

# Neue Führungs- und Produktionsstruktur im EDA

STG-Coopers & Lybrand Consulting

## Schlussbericht der STG-Coopers & Lybrand Consulting AG

zuhanden von

**Herrn Bundesrat Flavio Cotti**

Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige  
Angelegenheiten

Bern, 17. November 1993  
Lo/AN/Ny/mp

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick</b>	4
<b>Teil I: Einleitung</b>	9
1. Ausgangslage	9
2. Zielsetzungen und Auftrag	10
3. Vorgehen und Projektorganisation	11
3.1 Vorgehen	11
3.2 Projektorganisation	12
3.3 STG-C&L	12
<b>Teil II: Diagnose</b>	13
4. Grundlagenmaterialien zur Aussenpolitik generell und zur Organisation des EDA	13
4.1 Einleitende Bemerkungen	13
4.2 Rechtsgrundlagen	13
4.3 Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren	14
4.4 Bericht zur Neutralität	18
4.5 Regierungsreform 1993	19
5. Grundlagenmaterialien von Seiten des Parlamentes	20
5.1 Einleitende Bemerkungen	20
5.2 Bericht der GPK des Ständerates über die Planungs- und Koordinationsfunktionen im Bereich der Aussenpolitik	20
5.3 Bericht der Arbeitsgruppe "Umsetzung von Artikel 47 bis a Geschäftsverkehrsgesetz"	22
6. Vorarbeiten des EDA für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur	24
6.1 Vorgeschichte	24
6.2 Zwischenbericht zur Konkretisierung der Ergebnisse der Departementsklausur Magglingen vom 1. März 1993	24
7. Interviews	26
7.1. Einleitende Bemerkungen	26
7.2 Meinungen zur heutigen Situation im EDA	26
7.3 Meinungen zur künftigen Soll-Situation	31

<b>Teil III: Lösungen</b>	35
8. Eine prozessorientierte Führungs- und Produktionsstruktur	35
9. Aufbau- und Führungsorganisation des EDA	40
9.1 Vorbemerkungen	40
9.2 Variante 1: interne Koordination, Effektivität und Effizienz	41
9.3 Variante 2: ausgewogene Direktionen	45
9.4 Variante 3: bestehende Strukturen optimieren	49
9.5 Weitere Varianten	53
9.6 Nicht geprüfte Optionen	54
9.7 Ausblick	55
10. Aufgaben und Organisation des Generalsekretariates	56
10.1 Zur Rollenverteilung zwischen Direktion und Generalsekretariat	56
10.2 Organisation des Generalsekretariates	57
11. Ressourcenmanagement	64
11.1 Generelles	64
11.2 Organisation des Ressourcenmanagements	65
11.3 Ausblick: Aufgabenteilung zwischen GS und Direktionen im Ressourcenmanagement	67
12. Koordinationsinstrumente der Aussenpolitik	69
12.1 Einleitende Bemerkungen	69
12.2 Lebenszyklus von Koordinationsinstrumenten	70
12.3 Koordinationsinstrumente	71
13. Weiterführende Überlegungen zur Führungs- und Produktionsstruktur des EDA	72
13.1 Detailorganisation der Direktionen	72
13.2 Botschaften	72
13.3 Policy Planning Staff	73
13.4 Neue Laufbahnen und neue Unternehmenskultur	74
13.5 Strategisches und operatives Controlling	75
13.6 Sammlung, Auswertung und Verteilung von aussenpolitisch relevanten Informationen	76
14. Empfehlungen der STG-C&L	77
14.1 Erwägungen zur Vorgehensstrategie	77
14.2 Realisierungsempfehlungen	78
15. Schlussbemerkungen	81
<b>Anhang: Verzeichnis der Interviewpartner</b>	



## Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick

### A. Auftrag

In einem sich rasch ändernden Umfeld gewinnt die schweizerische Aussenpolitik an Bedeutung, wobei über deren Zielsetzungen und Inhalte im Kontext der Innenpolitik erst ein Konsens gefunden werden muss. Vor diesem Hintergrund erhält die Frage nach einer optimalen Führungsstruktur im EDA einen hohen Stellenwert. Deshalb hat das EDA die STG-C&L beauftragt,

- bestehende Ansätze zu Führungsstruktur und Organisation des Departementes kritisch zu hinterfragen sowie
- mit Blick auf kommende Anforderungen eine tragfähige Führungsstruktur zu entwickeln.

### B. Vorgehen

Zur Entwicklung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur hat die STG-C&L folgende Schritte unternommen:

- Studium der relevanten schriftlichen Grundlagen
- Durchführen von vier Workshops mit einer EDA-internen Projektgruppe
- Durchführen von rund 30 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des EDA, der übrigen Bundesverwaltung sowie Mitgliedern von National- und Ständerat
- Entwickeln von Lösungsansätzen, unterstützt von einzelnen Mitarbeitern aus GS und PD EDA.

### C. Diagnose

Die hauptsächlichsten Schwachstellen des EDA lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

- Der Ertragswert des EDA ist geringer als sein Substanzwert.
- Das EDA stellt eine zu kleine Firma mit einem zu grossen Sortiment dar.
- Der ausgesprochen hohe Koordinationsbedarf im EDA resultiert aus historisch gewachsenen und ausgeprägt atomistischen Strukturen.
- Das EDA wird über Ressourcen statt über Inhalte gesteuert.
- Statusbewusstsein dominiert, während eine Sensibilisierung für Leistungsstandards fehlt.



## D. Anforderungen an eine neue Führungs- und Produktionsstruktur

Eine neue Führungs- und Produktionsstruktur muss folgende Anforderungen erfüllen:

- Koordinationsbedarf innerhalb des EDA reduzieren.
- Organisatorische Voraussetzungen für die Umsetzung der aussenpolitischen Ziele und die Sicherstellung der Kohärenz in der Aussenpolitik schaffen.
- Handlungsfähigkeit des Departementvorstehers als Mitglied des Bundesrates und als Chef des EDA verbessern.
- Stellenwert des EDA innerhalb der Bundesverwaltung erhöhen.
- Eine anpassungsfähige, flexible und lernende Organisation schaffen.

## E. Vorschläge für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur im EDA

### Grobstruktur EDA

#### Variante 1: interne Koordination, Effektivität und Effizienz

- Zusammenlegung von PD und DIO in eine PD/IO und Unterstellung der Aussenvertretungen
- Erhaltung der VRD mit einer Beschränkung auf völkerrechtliche Kernaufgaben
- Ergänzung der DEH um die operativen Aufgaben der Osthilfe (neu: DEO)
- Aufhebung der DVA

#### Variante 2: ausgewogene Direktionen

- Bildung einer neuen Direktion PD (inkl. Unterstellung der Aussenvertretungen) mit dem Auftrag, Aussenpolitik im bilateralen und multilateralen Rahmen zu definieren und umzusetzen
- Bildung einer Direktion W+U mit dem Auftrag, die Koordination in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Kultur, Wissenschaft und Migrationsfragen sicherzustellen
- Ausgestaltung der VRD und der DEO wie in Variante 1
- Aufhebung der DVA



**Variante 3: bestehende Strukturen optimieren**

- Klärung der Schnittstellen zwischen PD und DIO
- Konzentration der Aufgaben der PD auf die Definition und Koordination der Aussenpolitik im bilateralen und multilateralen Rahmen sowie auf die Bereiche Wirtschaft, Kultur, Umwelt und Wissenschaft sowie Unterstellung der Aussenvertretungen
- Fokussierung der Bereiche Sicherheit und Frieden auf die neue Direktion S+F
- Ausgestaltung der VRD und der DEO wie in Variante 1
- Aufhebung der DVA

**Unsere Empfehlung**

Wir beurteilen die Varianten 1 und 3 als grundsätzlich gleichwertig, nicht aber als gleichartig. Variante 1 bietet den Vorteil einer klaren Akzentsetzung für einen Wandel und ein verändertes Rollenspiel von Generalsekretariat und Linie. Variante 3 markiert ebenfalls Veränderung, verlangt aber kurzfristig weniger weitreichende Umstellungen und signalisiert vor allem die Einleitung eines Entwicklungsprozesses. Variante 2 können wir nicht empfehlen, da wir den Koordinationsbedarf nach wie vor als zu hoch erachten.

**Aufgabenverteilung zwischen Stab und Linie**

Es ist von folgender Aufgabenteilung zwischen Stab und Linie auszugehen:

Aufgaben der Linie, d.h. der Direktionen	Aufgaben des Generalsekretariates
Definition der Aussenpolitik	Mitgestaltung Beratung und Unterstützung des Departementsvorstehers
Inhaltliche Koordination der Aussenpolitik mit den anderen Departementen	Sicherstellen der Infrastruktur und Öffentlichkeitsarbeit
Umsetzung der Aussenpolitik im bilateralen und multilateralen Rahmen	Strategische Ressourcenplanung

Der Departementsvorsteher ist darauf angewiesen, kurzfristig und kompetent Beratung und Unterstützung in zahlreichen Fachbereichen zu finden. Die nachstehende Variante 1 zur Ausgestaltung des Generalsekretariates erfüllt die Anforderungen an diese Aufgabenteilung zwischen Stab und Linie.



### Variante 1: Generalsekretariat als Spiegel, Moderator und Dienstleistungsbetrieb

- Zwei persönliche und ein diplomatischer Mitarbeiter beraten und unterstützen den Departementsvorsteher in Fragen der übrigen Departemente und in weiteren Sachgebieten.
- Ein gut qualifiziertes Team von max. 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützen den Departementsvorsteher und den Generalsekretär durch Sachbearbeitung und Projektmanagement.
- Der Rechtsdienst des EDA verfügt über eine gut qualifizierte Juristin oder einen gut qualifizierten Juristen im Sinne eines Generalisten.
- Der Pressedienst stellt die Information und Öffentlichkeitsarbeit sicher.
- Der Bereich Ressourcen ist verantwortlich für die Planung und Bewirtschaftung der Ressourcen auf strategischer Ebene.
- Die Bereiche Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte, Kanzlei und Sekretariat stellen die notwendigen Dienstleistungen sicher.

Ein Generalsekretariat **ohne** eigenständige Beratungs- und Unterstützungsfunktion für den Departementsvorsteher (Variante 2) ist unseres Erachtens nicht geeignet, die Handlungsfähigkeit des Departementsvorstehers und die Durchsetzungskraft des EDA innerhalb der Bundesverwaltung im geforderten Mass zu erhöhen:

### Variante 2: Generalsekretariat als Triagestelle und Brückenkopf

- Verzicht auf ein qualifiziertes Team von bis zu 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Unterstützung des Departementsvorstehers und des Generalsekretärs durch Sachbearbeitung und Projektmanagement
- Übrige personelle Zusammensetzung gleich wie Variante 1.

**Wir empfehlen Variante 1.**

## Ressourcenmanagement

Die vorgeschlagenen Varianten 1 bis 3 für eine neue Grobstruktur des EDA erwähnen die DVA nicht mehr. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass im Rahmen einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur die Direktionen integral für die Leistungserbringung verantwortlich werden. Dies hat grosse Konsequenzen bezüglich dem Ressourcenmanagement, das bisher in der Zuständigkeit der DVA lag. Für das Ressourcenmanagement schlagen wir folgende Lösungen vor:



**Variante 1: Aufhebung der DVA und Integration ihrer Aufgaben in die Direktionen (operative Ressourcenplanung) bzw. das Generalsekretariat (strategische Ressourcenplanung)**

**Variante 2: Reduktion der DVA auf eine Direktion Interne Dienste**

- Die DVA erbringt weiterhin zentrale Dienstleistungen für das EDA (Finanzen, Personaladministration, Informatik, Logistik usw.).
- Die DVA übernimmt aber keine indirekte Steuerung aussenpolitischer Entscheidungen auf dem Wege des Ressourcenmanagements.

Im Sinne einer konsequenten Weiterführung unserer bisherigen Empfehlungen plädieren wir für Variante 1. Im Sinne der Einleitung eines Entwicklungsprozesses ist die DVA in einem ersten Schritt im GS zu integrieren und erst anschliessend teilweise auf die Direktionen zu dezentralisieren.

## **F. Weiterführende Empfehlungen**

Aufgrund der aus der Diagnose gewonnenen Erkenntnisse empfehlen wir folgende weiterführenden Arbeiten nachfolgend zur Bereinigung der Grobstruktur:

- Festlegung der Detailorganisation der einzelnen Direktionen mit dem Ziel, leistungsfähige und flexible Organisationseinheiten zu erhalten
- Überprüfung und Neukonzipierung der Zusammenarbeit zwischen EDA und anderen Departementen, Standardisierung der Koordinationsinstrumente
- Überprüfung des Netzes an Auslandvertretungen und Erarbeitung eines Leitbildes für Botschaften
- Entwicklung eines Human Resources Management
- Entwicklung eines Controlling-Konzeptes für die strategische sowie den operative Führung
- Erarbeitung eines Konzeptes zur Sammlung, Aufbereitung und Verteilung aussenpolitisch relevanter Informationen

## Teil I: Einleitung

### 1. Ausgangslage

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beschäftigt sich seit über zwei Jahren intensiv mit Fragen der optimalen Führungs- und Produktionsstruktur sowie der Zusammenarbeit mit anderen Departementen. Zahlreiche Grundlagenarbeiten sind in dieser Zeit von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des EDA geleistet worden. Diese Standortbestimmung erfolgte in einem Umfeld, in dem die Aussenpolitik zunehmend an Bedeutung gewinnt, über deren Zielsetzungen und Kerngehalte aber im Kontext der schweizerischen Innenpolitik erst ein Konsens gefunden werden muss. Mit der Erarbeitung des Berichtes über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren ist ein erster wichtiger Schritt dazu gemacht worden.

Vor diesem Hintergrund besteht ein konkreter Handlungsbedarf, Rolle und Funktionen des EDA zu präzisieren und seine Leistungsfähigkeit trotz knapper finanzieller und personeller Ressourcen zu steigern.

Eine EDA-interne Projektgruppe hat basierend auf verschiedenen Vorarbeiten erste Lösungsvorstellungen formuliert. Daraufhin erging die Einladung an die STG-Coopers & Lybrand Consulting AG (STG-C&L),

- **die bestehenden Ideen zur Führungsstruktur und Organisation des EDA kritisch zu hinterfragen und**
- **eine tragfähige Führungsstruktur zu entwickeln.**



## 2. Zielsetzungen und Auftrag

Das EDA hat der STG-C&L am 10. Juni 1993 unter dem Titel "Neue Führungs- und Produktionsstruktur im EDA" das Mandat erteilt, aufgrund der intern geleiteten Analyse eine Führungs- und Produktionsstruktur sowie die daraus zu folgernden Massnahmen zu entwickeln. Konkret sind Ziele und Auftrag wie folgt umschrieben:

### 2. Ziele

Im Zentrum der erwähnten Massnahmenentwicklung haben Vertiefung und allfällige Vorschläge zur Bewältigung der folgenden Fragenkomplexe zu stehen:

1. Abgrenzung (strukturell/prozessuraler Art) der Funktionen des Staatssekretärs und des Chefs der Politischen Direktion bzw. dessen/deren Funktion gegenüber dem Generalsekretär.
2. Bestehende Doppelspurigkeiten zwischen den Direktionen des EDA identifizieren und strukturelle und/oder prozedurale Mechanismen zu deren Eliminierung entwickeln.
3. Die aus dieser Elimination entstehenden Strukturen haben die innerdepartementale Voraussetzung zu schaffen, damit daran anschliessend und darauf aufbauend die Zusammenarbeit zwischen den Departementen sichergestellt werden kann, welche u.a. auch in der Ueberprüfung der internationalen Tätigkeiten anderer Departemente auf deren aussenpolitische Kohärenz besteht.
4. Die Stab-/Linienproblematik evaluieren und eine entsprechende Führungs- und Produktionsstruktur entwickeln.
5. Der im Entwurf vorliegende bzw. in der Finalisierung begriffene Bericht zur Aussenpolitik der neunziger Jahre bildet die verbindliche und übergeordnete Zielvorgabe.

### 3. Auftrag

Die Beauftragte erarbeitet auf der Basis der bestehenden Analysearbeiten konkrete Lösungsvarianten in umsetzungs- und entscheidungsreifer Form gemäss der unter Punkt 2 formulierten Zielsetzungen.

Die Lösungsvarianten haben über die erwähnten drei zentralen Fragenkomplexe hinaus den folgenden beiden Anforderungen zu genügen:

- integrierte Lösung unter dem "Dach" einer ganzheitlichen Führungs- und Produktionsstruktur bzw. -philosophie des EDA;
- die bisherigen und absehbaren Ergebnisse der Regierungsreformerarbeiten sind zu berücksichtigen, bzw. es dürfen keine diesbezüglichen Inkompatibilitäten geschaffen werden.



### 3. Vorgehen und Projektorganisation

Die wichtigsten Etappen und Aktivitäten im Vorgehen zur Erarbeitung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur im EDA lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### 3.1 Vorgehen

- **Juni 1993:**
  - Definition von Zielsetzungen und Vorgehen (Bereinigung des Auftrages) zwischen EDA und STG-C&L.
  
- **Anfang Juli bis Anfang September 1993:**
  - Studium wichtiger Grundlagenmaterialien durch die STG-C&L
  - Durchführung von 4 Workshops mit der Projektgruppe des EDA zwecks Diskussion der von der STG-C&L entwickelten Ideen und Lösungsansätze
  - Durchführung von rund 30 Interviews mit dem Ziel, die aktuelle Situation im EDA aus interner und externer Sicht zu erkennen, die primären Leistungserstellungsprozesse zu identifizieren und bestehende Lösungsvorstellungen zu sammeln; die Uebersicht über die Gesprächspartnerinnen und -partner der STG-C&L findet sich im Anhang.
  - Desk Work durch die STG-C&L: Konkretisierung der Lösungsansätze
  
- **Mitte September bis Mitte Oktober 1993:**
  - Bereinigung der Lösungen durch die STG-C&L und Klärung offener Fragen mit dem Auftraggeber
  - Redigierung des Schlussberichtes

## 3.2 Projektorganisation

Eine **Projektgruppe**, die sich in praktisch gleicher Zusammensetzung bereits seit längerer Zeit mit Fragen der optimalen Führungs- und Produktionsstruktur des EDA befasst hatte, begleitete im Rahmen der erwähnten Workshops die Projektarbeiten.

Die Projektgruppe umfasste folgende Mitglieder:

Dr. Felix Meier, stv. Generalsekretär  
Dr. Peter Maurer, persönlicher Mitarbeiter des Staatssekretärs  
Carlos Orga, stv. Leiter des Osteuropadienstes  
Dr. Jürg Leutert, stv. Direktor der Direktion für Internationale Organisationen  
Werner Baumann, Vizedirektor, Direktion für Völkerrecht  
Dr. Rudolf Dannecker, stv. Direktor, DEH  
Remo Gautschi, Vizedirektor, Chef Abteilung Allgemeine Angelegenheiten, DEH  
Dr. Johann Bucher, Direktor, DVA  
André Faivet, stv. Direktor, Chef Abteilung Personal, DVA  
Markus Peter, stv. Sektionschef, Personalsektion, DVA

Gespräche mit einzelnen Mitgliedern der Projektgruppe, mit weiteren Vertretern des EDA und dem Departementsvorsteher, Herrn Bundesrat Flavio Cotti, in Ergänzung zu den Workshops dienten dazu, die Stärken und Schwächen der heutigen Situation zu erkennen, die Kriterien für neue Lösungen zu definieren und Lösungsansätze zu entwickeln.

## 3.3 STG-C&L

Von Seiten der STG-C&L waren folgende Personen mit der Erarbeitung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur beschäftigt:

Dr. Heinz Locher, Partner, Bern  
Barbara Nyffeler Friedli, Senior Consultant, Bern  
Andreas Näf, Consultant, Bern

## Teil II: Diagnose

### 4. Grundlagenmaterialien zur Aussenpolitik generell und zur Organisation des EDA

#### 4.1 Einleitende Bemerkungen

In Kapitel 4 weisen wir in knapper Form auf drei Dokumente hin, die für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur von entscheidender Bedeutung sind und die zum heutigen Zeitpunkt im Entwurf vorliegen bzw. in Beratung stehen. Es handelt sich dabei um

- den Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren,
- den Bericht zur Neutralität und
- die Regierungsreform 1993.

Die beiden erstgenannten Dokumente sind gemäss Auftrag im Sinne von Rahmenbedingungen für die Entwicklung neuer Lösungen zu beachten (vgl. Kapitel 3). Aus der Ueberlegung heraus, dass eine neue Führungs- und Produktionsstruktur des EDA sowohl mit den Zielen der Aussenpolitik kompatibel sein muss, wie auch die organisatorischen Entwicklungen in der Bundesverwaltung berücksichtigen soll, dienen diese Grundlagen dazu, die später entwickelten Lösungen im Sinne eines "Structure Follows Strategy" zu überprüfen.

