

o.HO/PDO/SDM/IA

Bern, den 17. Oktober 1991

Bericht der AG 21. EINLEITUNG

Die Arbeitsgruppe 2 "Koordination" traf sich zu insgesamt 7 Sitzungen. Sie wurde von Herrn Botschafter Hansrudolf Hoffmann, stellvertretender Direktor der Direktion für internationale Organisationen, geleitet. In der Gruppe waren die folgenden Dienste vertreten:

- Politische Abteilung I: Europaratsdienst (Frau Ingrid Apelbaum)
- Politische Abteilung III: Abrüstungspolitik und Nuklearfragen (Herr Armin Ritz, Stellvertretung Herr Andreas Friedrich)
- Integrationsbüro EDA/EVD: Kooperation (Herr Rudolf Bärflüss)
- Finanz- und Wirtschaftsdienst (Herr Minister Alexei Lautenberg, Stellvertretung Herr Paul Fivat)
- Direktion für internationale Organisationen:
 - Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen (Herr Anton Thalmann)
 - Sektion internationale Umweltangelegenheiten (Herr Stephan Husy)
 - Sektion internationale wissenschaftliche Angelegenheiten: (Frau Eva Jarolim)
 - Sektion für internationale kulturelle und UNESCO-Angelegenheiten (Frau Sylvie Matteucci, Stellvertretung Frau Hanna Widrig)
- Direktion für Völkerrecht: Sektion Völkerrecht (Herr Charles-Edouard Held)
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe: Abteilung Politik und Planung (Herr Vizedirektor Jean-François Giovannini, Stellvertretung Herr Louis Currat)
- Sekretärin der Gruppe: Frau Dominique Petter, Direktionsassistentin der DIO.



Die Gruppe hat bewusst darauf verzichtet, ihren Arbeiten eine Definition des Begriffs "Koordination" voranzustellen. Als Arbeitsbezeichnung bevorzugte sie vor allem in der Anfangsphase den Ausdruck "departementsübergreifende Tätigkeit in aussenpolitisch relevanten Bereichen".

An ihrer konstituierenden Sitzung vom 10. Juni gab sich die Gruppe das folgende Mandat: "Die Arbeitsgruppe 2 wird in drei Schritten vorgehen: a) Inventar: Erfassen der verschiedenen Formen departementsübergreifender Tätigkeit und Bezeichnung der betroffenen Sachgebiete aus Sicht des EDA, Identifizierung von Problembereichen (Ist-Zustand). b) Soll-Zustand: Beschreibung von Varianten zur Verbesserung interdepartementaler Zusammenarbeit in aussenpolitisch relevanten Problembereichen (Möglichkeiten). c) Fazit: Konkrete Vorschläge unter Berücksichtigung des Machbaren (Massnahmen)". Dieses Mandat ist vom projektbegleitenden Ausschuss gebilligt worden.

Im Verlauf der Arbeiten stellte es sich als zweckmässiger heraus, die Kapitel "Soll-Zustand" und "Fazit" (lit. b) und c) gemäss ursprünglichem Mandat) in einem Kapitel "Massnahmen und Möglichkeiten" zusammenzuziehen. Demgemäss ist nun vorliegender Bericht in vier Kapitel gegliedert. Der Einleitung folgt das im Mandat unter a) erwähnte Inventar, anschliessend werden Massnahmen und Möglichkeiten beschrieben (lit. b) + c) des Mandats). Abschliessend sollen einige weiterführende Ueberlegungen skizziert werden.

2. IST-ZUSTAND: INVENTAR

Die departementsübergreifende Tätigkeit des EDA wird durch die zunehmende Internationalisierung von bisher vorwiegend auf innenpolitischer Ebene behandelten Sachfragen geprägt. Da viele Probleme nur noch auf internationaler Ebene behandelt werden können, ist es heute nicht mehr möglich, klar zwischen innenpolitischen und aussenpolitischen Fragen zu unterscheiden. Als Folge davon sind in zahlreichen Bundesämtern, welche früher ausschliesslich innenpolitische Fragen bearbeiteten, internationale Dienste entstanden. Die Zusammenarbeit zwischen den Departementen hat erheblich an Bedeutung gewonnen, was wiederum einen erhöhten Bedarf an interdepartementaler Koordination mit sich bringt, um die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik sicherstellen zu können.

Ziel dieses Kapitels ist es, eine Bestandesaufnahme der interdepartementalen Zusammenarbeit aus Sicht des EDA zu machen. Nach einem kurzen Ueberblick über die verschiedenen Arten departementsübergreifender Tätigkeiten und die Instrumente, mit denen diese Arbeit durchgeführt wird, sollen die dabei entstehenden Probleme und ihre Ursachen dargestellt werden.

