

**STÄNDERAT**

Geschäftsprüfungskommission

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Inspektion "Die Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik" vom 23. November 1992**

### **1. Anlass und Vorgehensweise**

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich bereits 1987 mit der Leitungsstruktur im Departement für auswärtige Angelegenheiten (BBI 1987 II 735) befasst und sich dabei auf die departementsinterne und departementsübergreifende Kontrolle und Koordination konzentriert. 1990 hat die Kommission beschlossen, darüber hinaus die **Probleme der Koordination und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Departement für auswärtige Angelegenheiten und anderen Departementen in der Aussenpolitik** zu untersuchen.

Die vorliegende Inspektion hat das Ziel, die folgenden zwei Fragen zu prüfen:

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

Im Rahmen dieser Fragestellungen hat sich die Kommission auch mit der Rolle und den Aufgaben des Politischen Sekretariats innerhalb der zentralen Dienste der Politischen Direktion befasst.

Die Horizontale Sektion 1<sup>1</sup> (früher EDA<sup>2</sup>) hat sich die notwendigen Unterlagen beschafft und eine Reihe von Anhörungen durchgeführt (siehe Liste im Anhang). Sie hat ausserdem die Dokumente zum Querschnittsthema 1990 der Geschäftsprüfungskommission sowie die Ergebnisse der Inspektion des Bundesamts für Verkehr

<sup>1</sup> Sektion H1: HH. Iten (Präsident), Cavadini Jean, Frick und Schallberger

<sup>2</sup> Sektion EDA: Frau Josi Meier (Präsidentin), HH. Jelmini (ersetzt durch Schallberger) und Miville



in bezug auf die internationalen Beziehungen berücksichtigt.

Aufgrund der Zielsetzungen dieser Inspektion schien es der Sektion nicht zweckmässig, die Abläufe und Tätigkeiten des Integrationsbüros EDA/EVD, das für die Integrationsbestrebungen der Schweiz zuständig ist, zu überprüfen. Unsere Kommission hat das Integrationsbüro im Jahre 1988 inspiziert.

Im Verlaufe der Anhörungen wurden folgende Themen angesprochen:

- Wer ist in der Aussenpolitik federführend?
- Wie und durch wen wird in aussenpolitischen Fragen die Position der Schweiz festgelegt?
- Wie wird die Koordination zwischen den verschiedenen mit aussenpolitischen Angelegenheiten befassten Diensten herbeigeführt?

## 2. Standortbestimmung

Gemäss dem Verwaltungsorganisationsgesetz (VwoG) vom 19. September 1978 und der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter vom 9. Mai 1979 müssen jene Aemter die Schweiz in bezug auf die auswärtigen Beziehungen in internationalen Organisationen vertreten und internationale Abkommen vorbereiten, die für die Bearbeitung der entsprechenden Fachbereiche zuständig sind. Vorbehalten ist die Zuständigkeit des Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft.

Im Rahmen ihres allgemeinen Auftrags, die wichtigen aussenpolitischen Probleme der Schweiz zu behandeln, hat die **Politische Direktion** des EDA die Aufgabe der Koordination der Arbeiten innerhalb des EDA und zwischen den verschiedenen Departementen.

Die **Direktion für internationale Organisationen** hat sich mit den Beziehungen zu den internationalen Organisationen zu befassen, vorbehältlich der Zuständigkeit des Bundesamtes für Aussenwirtschaft; darüber hinaus obliegt ihr die Harmonisierung der von der Schweiz in internationalen Organisationen vertretenen Positionen.

Das **Generalsekretariat** des Departements für auswärtige Angelegenheiten hat ausserdem die Aufgabe der Koordination innerhalb des Departements und zwischen den Departementen.

Im Rahmen seines allgemeinen Auftrags, die Fragen der Aussenwirtschaft zu behandeln, hat das **Bundesamt für Aussenwirtschaft** die Verantwortung für die Beziehungen mit den internationalen Organisationen mit vornehmlich ökonomischer Zielsetzung.

## 2.1 Rolle des Departements für auswärtige Angelegenheiten in der Aussenpolitik

Die Gespräche der Sektion mit den Verantwortlichen des Departements für auswärtige Angelegenheiten befassten sich vor allem mit den Problemen der Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik und den Koordinationsaufgaben, die das Departement übernehmen muss, damit eine kohärente Aussenpolitik der Schweiz gewährleistet ist.

Die Sektion stellte fest, dass das EDA sich dessen bewusst ist, dass die Internationalisierung in jeder Beziehung je länger je wichtiger wird, dass dies die Aufgabe des Departements ebenfalls immer schwieriger macht, und dass gerade deshalb die Gewährleistung einer kohärenten Aussenpolitik, vor allem in Aussenwirtschaftsfragen, immer dringlicher wird.

Das EDA nennt folgende Voraussetzungen für die **Gewährleistung der Kohärenz** in der Aussenpolitik:

- Es müsse eine **Gesamtstrategie** festgelegt werden, auf die sich die verschiedenen Aktivitäten mit aussenpolitischen Implikationen abstützen hätten.
- Bei den Behörden müsse das entsprechende **Bewusstsein** vorhanden sein, um die Behandlung der konkreten Einzelprobleme auf diese Gesamtstrategie auszurichten.

- Das EDA müsse über alle **Informationen aus anderen Departementen** verfügen, damit ein ständiger Ueberblick über die laufenden Entwicklungen gewährleistet sei und die Gesamtstrategie entsprechend angepasst werden könne.

In bezug auf die **Koordination** übersteige es die Möglichkeiten des EDA, in jedem einzelnen Bereich, der internationale Kontakte beinhaltet, eine Koordinationsfunktion auszuüben; es betrachte dies auch nicht als seine Aufgabe.

Das Departement verfüge über zwei hauptsächliche **Mittel**, um die Kohärenz der Aussenpolitik sicherzustellen:

- Die Institutionalisierung von Konsultationsverfahren zur Vorbereitung von Entscheidungen,
- die Teilnahme an Delegationen, selbst an solchen, deren Leitung anderen Departementen übertragen ist.

Gleichwohl gebe es **Schwierigkeiten** bei der Ausübung einer solchen aussenpolitischen Koordinations- und Kohärenzfunktion. Diese ergäben sich in der Hauptsache aus der Autonomie der einzelnen Departemente, dem ungenügenden Informationsaustausch und aus der ungenügenden personellen Ausstattung des Departements mit Spezialisten für die Bearbeitung der technischen Belange im Bereich internationaler Beziehungen.

