

BT/HRR

Schaffung einer Task - Force im EDA

1. Problemerkfassung

1.1. Kurzbeschreibung

Eines der Kennzeichen unseres aussenpolitischen Umfeldes bildet seit einigen Jahren die Zunahme von Spontankrisen (z.B. China (Platz des Himmlischen Friedens), Geiselnahme im Libanon, Golfkrieg (Irak), Libyen-Sanktionen) sowie von krisenähnlichen Umwälzungen (Zerfall der UdSSR, Zerfall Jugoslawiens). Wegen der Verflechtung der Staatenwelt und der Interdependenz haben die Ereignisse im "Raumschiff Erde" Rückwirkungen auf die Schweiz, ihre Aussen- und Innenpolitik. Es ist eine der vordringlichen Aufgaben des EDA, derartige unerwartete, kritische und komplexe Situationen effizient und kompetent zu bewältigen.

1.2. Derzeitige Form der Krisenbewältigung

Zur Zeit versucht das EDA, Krisen und krisenähnliche Umwälzungen mit einem weitgehend improvisierten, von Zufälligkeiten abhängigen, nicht eingeübtem Management zu bewältigen. Es vergeht in der Regel wertvolle Zeit bis ein Krisenstab eingesetzt ist. Seine Zusammensetzung hängt vom Zufall ab (in welcher Weltgegend spielt sich die Krise ab? Wer hat in den Direktionen gerade Zeit, um an den Krisensitzungen teilzunehmen?). Es kommt vor, dass der Stab zu gross und damit zu schwerfällig ist (überlange Sitzungen). Wegen des "Milizcharakters" des Stabes verfügen die Teilnehmer nicht immer über die notwendigen Sachkenntnisse, Entscheidkompetenzen und Führungserfahrung. Sie müssen neben der Teilnahme im Krisenstab zusätzlich ihre üblichen Arbeiten innerhalb ihrer Direktionen erfüllen. Der Krisenstab verfügt weder über ein permanentes Sekretariat noch über zweckmässig eingerichtete Räumlichkeiten oder Arbeits- und Kommunikationsmittel. Die Entscheidkompetenzen des Krisenstabes sind nicht klar festgelegt; zumeist hat er primär nur beratende Funktion. Die Information der Oeffentlichkeit, der "Verkauf" der Krisenbewältigung, wird oft improvisiert und weist mitunter grosse Mängel auf. Nach Beendigung der Krise wird der Stab aufgelöst. Eine Evaluation der Krisenbewältigung wird nur selten gemacht. Zudem besteht die Gefahr, dass das gewonnene Know-how verlorenght.

Krisenähnliche Umwälzungen werden in der Regel im Rahmen der bestehenden Strukturen angegangen. Die Federführung liegt bei der PA I bzw. II. Je nach Bedarf werden andere Dienste begrüsst. Dabei wirkt sich vor allem nachteilig aus, dass die zuständigen Chefs und



Stellvertreter der Politischen Abteilungen meist stark durch andere Aufgaben absorbiert werden und die politische Analyse (Politisches Sekretariat) und die Erledigung der Tagesgeschäfte getrennt sind.

Trotz dieser Mängel hat das EDA in der Vergangenheit die anstehenden Krisen gesamthaft betrachtet genügend bis gut bewältigen können, dies vor allem dank einem grossen Engagement einzelner Beamter. Man geht aber wohl kaum fehl in der Annahme, dass eine nähere Analyse vielfältige Effizienzverluste, Unzulänglichkeiten und verpasste Chancen zu Tage fördern würde. Bei der Beibehaltung des improvisierten Krisenbewältigungsmanagements besteht überdies in der Zukunft die latente Gefahr des Versagens, insbesondere, wenn derartige Krisen gehäuft oder gleichzeitig auftreten. Die negativen Auswirkungen für das EDA und sein Image sowie für unser Land liegen auf der Hand.

2. Problembearbeitung

Im einzelnen weisen die Spontankrisen und die krisenähnlichen Umwälzungen der vergangenen Jahre grosse Unterschiede auf. Dementsprechend haben sie jeweils auch ganz andere Anforderungen an das EDA gestellt. Die Chinakrise beschäftigte während lediglich einigen Tagen wenige Dienststellen im EDA. Der Golfkrieg nahm während Monaten viele Dienststellen der ganzen Bundesverwaltung in Anspruch; er brachte gleichzeitig vielfältige Herausforderungen mit sich (Geiselnahme, Evakuierung der Botschaften und der Schweizerkolonien, Wirtschaftssanktionen, Aenderung der Neutralitätspolitik) und verlangte ein grosses Mass an Grundlagenentscheiden, Koordination und Information der Oeffentlichkeit. In ähnlicher Weise unterscheiden sich etwa die Libyen- von der Jugoslawienkrise.