2.1. Arten departementsübergreifender Tätigkeit

Die vielfältigen Erscheinungsformen von departementsübergreifenden Tätigkeiten können gemäss der quantitativen Verteilung der Verantwortlichkeit zwischen den jeweils betroffenen Bundesstellen fünf verschiedenen Kategorien zugeteilt werden:

- Die Bezeichnung "alleinige Federführung" erfasst Tätigkeiten, die zwar andere Departemente ebenfalls berühren, für die jedoch das EDA allein die Entscheidungskompetenz innehat.
- Eine "geteilte Federführung" besteht in den Fällen, in denen die Entscheide von zwei oder mehreren Bundesstellen verschiedener Departemente gemeinsam getroffen werden.
- Die Kategorie "Mitwirkung" bezieht sich auf Arbeitsbereiche, für die zwar andere Departemente zuständig sind, zu denen jedoch Stellen des EDA substantielle Beiträge leisten.
- Auch unter den Bezeichnungen "Mitsprache" und "Konsultation" beteiligen sich EDA-Dienste an Arbeiten anderer Departemente, jedoch mit vergleichsweise geringeren Einflussmöglichkeiten.

- Bei der Kategorie "Information" schliesslich geht es nicht um eine eigentliche Zusammenarbeit, sondern um die departementsübergreifenden Kontakte, die entstehen, wenn ein Amt eines anderen Departements eine EDA-Stelle über Arbeiten informiert, die auch aussenpolitisch relevante Elemente enthalten.
- Zusätzlich zu diesen fünf graduell abgestuften Formen der departementsübergreifenden Tätigkeit existiert für bestimmte Aufgabenbereiche ein **ausdrücklicher Koordinationsauftrag des EDA**. Die Sektion Umwelt der DIO beispielsweise ist verantwortlich für die Koordination der Vorbereitung der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) oder die Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten im Umweltbereich.

2.2. Bei departementsübergreifenden Tätigkeiten verwendete Instrumente (Methoden, Mechanismen)

Die Instrumente, welche für die oben erwähnten Zusammenarbeitsformen bisher zur Verfügung stehen, lassen sich folgendermassen gruppieren:

- Im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften existieren vorgegebene **Verwaltungsmechanismen** sowie die Möglichkeit eines gemeinsamen Bundesratsantrags zweier oder mehrerer Departemente.
- Für bestimmte departementsübergreifende Tätigkeiten bestehen **eigens dafür geschaffene und gesetzlich verankerte Strukturen** in der Form von interdepartementalen Ausschüssen.
- **Informellere Instrumente** sind regelmässig stattfindende Kontakte oder ad hoc-Strukturen, die bei Bedarf für die Behandlung von Einzelfragen zur Anwendung kommen.

Nach bisheriger Praxis erfolgte unterhalb der Regierungsebene die interdepartementale Koordination im wesentlichen durch Führungs- und Koordinationsausschüsse, Konzept-, Fach- und Koordinationsgruppen, ad hoc-Arbeitsgruppen, institutionalisierte Aemterkonsultation, Direktorensitzungen und gemischte Delegationen. Dieser Praxis soll, soweit sie sich eingespielt hat und nicht streitig ist, ihr Lauf gelassen werden.

Beispiele institutionalisierter Ausschüsse sind das gleichzeitig dem EDA und dem EVD zugehörige Integrationsbüro, der "Interdepartementale Ausschuss für europäische Integration" (Sekretariat durch Integrationsbüro), das "Comité interdépartemental pour la coopération au développement et l'aide humanitaire" (CICDA) für Migrations-Asyl- und Umweltfragen, der "Interdepartementale Koordinationsausschuss für Wissenschaft und Forschung (der demnächst reaktiviert werden soll), der interdepartementale Ausschuss "EUREKA"/EG-Technologieprogramme sowie

die eigens für konkrete Friedensaktionen der UNO geschaffenen Führungsausschüsse von EDA und EMD (früher GANUPT, zur Zeit MINURSO).

Als eher informelle Koordinationsformen können Direktorenkonferenzen wie bsp. die "Kulturdirektorensitzung" (DIO, BAK, Pro Helvetia) oder der laufende Informationsaustausch zwischen dem Europaratdienst des EDA und den an den Arbeiten des Europarates beteiligten Bundesämtern genannt werden.

Ad hoc-Instrumente sind Arbeitsgruppen, gemeinsame Sitzungen, schriftliche oder mündliche Konsultationen sowie interdepartementale Krisenstäbe in besondern Krisensituationen.

2.3. Probleme der departementsübergreifenden Tätigkeit

Im täglichen Verkehr und bei der Erledigung von Routinegeschäften funktioniert die interdepartementale Zusammenarbeit im allgemeinen gut.

Probleme entstehen dann, wenn neue Aufgaben bearbeitet werden müssen, wenn unter Zeitdruck gearbeitet wird oder wenn sich die Ueberlastung aus anderen Gründen verstärkt.

