

Schlussbericht der
Arbeitsgruppe 5:

S T R U K T U R E N

"Der Glaube an die Möglichkeit ist ein revolutionärer
Gedanke" (Max Frisch)

Bern, im Dezember 1991



0. Einleitung

0.1 Problemstellung - Auftrag

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe, wie er im Schlussbericht zu Beatenberg formuliert wurde, lautete wie folgt:

"Ueberprüfung der Funktion und der Aufgaben des politischen Sekretariates. Sicherstellung des analytischen Inputs. Stellenwert, Einsatz und interne Nutzbarmachung der Arbeit unserer Aussenvertretungen. Neuzuteilung, eventuell Zusammenlegung der zentralen Dienste. Bezeichnung von möglichen Abbaugebieten (kurz- bis langfristig)."

Die ersten Auseinandersetzungen mit diesem Auftrag machten sehr bald deutlich, dass er in dieser Form zu kurz greift, zu speziell und einengend formuliert ist und damit der Problemsituation nicht wird Rechnung tragen können. Unter Beizug des etwas ausführlicheren Textes im erwähnten Schlussbericht zum Thema "Strukturen" (Pt. 3.3 des Schlussberichtes) lassen sich die Schlüsselbegriffe für die Arbeit der Gruppe wie folgt definieren:

- Strukturen nicht als Selbstzweck, sondern aufgabenorientiert;
- Flexibilität der Strukturen, als flexible response auf ändernde Herausforderungen;
- Schnittstellenfunktionen (zu anderen Departementen, aber auch intern);
- Strukturen als Ausdruck der angestrebten Ziele;
- Klarere Trennung von strategischer und operativer Ebene.

Die diesen Begriffen entsprechenden Ueberlegungen können nicht im luftleeren Raum erfolgen, sondern sind in den Zusammenhang unserer Tätigkeit als Aussenministerium zu stellen. Das bedeutet unter anderem - in Analogie zu den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe "Zielsetzungen" - dass (unterstellt, die europäische Integration werde eine Priorität der Schweizerischen Aussenpolitik) im (EG-)europäischen Rahmen Aussenpolitik zur europäischen Innenpolitik wird. Dies wiederum heisst, dass sich die Tendenz, wonach die Fachministerien im grenzüberschreitenden Kontakt selbständig auftreten, auch bei uns verstärken wird. Die Stellung - und Funktion! - der Aussenministerien wird sich im Zuge fundamentaler Veränderungen grundlegend verändern. Dies betrifft auch die bisherigen im internationalen Verkehr tradierten Formen, Regeln und Gebräuche.

"Der Pluralismus verschont nichts" (H.M.Enzensberger) - auch die Aussenpolitik nicht, muss man verdeutlichend hinzufügen. Eine Aussenpolitik im ursprünglichen Sinne des Wortes dürfte es zukünftig in geringerem Masse geben. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von Aussenbeziehungen. Bemühungen, die darauf abzielen, Strukturen zu schaffen, durch welche der Aussenpolitik im traditionellen Sinne ein

Primat in den Beziehungen verschafft werden soll, müssen wahrscheinlich und mittelfristig notgedrungen scheitern. Der relative "Wettbewerbsvorteil" von Aussenministerien liegt allenfalls darin, dass sie über verhältnismässig breite Kenntnisse der internationalen Beziehungen, und damit auch über die notwendige Gesamtsicht verfügen. Aufgabe eines Aussenministeriums ist es dementsprechend auch, eine Konzeption bezüglich der Operationalisierung dieser Beziehungen zu entwickeln. Diesen Vorteil gilt es auszubauen. In diesem Sinne sind wir vor allem auch Dienstleistungsministerium für andere; zwei Funktionen also, die sich in den entsprechenden Strukturen spiegeln müssen. Daneben gilt es auch, den Ausbau, bei gleichzeitiger Konzentration bei den Länderdiensten einerseits und bei den Diensten für Internationale Organisationen andererseits voranzutreiben. Die Schaffung diesbezüglicher Strukturen erlaubte es deshalb wohl am ehesten, eine Aussenpolitik zu definieren, welche zu einem fruchtbaren Bemühen um ein konsistentes Verhalten gegenüber internationalen Akteuren als zentrale, zeit- und problemgemässe Aufgabe und Funktion eben dieser Politik führen würde.