#### 4.2 Rechtsgrundlagen

Wir verzichten zugunsten einer Konzentration auf das Wesentliche darauf, die Inhalte der massgebenden Rechtsgrundlagen zum Ist-Zustand an dieser Stelle ausführlich wiederzugeben. Wir weisen aber auf die **Bestimmungen des Verwaltungsorganisationsgesetzes** und insbesondere auf folgende Artikel hin:

- Artikel 49 und 50 umschreiben die Aufgaben der Generalsekretariate; Artikel 49 Absatz 2 sieht die Möglichkeit vor, auch andere als Stabsaufgaben an den Generalsekretär zu übertragen;
- Artikel 51 gibt die Aufgaben der persönlichen Mitarbeiter der Departementesvorsteher wieder;
- Artikel 58 zählt die einzelnen Verwaltungseinheiten auf und erwähnt unter dem Titel "C. Ämter und Dienste" die Politische Direktion, die Direktion für internationale Organisationen, die Direktion für Völkerrecht, die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst. Die Kompetenz zur Änderung der Bezeichnung von Ämtern oder der Aufhebung von Ämtern kommt dem Bundesrat zu.



Die **Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei** weist dem EDA folgende Organisationseinheiten zu:

- Generalsekretariat
- Politische Direktion
- Direktion für internationale Angelegenheiten
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- Aussendienst

Bei der Erarbeitung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur für das EDA ist zudem die **Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter** zu berücksichtigen:

- Artikel 3:
  - präzisiert die Stabsaufgaben des Departements nach Art. 50 VwOG in dem Sinne, als die Aufgaben im Personalwesen der DVA übertragen sind;
  - definiert die Stabsaufgaben des Vorstehers der Politischen Direktion (Entlastung des Departementvorstehers nach aussen; Behandlung aller für die schweizerische Aussenpolitik wichtigen Fragen und Koordination der Aufgaben auf diesem Gebiet innerhalb des Departementes und zwischen den Departementen; Führung der zentralen Dienste u.a. in allgemeinen Fragen der Aussenpolitik und der politischen Planung) sowie der Linienaufgaben der Politischen Direktion
  - umschreibt die Aufgaben der übrigen Direktionen.

Diese kurze Übersicht über die für die Organisation des EDA relevanten Rechtsgrundlagen zeigt die hohe Reglementierungsdichte auf. Wirksame Anpassungen in der formalen Aufbauorganisation wie auch in der Aufgabenstruktur der einzelnen Direktionen bedürfen einer Modifikation der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter. Inwieweit eine massgebende Änderung auch das Verwaltungsorganisationsgesetz tangiert bzw. welche Verfahren zu beachten sind, bleibt abzuklären.

## 4.3 Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren

### a) Hintergründe

Der im Entwurf vorliegende und vom EDA ausgearbeitete Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren vom Oktober 1993 stellt den Versuch dar, erstmals ein aussenpolitisches Konzept für die Schweiz in einem veränderten internationalen Umfeld darzulegen. Er zeigt die aussenpolitischen Ziele auf, legt die für deren Erreichung notwendigen Mittel umfassend offen und weist auf die organisatorischen, finanziellen und personellen Konsequenzen hin.

## b) Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik

### Ziel 1: Förderung und Wahrung von Sicherheit und Frieden

#### wichtigste Mittel:

- Teilnahme am KSZE-Prozess
- Beteiligung an friedenserhaltenden Massnahmen, insbesondere im Rahmen der UNO
- Beteiligung an multilateralen Abrüstungsverhandlungen und Ratifizierung von Abrüstungsabkommen
- Mitarbeit auf dem Gebiet der Nonproliferation von ABC-Waffen und deren Trägersystemen
- restriktive Waffenexportpolitik

Weitere Mittel sind u.a. die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe (die auch dem Abbau von Konfliktpotentialen dienen) oder die Asylpolitik.

### Ziel 2: Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat

#### wichtigste Mittel:

- Weiterentwicklung von Normen, aber auch Anwendung und Kontrolle vereinbarter Normen im Rahmen der EMRK, des Europarates oder der KSZE
- 4 Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle als Ecksteine des humanitären Völkerrechts
- im Rahmen der UNO ausgearbeitete Uebereinkommen (z.B. gegen die Folter, Menschenrechtspakte)
- technische und finanzielle Unterstützung für konkrete Projekte auf verschiedenen Ebenen
- bilaterale Interventionen zugunsten der Einhaltung der Menschenrechte



**Ziel 3: Förderung der Wohlfahrt****wichtigste Mittel:**

- Ausbau der Zusammenarbeit mit der EG
- wirtschaftliche Stabilisierung der Länder Ost- und Mitteleuropas und deren allmähliche Eingliederung in die Strukturen und in die Integrationsentwicklung Westeuropas durch Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Reformprozesses sowie durch den zügigen Ausbau der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen
- auf globaler Ebene Abschluss der Uruguay-Runde mit substantiellen Verhandlungsergebnissen sowie Einsatz für den weiteren Ausbau des GATT-Regelwerks
- aktive Mitarbeit und Einsatz für griffige multilaterale Regeln in übergeordneten Gremien wie OECD, BIZ und UNO-Spezialorganisationen
- längerfristiges Engagement zugunsten von Entwicklungsländern
- Beibehaltung einer auf die multilateralen Regeln abgestimmten autonomen Aussenwirtschaftspolitik

**Ziel 4: Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit****wichtigste Mittel:**

- Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe mit den darin vorgesehenen Mitteln
- Prioritätensetzung bei der Unterstützung der Staaten im europäischen Osten
- Teilnahme an Anstrengungen auf internationaler Ebene (GATT, UNCED)
- konsequente Oeffnung des Schweizer Marktes für Produkte aus Ost- und Entwicklungsländern.

Die angestrebte Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit und Verbesserung der sozialen Kohäsion orientiert sich an der Idee der nachhaltigen Entwicklung.



### Ziel 5: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

#### wichtigste Mittel:

- im Rahmen von internationalen Abkommen Entwicklung von Rechtsinstrumenten, Stärkung von Vollzugsmechanismen, Einrichtung von Vertragsorganen und Verfahren, die eine Erfolgskontrolle gewährleisten
- Ergänzung von Leitsätzen wie Verursacherprinzip, Internationalisierung von Umweltkosten usw. durch Prinzipien, die sich auf die zwischenstaatliche Ebene beziehen
- engagierter Einsatz im Rahmen des UNEP
- Weiterausbau des Standortes Genf als Sitz internationaler Umweltorganisationen
- Beteiligung der Schweiz an der globalen Umweltfazilität von Weltbank, UNEP, UNDP und IDA
- bilaterale Aktivitäten

#### c) innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik

Der aussenpolitische Bericht äussert sich eingehend zur Notwendigkeit, die innenpolitische Verankerung aussenpolitischen Handelns besser zu festigen und erwähnt u.a. folgende Massnahmen und Handlungen:

- Straffung des aussenpolitischen Apparates als Dienstleistungsbetrieb mit dem Auftrag, u.a. die Interessen einzelner Bürgerinnen und Bürger im Ausland nach Möglichkeiten zu fördern und zu wahren sowie ihre elementaren Rechte zu schützen.
- Verbesserung der Information über die aussenpolitischen Aktivitäten in der Bevölkerung
- Vertiefung der Information und Konsultation zwischen Bundesrat und Parlament gemäss den Bestimmungen des revidierten GVG
- Vertiefung des Dialoges zwischen Bundesrat und Kantonen über aussenpolitische Fragen
- Bildung von ausserparlamentarischen konsultativen Kommissionen als Diskussionsforen über zentrale Themen der Aussenpolitik

#### d) Kohärenz und Koordination in der Aussenpolitik

Um die aussenpolitische Kohärenz sicherstellen, besteht Handlungsbedarf auf drei Ebenen, nämlich zwischen

- Innen- und Aussenpolitik (innenpolitische Abstützung aussenpolitischer Massnahmen und umgekehrt, Umsetzung der auf internationaler Ebene gefassten Beschlüsse usw.)
- verschiedenen Teilbereichen der Aussenpolitik
- zwischen Zielen, Mitteln und Instrumenten der Aussenpolitik.

Da die Ziele und die dazugehörigen Mittel der Aussenpolitik gleichberechtigt nebeneinander stehen und eine Lösung nicht über eine Hierarchisierung der Ziele gefunden werden kann, sind Konflikte durch verschiedene Koordinationsverfahren und sachspezifische Kriterien zu regeln.

Durch die Ausweitung der Aussenbeziehungen gewinnt die interdepartemenale Koordination stark an Bedeutung. Die Verantwortung für die Gesamtübersicht, die Koordination und damit die Kohärenz der Aussenpolitik muss beim EDA liegen.

#### 4.4 Bericht zur Neutralität

Der parallel zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren erarbeitete Bericht zur Neutralität bildet ebenfalls ein Element der aussenpolitischen Strategie und legt - stichwortartig zusammengefasst - folgende **Leitlinien der Aussenpolitik in Bezug auf die Neutralität** fest:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Aufrechterhaltung der dauernden, bewaffneten Neutralität</b></li> <li>- <b>den Frieden mitgestaltende Neutralität</b></li> <li>- <b>aktive Aussenpolitik der Solidarität und Partizipation jenseits der Neutralität</b></li> <li>- <b>Teilnahme an Zwangsmassnahmen</b></li> <li>- <b>Neutralität stellt kein Hindernis dar für einen Beitritt zur EG und zur Europäischen Union</b></li> </ul> |
|---|



## 4.5 Regierungsreform 1993

Die im Entwurf vorliegende Gesetzesvorlage zur Reform 1993 zielt darauf ab, die Regierungsfunktionen und damit das Bundesratskollegium zu stärken. Ansätze dazu sind

- Verbesserungen in der Kollegiumstätigkeit
- Entlastungsmassnahmen zugunsten des Bundesrates
- eine Verbesserung von Organisation und Führung der Verwaltung
- der Einsatz von mehr Staatssekretären.

Mit Blick auf eine neue Führungs- und Produktionsstruktur im EDA sind **folgende Bestimmungen von Bedeutung:**

- Die **Konferenz der zentralen Stabsstellen** - d.h. der Generalsekretariate - wird zum obersten interdepartementalen Koordinationsgremium.
- Die vorgesehene **erweiterte Organisationskompetenz des Bundesrates** ermöglicht es ihm, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig auszustatten.
- Um eine gewisse Kohärenz der Führungsstrukturen zwischen den Departementen sicherzustellen, benötigen gewisse organisatorische Festlegungen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher die Zustimmung oder Mitwirkung des Bundesrates. Dazu gehört die Wahl von Staatssekretären.

Die vorgesehene Regierungsreform weist den ein bis drei **Staatssekretären** pro Departement eine neue Rolle bzw. eine neue Funktion zu. Die gesetzliche Umschreibung seiner oder ihrer Aufgaben ist bewusst offen gehalten, um Raum zu lassen für einen flexiblen und bedürfnisgerechten Einsatz. Folgende Eckdaten werden aber gesetzt:

- Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin setzt den Staatssekretär in die Führungsstruktur des Departementes ein und betraut ihn mit Führungs-, Beratungs- und Vertretungsfunktionen nach seinen bzw. ihren Bedürfnissen.
- Staatssekretäre können in Vertretung des Departementsvorstehers in der Bundesversammlung, in parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit auftreten.
- Artikel 47 sieht zudem vor, dass in jenen Departementen, in denen die Generalsekretärenfunktion auf einen Staatssekretär übertragen wird, der Generalsekretär entfällt. Die zentrale Stabsstelle "Generalsekretariat" wird aber nach wie vor von jedem Departement wahrzunehmen sein.

**Eine in kurzer Frist zu realisierende Führungs- und Produktionsstruktur des EDA hat vom Ist-Zustand auszugehen (ein Staatssekretär), sollte aber so flexibel ausgestaltet sein, dass bei einer Umsetzung dieser Regierungsreform eine Weiterentwicklung möglich ist.**

## 5. Grundlagenmaterialien von Seiten des Parlamentes

### 5.1 Einleitende Bemerkungen

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik für die Innenpolitik interessieren sich Nationalrat und Ständerat intensiver und direkter um aussenpolitische Belange. Aussenpolitik wird nicht mehr ausschliesslich als Aufgabe der Exekutive angesehen. In den vergangenen beiden Jahren sind von Seiten der GPK des Ständerates und im Rahmen einer Arbeitsgruppe Fragen der Koordination und Aufsicht über die Aussenpolitik bzw. der Mitwirkung an der Aussenpolitik diskutiert und Vorgaben formuliert worden. Diese sind bei der Entwicklung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur für das EDA zu berücksichtigen.

### 5.2 Bericht der GPK des Ständerates über die Planungs- und Koordinationsfunktionen im Bereich der Aussenpolitik

Die GPK des Ständerates befasste sich im Jahre 1992 eingehend mit der Koordination und Aufgabenteilung der Verantwortlichkeiten zwischen dem EDA und anderen Departementen in der Aussenpolitik. Die Ergebnisse sind im Bericht vom 6. April 1993 festgehalten.

Ausgangspunkt der Ueberprüfung waren für die GPK folgende beiden Fragen:

- Wie wird in der Bundesverwaltung Aussenpolitik erarbeitet und umgesetzt?
- Nach welchen Führungsgrundsätzen wird eine kohärente und koordinierte Aussenpolitik erarbeitet?

Mit Blick auf die Erarbeitung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur für das EDA sind insbesondere folgende Feststellungen der GPK von Interesse:

- Für die Führung der Aussenpolitik **ist keine Konzeption vorhanden, die den neuen Situationen aufgrund eines veränderten internationalen Umfeldes Rechnung trägt.**
- Aussenpolitik ist kein Spezialbereich, dessen Aufgaben ausschliesslich vom EDA wahrgenommen werden können. Die **Bundesverwaltung verfügt aber noch nicht über angemessene Strukturen zur Führung der Aussenpolitik**, die der zunehmenden Internationalisierung auch wesentlicher Bereiche der Innenpolitik gerecht werden.
- Der Begriff "Federführung" ist problematisch und deckt nicht überall den gleichen Inhalt ab. Folgen davon sind der **Kohärenzverlust in den schweizerischen Positionen** bei internationalen Gremien, ein Führungsmangel in der globalen Aussenpolitik und auch Doppelspurigkeiten in der Arbeit.



- Von der GPK kritisiert werden u.a. die Beschaffung, Auswertung und Aufbereitung von Informationen durch das Politische Sekretariat. Bemängelt werden die Kriterien für die Informationsbeschaffung, die Häufigkeit wie auch die technische Infrastruktur.

Im Sinne eines Fazits verlangte die GPK u.a.

- die Uebernahme der Führungsrolle in der Aussenpolitik durch das EDA zwecks Sicherstellung der Kohärenz,
- ein klares Konzept für die Führung und Koordination der international ausgerichteten Tätigkeiten der Bundesverwaltung und den Erlass einer Verordnung, die internationalen Beziehungen in der Bundesverwaltung regelt,
- die Organisation der Politischen Direktion mit Blick auf die neuen Anforderungen zu überprüfen,
- das Politische Sekretariat als Dokumentationszentrum aufzubauen und mit den notwendigen technischen Mitteln auszustatten.

**In seiner Antwort vom 20. Januar 1993 hält der Bundesrat u.a. folgende Punkte fest:**

- Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung des Berichts der GPK, welcher auf klare Zuständigkeiten, eine verbesserte Planung und Koordination sowie Stärkung der Organisationsstrukturen in der Aussenpolitik abzielt.
- Im weiteren wird auf die Verordnung (VO) über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter verwiesen, die eine Ausscheidung der Kompetenzen des EDA und der Aemter anderer Departemente vornimmt (vgl. Kapitel 41). Der Bundesrat erachtet für die Anwendung dieser Verordnung folgende Grundsätze als massgebend:
  - Dort, wo das EDA gemäss der VO materiell zuständig ist, nimmt es diese Zuständigkeit wahr und informiert die anderen Departemente über seine Tätigkeit.
  - Dort, wo ein anderes Departement oder Amt materiell zuständig ist, kommt dem EDA bezüglich wichtiger aussenpolitischer Aspekte eine Beratungs- und Koordinationsfunktion zu. Die Koordination kann auf verschiedenen Wegen sichergestellt werden, z.B. durch ein Instruktionsmonopol, durch rechtlich verbindliche Konsultationspflichten in bestimmten Sachbereichen oder durch eine umfassende Informations- und Konsultationspflicht für alle übrigen Bereiche.
- Im weiteren bekräftigt der Bundesrat den Willen des EDA, die Führungsrolle im Bereich der Aussenpolitik wahrzunehmen.

- Zudem stellt der Bundesrat organisatorische Anpassungen in Aussicht, so u.a. eine Stärkung der Koordinationskompetenz innerhalb der Politischen Direktion und eine Neukonzeption des Politischen Sekretariates.
- Im weiteren ist der Bundesrat einverstanden mit dem Vorschlag, im Rahmen einer Verordnung Grundsätze über die Behandlung der internationalen Beziehungen in der Verwaltung zu erlassen.

### 5.3 Bericht der Arbeitsgruppe "Umsetzung von Artikel 47 bis a Geschäftsverkehrsgesetz"

Seit 1. Februar 1992 ist eine neue Bestimmung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) in Kraft. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Nationalrat Albrecht Rychen und Ständerat René Rhinow hatte den Auftrag, die in Artikel 47 bis a vorgesehene **verstärkte Mitwirkung des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik** zu konkretisieren.

Der **Schlussbericht** vom 26. März 1993 hält u.a. folgende wichtige Ergebnisse fest:

#### a) Information

- Die Information der Ratspräsidenten und der aussenpolitischen Kommissionen soll im frühestmöglichen Zeitpunkt, bevor wesentliche, oft irreversible Beschlüsse gefasst werden, stattfinden. Der Zeitpunkt sowie die Form werden von Fall zu Fall zu bestimmen sein.
- Die Bereiche, über die informiert werden muss, soll grosszügig umschrieben werden. Das Hauptgewicht soll auf strategischen, substantiellen Fragen liegen. Dem Bringprinzip von Seiten des Bundesrates bzw. der Bundesverwaltung kommt grosse Bedeutung zu.

#### b) Konsultation

- Die Bestimmung, wonach der Bundesrat die Kommissionen über den Fortgang von Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder mit internationalen Organisationen informiert, ist ebenfalls grosszügig auszulegen.
- Der Konsultationsprozess soll einen kontinuierlichen Dialog zwischen dem Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung und den Kommissionen darstellen. Die Mitwirkungsbefugnisse des Parlamentes sollen auf flexible Weise verwirklicht werden, wobei den Kommissionen kein Weisungsrecht zukommt.



**c) Koordination**

- Die aussenpolitischen Kommissionen nehmen eine gegenseitig und gegenüber anderen ständigen Kommissionen eine Informationsaufgabe wahr.
- Hauptansprechpartner der aussenpolitischen Kommission in der Bundesverwaltung sind im Bereich der Aussenpolitik das EDA, im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik das EVD über ihre Generalsekretariate.

## 6. Vorarbeiten des EDA für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur

### 6.1 Vorgeschichte

Das EDA hat bereits früher Schwachstellen der Aufbau- und Ablauforganisation erkannt und kontinuierlich nach Lösungen gesucht. Folgende Meilensteine sind besonders zu erwähnen:

- Anlässlich einer Departementsklausur in Beatenberg (22./23. März 1991) wurden Probleme der heutigen Führungs- und Produktionsstruktur gesamtheitlich erfasst und der Handlungsbedarf ausgewiesen.
- In der Folge beschäftigten sich 6 Arbeitsgruppen mit der vertieften Analyse und der Entwicklung von Lösungen u.a. in den Bereichen Zielsetzungen, Koordination, Personal, Struktur und Kommunikation.
- Die Ergebnisse wurden anlässlich einer weiteren Departementsklausur in Magglingen (3./4. April 1992) diskutiert. Eine Projektgruppe erhielt den Auftrag, diese vorläufigen Ergebnisse zu konkretisieren.

### 6.2 Zwischenbericht zur Konkretisierung der Ergebnisse der Departementsklausur Magglingen vom 1. März 1993

Ein knappes Jahr nach der Departementsklausur Magglingen und den daraus resultierenden Folgearbeiten lassen sich folgende Ergebnisse festhalten, die bei der Entwicklung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur zu berücksichtigen sind:

#### - Zielsetzungen:

**Mit dem Entwurf des Berichtes über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren sind die Zielsetzungen und Mittel für die Aussenpolitik formuliert.** Dieser Bericht bildet den Ausgangspunkt und die Basis für die weiteren Arbeiten. Die strategischen Zielsetzungen sind nun in interne Zielsetzungen zu konkretisieren.

#### - Koordination:

Die Frage nach der optimalen Koordination ist eng verbunden mit der Struktur und Organisation des Departementes. Unabhängig von diesem strukturellen Aspekt der Koordination sind aber **Inhalte und Verfahren der Koordination zu klären** - eine Frage, die von der GPK des Ständerates ebenfalls aufgegriffen wurde:

- Eine Inventarisierung der aussenpolitischen Aktivitäten der Bundesverwaltung



im Rahmen einer Erhebung bei allen Departementen ist erfolgt; die informativierte Aufbereitung dieser Daten ist im Gange.

- Eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Nationalrates, des Ständerates, des EDA und des BAWI prüft Möglichkeiten der verbesserten Mitwirkung des Parlamentes im aussenpolitischen Bereich.

