffung eines zentralen Dienstes in der Pol. Dir.
 - Gruppierung der bisherigen Mitarbeiter der Osthilfe
 - plus Erweiterung um zusätzliche Stellen
 - plus Schaffung der minimal nötigen Infrastruktur

Schaffung eines Dienstes im Rahmen der DEH
 - Gruppierung der bisherigen Mitarbeiter der Osthilfe
 - plus Erweiterung um zusätzliche Stellen basierend auf bestehender Infrastruktur der DEH

Variante 2 hat den Vorteil, dass sie die Kompetenz für die strategisch politische Führung und die Durchführung der zu-

S. 2 ?

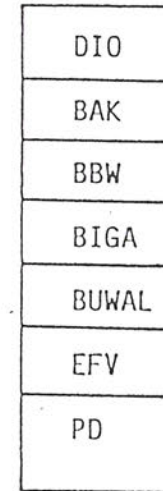
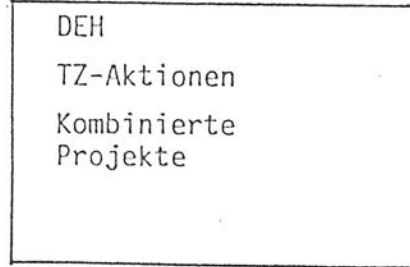
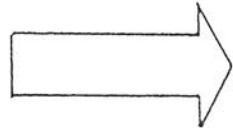
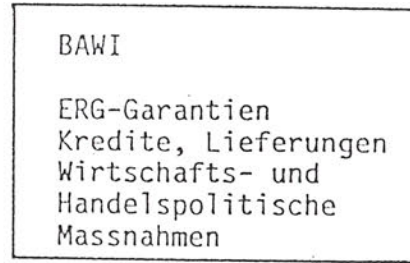
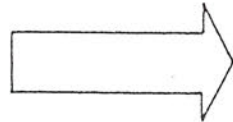
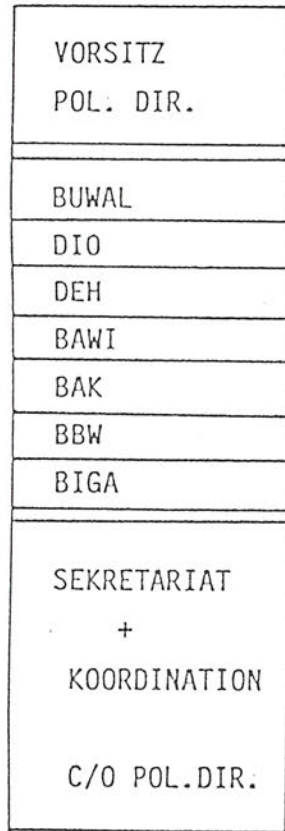
2. Zur benötigten Infrastruktur und dem voraussichtlichen Effektivbestand zur Durchführung des EDA-Teils der Osthilfe (Variante 2 oder 3)

Bekanntlich hat die Finanzdelegation der eidg. Räte verlangt, dass in der Bundesverwaltung das Controlling eingeführt wird. Die DEH ist für einen Pilotversuch ausgewählt worden. Innerhalb der DEH wurde die Sektion Asien 1 als Testsektion bestimmt. Die im Zusammenhang mit der Schweizerischen Treuhandgesellschaft in der Sektion durchgeführte Funktionsanalyse zeigt neben dem Zeitaufwand pro Personaleinheit eindrücklich die unterschiedlichen Aufgaben, die eine Durchführungsorganisation zu erfüllen hat und somit die Anforderungen, denen die operationellen Mitarbeiter und die entsprechenden Dienste gerecht werden müssen. Aus diesen Erfahrungen sollte gelernt werden. Zur entsprechenden Illustrierung dienen die Resultate der Funktionsanalyse auf der Ebene der Sektion (Beilage 3) und des Projektbearbeiters des RDPIM-Projektes in Bangladesh (Beilage 4).

Wir haben versucht, eine ähnliche Funktionsanalyse am Beispiel des Projektes Engrosmarkthalle Posen durchzuführen (Beilage 5). Darin sind die wichtigsten Bereiche und Phasen zusammengefasst: Von der Bewilligungsprozedur, den vorhergehenden Abklärungen (Vertragsverhandlungen mit poln. Behörden, Selektion von Partnerorganisationen und Konsulenten, die ihrerseits vertraglich gebunden sein müssen, etc.) zur Projektsteuerung/-überwachung, Monitoring und Evaluation. Auch wenn es sich bei der Engrosmarkthalle Posen um ein relativ komplexes Projekt handelt, gibt die Untersuchung doch einen repräsentativen Einblick in die weitgefächerten Aufgabenbereiche und die Infrastruktur, die für die Durchführung solcher Projekte notwendig ist. In Beilage 6 finden Sie ein Organigramm der im Markthallenprojekt involvierten DEH-Dienste. Wichtig scheint uns hier, die Bedeutung der "rückwärtigen Dienste" (Buchhaltung, Finanzrevision und -inspektorat, Information, Personaldienst, Rechtsdienst, etc.) bei der Durchführung der Osthilfe hervorzuheben. Diesem wichtigen und personalintensiven Aspekt wurde u.E. im Grundlagenpapier der F+O zuwenig Rechnung getragen. In diesem Sinn wird der zusätzliche Personalbedarf (2 bis 3 Personaleinheiten), der zur Sicherstellung der Infrastruktur benötigt wird, im Bericht der F+O unterschätzt. Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit rechnet die DEH mit einer Personaleinheit für ein Budgetvolumen von Fr. 4 - 5 Millionen.