Grundsätzliche Probleme bestehen in der Zusammenarbeit zwischen der Kultursektion des EDA und dem BAK (EDI), zwischen der Umweltsektion des EDA und dem BUWAL (EDI), sowie in etwas geringerem Ausmass zwischen EDA und EMD für Fragen der Abrüstung und friedenserhaltenden Operationen. Sie lassen sich auf den aus der EDA-Perspektive ungerechtfertigten Kompetenzanspruch vor allem des EDI in aussenpolitisch relevanten Bereichen zurückführen. Ein weiteres problematisches Gebiet ist die Gestaltung der Beziehungen der Schweiz zu Staaten der Dritten Welt, da die zuständigen Zusammenarbeitspartner - die DEH und das BAWI - dabei von nicht immer kompatiblen Zielvorstellungen ausgehen.

2.3.1 Erscheinungsbilder von Problemen (Symptome)

Im folgenden werden Erscheinungsbilder von Problemen beschrieben, die bei der departementsübergreifenden Tätigkeit entstehen können. Diese Probleme treten auf verschiedenen ineinander übergreifenden Ebenen zutage und beeinflussen sich gegenseitig. Ihre Gliederung in vier Gruppen ist daher eher als Hilfskonstruktion denn als logische Systematisierung zu verstehen.

- Bei der Feststellung und bei der Durchsetzung schweizerischer Interessen können Mängel auftreten. Die Kontrolle und die Auswertung von erhaltenen Informationen oder erreichten Ergebnissen kann ebenfalls ungenügend sein.

- Bei einem ungenügenden Informationsaustausch zwischen den Departementen besteht in den betroffenen Dienststellen Unklarheit über die Prioritäten der Zusammenarbeitspartner oder über die Interessenlage der Schweiz als Ganzes. Ein krasser Kommunikationsmangel besteht dann, wenn unser Departement bei aussenpolitischen Aktivitäten anderer Bundesstellen völlig übergangen wird. Die Konsequenzen können gravierend sein.
- Je mehr EDA-externe Stellen an aussenpolitischen Aktivitäten beteiligt sind oder diese gar im Alleingang durchführen, desto stärker steigt das Risiko, dass die schweizerische Aussenpolitik an Kohärenz und damit an Glaubwürdigkeit und Effizienz verliert. Ein Mangel an Uebersicht oder die Unklarheit im Bezug auf aussenpolitische Prioritäten können zu sich gegenseitig widersprechenden schweizerischen Positionen führen.
- Doppelspurigkeiten einerseits und Unterlassungen, die auf mangelhaft oder gar nicht abgedeckte Arbeitsbereiche zurückzuführen sind andererseits führen zu einer oft erheblichen Ressourcenverschwendung. Rivalitäten und Prestigedenken können zudem zu Verhaltensweisen führen, denen Platzhirsch-Schemata zu Gevatter stehen und die ebenfalls einen beträchtlichen Verschleiss an Arbeitszeit und psychischen Energien zur Folge haben. Demotivierung fähiger Mitarbeiter ist eine weitere der unerfreulichen Folgen.

2.3.2 Zu den Ursachen dieser Probleme (Diagnose)

In diesem Abschnitt sollen die Problemursachen dargestellt und somit eine "Diagnose" erstellt werden. Auch hier muss berücksichtigt werden, dass zwischen den einzelnen Elementen eine starke Interdependenz besteht. Trotzdem wird mit der folgenden Reihenfolge der beschriebenen Ursachen versucht, eine gewisse Hierarchisierung vorzunehmen: Die zuerst genannten Problemursachen werden als grundsätzliche Fragen von umfassender Bedeutung verstanden, während die weiter unten erwähnten Ursachen vergleichsweise einfacherer Natur sind.

- Eine im politischen Bereich anzusiedelnde Problemursache ist der Stellenwert der Aussenpolitik in der Schweiz, der sowohl in anderen Bundesstellen als auch in der Oeffentlichkeit oft als gering eingeschätzt wird. Die daraus resultierenden Unklarheiten über Rolle und Funktion des EDA werden durch die zunehmende Internationalisierung von traditionell innenpolitischen Problembereichen noch verschärft.
- Aber auch das eigene Rollenverständnis des EDA ist teilweise mangelhaft, da wir selbst uns über die aussenpolitischen Ziele und Prioritäten nicht restlos klar sind. Im Zusammenhang mit den ungenügend definierten Hauptaufgaben unseres Departements kann es zu Zielkonflikten kommen, nicht nur bei der Zusammen-

arbeit mit anderen Bundesstellen, sondern teilweise auch innerhalb des EDA.

