

Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 19. Juni 2013

Das Wichtigste in Kürze

Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht über die schweizerische Aussenpolitik berichtet wird, z.B. über die Beteiligung der Schweiz an einer internationalen Konferenz, über Verhandlungen mit der EU, über den Abschluss eines Vertrages mit einem anderen Land oder über eine Auslandsreise eines Bundesrates. Nicht selten ist in diesem Zusammenhang auch von Schwierigkeiten oder Konflikten die Rede und man hat den Eindruck, dass die Schweiz Mühe hat, ihre Interessen zu vertreten und durchzusetzen. Es fällt auch auf, dass bei Verhandlungen auf Schweizer Seite häufig nicht das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) federführend ist, sondern andere Departemente. Das EDA soll aber zusammen mit den anderen Departementen dafür sorgen, dass die Interessen der Schweiz gut vertreten werden und die Aussenpolitik kohärent ist. Dazu müssen sich die verschiedenen Bundesstellen koordinieren und zusammenarbeiten.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben sich schon in den 1990er Jahren mit der Koordination der Schweizer Aussenpolitik beschäftigt und festgehalten, dass diese aufgrund der Internationalisierung zugleich schwieriger und dringlicher wird. Inzwischen ist einige Zeit vergangen, in der die Schweiz ausserpolitisch stark gefordert war – man denke an die Steuerverthematik oder den Konflikt mit Deutschland wegen dem Flughafen Zürich. Daher haben die GPK die Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik zu untersuchen. Die PVK hat dazu eine breite Befragung von Personen realisiert, die sich in verschiedenen Bundesstellen und auf verschiedenen Hierarchiestufen um diese Zusammenarbeit kümmern.

Die Ergebnisse im Überblick

Das Positive vorweg: Die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik funktioniert aus Sicht der Befragten grundsätzlich gut, abgesehen von verschiedenen kleineren Konflikten und von einzelnen Politikbereichen, in denen es grössere Probleme zu geben scheint. Die Departemente wollen zusammenarbeiten und die so definierten Positionen oder Lösungen sind breit abgestützt, sachgerecht und beständig.

Allerdings wurde auch deutlich, dass die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit nicht sehr klar sind und es wenig Vorgaben oder Leitlinien gibt, auf die man sich im Konfliktfall oder bei Problemen stützen kann und die auch die Personenabhängigkeit einschränken würden. Aus Sicht der PVK ist vor allem zu monieren, dass es in der Aussenpolitik an einer genügenden Gesamtsicht fehlt und dass gewisse Verfahren der Zusammenarbeit bei ausserpolitischen Geschäften an ihre Grenzen stossen.

Ungenügende Gesamtsicht

Es fehlt in der Schweizer Aussenpolitik an einer grundlegenden Übersicht, um zumindest die wichtigsten Interessen identifizieren und bei Bedarf gegeneinander abwägen zu können. Dies kann zu Inkohärenzen und widersprüchlichen Positionen

führen. Vor allem aber besteht auch das Risiko, dass Verknüpfungen zwischen einzelnen Dossiers unentdeckt bleiben und damit Möglichkeiten verpasst werden, mit Hilfe von Kreuzkonzessionen wichtige Interessen besser durchzusetzen.

Heute haben die Fachdepartemente eine grosse Autonomie bei der Verfolgung ihrer sektorspezifischen Interessen. Das EDA, das gemäss seiner Organisationsverordnung die aussenpolitischen Interessen der Schweiz wahren und eine Koordinationsrolle einnehmen soll, wird nicht systematisch und frühzeitig einbezogen. Genau dies wäre aber eine Voraussetzung, um zu einer verbesserten Gesamtsicht zu kommen. Auf dieser Basis könnte das EDA wichtige Themen und Interessen identifizieren, die betroffenen Verwaltungsstellen auf mögliche Verknüpfungen zu anderen Themen hinweisen und diese bei der Erarbeitung von Lösungen und Positionen oder in Verhandlungen unterstützen. So kann sichergestellt werden, dass bei aussenpolitischen Entscheidungen die Interessen der verschiedenen Bundesstellen bekannt sind, in den wichtigen Fällen gegeneinander abgewogen und so allenfalls Kreuzkonzessionen ermöglicht werden. Es ist aber nicht am EDA, die Abwägung zu machen oder die fachlichen Inhalte vorzugeben.

Weil die Zuständigkeiten und Vorgaben für die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik nicht hinreichend klar sind, klappt dieses Zusammenspiel heute nicht immer. Allerdings gibt es im EU-Bereich auch einen Ansatz, der zu einer guten Gesamtsicht und Abstimmung der Interessen führt und womöglich auch auf die Beziehungen zu anderen, für die Schweiz besonders wichtigen Ländern oder Organisationen übertragbar wäre.

Langsame Verfahren der Zusammenarbeit

Die interdepartementale Zusammenarbeit funktioniert und sie generiert in der Regel breit abgestützte und sachgerechte Positionen. Allerdings dauert die Erarbeitung einer Lösung teilweise sehr lange und die beste Position ist nutzlos, wenn sie zu spät kommt und inzwischen wegen dem Zeit- oder Problemdruck bereits andere Lösungen im Vordergrund stehen.

Der Grund für die Langsamkeit liegt in den zahlreichen Konsultationsmechanismen im politischen System der Schweiz. Die Konsultationsmechanismen führen wie erwähnt zu breit abgestützten und sachgerechten Positionen und sie sind nach wie vor für viele Geschäfte sehr zweckmässig. Für die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik sind sie aber gemäss vielen Befragten unter bestimmten Umständen zu aufwändig und zu langsam. Die PVK teilt die Sicht der Befragten, dass die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der Schweiz verbessert werden muss. Dazu muss geprüft werden, ob unter bestimmten Voraussetzungen angepasste Koordinationsverfahren zur Anwendung kommen können.

Im Zusammenhang mit der Langsamkeit der Verfahren wurde auch der Zeitbedarf für den Einbezug der Kantone und des Parlaments angesprochen. In den Diskussionen, wie in bestimmten Situationen schneller auf aussenpolitische Entwicklungen reagiert werden kann, müsste aus Sicht der Befragten auch dieser Aspekt thematisiert werden.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	5458
1 Einleitung	5461
1.1 Anlass und Fragestellung der Evaluation	5461
1.2 Vorgehen	5462
1.3 Aufbau des Berichts	5464
2 Grundlagen der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik	5464
2.1 Aussenpolitik	5464
2.2 Akteure und Zuständigkeiten in der Aussenpolitik	5466
2.3 Instrumente der Zusammenarbeit	5468
3 Ergebnisse	5469
3.1 Grundsätzlich funktionierende Zusammenarbeit	5470
3.1.1 Einschätzung der befragten Personen	5470
3.1.2 Einschätzung der PVK	5471
3.2 Das politische System als wichtige Rahmenbedingung	5471
3.2.1 Einschätzung der befragten Personen	5471
3.2.2 Einschätzung der PVK	5473
3.3 Fehlende Gesamtsicht	5473
3.3.1 Einschätzung der befragten Personen	5473
3.3.2 Einschätzung der PVK	5475
3.4 Unklare Regelungen der Zuständigkeiten	5475
3.4.1 Einschätzung der Befragten	5475
3.4.1.1 Lösung der Konflikte im Einzelfall	5476
3.4.1.2 Umstrittene Rollen- und Aufgabenteilung zwischen Fachdepartementen und EDA	5476
3.4.1.3 Umstrittene Rollen- und Aufgabenteilung in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik	5478
3.4.1.4 Unklare departementsinterne Zuständigkeiten	5479
3.4.2 Einschätzung der PVK	5480
3.5 Unterschiedlich nutzbringende Instrumente der Zusammenarbeit	5481
3.5.1 Einschätzung der Befragten	5481
3.5.2 Einschätzung der PVK	5485
3.6 Personenabhängigkeit der Zusammenarbeit	5486
3.6.1 Einschätzung der befragten Personen	5486
3.6.2 Einschätzung der PVK	5487
4 Schlussfolgerungen	5487
Abkürzungsverzeichnis	5490
Literatur und Dokumentenverzeichnis	5492
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	5493
Impressum	5495

Bericht

Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Eine ausführlichere Beschreibung des Vorgehens und zusätzliche Informationen finden sich in den Materialien¹.

1 Einleitung

1.1 Anlass und Fragestellung der Evaluation

Anlass

Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht über die schweizerische Aussenpolitik berichtet wird: etwa über die Beteiligung der Schweiz an einer internationalen Konferenz, über Verhandlungen mit der EU, über den Abschluss eines Vertrages mit einem anderen Land oder über eine Auslandsreise eines Bundesrates. Dabei ist nicht selten auch von Schwierigkeiten oder Konflikten die Rede, z.B. von schwierigen Verhandlungen mit der EU, vom Steuerstreit mit den USA oder dem Fluglärmstreit mit Deutschland. Die zuletzt genannten Fälle zeigen, dass es für die Schweiz (zunehmend) schwierig ist, ihre Interessen aussenpolitisch zu verteidigen und durchzusetzen. Wenn man die genannten Geschäfte genauer betrachtet, wird ausserdem deutlich, dass auf Schweizer Seite häufig nicht das Aussendepartement federführend ist, sondern andere Departemente für die Dossiers verantwortlich sind. In den Medienberichten liest man oft auch von mangelnder Koordination und Zusammenarbeit verschiedener Bundesstellen, konkret etwa im Steuer- oder Fluglärm-dossier.²

Die Diskussion über die (ungenügende) Koordination in der Schweizer Aussenpolitik ist alles andere als neu. Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben sich bereits Anfang der 1990er-Jahre intensiv mit dem Thema befasst und festgehalten, dass aufgrund der Internationalisierung die Koordination der Aussenpolitik zugleich schwieriger und dringlicher werde.³ 2002 wird im Bericht der GPK-N zur Organisation des Aussennetzes des eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) konstatiert, dass die Zusammenarbeit unter den Departementen verbessert werden müsse, um eine kohärente Aussenpolitik zu gewährleisten.⁴

¹ Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. Juni 2013. Diese finden sich in der deutschen Originalsprache unter: www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.

² Vgl. z.B. Tagesanzeiger.ch vom 2.2.2012: «Schwieriges Teamwork im US-Steuerstreit», SonntagsZeitung vom 8.4.2012: «Eklat könnte Ende bedeuten».

³ GPK, 1993, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte vom 6. April 1993 über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahr 1992 (BBl 1993 II 310).

⁴ GPK-N, 2002, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 22. August 2002 über die Personalpolitik in den Karrierediensten und Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (BBl 2003 2995).

Der Bundesrat selber ist sich bewusst, dass eine mangelnde Koordination und Kohärenz in der Aussenpolitik problematisch ist, und hat die Thematik daher 2005 in einer speziellen Klausur zur Aussenpolitik erörtert. Er hat dabei die Zuständigkeiten diskutiert und festgehalten, dass die aussenpolitische Strategie vom EDA vorbereitet und vom Bundesrat validiert werden soll. Zugleich hat er drei Instrumente definiert, welche die Koordination und Kohärenz in der Aussenpolitik fördern sollen.⁵

2012, nach sieben Jahren, in denen die Schweiz aussenpolitisch stark gefordert war (u.a. mit Finanzkrise, Steuerstreit, Verhandlungen mit der EU), haben die GPK beschlossen, zu prüfen, was sich seither verändert hat und wie die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik aktuell funktioniert. Sie haben der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) daher Anfang 2012 einen entsprechenden Auftrag gegeben.

Fragestellung

Bei den Vorabklärungen der PVK zur Projektskizze und der anschliessenden Diskussion in der zuständigen Subkommission EDA/VBS der GPK-N wurde deutlich, dass in Bezug auf die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik viele Unklarheiten bestehen. Es gab Hinweise auf grundsätzliche Probleme der Zusammenarbeit ebenso wie auf konkrete Probleme in einzelnen Politikbereichen. Die Subkommission hat in der Folge entschieden, dass die PVK nicht die Zusammenarbeit in konkreten Politikbereichen bzw. Geschäften untersuchen soll, sondern eine breite Bestandaufnahme erarbeiten und in den verschiedenen Bundesstellen gewissermassen den «Puls fühlen» soll.

Die Untersuchung der PVK sollte sich an folgenden Fragen⁶ ausrichten:

- Wo liegen aus Sicht der Beteiligten die zentralen Stärken und Schwächen der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik?
- Welches sind aus Sicht der Beteiligten die grössten Chancen und Gefahren für die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik?
- Wie ist die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik insgesamt zu beurteilen?

1.2 Vorgehen

Explorative Untersuchungsanlage

Der Entscheid der Subkommission für eine breite Bestandaufnahme hatte eine explorative Untersuchungsanlage zur Konsequenz. Weil bisherige Studien meist Einzelfälle untersucht oder die Koordinationsthematik relativ theoretisch-abstrakt behandelt haben, soll mit dieser explorativen Untersuchungsanlage ein besserer Überblick über den breiten Themenbereich der interdepartementalen Zusammenar-

⁵ NZZ vom 18.11.2005: «Trotz vielen Akteuren mit einer Stimme».