0.2 Problembearbeitung

Ein Blick in das Kapitel der konkreten Massnahmen (3. Massnahmen) zeigt deutlich, dass die Arbeit der Gruppe primär mit Blick auf die Zentrale vorgenommen wurde. Dies ist eine bewusste "Einschränkung"; obwohl sich sicherlich auch im Bereich der Aussenvertretungen Strukturfragen stellen. Die Gruppe hielt es jedoch für angebracht, nachdem sich bereits die Arbeitsgruppe "Personal" mit einer Aufgabenüberprüfung befasst, auf deren Ergebnisse zu warten. Sobald diese vorliegen, werden wir selbstverständlich bereit sein, aus den daraus resultierenden Hinweisen und Ergebnissen die strukturellen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Wir begannen mit einer Auflistung und Analyse des Ist-Zustandes, wobei naturgemäss die Schwachpunkte im Vordergrund standen, während die positiven Aspekte in diese Darstellung weniger umfangreich Eingang finden. Danach erhoben wir anhand konkreter Anforderungen an die Strukturen das aktuelle Defizit. Der in diesem Zusammenhang (Pt. 3 Massnahmen) zur Darstellung gelangende Vorschlag in Form einer Organigramm-Variante ist eindeutig als Ideen-SKIZZE zu verstehen; das Feintuning ist noch ausstehend. Die Gruppe wollte anhand dieses Organigramms einzig und allein ihre Strukturziele bildlich darstellen.

Wenn bei dieser Vorgehensschilderung der Eindruck entstanden sein sollte, dass die ganze Frage ausschliesslich unter Organigramm-Gesichtspunkten angegangen wurde, so ist dieser Einwand zwar verständlich, aber er täuscht. Denn wir mussten - um in einem späteren Zeitpunkt alle Interdependenzen einfügen zu können (vgl. Ausführungen unter 0.1) - zunächst einmal von all diesen Fragen abstrahieren um den Kern der Sache herauszuarbeiten. Wir liefern somit eine erste Vorlage,

welche in einer weiteren Runde, unter Einbezug der Zielsetzungen und der Koordination, verfeinert und angepasst werden muss.

1. Analyse des Ist - Zustandes

1.1 Schwachpunkte

Die Erarbeitung der Schwachpunkte machte deutlich, was vorstehend bereits angedeutet wurde: Strukturen sind kein Selbstzweck, sie können aber u.U. einer effektiven, ziel- und ressourcenorientierten Problembewältigung im Wege stehen. Strukturveränderungen kommen erst zum Tragen, wenn eine Reihe von Vorbedingungen erfüllt sind. In diesem Sinne gibt es zahlreiche Vernetzungen, welche mittelbar auf die Strukturen Einfluss nehmen.

1.1.1 Führung i.w.S.

Es geht hierbei um Führung in all ihren Ausprägungen und auf allen Stufen: Führungsstil, Führungsvorgang, Management im allgemeinen, aber auch Führungsausbildung und -kultur. Verbesserungen sind in diesen Bereichen notwendige Voraussetzungen für die Schaffung effizienter Strukturen. Das heisst, die besten Strukturen allein können Führungsprobleme nicht lösen, ungeeignete Strukturen können aber sehr wohl eine befriedigende Lösung verhindern. So lassen unsere sehr stark auf die Departementsspitze zugeschnittene Struktur und die mangelnde Trennung von strategischer und operationeller Ebene eine delegierte, sich am Subsidiaritätsprinzip orientierende Führung auf unterer Stufe nicht in genügendem Masse zu.

Der **Führungsstil** ist stark hierarchisch geprägt und lässt nur in einzelnen Nischen kooperative Freiräume zu. Und selbst wo diese genutzt werden, stossen sie meist auf der nächst höheren Ebene zwangsläufig wieder an. Dieser Umstand dürfte auch durch die, diesem Führungsstil zugrundeliegende Führungstaktik belegt werden. Wir pflegen weitgehend die Befehlstaktik und relativ selten die sogenannte Auftragstaktik, welche dem Mitarbeiter Ziel, Mittel, Beschränkungen und Timing vorgibt, während er/sie für die Art und Weise der Umsetzung weitgehend freie Hand behält. Dieser Führungsstil schafft Probleme hinsichtlich Motivation, selbständiger Entfaltung und Weiterentwicklung der Mitarbeiter. Er ist hinderlich für das selbständige Mitdenken, schafft unnötige Verunsicherungen und damit einen hohen Rückfrage- und Kontrollaufwand, und ist alles in allem ausserordentlich "störungsanfällig".

Was die Führungsausbildung betrifft, so sind die laufenden Bemühungen durchaus anzuerkennen. Es stellt sich jedoch die Frage, welchen Führungsstil und welche Führungskultur die Ausbildung anstrebt. Solange dies ungeklärt ist, muss die angebotene Ausbildung Stückwerk bleiben.

Zudem ist zu überlegen, wie vor allem eine kontinuierliche, also nicht in einem einmaligen Kurs verabreichte, Ausbildung und allenfalls eine begleitende Unterstützung in solchen Fragen sichergestellt werden könnte.

1.12 Zielsetzungen

Strukturen sind die organisatorische Umsetzung und Bewältigung der Zielerreichung. Insofern bringen Organigramme - neben der Aussage über die hierarchische Zuordnung in einer Organisation - Ziele und Aufgaben einer Organisation zum Ausdruck. Wenn wir das bestehende Organigramm des Departementes unter diesem Gesichtspunkt betrachten, wird ersichtlich, dass es nicht das Produkt einer Konzeption ist, sondern ein "Wildwuchs" verschiedenster Absichten, Entwicklungen und Anforderungen. Dies führt zu Problemen der Abgrenzung, der Zuständigkeiten und Kompetenzen und damit zu einem hohen Klärungs- und Koordinationsbedarf. Infolge der bereits erwähnten Konzentration der Entscheidungen an der Spitze des Departementes, werden die höchsten Stellen mit Bagatellentscheiden zu stark belastet.