#### - **Personal:**

Im Personalbereich ist der **Problemdruck** hoch und der Handlungsspielraum gering. Die Gründe dafür liegen im Aufgabenwachstum, beim verordneten Stellenabbau und der Finanzknappheit generell, sind aber auch strukturell bedingt durch die EDA-Personalpolitik (Rekrutierung, Rotation, Anciennitätsprinzip, starke Hierarchisierung, starre Laufbahnen usw.). Vordringlich ist eine Klärung der EDA-Struktur und eine Prioritätensetzung.

#### - **Struktur:**

Mit Blick auf die Zielsetzungen des Berichts zur Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren wird die Einführung einer **Matrix-Struktur** vorgeschlagen, gegliedert nach

- **Aufgaben und Zielen** (Frieden und Sicherheit, Völkerrecht und Menschenrechte, Wohlfahrt, Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, soziale Kohäsion, Schutz der Interessen einzelner Schweizer im Ausland) und
- **Adressaten** (EWR-Staaten/Mittel-, Ost- und Südosteuropa/Nordamerika, Japan, Australien, Neuseeland/Tigers, ASEAN-Staaten, Asiatische Entwicklungsländer/Zentralasien und indischer Subkontinent/Naher und Mittlerer Osten, Maghreb-Staaten/Zentral- und Südamerika/Schwarzafrika/EG/UNO).

Eine **Matrix-Leitung** (Geschäftsleitung) kümmert sich ähnlich einem Verwaltungsrat um die Gesamtstrategie, Ressourcenallokation, Zuteilung von Aufgaben, Streit-schlichtung und ist für das politisch-inhaltliche Controlling verantwortlich.

Von der umfassenden Integration in diese Matrix ausgenommen bleiben die DVA und das Generalsekretariat, die sich beide mit Querschnittsaufgaben befassen. Noch nicht definitiv geklärt ist die Funktion des Politischen Sekretariates. Denkbar ist eine Lösung in Richtung Stabsstelle der Geschäftsleitung oder - was von der Projektgruppe favorisiert wird - eine Verteilung auf die einzelnen Matrix-Stellen.

## 7. Interviews

### 7.1 Einleitende Bemerkungen

Die STG-C&L hat zwecks Erkennung der Stärken und Schwächen des Ist-Zustandes sowie der Evaluierung möglicher Soll-Lösungen insgesamt 30 Interviews mit Angehörigen des EDA, aber auch mit Persönlichkeiten aus der übrigen Bundesverwaltung und Vertretern des Parlamentes geführt (vgl. auch Anhang). Die zahlreichen **Meinungsausserungen** unserer Gesprächspartnerinnen und -partner innerhalb und ausserhalb des EDA stellen Mosaiksteine dar, die sich zu einem Bild zusammenfügen lassen. Die nachfolgende summarische und anonymisierte Auswertung dieser Gespräche zeichnet dieses Bild nach und fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Das Bild darf allerdings - aufgrund der beschränkten Zahl von Interviews - nicht den Anspruch auf eine fundierte Analyse der Situation erheben. Wir erachten die Zusammenstellung dieser Einzelmeinungen trotzdem als interessant und aussagekräftig, insbesondere für die eine Beurteilung der Ist-Situation.

### 7.2 Meinungen zur heutigen Situation im EDA

#### a) Aufgaben und Leistungen des EDA

##### Aufgaben und Leistungen allgemein:

- Ueber viele Jahre fehlte eine eigentliche aussenpolitische Strategie der Schweiz. Eine langfristige Ausrichtung und Planung der Aussenpolitik war nicht gefragt; aus diesem Grund hat sich die Aufgabenstruktur des EDA pragmatisch und an Einzelfällen entwickelt, war eher reaktiv orientiert.

Mangels Vorliegen einer eigentlichen aussenpolitischen Strategie war die Aussenpolitik auch zu lange an rein formalen Kriterien orientiert und wurde oft primär als Rechtsproblem und Gesetzesvollzug verstanden.

Aufgrund dieser Vergangenheit leidet das EDA heute an einem gewissen Mangel an Kreativität und verfügt auch nicht über Strukturen, die für die Strategieschöpfung geeignet sind.

- Die Aufgabenstruktur des EDA ist aufgrund der historischen Entwicklung nicht frei von Doppelspurigkeiten, sowohl EDA-intern wie auch in der Zusammenarbeit mit anderen Departementen.
- Von aussen gesehen lassen sich die Aufgaben des EDA mit "Produktion von Aussenpolitik" und "Wächterfunktion über die Einhaltung der Aussenpolitik" beschreiben. Obwohl die Leistungen des EDA extern Anerkennung finden, wird aufgrund des Rotationsprinzips die mangelnde Konstanz in der Bearbeitung der Dossiers und die teilweise starke Personenabhängigkeit in den Leistungen bemängelt.



- Im EDA finden sich viele hochmotivierte Individualisten. Das kann aber dazu führen, dass zu viele Einzelkämpfer Dossiers und Verhandlungsleitungen an sich reißen.

#### **Sammlung und Aufbereitung von Informationen:**

- Das Politische Sekretariat ist zuständig für die Sammlung, Dokumentation und Analyse von Informationen; hingegen fehlen klare Kriterien und Prioritäten für die Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Informationen wie auch adäquate technische Hilfsmittel.

#### **zur Sonderstellung der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH):**

- Die Sonderstellung der DEH innerhalb des EDA rührt daher, dass die DEH mangels Vorliegen einer aussenpolitischen Strategie ihre eigene Strategie formuliert und die notwendigen Massnahmen zu deren Umsetzung (inklusive eigenem Ressourcenmanagement) ergriffen hat; die sehr gute Organisation dieser Direktion führt teilweise zu einer egoistischen Vertretung eigener Interessen.

#### **Aussenposten:**

- Die Botschaften nehmen eine wichtige Funktion ein und erbringen wertvolle Dienstleistungen. Hingegen verfügen sie weder über einen klaren Auftrag noch werden sie von der Zentrale geführt. Zudem wird das Potential der Aussenposten von der Zentrale nur ungenügend genutzt.

#### **b) Organisation und Führungsstruktur des EDA:**

##### **Organisation allgemein:**

- Das EDA bietet ein ausgeprägt atomistisch strukturiertes Bild; situativ, personenbezogen und an Einzelaufgaben zu einem bestimmten Zeitpunkt orientiert ist die Organisation nach und nach gewachsen. Der traditionelle Pragmatismus in der Problembewältigung stösst nun an Grenzen, da aufgrund der extrem starken Differenzierung und der damit verbundenen starren Ressourcenzuteilung auf die einzelnen organisatorischen Einheiten die Bearbeitung neuer Aufgaben fast nicht mehr möglich ist. Bei neu auftretenden Fragen ist es zudem schwierig, ad-hoc-Teams auf flexible Weise quer durch die Hierarchien zu bilden.
- Die Führungsstruktur des EDA ist sehr komplex und wenig transparent; die Verantwortlichkeiten sind oft nicht stufengerecht geregelt.

### **Politische Direktion (PD), Direktion für internationale Organisationen (DIO) und Direktion für Völkerrecht (VRD):**

- Zwischen der PD, der DIO und der VRD bestehen grosse Ungleichgewichte hinsichtlich Aufgaben und Ressourcenausstattung.
- Die Kontrollspanne in der PD ist zu hoch; zudem ist die Aufgabenabgrenzung zwischen PD und DIO nicht konsequent, Doppelspurigkeiten bestehen.
- Die Bildung einer eigenen VRD hat sich bisher als zweckmässig erwiesen; so kann der Chef dieser Direktion in internationalen rechtlichen Fragen direkt mit anderen Bundesämtern, aber auch mit den Kantonen verhandeln und den Departementsvorsteher in diesem Bereich vertreten.

### **Direktion für Verwaltungsangelegenheiten (DVA):**

- Innerhalb der DVA besteht eine sehr starke und nicht immer effiziente Aufgabenteilung; der Grad an organisatorischer Differenzierung und das Angebot an internen Dienstleistungen ist bei der DVA extrem hoch.
- Mangels Zielen steuert die DVA die Aussenpolitik via Ressourcen; innerhalb des Departementes werden bei der Uebernahme neuer Aufgaben die entsprechenden Ressourcen oft nicht umverteilt.
- Von aussen bemängelt wurde die Personalpolitik des EDA, die durch die DVA vertreten wird: eine sehr hohe Regelungsdichte mit einem Trend zu noch stärkerer Reglementierung, das Fehlen personalpolitischer Strategien und ein zum Teil überholtes Verständnis des Rotationsprinzips erschweren die Zusammenarbeit mit dem EDA. Aufgrund des Rotationsprinzips sind wichtige Aufgaben im Ressourcenmanagement oft nur Durchgangsstationen; Folge davon sind mangelnde Konstanz, Verschiebung von Problemen oder - gerade in personellen Fragen - oft auch eine ungenügende Distanz aufgrund eigener Betroffenheit.

### **DEH:**

- Ob und wieviel Autonomie bzw. Führung die DEH braucht, ist je nach Gesprächspartner umstritten.

### **Aussenposten:**

- Die Botschaften werden durch die Zentrale sowohl inhaltlich wie auch politisch nur mit ungenügender Klarheit geführt; oft erfolgt eine (diffuse) Führung durch die DVA.



**c) Unternehmenskultur:**

- Die Tatsache, dass das EDA mehr als 20 Jahre lang keine eigentliche Führung durch den jeweiligen Departementsvorsteher erfuhr, ist spürbar; viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhielten weder positive noch negative Feedbacks "von oben" auf ihre Arbeit.
- Das EDA verfügt über sehr gut qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem ausgeprägten "esprit de corps" im positiven Sinne - einem überdurchschnittlichen Pflichtbewusstsein und einer hohen Disziplin. Das EDA hat sich allerdings auch zu einem geschlossenen Club entwickelt mit geringer Kundenorientierung, ausgeprägtem Statusdenken und hohen Ansprüchen gegenüber dem Arbeitsgeber Bund. Aufgrund der starken Hierarchisierung und dem Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit der täglichen Arbeit ergeben sich oft Motivationsprobleme bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.
- Heute zeigt es sich immer deutlicher, dass das EDA mit seiner Kultur schlecht auf neue Entwicklungen vorbereitet ist und darauf reagieren kann.
- Von aussen gesehen erscheint das EDA als autoritäre Organisation mit einer starken Reglementierung und auch sehr vielen informellen Normen und Mechanismen, die über Karrieren und Laufbahnen entscheiden.

**d) Koordination und Zusammenarbeit im EDA:**

- Ursprünglich wohl vorhandene Kriterien und Regeln dafür, wer für welche inhaltliche Fragen und Verfahrensfragen im EDA zuständig ist und wer die Federführung übernimmt, sind verloren gegangen. Die Transparenz über die Spielregeln der Zusammenarbeit ist gering, starke informelle Strukturen entscheiden über die Koordination; die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems ist damit stark personenabhängig. Während die Zusammenarbeit zwischen Sektionen recht gut eingespielt ist, funktioniert sie umso schlechter, je weiter oben in der Hierarchie die Zuständigkeit dafür liegt.
- Probleme in der Zusammenarbeit entstehen auch, weil zu wenig Ressourcen für eine bewusste Gestaltung und Steuerung der Koordination zur Verfügung stehen - dies gilt besonders zwischen der Zentrale und den Aussenposten.

e) **Koordination und Zusammenarbeit zwischen EDA und anderen Departementen:**

- Die Zuständigkeiten, wer im EDA mit welchen Departementen bzw. Bundesämtern in welchen Fragen zusammenarbeitet, sind nicht klar geregelt; daraus resultiert ein Kompetenzgerangel innerhalb des EDA.
- Je nach Gesprächspartner werden die Zusammenarbeit unterschiedlich beurteilt:
  - Die DEH pflegt themenbezogen eine gut eingespielte Zusammenarbeit mit anderen Departementen.
  - Zwischen der VRD und dem Bundesamt für Justiz besteht ein gewisses Konkurrenzverhältnis, die Abgrenzungskriterien haben sich aber bewährt und sind eingespielt
  - Bewährt hat sich ebenfalls die Zusammenarbeit zwischen EMD und EDA im Bereich Sicherheit.
  - Partielle Doppelspurigkeiten und nicht immer klare Abgrenzungen werden lokalisiert zwischen EDA und Bundesamt für Flüchtlinge, UNA, Zentralstelle für Gesamtverteidigung und BAJUS (Vollzug der EMRK, Europarat, Europäischer Gerichtshof).
  - Das Verhältnis zwischen EDA und Finanzkontrolle ist nicht immer ganz einfach und von Misstrauen geprägt; beide beanstanden gegenseitig die zu starke Reglementierung und widersetzen sich gleichzeitig Lockerungen aus Angst vor Kontrollverlust.
  - Zwischen EDA und BUWAL existieren zahlreiche Arbeitsgruppen, aber kaum klar verankerte Entscheidungsstrukturen. Zudem sind zwischen BUWAL, DEH und DIO die Rollen der beteiligten Partner und die Struktur der Zusammenarbeit nicht klar definiert.
  - Die Zusammenarbeit zwischen EDA und BAWI ist gut eingespielt und erfolgt geschäftsbezogen. Für das BAWI sind die Botschaften oft die wichtigsten Partner im EDA.
  - Als ebenfalls gut beurteilt wird die Zusammenarbeit zwischen BAKOM und EDA; ein Grund für Qualität der Kooperation liegt in den momentanen personellen Voraussetzungen auf beiden Seiten und in der Tatsache, dass das BAKOM erst seit knapp 2 Jahren existiert und auf internationaler Ebene noch nicht alle Aufgaben übernehmen konnte; die Aufgabenteilung zwischen EDA und BAKOM ist aber zu überprüfen.
  - Von allen Seiten bemängelt wird das Konstrukt der Osteuropahilfe, die sich zu einer DEH im Kleinen entwickelt. Aus politischen Überlegungen heraus wurde eine Lösung gewählt, die mit einem extrem hohen Koordinationsbedarf verbunden ist und die vorhandenen Erfahrungen im operativen Bereich kaum nutzt, dafür aber mit grossem Aufwand neues Know-how aufbaut.



- In der Zusammenarbeit mit anderen Departementen schwankt das EDA häufig zwischen einer Rolle als Vermittler und einer Profilierung als Spezialist in einzelnen Fachgebieten.

### 7.3 Meinungen zur künftigen Soll-Situation

#### a) Aufgaben und Leistungen des EDA:

- Die Hauptaufgabe des EDA wird in der Erarbeitung und Umsetzung einer ausserpolitischen Strategie gesehen sowie im Verkauf dieser Aussenpolitik in der Schweiz. Gegenüber dem traditionellen Bilateralismus werden die Prioritäten künftig im multilateralen Bereich liegen.
- Eine Neuausrichtung der Aussenpolitik verlangt nach einer radikalen Ueberprüfung der historisch gewachsenen Aufgaben und Strukturen, dem Verzicht auf Doppelspurigkeiten im Aufgabenprofil sowie einer Prioritätensetzung.
- Eine wichtige Aufgabe des EDA stellt die Verbesserung der Kommunikation zu den innenpolitischen Zielkunden und eine effiziente Dokumentation und Analyse ausserpolitischer Daten für die gesamte Bundesverwaltung dar.
- Externe Gesprächspartner erwarten vom EDA eine Konzentration auf die Rolle des Spezialisten in der internationalen Politik. Aufgabe des EDA ist es ebenfalls, sicherzustellen, dass die Schweiz eine und nicht mehrere Aussenpolitik(en) kennt.
- Von vielen Gesprächspartnern als notwendig erachtet wird ein Ueberdenken des Netzes von Auslandsvertretungen in Staaten und bei internationalen Organisationen
  - verbunden mit einer Prioritätensetzung

#### b) Führungsstruktur und Organisation des EDA:

##### allgemeine Bemerkungen:

- Vor der Festlegung von Führungsstruktur und Organisation sind die Ziele der Aussenpolitik festzulegen; daraus leitet sich die Organisation ab.
- Die Definition von Aussenpolitik und der Verkauf von Aussenpolitik in der Schweizer Oeffentlichkeit benötigen unterschiedliche Strukturen.
- Aufgrund von Erfahrungen aus früheren Jahren wird die Bedeutung des direkten Zugangs der Amtsdirektoren zum Departementsvorsteher und die Wichtigkeit kontinuierlicher Kontakte betont.

- Zudem wird die Bildung einer Art "Think Tank" angeregt, der dem Departementchef für die Diskussion grundsätzlicher Fragen der Aussenpolitik zur Verfügung steht und auch EDA- und verwaltungsexterne Persönlichkeiten umfassen soll.

#### **zur Struktur von PD, VRD und DIO:**

- Eine neue Führungsstruktur des EDA muss einfach, transparent und praktikabel sein und darf nicht auf einzelne Personen ausgerichtet werden.
- Im Sinne einer Stärkung der primären Aufgaben des EDA wird eine Neugliederung von PD, VRD und DIO angeregt.
- Die Beibehaltung einer selbständigen VRD als wird notwendig erachtet, um die Interessen innerhalb der Bundesverwaltung und im internationalen Verkehr auch künftig wirksam durchsetzen zu können.
- Denkbar ist eine Fusion von PD und DIO oder eine Aufwertung der DIO durch Aufgaben der PD. Einer Fusion von PD und DIO wird auch mit Skepsis begegnet. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des multilateralen Bereichs und der Schlüsselrolle, die die DIO dabei einnimmt, wird von externen Gesprächspartnern auf die Bedeutung dieser Direktion hingewiesen.
- Eine Verkleinerung der Kontrollspanne in der PD und der Ersatz des Politischen Sekretariates durch ein Dokumentationszentrum - eine Art Intelligence Unit - mit klarem Leistungsauftrag drängen sich auf. Das Politische Sekretariat sowie der Finanz- und Wirtschaftsdienst sind zu redimensionieren bzw. in die Linie zu integrieren.

#### **DVA:**

- Von verschiedener Seite wurde die DVA mit ihren Aufgaben und ihrer Stellendotation in Frage gestellt; durch neue Führungsformen und einen Abbau der Reglementierungsdichte lassen sich auch die Aufgaben der DVA reduzieren. Andererseits wird die Beibehaltung der DVA mit hoher Eigenständigkeit auch begrüsst im Sinne einer Gewährleistung von "checks and balances" innerhalb des Departementes.

#### **DEH:**

- Von EDA-externen Gesprächspartnern wurde die Forderung formuliert, die politische Einflussnahme auf die DEH von Seiten der PD zu verstärken.
- EDA-intern wird eher an der Sonderstellung der DEH festgehalten, wobei die Notwendigkeit einer engen Abstimmung mit der aussenpolitischen Strategie und teilweise auch das Postulat einer stärkeren Integration unbestritten sind.



**Generalsekretariat:**

- EDA-interne Gesprächspartner sehen den Generalsekretär bzw. das Generalsekretariat eher in einer Funktion der Unterstützung des Departementschefs in der Innenpolitik, in der Logistik und Planung, in der Zuständigkeit für Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte und im strategischen Controlling; sie wünschen sich ein diskretes, aber sehr effizientes und solides Wirken im Hintergrund.
- Eine wichtige Aufgabe des Generalsekretärs liegt in der Verankerung des EDA in der Innenpolitik und in der Bundesverwaltung; er soll zudem als "Joker" für besondere Aufgaben eingesetzt werden können.
- Der Departementsvorsteher braucht ein Umfeld, das ihm politische Urteile nicht abnimmt, aber politisch mitdenkt.
- Betont wird die Notwendigkeit, im Generalsekretariat über Know-how für die Geschäfte anderer Departemente zu verfügen und so eine Art aussenpolitische Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen.

**Staatssekretär:**

- Ueber die Rolle und Aufgaben des Staatssekretärs bzw. der künftigen Staatssekretäre im EDA gehen die Meinungen auseinander. So sollen Staatssekretäre Linienverantwortung tragen. Im Sinne einer Alternative ist aber auch denkbar, dass der Staatssekretär den übrigen Direktoren übergeordnet ist und in aussenpolitischen Fragen die Stellvertretung des Departementsvorstehers übernimmt. Während der Staatssekretär in diesem Modell für die Aussenpolitik zuständig ist, übernimmt der Generalsekretär die Verantwortung für die innenpolitische Verankerung der Aussenpolitik.
- Der Staatssekretär als Alter Ego des Departementsvorstehers soll die Verantwortung übernehmen für die Strategiekreation, deren Verkauf und die Pflege persönlicher Kontakte auf parlamentarischer Ebene.

**Aussenvertretungen:**

- Betont wird die Notwendigkeit einer Konzentration der Kräfte bzw. der Dienstleistungen und einer stärkeren Vernetzung der Aussenstellen mit der Zentrale.
- Gefordert wird ebenfalls eine sinnvollere Aufgabenteilung zwischen Zentrale und Aussenposten sowie die Führung der Aussenvertretung über Zielsetzungen, Rahmenbedingungen, generelle Weisungen und Globalbudgets. Bestandteil einer derartigen Überprüfung sind neben Auftrag und Kompetenzen auch das Reportingkonzept, ein Abbau der Reglementierungsdichte und die Aufgaben selber.

**c) Unternehmenskultur:**

- Die verschiedenen Äusserungen von externen Gesprächspartnern zur künftigen Unternehmenskultur lassen sich mit der Formel "Sinn statt Status" zusammenfassen. Verlangt wird u.a. das Ueberdenken der bisherigen Karrieremuster, eine Neukonzipierung und Relativierung des Generalistenprinzips und der periodischen Rotation sowie die Oeffnung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit anderen Laufbahnen.
- EDA-intern wird ebenfalls eine Abkehr vom sturen Generalistentum und ein Ueberdenken des Rotationsprinzips reklamiert, aber auch eine Hebung des Images des diplomatischen Dienstes verlangt.