⁶ Die ursprünglich definierten Hauptfragen lehnten sich an die Logik einer SWOT-Analyse (engl. Akronym für *Strengths* [Stärken], *Weaknesses* [Schwächen], *Opportunities* [Chancen] und *Threats* [Gefahren]) an, d.h. die Befragten wurden nach den Stärken und Schwächen der interdepartementalen Zusammenarbeit (beeinflussbare Faktoren) und nach externen Chancen und Gefahren für die Zusammenarbeit gefragt. Diese Differenzierung erwies sich in den Interviews aber als zu theoretisch und sie wird daher nicht mehr verwendet.

beit in der Aussenpolitik geschaffen werden und sollen deren zentrale Herausforderungen und Probleme identifiziert werden. Falls sich im Rahmen der Bestandaufnahme Hinweise auf konkrete Probleme oder weitere Fragen ergeben, könnten diese bei entsprechendem Bedarf der GPK zu einem späteren Zeitpunkt vertieft untersucht werden.

Insgesamt ging es in der Evaluation nicht darum, Fakten zu erheben und konkrete Zusammenarbeitsprozesse bei bestimmten Themen oder Geschäften im Detail nachzuzeichnen und zu beurteilen, sondern darum, die Erfahrungen und Bewertungen von direkt Beteiligten interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik zu erfassen und zu einem Gesamtbild zusammenzufügen. Bei der vorliegenden explorativen Untersuchung stützt sich die PVK, anders als bei den meisten ihrer Evaluationen, daher fast ausschliesslich auf Interviews mit Akteuren aus der Verwaltung. Es wurden keine anderen systematischen Daten- oder Dokumentenanalysen durchgeführt.

In den Interviews wurden die befragten Personen nach ihren Erfahrungen bei der interdepartementalen Zusammenarbeit bei aussenpolitischen Geschäften und ihrer Bewertung dieser Zusammenarbeit gefragt. Sie wurden aufgefordert, ihre Erfahrungen und Bewertungen zu erläutern und zu begründen. Zwar sind diese Aussagen mit dem gewählten Vorgehen nur beschränkt überprüfbar und erlauben keine vertiefte Beschreibung von bestimmten Prozessen und aussenpolitischen Geschäften, sie geben aber ein gutes Bild darüber ab, welches aus Sicht der direkt Beteiligten die zentralen Herausforderungen und Probleme sind.

Auswahl der Gesprächspartner und Durchführung der Interviews

Aus obgenannten Gründen war eine systematische Auswahl der zu befragenden Stellen und Personen von grosser Bedeutung. Wichtig war vor allem, dass die interviewten Personen Erfahrung in der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik mitbrachten, so dass sie ihre Bewertungen nicht nur auf einzelne Fälle stützten, sondern diese mit anderen Fällen vergleichen und zwischen Regel- und Einzelfall unterscheiden konnten. Zudem sollten die Befragten eine breite Auswahl an aussenpolitischen Themen und Geschäften abdecken.

Die PVK ging bei der Auswahl in zwei Schritten vor: Mittels einer Umfrage bei den Departementen zu wichtigen aussenpolitischen Geschäften wurden in einem ersten Schritt die Bundesstellen identifiziert, die häufig aussenpolitische Geschäfte bearbeiten. In einem zweiten Schritt wurden innerhalb dieser Bundesstellen konkrete Personen für die Interviews bestimmt. Dazu ermittelte die PVK zuerst die für wichtige aussenpolitische Geschäfte⁷ zuständigen Personen. Um sicher zu sein, dass man nicht mit Personen sprach, die nur das spezifische Geschäft kannten, sondern auch eine breitere Sicht hatten, wurde die Auswahl teilweise mit den betroffenen Bundesstellen oder Personen besprochen.

⁷ In den Interviews standen nicht die Geschäfte bzw. deren Inhalte im Zentrum, aber die Befragten wurden aufgefordert, ihre Erfahrungen und Bewertungen möglichst mit konkreten Beispielen zu verdeutlichen oder zu begründen.

Die insgesamt 34 Einzelinterviews⁸ fanden zwischen Ende Oktober und Mitte Dezember 2012 statt und folgten einem Gesprächsleitfaden (siehe Materialien). Zwei weitere Gespräche fanden im Januar 2013 statt; in diesen wurden auch bereits erste Ergebnisse der Interviews zur Diskussion gestellt. 16 dieser Interviews wurden von Dr. Nico van der Heiden, Zentrum für Demokratie an der Universität Zürich, im Auftrag der PVK durchgeführt und protokolliert. Die PVK hat die Zusammenfassung und Auswertung der Gespräche vorgenommen.

1.3 Aufbau des Berichts

Im folgenden Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand beschrieben. Es werden die Grundlagen der interdepartementalen Zusammenarbeit erläutert, d.h. deren Ziele (Kap. 2.1), die Akteure und Zuständigkeiten (Kap. 2.2) sowie die Instrumente der Zusammenarbeit (Kap. 2.3). Im dritten Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation thematisch gegliedert vorgestellt. In den einzelnen Unterkapiteln (3.1–3.6) wird jeweils zuerst die Sicht der befragten Personen wiedergegeben, bevor die Bewertung der PVK folgt. Das abschliessende vierte Kapitel enthält die Schlussfolgerungen.

2 Grundlagen der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik

2.1 Aussenpolitik

Das übergeordnete Ziel einer Aussenpolitik ist die Wahrung der Interessen eines Landes. Die schweizerische Bundesverfassung (BV⁹) hält in Artikel 54 die grundlegenden Interessen der Schweiz fest und verlangt, dass bei der Wahrung dieser Interessen auch bestimmte Werte gefördert werden sollen:

«Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»

Bei der Umsetzung der Aussenpolitik ist die Schweiz zudem gewissen Grundsätzen verpflichtet, die ihr Handeln unabhängig vom Kontext leiten sollen. Es sind dies die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Universalität, Neutralität, Solidarität und Verantwortung.¹⁰

Die Aussenpolitik eines Landes gehört zu den komplexesten Politikfeldern überhaupt, denn sie befasst sich grundsätzlich mit allen Tätigkeiten, die eine grenzüberschreitende Dimension haben. Wie der Bundesrat 1993 selber festgehalten hat,

⁸ In zwei Interviews zu Beginn der Untersuchung wurde der Interviewleitfaden getestet; die Aussagen aus diesen Gesprächen wurden soweit wie möglich ebenfalls ausgewertet. An einem der anderen 32 Leitfadenterviews nahmen auf Wunsch der ausgewählten Bundesstelle zwei Personen teil.

⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹⁰ Schweizerischer Bundesrat, 2012c, Aussenpolitische Strategie 2012–2015, Bericht des Bundesrates vom März 2012 über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur.

kann sie daher thematisch nicht von anderen Politikbereichen abgegrenzt werden, denn jede «Politik» – egal ob Wirtschafts-, Sicherheits-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik – habe auch eine aussenpolitische Dimension.¹¹ Aufgrund der zunehmenden Internationalisierung werden seit den 1990er-Jahren denn auch immer mehr «klassisch innenpolitische» Themenbereiche zum Gegenstand der Aussenpolitik (Hirschi et al. 1999).¹² Die thematische Breite bzw. die kaum mögliche Abgrenzung von Aussenpolitik und spezifischen Politikbereichen führt dazu, dass sich in der Verwaltung oft verschiedene Bundesstellen mit demselben aussenpolitischen Thema befassen, häufig (mindestens) eine fachlich zuständige Bundesstelle sowie eine Stelle im Aussendepartement. Daher ist klar, dass die Koordination der Aussenpolitik eine grosse Herausforderung für Regierung und Verwaltung darstellt (Vatter et al. 2005: 37).¹³

Die Koordination bzw. die Zusammenarbeit mehrerer Bundesstellen bei aussenpolitischen Themen dient dem übergeordneten Ziel einer kohärenten Aussenpolitik. Eine völlig kohärente Aussenpolitik ist zwar realistischerweise nicht möglich. Wenn es aber um für die Schweiz vitale Themen oder um die Lösung wichtiger Probleme geht, ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Bundesstellen unabdingbar, um eine sorgfältige Interessenabwägung zu machen und die wesentlichen Interessen der Schweiz zu verteidigen. Der Bundesrat schreibt, dass nur mit einer kohärenten Politik die bestmögliche Wirkung erzielt werden könne (Bundesrat 2012: 6).¹⁴

Der Begriff der Kohärenz ist vielschichtig und umfasst zahlreiche Dimensionen. Wie Vatter et al. (2005) in ihrer Studie zur Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik ausführen, kann eine Analyse der Kohärenz grundsätzlich an zwei Stellen ansetzen: beim «Output» einer Politik oder eher beim «Input». Die Evaluation des «Outputs», d.h. der konkreten Inhalte einer Politik, ist wissenschaftlich schwierig und wenig sinnvoll.¹⁵ Zweckmässiger und machbar ist dagegen ein Ansatz, der beim «Input», d.h. beim Politikformulierungsprozess, ansetzt. Dieser Ansatz geht davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit eines kohärenten Ergebnisses je nach Ausgestaltung der Strukturen und Prozesse bei der Formulierung einer Politik höher oder tiefer ist. Kurz gesagt: Je nachdem, wie die verschiedenen Bundesstellen zusammenarbeiten, ist eine kohärente Politik wahrscheinlicher oder eben nicht.¹⁶

¹¹ Schweizerischer Bundesrat, 1993, Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 161.

¹² Hirschi, Christian, Uwe Serdült und Thomas Widmer, 1999, Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung, *Swiss Political Science Review* 5(1): S. 31–56.

¹³ Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger, 2005, Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik: Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat, 2012a, Aussenpolitischer Bericht 2011 vom 18. Januar 2012, BBl 2012 2897.

¹⁵ Für eine ausführliche Begründung vgl. Vatter et al. 2005: S. 47–49.

¹⁶ Diese Betrachtungsweise lässt sich auch auf den Bericht der GPK von 1993 zur Planung und Koordination in der Aussenpolitik stützen, in welchem Kohärenz als «Harmonisierung der Strategien und des Verhaltens zur Erreichung gemeinsamer Ziele» (GPK 1993: 324) definiert wurde.

Allgemeine Zuständigkeiten in der Aussenpolitik

Die Bundesverfassung weist die Verantwortung für die Aussenpolitik dem Bund zu: Die «auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes» (Art. 54 BV).¹⁷ Der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft (Art. 174 BV, Art. 1 RVOG¹⁸) muss die Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik bestimmen und die staatlichen Tätigkeiten planen und koordinieren; dies gilt auch für die Ziele und Tätigkeiten der Aussenpolitik. In diesem Zusammenhang spielen zwei Grundprinzipien des politischen Systems der Schweiz – das Kollegialitäts- und das Konkordanzprinzip – eine wichtige Rolle:

- Kollegialitätsprinzip: Der schweizerische Bundesrat, der letztlich für die Aussenpolitik zuständig ist, ist eine Kollegialbehörde. Seine Mitglieder stehen zwar jeweils einem Departement vor, sie sind aber im Gremium gleichberechtigt, müssen Entscheide gemeinsam treffen und dann auch vertreten. Dies ist ein Unterschied zu vielen anderen Ländern, in denen die Regierungschefin oder der -chef (und teilweise auch die Aussenministerin oder der -minister) spezifische, übergeordnete Entscheidkompetenzen hat. Im Ausland wird die Schweiz vom jährlich wechselnden Bundespräsidenten oder vom Vorsteher des Aussendepartements vertreten, der jeweils lediglich ein «primus inter pares» ist und keine speziellen Entscheidkompetenzen hat.
- Konkordanzprinzip: Die Schweiz ist eine Konkordanzdemokratie, d.h. sie strebt eine Beteiligung einer möglichst grossen Zahl von Akteuren im politischen Prozess und eine konsensuale Entscheidungsfindung an. Im Bundesrat sind daher alle grösseren politischen Parteien vertreten. Die Bundesräte sind (bis zu einem gewissen Grad) ihren Parteien bzw. deren (ausssen-)politischen Ideen und Werten verpflichtet und müssen versuchen, diese in ihrem Departement und im Gesamtbundesrat einzubringen.

Bei der Definition und Umsetzung der Aussenpolitik wird der Bundesrat vom EDA unterstützt. Dieses soll gemäss seiner Organisationsverordnung (OV-EDA)¹⁹ die aussenpolitischen Interessen der Schweiz im Rahmen des verfassungsmässigen Auftrages wahren, in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen eine kohärente Aussenpolitik sicherstellen sowie die bilateralen und multilateralen Beziehungen der Schweiz planen und gestalten (Art. 1 OV-EDA). In der OV-EDA werden zudem einzelnen Stellen spezifische Koordinationsaufgaben zugewiesen:

- Das Staatssekretariat entwickelt aussenpolitische Strategien und Konzepte und koordiniert die aussenpolitischen Tätigkeiten innerhalb des EDA und zwischen den Departementen (Art. 6 Abs. 3 OV-EDA).