1.13 Koordination - Doppelspurigkeiten - Priorisierung

Diese drei Punkte wurden in unserer Analyse einzeln aufgeführt (Koordination begrenzt auf die departementsinterne Koordination), werden hier jedoch nicht mehr im Detail dargestellt. Hier nur soviel: alle drei Punkte sind ohne klare Zielsetzungen und Führung nicht realisierbar, bzw. können - im Falle der Doppelspurigkeiten - nicht verhindert werden.

1.14 Organisatorische Gliederung

Es stellt sich die Frage, ob die jetzige Gliederung - zwischen und innerhalb der Direktionen - noch den aktuellen und künftigen Herausforderungen entspricht. Mit anderen Worten: sind die Abgrenzungskriterien (z.B. geographische oder bi-/multilateral) noch richtig, oder sind allenfalls neue zu suchen. Erlaubt die heutige Aufteilung eine zeit- und problemgerechte Arbeit, oder erweisen sich diese Strukturen als zu rigide, um rechtzeitig auf neue Herausforderungen reagieren zu können.

1.15 Flexibilität - Reaktionsfähigkeit - Krisensituationen

Es geht in erster Linie darum, neue, unerwartete, kritische und komplexe Situationen, welche naturgemäss als solche nicht planbar sind, nicht nur zu "verwalten", sondern zu bewältigen. Dies gilt sowohl für sogenannte "Spontankrisen" (z.B. Golfkrise) als auch für krisenähnliche Umwälzungen mittlerer Fristen (z.B. Zerfall der Sovietunion). 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.

Aber auch bei der "ordentlichen" Aufgabenbewältigung wird in Zukunft vermehrt Flexibilität von uns verlangt werden; mehr Projektmanagement und weniger Pflege einmal erworbener Pfründe. Das heisst konkret: für einen bestimmten Zweck aufgebaute Dienste oder Sektionen müssen wieder zurückgenommen werden können, wenn der ursprüngliche Zweck hinfällig geworden ist oder sich massgeblich verändert hat. Damit nicht eine permanente Aufgabenüberprüfung erfolgen muss, sind flexiblere Strukturen zu entwickeln. Damit kann eine für die tägliche Arbeit unabdingbare Konstanz geschaffen und gleichzeitig die Disponibilität und Flexibilität in der Bewältigung von Einzelfragen erhöht werden.

1.2 Kommende Herausforderungen

In naher und mittlerer Zukunft stehen zwei Herausforderungen im Vordergrund.

Zum einen dürfte die Aussenpolitik in Substanz, Ausgestaltung und Umsetzung tiefgreifende Veränderungen erfahren, was wiederum die strukturelle Bewältigung beeinflusst. Verschiedenste Gründe können hier angeführt werden: Veränderung des "ausserpolitischen Bewusstseins"; Beziehung zum Parlament und dessen Stellung in der Aussenpolitik; europäische aber auch regionale und globale Integrationsprozesse; Umgestaltung des politischen Systemes Schweiz etc.

Zum andern dürfte sich die Schere zwischen neuen Aufgaben und den dafür zur Verfügung gestellten Mitteln (Stich-Wort [!] Bundesfinanzen) weiter öffnen. Um in dieser Spannung bestehen zu können, bedarf es bereits heute einer Reihe struktureller Veränderungen.

2. Anforderungen an zukünftige Strukturen

Ausgehend von dieser Analyse wurden einige zentrale Begriffe entwickelt, welche im wesentlichen das Anforderungsprofil einer zukünftigen, d.h. für die Bewältigung dieser Herausforderungen gerüsteten Struktur umreissen.

1. Sichtbarmachung der ausserpolitischen Ziele und Prioritäten

Diese Anforderung ist die Umsetzung des Grundsatzes "structures follow strategies" und macht deutlich, dass die Strukturen dienenden Charakter haben, also nicht Selbstzweck sind. Dementsprechend sind sie beispielsweise primär auf die inhaltlichen Bedürfnisse und nicht auf die aktuelle Verfügbarkeit von personellen Ressourcen abzustimmen

2. Zukunfts-Verträglichkeit

Die Strukturen müssen für die zukünftige Gestaltung offen bleiben. Das heisst, sie sind so auszugestalten, dass absehbare, erahnte oder allenfalls mögliche Problemstellungen strukturell auch aufgefangen werden

können. Umgekehrt formuliert: Strukturen sind zumindest so zu definieren, dass sie kein Hinderungsgrund für zukünftige Problemlösungen darstellen.