**d) Zusammenarbeit und Koordination zwischen EDA und anderen Departementen:**

- Das EDA soll die Koordination vor allem durch die aussenpolitischen Visionen und Zielsetzungen, durch die Beherrschung seines ureigenen Metiers und durch eine sehr kompetente Wahrnehmung der Vermittlerrolle ausüben und so die Kohärenz der Aussenpolitik sicherstellen.
- EDA-externe Gesprächspartner melden ein Bedürfnis nach Spielregeln und Kriterien dafür an, wie Aufgaben in der Bundesverwaltung interdisziplinär wahrzunehmen sind wie und die Koordination zu gewährleisten ist. So wird auch verlangt, dass das EDA die Aussenpolitik aller Departemente nachhaltig koordiniert.
- Von anderen Departementen wird die Forderung vorgebracht, auf Doppelspurigkeiten zu verzichten und die Zuständigkeiten von Fachämtern konsequent anzuerkennen. Die künftige Rolle des EDA wird bei der Zuständigkeit für aussenpolitische Grundsatzentschiede lokalisiert, während die operationelle Umsetzung und die Rechtsetzung in der Schweiz durch die Fachämter zu geschehen hat.
- Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Integrationsbüro wird u.a. die Schaffung eines Integrationsbüros für Umweltfragen angeregt.
- EDA-intern wird die eine Verbesserung u.a. angestrebt durch eine Zentralisierung der Koordinationsaufgaben in der PD, durch eine Zentralisierung der Dokumentationsaufgaben oder auch durch einen Verzicht auf Konsens in jedem Fall und einen Abbau der Einmisch-Kultur durch eine klare Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen.



## Teil III: Lösungen

### 8. Eine prozessorientierte Führungs- und Produktionsstruktur

Wir möchten aufgrund der Erkenntnisse aus Teil II (Diagnose) die wesentlichen Probleme im EDA wie folgt zusammenfassen:

- **Der Ertragswert der Firma EDA ist geringer als ihr Substanzwert.**

Das EDA verfügt über eine grosse Zahl hochqualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die angesichts fehlender Visionen und Ziele, aber auch aufgrund überholter Strukturen ihr Potential nur ungenügend entfalten. Die Leistungen des EDA sind in der Öffentlichkeit wenig bekannt und deshalb auch wenig anerkannt.

- **Das EDA ist eine zu kleine Firma mit einem zu grossen Sortiment.**

Das EDA interpretiert seine Aufgabe in einem umfassenden Sinn. Mit beschränkten personellen und finanziellen Ressourcen erbringt es eine Vielzahl von Leistungen (d.h. es verfügt über ein überdimensioniertes Sortiment) in zahlreichen Vertretungen im Ausland und in der Zentrale (d.h. es verfügt über zu zahlreiche Distributionseinheiten).

- **Das EDA weist einen hohen Koordinationsbedarf auf. Er ist das Resultat der historisch gewachsenen und ausgeprägt atomistischen Strukturen.**

Aufgrund der Gliederung in sehr viele, oft nur sehr kleine organisatorische Einheiten besteht ein grosser Koordinationsbedarf innerhalb des Departementes. Dieser absorbiert entsprechende personelle Ressourcen.

- **Im EDA dominiert das Statusbewusstsein. Eine Sensibilisierung für Leistungsstandards fehlt.**

Die Angehörigen des EDA zeichnen sich durch eine hoch entwickelte Professionalität bezüglich ihrer diplomatischen Arbeit aus. Sie bilden eine eigene Berufskaste mit formellen und informellen Regeln. Tradition und Anciennität geniessen einen höheren Stellenwert als Innovation oder Kreativität.

- **Die Leistungen des EDA werden über Ressourcen anstatt über Inhalte gesteuert.**

Weil verbindliche Zielsetzungen fehlen, haben Fragen der Ressourcenzuteilung eine übertriebene Bedeutung gewonnen.

### **Schnittstellenprobleme und Doppelspurigkeiten:**

Im Sinne eines Fazits lassen sich folgende wichtige Schnittstellenprobleme und Doppelspurigkeiten festhalten:

- **Doppelunterstellung der Aussenvertretungen**

Die Aussenvertretungen (Botschaften und Konsulate) sind in strategisch-politischer Hinsicht der PD und in administrativer Hinsicht der DVA unterstellt. Für wirtschaftliche Belange kommt zudem dem BAWI eine direkte Weisungskompetenz zu. Die Trennung in eine (schwach ausgeprägte) strategisch-politische und in eine (bei den Aussenvertretungen dominante) administrative Führung bietet ungünstige Voraussetzungen dafür, die Aussenvertretungen aktiv in die Definition und Umsetzung der Aussenpolitik einzubinden.

- **Büro für die Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa**

In der DEH sind breite Erfahrungen mit operativer Projektarbeit im Ausland vorhanden, während im BZO aufgrund der spezifischen Situation dieses Know-how nochmals neu aufgebaut wird. Das BZO entwickelte sich deshalb einerseits zu einer DEH "im Kleinen", andererseits zu einem EDA "im Kleinen" (inkl. Koordinationsfragen mit anderen Departementen).

- **Informationssammlung und -aufbereitung durch das Politische Sekretariat**

Die Sammlung, Auswertung und Aufbereitung von Informationen durch das Politische Sekretariat erfolgt primär gemäss den Bedürfnissen der PD. Die übrigen Direktionen erheben und bereiten die für sie relevanten Informationen ebenfalls auf.

- **Politik und Planung durch die DEH**

Die Frage, inwieweit die DEH bei der Definition und Umsetzung ihrer Strategie autonom ist und inwieweit der Rahmen durch das Departement vorgegeben wird, ist gestellt. Je nach Antwort ist zu klären, welche Dimensionierung die Abteilung Politik und Planung der DEH erhalten soll.



## - PD und DIO

Fragen von Sicherheit und Frieden sind hauptsächlich bei der PD bzw. der Politischen Abteilung III der PD angegliedert (Abrüstungspolitik und Nuklearfragen, Dienst für Fremde Interessen, Dienst für Friedensfragen), während die DIO mit der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen ebenfalls stark in Fragen von Sicherheit und Frieden involviert ist. Der KSZE-Dienst ist zudem Teil der Politischen Abteilung III der PD, obschon bei anderer Betrachtungsweise die KSZE als internationale Organisation zu bezeichnen wäre.

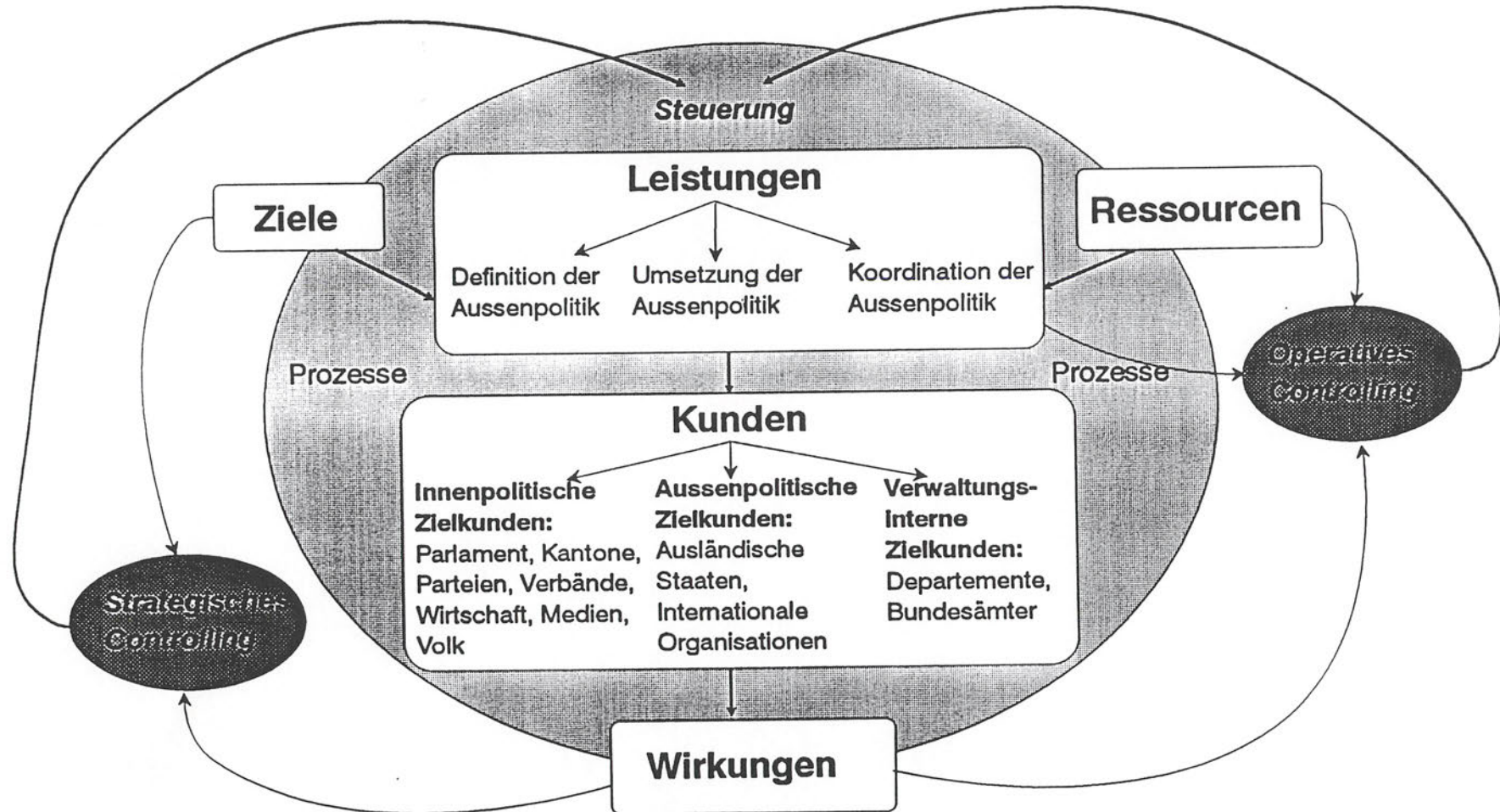
Eine neue Führungs- und Produktionsstruktur soll erkannte Schwachstellen des Ist-Zustandes korrigieren. Mit der Entwicklung einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur wollen wir deshalb die **Voraussetzungen schaffen**, um

- die heute dominierende Steuerung über Inputs durch eine Orientierung an Aufgaben und Kunden zu ersetzen und um
- die Ziele der Schweizer Aussenpolitik im EDA selber und in der Zusammenarbeit mit anderen Departementen wirksam umsetzen zu können.

**Durch die Festlegung einer neuen Aufbauorganisation - die Gegenstand des vorliegenden Berichtes ist - wird dieser Anspruch nur zum Teil abgedeckt. Von ebenso hoher Bedeutung wie die Festlegung der Struktur ist die künftige Regelung der Führungsorganisation sowie der Abläufe.**

Die STG-C&L liess sich bei der Entwicklung neuer Lösungen vom Gedanken leiten, dass möglichst viele zusammenhängende Produktionsprozesse in einer Organisationseinheit zu vereinen sind. Wichtig war für uns zudem, dass Aufgaben bzw. Leistungen und Kunden im Zentrum zu stehen haben und nicht die internen Bedürfnisse:

## Neue Führungs- und Produktionsstruktur EDA





Neben der Grundvorstellung, dass die Organisation des EDA sich an den Leistungen und Kunden zu orientieren hat, waren weitere Kriterien für unsere Arbeit entscheidend. Diese basieren auf der Ueberzeugung, dass die Aussenpolitik in den nächsten Jahren einen entscheidenden Beitrag zur Gestaltung der Zukunft der Schweiz zu leisten hat.

**Eine neue Führungs- und Produktionsstruktur des EDA hat neben den in der Auftragsbeschreibung erwähnte Rahmenbedingungen folgenden Kriterien zu genügen:**

- **Stärkung der Aussenpolitik im schweizerischen politischen Diskurs**
- **Verbesserung der Handlungs- und Führungsfähigkeit des Departementsvorstehers als Mitglied der Kollegialbehörde Bundesrat und als Chef des EDA**
- **Erhöhung des Stellenwertes des EDA im Rahmen der Bundesverwaltung**
- **Schaffung einer anpassungsfähigen, flexiblen Organisation, die neue Entwicklungen frühzeitig erkennt**
- **Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Bürgernähe**
- **Gewährleistung einer inneren strukturellen Flexibilität hinsichtlich Aufgaben und Ressourcen**
- **Schaffung von Resonanzfähigkeit der inneren Strukturen für Umweltveränderungen und Entwicklung des EDA zu einer lernenden Organisation**

## 9. Aufbau- und Führungsorganisation des EDA

### 9.1 Vorbemerkungen

Die STG-C&L hat verschiedene Varianten für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur erarbeitet und geprüft, die in einem ersten Ansatz grundsätzlich als geeignet erschienen, die angestrebten Verbesserungen zu ermöglichen. Ausgangspunkt jeder Variante war jeweils eine bestimmte Leitidee. Aufgrund der Analyse der jeweiligen Vor- und Nachteile, der Erkenntnisse aus den Workshops mit der Projektgruppe sowie der flankierenden Gespräche haben sich drei Varianten herauskristallisiert, die anschliessend nach

- Leitidee,
- Vor- und Nachteilen,
- Führungsorganisation,
- einer summarischen Beurteilung hinsichtlich Kompatibilität mit Blick auf die geltenden Rechtsgrundlagen, den Bericht über die Aussenpolitik der neunziger Jahre (vgl. Kapitel 4), die Regierungsreform 1993 (vgl. ebenfalls Kapitel 4) sowie die Forderungen von Seiten des Parlamentes (vgl. Kapitel 5),
- und - im Sinne eines Ausblicks - bezüglich einer möglichen Konkretisierung

näher kommentiert werden. Die übrigen in Betracht gezogenen Varianten werden lediglich kurz erwähnt.

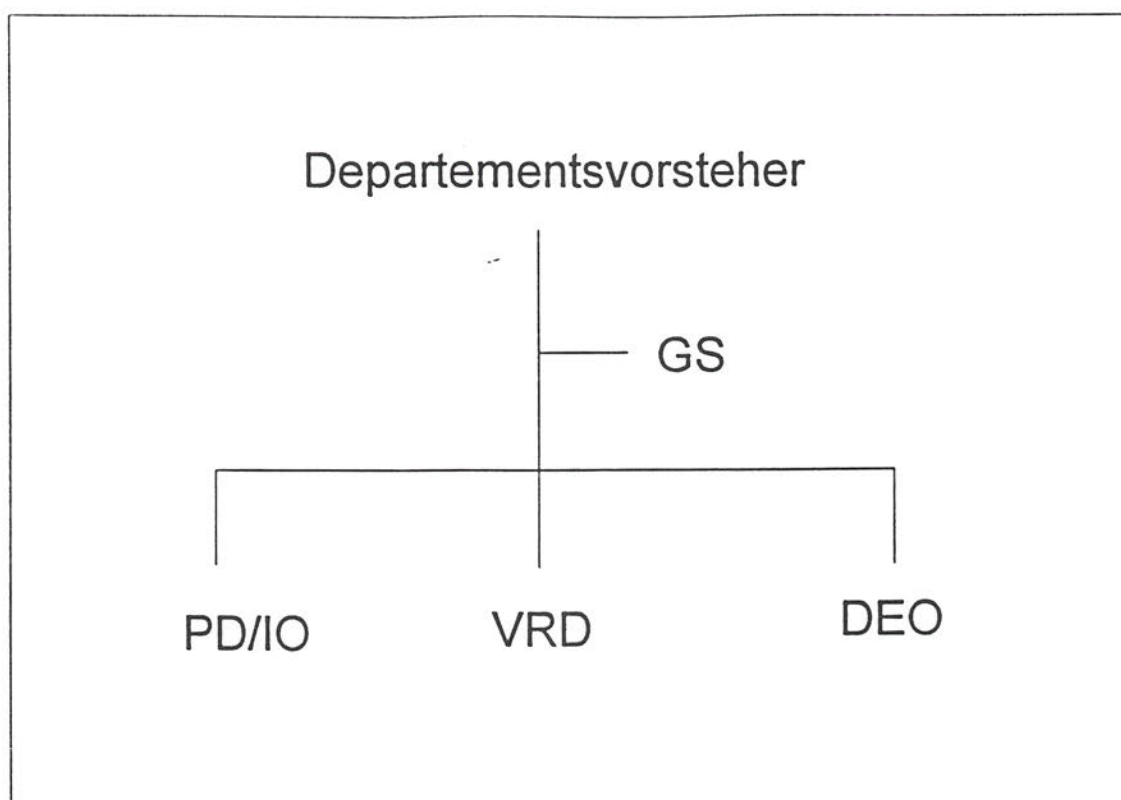
**An dieser Stelle weisen wir auf folgende Punkte in unseren Ausführungen hin:**

- Die Bezeichnungen für die Organisationseinheiten sind provisorisch. Bei der Umsetzung der künftigen Lösung wird es darum gehen, einprägsame und aussagekräftige Bezeichnungen.
- Künftig werden sich Aufgaben und Rolle der heutigen DVA unserer Ansicht nach stark ändern. **In Kapitel 11 präsentieren wir verschiedene Lösungen für das künftige Ressourcenmanagement im EDA.** Aufgrund der dort angeführten Überlegungen und unserer Empfehlung **verzichten wir darauf, eine selbständige Ressourcendirektion im Rahmen der präsentierten Lösungsvarianten aufzuführen.**
- Mit Blick auf ihren Aufgabenkataloges, ihre spezifischen Stellung und ihre Bedeutung im internationalen Verkehr gehen wir bei allen Modellen davon aus, dass die VRD als eigenständige Direktion erhalten bleibt, wobei deren Aufgabenkatalog im Sinne einer Konzentration auf völkerrechtliche Kernaufgaben zu bereinigen ist.
- Aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen gibt es heute im EDA nur einen Staatssekretär - den Direktor der PD. Obschon Vorschläge zum vermehrten Einsatz von Staatssekretären (vgl. Kapitel 5) vorliegen, dürfte diese Aenderung nicht kurzfristig in Kraft treten. Wir gehen deshalb von der geltenden Lösung aus.



- Die heute ersichtlichen Eckpunkte der Regierungsreform 1993 sind kompatibel mit sämtlichen vorgeschlagenen Varianten. Aus diesem Grund verzichten wir darauf, eine detaillierte Prüfung bei jeder Variante separat vorzunehmen.
- In Kenntnis der Vorschriften über die geschlechtsneutrale Formulierung von Funktionsbezeichnungen und in Anerkennung der Bedeutung dieser Regelung verwenden wir bei der Präsentation der Lösungsvorschläge im Sinne einer besseren Lesbarkeit die männliche Form.

## 9.2 Variante 1: interne Koordination, Effektivität und Effizienz



### a) Modell

Augehend von der Leitidee, dass bei einer neuen Lösung eine optimale interne Koordination, Effektivität und Effizienz im Zentrum stehen, schlagen wir folgende Lösung vor:

Das EDA besteht aus **drei Direktionen**:

- Eine vom Staatssekretär geleitete **PD/IO** vereinigt die Aufgaben der heutigen PD und der DIO und zeichnet damit verantwortlich für einen grossen Teil der Aussenpolitik, sowohl was die Definition und Umsetzung wie auch was die Koordination betrifft. Unter einer einheitlichen Führung werden dadurch die länderspezifische Aussenpolitik, die internationalen Organisationen (multilaterale Aussenpolitik) und damit auch sämtliche Auslandvertretungen sowie zentralen Themenbereiche der Aussenpolitik (wie Sicherheit und Frieden, Wirtschaft, Umwelt usw.) vereinigt.
- Die **VRD** bleibt aufgrund der Besonderheit ihrer Aufgaben und ihrer Bedeutung im internationalen Kontext als Direktion mit völkerrechtlichen Kernaufgaben erhalten.
- Die DEH wird aufgrund des stark operativen Charakters von Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Osteuropahilfe um das BZO ergänzt und entwickelt sich zur **DEO**.

### b) Vorteile

- Durch die Bildung der PD/IO und der DEO entstehen optimale Synergieeffekte, der Koordinationsbedarf wird geringer.
- Sowohl gegen aussen wie auch innerhalb der Bundesverwaltung bestehen klare Ansprechpartner.
- In den Bereichen der Sachkompetenz sind Entscheidelegationen möglich.

### c) Nachteile

- Die Direktionen sind unterschiedlich hinsichtlich Umfang der Aufgaben und Ressourcenausstattung.
- Die PD/IO vereinigt mit Ausnahme der operativen Entwicklungszusammenarbeit praktisch sämtliche Aufgaben der Definition, Umsetzung und Koordination der Aussenpolitik, während die VRD auf ein vergleichbar kleines Aufgabengebiet beschränkt ist.
- Für den Zusammenschluss von PD und DIO ist zu prüfen, ob bzw. wie eine Anpassung des VwOG und der dazugehörenden Verordnungen notwendig ist.