- Die unklare Kompetenzverteilung zwischen den Departementen in Bereichen, die gleichzeitig innenpolitisch und aussenpolitisch relevant sind, stellt die Hauptursache im Bezug auf die Organisation dar. Die dadurch entstehenden Kompetenzkonflikte führen einerseits zu Doppelspurigkeiten und resultieren andererseits darin, dass einzelne Arbeitsbereiche mangelhaft oder gar nicht abgedeckt werden.
- EDA-Stellen sind gegenüber ihren Partnern in anderen Departementen oft deswegen benachteiligt, weil sie über vergleichsweise weniger technische Kenntnisse verfügen als das für ein bestimmtes Sachgebiet zuständige Bundesamt. Dies kann zur Folge haben, dass aussenpolitische Entscheide anderen Departementen überlassen werden müssen oder zumindest von diesen vorge-spurt werden.
- Zu komplizierte Verfahrensabläufe und eine ungenügende Betriebsorganisation gehören zu den strukturellen Ursachen. Ebenfalls in diese Kategorie fällt die EDA-spezifische rasche Personalrotation, welche dazu führt, dass die Kontinuität im Kontakt mit anderen Aemtern nicht gesichert ist.
- Personalmangel und Finanzknappheit führen zu gravierenden Problemen, die durch die ständig zunehmende Arbeitsbelastung immer grösser werden.
- Persönliche Schwächen schliesslich wie "déformation professionnelle" oder ungenügende Führungseigenschaften von Chefs führen genauso zu Problemen wie charakterliche oder intelligenzmässige Schwächen.

3. MASSNAHMEN UND MOEGlichkeiten

3.1. Verantwortung und Auftrag des EDA

- Zum Kernbereich:
Es existieren spezifisch aussenpolitische Bereiche (bsp. Frage, ob, wie und wann neu sich bildende Staaten anerkannt werden sollen), in denen ein Aussenministerium seine ausschliessliche Entscheidungsverantwortung und damit seinen massgeblichen Einfluss geltend zu machen hat (vgl. hierzu Bericht des Bundesrates für die nächste Legislaturperiode). In diesem im wesentlichen auf gesetzlichem Auftrag basierenden Kernbereich (BV, VwOG, VO über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter), wo keine spezifische Sachproblematik dominiert, stellt sich weniger die Koordinationsfrage als vielmehr diejenige der Durchsetzung eines gesetzlichen Auftrags. Er ist mit einer Verbesserung der hauseigenen Stärken, mit dem einschlägigen Sachwissen und erworbener Erfahrung wahrzunehmen.
- Zum rechtlich abgestützten Koordinationsbereich:
Beispiele rechtlich abgestützter interdepartementaler Koordinationsformen bilden das Integrationsbüro von EDA und EVD oder Arbeitsbereiche der DIO-Sektionen für Kultur (u.a. schweizerische Politik in der UNESCO) oder Wissenschaft. Auch hier geht es weniger um die Verbesserung von Koordinationsmitteln als vielmehr um eine konsequente Geltendmachung und Durchsetzung verbindlicher Erlasse und Weisungen durch das EDA gegenüber den andern Departementen.
- Zu ungeredelten bzw. neuen Koordinationsbereichen:
Das eigentliche hier zur Debatte stehende Koordinationsproblem bzw. die Frage des Koordinationsanspruchs des EDA stellt sich im ungeredelten Bereich, in der Grauzone der Behandlung von Sachproblemen mit aussenpolitischer Wirkung, welche bisher eher der Innenpolitik zugeordnet worden sind. Auch in diesen neuen Koordinationsbereichen ineinanderfliessender Innen- und Aussenpolitik ist seitens des EDA möglichst aktive Mitgestaltung anzustreben. Indessen obliegen hier Behandlung und Entscheid von Sachfragen grundsätzlich den Fachdepartementen. Diese Kompetenz soll ihnen vom EDA nicht streitig gemacht werden. Es soll hingegen bestrebt sein, die Qualität der aussenwirksamen Sachpolitik zu steigern, indem die komparativen Vorteile auf den Gebieten Früherkennung internationaler Entwicklungen, aussenpolitische Prioritäten und Opportunität, Verhandlungsführung, institutionelle und völkerrechtliche Probleme sowie technische Zusammenarbeit einzubringen sind. In diesem Sinne hat das EDA zwecks kohärenter Aussenpolitik einen Mitgestaltungs- und Koordinationsanspruch durchzusetzen.

Dieser Anspruch besteht vor allem, wenn gegen aussen neue Vorschläge eingebracht, Verhandlungen aufgenommen bzw. neue Verpflichtungen eingegangen werden sollen oder wenn zwischenstaatliche Kontroversen und Spannungen befürchtet werden müssen. Der genannte Anspruch soll sich schliesslich nicht bloss auf bestehende Probleme beziehen, sondern auch prospektiv, im Hinblick auf mögliche Entwicklungen wahrgenommen werden. Hiezu sind insbesondere Massnahmen zur Steigerung von Initiative und Innovation im EDA vonnöten. Die nötige Kompetenz beruht nicht nur auf festgeschriebenen Zuordnungen, sondern auf einem gewissen Denkvorsprung.