3. Flexibilität

Die Strukturen sind so zu gestalten, dass sie den Widerspruch zwischen Kontinuität, Beharrung und Festschreibung einerseits und der Möglichkeit der flexiblen, pragmatischen und situationsgerechten Problembehandlung andererseits auflösen, besser noch: dass sie diese Dialektik internalisieren können.

4. Transparenz

Diese Anforderung ist eng mit dem ersten Kriterium verknüpft. Es sind allerdings nicht nur die Ziele und Prioritäten sichtbar zu machen, auch die Strukturen müssen zeigen, wer was macht und für was zuständig ist. Besonders wichtig ist eine klare Trennung von strategischer und operativer Führungsebene, so dass auch die Entscheidungswege und -linien zum Vorschein kommen.

5. Delegation

Damit ist gemeint, dass möglichst viele operationelle Einheiten ihre, im Rahmen einer generellen Zielsetzung definierte Aufgabe möglichst unabhängig erbringen können. Mit anderen Worten, die Strukturen sollten eine möglichst weitgehende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zum Ausdruck bringen.

6. Kontinuität

Bei allen Forderungen nach mehr Flexibilität und Reaktionsvermögen ist dennoch dem Aspekt der Kontinuität Beachtung zu schenken. Dabei stehen drei Überlegungen im Vordergrund. Zum einen muss - gerade wenn Projektorganisationen zum Tragen kommen sollen - der übergeordnete Rahmen ein möglichst grosses Mass an "Organisationssicherheit" schaffen, damit vor allem bezüglich der Zuständigkeiten kein chaotisches Durcheinander entsteht. Zum zweiten bedarf der Aufbau einer, in der Auseinandersetzung mit anderen Partnern, tragfähigen Sachkompetenz ebenfalls dieses übergeordneten Rahmens. Drittens sind kontinuierliche Strukturelemente notwendig, um ein kompetentes und allseits akzeptiertes Netz von Ansprechpartnern für den Dienstleistungsaspekt der Departementstätigkeit aufbauen zu können.

3. Strukturvarianten

Nach dieser verbalen Darstellung von Schwächen und Herausforderungen geht es nun darum, daraus die Konsequenzen zu ziehen, bzw. Modelle zu präsentieren, welche den Ansprüchen und Herausforderungen die entsprechenden Strukturen entgegensetzen. Bei aller theoretischen Berechtigung dieses Anliegens ist sich die Arbeitsgruppe - auch dank

eigener Erfahrungen - der Gefahren dieses Vorgehens durchaus bewusst. Denn die organigrammässige Präsentation hat neben dem unbestreitbaren Vorteil der einprägsamen bildlichen Darstellung von teilweise komplizierten Sachverhalten auch den Nachteil, dass sie eben dadurch auch den Eindruck erweckt, die Fragen seien geklärt, die Probleme vom Tisch und das Ganze sei quasi ein in sich geschlossenes und aufgehendes System. Damit reduziert sich die Diskussion beinahe ausschliesslich auf Detailfragen (etwa: welcher Dienst oder gar einzelne Stelle gehört nun wohin, wer ist wem unterstellt und hat welchen Dienstweg zu beachten etc.). Nicht dass die Arbeitsgruppe diesen Fragenkomplex ausser acht lassen oder gar verniedlichen möchte. Doch im aktuellen Stadium der Entscheidungsfindung sind über die Kernaussagen hinausgehende Bemerkungen nicht seriös und finden sich deshalb in unseren Darstellungen auch nicht. Wir haben die Lösung dieses Problembereiches bewusst ausgeklammert und möchten sie - wir nennen es "Fein-Tuning" - nach den Grundsatzentscheiden an die Hand nehmen.

In diesem Sinne ist der im Anhang befindliche Organigrammentwurf als Skizze, als bildlich umgesetzte Grundidee, und nicht als definitive Struktur zu verstehen. Er stellt eine Möglichkeit dar, wie die nachfolgenden, für uns zentralen Anforderungen an eine moderne, offene und zukunftsgerichtete Struktur in etwa umgesetzt werden könnten.

3.1 Anforderungen an eine zukünftige Departementsstruktur

3.1.1 Trennung von strategischer und operativer Ebene

Im Rahmen der vielfältigen, sowohl das aussenpolitische Feld als solches aber auch dessen Perzeption betreffenden, Umschichtungen ist in Zukunft dem strategischen Denken vermehrt Platz zu schaffen. In der Privatindustrie, welche viel früher und viel intensiver mit ähnlich gelagerten Problemen mit rasch wechselnden Rahmenbedingungen und Märkten konfrontiert war, ist dieses Denken heute unverzichtbarer Bestandteil einer erfolgreichen Geschäftstätigkeit. Gerade in Situationen, welche durch ein hohes Mass an Unsicherheit, durch die Forderung nach Reaktionsvermögen und durch minimal planbare, sich rasch verändernde Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren gekennzeichnet sind, bedarf es besonders tragfähiger, mittel- bis langfristig ausgerichteter Strategien. Diese haben die zentralen Aktionsfelder zu beschreiben, das darin zu erreichende Ziel zu definieren sowie die gegenseitigen Abhängigkeiten der Teilziele untereinander darzustellen. Kurz: die Strategien haben die Marschroute bezüglich einer oder mehrerer zu erreichender Etappen auf dem Weg zur Durchsetzung unserer aussenpolitischen Interessen festzulegen. Im Gegenzug dazu ist es Aufgabe der operativen Ebene, diese strategischen Ziele in konkrete Handlungen, Massnahmen und taktische Operationen umzugliessen und anzuwenden.