**d) Führungsorganisation****Geschäftsleitung:**

- Departementsvorsteher, Generalsekretär, Staatssekretär (= Direktor PD/IO)

**Direktorenkonferenz:**

- Generalsekretär, Staatssekretär (= Direktor PD/IO), Direktoren
- Leitung je nach Inhalt des Geschäftes bei Generalsekretär oder Staatssekretär
- Die Kompetenzzuteilung liegt beim Generalsekretär

**direkte Kontakte Departementsvorsteher und Direktoren:**

- bei Bedarf arbeiten der Departementsvorsteher und die Direktoren direkt zusammen

**e) summarische Beurteilung**

- In diesem Modell trägt die PD/IO die Hauptverantwortung für die Erreichung der ausserpolitischen Ziele Sicherheit und Frieden, Förderung der Wohlfahrt und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Während die Federführung für die Zielsetzung "Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat" bei der VRD liegt, ist die DEO für das Ziel "Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit" wesentlich zuständig.
- Den Forderungen der GPK des Ständerates kommt diese Lösung insoweit entgegen, als die PD/IO für wesentliche Bereiche der Aussenpolitik die Koordination übernimmt.
- Die Umsetzung von Variante 1 bedingt eventuell eine Änderung des VwOG bzw. die Einleitung der vorgesehenen Verfahren. Die Realisierung ist deshalb mit entsprechendem Aufwand verbunden.

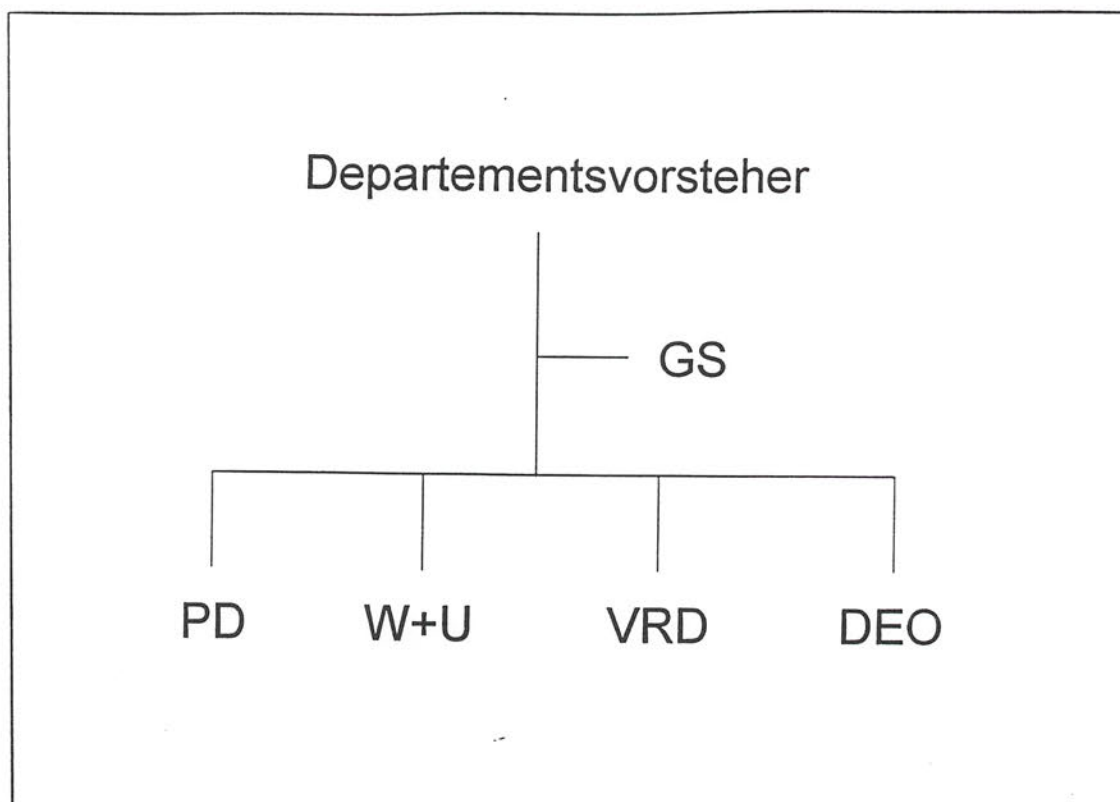
## f) Ausblick

Eine Konkretisierung des Vorschlages PD/IO in Variante 1 hinsichtlich Aufbauorganisation, Zielkunden und Aufgabenbereiche könnte wie folgt ausgestaltet werden:

<b>PD/IO</b>					
	geographische Abteilungen		Sicherheit und Frieden	Wirtschaft, Ressourcen, Umwelt, Wissenschaft	Europäische Integration
<i>Abteilungen</i>	Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5
<i>Verwaltungsinterne Zielkunden</i>	Alle Departemente	Alle Departemente	EMD, EJPD (BFF)	EVD (BAWI), EFD, EDI, EVED	Alle Departemente
<i>Aussenpolitische Zielkunden</i>	europäische und nordamerikanische Länder	übrige Länder	NATO, KSZE, WEU, UNO	BWI, OECD, Rio, UNESCO, usw.	EG
<i>Innenpolitische Zielkunden</i>	Parlament	Parlament	Parlament, Kantone	Parlament, Kantone, Wirtschaft	Parlament, Kantone
<i>Bereiche</i>	Europa Nordamerika  Europarat  Francophonie-Dienst  Auslandschweizerdienst  Konsularischer Schutz  Botschaften	Politische Abt. 2  Fremde Interessen  Grundsätze der Entwicklungspolitik  Botschaften	KSZE-Dienst  Abrüstungspolitik  UNO  operationelle Friedenspolitik  Innere Sicherheit (Migrationspolitik) Asylpolitik	FWD  Wissenschaftspolitik (IO)  KOKO Präsenz Schweiz im Ausland  Finanz- und Wirtschaftsdienst  UNESCO	IB



### 9.3 Variante 2: ausgewogene Direktionen



#### a) Modell

Gemäss Variante 2 besteht das EDA aus vier Direktionen:

- Die neue Direktion **PD** ist primär zuständig für die Aufgabengebiete General Practice (Beziehungen zu ausländischen Staaten und internationalen Organisationen inklusive Europäische Integration), Sicherheit und Frieden sowie für die Aussenvertretungen (Botschaften und Konsulate).
- Eine neue Direktion **W+U** ist zuständig für die Themen Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft, Kultur und Migrationsfragen. Sie wird damit massgeblich verantwortlich für die Koordination der Aussenpolitik und die Durchsetzung des Führungsanspruchs des EDA in der Aussenpolitik mit anderen Departementen.
- Die Aufgabenstellungen von **VRD** und **DEO** orientieren sich an Variante 1.

**b) Vorteile**

- Vom Aufgabenportefeuille wie vom Personalbestand her ergeben sich ausgewogenere Direktionen - mit Ausnahme der VRD.
- Die neue PD konzentriert sich auf die Aussenpolitik im bilateralen und multilateralen Rahmen sowie die wichtigen Thematik Sicherheit und Frieden, während der W+U in hohem Masse die Koordinationsverantwortung für zahlreiche Sachthemen mit anderen Departementen zugewiesen werden kann.

**c) Nachteile**

- Zwischen PD und W+U besteht ein sehr hoher Koordinationsbedarf, der auf allen Ebenen sicherzustellen ist.
- Definition, Umsetzung und Koordination von Aussenpolitik werden getrennt.
- Innerhalb des EDA besteht für externe Zielkunden kein einheitlicher Ansprechpartner mehr.
- Zu prüfen ist, ob eine Anpassung rechtlicher Grundlagen notwendig ist.

**d) Führungsorganisation****Geschäftsleitung:**

- Departementsvorsteher, Generalsekretär, Staatssekretär (=Direktor PD), Direktor W+U, Direktor DEO

**Direktorenkonferenz**

- Generalsekretär, Staatssekretär, Direktoren
- Leitung je nach Inhalt des Geschäftes bei Generalsekretär oder Staatssekretär
- Entscheid über Zuständigkeit liegt beim Generalsekretär

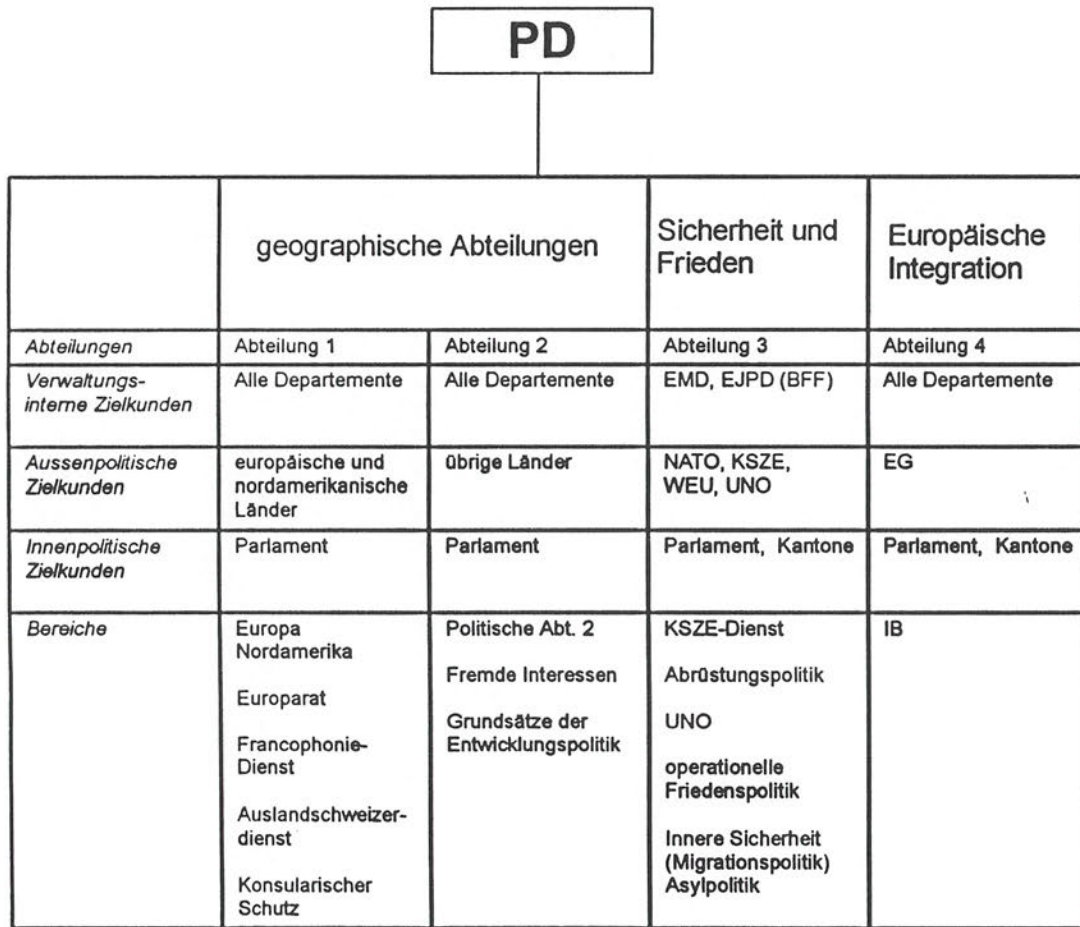
**direkte Kontakte zwischen Departementsvorsteher und Direktoren:**

- bei Bedarf arbeiten Departementsvorsteher und Direktoren direkt zusammen



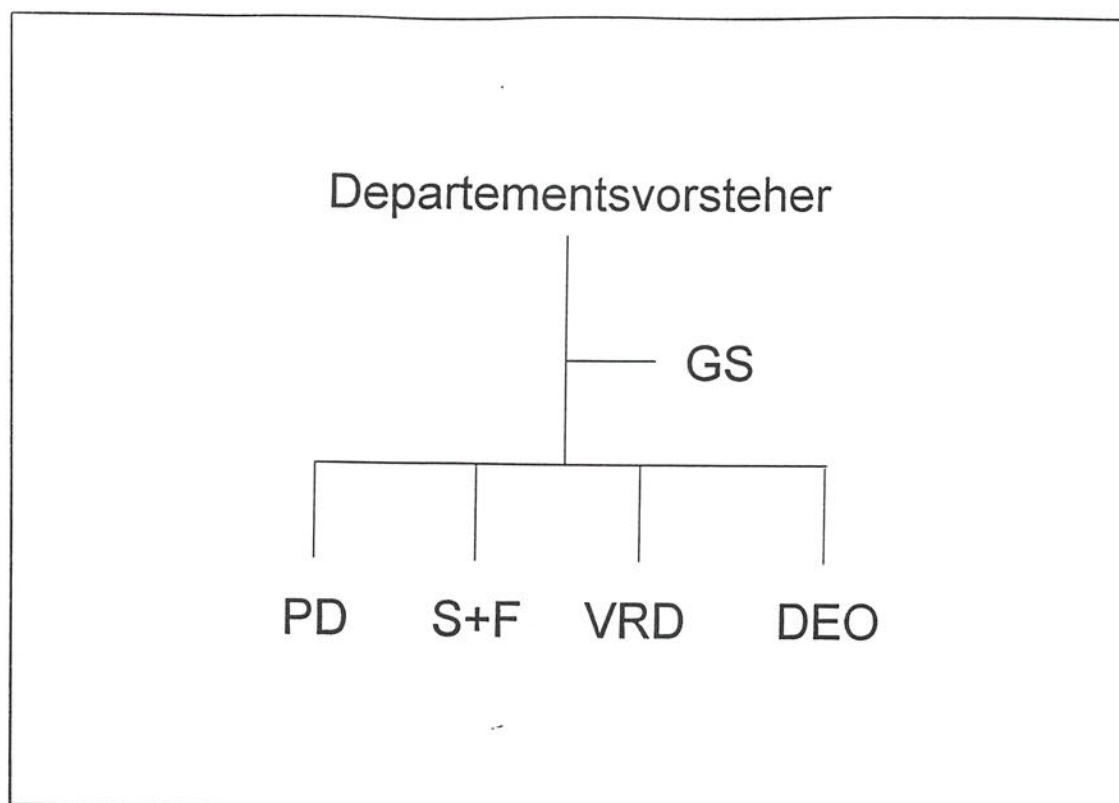
### e) summarische Beurteilung

- Die (Haupt-)Zuständigkeit für die Konkretisierung und Umsetzung der aussenpolitischen Zielsetzungen lässt sich wie folgt auf die einzelnen Direktionen zuweisen:
  - PD: Sicherheit und Frieden
  - W+U: Förderung der Wohlfahrt, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen
  - VRD: Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat
  - DEO: Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit
  
- Variante 2 bringt gegenüber den Anliegen der GPK des Ständerates insofern eine leichte Verbesserung, als dass der Koordinationsauftrag je aussenpolitischer Bereich an die PD (Sicherheit und Frieden) bzw. an die W+U (Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft, Technologie, Kultur usw.) zuweisbar ist. Der Koordinationsbedarf ist hoch und der von der GPK geforderte Führungsanspruch der heutigen PD nicht umgesetzt.
  
- Die Realisierung dieser Variante bedingt allenfalls eine Aenderung des VwOG bzw. die Einleitung der notwendigen Verfahren; eine Revision der Ausführungsverordnungen wird nötig.



f) Ausblick  
 Eine Konkretisierung der Direktionen PD und W+U in Variante 2 hinsichtlich Aufbauorganisation, Zielkunden und Aufgabenbereiche könnte wie folgt ausgestaltet werden:

## 9.4 Variante 3: bestehende Strukturen optimieren



### a) Modell

Variante 3 zielt darauf ab, die bestehenden Strukturen zu optimieren. Mit Ausnahme der DVA bleiben die heutigen Direktionen erhalten; ihr Aufgabenportfolio wie auch die Abläufe und die Führungsorganisation erfahren aber Modifikationen. Durch eine bessere Abgrenzung und eine klare Zuweisung der Aufgaben an die bisherige PD bzw. DIO werden Doppelspurigkeiten und Koordinationsprobleme korrigiert.

- Die Struktur der **PD** wird gestrafft und optimiert; die Aufgaben des Politischen Sekretariates erfahren eine Bereinigung im Sinne einer Trennung der konzeptionellen Aufgaben und der Dokumentation. Die Schnittstellen mit der DIO werden geklärt in dem Sinne, dass die PD künftig allein zuständig ist für die wichtigen Themen Wirtschaft und Umwelt. Die Auslandvertretungen (Botschaften und Konsulate) sind neu integral der PD unterstellt. Die PD ist im weiteren verantwortlich für die Aufgabenbereiche "Wirtschaft, Umwelt, Ressourcen, Wissenschaft" sowie "Europäische Integration".



- Die S+F konzentriert sich hauptsächlich auf die UNO und die Thematik Sicherheit und Frieden.
- Die Aufgaben der VRD und der DEO orientieren sich wiederum an Variante 1.

#### b) Vorteile

- Die Variante "bestehende Strukturen optimieren" konzentriert den Veränderungsbedarf auf offensichtliche Schwachstellen und strebt eine kurzfristig umsetzbare Korrektur ohne Gesetzesänderungen an.

#### c) Nachteile

- Ein Koordinationsbedarf zwischen der PD und der S+F besteht nach wie vor hoch; eine abschliessende Aufteilung nach bilateralen und multilateralen Tätigkeiten, nach allgemeiner Aussenpolitik und Sicherheit und Frieden ist nur begrenzt möglich.
- Auf eine grundlegende Neuorientierung wird verzichtet.

#### e) Führungsorganisation

##### Geschäftsleitung:

- Departementsvorsteher, Generalsekretär, Staatssekretär (=Direktor PD), Direktor S+F, Direktor DEO

##### Direktorenkonferenz:

- Generalsekretär, Staatssekretär, Direktoren
- Leitung je nach Inhalt des Geschäftes bei Staatssekretär oder Generalsekretär
- Kompetenzkompetenz bei Generalsekretär

##### bilaterale Kontakte zwischen Departementsvorsteher und Direktoren:

- Bei Bedarf arbeiten Departementsvorsteher und Direktoren direkt zusammen.

#### e) summarische Beurteilung

- Die Hauptverantwortung für die Konkretisierung, Umsetzung und Koordination der aussenpolitischen Zielsetzungen verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Direktionen:
  - PD: Förderung der Wohlfahrt, Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen
  - S+F: Sicherheit und Frieden
  - VRD: Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat
  - DEO: Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit
- Die Zuständigkeit für die Koordination aussenpolitischer Tätigkeiten in der Bundesverwaltung lässt sich nicht einer Direktion zuordnen, sondern muss gemeinsam von der PD und der S+F wahrgenommen werden. Dadurch besteht kein einheitlicher Ansprechpartner. Damit wird den Forderungen der GPK nicht entsprochen.
- Variante 3 lässt sich ohne Änderung des VwOG realisieren. Eine Anpassung der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter ist aber notwendig.

**D Ausblick**

Eine Konkretisierung der Direktionen PD und S+F in Variante 3 hinsichtlich Aufbauorganisation, Zielkunden und Aufgabenbereiche könnte wie folgt ausgestaltet werden:

**PD**

	geographische Abteilungen		Wirtschaft, Ressourcen, Umwelt, Wissenschaft	Europäische Integration
<i>Abteilungen</i>	Abteilung 1	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4
<i>Verwaltungsinterne Zielkunden</i>	Alle Departemente	Alle Departemente	EVD (BAWI), EFD, EDI, EVED	Alle Departemente
<i>Aussenpolitische Zielkunden</i>	europäische und nordamerikanische Länder	übrige Länder	BWI, OECD, Rio, usw.	EG
<i>Innenpolitische Zielkunden</i>	Parlament	Parlament	Parlament, Kantone, Wirtschaft	Parlament, Kantone
<i>Bereiche</i>	Europa Nordamerika  Europarat  Francophonie-Dienst  Auslandsschweizerdienst  Konsularischer Schutz	Politische Abt. 2  Fremde Interessen  Grundsätze der Entwicklungspolitik	FWD  Wissenschaftspolitik (IO)  KOKO Präsenz Schweiz im Ausland	IB

**S+F**

	Sicherheit und Frieden
<i>Verwaltungsinterne Zielkunden</i>	EMD, EJPD (BFF)
<i>Aussenpolitische Zielkunden</i>	NATO, KSZE, WEU, UNO
<i>Innenpolitische Zielkunden</i>	Parlament, Kantone
<i>Bereiche</i>	KSZE-Dienst  Abrüstungspolitik  UNO  operationelle Friedenspolitik  Innere Sicherheit (Migrationspolitik) Asylpolitik



## 9.5 Weitere Varianten

Wir haben weitere Varianten für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur geprüft. Mit Blick auf die an eine neue Lösung gestellten Anforderungen hinsichtlich Effizienz, Senkung des Koordinationsbedarfes sowie Ausrichtung auf Kunden und Produkte haben wir diese Modelle nach einer Grobprüfung verworfen. Nachstehend stellen wir diese Varianten trotzdem kurz dar, um einen vollständigen Ueberblick über mögliche Führungs- und Produktionsstrukturen zu geben:

### **Variante 4: Definition und Koordination sowie Umsetzung von Aussenpolitik**

Das EDA besteht aus fünf Direktionen: General Practice (GP), Sicherheit und Frieden (S+F), Wirtschaft und Umwelt (W+U), VRD sowie DEO.