¹⁷ Das Parlament und die Kantone haben verfassungsmässige Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik (Art. 55 und Art. 166 BV). Deren Rolle und Einfluss wird im Rahmen der Evaluation aber nicht untersucht, ebenso wenig der Einbezug von Interessengruppen und privaten Akteuren.

¹⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010.

¹⁹ Organisationsverordnung vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA), SR 172.211.1.

- Die Politische Direktion (PD) sorgt in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen dafür, dass die Schweiz gegenüber internationalen Organisationen und Gremien eine kohärente Haltung vertritt und stellt, ebenfalls in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen, die aussenpolitische Koordination in den Bereichen Migrations-, Wirtschafts-, Finanzplatz-, Umwelt-, Gesundheits- und Wissenschaftspolitik sicher (Art. 7 Abs. 2 Bst. c und d OV-EDA).
- Die schweizerischen Vertretungen im Ausland wahren die Interessen der Schweiz in den Gaststaaten und sorgen dort für eine kohärente Aussenpolitik (Art. 12 Abs. 1 OV-EDA).
- Die Direktion für europäische Angelegenheiten (das frühere Integrationsbüro) ist für alle Fragen der europäischen Integration zuständig (Art. 9a OV-EDA).

Themenspezifische Zuständigkeiten

Für verschiedene aussenpolitische Themenbereiche ist aber nicht in erster Linie das EDA zuständig, sondern andere Bundesstellen. So ist beispielsweise das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verantwortlich für die Aussenwirtschaftspolitik und – zusammen mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) – für die Koordination der Entwicklungspolitik und Ostzusammenarbeit (Art. 5 Abs. 1 OV-WBF²⁰), während das 2010 geschaffene Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) im EFD sich um die internationalen Finanz-, Steuer- und Währungsangelegenheiten kümmern soll (Art. 7 Abs. 1 Bst. a OV-EFD²¹).

Abgesehen von Regelungen für spezifische Themen finden sich in den rechtlichen Grundlagen keine generellen Vorgaben zu den Zuständigkeiten bzw. zur Rollen- und Aufgabenteilung zwischen dem EDA und den anderen Departementen.

Neben den spezifischen Regelungen zur Koordination bei aussenpolitischen Themen enthält das Bundesrecht weitere Artikel, welche die interdepartementale Zusammenarbeit im Allgemeinen regeln.

- Der Bundesrat wird bei der Bestimmung der Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik und der Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeiten durch den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin unterstützt (Art. 1 Abs. 3 RVOG). Diese/r sorgt gemäss Artikel 33 RVOG für die departementsübergreifende Koordination.
- Die Generalsekretariate der Departemente sind dafür verantwortlich, dass die Planungen und Tätigkeiten ihres Departements mit denjenigen der anderen Departemente und des Bundesrates koordiniert werden (Art. 42 Abs. 3 RVOG).
- Die Generalsekretärenkonferenz steuert unter der Leitung der Bundeskanzlei die Koordinationstätigkeit in der Bundesverwaltung; sie kann daneben auch selber Koordinationsaufgaben wahrnehmen und departementsübergreifende Angelegenheiten behandeln (Art. 53 Abs. 1–3 RVOG).

²⁰ Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF), SR **172.216.1**.

²¹ Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD), SR **172.215.1**.

- Schliesslich verpflichtet Artikel 14 RVOV²² alle Verwaltungsstellen zur Zusammenarbeit und Koordination.

Neben den erwähnten Bundestellen und Akteuren spielen in der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik faktisch viele weitere Verwaltungsstellen eine Rolle. Dies liegt daran, dass wie eingangs erwähnt heute fast jeder Politikbereich auch eine aussenpolitische Dimension hat. Bei aussenpolitischen Geschäften oder Themen sind daher die fachlich zuständigen Departemente oder Ämter beteiligt oder auch federführend. Viele Bundesstellen haben mittlerweile eigene Einheiten, die sich um internationale und aussenpolitische Fragen kümmern. Entsprechende Stellen mit mehr als 10 Mitarbeitenden finden sich beispielsweise im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), im Bundesamt für Gesundheit (BAG), im Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), im Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT; seit 1.1.2013: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, SBF), im Bundesamt für Umwelt (BAFU) oder im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL).²³ Diese koordinieren die aussenpolitischen Aktivitäten ihres Amtes und sind in der Regel auch zuständig für den Kontakt mit ähnlichen Stellen in anderen Departementen und Ämtern sowie den zuständigen Stellen im EDA.

Das EDA selber hat zudem vor einigen Jahren in der Politischen Direktion die Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken geschaffen. Diese soll für eine effiziente Koordination zwischen dem EDA und den jeweiligen Fachdepartementen sorgen und gewährleisten, dass die Positionen in konkreten Politikbereichen kohärent sind. Ausserdem soll sie den Bundesrat bei der Festlegung von fachspezifischen aussenpolitischen Zielen unterstützen.

2.3 Instrumente der Zusammenarbeit

Auf dem Papier gibt es verschiedenste Instrumente, welche die interdepartementale Zusammenarbeit und Koordination in der Aussenpolitik unterstützen und sicherstellen sollen. Der Bundesrat hat nach seiner aussenpolitischen Klausur 2005 drei Instrumente genannt, die zur Anwendung kommen sollen:

- die aussenpolitische Jahresplanung,
- aussenpolitische Strategien für ausgewählte Länder und Regionen,
- departementsübergreifende aussenpolitische Zielvereinbarungen zu bestimmten Themen; diese sind inzwischen teilweise durch Sektorstrategien²⁴ abgelöst worden.

²² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.

²³ Angaben gemäss dem elektronischen Verzeichnis Admin-Directory (Stand: 14. Juni 2012). BSV: Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten (23 Mitarbeitende); BAG: Abteilung Internationales (16 Mitarbeitende); BLW: Fachbereiche Internationale Handelspolitik (9 Mitarbeitende) und Internationale nachhaltige Landwirtschaft (6 Mitarbeitende); BBT: Internationale Beziehungen (18 Mitarbeitende); BAFU: Abteilung Internationales (15 Mitarbeitende); BAZL: Recht und Internationales (11 Mitarbeitende).

²⁴ Z.B.: Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik (EDA/EDI, 2012); Energiestrategie Schweiz: Bericht zur Energieaussenpolitik der Schweiz – Umfeld, Herausforderungen und Strategie (Schweizerischer Bundesrat, 2008).

In seiner Antwort auf die Motion «Koordination der ausserpolitischen Aktivitäten des Bundesrates»²⁵ hat der Bundesrat 2012 drei weitere Koordinationsinstrumente genannt:

- der Ausschuss für Aussenpolitik (bestehend aus den Vorsteherinnen und Vorstehern von EDA, WBF, EJPD);
- die im EDA angesiedelte «Cellule diplomatique», welche die jeweilige Bundespräsidentin oder den jeweiligen Bundespräsident in allen ausserpolitischen und diplomatischen Fragen unterstützt;
- eine durch die Bundeskanzlei regelmässig zu aktualisierende Liste der internationalen Kontakte der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Staatssekretäre (Teilnahme an bilateralen Treffen, internationalen Grossveranstaltungen und Konferenzen).

Daneben hat die PVK weitere Instrumente identifiziert, die für die Koordination der schweizerischen Aussenpolitik genutzt werden können:

- die Legislaturplanung,
- die ausserpolitische Strategie (erstmalig für 2012–2015),
- der jährliche ausserpolitische Bericht,
- interdepartementale Arbeitsgruppen (abgekürzt IDAG oder IDA) oder ähnliche Gremien, die sich mit ausserpolitischen Themen befassen (z.B. IDAG Migration, IDA-Energie),
- spezielle Informatiklösungen oder -plattformen, welche den Austausch und die Koordination erleichtern sollen (z.B. für UNO-Koordination).

Einige dieser Instrumente dienen eher der strategischen Steuerung der Aussenpolitik (insbesondere die Legislaturplanung, die ausserpolitische Strategie und der ausserpolitische Bericht), andere betreffen eher die operative Zusammenarbeit und Koordination (beispielsweise die Liste der ausserpolitischen Kontakte oder Informatiklösungen). Einige Instrumente können beide Aspekte abdecken (Länderstrategien, Zielvereinbarungen und Sektorstrategien, Ausschuss für Aussenpolitik, Cellule diplomatique). Eine Übersicht zu diesen Instrumenten findet sich in den Materialien (Tabelle 4).

3 Ergebnisse

In den folgenden Kapiteln werden die Hauptergebnisse der Evaluation thematisch geordnet vorgestellt. Dabei wird zuerst die Sichtweise der befragten Personen geschildert. Darauf folgt die Bewertung der PVK.

Zusammenfassend hat die Evaluation gezeigt, dass die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik grundsätzlich funktioniert (Kap. 3.1). Allerdings haben die interviewten Personen auch klar auf Probleme hingewiesen, meist illustriert an einem konkreten Geschäft oder Themenbereich. Dabei wurde häufig

²⁵ Schweizerischer Bundesrat, 2012b, Bericht vom 2. März 2012 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2011. Auszug: Kapitel I (Antwort auf die Motion 06.3539: Koordination der ausserpolitischen Aktivitäten des Bundesrates), BBl 2012 3713.

moniert, dass die Zusammenarbeit teilweise aufwändig und langsam sei. Viele Befragte begründeten diese Schwerfälligkeit grundsätzlich mit dem politischen System der Schweiz (Kap. 3.2). Häufig beklagt wurden auch eine fehlende «Gesamtsicht» in der Schweizer Aussenpolitik (Kap. 3.3) und Zuständigkeitskonflikte, insbesondere zwischen dem EDA und den Fachdepartementen (Kap. 3.4). Schliesslich wurden auch Probleme im Ablauf und mit Instrumenten der Zusammenarbeit (Kap. 3.5) sowie die Personenabhängigkeit der Zusammenarbeit angesprochen (Kap. 3.6).

3.1 Grundsätzlich funktionierende Zusammenarbeit

3.1.1 Einschätzung der befragten Personen

Fast alle Befragten haben angegeben, dass die interdepartementale Zusammenarbeit grundsätzlich funktioniert. In der Regel komme man zu guten Resultaten, d.h. zu breit abgestützten, sachgerechten Lösungen oder Positionen, die auch längerfristig stabil blieben. Deshalb und weil die Schweizer Aussenpolitik insgesamt relativ kohärent sei, geniesse die Schweiz im Ausland nach wie vor hohes Ansehen.

Beinahe alle befragten Personen haben angegeben, dass die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik im Grossen und Ganzen gut funktioniert. Sie führten dies nicht zuletzt darauf zurück, dass in fast allen Bundesstellen ein klarer Wille zur Zusammenarbeit feststellbar sei, der auch in die Tat umgesetzt werde. Heute seien sich die Bundesstellen bewusst, dass sie in Zusammenarbeit zu guten und kohärenten Lösungen kommen würden, die sachgerecht seien und den Interessen der Schweiz entsprächen. Vor allem Personen mit einer langjährigen Erfahrung sehen hier einen Bewusstseinswandel und einen wichtigen Fortschritt gegenüber früher.

Mehrere Interviewte begründen die heute besser funktionierende Zusammenarbeit auch mit neuen Instrumenten, wie der aussenpolitischen Strategie, neuen Sektorstrategien oder der Liste der Bundeskanzlei über Auslandkontakte der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Staatssekretärin und der Staatssekretäre. Diese seien hilfreich, denn mit ihrer Hilfe könnten sich die Bundesstellen selber einen gewissen Überblick über Ziele, Prioritäten und Aktivitäten in der Aussenpolitik verschaffen und bei Bedarf andere Bundesstellen auf Verbindungen zwischen Geschäften oder Kohärenzprobleme hinweisen. Diese Instrumente werden im Kapitel 3.5 vertieft diskutiert.

Die von vielen Interviewten als pragmatisch und angenehm empfundene Zusammenarbeit generiert aus Sicht der meisten Befragten auch gute Resultate. Man komme in der Regel zu sachgerechten Lösungen oder Positionen, die breit abgestützt und beständig seien. Die Positionen in verschiedenen Politikbereichen seien zudem nicht nur beständig (zeitliche Kohärenz), sondern im Wesentlichen auch aufeinander abgestimmt (inhaltliche Kohärenz). Einige Befragte, insbesondere Personen auf höheren Hierarchiestufen und mit vielen Auslandkontakten, sehen dies als Grund dafür, dass die Schweiz und die Schweizer Aussenpolitik im Ausland nach wie vor hohes Ansehen geniesst und als verlässlich und sachorientiert wahrgenommen wird. Verglichen mit anderen Ländern gelinge es der Schweiz besser, ihre aussenpolitischen Positionen und Aktivitäten zumindest in den wesentlichen Punkten aufeinander abzustimmen. Einzelne Personen aus dem EDA und auch aus Fachdepartementen sehen dies nicht zuletzt explizit als Verdienst des EDA.

3.1.2 **Einschätzung der PVK**

Die Gespräche haben deutlich gezeigt, dass die Bundesstellen gewillt sind zusammenzuarbeiten und darin auch einen Nutzen sehen. Um die Zusammenarbeit zu erleichtern, sind daher auch die Instrumente zu begrüssen, welche den Bundesstellen bei der Orientierung helfen und ihnen eine bessere Übersicht erlauben (siehe Kap. 3.5).