3.12. Trennung der Funktion Politischer Direktor - Staatssekretär

Entgegen zumindest den Intentionen von Artikel 64 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG; SR 172.010) vom 19.9.1978, wonach der "Vorsteher der politischen Direktion (...) im Verkehr mit dem Ausland den Titel "Staatssekretär" trägt, hat sich im täglichen Gebrauch dieser Titel zur Funktion verselbständigt, ohne dass ihm ein strukturell äquivalentes Gefäss gegenüberstünde. Um diesem Manko "auszuweichen" wird der Staatssekretär gerne als "primus inter pares" bezeichnet, ohne dass ihm daraus, z.B. in Schiedsfällen, eine eigentliche Entscheidungskompetenz erwachsen wäre. Ebenso wenig lässt sich über diese Konstruktion die Frage der Stellvertretung des Departementschefs innerhalb des Departementes befriedigend ableiten. Dabei wird gerade auch diese Funktion - zunehmende Abwesenheiten, bzw. steigende innenpolitische Beanspruchung des Departementschefs und damit vermehrte Entlastung an der departementalen "Innenfront" - sinnvoll geregelt werden müssen, wenn eines der Ziele der ganzen Restrukturierung auch eine gewisse Steigerung der Effektivität unserer Arbeit sein soll. Im Zusammenhang mit den unter Punkt 3.11 gemachten Ausführungen erachten wir es deshalb als geboten, die beiden Funktionen - Politischer Direktor und Staatssekretär - zu trennen. Damit kämen dem Politischen Direktor im wesentlichen die in Artikel 3 Absatz 2 Lit.B der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter (SR 172.010.15) als Linienaufgaben bezeichneten Tätigkeiten zu. Entsprechend wäre der Staatssekretär für die unter dem gleichen Artikel in Lit. A enumerierten Stabsaufgaben zuständig. Dies würde bedeuten, dass der Chef der Politischen Direktion in erster Linie mit Polit-Management-Funktionen betreut würde, während der Staatssekretär für die konzeptionell-strategische Ausrichtung des Departementes verantwortlich wäre. Wir erreichten damit nicht nur eine klarere Trennung von Stab und Linie, sondern würden gleichzeitig die Zuständigkeiten besser und effizienter gliedern. Ebenso darf eine nicht unwesentliche Entlastung des Departementschefs erwartet werden. Diese wäre vor allem in die intensiviertere direktere Führung der Direktoren (Vgl. Punkt 3.2: Voraussetzungen) zu investieren.

3.13 Verstärkung der Politischen Direktion

Analog zu den in Punkt 0.1 gemachten Überlegungen zur Zukunft von Aussenministerien, betrachten wir eine Straffung bei gleichzeitiger Verstärkung der Politischen Direktion als unumgänglich. Dies bedeutet, dass die heutigen zentralen Dienste - mit Ausnahme des Protokolls - neu anzugliedern sind. Im Gegenzug sind die Länderdienste (mehr oder weniger nach dem Prinzip der desk-officers) inklusive der Betreuung der Internationalen Organisationen in dieser Direktion auszubauen und zu verstärken. Die Politische Direktion würde somit zu einer zentralen, gestärkten und effektiven Organisationseinheit, welche sich voll und ganz auf die Umsetzung der bilateralen und multilateralen Angelegenheiten im Sinne der Konzentration auf eine der tragenden Säulen der zukünftigen Aussenpolitik konzentrieren kann.

3.14 Koordinationsanspruch

Ebenfalls in Anlehnung an die in Punkt 0.1 gemachten Ausführungen, kommt der Dienstleistung in aussenpolitischen Fragen zugunsten anderer Departemente in Form von Beratung, aber vor allem auch in Form der Koordination dieser Fragen grosse Bedeutung zu. Infolge wechselnder Schwerpunkte in dieser Zusammenarbeit und Koordination sowie der zunehmend projektmassigen Formen des Einsatzes (incl. Krisenmanagement und task-force) gilt es, einen strukturellen Rahmen zu finden, welcher ein gewisses Mass an Konstanz bei gleichzeitig hohem Reaktionsvermögen gewährleistet. Letzteres nicht nur bezüglich der Personen sondern auch in den Sub-Strukturen. Zudem lässt sich der Koordinationsanspruch nur dann rechtfertigen und vor allem durchsetzen, wenn es gelingt ein gewisses Mass an inhaltlichem Know-how zu akkumulieren. Das bedeutet, dass bei aller Flexibilität in den Strukturen ein Minimum an fachlicher und damit personeller Konstanz garantiert sein muss. Diesem Anliegen kommen die Ueberlegungen der DVA (Klausur Münchwiler) sehr entgegen, welche eine Art Karriere-Split (Spezialisten/Generalisten) studieren.