Die Direktionen S+F sowie W+U nehmen wichtigen Aufgaben der Konkretisierung der Aussenpolitik sowie der Koordination der Aussenpolitik innerhalb der Bundesverwaltung wahr. Die Direktion GP mit den unterstellten Botschaften ist zuständig für die Formulierung der länderspezifischen Aussenpolitik und deren Umsetzung. Die Aufgaben von VRD und DEO orientieren sich weiterhin an Variante 1.

### **Variante 5: geographische und themenspezifische Struktur**

In diesem Modell umfasst das EDA sechs Direktionen: Europa/Nordamerika, übrige Länder, Sicherheit und Frieden, Wirtschaft und Umwelt, Völkerrecht und DEO.

Variante 5 stellt in dem Sinne eine Weiterentwicklung von Variante 4 dar, als die unter dem Begriff General Practice zusammengefassten Aufgaben nach geographischen Kriterien (Europa/Nordamerika bzw. übrige Länder) auf zwei Direktionen verteilt werden.

### **Variante 6: Kombination von geografischen und sachthemenbezogenen Kriterien**

Bei diesem Ansatz ist das EDA wiederum in drei Direktionen gegliedert: Nordamerika/Europa/Sicherheit und Frieden/Wirtschaft und Umwelt, übrige Länder/DEO sowie Völkerrecht.

Variante 6 geht von der Idee aus, dass sich Definition, Umsetzung und Koordination von Aussenpolitik nur schwer trennen lassen. Aus diesem Grund ist eine Führungs- und Produktionsstruktur denkbar, bei der die einzelnen Direktionen sowohl für bestimmte Zielkunden (Europa/Nordamerika bzw. übrige Länder), für Koordinationsaufgaben (W+U, S+F) als auch für operative Tätigkeiten (DEO) zuständig sind.

### **Variante 7: Kombination von kundenbezogenen und koordinierenden Aufgaben**

Variante 7 geht von vier Direktionen aus: Europa/Nordamerika/Sicherheit und Frieden, übrige Länder/Wirtschaft und Umwelt, DEO und Völkerrecht.

Dieser Ansatz unterscheidet sich von Variante 6 dahingehend, dass die operationellen Aufgaben in der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Osthilfe in einer eigenen Direktion zusammengefasst sind.

### **Variante 8: Definition und Koordination versus operationelle Umsetzung der Aussenpolitik**

Dieses Modell umfasst drei Direktionen: Definition und Koordination (Nordamerika/Europa, übrige Länder, Sicherheit und Frieden, Wirtschaft und Umwelt), Operationelle Aussenpolitik (Botschaften und Konsulate, DEO) sowie Völkerrecht.

Bei dieser Lösung sind Definition und Koordination der Aussenpolitik, bezogen auf Länder bzw. Sachbereiche, in einer Direktion zusammengefasst. Demgegenüber sind sämtliche operationellen Tätigkeiten des EDA - d.h. die Botschaften und konsularischen Dienste sowie die Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Osthilfe - in eine neue Direktion integriert.

## **9.6 Nicht geprüfte Optionen**

Wir haben verzichtet, folgende Optionen für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur des EDA näher zu prüfen:

### **- Gruppenbildung**

Das Verwaltungsorganisationsgesetz sieht die Möglichkeit vor, Aemter mit verwandten Aufgaben zu einer Gruppe unter einer gemeinsamen Leitung zusammenzufassen. Eine derartige Lösung drängt sich dann auf, wenn in einem Departement eine grosse Anzahl Aemter sehr heterogene Aufgaben wahrnehmen und eine Straffung der Führungsstruktur durch eine Zusammenfassung von Organisationseinheiten mit ähnlichen Aufgaben möglich wird.

Das EDA weist im Vergleich mit anderen Departementen eine relativ homogene Aufgabenstruktur auf, konzentriert es sich doch auf Definition, Umsetzung und Koordination von Aussenpolitik. Unterschiede von Direktion zu Direktion begründen sich in der Art der Leistungserbringung und in den Zielkunden. Auf diesem Hintergrund bietet eine Gruppenbildung - z.B. die Zusammenfassung von PD und DIO in einer Gruppe - kaum Vorteile.

### - Matrixstruktur

In Kapitel 6 haben wir darauf hingewiesen, dass eine EDA-interne Arbeitsgruppe eine Matrixstruktur, gegliedert nach Aufgaben- und Zielen sowie nach Adressaten vorgeschlagen hat. Gesamtstrategie, Ressourcenallokation und Koordination würden durch eine Geschäftsleitung festgelegt.

Wir sind der Ansicht, dass eine derartige Lösung wenig geeignet ist, die heutigen Probleme des EDA zu beseitigen, da der Koordinationsbedarf dadurch eher vergrössert würde.

## 9.7 Ausblick

Die Feingliederung und der Aufgabenkatalog der einzelnen Direktionen muss nach dem Entscheid über die Gesamtstruktur des Departementes an die Hand genommen werden. **Dabei wird es darum gehen, die Aufgaben integral an eine Direktion, eine Abteilung bzw. eine Sektion zuzuweisen und Organisationseinheiten zu bilden, die hinsichtlich Aufgaben und Personalbestand eine bestimmte Minimalgrösse erreichen.**



## 10. Aufgaben und Organisation des Generalsekretariates

### 10.1 Zur Rollenverteilung zwischen Direktion und Generalsekretariat

Die primären Aufgaben in der Aussenpolitik - nämlich Definition, Umsetzung und Koordination der Aussenpolitik - sind unserer Ansicht nach durch die **Linie**, d.h. durch die Direktionen zu erbringen. Folgende Aufgaben fallen der Linie zu:

- fachliche Definition der Aussenpolitik
- inhaltliche Koordination der Aussenpolitik mit anderen Departementen
- Führung sämtlicher aussenpolitisch relevanter Dossiers
- fachliche Verantwortung für die Aussenpolitik

Umgekehrt lassen sich die primären Aufgaben des **Generalsekretariates** bzw. des Generalsekretärs aus unserer Sicht wie folgt umschreiben:

- Unterstützung des Departementvorstehers als Leiter des Departementes, als Aussenminister und als Mitglied einer Kollegialbehörde
- Stellvertretung des Departementvorstehers im Sinne einer Koordination und Weichenstellung im Departement und der Erarbeitung strategisch wichtiger Positionen (d.h. der Mitgestaltung der Aussenpolitik)
- innenpolitische Verankerung der Aussenpolitik und Öffentlichkeitsarbeit
- Brückenkopf und Ansprechpartner für die aussenpolitischen Kommissionen des Parlamentes
- Ressourcenmanagement

Aufgrund dieser Positionierung erbringt das Generalsekretariat unter Leitung des Generalsekretärs folgende grundlegenden Leistungen:

- Beratung und Unterstützung des Departementvorstehers in sämtlichen Fragen, die die Aussenpolitik des EDA und die Aufgabengebiete der übrigen Departemente betreffen
- Sicherstellung der Infrastruktur für einen reibungslosen Geschäftsablauf
- Ressourcenmanagement
- Information

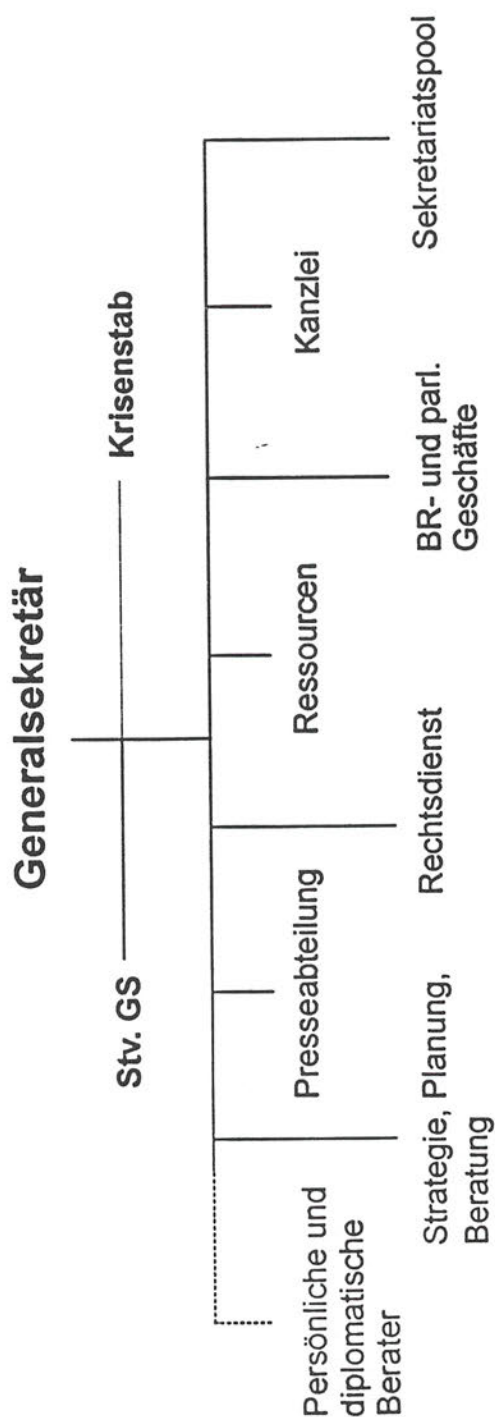
Die Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter weist die Stellvertretungs- und Koordinationsaufgaben im EDA selber und mit den anderen Departementen heute dem Vorsteher der PD zu.

**Aufgabenkatalog und personelle Dotation des Generalsekretariates sind in hohem Masse davon abhängig, wie das Ressourcenmanagement im EDA künftig gelöst wird (vgl. Kapitel 11). Werden Planung und Steuerung der Ressourcen sowie die Sicherstellung von Dienstleistungen, die sinnvollerweise für das gesamte Departemente von einer Stelle aus erbracht werden, künftig im Generalsekretariat angesiedelt, so wird die Detailorganisation entsprechend anzupassen sein.**

Nachfolgend stellen wir zwei Modelle für die Organisation des Generalsekretariates vor, die sich dahingehend unterscheiden, wie stark das Generalsekretariat in die strategische und konzeptionelle Arbeiten integriert sein soll.

## 10.2 Organisation des Generalsekretariates

### Variante 1: Generalsekretariat als Spiegel, Moderator und Dienstleistungsbetrieb



### a) Modell:

Im Rahmen dieses Ansatzes stellt das Generalsekretariat (GS) einen Spiegel der Direktionen des EDA und auch der übrigen Departemente dar, arbeitet im Sinne eines Moderators bei der Erarbeitung der Strategie und der Planung der Aktivitäten des EDA aktiv mit und erbringt Dienstleistungen für die übrigen Departemente.

**Die einzelnen Einheiten des GS sind mit folgenden Aufgaben betraut:**

#### **persönliche und diplomatische Berater:**

Die persönlichen und diplomatischen Berater unterstützen den Departementsvorsteher bei seiner Arbeit als Mitglied des Bundesrates und als Aussenminister. Zu ihren Aufgaben gehören u.a.:

- Beratung bei Bundesratsgeschäften anderer Departemente
- Pflege der Beziehungen zur Bevölkerung, zur Wirtschaft und zu den verschiedenen Landesteilen
- Betreuung weiterer Themen wie Kultur, Medien, Sport usw.
- Kontaktpflege zur Herkunftspartei des Departementsvorstehers und zu anderen Parteien
- Bearbeitung von Sonderaufträgen von Seiten des Departementsvorstehers
- Vorbereitung von Auftritten des Departementsvorstehers und Anlässen
- Redaktion von Reden, Grussbotschaften, Beiträgen, Gratulationen usw.
- Vorbereitung und Betreuung von Auslandsbesuchen bzw. ausländischen Besuchen in der Schweiz inkl. Kontaktpflege zu ausländischen Botschaften

Der letztgenannte Punkt fällt in die Zuständigkeit des diplomatischen Beraters.

Personaldotation: 2 persönliche Berater, 1 diplomatischer Berater

#### **Strategie, Planung und Beratung:**

Ein kleines, gut eingespieltes Team unterstützt den Departementsvorsteher und den Generalsekretär in Fragen der aussenpolitischen Strategie, Planung und Koordination. Zu seinen Aufgaben gehören u.a.

- Betreuung der Direktionen des EDA im Sinne von Spiegelreferaten und Sicherstellung der Kommunikation zu den Direktionen und zu den Aussenstellen
- Erstellung von kurzfristigen Lagebeurteilungen zur Innen- und Aussenpolitik
- Bereitstellung von Fachkompetenz in Finanz- und Wirtschaftsfragen (Schweiz, Ausland, multilaterale Organisationen)
- Bereitstellung von Kapazitäten für Projektmanagement, für die Betreuung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen, für Sachbearbeitung im GS (z.B. Geschäftsbericht) usw.

Personaldotation: 6 bis 10 Personen



**Presseabteilung:**

Die Aufgaben der Presseabteilung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Information der Öffentlichkeit, u.a.
  - Veröffentlichung von Pressemitteilungen (Communiqués), Reden, Bundesratsentscheiden und anderen Dokumentationen
  - Auskunftserteilung auf Anfrage
  - Organisation von Pressekonferenzen und Interviews
  - proaktive Information durch Bereitstellung von Unterlagen, Organisation von Gesprächspartnern usw.
  
- PR-Beratung, u.a.
  - persönliche Beratung des Departementvorstehers im PR-Bereich
  - Programmgestaltung und Betreuung ausländischer Journalisten in Begleitung von Persönlichkeiten auf Staatsbesuch
  - Organisation von Studienreisen für ausländische Journalisten und deren Begleitung
  - Konzeption und Durchführung von gezielten PR-Aktionen bei innenpolitischen Zielkunden
  
- Information der Zentrale und der Schweizer Vertretungen im Ausland, u.a.
  - Zusammenstellung aller EDA-Informationen und monatliche Publikation in der EDA-Agenda
  - Durchsicht und Verteilung von Agenturmeldungen EDA-intern
  - Sammlung, Auswertung und Verteilung relevanter Artikel aus den inländischen Medien und der ausländischen Presse EDA-Intern
  
- Geschäftsführung, u.a.
  - Betreuung der akkreditierten ausländischen Journalisten
  - Akkreditierung von ausländischen Journalisten und Personal bei Staatsbesuchen
  - Verwaltung und Verteilung von Dokumentationen über die Schweiz an die Vertretungen im Ausland und an sonstige Interessenten

Personaldotation: etwa 10 bis 13 Personen

**Rechtsdienst:**

Das GS benötigt einen gut qualifizierten Juristen (Generalisten), der in der Lage ist, die Rechtsfragen des Departementes (wie z.B. Beschwerden) kompetent zu bearbeiten und der den Departementvorsteher auch bei Geschäften juristischen Inhalts aus anderen Departementen wirksam unterstützen kann.

Personaldotation: 1 Person

**Ressourcenmanagement:**

Die Ressourcenplanung und -allokation auf Departementsstufe gehört zu den Aufgaben des GS. Weitere wichtige Aufgaben im Ressourcenbereich sind die Finanzplanung (und die Pflege guter Kontakte zum Finanzdepartement) sowie die Definition personalpolitischer Strategien und das Treffen wichtiger personeller Entscheide. Die Frage, welche übrigen Dienstleistungen im Ressourcenbereich in welchem Umfang von dieser Abteilung des GS zu erbringen sind, hängt von der künftigen Ausgestaltung des Ressourcenbereichs im EDA ab (vgl. Kapitel 11).

Personaldotation: noch offen

**Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte:**

Eine gute formale Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte (inkl. Koordination mit der Bundeskanzlei) sowie eine optimale Vorbereitung und inhaltliche Begleitung von Parlamentsgeschäfte des EDA und parlamentarischer Vorstösse (inkl. kontinuierlicher Pflege der Beziehungen zu den aussenpolitischen Kommissionen) leisten einen wichtigen Beitrag für den Erfolg der EDA-Geschäfte in Bundesrat und Parlament. Eine professionelle Bearbeitung ist deshalb wichtig.

Personaldotation: 1 - 2 Personen

**Kanzlei:**

Zu den Aufgaben der Kanzlei gehört die Bearbeitung des Posteingangs, eine qualifizierte Triage, die Registratur und Geschäftskontrolle sowie allenfalls Archivierungsarbeiten.

Personaldotation: 2 Personen

**Sekretariatspool:**

Im Sekretariatspool werden sämtliche Sekretariatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter des GS mit Ausnahme des persönlichen Sekretariates des Departementvorstehers zusammengefasst. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind fest bestimmten Personen zugeordnet; um eine optimale Nutzung der (knappen) Kapazitäten sicherzustellen, koordiniert die Leiterin oder der Leiter des Sekretariatspools die anfallenden Arbeiten.

Personaldotation: ca. 9 Personen.

### b) Vorteile

- Im direkten Umfeld des Departementsvorstehers ist kurzfristig Know-how zum EDA und zu den übrigen Departementen verfü- und mobilisierbar.
- Die Dienstleistungs- und Koordinationsaufgaben des GS werden durch eine professionelle Infrastruktur gewährleistet.

### c) Nachteile

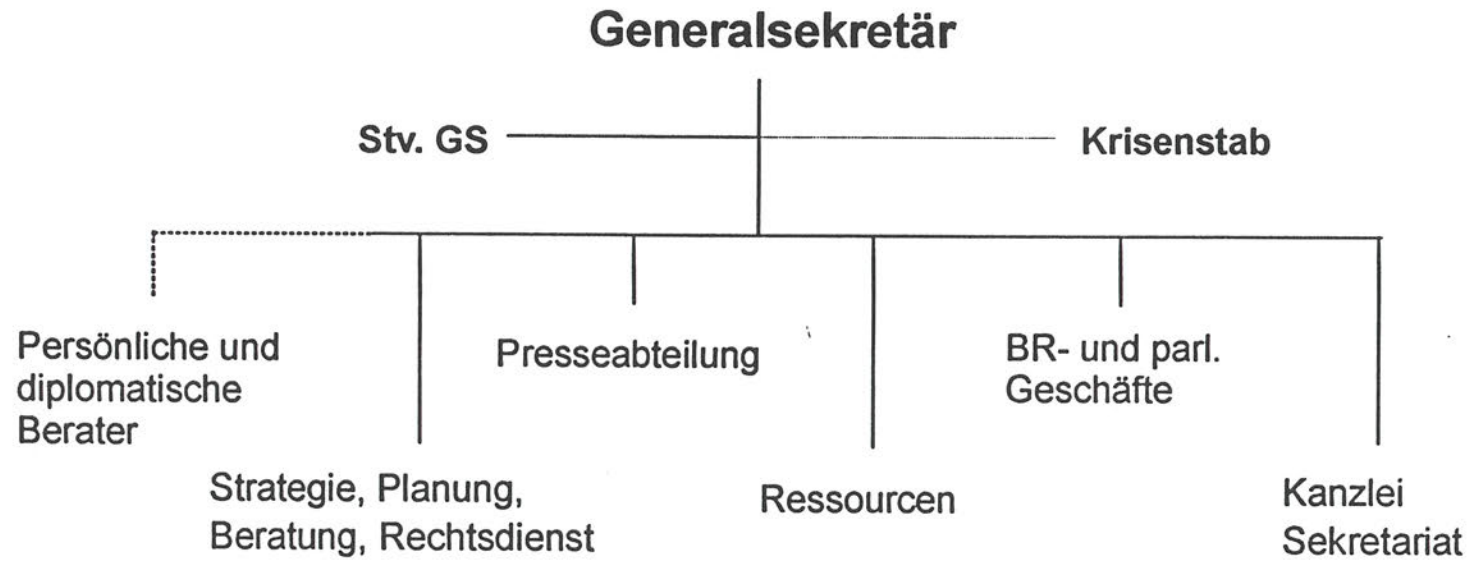
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im GS, die für die persönliche und/oder fachliche Beratung des Departementsvorstehers zuständig sind, können sich zu einem Hofstaat entwickeln, der Informationen filtert, interpretiert und eigenmächtig handelt.
- Zudem besteht die Gefahr einer Konkurrenzierung der Linie.
- Die Umsetzung dieser Lösung bedingt eine Änderung der VO über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter.

Bei einer Umsetzung dieser Variante sind deshalb folgende Punkte besonders zu beachten:

- An die persönlichen und diplomatischen Mitarbeiter sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Beratung sind hohe Anforderungen zu stellen hinsichtlich Selbsteinschätzung (wann bearbeiten sie ein Geschäft? wann ist die Linie einzubeziehen?), Selbstorganisation und -koordination sowie der Fähigkeit, ein gut funktionierendes Netzwerk mit den Direktionen und anderen Departementen aufzubauen.
- Durch eine optimale Ablauforganisation ist die Zusammenarbeit zwischen GS und Linie zu lösen (inkl. Sicherstellung von bestimmten Dienstleistungen).

**Um eine Aufsplitterung des GS in kleine organisatorische Einheiten zu vermeiden, Synergien besser zu nutzen und eine grössere Manövriermasse zu erhalten, ist zumindest eine Zusammenfassung der Bereiche Strategie, Planung und Beratung mit dem Rechtsdienst sowie der Kanzlei und des Sekretariatspools zu prüfen.**





Variante 2: Generalsekretariat als Triagestelle und Brückenkopf

### a) Modell

Variante 2 unterscheidet sich von Variante 1 bezüglich der Rolle des Generalsekretärs sowie im Bereich Strategie, Planung, Beratung und Rechtsdienst, und zwar hinsichtlich der Bearbeitungstiefe und der personellen Dotation.