R. Wilhelm



GESAMTPLANUNG
(Länderbestimmung,
globale Kriterien,
generelle Programm-
gestaltung, etc.)

POLICY
GUIDELINES
Beträge

DURCHFUEHRUNG
PROGRAMME

JE NACH BEREICH;
KONSULTIERTE AEMTER

ENTWURF GCH vom 4.6.91

Verordnung
über die Massnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit mit den
osteuropäischen Staaten

vom

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf Artikel 102 Ziffer 5 der Bundesverfassung
und Artikel 61 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes ¹⁾,

verordnet:

Art.1 Gegenstand

Diese Verordnung regelt die Durchführung der Massnahmen, die aufgrund der Rahmenkredite zur verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten vorgesehen sind. Sie bestimmt insbesondere die Entscheidungs- und Finanzkompetenzen, soweit diese nicht in andern Erlassen geregelt sind.

Art.2 Gesamtkonzeption

Die Gesamtkonzeption der Massnahmen im Bereich der Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten ist eine gemeinsame Aufgabe der politischen Direktion des EDA, der DIO, der DEH, des BAWI, des BUWAL, des BAK, des BIGA, des BBW sowie der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Die Verantwortung für die Erstellung der Gesamtkonzeption und die Koordination kommt der politischen Direktion des EDA zu. Diese führt das Sekretariat.

Art.3 Zuständigkeit für die Planung und Durchführung der
Massnahmen

Zuständig für die Planung und Durchführung der Massnahmen sind:

- a. die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) für Massnahmen der technischen Zusammenarbeit, der bilateralen Finanzhilfe und der humanitären Hilfe.

¹⁾ SR 172.010

- b. das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) für Massnahmen in Form von Zahlungsbilanzhilfen und Mischkrediten sowie für Massnahmen im Bereich Exportrisikogarantie, Investitionsförderung und Handelspolitik.

Art.4 Zusammenarbeit der verschiedenen Bundesstellen

Beim Entscheid über die Finanzierung der Massnahmen ist die Zustimmung folgender Bundesstellen notwendig:

- a. bei Massnahmen im Bereich der Kultur die Direktion für internationale Organisationen (DIO), das Bundesamt für Kultur (BAK) sowie die politische Direktion;
- b. bei Massnahmen im Bereich der Wissenschaft die DIO, das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) sowie die politische Direktion;
- c. bei Massnahmen im Bereich der Ausbildung die DIO, das BBW, das BAWI, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) sowie die politische Direktion;
- d. bei Massnahmen im Bereich des Umweltschutzes das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und die politische Direktion;
- e. bei Massnahmen im Bereich der politischen Institutionen die politische Direktion.

Art.5 Budgetierung, Verwaltung und Kontrolle der Mittel

¹ Die jährlichen Zahlungskredite für die Finanzierung der Massnahmen werden in den Voranschlag der DEH und des BAWI eingestellt.

² Jede zuständige Bundesstelle führt die Kontrolle der ihr zugeteilten Beträge des Rahmenkredites selbst.

³ Die DEH erarbeitet halbjährlich eine konsolidierte Zusammenstellung der Verpflichtungen und Ausgaben für den gesamten Rahmenkredit. Das BAWI liefert zu diesem Zweck die notwendigen Angaben über die von ihm verwalteten Mittel.

Art.6 Finanzkompetenzen

1 Der Bundesrat beschliesst Massnahmen, die 5 Millionen Franken und mehr kosten.

2 Ueber Massnahmen, die zwei Millionen und mehr, jedoch weniger als 5 Millionen kosten, entscheidet das Departement der zuständigen Bundesstelle im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement.

3 Massnahmen, die weniger als zwei Millionen Franken kosten, können von der zuständigen Bundesstelle beschlossen werden.

4 Vorbehalten bleiben die Kompetenzen anderer Bundesstellen gemäss Artikel 3.

Art.7 Kostenüberschreitungen

Ueberschreiten die Kosten von beschlossenen Massnahmen den vorgesehenen Betrag um weniger als einen Viertel, so können die zuständigen Departemente oder Bundesstellen die Mehrkosten im Rahmen ihrer Finanzkompetenz beschliessen.