3.2. Zu den Rahmenbedingungen und Spielregeln interdepartementaler Koordination

- Der Stellenwert der Aussenpolitik muss im Bewusstsein der Öffentlichkeit und vor allem EDA-externer Bundesstellen aufgewertet werden, damit das EDA als Zusammenarbeitspartner ernster genommen wird und die Bedeutung seiner Tätigkeit deutlicher wahrgenommen werden kann. Dies bedingt eine Intensivierung unserer Informationsarbeit innerhalb der Bundesverwaltung, gegenüber dem Parlament, den Parteien und dem Volk.
- Eine allgemeinverständliche und einleuchtende Beschreibung der Bedeutung der Aussenpolitik und ein unmissverständliches "Pflichtenheft" des EDA stellen die Grundvoraussetzungen für eine Verbesserung der interdepartementalen Zusammenarbeit in den Problem-bereichen dar.
- Um sein eigenes Rollenverständnis zu klären, benötigt das EDA klare aussenpolitische Prioritäten. Die Festsetzung unserer Hauptaufgaben ist ein politischer Ent-scheid, der auf höchster Ebene gefällt werden muss.
- Zahlreiche bei der interdepartementalen Zusammenarbeit auftretende Probleme sind auf die unklare Verteilung von Kompetenzen zurückzuführen. Sie könnten durch klare Regelungen bzw. Absprachen gelöst werden. Voraussetzung dafür wäre allerdings die Behebung der Unklarheiten in bezug auf die Bedeutung der Aussenpolitik und ihrer Prioritäten. Auch muss dafür gesorgt werden, dass durch ein Departement beanspruchte Bereiche und die von ihm wahrzunehmenden Prioritäten mit der Budgetkompetenz übereinstimmen.
- Anzustreben ist in jedem Fall zwischen den Partnern der departementsübergreifenden Tätigkeit ein echtes Vertrauensverhältnis. Durch funktionierende persönliche Kontakte und kollegiales Verhalten können viele Koordinationsprobleme gelöst werden. Mit anderen Worten, es geht hier nicht nur um die Erarbeitung von "Koordinationsregeln", sondern ebenso um die Festlegung von "Spielregeln", welche darauf beruhen, dass wir letztlich alle am gleichen Strick ziehen.

Eine funktionierende Zusammenarbeit in aussenpolitisch relevanten Bereichen hat auf folgenden Voraussetzungen zu basieren (Spielregeln):

- vorgängige Information bzw. Konsultation des EDA durch die anderen Departemente vor offiziellen Stellungnahmen, Verhandlungen und Vertragsabschlüssen gegen aussen;
- vorgängige Prüfung der staats- und völkerrechtlichen Probleme;
- vorgängiges Abwägen der aussenpolitischen Interessenlage, d.h. der aussenpolitischen Prioritäten und Opportunität;
- Ausarbeitung einer aussenpolitisch kohärenten Position, der Instruktionen, der Sprachregelung sowie Festlegung der Vertretung nach aussen (Delegationsleitung, etc.).

3.3. Konkrete Neuerungsvorschläge

3.3.1. Personalbereich

- Anzustreben ist die laufende Verbesserung des Fachwissens von EDA-Mitarbeitern an der Zentrale durch regelmässige Weiterbildung. Um als seriöse Partner anerkannt zu werden, müssen EDA-Mitarbeiter die Dossiers in bestimmten Fachbereichen ebensogut kennen wie ihre Kollegen/-innen in den andern Departementen oder dann haben sie Kenntnisse einzubringen, welche Rückstände im Fachwissen kompensieren. Denn in vielen Bereichen verfügt das EDA über Kenntnisse und Erfahrungen, die für alle von der interdepartementalen Zusammenarbeit Beteiligten von Nutzen sind. In diesem Sinne müssen unsere Stärken bsp. in den Bereichen Völkerrecht, diplomatischer Verkehr, Auslandserfahrung, Sprachen, mentale, historische, traditionelle, psychologische Gastlandkenntnisse, Nord-Süderfahrungen (u.a. technische Zusammenarbeit), Prinzipien und Spielregeln in internationalen Organisationen, internationale Verhandlungsführung sowie die Betätigung zu Gesamtüberblicken auf allen Ebenen systematischer eingesetzt werden. Zu diesem Zweck sollte eine Aenderung des "Generalistenkonzepts" des EDA überprüft werden. Es hat sich gezeigt, dass genaues Fachwissen bedeutend mehr Möglichkeiten verschafft, Arbeiten auf Spezialgebieten mitzugestalten, ob diese nun in den Kompetenzbereich des EDA oder eines andern Departements fallen.
- Ferner sollte überprüft werden, inwieweit in speziellen Fällen das "Rotationsprinzip" zugunsten des "Kontinuitätsprinzips", zumindest betreffend Mitarbeiter an der Zentrale, zu ändern ist. Zu rasche Ro-

tation schränkt die Kontinuität im Kontakt mit andern Aemtern ein. Grössere Spezialisierung zusammen mit einer Erstreckung des üblicherweise 3- bis 4-jährigen Versetzungsrythmus trüge dazu bei, dass EDA-Mitarbeiter von ihren Kollegen in den andern Departementen als fähige Zusammenarbeitspartner ernstgenommen werden.