Obwohl es aus Sicht der PVK momentan keine schwerwiegenden Probleme bei der Zusammenarbeit gibt, hat sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit im Einzelfall und in bestimmten Themenbereichen sehr schwierig sein kann. Dabei wurde deutlich, unter welchen Bedingungen und aus welchen Gründen es im Einzelfall zu Problemen kommt und in welchen Bereichen Optimierungspotenzial besteht. In den folgenden Kapitel 3.2–3.6 stehen diese Bedingungen und Probleme im Zentrum.

3.2 **Das politische System als wichtige Rahmenbedingung**

3.2.1 **Einschätzung der befragten Personen**

Die Befragten waren sich einig: Das politische System der Schweiz mit dem Konkordanz- und dem Kollegialitätsprinzip führt zu einem starken Departementalismus. Die Bundesrätinnen und Bundesräte würden sich in erster Linie um ihre Themen kümmern und sich bei Geschäften anderer Departemente nicht einmischen. Bei aussenpolitischen Themen und Geschäften sei dies aber häufig nicht möglich, denn diese betreffen fast immer mehrere Departemente und zwingen diese zur Zusammenarbeit. Daraus resultierten breit abgestützte Lösungen, aber die Lösungsfindung könne sehr aufwändig und langsam sein.

Sehr viele der befragten Personen, insbesondere solche mit Führungsfunktionen, haben in den Interviews auf die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz und dessen Einfluss auf die interdepartementale Zusammenarbeit hingewiesen. Sie haben vor allem den starken Departementalismus angesprochen, den sie als logische Folge des Konkordanz- und Kollegialitätsprinzips ansehen (vgl. Kap. 2.2). «Departementalismus» bedeutet für die Befragten, dass sich die Bundesrätinnen und Bundesräte zuerst um die Geschäfte des eigenen Departementes kümmern, während sie sich bei Geschäften anderer Departemente lieber nicht zu stark einmischen, in der Annahme, dass die anderen Bundesräte dies umgekehrt auch nicht tun.²⁶

Grenzen des Departementalismus bei aussenpolitischen Themen

In der Aussenpolitik ist die oben geschilderte «Nicht-Einmischung» aus Sicht der Befragten häufig schwierig oder unmöglich, denn aussenpolitische Themen und Geschäfte betreffen fast immer mehrere Departemente, meistens das fachlich zuständige Departement und das EDA – man müsse also zusammenarbeiten. Der Zwang,

²⁶ Gemäss einem Befragten sind der Departementalismus und der Anreiz zu «Sololäufen» bei aussenpolitischen Themen aufgrund der medialen Aufmerksamkeit, die diese generieren, besonders gross. Die Presse fokussiere in der Schweiz sowieso stark auf die Bundesräte und diese müssten sich nur schon ihren Parteien zuliebe profilieren. Die Aussenpolitik biete dafür besonders gute Möglichkeiten, denn eine Auslandsreise und ein Treffen mit einem Staats- oder Regierungschef generiere grössere Medienaufmerksamkeit als ein Treffen mit einem kantonalen Regierungsrat.

eine gemeinsame und breit abgestützte Lösung zu erarbeiten, sei besonders hoch, wenn es – wie in der Aussenpolitik häufig – um wichtige (wirtschaftliche) Interessen der Schweiz gehe. Die Bundesrätinnen und Bundesräte müssten eine gemeinsame Lösung finden, obwohl sie gerade in der Aussenpolitik häufig sehr unterschiedliche Werthaltungen hätten. Viele Befragte sehen diesen «Zwang» zur Zusammenarbeit bei aussenpolitischen Geschäften als Stärke der Schweiz, denn dadurch würden in der Regel breit abgestützte und sachgerechte Positionen und Lösungen erarbeitet.

Fast alle Befragten haben aber auch auf die Kehrseite dieser Medaille hingewiesen: Die interdepartementale Zusammenarbeit sei mitunter sehr schwierig und es dauere lange, bis man eine breit akzeptierte Lösung finde oder bis die Schweiz in wichtigen Fragen eine aussenpolitische Position festgelegt habe. Zur langen Dauer trügen allerdings auch die Konsultation externer Akteure, insbesondere der Kantone, und die Beratungen im Parlament bei. Diese Langsamkeit sehen viele Befragte als grosse Schwäche. Der Zwang, eine breit abgestützte Lösung zu finden und die Zeit, die dies erfordere, könne im internationalen Kontext und konkret bei internationalen Verhandlungen oder Krisen dazu führen, dass die Schweiz zu wenig flexibel und rasch auf unvorhergesehenen Entwicklungen reagieren kann.

Einfluss der Departementsvorsteherin oder des Departementschefs

Viele Personen haben als weiteren Aspekt des starken Departementalismus auch den grossen Einfluss der einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher auf die interdepartementale Zusammenarbeit angesprochen. Obwohl der Bundesrat als Gremium über wichtige aussenpolitische Geschäfte entscheide, müssten diese von den Departementen vorbereitet und später auch von diesen umgesetzt werden. Bei der Vorbereitung der Geschäfte vertrete die Verwaltung die ihr gut bekannte (politische) Haltung ihrer Chefin oder ihres Chefs zu bestimmten Themen oder Geschäften loyal gegenüber anderen Bundesstellen. Auch bei der Umsetzung einer Entscheidung des Gesamtbundesrates, die nicht der eigenen Meinung entspreche, hätten die zuständigen Bundesrätinnen oder Bundesräte gewisse Freiheiten, d.h. sie könnten auch hier Schwerpunkte setzen, die ihren eigenen (politischen) Präferenzen entsprächen. Der Gesamtbundesrat könne aufgrund des Kollegialitätsprinzips wenig dagegen unternehmen.

Das System lässt es gemäss den Befragten auch zu, dass die Zusammenarbeit nicht nur von der politischen Haltung des Departementsvorstehers geprägt ist, sondern auch von seiner Persönlichkeit und seinem «Stil» bzw. seinem Auftreten gegenüber den anderen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern. Insbesondere das Auftreten der EDA-Vorsteherin oder des EDA-Vorstehers spiele für das Funktionieren der Zusammenarbeit in der Aussenpolitik eine grosse Rolle. Verschiedene Befragte aus dem EDA und aus Fachdepartementen haben in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich der 2012 erfolgte Wechsel an der Spitze des EDA deutlich auf die Zusammenarbeit ausgewirkt habe.²⁷

²⁷ Der Wechsel wird dabei sehr ambivalent bewertet: Der neue Stil könne die Zusammenarbeit erleichtern, dürfe aber nicht dazu führen, dass sich das EDA allzu stark zurückhalte, denn letztlich habe es für eine kohärente Aussenpolitik zu sorgen und müsse sich daher einschalten, auch wenn das für andere Departemente nicht immer angenehm sei.

3.2.2

Einschätzung der PVK

Das politische System der Schweiz mit dem Konkordanz- und dem Kollegialitätsprinzip führt zu einem starken Departmentalismus und zu einer starken Stellung der einzelnen Bundesrätinnen und Bundesräte. Diese kümmern sich in erster Linie um Themen und Geschäfte ihres Departements und bemühen sich um eine möglichst klare Abtrennung der Verantwortungsbereiche. Bei ausserpolitischen Themen ist diese Abgrenzung allerdings schwieriger als bei innenpolitischen Geschäften. Ausserpolitische Geschäfte betreffen fast immer ganz direkt mehrere Departemente, folglich sind diese zur Zusammenarbeit gezwungen. Die Zusammenarbeits- und Abstimmungsverfahren führen meist zu breit abgestützten und sachgerechten Lösungen, aber sie sind auch aufwändig und langsam.

Für die Befragten und die PVK ist klar, dass das politische System der Schweiz als gegebene Rahmenbedingung betrachtet werden muss. Die theoretische Alternative wäre ein Konkurrenzsystem, in dem eine Partei die Mehrheit hat und die ausserpolitische Richtung vorgibt, oder ein Präsidialsystem, in dem letztlich ein Präsident oder Premierminister entscheidet – allerdings ist die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik und deren Kohärenz in solchen Systemen nicht zwingend besser (und die Lösungen sind häufig weniger breit abgestützt und sachgerecht).

Die starke Departmentalisierung der Themen ist in der Aussenpolitik weniger möglich als in der Innenpolitik, daher müssen die Departemente häufiger zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit ist nötig und führt zu breit abgestützten Lösungen, aber sie ist auch sehr aufwändig und langsam. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Langsamkeit gerade in der Aussenpolitik ein Problem ist und ob die Verfahren zur Zusammenarbeit bei ausserpolitischen Themen genügen. Diese Punkte werden in den Kapiteln 3.5 und 4 wieder aufgenommen.

3.3

Fehlende Gesamtsicht

3.3.1

Einschätzung der befragten Personen

Die Schweizer Aussenpolitik habe kein Gesamtkonzept und auch keinen Akteur, der die Gesamtsicht habe und eine Führungsfunktion wahrnehme – in diesem Punkt sind sich viele der befragten Personen einig. Die Folgen der fehlenden Gesamtsicht erachten sie als gravierend: Weil die verschiedenen sektoralen Interessen nicht verknüpft und gegeneinander abgewogen würden, verpasse die Schweiz die Möglichkeit für Kreuzkonzessionen und könne damit allenfalls wichtige Interessen nicht durchsetzen.

In den Interviews haben viele Befragte angegeben, dass die Schweiz nicht eine, sondern verschiedene Aussenpolitiken habe, die von den einzelnen Departementen geprägt und durch keinen gemeinsamen Rahmen oder Akteur zusammengehalten würden. Einige Befragte sehen diesen Umstand als weitere Folge der oben angesprochenen starken Departmentalisierung: Man wisse nicht immer genau, welches die Schwerpunkte und Interessen der anderen Departemente und der Schweiz insgesamt seien und könne daher Verknüpfungen oder Zielkonflikte nicht erkennen. Aus Sicht vieler Befragter wäre es am Gesamtbundesrat, für einen klaren Rahmen zu sorgen, aber auch dieser habe keine angemessene Gesamtsicht. Einzelne Personen sehen auch das EDA in der Pflicht, dieses solle die ausserpolitischen Schwerpunkte

und Interessen klarer definieren und bei Bedarf den Gesamtbundesrat zu einer Klärung oder Interessenabwägung veranlassen.

Nur wenige Personen haben die Meinung vertreten, dass die Schweiz durchaus eine Gesamtkonzeption und Leitlinien für die Aussenpolitik habe. Sie haben dabei auf die Bundesverfassung, die aussenpolitischen Berichte und insbesondere auf die neue aussenpolitische Strategie verwiesen; diese würden gewisse Leitlinien festsetzen.

Insgesamt blieb aber in vielen Interviews unklar, was die Befragten unter einem «Gesamtkonzept» oder unter einer «Gesamtsicht» verstehen und wie sie sich «klare Leitlinien» oder «mehr Führung» vorstellen. Klar war nur, dass die meisten diesbezüglich einen Mangel und eine Schwäche der Schweizer Aussenpolitik sehen. Wenn die Departemente ihre eigene Aussenpolitik machen könnten, ohne dass es einen Gesamtrahmen oder einen Akteur gebe, der die Gesamtsicht habe und eine Führungsfunktion übernehme, würden die Departemente einfach ihre Ziele und Interessen verfolgen – auch wenn diese vielleicht nicht unbedingt im Gesamtinteresse der Schweiz seien. Vor allem entgehe der Schweiz so die Möglichkeit, einem Land bei einer Thematik entgegenzukommen und dafür bei einer anderen selbst ein Entgegenkommen zu verlangen. Einzelnen Befragten zufolge sind sich andere Länder der Autonomie und der unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Bundesstellen durchaus bewusst und versuchen teilweise auch, diese gegeneinander auszuspielen, z.B. im Migrationsbereich.

Einige Befragte orten in der fehlenden Gesamtsicht auch einen Grund dafür, dass die Schweiz internationale Entwicklungen und aussenpolitische Probleme zu spät kommen sehe. Weil jedes Departement auf seine Themen fokussiere und seine Interessen verfolge, erkenne man z.B. Widersprüche zwischen Positionen nicht oder merke nicht, dass die Schweiz mit anderen Ländern in verschiedenen Bereichen (kleinere) Konflikte habe – was dann zu einer Belastung der Beziehungen insgesamt und grossem Druck führen könne.