Art.8 Aenderungen

Die zuständigen Bundesstellen können nötigenfalls beschliessen, eine Massnahme zu ändern, wenn dadurch keine Mehrkosten entstehen.

Art.9 Form der Beschlüsse

Massnahmen, Mehrkosten und Aenderungen werden schriftlich begründet und beschlossen.

Art.10 Ermächtigung

Die zuständigen Departementsvorsteher oder Direktoren werden im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen ermächtigt, die entsprechenden Ausgaben im Namen des Bundesrates zu bewilligen.

Art.11 Vollzug

1 Die zuständigen Bundesstellen können andere Bundesstellen oder Partner ausserhalb der Verwaltung mit der Durchführung von Massnahmen betrauen.

2 Unter dem Vorbehalt der Kreditbewilligung können die zuständigen Bundesstellen privat- oder öffentlichrechtliche Vereinbarungen über die Durchführung von Massnahmen treffen.

3 Das für die Durchführung notwendige Personal kann zu Lasten des Rahmenkredites angestellt und die entsprechende Arbeitsinfrastruktur angeschafft werden.

Art.12 Kontrolle der Verwendung der Mittel

1 Die zuständigen Bundesstellen kontrollieren die Verwendung der Mittel.

2 Für den Nachweis über die Verwendung der Mittel erlassen diese Bundesstellen in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle wenn nötig besondere Richtlinien.

Art. 13 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am in Kraft. Sie ersetzt die Verordnung vom 25. Mai 1990 über die Massnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten.

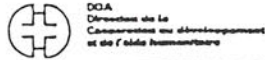
Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:

Feilng 3

ANALYSE DES FONCTIONS



Société Fiduciaire Suisse

FORMULAIRE

VENTILATION EN TACHES PRINCIPALES ET ACTIVITES

2

DIVISION:		SUBDIVISION:		DEPARTEMENT:		SERVICE: ASIE 1		RESPONSABLE: S. Chappatte		CONSEILLER/ GROUPE: JFB		DATE: 8.3.91		VGA:		PAGE: 1	
TACHES PRINCIPALES	NO	ACTIVITES	HJ	RESULTAT	FRE-OUENCE	DESTINATAIRE											
1 Identification et préparations de mesures d'opq/projets	1.1	Examen d'états et projets de demandes d'aide	54	Demands analysées	1/mois	chef division											
	1.2	Recherche d'info de base, expériences utiles	42	Données d'analyse	1/mois	chef section											
	1.3	Org. de missions d'identification / de préparation	55	Examen de possibilités de nouvelles	1/mois	chef section											
	1.4	Mise sur pied de l'org. du projet (budget, planop, etc.)	27	Plan. budgét. planop; recrutement	1/mois	Partenaire											
	1.5	Visites sur le terrain / disc. avec partenaires	31	analyse du bien-fondé de l'aide	1/mois	Partenaire											
	1.6	Préparation et la sanction officielle d'activités nécessaires	23	Préparation de crédits, textes d'accord	1/mois	Direction											
2 Suivi et évaluation de projets	2.1	Suivi des activités: rapports, contacts, analyses	169	Rapports d'activités, commentaires, réalisations	tous jours	Section-partenaire											
	2.2	Visites sur le terrain avec partenaires	65	Constat commun de l'état du projet	1/mois	Partenaire											
	2.3	Org. de missions d'appui / de supervision	53	Asses d'analyse à jour	1/mois	Section-partenaire											
	2.4	Prép. et organisation d'évaluations	49	Examen de l'état de l'org. / préparations	1/2 mois	Section-partenaire											
	2.5	Prises de mesures d'adaptation / de correction	73	Changement d'objectif, de planop, de budget	tous jours	Section-partenaire											
	2.6	Préparation de nouvelles phases de projet	50	Préparation de crédits, textes d'accord	2/mois	Direction, C. Fédérale											
3 Mise en oeuvre et à jour de programmes nationaux et sectoriels	3.1	Prép. et mise à jour des progr. par pays + annuels	55	Programme par pays, progr. annuel	1 fois / 1 an	Direction											
	3.2	Analyse des expériences dans un pays donné	55	Analyses d'expériences	régulières	Section											
	3.3	Discussions officielles au sein avec partenaires	60	Constat commun des relations bilatérales	1/an	Partenaire											
	3.4	Analyse des expériences sectorielles	50	Données d'analyse sectorielles	régulières	Services sectoriels											
	3.5	Utilisation transversale des expériences sectorielles	30	Application d'expériences similaires	régulières	Services sectoriels											
	3.6	Participation à la définition de la politique sectorielle / et humanitaire de la ODA	55	Programmes sectoriels, politique d'aide humanitaire	régulières	Direction											
4 Contribution à la fixation / modification de politique de develop.	4.1	Coformulation de la politique générale / opérationnelle	50	Politique générale au national, régionale	régulières	Direction											
	4.2	Co-définition de la politique d'OE de la ODA	20	Localisé, politique de personnel	occasionnel	Direction											
	4.3	Participation / directive au sein à la politique multilatérale	41	Déclarations et prises de position officielles	régulières	Section mult., Direction											
	4.4	Participation à des réunions du DFE	5	Déclaration d'un élément de pol. étrangère	1/mois	Département											
	4.5	Participation à des réunions interdépartementales	10	Discussion / prop. de l'ordre fédéral	1/mois	Départements											
	4.6	Interaction avec ONG, secteur privé, etc.	20	Définition et politique de coopération, etc.	régulières	ONG, industrie											
5 Conduite et organisation de la section	5.1	Planification de la section à des réunions internes	39	Plan de travail de la section annuel	3/semaine	selon objectif											
	5.2	Org. de flux d'info. internes à la section	49	Mise à jour des connaissances de base	régulières	Section											
	5.3	Org. de la section (personnel, bureaux, etc.)	20	Remplacement de la structure / approches de base	régulières	Section											
	5.4	Travaux de secrétariat et administratifs	385	Documents, lettres, etc. mis à la disposition	tous jours	Section											
	5.5	Planification et suivi / finaux de la section	15	Définir et suivi de projets budgétaires	2/an	Direction											
	5.6	Contacts avec partenaires sectoriels / ambassadeurs, consultants	10	Définir et relationner de la politique ODA	2/mois	Partenaire											
6 Information, PR et formation	6.1	Recherche d'info utiles, lecture	33	Use à jour du niveau d'information	tous jours	Section + personnes											
	6.2	Formation professionnelle personnelle	73	Mise à jour du niveau de formation	25/ans	Personnes											
	6.3	Info (directe ou non) du public, partenaires, etc.	10	Info opérationnelle sur activités de la section	régulières	Quelques personnes, plus											
	6.4	Travail de relations étrangères et suisses	30	Public relations	occasionnel	Partenaires											
	6.5	Participation à conférences / réunions / etc.	5	Représentation officielle, sources de contacts et d'information	plusieurs	Personnes											
			TOTAL	1826													