- Personalmangel wie Finanzknappheit akzentuieren auch im Bereich interdepartementaler Koordination die Probleme. Eine ständig zunehmende Arbeitsbelastung der meisten EDA-Dienste bei gleichbleibendem oder nur ungenügend zunehmendem Personalbestand wirken mit der Zeit lähmend oder kontraproduktiv. Eine Anpassung des Personalbestandes an das Ausmass neuer Aufgaben und insbesondere derjenigen Bundesstellen, die sich mit auslandbezogenen und koordinationsbedürftigen Materien zu befassen haben, muss als vordringlich bewertet werden.
- Zwischen den Sektionen des EDA und den entsprechenden Diensten anderer Departemente sollte ein systematischer Personalaustausch erwogen werden. Für EDA-Mitarbeiter an der Zentrale wäre ein derartiger Einsatz in einem andern Departement einer Versetzung ins Ausland gleichzustellen (befristete, karrieremässig klar geregelte Detachierungen). Intensivierung des fachlichen Austausches und der menschlichen Kontakte zwischen den betroffenen Diensten wären die nutzbringenden Folgen.
- Schliesslich bleibt unter diesem Kapitel festzuhalten: Je mehr durch eine sorgfältige Personalpolitik an der Zentrale spezifische Interessen und Eignungen von Chefs und Mitarbeitern mit den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen übereinstimmen, desto weniger muss das EDA seinem Koordinationsanspruch hinterherrennen.

3.3.2. Struktureller Bereich

- Vorbemerkung:
Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der nachfolgend vorgeschlagenen Instrumente ist eine klare Aufgabenteilung innerhalb des EDA. Diese Frage wird von der Arbeitsgruppe "Strukturen" bearbeitet. In Gesetz und Verordnung sind inner- wie interdepartementale Koordinationsaufgaben sowohl dem Politischen Direktor, dem Generalsekretär sowie in bezug auf internationale Organisationen der DIO übertragen. Oberstes Koordinationsorgan ist gemäss Art. 3, Abs. 1 lit.c VwOG der Bundesrat.

Für den Fall permanenter Kontroversen in der bisherigen Praxis sowie zur Aufgabenteilung in neuen Bereichen werden stufenweise auf drei Ebenen folgende neue Koordinationsdienste vorgeschlagen:

- Informations- und Koordinationsdienst EDA:
Innerhalb des EDA ist eine Informations- und Koordinationsstelle zu schaffen mit dem Zweck, den Departementsvorsteher über die aussenpolitisch relevanten Absichten und Tätigkeiten der andern Departemente zu informieren und rechtzeitig auf Probleme der Federführung bzw. Koordination hinzuweisen.

Diese Aufgabe könnte in periodisch regelmässigen Sitzungen unter Leitung des Generalsekretärs von Mitarbeitern aus Fachsektionen wahrgenommen werden, die sich aufgrund ihres Pflichtenhefts als Spezialist und Kontaktperson entweder für ein anderes Departement oder für ein übergreifendes aussenpolitisch relevantes Fachgebiet eignen. Mangels Personal müssten diese neuen Aufgaben auch im Nebenamt wahrgenommen werden können. Allenfalls ist das Generalsekretariat entsprechend auszubauen (vgl. hierzu Vorschläge der Arbeitsgruppe Strukturen). Als Minimalösung unter diesem Titel wäre für jedes Departement an die Schaffung des Postens eines "Koordinators für internationale Fragen" zu erinnern (vgl. hierzu eine entsprechende Frage der GPK des Ständerates).

- Interdepartementale Koordinationsausschüsse:
In chronisch kontroversen Bereichen aussenpolitisch relevanter Tätigkeit sind fürs erste und als Sofortmassnahme neue interdepartementale Ausschüsse zu bilden. Aufgrund des erstellten Probleminventars wird vorgeschlagen, solche Ausschüsse zwischen EDA und EDI für die Bereiche Umwelt, Wissenschaft und Kultur sowie zwischen dem EDA und dem EMD für die Bereiche internationale Friedenswahrung und Abrüstung zu schaffen. Die Arbeitsgruppe gelangte mehrheitlich zur Auffassung, dass in genannten Bereichen themenorientierte und für eine gewisse Zeit permanente Ausschüsse die bisherigen Koordinationsversuche auf ad hoc-Basis ersetzen sollten. Die Bildung weiterer Integrationsbüros erscheint für die Lösung von Koordinationsproblemen mit einzelnen Departementen zu schwerfällig und demzufolge unzweckmässig. Hingegen ist das Instrument permanenter Ausschüsse zur Bearbeitung aussenpolitischer Themen in kontroversen Bereichen vermehrt zu benützen. Sie sollten auf einem Niveau gebildet werden, das eine Verpflichtung der Departemente erlaubt (Direktionsstufe), während die direkte Zusammenarbeit zwischen Sachbearbeitern zu raschen und pragmatischen Lösungen von Detailfragen führen soll.
- Interdepartementale Beratungs- und Schlichtungsstelle:
Falls Konflikte departementübergreifender Aufgabenteilung in aussenpolitisch relevanten Bereichen nicht einvernehmlich gelöst werden können und zu ständigen Reibereien führen, sollten sie innerhalb der Bundesverwaltung einer Instanz vorgelegt werden können, welche zwischen den Departementen bzw. Bundesämtern und Direktionen vermittelt, die einschlägigen Ge-