In den Gesprächen haben einzelne Befragte dargelegt, wie man zu einer Gesamtsicht oder zumindest zu einer breiteren Sichtweise kommen könnte. Als eine Möglichkeit wurden Zielvereinbarungen zwischen Departementen oder Sektorstrategien genannt, allerdings wird deren Nutzen durchaus kontrovers bewertet (vgl. Kap. 3.5). Eine andere Möglichkeit zeige sich in der Europapolitik, wo es dank der Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA, das frühere Integrationsbüro) gewisse Leitlinien und vor allem einen Akteur mit einer Gesamtsicht gebe. Die DEA habe eine klare Koordinationsaufgabe und sei bei allen Themen oder Verhandlungen, welche die Beziehungen Schweiz-EU betreffen, involviert. So könne sie die Zusammenarbeit von verschiedenen Bundesstellen fördern sowie fördern und letztlich die Interessen der Schweiz besser vertreten. Einige Befragte wünschen sich daher auch in anderen wichtigen Bereichen der Aussenpolitik ein ähnliches Modell. Sie fänden es sinnvoll, wenn ein Akteur die Gesamtsicht über alle aussenpolitischen Geschäfte mit einem anderen Land oder einer Organisation hätte, so dass er zusammen mit den beteiligten Bundesstellen die verschiedenen Interessen eruieren und abwägen könnte. Letztlich solle auch der Entscheid, welche Geschäfte oder Interessen wichtiger sind als andere, sorgfältig vorbereitet und nach Ansicht der meisten Befragten vom Gesamtbundesrat getroffen werden.

Einzelne Personen waren im grossen Gegensatz zum bisher Gesagten der Meinung, dass das Fehlen einer Gesamtsicht kein Problem sei, sondern eher ein Vorteil. So sei man flexibel und könne sachgerecht entscheiden. Zudem habe die Schweiz mit ihren

«Aussenpolitiken» bislang auch ohne Gesamtkonzept oder zentrale Steuerung gute Resultate erzielt. Mehrere Interviewte stehen Konzepten oder Vorgaben «von oben» grundsätzlich kritisch gegenüber, denn diese seien oft politisch und nicht sachlich motiviert.

3.3.2 Einschätzung der PVK

Die meisten Befragten wünschen sich eine bessere Gesamtsicht, ein Gesamtkonzept, klarere Leitlinien und/oder eine klarere Führung in der Aussenpolitik, und sie gehen davon aus, dass dies auch die interdepartementale Zusammenarbeit erleichtern könnte. Allerdings konnten sie auch nicht genau erklären, wie eine Gesamtsicht oder eine klarere Führung aussehen und erreicht werden soll. Aus Sicht der PVK zeigt dies, dass es in der Bundesverwaltung an einem gemeinsamen Verständnis dafür mangelt, was die Schweizer Aussenpolitik will und wie die Zusammenarbeit ablaufen soll. Die verschiedenen Papiere, etwa die aussenpolitischen Berichte, die aussenpolitische Strategie oder andere Dokumente (siehe Kap. 3.4), scheinen wenig Relevanz zu haben bzw. bieten aus Sicht der Befragten keine genügende Gesamtsicht oder hinreichend klare Leitlinien.

Die Gespräche zeigen aber auch, dass grundsätzlich nicht die verschiedenen Aussenpolitiken das Problem sind, sondern dass die einen Bundesstellen die Aussenpolitiken und Interessen der anderen teilweise nicht kennen. So bleiben Zielkonflikte unentdeckt und die unterschiedlichen departementalen oder sektoralen Interessen werden nicht gegeneinander abgewogen. Dies kann dazu führen, dass die Schweiz bzw. verschiedene Bundesstellen in einem Land oder in einer internationalen Organisation widersprüchlich auftreten und im schlimmsten Fall gegeneinander ausgespielt werden. Problematischer als ein uneinheitlicher Auftritt ist aber, dass die Schweiz wegen der fehlenden Gesamtsicht auch Chancen verpasst, verschiedene Dossiers oder Probleme miteinander zu verknüpfen und so ihre wesentlichen Interessen besser durchzusetzen. Unter Umständen könnte man durch Zugeständnisse in einem Bereich in einem anderen, für die Schweiz wichtigeren Dossier allenfalls mehr erreichen. Dies wird offenbar nur in der Europapolitik wirklich systematisch gemacht, während in den anderen Politikbereichen immer noch starkes «Gärtchendenken» vorherrscht.

3.4 Unklare Regelungen der Zuständigkeiten

3.4.1 Einschätzung der Befragten

Kompetenzkonflikte sowie Rollen- und Aufgabenteilung in der interdepartementalen Zusammenarbeit waren in allen Interviews ein wichtiges Thema. Im Einzelfall würden diese Zuständigkeitskonflikte zwar gelöst, indem man eine Entscheidung auf höherer Stufe erwirke. Grundsätzliche Konflikte gebe es im Umweltbereich und vor allem in Bezug auf die Rollen- und Aufgabenteilung zwischen Fachdepartementen und EDA. Die Befragten aus den Fachdepartementen erachten sich als zuständig für die sektoriellen Aussenpolitiken und erwarten, dass sich das EDA inhaltlich möglichst wenig einmische. Es solle nur unterstützen und koordinieren, z.B. indem es auf Verbindungen zu anderen Geschäften oder internationale Entwicklungen hinweise. Die befragten Personen aus dem EDA und auch einzelne Personen aus Fachdepar-

tementen haben dagegen erklärt, das EDA könne die anderen Departemente nur dann unterstützen und koordinieren, wenn es auch die Inhalte kenne.

3.4.1.1 Lösung der Konflikte im Einzelfall

Die Interviews haben gezeigt, dass die Zuständigkeiten je nach Politikbereich unterschiedlich detailliert geregelt oder unterschiedlich gut eingespielt sind. Die meisten Befragten waren aber der Meinung, dass die Rollen und Aufgaben ihrer Bundesstelle grundsätzlich klar sei, auch wenn es keinen spezifischen Gesetzes- oder Verordnungsartikel dafür gebe oder sie diesen nicht nennen konnten.

Dennoch haben in den Interviews viele Befragte von Themen oder konkreten Geschäften berichtet, bei denen umstritten war, welche Bundesstelle die Federführung hat und welche weiteren Bundesstellen noch einbezogen werden sollen. Solche Konflikte würden in der Regel gelöst, indem man eine Entscheidung auf einer höheren Stufe und letztlich vom Bundesrat erwirke. Um solche Konflikte zu verhindern, wünschen sich einzelne Befragte klarere gesetzliche Grundlagen bzw. präzisere rechtliche Vorgaben, aber viele andere halten genau das für nutzlos: Solche Vorgaben würden Konflikte nicht verhindern und im schlimmsten Fall schlicht nicht «gelebt» bzw. beachtet. Dass rechtliche Vorgaben tatsächlich keine grosse Rolle spielen, bestätigen Personen, die in Bundesstellen mit relativ klar geregelten Kompetenzen arbeiten, z.B. in der DEA (früheres IB): Sie geben an, dass sie sich nicht auf Gesetzes- oder Verordnungsartikel berufen, wenn sie mit anderen Bundesstellen zusammenarbeiten, denn dies bringe keinen Nutzen oder sei sogar kontraproduktiv. Stattdessen müsse man die anderen Bundesstellen überzeugen und klar aufzeigen, dass die Zusammenarbeit für diese auch einen Mehrwert bringe.

Letztlich hielten die meisten Befragten die vorhandenen Regelungen und Mechanismen zur Lösung von Zuständigkeitskonflikten für ausreichend – ausser in zwei bestimmten Bereichen. Fast alle Befragten gaben nämlich an, dass die Abgrenzung der Rollen und Aufgaben zwischen Fachdepartementen und EDA sowie in der Umweltpolitik nicht genügend klar sei und immer wieder für Konflikte Sorge. Diese beiden Problembereiche sowie die Problematik unklarer departementsinterner Zuständigkeiten werden im Folgenden noch einzeln diskutiert.

3.4.1.2 Umstrittene Rollen- und Aufgabenteilung zwischen Fachdepartementen und EDA

Sicht der Befragten aus den Fachdepartementen

Personen aus Fachdepartementen vertraten mehrheitlich die Meinung, dass sich das EDA nur um die allgemeine Aussenpolitik und deren Inhalte – konkret genannt wurden Neutralität, Völker- und Menschenrechte, Europafragen – kümmern soll, während die Fachdepartemente für die sektorielle Aussenpolitik verantwortlich sind. Das EDA solle sich möglichst wenig in die Inhalte einmischen, sondern die Fachdepartemente mit spezifischem Wissen unterstützen, beispielsweise bei Verhandlungen im Ausland. Diese Haltung bzw. Rollenteilung wird damit begründet, dass es in der sektoriellen Aussenpolitik um (komplexe) Sachfragen gehe, wofür es das Fachwissen der Fachdepartemente brauche. Es sei eine besondere Stärke der schweizerischen Aussenpolitik, dass Sachfragen und Fachwissen und nicht politische Überle-

gungen im Zentrum stünden. Das EDA sei aber ein politisches Departement und argumentiere politisch. Die meisten Befragten geben daher an, dass sie das EDA durchaus einbeziehen, aber es solle nicht Inhalte und Sachfragen kommentieren, sondern eine politische Einschätzung und eine aussenpolitische Sicht einbringen. Das EDA könne und solle nicht dasselbe Fachwissen aufbauen wie die Fachdepartemente, das sei aus Ressourcengründen und auch wegen der Personalrotation weder sinnvoll noch möglich. Daher solle es in der sektoriellen Aussenpolitik eine «subsidiäre» Rolle spielen, also die anderen Bundesstellen wo nötig unterstützen und spezifisches Wissen einbringen, das die Fachdepartemente nicht hätten.

Als nötig und nützlich wurde insbesondere die Unterstützung des EDA im Ausland, vor allem in Ländern ausserhalb Europas, oder bei Verhandlungen sowie die Beratung bei Fragen zu internationalem Recht oder zu völkerrechtlichen Verträgen angesehen. Ganz konkret empfanden viele Befragte vor allem den Einbezug der Direktion für Völkerrecht und des Aussennetzes (Botschaften) als sehr nützlich. In diesem Zusammenhang haben einige ihre Zufriedenheit darüber zum Ausdruck gebracht, dass sie bzw. ihre Bundesstellen heute auch direkt mit den Auslandvertretungen verkehren und diese einbeziehen können, während der Kontakt früher über das EDA bzw. dessen Zentrale in Bern zu laufen hatte. Die Bedeutung des Aussennetzes des EDA zeigt sich auch in der Kritik einiger Personen, dass es im Ausland zu wenig Personal gebe, während die «Zentrale» des EDA in Bern überdotiert sei. Im Zusammenhang mit dem Aussennetz haben andere Personen zudem darauf hingewiesen, dass in gewissen Botschaften das Personal aufgestockt wird, weil jedes Departement eigene Mitarbeiter an die Botschaft abdelegiert. So werde der Departmentalismus auch ins Aussennetz getragen; das sei wenig sinnvoll.

Viele Befragte aus den Fachdepartementen erwarten vom EDA auch, dass es die Übersicht über die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz sowie über internationale Entwicklungen und Entwicklungen in anderen Ländern hat und ihnen bei Bedarf Informationen dazu liefern kann. Sie waren sich bewusst, dass das EDA diese Funktion nur wahrnehmen kann, wenn es von den fachlich zuständigen Bundesstellen über deren aussenpolitischen Aktivitäten informiert wird; ihre eigene Verwaltungseinheit würde dies aktiv tun.

Sicht der Befragten aus dem EDA

Viele Befragte aus dem EDA sind grundsätzlich einverstanden mit dem Prinzip, dass das EDA für die allgemeine Aussenpolitik und die Fachdepartemente für die sektoriellen Aussenpolitiken verantwortlich sind. Man sei sich im EDA durchaus bewusst, dass man nicht allein Aussenpolitik machen und auch in den sektoriellen Politiken die Führung übernehmen könne. Allerdings, hier waren sich die Befragten aus dem EDA einig, entspreche es nicht dem Auftrag des EDA, in der sektoriellen Aussenpolitik andere Bundesstellen nur mit prozessuaalem oder länderspezifischem Wissen zu unterstützen, denn oft seien allgemeine und sektorische Aussenpolitik nicht scharf zu trennen, ebenso sei die Unterscheidung zwischen Sachfragen und politischen Fragen nicht immer klar.

Ausserdem habe das EDA den Auftrag, für eine kohärente Aussenpolitik zu sorgen. Um diesen wahrnehmen zu können, müsse es nicht nur einen Überblick über die (wichtigen) aussenpolitischen Themen oder Geschäfte haben, sondern auch deren wesentlichen Inhalte kennen. Ansonsten könne man weder auf Inkohärenzen noch auf mögliche Verknüpfungen oder Kreuzkonzessionen hinweisen. Um z.B. in internationalen Verhandlungen trotz dem starken Departmentalismus optimale Lösun-

gen zu erreichen, reiche es einfach nicht, wenn das EDA nur die Titel der Geschäfte kenne, Mails weiterleite sowie Reisen und Kontakte organisiere. Man müsse und könne im EDA nicht das gleiche Fachwissen aufbauen wie in den fachlich zuständigen Bundesstellen, aber man müsse die wesentlichen Inhalte verstehen, um auf Inkohärenzen oder mögliche (politische) Verknüpfungen mit anderen Themen hinweisen zu können und um die von den Fachdepartementen geforderte (aus-)politische Bewertung einbringen zu können. Das EDA betrachte die Geschäfte durch eine aussenpolitischen Brille, von aussen und mit einer grösseren Distanz als die Fachämter, und es könne deswegen kritische Fragen stellen oder auf Probleme hinweisen, welche die stark involvierten Fachämter oder -departemente nicht sähen, weil sie sich mit zahlreichen Details beschäftigen müssten. Es sei für diese vielleicht manchmal mühsam, etwas zu erklären, was für sie selbstverständlich sei, aber auf diese Weise stosse man oft auf Unklarheiten und komme zu einem besseren Resultat.