FUNKTIONSANALYSE

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)



Schweizerische Treuhandgesellschaft

GLIEDERUNG IN HAUPT- UND TEILAUFGABEN

Seite 4
FORMULAR

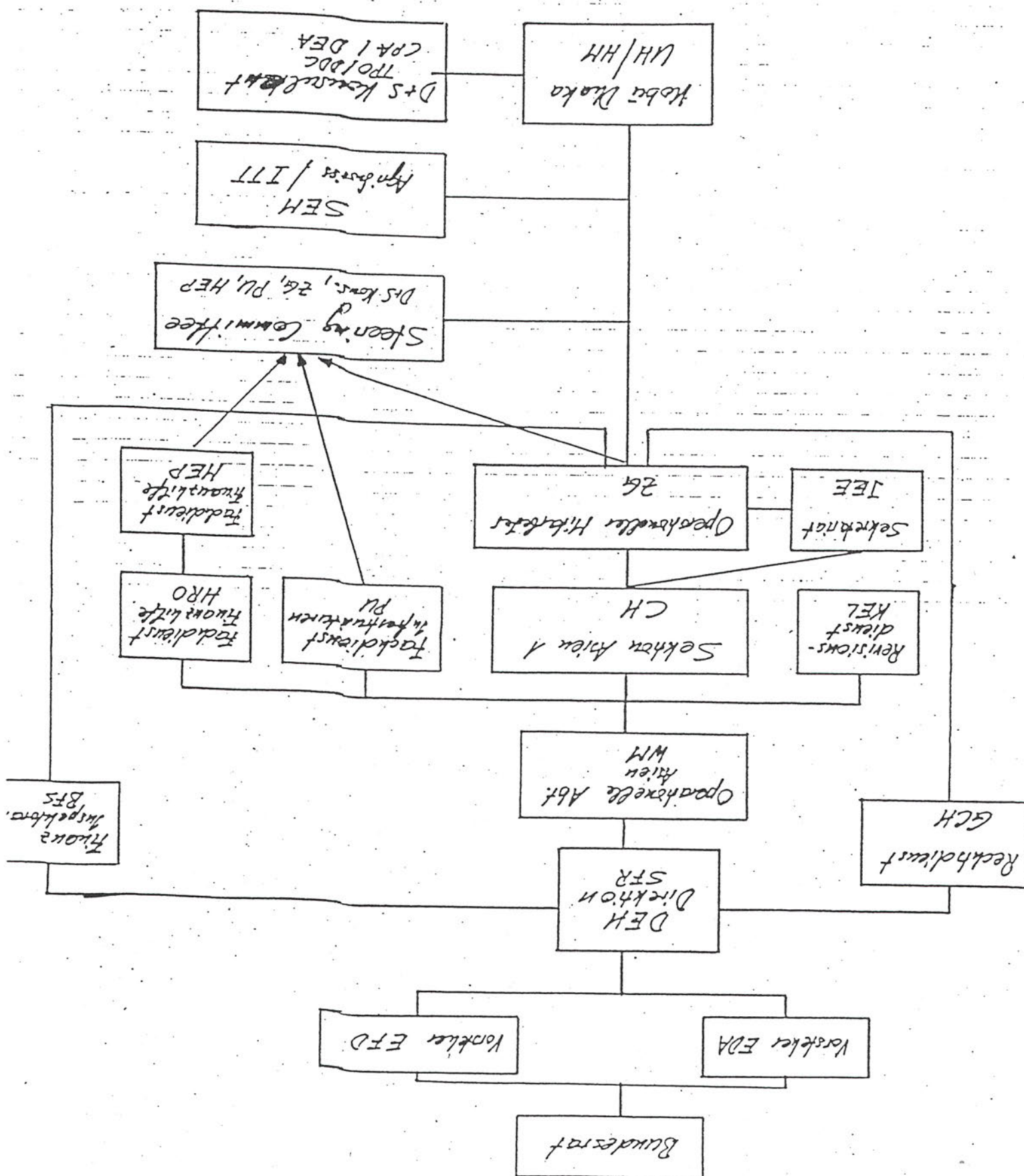
dodis.ch/59035

2

BEREICH: | AE NR: | AE KÜRZLBE-ZEICHNUNG: **RDP/11** | DIENST-STELLEN: **Arien 1** | ANALYSE-LETTER: **N. Zingg** | BERATER/TEAM: **B. Nyffeler** | DATUM: **6.3.21** | VISUM: **B** | SEITE:

Vertrag überzeichnet am 1.2.89

HAUPTAUFGABEN	NR	TEILAUFGABEN	AT	ENDPRODUKT/RESULTAT	AN-ZAHL	EMPFÄNGER
Bewilligungs-prozedere	1.1	Studium / Diskussion Projektvorschlag	4.5	Projektdokument		DEH, GOB
	1.2	Eintrittsansuch	9.5	Günstig Licht für weitere Projekt Vorbereitung	1	DEH, GOB
	1.3	Kreditansuch (DEH intern)	9	Empfehlung der DEH für Antrag an BR	1	BR
	1.4	Antrag an Bundesrat (inkl. Pressekonf., Vernehmlassung)	4.5	Bewilligung des Kredits durch BR	1	DEH, GOB
	1.5	Ausarbeiten des Staatsvertrags	7.5	Vertrag	1	DEH, GOB
	1.6	Vertragsprüfung	1.5	gebilligter Vertrag		DEH, GOB
Vorbereitungs-aktivitäten	2.1	Vertragsverhandlungen (GOS - GOB)	10	gebilligter Vertrag		DEH, GOB
	2.2	Selektion D+S Konsultanten	10	ausgewählter Konsultant	1	Direktion DEH
	2.3	Ausarbeiten des Vertrags für D+S Konsultant	6	Vertrag	1	DEH, Konsultant
	2.4	Eröffnen spez. Konto für D+S Konsultant	3			
	2.5	Auszahlungen	1.5	Zahlungsauftrag		AS Konsultant