In Variante 2 bearbeiten die 2 bis 4 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht selbständig Dossiers und Geschäfte, sondern funktionieren lediglich als Brückenkopf zu den Direktionen. Die materielle Bearbeitung sämtlicher aussenpolitischer Geschäfte liegt bei der Linie.

### b) Vorteile

- Doppelspurigkeiten, Koordinationsprobleme und Konflikte zwischen Stab (Generalsekretariat) und Linie (Direktionen) werden vermieden.
- Das GS ist vor allem effizienter Dienstleistungserbringer für die Direktionen.

### c) Nachteile

- Im direkten Umfeld des Departementsvorstehers ist kein spezifisches Know-how zum EDA vorhanden.

Bei einer Umsetzung der Variante 2 ist sicherzustellen, dass eine Art "Pikettendienst" - d.h. eine kurzfristige Verfügbarkeit des benötigten Know-hows in der Linie sichergestellt ist.

## 11. Ressourcenmanagement

### 11.1 Generelles

Um die Struktur des EDA und das Zusammenspiel zwischen Linie und Generalsekretariat definitiv festlegen zu können, ist ein Grundsatzentscheid darüber nötig, wie das **Ressourcenmanagement** im EDA künftig gelöst sein soll. Dieser Frage kommt auch insofern grosse Bedeutung zu, als - wie die Ist-Analyse gezeigt hat - Ressourcenfragen die Politik des EDA bisher nicht unwesentlich mitbestimmt haben.

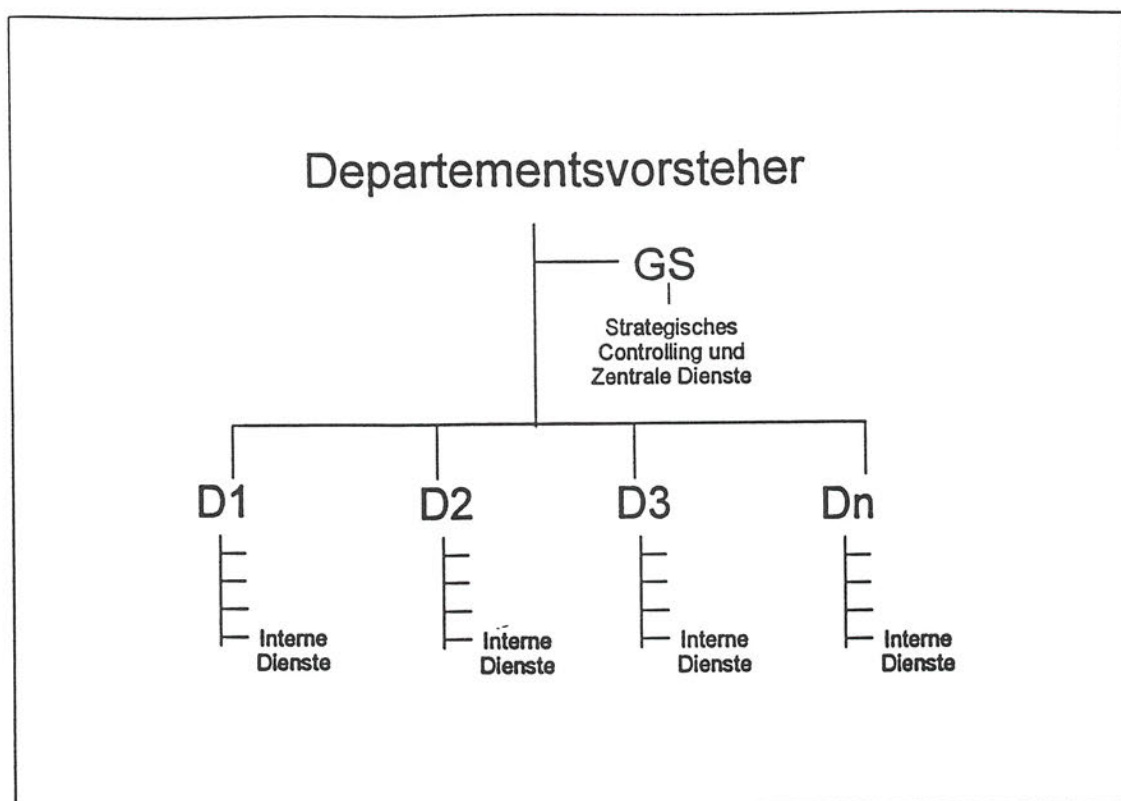
**Bei der Entwicklung von Lösungsvorschlägen liessen wir uns von folgenden Ueberlegungen leiten:**

- Im Rahmen einer neuen Führungs- und Produktionsstruktur werden die Direktionen integral verantwortlich für die Leistungserbringung, aber auch für den Ressourceneinsatz und das Controlling. Diesen Auftrag können sie nur erbringen, wenn sie im Rahmen vorgegebener Linien selbständig über die personellen, finanziellen und sachlichen Ressourcen verfügen können. Die Aufteilung von Ressourcen hat sich nach den aussenpolitischen Bedürfnissen und Prioritäten zu richten und nicht nach den Bedürfnissen und Prioritäten der eigenen Organisation. Eine DVA, die Aufgaben des Ressourcenmanagements eigenständig und nach eigenen Grundsätzen wahrnimmt, ist mit diesem Modell nicht mehr vereinbar.
- Eine Art Checks and Balances, eine Auseinandersetzung über Ziele und ein Ausgleich der Interessen innerhalb des EDA ist nötig. Wir vertreten die Meinung, dass dieser Ausgleich via die Auseinandersetzung über Ziele zu erfolgen hat und nicht via Verfügungsgewalt über Ressourcen.



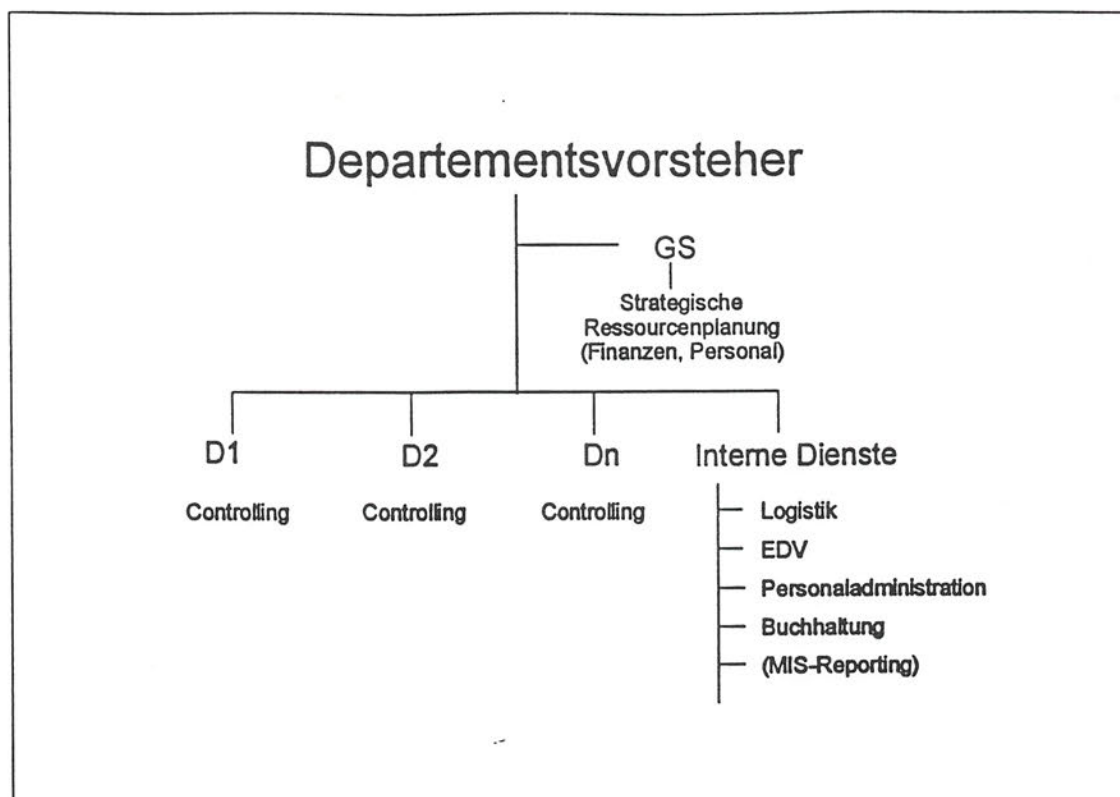
## 11.2 Organisation des Ressourcenmanagements

**Variante 1: Auflösung der DVA und Integration der Aufgaben ins GS (Ressourcenplanung, Zentrale Dienste) bzw. in die Direktionen (Ressourcenmanagement, Interne Dienste)**



Das Generalsekretariat ist zuständig für die Ressourcenplanung auf Stufe Departement und erbringt eine limitierte Anzahl interner Dienstleistungen, die aufgrund von Besonderheiten sinnvollerweise gesamthaft erbracht werden (wie z.B. der Uebersetzungsdienst). Zu prüfen ist, ob der Ressourcenbereich einem zweiten stellvertretenden Generalsekretär zu unterstellen ist. Jede Direktion verfügt ihrerseits über eigene interne Dienste und übernimmt damit die Entscheidungskompetenzen, aber auch die operationellen Aufgaben im Finanz- und Rechnungswesen, im Personalwesen, in der Informatik usw. Sie sind ebenfalls verantwortlich für das Controlling in ihrem Bereich.

## Variante 2: Beibehaltung einer Direktion Interne Dienste mit reinen Dienstleistungsaufgaben



Das EDA hat aufgrund der hohen Zahl Auslandvertretungen zahlreiche interne Dienstleistungen zu erbringen, die ein grosses Mass an Effizienz und Professionalität erfordern. Aus diesem Grund kann es zweckmässig sein, im Rahmen einer Direktion Interne Dienste sämtliche operationellen Dienstleistungen für die übrigen Direktionen (wie Finanz- und Rechnungswesen, Personaladministration, Uebersetzungsdienst, Informatik, Logistik, Reporting usw.) zusammenzufassen. Während die strategische Ressourcenplanung auf Stufe Departement durch das GS erfolgt, liegt die Entscheidkompetenz über die konkrete Ressourcenallokation auf Stufe Direktion bei der jeweiligen Direktion und nicht bei den Internen Diensten. Die Verantwortung für das Controlling liegt ebenfalls bei den zuständigen Direktionen.

### 11.3 Ausblick: Aufgabenteilung zwischen GS und Direktionen im Ressourcenmanagement

#### Leitung des Ressourcenbereichs?

Bisher wurde die DVA jeweils von einer Person geleitet, die sich aus dem diplomatischen Dienst rekrutierte und dem Rotationsprinzip unterstand. Ohne die Qualifikation der bisherigen Direktoren in Frage zu stellen, ist darauf hinzuweisen, dass die Verantwortung für das Ressourcenmanagement nach fachlichem Know-how und Konstanz verlangt. Der Leiter bzw. die Leiterin des Ressourcenbereichs (stv. Generalsekretär bei Variante 1 bzw. Chef Interne Dienste bei Variante 2) rekrutiert sich deshalb künftig nicht zwingend aus dem diplomatischen Dienst, im Gegenteil. Er oder sie muss über profunde betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Managementenerfahrung verfügen. Zudem ist Kontinuität nötig.

**Nachstehend zeigen wir im Sinne eines Ausblickes auf, wie die Aufgabenteilung zwischen dem GS und den Direktionen im Ressourcenmanagement in Variante 1 mittel- bis längerfristig ausgestaltet werden könnte:**

#### - Generalsekretariat:

Das GS übernimmt folgende Aufgaben:

- Finanzen (Erstellung von Finanzplanung, Budget und Rechnung für das Departement)
- Informatik (Festlegung der Informatikstrategie, allgemein Informatik, Büroautomation)
- Personal (Personalpolitik, Rekrutierung und Ausbildung, Stellenbewirtschaftung, Klassifikation, Personal- und Organisationsentwicklung, Beschwerde- und Disziplinarwesen, individuelle Personalgeschäfte bis zu einer noch zu definierenden Stufe)
- Übersetzungsdienst
- Registratur
- Departementsbibliothek
- operative Dienstleistungen für das GS

Das GS ist Verhandlungspartner sowohl für die Direktionen des EDA wie für die Ämter des Finanzdepartementes.



- **PD (ev. PD/IO):**

Die PD ist zuständig für die Bereiche Finanzen, Personal und Informatik für die eigene Direktion sowie für die ihr unterstellten Aussenvertretungen. Dazu gehören Aufgaben wie Personaladministration, sowie die heutigen Sektionen

- Bezüge und Zulagen
- Entschädigungsdienst
- Reise- und Transportsektion

Ebenfalls in die PD (bzw. PD/IO) zu integrieren sind die Aufgaben der Gebäudesektion, Kuriersektion, Sektion Übermittlungen, Materialdienst, Organisations- und Archivdienst sowie die Sektion Informatik im Ausland.

- **DEO:**

Die DEO übernimmt wie heute das Ressourcenmanagement für die eigene Direktion (Sektionen Personal, Informatik sowie Finanz- und Rechnungswesen).

- **VRD und eventuell S+F**

Die von ihrer Aufgabenstruktur und von der Personaldotation her auch wesentlich kleineren Direktionen VRD bzw. S+F werden die Verantwortung für das Ressourcenmanagement ebenfalls übernehmen müssen. Allerdings werden diese Aufgaben wesentlich weniger umfangreich ausfallen als bei der PD (bzw. PD/DIO)

In einem ersten Schritt würden allerdings die neu der PD (bzw. der PD/IO) bzw. der VRD (bzw. auch der S+F) zugewiesenen Aufgaben ebenfalls durch das GS wahrgenommen.

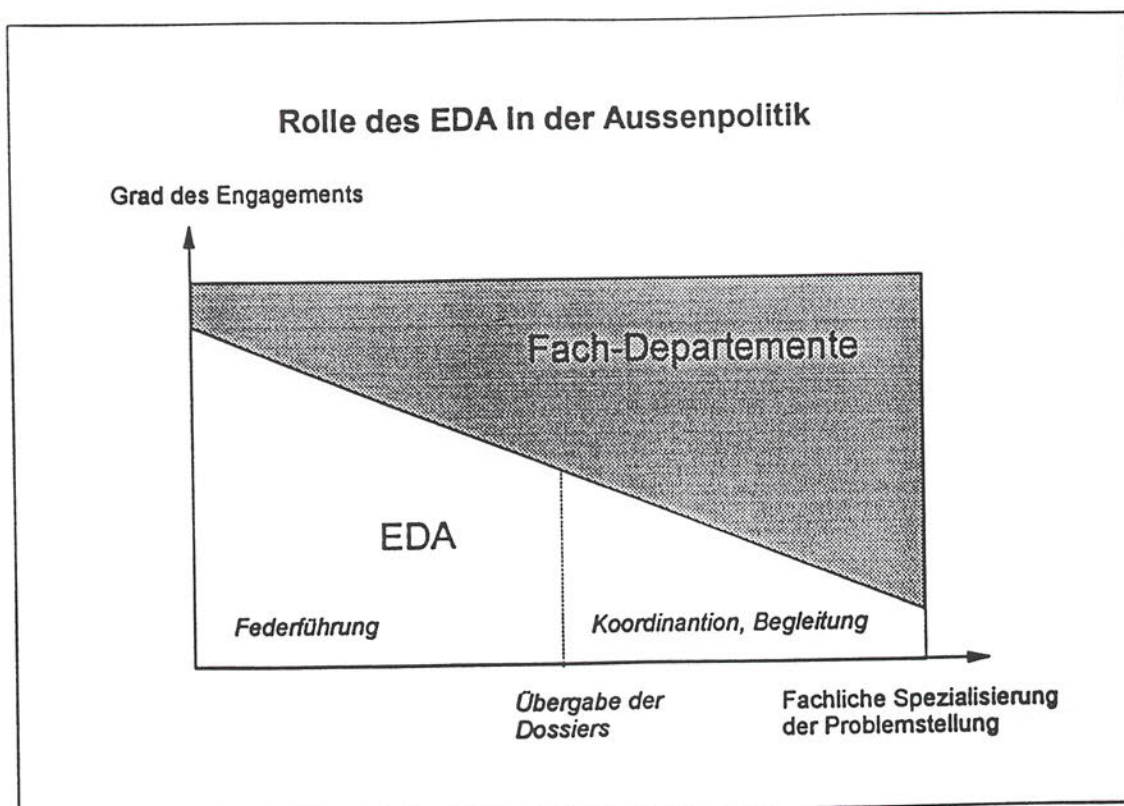
### **Rotationsprinzip und Koordinationsbedarf**

Ein wesentlicher Grund, weshalb das Ressourcenmanagement bisher weitgehend in die DVA integriert war, liegt im Rotationsprinzip. Nur eine zentrale Steuerung des Personaleinsatzes gewährleistete bisher ein Gleichgewicht. Wie die Diagnose gezeigt hat, erschwert die Weiterführung dieses starren Rotationsprinzips je länger je mehr eine erfolgreich Zukunftsbewältigung. Modifikationen im Sinne eines Überdenkens wie auch einer Neukonzeption der Laufbahnen werden nötig (vgl. Kapitel 13). Solange die heutige Lösung existiert, besteht ein Koordinationsbedarf zwischen dem GS, der PD (PD/IO) und den übrigen Direktionen, der über geeignete Abläufe sicherzustellen ist.

## 12. Koordinationsinstrumente der Aussenpolitik

### 12.1 Einleitende Bemerkungen

Aussenpolitik ist vielschichtig, umfasst eine breiter (und immer breiter werdende) Palette von Themen und Akteuren, kurz: sie ist ein ausserordentlicher dynamischer Prozess. Aus diesem Grund kann Aussenpolitik keine ausschliessliche Domäne des EDA sein. Auf der anderen Seite ist eine kohärente Aussenpolitik nur sehr begrenzt möglich, wenn verschiedene Departemente und Bundesämter im Rahmen genereller Zielsetzungen ihre eigene Aussenpolitik definieren und umsetzen. Die Definition, Umsetzung und Koordination von Aussenpolitik stellt deshalb einen in unterschiedlichem Grad vom EDA gesteuerten und mitbestimmten Prozess zwischen EDA und anderen Departementen dar.



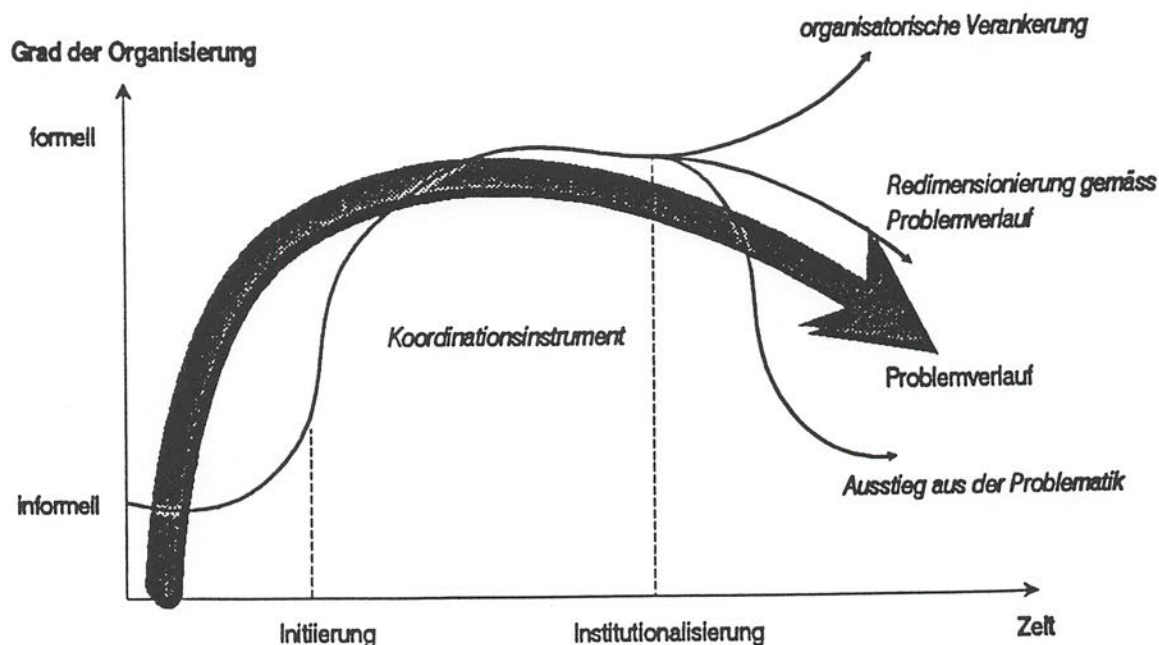
Damit erübrigt sich die Beantwortung der Frage, ob das EDA aussenpolitische Dossiers in den Fachbereichen anderer Departemente begleiten soll. So ist eher die Frage zu stellen, nach welchen Kriterien und in welchem Umfang diese Begleitung zu erfolgen hat. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom Januar 1993 auf den Bericht der GPK (vgl. Kapitel 5.2) auf diese Thematik hingewiesen. In diesem Kontext gewinnen die zur Verfügung stehenden Koordinationsinstrumente an Bedeutung.