**Gegenwärtig diskutiere** das Departement über die Neubestimmung seiner Rolle zur Absicherung einer kohärenten Aussenpolitik. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Bereiche sich mit internationalen Beziehungen befassen müssten und ein Personalmangel bestehe, erachte das Departement eine Institutionalisierung der Koordination nicht mehr als vordringlich. Die Koordinationsaufgabe wolle das EDA erfüllen, indem es die verschiedenen Aemter in bezug auf die internationalen und globalen Aspekte ihrer jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten "sensibilisiere".

### 2.1.1 Rolle und Aufgaben des Politischen Sekretariats

Die Sektion sah sich veranlasst, auch das Politische Sekretariat aus dem Blickwinkel der Gesamtproblematik ihrer Inspektion zu prüfen, nämlich in bezug auf die Rolle, die es in der Planung und Koordination der Aussenpolitik ausübt. Das Politische

Sekretariat erfüllt zwei Hauptaufgaben: jene als Dokumentationszentrum und jene der politischen Planung.

Als **Dokumentationszentrum** hat es aussenpolitisch relevante Informationen zu sammeln, zu verarbeiten und zu verwalten. Die hauptsächlichen Informationsquellen sind die regelmässigen Rapporte der Missionen, die auf den Analysen und den Gesprächen an Ort basieren, Berichte der Presse, Veröffentlichungen sowie Tagungen und Seminare zu Spezialthemen. Diese Informationen werden überprüft, bewertet und in zusammengefasster Form dem Departementschef, gegebenenfalls auch dem Staatssekretär, den anderen Bundesdiensten und den interessierten Botschaften zugänglich gemacht. Im übrigen findet monatlich zwischen dem EDA (Politisches Sekretariat) und EMD im Rahmen der Lagekonferenz ein Austausch von Dokumenten, Informationen und Analysen statt.

Die Aufgabe der **politischen Planung** besteht hauptsächlich darin, angesichts der raschen und tiefgreifenden Veränderungen in unserer Umwelt (Integration, Osteuropa, Drittweltproblematik, Sicherheitspolitik) die Ziele der Aussenpolitik festzulegen. Die Planung umfasst auch die Ausarbeitung von Berichten über einzelne Regionen oder Länder. Diese Berichte enthalten eine Beschreibung, eine Analyse sowie eine Bewertung der Situation. Sie tragen die notwendigen Daten zusammen, welche im gegebenen Augenblick erforderlich sind, um den Nutzen, den Umfang und die Dringlichkeit eines operativen Engagements der Schweiz bestimmen zu können.

## 2.2 Beziehungen zu den internationalen Organisationen

Die Kommission hat die Antworten der Departemente zum Querschnittsthema 1990 (internationale Beziehungen) ausgewertet und festgestellt, dass sich mehrere Bundesämter für ein und dieselbe internationale Organisation als federführend betrachten. Aus diesem Grunde hat die Sektion ihre Untersuchung sowohl der Direktion für internationale Organisationen (DIO) wie auch des für die Beziehungen mit der OECD, der IEA und dem GATT verantwortlichen Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) in bezug auf diese Themen (siehe Kap. 1) vertieft. Zu dem gleichen Zweck hat die Sektion einige Aemter (siehe Liste im Anhang) angehört, die im Rahmen der OECD für Geschäfte zuständig sind, die speziell in ihren Verantwortungsbereich gehören.

## 2.2.1 Rolle der Direktion für internationale Organisationen (DIO)

### Unterschiedliche Verwendung des Begriffs Federführung in der DIO

Gemäss der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter hat die DIO die Verantwortung für die Beziehungen mit den internationalen Organisationen (vorbehältlich der Zuständigkeit des BAWI) und für die **Harmonisierung** der von der Schweiz vertretenen Positionen in politischen Angelegenheiten. Angesichts der Vielfalt der Bereiche, die von internationalen Organisationen abgedeckt werden, und der grossen Zahl von Behörden, die dementsprechend davon betroffen sind, hat die DIO unterschiedliche Arten von Verantwortlichkeiten wahrzunehmen, die jedoch beide als Federführung bezeichnet werden:

In jenen Fällen, wo sie die politische und operative Verantwortung in einer internationalen Angelegenheit innehat (z.B. im Fall der ESA - European Space Agency), meint Federführung eine klar definierte umfassende Zuständigkeit. Wo hingegen andere Aemter für Angelegenheiten in ihrem speziellen Kompetenzbereich verantwortlich sind, besteht die Federführung der DIO im wesentlichen in der Aufgabe, die Politik zu koordinieren und zu harmonisieren. Diese **Koordination** und Harmonisierung setzt eine organisierte Kooperation zwischen den verschiedenen Departementen und Bundesämtern voraus. Diese Zusammenarbeit passt sich den unterschiedlichen Aufgaben der verschiedenen internationalen Organisationen an.

### Mittel zur Gewährleistung der Federführung

Die **Mittel**, um diese zwei Arten der Federführung zu gewährleisten, reichen von der Organisation von interdepartementalen Gesprächen (z.B. vor der Generalversammlung der UNO zum Zwecke der Ausarbeitung von Schemata der Kompetenzverteilung), über Sitzungen zur Budgetkoordination, Sitzungen strategischer Art zwischen den Amtsdirektoren, die in den verschiedenen internationalen Organisationen Verantwortlichkeiten haben, bis zu persönlichen Kontakten und zur Information von Seiten der DIO über die Grundpositionen, die an einer bevorstehenden Konferenz zu vertreten sind.

### Erschwernisse für die Ausübung der Federführung

Gemäss DIO stösst die Aufgabe der Federführung auf verschiedene Widerstände und **Schwierigkeiten**; die wichtigsten sind:

- die wachsende Zahl von internationalen Konferenzen, welche die genaue Verfolgung ihrer Arbeiten erschwert;
- der Personalmangel;
- eine gewisse Autonomie einzelner Aemter, die in Angelegenheiten ihres Kompetenzbereichs die Federführung übernehmen, birgt die Gefahr einer verminderten Kohärenz der schweizerischen Position gegenüber den internationalen Organisationen;
- einzelne Aemter sind sich der Wichtigkeit einer kohärenten Haltung der Schweiz in den internationalen Organisationen nicht bewusst und geben Stellungnahmen ab, ohne vorher die DIO darüber zu informieren;
- die DIO kann sich nicht darauf verlassen, durch die anderen Aemter ständig auf dem laufenden gehalten zu werden;
- es werden neue Dienste für internationale Angelegenheiten in mehreren Bundesämtern geschaffen, deren Aufgaben gegenüber der Zuständigkeit der DIO nicht immer genau abgegrenzt sind.