Projektsteuerung / Überwachung	3.1	Besprechungen mit D+S Konsultant	1.5	Steuerungsnote, Protokolle		DEH, D+S Konsultant
	3.2	Auszahlungen TA und Zulieferungen	1.5	Zahlungsaufträge		Konsultant, GOB
	3.3	Studium von Korrespondenz / Berichten	22			
	3.4	Policy Dialogue mit Kofu / GOB	6.5	Abmachungen		
	3.5	Materialbestellungen / Zahlungen	1.5	Zahlungsaufträge		
	3.6	Steering Committee Meetings DEH-TPA/PC	3.5	Protokolle		DEH, D+S Konsultant
	3.7	Missionen	3	Missionsbericht, Literaturskizzen		DEH, GOB, Konsultant
Projekt "Follow-up / Monitoring"	4.1	Policy Dialogue mit GOB (ERD/LGD/LGEB)	13.5	Abmachungen (Agreements)		
	4.2	Kontakte mit D+S Konsultant	11			
	4.3	Kontakte mit PD/LGEB	10			
	4.4	Feldbesuche	6	Erfahrungen vor Ort, Kontrollen		
	4.5	Teilnahme an Missionen	3.5			
	4.6	Auszahlungen / Red.haltung	4	Zahlungsaufträge		
	4.7	Annual Review Meeting	—	gebilligter Jahresbericht / Plan of Operations		DEH / GOB
Diverses	5.1	Support für Konsultanten	3			
	5.2	Kontakte mit SEM-Konsultanten	4			
	5.3	Teilnahme an Koordinationsmeetings	3	Protokolle		DEH Bern
	5.4	Kontakte / Besuche bei anderen Projekten	—	Erfahrungsaustausch, Berichte		DEH Bern
	5.5	Kommunikation von Berichten für Bern	6	Kommunikation		DEH Bern
	5.6	Red.haltung / Revision	4	Revisionsbericht		DEH Bern
			TOTAL	107.5		