setzestexte und Weisungen interpretiert und gestützt darauf Vorschläge zur Kompetenzteilung unterbreitet. Die Schaffung einer derartigen Stelle bezweckt eine rasche, nicht formalisierte Konfliktregelung zur Vermeidung unnötigen Ressourcenverschleisses und vor allem zur Entlastung des (letztlich zuständigen) Bundesrates.

Diese Beratungs- und Schlichtungsaufgaben könnten durch die Generalsekretärenkonferenz wahrgenommen werden. Zur Frage, ob dieser Instanz auch eigentliche Schiedsfunktionen übertragen werden sollten, äusserte sich die Arbeitsgruppe mehrheitlich skeptisch. Je mehr indessen durch die andern Departemente internationale Dienste, Sonderbeauftragte und durch diese aussenpolitische Kompetenzen beansprucht werden, desto mehr dürfte eine möglichst zentrale Beratungs- und Zuteilungsinstanz notwendig werden.

3.3.3. Rechtlicher Bereich

- Revision der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter:
Die Verordnung ist in vielen Teilen überholt. Eine Revision hätte zum einen der Wahrnehmung neuer Aufgabenbereiche insbesondere des EDA (Bsp. Umwelt) Rechnung zu tragen, übrige Grauzonen durch klare Aufgabenzuweisung zu beseitigen und in einem neuen Abschnitt die Spielregeln interdepartementaler Tätigkeit im aussenpolitischen Bereich festzulegen. Hingegen soll die Schaffung der vorgeschlagenen neuen Koordinationsdienste nicht in die Verordnung aufgenommen werden. Sie können vom Departementschef EDA bzw. vom Bundesrat in eigener Kompetenz und mit Vorteil probeweise für eine limitierte Zeitperiode angeordnet werden. Vorgeschlagen wird hingegen die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Identifikation der Problembereiche departementsübergreifender Tätigkeit im aussenpolitischen Bereich, zur Prüfung der Verordnungsrevision sowie zur Ausarbeitung eines entsprechenden Textvorschlages.

3.3.4. Informationsbereich:

Die Information über die Aufgaben des EDA und über die Bedeutung der Aussenpolitik muss intensiviert werden. Dies soll nicht nur für die politisch interessierte Oeffentlichkeit geschehen, sondern auch gegenüber dem Parlament und zuhanden von Verwaltungsstellen ausserhalb des EDA. Mit der Stärkung der Oeffentlichkeitsarbeit wird angestrebt, die Verknüpfung von Innen- und Aussenpolitik zu demonstrieren und damit zu zeigen, dass das EDA ebenso auf eine funktionierende Zusammenarbeit mit andern Departementen angewiesen ist, wie diese auf den Beitrag des EDA zugunsten einer optimalen Interessenwahrung nach aussen.

4. WEITERE MOEGLICHKEITEN

(Denkbare Ergänzungen im organisatorischen Bereich)

4.1. Zu PD und DIO

Aufgrund des bisher Gesagten muss davon ausgegangen werden, dass in Zukunft die Früherkennung aussenpolitisch relevanter Probleme sowie die interdepartementale Koordination für ein zeitgemäss organisiertes Aussenministerium immer grössere Bedeutung gewinnen. In diesem Zusammenhang war auch immer wieder von einer Umfunktio- nierung der DIO die Rede.

Denkbar wäre die Ausgliederung der Sektion UNO und internationale Organisationen, um sie als eine eigene "Abteilung multilaterale Diplomatie" der Politischen Direktion einzuordnen (vgl. hierzu AG Strukturen). Die DIO würde in "Direktion für interdepartementale Koordination" umbenannt und in eine operationelle Abteilung mit den bisherigen und eventuell neuen Fachsektionen (Kultur, Wissenschaft, Umwelt, Medien) sowie eine Abteilung interdepartementale Koordination mit Analysten für Früherkennung sowie Spezialisten für die Tätigkeit der andern Departemente gegliedert werden. Weitere bisher bestehende EDA-Dienste in überdepartementalen Sachbereichen wie diejenigen von Finanz und Wirtschaft, Nuklearfragen, Verkehr, Flüchtlingswesen, Präsenz der Schweiz im Ausland, etc. wären wohl auch in einer derartig neustrukturierten Direktion zu konzentrieren. Gleichzeitig könnte damit die Zersplitterung einheitlicher Sachgebiete auf verschiedene Direktionen innerhalb des EDA (bsp. Kultur, schweizerische Präsenz im Ausland, Umwelt, Wissenschaft u.a.) eliminiert werden.