Einige Befragte aus dem EDA haben im Zusammenhang mit der Unterstützung der Fachdepartemente auch von «Feuerwehrrübungen» gesprochen: Es komme immer wieder vor, dass das EDA erst beigezogen werde, wenn es bereits Schwierigkeiten gebe. Die Bundesstellen würden alleine arbeiten und verhandeln, so lange alles gut laufe und sie in einer guten Verhandlungsposition seien. Erst bei Schwierigkeiten oder wenn man nicht weiterkomme und das Dossier mit anderen verknüpfen möchte, komme man zum EDA und fordere Unterstützung.

3.4.1.3 Umstrittene Rollen- und Aufgabenteilung in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik

Die Interviews haben auch gezeigt, dass die Zuständigkeiten je nach Politikbereich unterschiedlich klar oder eingespielt sind. So gebe es z.B. im Schengen-Bereich relativ detaillierte und neu geschaffene rechtliche Regelungen der Zuständigkeiten, während in der Wirtschaftsaussenpolitik die Rollen- und Aufgabenteilung erprobt und gefestigt sei, obwohl die rechtlichen Vorgaben wenig detailliert seien. Weder detaillierte Regelungen noch eine eingespielte Aufgabenteilung gebe es dagegen für die internationale Umwelt- und Klimapolitik.

Viele Befragte haben diese als Beispiel für eine Thematik genannt, wo die interdepartementale Zusammenarbeit nicht gut funktioniere und wo es viele Konflikte gebe. Die Thematik habe in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen und sie habe starke Querbezüge zu Wirtschafts- und Entwicklungsfragen. Daher komme es zu starken Reibungen, namentlich zwischen dem BAFU, dem SECO und der DEZA. Einzelne Personen haben darauf hingewiesen, dass es bei diesen Konflikten nicht nur um formelle Zuständigkeiten, sondern auch um finanzielle Mittel gehe. Im Umwelt- und Klimabereich gebe es zahlreiche Abkommen, welche die Industrieländer verpflichten, ärmere Länder bei der Umsetzung von Umweltschutzmassnahmen zu unterstützen und dort Projekte zu finanzieren. Die Unterstützung von Entwicklungsländern im Rahmen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit – inkl. der Zusammenarbeit im Umweltbereich – sei Aufgabe von DEZA und SECO, die auch das Budget dafür hätten. Das BAFU sei bisher für die Beiträge an die Finanzmechanismen der Umweltkonventionen zuständig; dafür seien die entsprechenden Mittel eingestellt. Für Klimaprojekte im Rahmen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit müsse es aber die DEZA und das SECO um Finanzie-

rung anfragen, womit Konflikte vorprogrammiert seien.²⁸ Auch bei anderen, eher neuen Querschnittsthemen, etwa beim Thema Corporate Social Responsibility, seien die Kompetenzen unklar. Nicht selten schaffe man für solche Themen Koordinationsgremien, womit das Problem der unklaren Zuständigkeiten allerdings nicht automatisch gelöst sei, wie einige Befragte angemerkt haben.

3.4.1.4 Unklare departementsinterne Zuständigkeiten

Zuständigkeiten und interne Koordination im EDA

Verschiedene Personen aus den Fachdepartementen haben sich auch zur EDA-internen Organisation geäußert und kritisiert, dass das EDA von den anderen Departementen Zusammenarbeit und Koordination fordere, während es selber intern nicht koordiniert sei. Kritisiert wurde, dass zu Sitzungen von EDA-Seite häufig viele Personen kämen und man mit deren unterschiedlichen Meinungen konfrontiert werde. Zudem würden Stellen oder Personen teilweise nicht wissen, was die jeweils anderen machen würden bzw. welche Positionen diese hätten. Für Personen aus Fachdepartementen sei nicht immer klar, welche Stelle im EDA für ein Thema oder ein Geschäft zuständig sei. Ärgerlicher sei, dass dies offenbar auch EDA-intern nicht immer klar sei. So könne es in Einzelfällen vorkommen, dass man sich mit einer Stelle abspreche und irgendwann merke, dass diese nicht oder zumindest nicht allein zuständig sei und eine weitere EDA-Stelle einbezogen werden müsse.

Die Vertreter aus dem EDA können diese Kritik teilweise nachvollziehen, sie sei aber dennoch nicht korrekt: Es sei nicht problematisch, wenn an Sitzungen Personen von mehreren EDA-Stellen teilnehmen und unterschiedliche Meinungen vertreten, denn es gebe im EDA – genau wie in anderen Departementen und Ämtern – unterschiedliche Meinungen und Zielkonflikte. Bei Sitzungen bis auf Amtsstufe dürfe und solle man diese transparent machen und diskutieren. Vertreter der DEZA und der PD könnten unterschiedliche Meinungen genauso vertreten wie solche aus dem Bundesamt für Migration (BFM) und dem Bundesamt für Polizei (fedpol). Man sei sich aber durchaus bewusst, dass die Organisation der Zuständigkeiten im EDA für Externe nicht immer ganz leicht zu verstehen sei. Sie sei komplexer als in anderen Departementen, weil auch die Aussenpolitik komplexer sei. Man sei zudem fast immer mit Querschnittsthemen konfrontiert, so dass auch EDA-intern fast immer mehrere Stellen betroffen seien.

Zuständigkeiten und interne Koordination in Fachdepartementen

Auch in den anderen Fachdepartementen ist die Rollen- und Aufgabenteilung bei aussenpolitischen Themen und Geschäften gemäss Befragten nicht immer einfach, es gebe auch departementsintern oft Zielkonflikte und Streitigkeiten um die Federführung.

Verschiedene Befragte haben als eine mögliche Lösung zur besseren departementsinternen Koordination von aussenpolitischen Themen das Staatssekretariats-Modell des EFD angesprochen. Das Finanzdepartement habe 2010 mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen eine Einheit geschaffen habe, die sich um alle inter-

²⁸ Um diese Konflikte zu klären und Lösungsvorschläge auszuarbeiten, wurde eine «Plattform über die internationale Finanzierung und die Entwicklungszusammenarbeit im Umweltbereich (PLAFICO)» geschaffen.

nationalen Themen des Departementes kümmern solle und bei internationalen Fragen gegenüber den Einheiten des EFD Weisungskompetenz habe.²⁹

3.4.2 Einschätzung der PVK

Die Befragten haben in den Interviews verschiedene Zuständigkeitskonflikte und Abgrenzungsprobleme geschildert. Im konkreten Fall werden diese in der Regel dadurch gelöst, dass eine Entscheidung auf höherer Stufe erwirkt wird. Diese Lösung ist aus Sicht der Befragten und auch aus Sicht der PVK zweckmässig.

Besonders häufig kommt es zu Konflikten und Meinungsverschiedenheiten zwischen dem EDA und Fachdepartementen. Auch hier werden diese letztlich wohl weiterhin im Einzelfall geklärt werden müssen. Nichtsdestotrotz wäre in diesem Bereich auch eine grundsätzlichere Klärung der Kompetenzen nützlich. Denn die Interviews haben gezeigt, dass sich die Fachdepartemente in den sektoriellen Aussenpolitiken für zuständig erachten und erwarten, dass sich das EDA bei Inhalten und Sachfragen möglichst wenig einmischet. Das EDA sei dagegen für die allgemeine Aussenpolitik und für politische Fragen zuständig.

Allerdings ist aus Sicht der PVK weder die Trennung zwischen sektorieller und allgemeiner Aussenpolitik noch die Trennung zwischen Sach- und politischen Fragen einfach und klar. Denn erstens finden sich weder in den rechtlichen Grundlagen noch anderen Grundsatzpapieren zur Aussenpolitik eine (klare) Erläuterung dieser Unterscheidung. Daher ist es auch nicht erstaunlich, dass die Befragten die Grenze teilweise selbst nur ungefähr definieren können und die Definitionen überdies recht unterschiedlich sind. Zweitens dürfte diese Trennung aufgrund der zunehmenden Interdependenzen zwischen den verschiedenen Politikbereichen in Zukunft eher noch schwieriger werden. Die Unterscheidung zwischen Sektoraussenpolitiken und allgemeiner Aussenpolitik ist daher unklar und bildet deshalb keine angemessene Grundlage für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Fachdepartementen und EDA.

Auch wenn die Zuständigkeiten grundsätzlich sicher etwas klarer definiert und erläutert werden könnten, wird es nicht möglich sein, diese ganz abstrakt zu regeln, so dass sie abschliessend und für jeden Fall klar sind. Zumindest aber wäre zu überlegen, ob wenigstens für wichtige Politikbereiche oder wichtige Geschäfte bestimmte (Zusammenarbeits-)Regeln festlegen werden könnten.³⁰ Häufig wird die Rollen-

²⁹ Staatssekretariate und Staatssekretärinnen und -sekretäre gibt es auch in anderen Departementen, aber diese haben gemäss Befragten andere Funktionen als das SIF und der Staatssekretär im SIF. Im EDA sei der Staatssekretär eine Art Stellvertreter des Departementchefs mit Weisungskompetenz nicht nur in seiner eigenen Direktion, sondern auch gegenüber den anderen Direktionen. Im SECO und im SBFI dagegen habe die Amtsdirektorin oder der Amtsdirektor den zusätzlichen Titel Staatssekretärin oder Staatssekretär vor allem, weil dies im internationalen Kontext sehr wichtig sei, er bringe aber keine speziellen Weisungsbefugnisse mit sich.

³⁰ Im Rahmen von Überlegungen, wie man Rollen und Aufgaben zumindest etwas besser klären könnte, müssten zwei Fragen beantwortet werden, die im Rahmen dieser Untersuchung von einigen Befragten angesprochen wurden: Einerseits wäre es nützlich zu wissen, welchen «Mehrwert» der Einbezug des EDA für die Fachdepartemente bringt oder bringen sollte. Umgekehrt wäre genauer zu prüfen, was Rolle und Aufgabe der teilweise sehr grossen Stellen für Internationales einiger Verwaltungseinheiten sind oder sein sollten. Je nachdem können diese zu einer besseren Gesamtsicht in der Aussenpolitik beitragen oder, im Gegenteil, die Departmentalisierung gar noch verstärken.

und Aufgabenteilung allerdings auch weiterhin nur im konkreten Fall geklärt werden können. Dabei ist es auch Sicht der PVK wichtig, dass der Entscheid, ob es sich um eine sektorielle Frage oder eine der allgemeinen Aussenpolitik handelt, nicht das Fachdepartement alleine treffen kann, sondern dass es das EDA einbeziehen muss. Dieser Einbezug ist auch wichtig, weil nur so gewährleistet ist, dass das EDA die Übersicht über aussenpolitische Aktivitäten wahren und auf Verknüpfungen mit anderen Themen oder allfällige Kreuzkonzessionen hinweisen kann (siehe Kap. 3.3).

Damit das EDA bei der konkreten «Zuordnung» eines Themas oder Geschäfts zur sektoriellen oder zur allgemeinen Aussenpolitik und – unabhängig von der Zuordnung – auf mögliche Verknüpfungen mit anderen Themen hinweisen kann, muss es bis zu einem gewissen Grad auch die Inhalte der sektoriellen Aussenpolitiken kennen. Es muss nicht dasselbe Fachwissen aufweisen wie die fachlich zuständigen Bundesstellen, aber es muss genug inhaltliche Kenntnisse haben, um ein Geschäft hinsichtlich seiner Bedeutung für die Schweizer Aussenpolitik insgesamt einordnen bzw. bewerten zu können und um Verknüpfungen zu anderen Themen zu erkennen.

Aus Sicht der PVK ist klar, dass das EDA weder alleine die schweizerische Aussenpolitik bestimmen noch alle aussenpolitischen Themen koordinieren kann.³¹ Aber ebenso wenig ist es sinnvoll, dass die Fachdepartemente vollkommen autonom über ihre Aussenpolitik entscheiden und selber definieren, wann und wie sie das EDA einbeziehen.

3.5 Unterschiedlich nutzbringende Instrumente der Zusammenarbeit

3.5.1 Einschätzung der Befragten

Die Interviews haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit je nach Themenbereich unterschiedlich abläuft und unterschiedliche Instrumente angewendet werden. Die wichtigsten Instrumente für die Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen sind aus Sicht der Befragten die interdepartementalen Arbeitsgruppen, die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren. Für viele Befragte ist aber vor allem wichtig, dass es eingespielte Abläufe für die Zusammenarbeit gibt, egal, ob diese formalisiert sind oder nicht.

Obwohl die Zusammenarbeit je nach Themenbereich unterschiedlich abläuft, nutzen die meisten Befragten bei der Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen gemäss eigenen Angaben vor allem zwei bzw. drei Instrumente: Interdepartementale Arbeitsgruppen (und ähnliche Gremien) sowie das Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren.