6.3.21

in Projekt in verteilte Dienste der DEH/GOS

Beilage 5

Projekt Markthalle Posen

FUNKTIONSANALYSE

Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe (DEH)



Schweizerische Treuhandgesellschaft

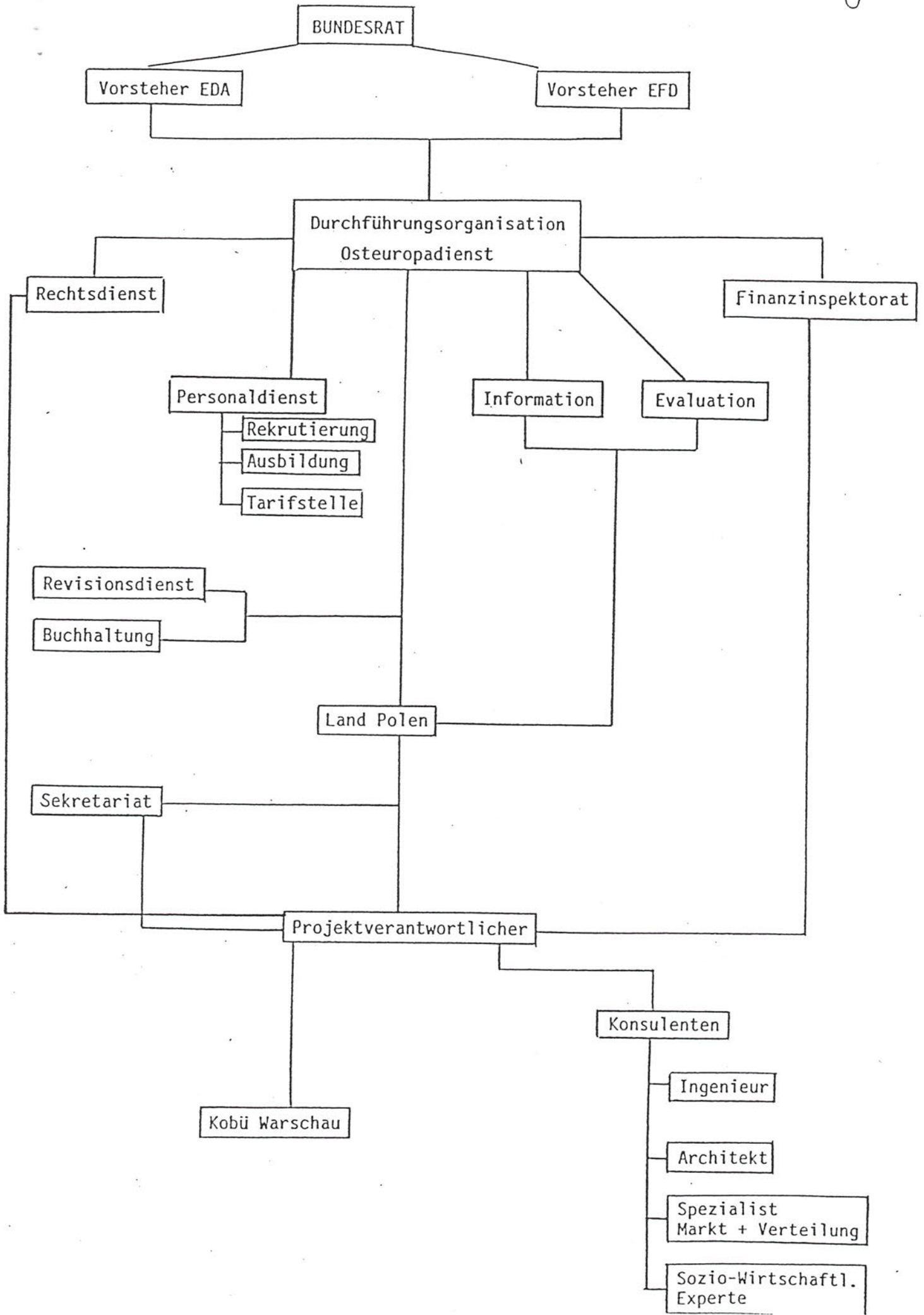
GLIEDERUNG IN HAUPT- UND TEILAUFGABEN

FORMULAR

2

BEREICH:		AE NR:	AE KÜRZBE-ZEICHNUNG:	Dienst-STELLEN:	ANALYSE-LEITER:	BERATER/TEAM:	DATUM:	VISUM:	SEITE:
HAUPTAUFGABEN		NR	TEILAUFGABEN		AT	ENDPRODUKT/RESULTAT	AN-ZAHL	EMPFÄNGER	
1	Erstellen von Programmen	1.1	Situations- u. Bedürfnisanalyse						
		1.2	Analyse von Erfahrungen anderer Organisationen						
		1.3	Analyse von Projektideen und Hilfeanträgen						
		1.4	Identifikationsmissionen						
		1.5	Diskussionen mit möglichen Partnern						
		1.6	Vorbereitung der offiziellen Beschlüsse						
		1.7	Erstellen von Programmen/Leitlinien						
2	Bewilligungsprozedere	2.1	Projektvorschlag (Abklärungen, Studium, Disk.)						
		2.2	Eintretensantrag						
		2.3	Kreditantrag (ev. Antrag an BR)						
		2.4	Ausarbeiten des Staatsvertrages						
		2.5	Erarbeitung + Prüfen weiterer Verträge						
3	Vorbereitungsaktivitäten	3.1	Vertragsverhandlungen (Behörden, andere Partner)						
		3.2	Selektion Konsulenten, Beauftragte						
		3.3	Verträge mit Beauftragten						
		3.4	Eröffnen spezieller Konti						
4	Projektsteuerung/Überwachung	4.1	Besprechungen mit Beauftragten						
		4.2	Studium, Beantwortung, Korrespondenz/Berichte						
		4.3	Besprechungen mit Kobij						
		4.4	Missionen von Konsulenten						
		4.5	Überprüfen von Rechnungen und Auszahlungen						
		4.6	Besprechungen mit Regierung/Partner						
5	Projektmonitoring	5.1	Korrespondenz u. Besprechungen mit Partnern						
		5.2	Korr. u. Besprechungen (tel.) mit Beauftragten						
		5.3	Missionen/Feldbesuche						
		5.4	Auszahlungen/Buchhaltung						
6	Information, PR, Ausbildung	6.1	Beschaffung von nützlicher Information						
		6.2	Fortbildung						
		6.3	Öffentlichkeitsarbeit: Behörden informieren, etc.						
		6.4	Besucherempfang						
		6.5	Teilnahme an Vorträgen, Seminaren etc.						
					TOTAL				

Beilage 6



ORC

o.320.016.0 E.E. ^{1.} GWB/LTH/CAN/IA

Ber

an	CAN							a/a
Datum	7.6							
Visa	<i>E</i>							
- 7. JUNI 1991								
Ref. 0.3/0 (1)								

VERTRAULICHNotiz an die Politische Abteilung I2. Rahmenkredit Osteuropa: Durchführungorganisation