3.15 Subsidiarität - Projektarbeit - Stellvertretung

Ausgehend von der Kritik an der zu sehr spitzenorientierten Hierarchie plädiert die Arbeitsgruppe für eine gewisse Verflachung dieser hierarchischen Stufung. Konkret heisst das, dass grundsätzlich eine möglichst weitgehende und dauerhafte Delegation erfolgen muss. Diese schliesst dabei - nicht wie das heute der Fall ist - nur die "Weitergabe" von Aufgaben und Arbeit mit ein, sondern daran gekoppelt auch die Verantwortung, inklusive der Entscheidungskompetenz für diese Teilbereiche. Diesen Umstand umschreiben wir mit dem Begriff der Subsidiarität, d.h. jene Stufe im Departement soll - unter Vorbehalt weiterer Interessen oder allenfalls konfliktärer Situationen - abschliessend für ein Dossier zuständig sein, welche über das hiezu notwendige Know-how, die notwendige sachliche Kompetenz verfügt. Die Auswirkungen einer solchen Ausgestaltung auf die Motivation und das Engagement der Mitarbeiter sowie auf die Effizienz der Tätigkeit müssen nicht speziell erwähnt werden.

Die zukünftigen Organisationsstrukturen sollten ebenfalls eine verstärkte Arbeitsweise in Form von Projektarbeit bestenfalls unterstützen und fördern, zumindest aber nicht behindern. Diese Arbeitsform dürfte angesichts rasch ändernder Frage- und Problemstellungen, welche zudem ein hohes Mass an Reaktionsvermögen erfordern, zunehmend an Bedeutung gewinnen. Denn immer weniger lassen sich solche Fragen eindeutig und ausschliesslich einem einzigen Bereich zur Bearbeitung zuweisen, es braucht also immer mehr die Zusammenarbeit über feste organisatorisch/strukturelle Grenzen hinweg. Wir gehen sogar soweit, eine permanente Grundstruktur für das Krisenmanagement vorzusehen, welche über personelle Rekrutierung (Reservenausscheidung), Ausbildung und technische Ausrüstung verfügend, für entsprechende zeitverzugslose Einsätze gerüstet sein sollte.

Die Frage der - departementsinternen, also nicht auf Stufe Bundesrat - Stellvertretung ist mittels einer Neustrukturierung ebenfalls zu lösen.

Dabei wird vor allem auf zwei Punkte zu achten sein. Zum einen geht es darum, dass die Stellvertretung (inklusive Departementschef) klar geregelt wird, d.h. wer ist für wen und vor allem in welchem Umfang Stellvertreter. Zum andern muss sichergestellt werden, dass wenn immer möglich Mehrfachabwesenheiten vermieden werden können. Damit wird eine Koordination und Planung (von oben nach unten) der diversen Abwesenheiten unumgänglich. Wenn diese Anforderung auch als Detail erscheinen mag, so verlieren wir doch in der aktuellen Situation oftmals Zeit, Energie und Präzision, da mangels klarer Regelungen Dinge liegen bleiben, nicht weiter bearbeitet werden können etc.

3.2 Voraussetzungen

Die Realisierung dieser vorgenannten Anforderungen ist nicht ausschliesslich ein organisatorisches Problem. Vielmehr ist deren erfolgreiche Umsetzung in hohem Mass auch von einer Reihe von begleitenden Massnahmen abhängig. Diese Voraussetzungen können nur teilweise "dekretiert" werden; zum Teil sind sie auch eine Sache des Verständnisses, der Einstellung und des Verhaltens. Wir führen hier die u.E. zentralen vier Voraussetzungen kurz aus; weitere sind nicht nur denkbar, sondern werden im Verlaufe der Konkretisierungsdiskussion sicherlich noch zu Tage treten.

Als erste und unabdingbare Voraussetzung ist die "Führung durch Zielsetzung" (FdZ) zu nennen. Die Realisierung all dieser Anforderungen steht und fällt in dem Mass, wie es uns gelingen wird, auf allen Ebenen und in allen Bereichen klare, operationable, stufengerechte und für alle Verantwortlichen nachvollziehbare Zielsetzungen zu formulieren. Erst wenn dies klar und fixiert ist, kann überhaupt an Delegation und Eigenverantwortlichkeit gedacht werden. Ebenfalls wird erst auf diesem Weg ein Controlling als Führungsinstrument möglich. FdZ beinhaltet im übrigen nicht sosehr in erster Linie und ausschliesslich die grossen aussenpolitischen Zielsetzungen, sondern vielmehr deren kurz- und mittelfristige Umsetzung und "Umgiessung" auf direktions-, abteilungs- und sektionsbezogene operationable Teilzielsetzungen. Es wird mit anderen Worten, im wesentlichen darum gehen nicht mehr zu fragen wer etwas macht (weil er eine bestimmte hierarchische Stellung einnimmt), sondern primär zu fragen **was** gemacht werden muss, **welches Ziel** damit erreicht werden soll, **warum** man beispielsweise zu einer Sitzung zusammenkommen soll etc.