Die Beibehaltung operationeller Dienste in einer sog. Koordinationsdirektion ergibt sich aus der Einsicht, dass Koordination ohne Sachwissen bald einmal im Leeren drehen würde.

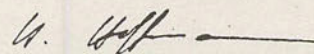
4.2. Zu einer "task force"

Erwägenswert erscheint auch die nähere Prüfung der Bildung einer flexiblen "task force". Dies weniger im Sinne eines permanenten Krisenstabes als vielmehr eines aussenpolitischen Früherkennungsdienstes. Seine Hauptaufgabe bestünde in der Analyse und Besetzung des sich abzeichnenden Problemterrains, im Ergreifen der Initiative durch vorläufige Massnahmen (Informationsvorsprung durch Kontaktnahmen, Abklärungen, Vorschläge, etc.) sowie schliesslich der Organisation und Durchführung interdepartementaler Koordination. Von einem Krisenstab klassischen Zuschnitts würde sich eine derartige "task force" durch die zeitlich weniger dringliche, mehr prospektive und damit geistig mehr offensive Arbeitsweise unterscheiden.

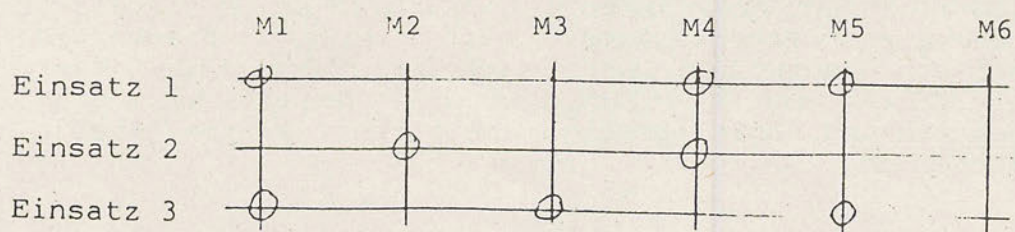
Im operationellen Bereich stünde für eine task force vor allem das Bedürfnis im Vordergrund, auf unvorhergesehene Situationen rasche Antworten zu finden. Gefragt wären diesbezüglich interdisziplinäre Gegenüberstellung verschiedener Gesichtspunkte und Kreativität bei der Ausarbeitung unserer aussenpolitischen Position. Die Mitarbeiter/-innen dieses Dienstes hätten deshalb einem Anforderungsprofil zu entsprechen, welches Sachwissen mit Befähigung zu "team work", mit initiativem Engagement und Flexibilität vereinigt.

Wenn angesichts der vorgegebenen Personalknappheit keine selbständige Einheit geschaffen werden kann, welche sowohl auf die prospektiven wie die Dringlichkeitsaufgaben spezialisiert wäre, liegt es nahe, das Politische Sekretariat entsprechend umzufunktionieren und seine übrigen Aufgaben dem Generalsekretariat anzuvertrauen oder dann gemäss Matrixstruktur (vgl. untenstehendes Schema) die Gruppe je nach sachlichem Schwergewicht einer dringlichen Situation aus den fachlich qualifizierten Mitarbeitern der diversen Departementsdienste nach Baukastensystem zusammenzustellen. Zwecks optimalen Einsatzes wäre vermutlich eine derartig konzipierte "task force" mit einem permanenten Sekretariat zu dotieren und allenfalls auch ein für diese Aufgabe speziell befähigter Chef vorzusehen. Eine task force, die diesen Namen verdient, müsste administrativ derart ins Departement eingegliedert werden, dass sie ihr Innovationspotential und ihre Flexibilität nicht zum vorderein durch allzu enge hierarchische bzw. organisatorische Fesseln einbüsst. Jedenfalls stünde es in unseren wechsellvollen Zeiten einem modern konzipierten Aussenministerium gut an, über eine Einheit qualifizierter Mitarbeiter/-innen zu verfügen, welche die Charakteristika der prospektiven Analyse mit denjenigen einer operationellen Eingreifreserve auf sich vereinigt.

Restrukturierungsvorschläge vorstehender Art werden auch in diesem Bericht vorgebracht, weil auch von ihnen Vorwirkungen auf die interdepartementale Koordination von Krisen und neuen Tätigkeitsfeldern ausgehen.


H. Hoffmann,
Botschafter

Schema einer auf Matrixbasis konzipierten "task force"




(M = Mitarbeiter der task force)

o.HO/IA

Bern, den 30. Oktober 1991

Notiz an den stv. Generalsekretär EDASchlussbericht der AG 2 "Koordination"

Als Beilage übermitteln wir Ihnen zuhanden des Departementsvorstehers den Schlussbericht der Arbeiten der Arbeitsgruppe 2 "Koordination" unter der Leitung des Unterzeichnenden.


H. Hoffmann,
Botschafter

Beilage erw.

Kopien mit Beilage: SRU, KJP, Mitglieder der AG 2, -Leiter der Arbeitsgruppen 1, 3, 4, 5 und 6