Daraus wird ersichtlich, dass jede Krise ihre Besonderheiten hat und nach einer den jeweiligen Umständen angepassten Bewältigung im EDA ruft. Jede Krise stellt andere Anforderungen an Sachwissen und Effizienz. Die betreffenden Strukturen im EDA müssen daher flexibel und einzelfallgerecht sein. Doch allen Krisen ist gemeinsam, dass es sich um Ausnahmesituationen handelt, die besondere Problembewältigungsstrukturen und speziell geschultes Personal notwendig machen. "Um eine Situation rasch zu erfassen und zeitgerecht und stufenkonform zu handeln, bedarf es einer Reihe von Voraussetzungen struktureller Natur. Dazu gehören das Bereitstellen einer gewissen Personalreserve, eine Spezialausbildung, die Vorbereitung einer Kompetenzdelegation für ausserordentliche Situationen, die Bereitstellung der notwendigen Ausrüstung etc. Besondere Lagen verlangen besonderes Handeln und besondere Massnahmen. Dies kann mit rigiden Strukturen nur sehr zufällig sichergestellt werden." (Schlussbericht der Arbeitsgruppe 5, Strukturen, Dezember 1991, Seite 4).

3. Problemlösung

- 3.1. Zur Bewältigung von Krisen bildet das EDA in Zukunft jeweils eine "Task-force" mit wenigen, speziell ausgebildeten und befähigten Beamten. Die Zusammensetzung der Task-force bestimmt sich nach den Bedürfnissen im Einzelfall; sie erfolgt nach dem Baukastensystem aus dem Stamm der dafür vorgesehenen Beamten. Im Regelfall sollte jeweils eines der Mitglieder der Task-force über besondere Erfahrungen bezüglich des Krisengebietes verfügen, eines die politische Analyse vornehmen, eines im Umgang mit der Presse besonders geschult sein, eines die rechtliche Beratung sicherstellen, eines die Sekretariatsarbeiten führen können. Bei kleineren Krisen kann ein und dieselbe Person mehrere Funktionen ausüben.
- 3.2. Die Task-force wird von einem Beamten auf Minister- oder Botschaferebene geführt, der für diese Aufgabe speziell befähigt und ausgebildet ist. Er zeichnet sich insbesondere durch besondere Führungs- und Organisationsqualitäten aus. Hingegen ist nicht entscheidend, ob der Chef der Task-force aus der für die Krisengegend zuständigen Dienststelle kommt. Auch jemand aus der DV, der DIO, der DEH, der DVA oder dem Generalsekretariat kann den Krisenstab führen, sofern er die notwendigen Qualitäten und die Ausbildung besitzt. Die Mitglieder der Task-force widmen sich einzig der Krisenbewältigung. Grundsätzlich werden sie völlig von ihrer üblichen Arbeit entlastet.
- 3.3. Die Task-force untersteht direkt dem Staatssekretär, allenfalls - bei grossen Krisen - dem Aussenminister. Die übrigen Dienststellen des EDA können der Task-force Ratschläge erteilen oder Hilfeleistungen erbringen. In erster Linie arbeitet aber die Task-force das Konzept zur Problembewältigung aus, trifft Entscheide, gibt direkt Instruktionen, bereitet die Bundesratsanträge für wesentliche Weichenstellungen vor, organisiert die inner- und intradepartementale Koordination, stellt direkt eine präventive und offensive Information der Oeffentlichkeit sicher.
- 3.4. Das EDA rekrutiert unter seinem Personal eine Anzahl von Mitarbeitern mit besonderen Qualitäten, die sie für die Bewältigung einer Krise befähigt erscheinen lassen (Führungsqualitäten, umfassendes Sachwissen, rasche Auffassungsgabe, Belastbarkeit, Ideenreichtum, Initiative, Flexibilität, Teamfähigkeit). Diese Mitarbeiter erklären sich zum vorneherein bereit, ohne Rücksicht auf Wochenarbeitszeit und Wochenenden in der Task-force mitzuwirken und sich bei Bedarf zeitverzugslos auch im Ausland einsetzen zu lassen.
- 3.5. Das EDA richtet Büroräumlichkeiten ein, die im Krisenfall ausschliesslich der Task-force zur Verfügung stehen (mit kleinem Konferenzzimmer, Computern, Telefonapparaten, NATEL, Fax, TV/Radio usw.).
- 3.6. Das EDA stellt der Task-force einen Kredit für allenfalls notwendig werdende Ausgaben zur Verfügung (z.B. für Miete eines Flugzeuges für

Repatriierung, für Vergabe von besonderen Aufträgen an Aussenstehende).

- 3.7. Das Konzept der Task-force kann innerhalb der bestehenden Strukturen relativ leicht verwirklicht werden. Es ist keine Aenderung rechtlicher oder organisatorischer Grundlagen notwendig.

Thomas G. Borer

Original direkt weitergeleitet

p.A.25.13.0.-BT/HRR

Bern, 9. Juli 1992

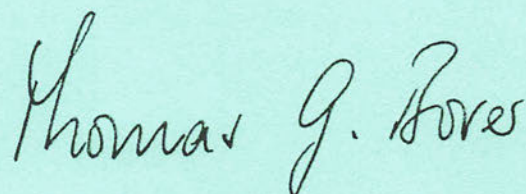
Notiz an die Herren

- A. Faivet, DVA
- Remo Gautschi, DEH
- Jürg Leutert, DIO
- Peter Maurer, PD
- Felix Meier, GS
- Carlos Orgà, PD
- Markus Peter, DVA

Sehr geehrte Herren

Im Hinblick auf unsere Sitzung vom 14. Juli 1992 lasse ich Ihnen beiliegend ein Diskussionspapier zum Thema "Schaffung einer Task-force im EDA" zukommen.

Für Ihre kritische Durchsicht danke ich Ihnen bestens.



Thomas G. Borer