Auf indirektem Weg haben wir das vom Eidg. Personalamt, Führungs- und Organisationsberatung, gemachte Papier "Schweiz. Unterstützung zugunsten der ost- und mitteleuropäischen Länder - Entscheidungsgrundlagen zur organisatorischen Grobstruktur" erhalten. Wir möchten uns trotzdem erlauben, dazu Stellung zu nehmen, hätten es jedoch begrüsst, wenn die DIO als jene Direktion des EDA, die für den grössten Teil der von unserem Departement verwalteten Mitteln des 1. Rahmenkredites zuständig ist, in dieser Angelegenheit formell begrüsst worden wäre.

Die vom Personalamt an der jetzigen stark dezentralisierten Durchführungorganisation festgestellten Schwächen sind nicht von der Hand zu weisen. Die DIO hat auf die damit verbundenen Probleme schon während der Ausarbeitung der 1. Botschaft hingewiesen. Die konkreten Probleme beziehen sich insbesondere auf einen ungenügenden administrativen Unterbau, eine mangelnde Kohärenz bezüglich der institutionellen Einbettung über die Fachbereiche hinweg, z.T. unklare Verantwortlichkeiten (besonders der Ausbildungsbereich ist horizontal und berührt alle andern Sektoren), uneinheitliche Abläufe und Verfahrensregeln. Insgesamt ist sicher auch die Bereichs-übergreifende politische, konzeptuelle und programmatische Führung wegen der Aufsplitterung schwierig. Zugutezuhalten ist der jetzigen Struktur, dass sie nicht nur ein schnelles und flexibles Vorgehen ermöglicht, sondern erlaubt hat, die administrativen Kosten auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Auch sind in gewissen Bereichen departementsübergreifende Koordinationsmechanismen geschaffen worden, die sich bewährt haben.

Mit der zu erwartenden Ausdehnung der Zusammenarbeit unter dem 2. Rahmenkredit sowohl in finanzieller Hinsicht als auch bezüglich der begünstigten Länder dürften die vorgehend erwähnten Schwächen der jetzigen Durchführungorganisation an Gewicht gewinnen. Ein stark dezentralisiertes System wäre überfordert, wenn nicht einerseits die Koordination verstärkt und andererseits im administrativen Bereich befriedigendere Lösungen gefunden werden könnten. Es ist daher verständlich, dass das Personalamt die Variante 1 (weiter wie bisher) verwirft. Aus Sicht der DIO beinhalten die Varianten 2 und 3

- 2 -

jedoch etwas die Gefahr von Doppelspurigkeiten. Wird die heutige Lösung nicht beibehalten, so sollte sichergestellt werden, dass die Fachdienste der DIO weiterhin die operationelle Verantwortung in ihren Bereichen auch gegenüber Osteuropa behalten.