Um die **Koordination** effizienter zu gestalten, wäre es gemäss DIO notwendig, dass sie in die Lage versetzt wird, in den verschiedenen Bereichen mit Beziehungen zu internationalen Organisationen kompetent mitzuwirken. Das bedeutet, dass sie eine Anzahl Spezialisten haben müsste, um über die technische Kompetenz zur Bewältigung solcher Probleme zu verfügen. Eine genauere Festlegung des Aufgabenbereichs der Dienste anderer Aemter für internationale Angelegenheiten könnte auch die Harmonisierung und die Koordination verbessern.

### **2.2.2 Internationale Beziehungen im Rahmen der OECD, der IEA und des GATT**

Für die Kontakte mit diesen internationalen Organisationen ist das BAWI zuständig. Die Ausweitung der Tätigkeiten dieser Organisationen, besonders der OECD, auf andere als rein ökonomische Bereiche hat jedoch zur Folge gehabt, dass auch andere Aemter aktive Beziehungen mit diesen internationalen Organisationen unterhalten.

### 2.2.2.1 OECD

Die Hauptaufgabe der OECD besteht darin, den ständigen Gedankenaustausch zwischen den nationalen Institutionen, die für spezielle Fachbereiche zuständig sind, zu gewährleisten.

Die OECD umfasst etwa 230 Organe (ca. 60 Ausschüsse, 160 Arbeitsgruppen, 10 Untergruppen und mehrere ad-hoc-Gruppierungen von Experten). Auf der Ebene der Bundesverwaltung sind nicht weniger als etwa dreissig Bundesämter in sechs Departementen mit den verschiedenen Fachbereichen befasst. Hinzu kommen die Schweizerische Nationalbank, die Eidgenössische Kartellkommission, die Eidgenössische Bankenkommision sowie verschiedene kantonale und private Institutionen.

Auch wenn man berücksichtigt, dass die Tätigkeiten im Rahmen der OECD meistens keine direkten rechtlichen Konsequenzen haben (wie das z.B. bei den GATT-Verhandlungen der Fall ist), muss doch betont werden, dass die Bedeutung dieser Organisation aus ihrer Fähigkeit erwächst, Angleichungsvorgänge zwischen den verschiedenen Nationen in Gang zu setzen, Vorgänge, die in ihren Auswirkungen auf die Innenpolitik mit den Wirkungen von Verträgen verglichen werden können. Daraus ergibt sich die Bedeutung der Federführung, der Koordination und der Herstellung von Kohärenz in den Beziehungen zu dieser Organisation.

#### Hierarchie der Federführung

Die Kommission hat festgestellt, dass die Verantwortlichen des BAWI sich der Bedeutung einer guten Pflege der Beziehungen zur OECD bewusst sind. Gemäss BAWI muss die Federführung hierarchisch geregelt sein. Das BAWI ist für die allgemeine Politik der Schweiz gegenüber der OECD zuständig, während die anderen Bundesämter unter der Koordination durch das BAWI für ihre Sachbereiche verantwortlich sind. Hierarchie in der **Federführung** impliziert auch, dass bei Verhandlungen verschiedene Ebenen unterschieden werden müssen: Das BAWI ist für die Verhandlungen mit den Entscheidungsgremien der OECD zuständig, die anderen Bundesämter sind es auf der Ebene der verschiedenen Ausschüsse und Arbeitsgruppen, welche sich mit speziellen Fragen ihres Geschäftsbereichs und ihrer Verwaltungskompetenz befassen.



Nach Meinung des BAWI sollte die technische Zuständigkeit den verschiedenen Bundesämtern überlassen werden, die über das spezielle Fachwissen verfügen; jedoch muss die Tätigkeit dieser Aemter in Einklang mit dem Arbeitsprogramm der Organisation bleiben. Wie die DIO ist das BAWI unter zwei Gesichtspunkten federführend: einerseits im Hinblick darauf, dass es für die Beziehungen zur OECD ganz allgemein zuständig ist, andererseits dadurch, dass es in gewissen Bereichen eine fachspezifische Zuständigkeit besitzt (z.B. bei Direktinvestitionen und bei der Handelspolitik).

### **Gewährleistung der gemeinsamen Position**

Die **gemeinsame Position** der Schweiz gegenüber der OECD sollte demnach gewährleistet werden durch verwaltungsinterne Konsultationen und durch vorbereitende Sitzungen mit den betroffenen Bundesämtern. Diese Konsultationen sollten auch die Koordination sicherstellen; diese ist allerdings nicht institutionalisiert und kann nach Meinung des BAWI nur funktionieren, wenn die Beteiligten die Weisungen befolgen und sich bewusst sind, dass sie alle die OECD betreffenden Informationen auch weitergeben müssen.

### **Mängel in der Organisation**

Aus der **Anhörung einer Anzahl Bundesämter, die in ihrem Sachbereich für Beziehungen zur OECD zuständig sind**, ergaben sich für die Sektion einige Hinweise auf organisatorische Mängel in den Beziehungen zur OECD.

Für die Bundesämter, die mit zahlreichen Ausschüssen oder Arbeitsgruppen der OECD zu tun haben, sind die Kompetenzen zwischen dem BAWI und den Bundesämtern zu wenig klar verteilt. Es wurde auf die Notwendigkeit einer verbesserten Koordination hingewiesen; es fehlen die entsprechenden Richtlinien. Auch sollte die Koordination institutionalisiert werden, um die bisherige Praxis zu verbessern, die zu stark von den Bedürfnissen und der Bereitschaft einzelner Aemter zur Zusammenarbeit abhängt. Die Verbesserung der Koordination könnte dem OECD-Dienst des BAWI zu einem besseren Gesamtüberblick verhelfen und gleichzeitig die Kohärenz der schweizerischen Position sichern (vor allem in Sachbereichen, für die mehrere Bundesämter als Spezialdienste zuständig sind, z.B. im Bereich der Statistik).

## Mangelnde Koordination

Die Prüfung der Standpunkte der Aemter, in Bereichen wie Bildung, Ausbildung und Steuerangelegenheiten, in denen das BAWI nicht über eine Fachzuständigkeit verfügt, hat gezeigt, dass diese Aemter in der Führung ihrer entsprechenden Geschäfte eine beträchtliche Autonomie haben und eine solche auch wünschen. Die Position, die sie in ihren Sachbereichen einnehmen, ergibt sich mehr aufgrund einer Meinungsbildung in ihrem Departement als aufgrund von Konsultationen mit dem BAWI. Die Sektion stellte fest, dass diese Aemter die internationalen Aspekte berücksichtigen, ohne die durch die Aussenpolitik besonders betroffenen Aemter immer einzubeziehen. Die Koordination mit dem BAWI besteht in diesen Fällen vor allem aus einem Informationsaustausch und punktuellen Konsultationen zu spezifischen aussenpolitischen Problemen.