Eine zweite wichtige Voraussetzung liegt bei einer gegenüber heute veränderten Führung der Direktionen durch die Departementsspitze. Um Missverständnissen gleich vorzubeugen: es geht dabei in keiner Weise darum, dass die Direktionen direkt durch den Departementschef geführt werden sollen. Aber nachdem durch eine striktere Trennung von strategischer und operativer Ebene die Hauptlast der Operation bei den Direktionen liegt, sind diese näher an den Departementschef

heranzubringen. Das bedeutet konkret, dass es zu häufigeren, regelmässigeren aber auch zeitlich wesentlich kürzeren Kontakten zwischen der strategischen und der operativen Führung kommen muss. Denn durch die FdZ bekommen die

Direktionen ein viel höheres Mass an Eigenständigkeit und Selbstverantwortung. Nachdem aber in unserem Departement weit häufiger als anderswo meist mehrere Direktionen an einem Thema beteiligt sind, bedarf es eines regelmässigen Kontaktes um Konflikte oder Friktionen erst gar nicht aufkommen zu lassen. Damit bekämen diese Zusammenkünfte aber auch einen anderen Charakter als bisher: sie hätten weit weniger den Zweck des Informationsaustausches, als vielmehr des aufgaben- und zielorientierten Clearings offener und/oder zum Vor- oder Teilentscheid anstehender Fragen und Probleme.

Damit sind die u.E. wichtigsten Aufgaben und Ziele der Direktorensitzungen umschrieben; sie müssen aber noch präziser und detaillierter gefasst und festgelegt werden, damit allen Beteiligten sachgerechte, auf umfassender Information fussende Entscheide möglich gemacht werden (zB. mittels fixer Traktandenlisten u.ä.).

Eine weitere Voraussetzung zur erfolgreichen Umsetzung der erwähnten Anforderungen, ist die klarere Trennung von Linien- und Stabsaufgaben. Es muss klar sein, wer für was und in welchem Umfang die Verantwortung zu tragen hat. Dies - auch unter dem Gesichtspunkt der FdZ - lässt sich aber nur dann realisieren, wenn die verschiedenen Funktionen klar getrennt werden.

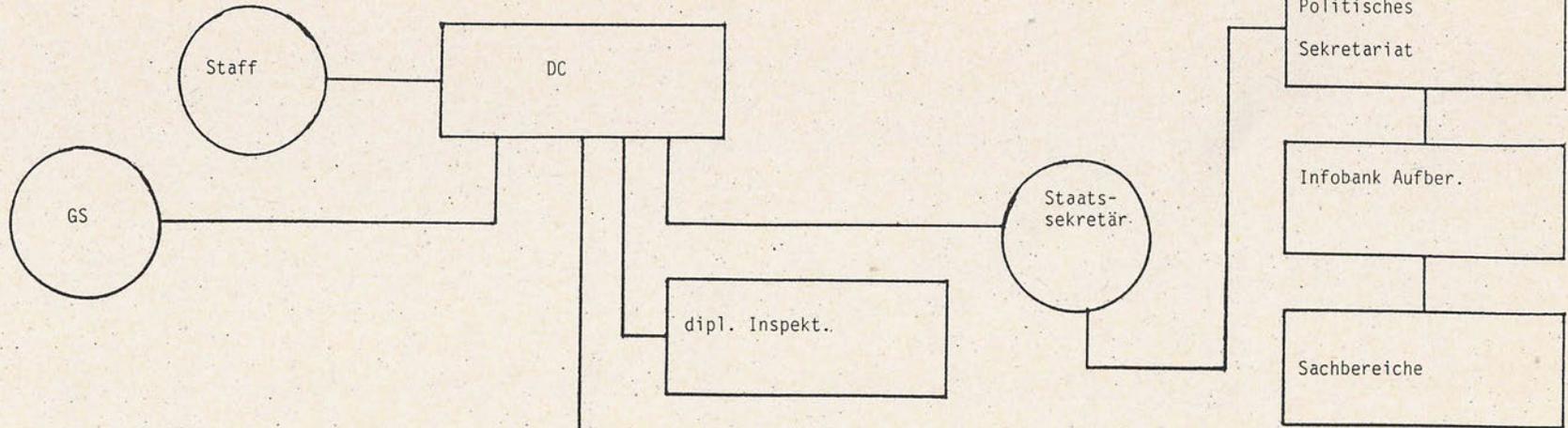
Eine letzte Voraussetzung, die uns von zentraler Bedeutung scheint, ist die konsequente Fortsetzung und - sofern es die Umstände erlauben - forcierte Informatisierung aller Zweige des Departementes. Denn erst eine weitgehende Informatikgrundstruktur wird uns den Einsatz einer Reihe von zeitgemässen Führungsinstrumenten erlauben, welche ihrerseits wieder Voraussetzung sein werden zur Bewältigung steigender Anforderungen, bei wahrscheinlich nicht im selben Mass steigender Ressourcenausstattung.