Das Abwägen der Varianten 2 und 3 kann unter zwei Gesichtspunkten erfolgen:

- das Interesse des EDA, möglichst unangefochten die Federführung für die Zusammenarbeit mit Osteuropa zu behalten
- das Ziel, den Aufwand für die Institutionalisierung einer politisch und von der operationellen Qualität her genügenden Zusammenarbeit möglichst gering zu halten.

Unter beiden Gesichtspunkten ist nach Auffassung der DIO der Variante 3 der Vorzug zu geben. Die Tatsache, dass bei dieser Variante weder ein neuer administrativer Unterbau noch eine neue operationelle Kompetenz und Kultur entwickelt werden muss, dürfte ein starkes Argument auch gegenüber anderen Departementen sein. Wahrscheinlich dürfte es einfacher und weniger aufwendig sein, den politischen Notwendigkeiten in einer DEH-Lösung Rechnung zu tragen, als in einer andern Direktion die Durchführungskapazität in administrativer und operationeller Hinsicht aufzubauen. Die Personalrekrutierung für den ersten Rahmenkredit hat gezeigt, dass es schwierig ist, Mitarbeiter mit ausreichender Erfahrung und Qualifikation zu finden. Lediglich die DEH könnte für Leute mit unzureichender Erfahrung das nötige "Coaching" sicherstellen. Auf alle Fälle sollte vermieden werden, dass gewisse Lehren, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit teilweise recht teuer erkaufte werden mussten, nun gegenüber Osteuropa neu gemacht werden müssen. Weder haben wir dazu die Zeit noch das Geld. Wer die institutionelle Entwicklung der DEH ein wenig kennt, weiss, wie langwierig der Prozess der Entwicklung einer adäquaten institutionellen Kultur ist. Wir müssen auch im Osteuropabereich davon profitieren, will man sich nicht der Gefahr aussetzen, Einzelprojekte zu kummulieren, deren Effektivität und Effizienz längerfristig wohl kaum die notwendige parlamentarische Unterstützung für die Fortsetzung dieser Zusammenarbeit gewährleisten würden.

Um bei einer Realisierung der dritten Variante die politisch unerwünschte, allzugrosse Nähe der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit Osteuropa soweit wie möglich zu vermeiden, könnten in der DEH klar getrennte Bereiche mit grosser Eigenständigkeit geschaffen werden. Lediglich der administrative Unterbau, die Verfahrensregeln und die Führungsspitze wären gemeinsam. Eine solche relative Eigenständigkeit würde es auch ermöglichen, der politischen Direktion die gewünschte Rolle bei der politischen Steuerung der Osteuropazusammenarbeit weiterhin zu gewährleisten.

- 3 -

Zusammenfassend sind wir der Auffassung, dass:

1. die Gesamtkoordination (politische Zielsetzung und Ausrichtung) unter Leitung der Politischen Direktion im Rahmen eines Führungsausschusses erfolgen sollte,
2. die operationelle Ausführung und die administrativen Belange der DEH übertragen werden sollten,
3. die Dienste der DIO im Rahmen von Fachgruppen, die allenfalls von ihnen geleitet werden könnten (z.B. Kultur, Umwelt, Wissenschaft), weiterhin aktiv mitarbeiten.

Direktion für internationale Organisationen
Der Direktor



Jean-Pierre Keusch

Kopien: JAC, SRU, SFR
KJP, HO, CAN, LTH

Sitzung vom 21. Juni 1991, 15.00 Uhr,
unter Leitung des Departementschefs

Ost/Mitteleuropa: 2. Rahmenkredit

T r a k t a n d e n

1. Stand der Vorbereitungen
(Redaktion der Botschaft)
2. Höhe und Dauer des 2. Rahmenkredits
(Ergebnis der Kontakte des EDA mit dem EVD und dem EFD)
3. Organisatorisches
(Strukturgestaltung innerhalb EDA, Koordination mit
anderen Departementen)
4. Varia
(ev. Frage der Nachbarschaftshilfe)

Botschafter J. Staehelin wird jeweils in die einzelnen Themata einführen. Die Dokumentation in Form von Berichten (u.a. EPA zu den Organisationsfragen) sowie Notizen (DEH, DIO) sind bereits seit einiger Zeit in Ihrem Besitze.

Verteiler:

- Herrn Botschafter Fritz Staehelin
- Herrn Botschafter Jean-Pierre Keusch
- Herrn Botschafter Jenö C.A. Staehelin
- Frau Catherine Krieg
- Herrn Minister Walter Gyger
- Herrn Marco Cameroni
- Herrn Peter Maurer
- Herrn Carlos Orga
- Herrn Pierre Comberous
- Frau Margrith Hanselmann

Der Generalsekretär



Rudolf Schaller