### 2.2.2.2 GATT (Uruguay-Runde) und IEA

Die Sektion hat festgestellt, dass in bezug auf diese beiden Organisationen sowohl die Federführung, wie die gegenseitige Konsultation und Koordination zwischen den verschiedenen Bundesämtern klar geregelt sind.

Beim **GATT**, besonders bei den Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde, sind die Zuständigkeiten durch das Verhandlungsmandat des Bundesrates von 1987 klar definiert: Das BAWI ist verantwortlich für die Position der Schweiz in diesen Verhandlungen. Die Arbeit ist nach Verhandlungsbereichen in Teams aufgeteilt; in jedem Team sind die von den Verhandlungen betroffenen Verwaltungsdienste vertreten. Es wurde auch eine Verbindungsgruppe unter dem Vorsitz von Staatssekretär Blankart eingesetzt, in der alle betroffenen Bundesämter sowie die Dachverbände vertreten sind.

In bezug auf die **IEA** hat die Sektion festgestellt, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Koordination zwischen den verschiedenen Departementen, die von den Beziehungen mit dieser Organisation betroffen sind (EDA, EVD und EVED), zweckmässig ist. Das hängt zweifellos damit zusammen, dass an den Themen dieser Organisation nicht derart viele Bundesämter mitwirken müssen wie bei der OECD.

## 2.3 Vom Bundesrat vorgesehene Koordinationsmassnahmen im Bereich der internationalen Beziehungen

(Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992)

Zum Querschnittsthema, das unsere Kommission im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht 1989 gewählt hatte, wurde ein umfangreiches Dossier über die Entwicklung der internationalen Beziehungen der öffentlichen Verwaltung seit 1980 zusammengestellt. Dieses Dossier wurde dem Bundesrat übergeben mit der Bitte, er möge die Antworten der verschiedenen Aemter prüfen und zuhanden der Kommission einen Bericht erarbeiten. Darin sollte uns der Bundesrat darlegen, welche Schlussfolgerungen sich in seinen Augen aus den gesammelten Daten ergeben und welche Massnahmen er angesichts der immer zahlreicheren internationalen Beziehungen in der Bundesverwaltung zu ergreifen gedenkt.

Die Kommission ihrerseits hatte eine Reihe von Thesen formuliert und dem Bundesrat vorgelegt, insbesondere über die Federführung, die Koordination und die Kohärenz in der Aussenpolitik. Die Kommission bat den Bundesrat, ausgehend von diesen Feststellungen, zwei Massnahmen zur Verbesserung der Koordination der internationalen Beziehungen zu prüfen: Einerseits die Schaffung von Koordinationsstellen für internationale Fragen in allen Generalsekretariaten, andererseits, gestützt auf Artikel 48 Absatz 3 des Verwaltungsorganisationsgesetzes, die Regelung der Organisation der internationalen Beziehungen in einer Verordnung.

**Der Bundesrat beantwortete die Aufforderung der Kommission mit einem Bericht über die Koordination der internationalen Beziehungen** in der Bundesverwaltung, welcher der Kommission am 27. Januar 1992 zugeleitet wurde. Darin wird folgendes ausgeführt:

### 2.3.1

Der Bundesrat bestätigt die Feststellung der Kommission, dass offenkundig **die Verwaltungstätigkeiten mehr und mehr internationalisiert werden**. Immer mehr Sachbereiche sind - nicht zuletzt im Zusammenhang mit einer vermehrten Zuwendung zu Europa - nicht mehr nur aus der Sicht der Schweiz zu meistern. Unbestreitbar ist ferner, dass die Sachthemen immer technischer, spezifischer und komplexer werden. Mitarbeiter mit Allgemeinwissen genügen nicht mehr; heute sind Spezialisten gefragt. Diese Feststellung hat nicht zuletzt Bedeutung für das EDA und seine Rolle im Koordinationsbereich.

### 2.3.2

Der Bundesrat gesteht in seinem Bericht zu, dass es zwar verschiedene Formen departementsübergreifender Tätigkeiten und Koordinationsinstrumente gebe, dass diese aber gewisse Schwächen, Lücken und Schwierigkeiten aufweisen könnten. Die departementsübergreifende Zusammenarbeit funktioniere zwar gut, speziell was die täglichen Beziehungen und die Abwicklung der Routinegeschäfte betreffe, und im allgemeinen verfolge die Schweiz in ihren Beziehungen zum Ausland eine koordinierte und kohärente Politik; gleichwohl gebe es eine **Anzahl von Problemen** in folgenden Punkten:

#### 2.3.2.1

In der Bundesverwaltung gebe es wenige Bereiche, die nicht auch eine internationale Dimension aufweisen. Deshalb sei es wichtig, zu wissen, wer in den einzelnen Bereichen die **Federführung** zu übernehmen habe.

#### 2.3.2.2

Seit mehreren Jahren zeichne sich zunehmend ab, dass die Verantwortung, die ein Departement für einen Bereich in der Innenpolitik übernehme, ausschlaggebend sei für die Zuständigkeit dieses Departements oder eines Bundesamtes im auswärtigen Bereich. Diese Feststellung unterstreiche die Bedeutung der Frage nach dem **Primat der Sachkompetenz**. Gemäss der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter sei es die Politische Direktion des EDA, welcher die Behandlung aller wichtigen Fragen der Aussenpolitik und die Koordination der Arbeiten des Departements in diesem Bereich obliege. Diese allzu weitgefaste Formulierung vermöge den aktuellen Erfordernissen nicht mehr gerecht zu werden.

#### 2.3.2.3

Auch wenn die Verantwortlichkeiten normalerweise klar zugewiesen seien, könne es geschehen, dass in Bereichen, mit denen sich mehrere Departemente befassen, bei der entsprechenden Politik ein Ungenügen in bezug auf die Kohärenz oder die Wahrnehmung von aussen zutage trete. Dieser **Verlust an Kohärenz** sei durch die Tatsache bedingt, dass immer mehr EDA-externe Dienste in aussenpolitischen Angelegenheiten mitwirkten oder sich allein damit beschäftigten. Dasselbe gelte für die Aussenwirtschaftspolitik. Der Mangel an Uebersicht und an Klarheit in bezug auf die Prioritätensetzung in der Aussenpolitik könne zu widersprüchlichen Positionen der Schweiz führen. Darüber hinaus könne ein ungenügender Informationsaustausch zwischen den Departementen Unklarheit über die Prioritäten der Partner oder über

die Gesamtinteressen der Schweiz bewirken. Ein krasser Kommunikationsmangel bestehe, wenn das EDA bei aussenpolitischen Aktivitäten anderer Bundesstellen gänzlich übergangen werde. Die entsprechenden Folgen könnten gravierend sein. Doppelspurigkeiten auf der einen Seite und ungenügende oder gar fehlende Beachtung von gewissen Bereichen auf der anderen Seite könnten die Effizienz departementsübergreifender Tätigkeiten in erheblichem Mass beeinträchtigen. Rivalitäten und Prestigebedürfnis könnten Verhaltensweisen erzeugen, die zu einem beträchtlichen Verschleiss von Zeit und psychischen Energien führen.