4. Schlussbemerkung

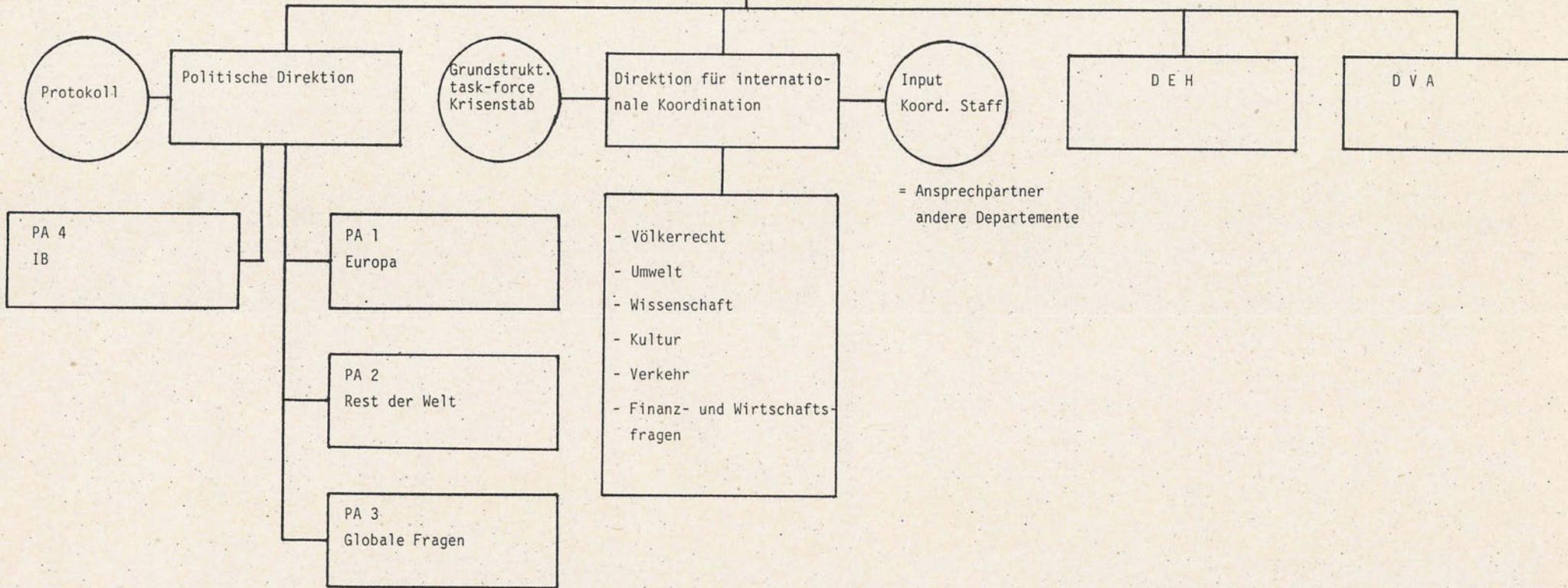
Die Arbeitsgruppe nimmt nicht für sich in Anspruch, quasi den organisationswissenschaftlichen Stein der Weisen gefunden zu haben. Sie darf jedoch mit gutem Gewissen behaupten, die ihr gestellte Aufgabe nach bestem Wissen und mit der notwendigen Ernsthaftigkeit und Seriosität angegangen zu haben. Sowohl die Analyse, als vor allem auch die konkreten Vorschläge mögen auf den ersten Blick teilweise als weiter und vielleicht sogar kühner Griff verstanden werden. Die Arbeitsgruppe betrachtete es jedoch als ihre Pflicht - nach eingehender Diskussion, nach Abwägung möglichst aller Vor- und Nachteile sowie Einwendungen - einen weitestgehenden Vorschlag auszuarbeiten. Sie präsentiert diesen nicht in der Absicht oder mit dem Anspruch alle strukturellen Fragen

gelöst zu haben, sondern vielmehr in der Hoffnung, damit einen zentralen und substanziellen Beitrag zu einer Diskussion zu liefern, welche auf diesem Vorschlag basierend nun ihren Anfang nehmen kann.

Strategische Ebene



Operative Ebene



Beilage 2

Mitglieder der Arbeitsgruppe 5: Strukturen

Jenö Staehelin

Vorsitz

Rolf Bodenmüller

Rudolf Dannecker

Guy Ducrey

Charles-Edouard Held

Hansrudolf Hoffmann

Peter Maurer

Felix Meier