³¹ Eine interviewte Person hat angemerkt, dass eine vollständig koordinierte Aussenpolitik nicht nur nicht realistisch, sondern auch nicht sinnvoll sei: Die Schweiz könne ihre Interessen teilweise gerade deshalb gut vertreten, weil sie nicht alles koordiniere und die Diplomaten des Aussendepartements an Verhandlungen schicke, sondern weil sie in Verhandlungen oft durch die «Fachebene» vertreten werde. Dies verschaffe ihr Glaubwürdigkeit, denn ihr werde so eine grosse und nicht durch politische Überlegungen verfälschte Expertise zugesprochen. Daher sei die These, dass eine starke Koordination immer zu einer besseren Interessenvertretung führe, zumindest kritisch zu hinterfragen. Die wichtigen Interessen hingegen müssten aber aufeinander abgestimmt werden.

- Interdepartementale Arbeitsgruppen (IDAGs) und ähnliche Gremien werden von den meisten Befragten als sehr wichtig und nützlich für die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik angesehen. In diesen werde viel Arbeit gemacht und sachorientiert nach Lösungen und gemeinsamen Positionen gesucht. Zudem lerne man die Leute aus anderen Bundesstellen persönlich kennen, was die Zusammenarbeit erleichtere (siehe Kap. 3.6). Allerdings empfinden viele Befragte die Zusammenarbeit in solchen Gremien auch als aufwändig und langsam. IDAGs seien daher vor allem für wichtige, langfristige Themen oder wiederkehrende Geschäfte sinnvoll und nützlich; alles andere solle in den «normalen» Strukturen bearbeitet werden. Wichtig ist für viele Befragte auch, dass die IDAGs einen klaren Auftrag oder ein Ziel haben und nicht bloss der gegenseitigen Information dienen. Einzelne Personen haben kritisiert, dass es heute zu viele solcher Arbeitsgruppen gebe, was zu einem Dilemma führe: Einerseits könne man sich nicht in all diesen Gremien substantiell einbringen und ständig an Sitzungen teilnehmen, andererseits wolle man aber auch nicht aussenvorstehen und möglicherweise wichtige Entscheide verpassen. Einzelne Interviewte machen vor allem das EDA verantwortlich für die (zu) hohe Zahl an interdepartementalen Arbeitsgruppen., Dieses initiiere zu aussenpolitischen Themen häufig solche Gremien und wolle in diesen in der Regel auch die Federführung übernehmen.
- Die wichtigsten Instrumente für die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik sind aus Sicht der Befragten die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren. Diese Verfahren sind für viele Interviewte ein logischer Ausfluss des politischen Systems der Schweiz. Sie seien dafür konzipiert, die Entscheidungsfindung des Gesamtbundesrates vorzubereiten und breit abgestützte Lösungen zu erarbeiten, indem alle betroffenen Bundesstellen ihr Fachwissen und ihre Interessen einbringen könnten. Einzelne Befragte haben auf den unterschiedlichen Zweck der Verfahren und auf eine «Gefahr» hingewiesen: Über die Ämterkonsultation solle möglichst viel Fachwissen integriert werden, beim Mitberichtsverfahren stünden dagegen eher politische Fragen im Zentrum. Teilweise würden allerdings schon die Antworten der Ämterkonsultation departementsintern konsolidiert bzw. mit der Departementsleitung abgesprochen. Das sei aus politischer Optik vielleicht nachvollziehbar, beraube aber die Ämterkonsultation ihrer ursprünglichen Funktion und mache sie streng genommen überflüssig. Viele Befragte haben zudem bemängelt, dass Ämterkonsultationen und Mitberichtsverfahren häufig aufwändig und langsam seien, vor allem, weil es nicht selten mehrere Schlaufen gebe.³² Für internationale Verhandlungen, in denen man rasch auf neue und teilweise nicht voraussehbare Entwicklungen reagieren müsse, seien diese Verfahren daher nicht gut geeignet.

Andere formalisierte Instrumente, die im Kapitel 2.3 genannt werden, spielen für die Befragten eine weniger grosse Rolle bzw. werden als weniger nützlich eingestuft.

³² Viele Befragten haben darauf hingewiesen, dass nicht nur die interdepartementale Abstimmung zeitaufwändig und langsam sein könne, sondern dass auch der Einbezug weiterer Akteure ausserhalb der Bundesverwaltung – wie Kantone, Verbände und Interessengruppen und nicht zuletzt die parlamentarische Entscheidungsfindung – dazu führen würde, dass die Schweiz oft nicht schnell reagieren kann.

- Eine spezifisch aussenpolitische Jahresplanung ist den Befragten nicht bekannt. Im Rahmen der «normalen» politischen Jahresplanung, d.h. der Ziel festlegung des Bundesrates und der Departemente³³ würden aber auch Ziele für die Aussenpolitik und das EDA definiert. Der Nutzen dieser Planung wird unterschiedlich wahrgenommen. Personen in Führungsfunktionen verwenden sie teilweise, um eine bessere Gesamtsicht erhalten. Allerdings haben einige in diesem Zusammenhang kritisiert, dass die Jahresplanung zu wenig genutzt werde, um Prioritäten zu setzen und eine wirkliche Gesamtsicht zu ermöglichen; sie liste grösstenteils einfach einzelne Themen oder Geschäfte auf. Für die konkrete Zusammenarbeit mit anderen Departementen ist die Jahresplanung gemäss den Befragten insgesamt wenig relevant.
- Ähnlich bewertet wurde die aussenpolitische Strategie. Die meisten Interviewten fanden es gut, dass eine solche Strategie erarbeitet worden ist. Allerdings haben viele kritisiert, dass diese für die Zusammenarbeit wenig Nutzen bringe, da sie zu abstrakt bleibe und zu wenig klare Prioritäten setze. Einige Personen haben auch die fehlende Verknüpfung der Strategie mit der Jahresplanung und mit aussenpolitischen Sektorstrategien bemängelt.
- Umfassende, departementsübergreifende Länderstrategien, welche alle Beziehungen zwischen der Schweiz und einem spezifischen Land thematisieren und Schwerpunkte setzen, sind den Befragten nicht bekannt. Allerdings gebe es auf Departements- und auf Amtsebene solche Strategien, diese seien aber thematisch begrenzt, z.B. die Länderstrategien des SECO, welche die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit andern Ländern thematisieren. Die geographischen Abteilungen im EDA hätten teilweise auch Länderstrategien, allerdings blieb für die PVK unklar, ob und inwiefern diese auch für andere Bundesstellen zugänglich und nutzbar sind. Länderstrategien sind daher für die Befragten bei der interdepartementalen Zusammenarbeit wenig relevant. Dies liegt aus Sicht einiger Befragten auch daran, dass diese nur beschränkt zugänglich sind, da sie teilweise heikle Informationen oder Überlegungen enthalten, welche man gegenüber den betreffenden Ländern nicht offenlegen will.
- Den Befragten sind drei so deklarierte aussenpolitische Sektorstrategien bekannt, die vom Gesamtbundesrat verabschiedet wurden: Die Gesundheitsaussenpolitik, die Energieaussenpolitik³⁴ und die internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation. Einige Befragte haben angemerkt, dass es daneben auch Dokumente gebe, die man aufgrund ihres Titels auf den ersten Blick ebenfalls für Sektorstrategien halten könnte, die aber «nur» von einem Amt stammen würden.³⁵ Umgekehrt gebe es Papiere, die zwar nicht als Sektorstrategie betitelt würden, die aber von ihren Inhalten und ihrer Funktion her solche seien.³⁶ Der Vergleich der drei offiziellen Sektorstrategien und die Aussagen der Befragten zeigen, dass die Strategien sehr unterschiedlich sind, sowohl bezüglich Inhalte und Tiefe als auch bezüglich Form. Auch der Nutzen von Sektorstrategien wird recht un-

³³ Ziele des Bundesrates Band I und II.

³⁴ Bericht zur Energieaussenpolitik (2008).

³⁵ Z.B. der Bericht «Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012» des BAFU.

³⁶ Z.B. die Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz («Weissgeldstrategie», 2012), der Aussenwirtschaftsbericht (jährlich) oder die Botschaft über die internationale (Entwicklungs-)Zusammenarbeit (alle vier Jahre).

terschiedlich eingeschätzt. Befragte aus dem EDA und aus den Ämtern, die zusammen mit anderen Bundesstellen eine solche Strategie erarbeitet haben, sind damit in der Regel sehr zufrieden und geben an, dass die gemeinsame Strategie die Zusammenarbeit einfacher und besser mache. Andere Befragte haben darauf hingewiesen, dass solche Strategien häufig in Bereichen erarbeitet würden, wo die Zusammenarbeit sowieso schon funktioniere, daher sei ihr Nutzen beschränkt. Andere stehen solchen Strategien grundsätzlich kritisch gegenüber, weil damit die departementale Logik einfach durch eine sektorale Logik ersetzt werde, aber nach wie vor eine Gesamtsicht fehle.

- Die (neue) Liste der Bundeskanzlei, auf der die Auslandkontakte der Bundesrätinnen und Bundesräte sowie der Staatssekretär und -sekretärinnen erfasst werden, wurde von einzelnen Befragten, insbesondere von Personen in Führungsfunktionen und mit vielen Auslandkontakten, als sinnvolles Instrument gewürdigt.
- Informatiklösungen spielen ausser für die UNO-Koordination (chat@UNO) keine grosse Rolle. Viele Befragte sind skeptisch in Bezug auf deren Kosten-Nutzen-Verhältnis, denn wenn man solche Lösungen richtig nutzen wolle, sei der Aufwand sehr gross.
- Ebenfalls keine grosse Bedeutung massen die Befragten dem Ausschuss für Aussenpolitik des Bundesrates und der «Cellule diplomatique» bei, zumindest wurden diese beiden Instrumente in den Interviews selten bis nie erwähnt.
- Die Befragten waren sich einig, dass die Generalsekretärenkonferenz³⁷ für die Zusammenarbeit und Koordination bei aussenpolitischen Themen oder Geschäften keine Rolle spielt.
- Mehrere Befragte haben zudem gesagt, dass grundsätzlich alle Instrumente und Prozesse hilfreich seien und die Zusammenarbeit verbessern können, die dazu führen, dass sich Personen aus verschiedenen Bundesstellen persönlich (und regelmässig) treffen und sich kennenlernen, z.B. gemischte Verhandlungsdelegationen oder der Austausch bzw. die Detachierung von Personal (vgl. dazu auch Kap. 3.6).

Bei einer nicht unwesentlichen Zahl der befragten Personen liess sich eine grundsätzliche Skepsis hinsichtlich des Nutzens von formalisierten Instrumenten wie Prozessbeschreibungen und Hilfsmittel und in Bezug auf «Papiere» im Allgemeinen feststellen. Konkret wurde etwa gesagt, dass Prozesse und Strategien nur «gelebt» würden, solange sie mehr oder weniger den Ist-Zustand abbilden; sobald sie hingegen wesentliche Neuerungen enthielten, würden sie einfach nicht berücksichtigt und blieben wirkungslos («Papiertiger»). Viele Befragte haben die Meinung vertreten, dass die interdepartementale Zusammenarbeit nicht über «Papiere» funktionieren und geregelt werden könne. Sie sind daher der Ansicht, dass neue rechtliche Vorgaben oder neue Instrumente und Hilfsmittel mit klareren Regeln zur interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik diese nicht wesentlich verändern bzw. verbessern würden.

³⁷ Die Generalsekretärenkonferenz soll gemäss Art. 53 RVOG die Tätigkeiten der Bundesverwaltung koordinieren.

Die Interviews haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit je nach Themenbereich sehr unterschiedlich abläuft. Ausserdem wurde deutlich, dass sich die Befragten bei der interdepartementalen Zusammenarbeit bei aussenpolitischen Themen vor allem auf die allgemeinen Instrumente für die interdepartementale Koordination abstützen, d.h. auf Arbeitsgruppen, Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren. Spezifisch für die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik konzipierte Instrumente werden von den Befragten dagegen mehrheitlich als weniger relevant und nützlich beurteilt. Eine eigentliche aussenpolitische Jahresplanung gibt es soweit ersichtlich nicht und die anderen Instrumente, die der Bundesrat 2005 nach seiner Klausur genannt hat, sind offenbar nicht von grossem Nutzen (Länderstrategien) oder werden nur vereinzelt und sehr unterschiedlich angewendet (Sektorstrategien).

Aus Sicht der PVK wird vor allem das Instrument der Sektorstrategien ungenügend angewendet. Schon eine grobe Analyse hat gezeigt, dass es den vorhandenen Sektorstrategien teilweise an Substanz und klaren Zielen oder Vorgaben zur Zusammenarbeit fehlt. Bedenklicher ist aber aus Sicht der PVK, dass solche Strategien scheinbar nur von denjenigen Verwaltungsstellen aus eigenem Antrieb erarbeitet werden, welche in den betroffenen Themenbereichen bereits gut zusammenarbeiten. Aus Sicht der PVK sollte die Erarbeitung von Strategien nicht (nur) vom guten Willen einzelner Bundesstellen abhängen, sondern sie sollten für Themenbereiche erarbeitet werden, die für die Schweiz wichtig sind und in denen die Ziele und Abläufe eben umstritten oder unklar sind.