### 2.3.3

Im Hinblick auf diese Umstände sei der Bundesrat bestrebt, die **Koordination zu verbessern**, um den Spielraum in der Gestaltung der Beziehungen zum Ausland für die zahlreichen Bundesstellen mit auslandsorientierten Aktivitäten so zu gestalten, dass sich eine möglichst kohärente Politik der Schweiz ergebe.

#### 2.3.3.1

Allgemein müsse die Koordination durch eine **klare und transparente Kompetenz-zuteilung** verbessert werden. Im strukturellen Bereich müssten allzu komplizierte und die Koordination behindernde Verfahrensabläufe beseitigt werden. Unter anderem seien Verbesserungen im Personalbereich des EDA nötig (Verringerung der gegenwärtig allzu raschen Personalrotation, Spezialisierung, Erstreckung des Versetzungsrhythmus zur Zentrale). Priorität sei auch der **Erhöhung des Personalbestandes** bei den Bundesstellen zu geben, die sich mit koordinationsbedürftigen auslandsorientierten Aufgaben befassen.

#### 2.3.3.2

Bei den Bundesstellen, die sich mit auslandsbezogenen Aufgaben befassen, sei der wichtigen Rolle der Aussenpolitik verstärkt Beachtung zu schenken. Das bedeute auch, dass das **EDA als Partner vermehrt ernst genommen werden müsse**, und dass die Bedeutung seiner Aufgaben durch die Bundesstellen in anderen Departementen deutlicher wahrgenommen werde. Zu diesem Zweck müsse innerhalb der Bundesverwaltung der Informationsaustausch intensiviert werden.

#### 2.3.3.3

Zahlreiche bei der interdepartementalen Arbeit auftretende Probleme seien auf eine unklare Verteilung von Kompetenzen zurückzuführen. Diese Schwierigkeiten müssten durch klare Regelungen bzw. Absprachen gelöst werden. Eine Grundvoraussetzung dafür wäre freilich die **Schaffung von Klarheit über die Bedeutung der**

## Aussenpolitik und ihrer Prioritäten.

### 2.3.3.4

Das EDA spiele unzweifelhaft im auswärtigen Bereich und in der Koordination der entsprechenden Tätigkeiten eine zentrale Rolle. Um die departementsübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern, sei einerseits eine **klare Beschreibung der Bedeutung der Aussenpolitik und andererseits die Erarbeitung eines "Pflichtenhefts" des EDA**, das keine Unklarheiten offenlasse, notwendig. Das EDA verfüge über eine sehr wertvolle, ja unverzichtbare Erfahrung für alle mit der departementsübergreifenden Koordination befassten Bundesstellen. Diese Erfahrung, zum Beispiel bei Verhandlungen, bei der korrekten Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen, im internationalen Recht, usw. müsse künftig besser genutzt werden.

### 2.3.3.5

**Bei der Organisation des EDA und seines Instrumentariums** sei in erster Linie eine Erhöhung der Zahl der Mitarbeiter erforderlich, die im Koordinationsbereich arbeiten. Darüber hinaus müsse das EDA das "Generalistenkonzept" kritisch überprüfen. Dieses Prinzip solle aufgegeben werden; stattdessen sollen einzelne Mitarbeiter vermehrt ausschliesslich für bestimmte Spezialbereiche freigestellt werden können. Ferner solle zur Erhöhung der Effizienz bei departementsübergreifenden Tätigkeiten das Rotationsprinzip weniger strikte angewendet werden.

### 2.3.3.6

Die **Transparenz bei den internationalen Diensten solle erhöht werden**: Viele dieser Dienststellen pflegen heute direkte Beziehungen zum Ausland, ohne dass das EDA in Bern eingeschaltet wird.

### 2.3.3.7

Zur Koordination sollen zwei weitere Massnahmen ergriffen werden: die Verstärkung der **Rolle der Konferenzen der Pressedienste und die Koordination der Reise- und Besuchsabsichten** der Bundesräte durch deren regelmässige Erfassung, mit der das EDA zu beauftragen wäre.

### 2.3.3.8

Zur Verbesserung der Koordination in den internationalen Beziehungen sei ein **Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern in den Bereichen der departementsübergreifenden Tätigkeit und in der Zusammenarbeit** zu schaffen. Es gehe folglich nicht um die Erarbeitung von Koordinationsrichtlinien, sondern um die Festle-

gung von "Spielregeln", die vom Grundsatz ausgehen, dass alle, die internationale Kontakte pflegen, letztlich "am gleichen Strick ziehen" sollen.

#### 2.3.4

Die Geschäftsprüfungskommission hatte dem Bundesrat zwei Massnahmen zur Verbesserung der Koordination vorgeschlagen: Erstens die Bezeichnung von "Koordinatoren" in allen Departementen und zweitens den Erlass einer Verordnung zur Regelung der Pflege der internationalen Beziehungen in der Bundesverwaltung. Nach Ansicht des Bundesrates hätte die Schaffung von Koordinatorenstellen für internationale Fragen in den Departementen den Vorteil, dass es klar festgelegte Ansprechpartner geben würde, vorausgesetzt, deren Funktionen seien eindeutig definiert.

Die Regelung der internationalen Beziehungen in einer Verordnung erachte er als keine geeignete Lösung. Angesichts der grossen Zahl von Tätigkeitsbereichen des Staates mit Auslandsbezug wäre es wenig sinnvoll, alle davon betroffenen Gruppen und Aemter einzeln aufzuzählen. Eine Verordnung müsste sich deshalb auf die Festlegung allgemeiner Bestimmungen beschränken. In Anbetracht der unterschiedlichen Dichte und Gestaltung dieser Kontakte mit dem Ausland würde das bedeuten, dass die Bestimmungen entweder sehr detailliert sein müssten, um alle Eventualitäten abzudecken, oder im Gegenteil sehr allgemein, um eine weitere Interpretation zu erlauben. Beide Lösungen wären unbefriedigend. Es wäre deshalb sinnvoller, die EDA-Weisung 502 zu aktualisieren und zu ergänzen, welche die zum direkten Verkehr mit den schweizerischen Auslandvertretungen berechtigten Bundesstellen bestimmt.