Diese Koordinationsinstrumente gelangen im übrigen nicht nur in der Zusammenarbeit zwischen EDA und anderen Departementen zum Tragen; sie haben ebenso Gültigkeit für die Zusammenarbeit innerhalb des EDA selber.

## 12.2 Lebenszyklus von Koordinationsinstrumenten

Je nach auftauchender Sachfrage, die einen Koordinationsbedarf auslöst und dem Zeitpunkt der Behandlung ergeben sich unterschiedliche Koordinationsinstrumente. Die nachfolgende Grafik will dies veranschaulichen:

### Lebenszyklus der Koordinationsinstrumente





### 12.3 Koordinationsinstrumente

Das EDA verfügt über zahlreiche Koordinationsinstrumente für die Abstimmung der verschiedenen Arbeiten innerhalb des EDA und mit anderen Departementen:

- informelle Kontakte
- bilaterale Ad-hoc Kontakte
- Diskussionsforen
- Arbeitsgruppen
- Projektorganisationen
- Steuerungsausschüsse
- Sonderstäbe und Krisenstäbe
- von verschiedenen Departementen gemeinsam betriebenen Stellen (z.B. Integrationsbüro)
- interdepartementale Ausschüsse
- Lagekonferenzen
- Generalsekretärenkonferenzen

Im Anschluss an die Bereinigung der Führungs- und Produktionsstruktur des EDA wird es darum gehen, mit sämtlichen in die Aussenpolitik involvierten Bundesämtern die Form der Zusammenarbeit zu überprüfen und die zweckmässigen Koordinationsinstrumente festzulegen - mit dem Ziel der Kohärenzsicherung.

## 13. Weiterführende Ueberlegungen zur Führungs- und Produktionsstruktur des EDA

Die Festlegung einer neuen Grobstruktur des EDA leitet einen Entwicklungsprozess ein. Um den Anforderungen der Zukunft und der steigenden Bedeutung der Aussenpolitik gerecht zu werden, sind weitere Schritte notwendig. Die Diagnose in Teil II hat gezeigt, dass Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen vorhanden ist. Es ist nicht Gegenstand unseres Auftrages, in diesen sensiblen Bereichen fertige Lösungen vorzustellen. Wir möchten aber aufzeigen, in welche Richtung unserer Ansicht nach erfolgversprechende Lösungen zu suchen bzw. notwendige Arbeiten zu initialisieren sind:

### 13.1 Detailorganisation der Direktionen

Nach dem Grundsatzentscheid für eine neue Grobstruktur des EDA, für die künftige Lösung des Ressourcenmanagements und für die Struktur des Generalsekretariates wird es in einem nächsten Schritt darum gehen,

- die Detailorganisation von Direktionen und Generalsekretariat festzulegen,
- die Ablauforganisation zwischen den Direktionen und innerhalb der Direktionen zu definieren sowie
- flankierende Massnahmen zu ergreifen.

Bei diesen Arbeiten kann und soll es nicht darum gehen, die einzelnen Sektionen und Abteilungen unverändert in die neue Grobstruktur zu transferieren. Die Analyse des Ist-Zustandes hat bekanntlich gezeigt, dass eine Schwäche der heutigen EDA-Struktur in der Vielzahl kleiner und kleinster Organisationseinheiten liegt. Bei der Festlegung der Detailorganisation geht es deshalb darum, Organisationseinheiten zu bilden, die

- nach Aufgaben und Zielkunden möglichst homogen sind,
- eine kritische Masse erreichen und deshalb auch bei neuen Entwicklungen eine gewisse Flexibilität gewährleisten und
- die den Koordinationsbedarf minimieren.

### 13.2 Botschaften

Die Schweiz verfügt über ein im Vergleich mit anderen Ländern ähnlicher Bedeutung über ein sehr grosses Netz an Auslandvertretungen, das entsprechend viele personelle und finanzielle Ressourcen bindet. Jede dieser Vertretungen bietet eine grosse Zahl Dienstleistungen an und nimmt eine breite Palette von Aufgaben wahr.

Die Diagnose hat aber auch die Schwächen des Ist-Zustandes aufgezeigt: unklare und ungenügende Führung, sehr hohe Regulierungsdichte, fehlende Leistungsmaßstäbe und Leistungskontrolle. Aus unserer Sicht sind neben der Unterstellung der Aussenvertretungen unter die PD/IO oder unter die PD (je nach Variantenwahl) folgende Schritte anzugehen:

- **Ueberprüfung des Netzes an Auslandvertretungen und Anpassung an die heutigen aussenpolitischen Gegebenheiten und Bedürfnisse**

Im Bericht über die Aussenpolitik der neunziger Jahre wird diese Option erwähnt. Zu einer Ueberprüfung gehört ebenfalls eine konsequente Prioritätensetzung und eine Konzentration der personellen und finanziellen Ressourcen.

- **Formulierung eines Leistungsauftrages für Botschaften**

Der Aufgabenkatalog der Botschaften (das "was") ist offen umschrieben, während die Vorschriften zur Aufgabenerfüllung (das "wie") sehr eng gefasst sind. Unserer Ansicht nach sind die Akzentsetzungen genau umzukehren. Die Botschaften brauchen einen Leistungsauftrag mit Vorgaben von Zielen, umgekehrt aber Freiraum für die Art und Weise, wie diese Ziele zu erreichen sind. Denkbar ist auch eine Differenzierung der Aufgaben und des Dienstleistungsangebotes nach Land bzw. Region. Dabei ist auch die Idee eines Universal-schalters, d.h. eines standardisierten Dienstleistungsangebotes zu prüfen.

- **Vernetzung von Zentrale und Aussenposten**

Zentrale und Aussenposten pflegen heute nur eine beschränkte Kommunikation. Die Botschaften sind wenig in die Erarbeitung von aussenpolitischen Strategien eingebunden. Dabei könnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort mit Bestimmtheit wertvolle Beiträge leisten. Wir erachten deshalb die Idee der Einrichtung von virtuellen Zentralen als prüfenswert.

### 13.3 Policy Planning Staff

In einer rasch wandelnden Umwelt werden Früherkennung und Reaktionsfähigkeit auf neue Entwicklungen, die Suche nach neuen, kreativen Lösungsansätzen und das kritische Hinterfragen bestehender Positionen immer wichtiger. Die Beobachtungsfunktion, aber auch die permanente Suche nach neuen Ansätzen stellen anspruchsvolle Aufgaben dar, die in jeder Organisation immer wieder von neuem geleistet werden müssen. Eine Delegation dieser Aufgabe an fixe Organisationseinheiten verspricht kaum Erfolg. Für das EDA sehen wir daher folgende Lösung:



- Das Generalsekretariat, aber auch jede Direktion institutionalisiert ihr eigenes Policy Planning Staff (PPS), d.h. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit unterschiedlichem fachlichen Hintergrund und differenzierten Erfahrungen. Querdenker, Visionäre und kritische Analytiker sind besonders willkommen. Diese Teams nehmen periodisch Standortbestimmungen vor, antizipieren und interpretieren Entwicklungstendenzen, kreieren mögliche Strategien.
- Die verschiedenen PPS bilden Netzwerke. Durch eine geeignete Verschränkung dieser PPS untereinander bleibt die Kohärenz gewährleistet. Divergente Beurteilungen werden so auch früh erkennbar. Die Koordination der verschiedenen PPS wird durch das Generalsekretariat sichergestellt.
- Jedes PPS besteht aus konstanten und - je nach Sachfrage - variierenden Mitgliedern. Bei gewissen Fragestellungen ist es zudem wünschbar, dass EDA-externe und verwaltungsexterne Persönlichkeiten ihre Ideen und Feststellungen einbringen können.

### 13.4 Neue Laufbahnen und neue Unternehmenskultur

Das praktische Personalmanagement des EDA ist ein hochkompliziertes System, das darauf ausgerichtet ist, auf 10 Jahre hinaus den heute als notwendig erachteten Mitarbeiterbestand sicherzustellen. Traditionelle Selektionskriterien und im Detail vorgeschriebene Laufbahnen (Rotations- und Anciennitätsprinzip) sichern das Gleichgewicht des Systems und schliessen Risiken aus. Der Preis für diese Stabilität des Systems ist Demotivation vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Bedeutungslosigkeit von Leistungskomponenten und falsche Leute auf falschen Positionen.

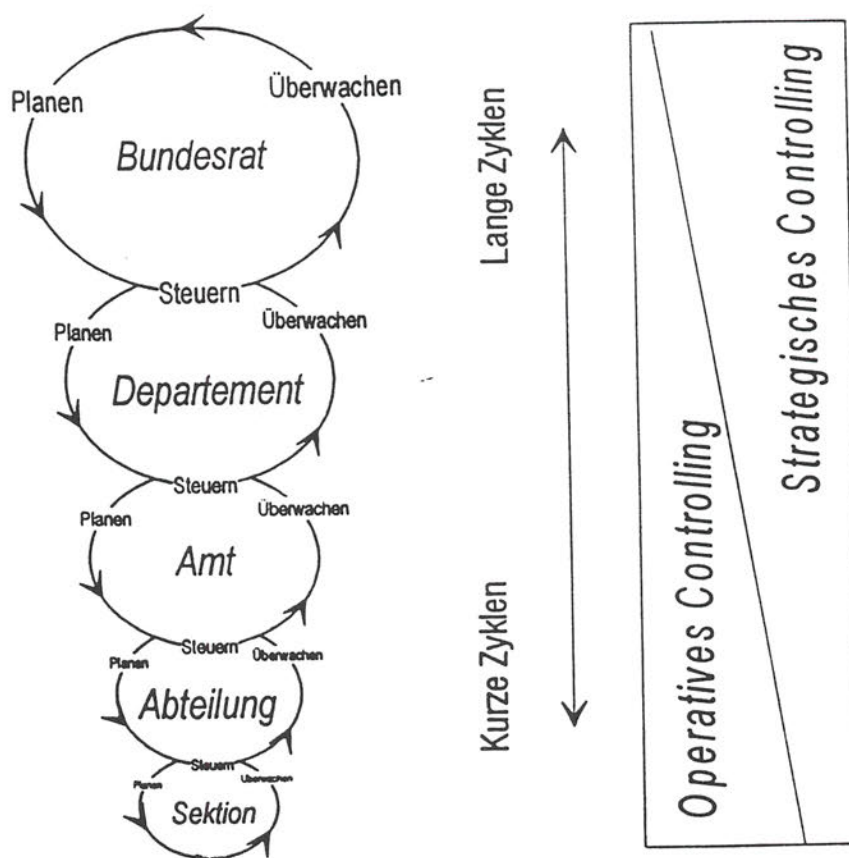
Wir vertreten die Ansicht, dass diese Laufbahnmodelle überholt und nicht geeignet sind, um den neuen Anforderungen an die Aussenpolitik zu begegnen. Eine Neudefinition und Oeffnung der Laufbahnen im EDA gegenüber aussenstehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit anderer, gleichwertiger Biographie, der Abbau von Traditionen und die Erhöhung der Risikobereitschaft sind notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung der Zukunft. Dazu braucht es ein entsprechendes personalpolitisches Konzept und im Sinne eines modernen Human Resources Managements entsprechende Mittel.

### 13.5 Strategisches und operatives Controlling

Die Förderung des Controllings auf Departements- und Amtsebene ist ein Legislaturziel des Bundesrates. Ein modernes Controlling in Form verknüpfter Regelkreise auf verschiedenen Hierarchieebenen mit den Funktionen

- Ziele setzen und planen,
- steuern,
- überwachen und
- rückkoppeln der Ergebnisse

ist im EDA noch nicht stark entwickelt bzw. wird durch die hohe Reglementierungsdichte und die ausgeprägte Inputsteuerung erschwert.



Controlling ist eine **Führungsaufgabe der Linie**, die gewährleisten soll, dass

- das EDA die richtigen Leistungen für die richtigen Kunden erbringt (strategisches Controlling) und
- die Leistungen in der richtigen Quantität und Qualität effizient und sparsam erbracht werden (operatives Controlling).

Für den Aufbau eines Controllings im EDA sind folgende Grundelemente vorzusehen:

- Im Rahmen des **strategischen Controllings** sind
  - die längerfristigen aussenpolitischen Ziele und Strategien zu definieren und in der Organisation zu verankern,
  - die Leistungen auf die aussenpolitischen Strategien auszurichten und
  - strategische Erfolgspositionen auf- und auszubauen.

Die Erreichung der aussenpolitischen Ziele ist periodisch zu überprüfen. Bei Abweichungen sind entsprechende Korrekturen bei den Leistungen und den operativen Zielen vorzunehmen.

- Das **operative Controlling** will die strategischen Ziele im Rahmen von messbaren und kurzfristig erreichbaren Zielen konkretisieren. Der Vergleich
  - des geplanten Ressourceneinsatzes mit dem tatsächlichen Ressourcenverzehr sowie
  - der geplanten Leistungen und angestrebten Wirkungen mit den tatsächlich erbrachten Leistungen und erzielten Wirkungen.

machen den Handlungsbedarf transparent.

Im Sinne einer laufenden Steuerung sind die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, welche das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aktivitäten im EDA verbessern.

### 13.6 Sammlung, Auswertung und Verteilung von aussenpolitisch relevanten Informationen

Die Diagnose in Teil II hat gezeigt, dass die Tätigkeiten des Politischen Sekretariates im Bereich Sammlung, Auswertung und Verteilung von Informationen stark kritisiert werden.

Unserer Ansicht nach besteht in diesem Bereich Handlungsbedarf. In Rahmen eines neuen Konzeptes sind festzulegen:

- Zielsetzungen
- Methoden
- Periodizitäten
- Zielkunden
- technische Hilfsmittel

Im Sinne einer Dienstleistung ist die Sammlung, Auswertung und Verteilung von aussenpolitisch relevanten Informationen von Vorteil nicht nur für das EDA, sondern für die gesamte Bundesverwaltung vorzusehen.



## 14. Empfehlungen der STG-C&L

### 14.1 Erwägungen zur Vorgehensstrategie

Im Laufe unserer Arbeiten sind wir zur Überzeugung gelangt, dass das EDA tiefgreifender Erneuerungen auf verschiedenen Ebenen bedarf. Um die vom Departementsvorsteher gesteckten Ziele zu erreichen, darf sich die Erneuerung somit nicht auf die Festlegung einer neuen Organisationsstruktur beschränken, sondern sie muss weitere Bereiche wie aussenpolitische Planung, Gestaltung des Leistungssortimentes, das Ressourcenmanagement und die Unternehmenskultur mit umfassen.

**Für den Veränderungsprozess stehen dem EDA nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung. Bei dieser Ausgangslage erscheint es uns nicht sinnvoll, die Kräfte einseitig zugunsten einer - zwar "akademisch" richtigen - Aufbauorganisation zu investieren und damit die übrigen Bereiche zu vernachlässigen. Ebenso falsch wäre eine Aufsplitterung der vorhandenen Mittel auf eine Vielzahl von Reformprojekten. Wir favorisieren den Mittelweg, der nach einer klaren Prioritätensetzung in einer Handvoll Bereiche wirksame Zeichen der Erneuerung setzt.**

Wir setzen uns für eine Lösung ein, die das EDA mit abschätzbarem Aufwand innerhalb einer angemessenen Frist realisieren kann. Wir auferlegen uns diese Zurückhaltung im Vertrauen darauf, dass die Führung des EDA sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Stufen gewillt sind, den so eingeleiteten Entwicklungsprozess auf den verschiedenen Ebenen zielgerichtet, systematisch und nachhaltig umzusetzen.

## 14.2 Realisierungsempfehlungen

### 14.21 Grundsatzentscheide

In einem ersten Schritt sind im Rahmen eines Grundsatzentscheides

- die Grobstruktur des EDA festzulegen,
- Rolle, Aufgaben und Struktur des Generalsekretariates zu definieren sowie
- die Lösung für das Ressourcenmanagement zu treffen.

**Die STG-C&L empfiehlt folgendes:**

#### Grobstruktur EDA

Die beiden Varianten

- "Interne Koordination, Effektivität und Effizienz" sowie
- "Bestehende Strukturen optimieren"

erscheinen uns grundsätzlich geeignet, erkannte Schwächen in der Aufbauorganisation zu korrigieren. Die beiden Varianten sind gleichwertig, aber nicht gleichartig.

Aus rein betriebswirtschaftlicher Optik plädieren wir für eine Realisierung der Strukturvariante 1. Bezüglich Senkung des Koordinationsbedarfes, Flexibilität und Einheitlichkeit des Ansprechpartners bietet diese Lösung grosse Vorteile. Sie bedingt aber markante Veränderungen innerhalb des EDA.

Variante 2 ermöglicht konkrete Verbesserungen, ohne die bestehende Aufbauorganisation grundlegend in Frage zu stellen. Im Sinne der Einhaltung eines Entwicklungsprozesses könnte ihr Vorteil darin bestehen, kurzfristig die vorhandenen Strukturen zu optimieren.

**Neben der Festlegung der Grobstruktur kommt unserer Ansicht nach für die Leistungsfähigkeit des EDA der Festlegung einer effizienten, transparenten Führungsorganisation entscheidende Bedeutung zu**

## Generalsekretariat

Mit Blick auf die Wichtigkeit einer guten Verankerung der Aussenpolitik in der Innenpolitik empfehlen wir die Umsetzung von Variante 1 aus Kapitel 10 (das Generalsekretariat als Spiegel, Moderator und Dienstleistungsbetrieb). Es verfügt über folgende Kapazitäten:

- Zwei persönliche und ein diplomatischer Mitarbeiter beraten und unterstützen den Departementsvorsteher in Fragen der übrigen Departemente und in weiteren Sachgebieten.
- Ein gut qualifiziertes Team von max. 10 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützen den Departementsvorsteher und den Generalsekretär durch Sachbearbeitung und Projektmanagement. Der Rechtsdienst des EDA verfügt über eine gut qualifizierte Juristin oder einen gut qualifizierten Juristen im Sinne eines Generalisten.
- Der Pressedienst stellt die Information und Öffentlichkeitsarbeit sicher.
- Der Bereich Ressourcen ist verantwortlich für die Planung und Bewirtschaftung der Ressourcen auf strategischer Ebene.
- Die Bereiche Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte, Kanzlei und Sekretariat stellen die notwendigen Dienstleistungen sicher.

## Ressourcenmanagement

Wir empfehlen die Variante 1 und somit die Auflösung der DVA und die Integration der Aufgaben ins GS (strategische Ressourcenplanung, zentrale Dienstleistungen für das Departement) bzw. in die Direktionen (die für das direktionsinterne Ressourcenmanagement und die internen Dienste im eigentlichen Sinne verantwortlich zeichnen).

**Im Sinne der Einleitung eines Entwicklungsprozesses ist die DVA in einem ersten Schritt ins GS zu integrieren und erst anschliessend teilweise auf die Direktionen zu dezentralisieren.**



## 14.22 Erarbeitung der Detailstruktur des EDA und weitere Folgearbeiten

Nach der Bereinigung der Grobstruktur sind folgende Arbeiten mit hoher Priorität anzugehen:

- Festlegung der Detailorganisation der einzelnen Direktionen unter Berücksichtigung optimaler Ablauforganisationen im Hinblick auf effiziente kunden- und leistungsorientierte Prozesse
- Überprüfung und Neukonzipierung der Zusammenarbeit zwischen EDA und anderen Departementen, Standardisierung der Koordinationsinstrumente
- Überprüfung des Netzes an Auslandvertretungen und Erarbeitung eines Leitbildes für Botschaften (inkl. Leistungsauftrag, Vernetzung mit Zentrale, Reportingkonzept usw.)
- Entwicklung eines Human Resources Management, welches neue berufliche Laufbahnen und eine neue Unternehmenskultur ermöglicht
- Entwicklung eines Controlling-Konzeptes für die strategische sowie den operative Führung
- Erarbeitung eines Konzeptes zur Sammlung, Aufbereitung und Verteilung ausserpolitisch relevanter Informationen

Der mit diesen Arbeiten einzuleitende Entwicklungsprozess soll in geeigneter Form (regelmässige Strategieseminare zu den einzelnen Entwicklungsbereichen, klar zugewiesene Prozessverantwortung) gesteuert werden.

## 15. Schlussbemerkungen

Wir hoffen, mit den vorliegenden Vorschlägen für eine neue Führungs- und Produktionsstruktur des EDA und für das weitere Vorgehen einen Beitrag zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des EDA zu leisten.

Wir hätten unsere Arbeiten als aussenstehende Experten in Organisationsfragen nicht erbringen können ohne die aktive Unterstützung durch die Mitglieder der Projektgruppe unter der Leitung von Herrn Dr. F. Meier. Einen ganz wesentlichen Beitrag leisteten auch die Herren Dr. Alfred Defago, Generalsekretär, Dr. Peter Maurer, persönlicher Mitarbeiter des Staatssekretärs und Wolfgang A. Brülhart, persönlicher Mitarbeiter von Herrn Bundesrat Cotti. Ihnen allen möchten wir an dieser Stelle bestens danken.

STG-Coopers & Lybrand  
Consulting AG



Dr. H. Locher



B. Nyffeler Friedli