### 3. Schlussfolgerungen der Geschäftsprüfungskommission

Aufgrund der Inspektion ist die Kommission zu einigen Feststellungen in bezug auf die Führung der schweizerischen Aussenpolitik gelangt.

#### 3.1 Führung der Aussenpolitik

##### 3.1.1

Die Behandlung internationaler Probleme ist nicht mehr denjenigen Diensten vorbehalten, denen diese Aufgabe traditionellerweise oblag. Dieser Sachverhalt

betrifft nicht nur das EDA, sondern auch das BAWI. Letzteres vor allem muss seiner zweifachen Eigenschaft als Spezialdienst und als Vertreter der Schweiz nach aussen in wirtschaftlichen Fragen Rechnung tragen. Es muss heute vermehrt die Tätigkeit von Bundesämtern koordinieren, die andere, aber mit der Wirtschaftspolitik zusammenhängende, Sachbereiche betreuen.

### 3.1.2

Der Begriff "**Aussenpolitik**" **deckt nicht mehr die gleiche Wirklichkeit wie früher ab**. In jedem Sachbereich der Innenpolitik finden sich auch aussenpolitische Komponenten. Es ist deshalb nicht mehr möglich, von "Aussenpolitik" als einem Spezialbereich zu sprechen, für den die Zuständigkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung klar umrissen sind und direkt zugeordnet werden können. Diese Feststellung gilt auch für die Aussenwirtschaftspolitik.

### 3.1.3

Die Antworten auf unsere Querschnittsfrage, die Auskünfte, welche wir im Rahmen unserer Inspektion erhalten haben, sowie der Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992, lassen die Feststellung zu, dass **in der Führung der Aussenpolitik keine Konzeption vorhanden** ist, die dieser neuen Situation Rechnung trägt, und dass infolgedessen die Komponente "Aussenpolitik" an die verschiedenen Sachdienste delegiert wird.

Diese **Aufgabenaufsplitterung** führt zur Ausbildung von sektoriellen Teilwissen auf dem Gebiet der Aussenpolitik, was folgende Mängel nach sich zieht:

- Kohärenzverlust der schweizerischen Position in den verschiedenen internationalen Gremien;
- Führungsmangel in der globalen schweizerischen Aussenpolitik;
- Doppelspurigkeiten in der Arbeit (vgl. die Schaffung von Diensten für internationale Angelegenheiten in verschiedenen anderen Departementen und die Schaffung von Spezialistenstellen im EDA zur Bearbeitung von Sachfragen).

### 3.1.4

Nach Ansicht der Kommission zeigt das Beispiel der **OECD**, dass die Verwaltung noch über keine Strukturen für eine Führung der Aussenpolitik verfügt, die der zunehmenden Internationalisierung aller politischen Bereiche gerecht werden.



Die unterschiedlich wahrgenommenen Beziehungen zur OECD entsprechen der **Organisation der dezentralisierten, an segmentiertes Arbeiten gewöhnten Bundesverwaltung**; sie erfordern einen beträchtlichen, nicht immer erfolgreichen Aufwand an Koordination zur Festlegung einer gemeinsamen Position gegenüber diesen Organisationen.

Der Begriff der **Federführung ist ziemlich problematisch**. Die Tatsache, dass dieser Ausdruck für die verschiedenen Bundesämter nicht den gleichen Inhalt abdeckt, zeigt, dass er eher aus der segmentierten Arbeitspraxis der Verwaltung als aus neuen Strategien abgeleitet ist.

### 3.1.5

In bezug auf das **EDA** stellt die Kommission fest, dass die Verantwortlichen angesichts dieser neuen Situation der Aufsplitterung und Delegation der Aussenpolitik **Zögern** an den Tag legen. Die gegenwärtige Strategie besteht darin, einerseits in bezug auf die Beziehungen der Schweiz zum Ausland Schwerpunkte zu setzen und sich andererseits auf die **Sensibilisierung** zu konzentrieren. Dies zeigt, dass das EDA sich entschlossen hat, eine sektorielle Politik zu betreiben, die sich auf seine traditionellen Aufgaben beschränkt.

### 3.1.6

In bezug auf die **Planung**, wie sie gegenwärtig durch das **Politische Sekretariat** wahrgenommen wird, ist die Kommission der Meinung, dass es sich dabei nicht um Planung im eigentlichen Sinne handelt. So wie die politische Planung gegenwärtig verstanden wird, besteht sie in der Ausarbeitung von Analysen ausschliesslich zu EDA-interner Verwendung, speziell zuhanden des Departementschefs und des Staatssekretärs. Sie beschränkt sich also auf einen **EDA-internen Dienst** auf der Grundlage von Prioritäten, die durch die Ziele der eigenen Aussenpolitik des Departements bestimmt werden. Der Inhalt der aussenpolitischen Analysen des Politischen Sekretariats wird anderen Departementen nicht genügend zur Kenntnis gebracht.

Nach Auffassung der Kommission bedeutet Planung die Ausarbeitung von Entwürfen als Richtschnur und Bezugsgrössen, auf die sich alle Beteiligten in einer gegebenen Politik (in diesem Falle der Aussenpolitik) beziehen können. Eines der Hauptziele der Planung sollte in der Steigerung der Kohärenz, d.h. in der Harmonisierung der Strategien und des Verhaltens zur Erreichung gemeinsamer Ziele bestehen.

### 3.1.7

Die gleichen Feststellungen kann man in bezug auf das **Dokumentationszentrum** machen. Die Sammlung und Auswertung der Informationen sind (abgesehen von Arbeiten für die Lagekonferenz und den Nachrichtendienst des EMD) im wesentlichen durch die Bedürfnisse des Departementschefs und des Staatssekretärs bestimmt. Die Beschaffung von Informationen über aussenpolitische Belange bei anderen Departementen ist nicht institutionalisiert. Die Kommission stellte auch fest, dass das System der Informationsbeschaffung (Informationsnetz, Kriterien, Häufigkeit) auf Methoden basiert, die als überholt zu bezeichnen sind, und dass die Auswertung der Informationen den gegenwärtigen Anforderungen im Hinblick auf die Entscheidungsfindung (zum Beispiel im Krisenfall) nicht genügt. In solchen Fällen ist das EDA nicht genügend mit technischen Mitteln ausgerüstet, um die relevanten Informationen den heutigen Anforderungen entsprechend auszuwerten und zu speichern. Eine elektronische Datenbank des EDA mit den wichtigsten Informationen über unsere Aussenbeziehungen besteht noch nicht, ebenso ist der Zugriff auf externe Datenbanken nicht gewährleistet.

## 3.2 **Bewertung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur Koordination im Bereich der Aussenpolitik**

**Die Kommission ist vom Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992 insofern nicht befriedigt**, als er die Schwächen und Mängel nicht deutlich darstellt und keine angemessenen Verbesserungsmassnahmen vorlegt. Der Bundesrat erörtert zwar - allerdings eher in der Form von Annahmen denn als Feststellungen - eine Anzahl von Problemen und Schwächen in der Organisation der Aussenpolitik (Zuweisung der Federführung, Mangel an Kohärenz, departementsübergreifende Zusammenarbeit). Die positive Einschätzung der departementsübergreifenden Zusammenarbeit ist ebenfalls aus der Auswertung der Antworten der verschiedenen Dienststellen zur Umfrage unserer Kommission im Zusammenhang mit dem Querschnittsthema abgeleitet. Es wird gesagt, dass in bezug auf diese Zusammenarbeit im allgemeinen keine Kritik geübt worden sei, dass ganz im Gegenteil die Koordination als gut qualifiziert werde. Diese Feststellung kann nach Ansicht der Kommission unterschiedlich interpretiert werden; jene als korrektes Funktionieren der Koordination ist nicht die einzig mögliche. Die Schwächen der gegenwärtigen Aussenpolitik können zumindest für die Aktivitäten der einzelnen Abteilungen der Verwaltung ebenso sehr Handlungsfreiräume wie Fesseln bedeuten.

Nach Ansicht der Kommission stellen die vom Bundesrat in konjunktivischer Form erwähnten Schwierigkeiten im Bereich der Führung der Aussenpolitik in Tat und Wahrheit Funktions- und Koordinationsmängel dar. Diese Funktionsmängel erfordern eine vertiefte Behandlung der Probleme, die über die einfache Durchführung einzelner vom Bundesrat vorgeschlagener Verbesserungsvorschläge hinausgeht. Der Bericht verstärkt den Eindruck der Kommission, dass die Strukturen und eine Gesamtstrategie für eine koordinierte Führung der Aussenpolitik fehlen.

**Folgende Punkte in der Antwort des Bundesrates erscheinen der Kommission problematisch:**

**3.2.1**

Die Voraussetzung, dass jener, welcher über die finanziellen Mittel verfügt, die Verantwortung für einen Bereich übernimmt (Kriterium der Budgethoheit), ist der heutigen Komplexität der Führungsstruktur der Aussenpolitik nicht angemessen. Nach Ansicht der Kommission müssen zuerst die allgemeinen Zuständigkeiten abgegrenzt werden; erst anschliessend können die Mittel über das Budget zugewiesen werden.

**3.2.2**

Der Abschnitt über die Federführung und das Primat der Sachkompetenz zeigt, dass es keinerlei Gesamtkonzeption oder Strategie gibt. Nach Meinung der Kommission sollte aber gerade in diesen Bereichen (Federführung und Sachkompetenz) die Reflexion über angemessene Lösungen ansetzen.

**3.2.3**

Der Bundesrat hebt hervor, dass die Gefahr der Inkohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik umso grösser wird, je mehr Nicht-EDA-Stellen bei aussenpolitischen Tätigkeiten mitwirken oder sich allein damit befassen. Dieser Verlust an Kohärenz wird um so gravierender, je ungenügender der Informationsaustausch ist, je mehr Doppelgleisigkeiten es gibt, je mehr bestimmte Bereiche ungenügend abgedeckt werden und je mehr Rivalitäten und Prestigebedürfnis überhand nehmen.

Die Kommission kann dieser Analyse nur zustimmen, aber sie ist gleichzeitig der Ansicht, dass der Bundesrat zu wenig die Ursachen dieser Schwächen beachtet. Nach Meinung der Kommission beeinträchtigt der Mangel an Kohärenz die Führung in der Aussenpolitik.

### 3.2.4

Die Verbesserungsvorschläge des Bundesrates erscheinen der Kommission unzureichend:

- a) Die vorgeschlagenen Massnahmen lassen nicht erkennen, ob sie untereinander einen Zusammenhang aufweisen und auf einer wohldefinierten Konzeption der Führungsstruktur der Aussenpolitik aufbauen. Es reicht nicht aus, wenn als Massnahme vorgeschlagen wird, der Stellenwert der Aussenpolitik solle besser sichtbar gemacht, und das EDA solle als Zusammenarbeitspartner der anderen Bundesstellen ernster genommen werden. Es ist nur sinnvoll, die Bedeutung der Aussenpolitik und des EDA als Partner verstärkt zu berücksichtigen, wenn eine klare Konzeption der Führungsstruktur der Aussenpolitik und ihrer Prioritäten sowie der Rolle, die das EDA dabei spielen soll, existiert. Der Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992 stellt zu Recht fest, dass das EDA über sehr wertvolle Erfahrung im Bereich der internationalen Beziehungen verfügt (Erfahrung bei Verhandlungen, bei der korrekten Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen, im internationalen Recht usw.), und dass diese Erfahrung besser genutzt werden sollte. In dem Masse, als diese Erfahrung als unverzichtbar betrachtet wird, sollten auch die anderen Aemter darauf verwiesen werden und nicht nach ihrem Gutdünken handeln können. Der Bericht bestätigt die Feststellungen der Kommission, dass das EDA eine zögernde Haltung an den Tag legt und sich auf die Bearbeitung der ihm traditionellerweise zugewiesenen Tätigkeitsbereiche beschränkt.
- b) Dem Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission, die internationalen Beziehungen in einer Verordnung zu regeln, setzt der Bundesrat als Lösungsmöglichkeit entgegen, die Weisung 502 zu aktualisieren und zu vervollständigen. Diese Weisung regelt jedoch lediglich die direkten Beziehungen bestimmter Bundesämter mit den schweizerischen Vertretungen im Ausland. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Massnahme für eine durchgreifende Lösung der Probleme in der Führung der Aussenpolitik wenig geeignet ist. Mit Ueberraschung stellte sie im übrigen fest, dass diese Weisung vom 15. April 1966 datiert (und nur zehn Aemter aus vier Departementen, nämlich dem EJPD, EMD, EFD und EVD, betrifft) und seither nicht mehr auf den neuesten Stand gebracht worden ist.
- c) Der Bundesrat begründet seine ablehnende Haltung gegenüber einer Regelung der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung in einer Verord-

nung damit, dass die Zahl der Tätigkeitsbereiche mit Auslandsbezug und die Zahl der betroffenen Aemter zu gross ist (es ist schwierig, allgemeine Regeln zu formulieren, die auf verschiedenartige Gegebenheiten angewendet werden können). Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Verordnung allgemeine Bestimmungen enthalten sollte und dass die auf den Einzelfall zugeschnittenen Bestimmungen in Weisungen geregelt werden sollten.

**Zusammenfassend** halten wir fest, dass der Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992 die Feststellungen bestätigt, welche die Kommission im Verlaufe ihrer Inspektion gewonnen hat.

Es braucht ein klares Konzept für die Führung und die Koordination der international ausgerichteten Tätigkeiten der Verwaltung.

Das EDA muss die Führungsrolle in der Aussenpolitik übernehmen, damit deren Kohärenz gewährleistet ist.

Die Prinzipien der Federführung und des Primats der Sachkompetenz, wie sie heute umschrieben sind, genügen nicht mehr, um auf neue Anforderungen in der Führungsstruktur der Aussenpolitik reagieren zu können. Federführung und Primat der Sachkompetenz in einem Bereich der Innenpolitik dürfen nicht automatisch die Verteilung der Zuständigkeiten im aussenpolitischen Bereich begründen, weil dies zu einer Zerstückelung der Aussenpolitik in Einzelinteressen führt.

Nach Ansicht der Kommission genügen die Vorschläge des Bundesrates zur Verbesserung der Situation nicht, um die neuen aussenpolitischen Realitäten zu meistern.

## 4. Empfehlungen

Aufgrund der Überlegungen im vorangehenden Kapitel macht die Geschäftsprüfungskommission folgende Empfehlungen:

### 4.1.

Der Bundesrat wird eingeladen, **sein Konzept für die Führung der Aussenpolitik vorzulegen**.

Dieses Konzept soll den folgenden Elementen Rechnung tragen.

#### **4.1.1 Zuständigkeit des EDA, Federführung und Primat der Sachkompetenz.**

Dieses Konzept soll klar angeben:

- welche Zuständigkeiten das EDA in der Führung und Koordination der Aussenpolitik hat, um deren Kohärenz zu gewährleisten;
- nach welchen Grundsätzen die Federführung zugewiesen wird und
- nach welchen Grundsätzen das Primat der Sachkompetenz berücksichtigt wird.

#### **4.1.2 Planung der Aussenpolitik**

Die Aussenpolitik muss so geplant werden, dass durch die Harmonisierung von Haltung und Strategien die aussenpolitische Kohärenz gestärkt werden kann. Die politische Planung muss einen Bezugspunkt bilden, an dem sich alle Verwaltungseinheiten, die im Rahmen ihrer Aufgaben auch aussenpolitische Ziele verfolgen, orientieren können.

#### **4.1.3 Koordination**

Es ist festzustellen, dass die Zahl der Aussendienste des EDA, die sich an aussenpolitischen Aktivitäten beteiligen oder sie gar allein durchführen, steigt. Darum ist der Bundesrat eingeladen aufzuzeigen, wie er die Koordination im Bereich der Aussenpolitik zu organisieren gedenkt. Dabei muss er auch der Koordination zwischen den Verwaltungsstellen, die von den Arbeiten der verschiedenen internationalen Organisationen betroffen sind, Rechnung tragen, um die Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik sicherzustellen.

#### **4.2 Aufgrund dieses Konzeptes für die Führung der Aussenpolitik wird der Bundesrat eingeladen:**

##### **4.2.1**

zu prüfen, ob die heutige Organisation der Politischen Direktion den neuen Anforderungen der Aussenpolitik noch zu genügen vermag;

##### **4.2.2**

zuhanden der Geschäftsprüfungskommission die Planungsaufgabe des Politischen Sekretariats zu umschreiben (Ziele und Mittel);

#### 4.2.3

Massnahmen zu ergreifen, um das politische Sekretariat als Dokumentationszentrale mit allen modernen technischen Mitteln (Informatik- und Kommunikationsmittel) auszustatten, damit Sammlung und Verarbeitung der Informationen einerseits den heutigen Erfordernissen einer raschen und sachdienlichen Information und andererseits seiner Aufgabe der politischen Planung zu genügen vermögen. In diesem Sinne empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Bundesrat, den Ausbau dieses Dokumentationszentrums zum Koordinationsinstrument im Bereich der aussenpolitischen Information innerhalb der Verwaltung ins Auge zu fassen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob es nicht möglich wäre, dem Politischen Sekretariat den strategischen Nachrichtendienst, dessen Schaffung gegenwärtig geprüft wird, anzugliedern.

#### 4.2.4

gestützt auf Artikel 48 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes eine Verordnung zu erlassen, die die internationalen Beziehungen in der Verwaltung regelt.

#### 4.3

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, bei der Erarbeitung eines Konzepts für die Führung der Aussenpolitik den neuen Anforderungen des Artikels 47<sup>bis a</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes Rechnung zu tragen. Dieser Artikel regelt die Beteiligung des Parlaments an der Aussenpolitik.

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, ihr bis am 20. Januar 1993 mitzuteilen, welche Konsequenzen er aus diesem Bericht zu ziehen gedenkt. Die Kommission wird sich Ende 1993 nach dem Stand der getroffenen Massnahmen erkundigen.

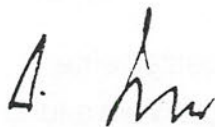
Für die Horizontale Sektion 1:

Der Präsident:

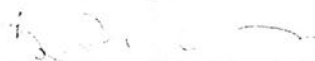
Die Stv. Sekretärin

der Geschäftsprüfungskommission:

Iten Andreas



G. Bardin Arigoni



Für die Kommission:

Der Präsident:

Cavadini Jean



## ANHANG

**Die Sektion hörte die folgenden Personen an:****- Departement für auswärtige Angelegenheiten**

Herr Jacobi, Staatssekretär

Herr Botschafter Ducrey, Chef des politischen Sekretariats

Herr Giovannini, Vizedirektor DEH

Herr Guldemann, diplomatischer Mitarbeiter, politisches Sekretariat

Herr Botschafter Keusch, Direktor, DIO

Herr Schaller, Generalsekretär EDA

Frau Botschafterin von Grünigen, Stv. Direktorin, Politische Abteilung III

Herr Widmer, Chef des Dienstes KSZE, Politische Abteilung III

**- Bundesamt für Aussenwirtschaft**

Herr Blankart, Staatssekretär

Herr Eichenberger, Chef der Sektion Internationale Energiefragen, IEA

Herr Stingelin, Chef der Sektion OECD

Herr Leduc, Stv. Chef der Sektion OECD

Herr Wasescha, Chef der Abteilung Welthandel, GATT

**- andere Bundesämter**

Herr Brüngger, Chef der Koordinations- und Planungsstelle, BFS

Herr Depeursinge, Chef der Sektion Allgemeine Forschungsfragen, BBW

Herr Kind, Stv. Direktor, BIGA

Herr Lüthi, Vizedirektor, ESTV

Herr Wallimann, Stv. Direktor, BUWAL