Gravierender als die Problematik der Sektorstrategien ist aus der Sicht der PVK der Mangel an einem Instrumentarium, welches eine bessere Gesamtsicht ermöglicht (vgl. Kap. 3.3) Die für diesen Zweck gedachten Instrumente existieren nicht (z.B. die aussenpolitische Jahresplanung) oder werden nicht so angewendet, dass sie tatsächlich eine bessere Gesamtsicht ermöglichen. Insgesamt besteht zwar eine Vielzahl von Instrumenten der interdepartementalen Zusammenarbeit, allerdings ist die Anwendung der Instrumente uneinheitlich oder sie bringt wenig Substanz.

Das ist solange kein Problem, wie die Zusammenarbeit reibungslos funktioniert und/oder die Zeitverhältnisse eine einzelfallbezogene Lösungsfindung im Rahmen der etablierten und verbindlichen Instrumente der interdepartementalen Zusammenarbeit erlauben (v.a. Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren). In anderen Fällen und insbesondere in internationalen Verhandlungen, bei denen die federführenden Bundesstellen flexibel und schnell auf neue, nicht immer vorhersehbare Entwicklungen reagieren müssen, stossen diese Verfahren aber an Grenzen. Vor diesem Hintergrund und angesichts des eher zunehmenden interdepartementalen Koordinationsbedarfs muss die Zweckmässigkeit der aktuellen Verfahren und Instrumente, die stark auf den Einzelfall ausgerichtet sind und darüber hinaus wenige inhaltliche oder verfahrensbezogene Vorgaben machen, zumindest in Frage gestellt werden.

3.6 Personenabhängigkeit der Zusammenarbeit

3.6.1 Einschätzung der befragten Personen

Viele Interviewte haben darauf hingewiesen, dass Einzelpersonen auf allen hierarchischen Stufen die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik stark beeinflussen können. Die meisten von ihnen (mit Ausnahme der Bundesrätinnen und Bundesräte) könnten die Zusammenarbeit aber nur verlangsamten oder erschweren, nicht aber ganz verhindern. Gleichzeitig wurde auch oft darauf hingewiesen, dass persönliche Kontakte die Zusammenarbeit sehr erleichtern können, selbst wenn man sich inhaltlich uneinig sei.

Dass die Bundesrätinnen und Bundesräte aufgrund der Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz einen grossen Einfluss auf die interdepartementale Zusammenarbeit haben, wurde schon erläutert (vgl. Kap. 3.2). Dabei spielen nicht nur ihre politischen Werte, sondern auch ihre Persönlichkeiten und «Stile» und ihr persönliches Verhältnis zu anderen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern eine Rolle.

Gemäss den meisten Befragten können Einzelpersonen auf allen hierarchischen Stufen unterhalb des Bundesrates Einfluss auf die interdepartementale Zusammenarbeit nehmen und diese unter Umständen stark erschweren. Einzelne Befragte waren allerdings der Meinung, dass es vor allem auf Führungsebene Personen oder (persönliche) Konflikte gebe, welche die Zusammenarbeit erschweren würden. Sie versuchten daher, möglichst viel «auf tiefer Stufe» zu bearbeiten.

Einig waren sich die Befragten darüber, dass der Einfluss von Einzelpersonen insgesamt beschränkt ist: Sie könnten zwar das Tempo und den Aufwand für die Zusammenarbeit beeinflussen, diese aber letztlich meist nicht verhindern. Wenn man sich bei einem Thema nicht einigen könne oder nicht zusammenarbeiten wolle, hänge das nicht mit persönlichen Animositäten zusammen, sondern mit inhaltlichen Differenzen.

Fast alle Befragten sind zudem der Ansicht, dass es zu weniger Obstruktion durch Einzelpersonen oder zu persönlichen Konflikten kommt und die Zusammenarbeit leichter ist, wenn man sich persönlich kennt. Viele haben daher die Bedeutung von persönlichen Kontakten betont und zwar sowohl von Treffen, bei denen die Arbeit im Zentrum stehe (z.B. bei Sitzungen) als auch von eher «sozialen» Treffen. Damit man sich wirklich kenne, sei auch eine gewisse Regelmässigkeit der Kontakte nötig, daher sollten diese möglichst institutionalisiert sein (z.B. in IDAGs). Personen in Leitungspositionen haben angegeben, dass die Kontaktpflege mit Personen aus anderen Departementen ein wichtiger Bestandteil ihrer Tätigkeit sei. Die Befragten sind sich einig, dass die Kleinheit der Schweiz und der Bundesverwaltung es erleichtert, persönliche Kontakte zu pflegen.

Einige Befragte aus den Fachdepartementen haben daher in diesem Zusammenhang die «Standzeiten» der Leute und konkret das Rotationsprinzip im EDA angesprochen. Sie haben bedauert, dass ihre Gegenüber im EDA nach vier Jahren aufgrund des Rotationsprinzips wechseln würden, denn dabei gehe oft Wissen und Zeit verloren, weil sich die neuen Personen zuerst einarbeiten müssten und man sich wieder kennen lernen müsse. Aus Sicht der befragten Personen aus dem EDA ist das Rotationsprinzip dagegen kein Problem, da es nur rund einen Drittel der EDA-Angestellten betreffe und es in fast allen Bereichen auch nicht-versetzbares Personal gebe, das für eine gewisse Kontinuität sorgen könne. Zudem seien die Diplomatinen und Diplomaten geübt, sich rasch in neue Themen einzuarbeiten.

Als gute Möglichkeit zur Förderung persönlicher Kontakte sahen einige Befragte einen Wechsel oder einen (befristeten) Austausch von Personal. Diese Personen könnten oft eine Brückenfunktion übernehmen. Im Rahmen der Evaluation befragte Personen, die vom EDA in ein anderes Departement gewechselt haben, verfügen gemäss eigenen Angaben über einen guten und leichteren Zugang zum EDA als andere. Daneben gibt es auch Personen aus dem diplomatischen Dienst, die vom EDA für eine bestimmte Zeit in ein anderes Departement oder Amt detachiert werden. Allerdings würden Detachierungen in gewissen Fällen schnell als Einmischung oder Bevormundung durch das EDA aufgefasst, so dass die detachierte Person mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen habe (und sich oft besonders EDA-kritisch positionieren müsse). Als sinnvoll angesehen wurde dagegen eine Lösung, bei der eine Person langfristig teilweise für das EDA und teilweise für eine andere Bundesstelle arbeite.

3.6.2 Einschätzung der PVK

Dass einzelne Personen die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik beeinflussen, ist nicht überraschend und trifft wohl auf jede Zusammenarbeit zu. Kritisch ist aus Sicht der PVK aber anzumerken, dass in einzelnen Interviews die schlechte Zusammenarbeit bei konkreten Geschäften fast ausschliesslich einzelnen Personen bzw. persönlichen Konflikten angelastet wurde.

Aus Sicht der PVK ist dieser Einfluss nicht zuletzt aufgrund der oben beschriebenen Feststellung, dass es für die interdepartementale Zusammenarbeit im Bereich der Aussenpolitik nur wenige Vorgaben zu Abläufen und Instrumenten gibt, besonders gross. Weil bei aussenpolitischen Geschäften häufig sowieso schon grosser Zeitdruck besteht, können Verzögerungen wegen Einzelpersonen besonders negative Folgen haben. Aus Sicht der PVK dürften sich die negativen Auswirkungen persönlicher Konflikte oder Obstruktion durch Einzelpersonen mit klareren und verbindlichen Vorgaben zum Ablauf der Zusammenarbeit und zur Konfliktregelung zumindest begrenzen lassen.

4 Schlussfolgerungen

Die Evaluation hat gezeigt, dass die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik grundsätzlich funktioniert, abgesehen von verschiedenen kleineren Konflikten und von einzelnen Politikbereichen, in denen es grössere Probleme zu geben scheint. Allerdings ist auch aufgefallen, dass die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit nicht sehr klar sind und es wenig Vorgaben oder Leitlinien gibt, auf die man sich im Konfliktfall oder bei Problemen stützen kann und die auch die Personenabhängigkeit einschränken würden.

Aus der Evaluation ergeben sich aus Sicht der PVK vor allem zwei Resultate: Erstens fehlt es in der Aussenpolitik an einer umfassenden Gesamtsicht und zweitens stossen die aufwändigen Verfahren bei der Zusammenarbeit in der Aussenpolitik zunehmend an Grenzen. Diese Schwächen hängen eng zusammen mit der Funktionsweise des politischen Systems der Schweiz. Angesichts der zunehmenden Internationalisierung und der Beschleunigung aussenpolitischer Prozesse dürfte sich die Bedeutung dieser Schwächen weiter akzentuieren.

Ungenügende Gesamtsicht

Es fehlt in der Schweizer Aussenpolitik an einer grundlegenden Übersicht, um zumindest die wichtigsten Interessen identifizieren und bei Bedarf gegeneinander abwägen zu können. Dies kann dazu führen, dass Inkohärenzen oder Zielkonflikte nicht sichtbar werden und Schweizer Verwaltungsstellen im Ausland widersprüchliche Positionen vertreten. Zudem können Verknüpfungen zwischen einzelnen Dossiers unentdeckt bleiben und damit Möglichkeiten verpasst werden, mit Hilfe von Kreuzkonzessionen wichtige Interessen besser durchzusetzen. Wie eine Verknüpfung von Dossiers aus einer Gesamtsicht erfolgen kann, zeigt das EU-Dossier, wo die DEA die Gesamtsicht vertritt.

Wenn Aussenpolitik als wirksame Interessenpolitik betrieben werden soll, muss dies auf der Basis einer Gesamtsicht erfolgen, welche die verschiedenen Interessen und Opportunitäten systematisch erfasst und abwägt. Die Verantwortung hierfür liegt primär beim EDA, welches gemäss seiner Organisationsverordnung die ausserpolitischen Interessen der Schweiz wahren und eine Koordinationsrolle einnehmen soll. Diese Aufgabe ist angesichts der zunehmenden Internationalisierung fast aller Politikbereiche zugleich wichtiger und anspruchsvoller geworden. Hinzu kommt, dass die Koordinationsaufgabe im politischen System der Schweiz eine schwierige ist, da die Departemente ihre sektorspezifischen Interessen autonom verfolgen und das EDA nicht systematisch und frühzeitig einbeziehen.

Genau dies wäre aber nötig, um die Grundlage für eine verbesserte Gesamtsicht zu schaffen. Der systematischere Einbezug des EDA bezweckt, dass dieses eine bessere Übersicht über sämtliche ausserpolitische Aktivitäten und über die Interessen der beteiligten Bundesstellen erhält. So kann es die betroffenen Verwaltungsstellen auf mögliche Verknüpfungen zu anderen Themen hinweisen und dafür sorgen, dass bei ausserpolitischen Entscheidungen alle relevanten Interessen bekannt sind, dass diese in wichtigen Fällen gegeneinander abgewogen und Kreuzkonzessionen ermöglicht werden. Es ist aber nicht am EDA, die Abwägung zu machen und die Entscheide zu treffen. Und es bedeutet auch nicht, dass das EDA alle Aktivitäten und Inhalte der Aussenpolitik widerspruchsfrei aufeinander abstimmen und bei allen Themen inhaltlich mitreden oder gar die Federführung haben soll. Die Fachdepartemente bleiben zuständig für die Inhalte. Allerdings sollen sie das EDA systematisch einbeziehen; dafür müssen sie sich aber dann darauf verlassen können, dass dieses den Überblick über andere relevante Geschäfte und Themen hat, sie darauf hinweist und Unterstützung bietet.

Aus der Sicht der PVK klappt dieses Zusammenspiel heute nicht (immer), weil die Zuständigkeiten und Vorgaben für die Zusammenarbeit in der Aussenpolitik nicht hinreichend klar sind. Allerdings bestehen in bestimmten Politikbereichen bereits heute Ansätze, die in diese Richtung gehen, etwa im EU-Bereich, wo die DEA eine Gesamtsicht hat und die Fachdepartemente bei ihren Beziehungen zur EU unterstützt. Daher stellt sich die Frage, ob eine ähnliche Lösung auch auf die Beziehungen zu anderen, für die Schweiz besonders wichtigen Ländern oder Organisationen übertragbar wäre.

Langsame Verfahren der Zusammenarbeit

Fast alle Befragten haben in den Interviews darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit funktioniert, aber auch oft sehr aufwändig und in bestimmten Situationen zu langsam ist. Der Grund dafür liegt in den zahlreichen Konsultationsmechanis-

men, die sich aus dem politischen System der Schweiz ergeben. Die Konsultationen können sich teilweise überlappen, mehrere Schlaufen machen und dementsprechend viel Zeit brauchen. Aus den Konsultationen resultieren in der Regel breit abgestützte, sachgerechte Positionen; aufgrund der Langsamkeit werden aber auch Chancen verpasst, weil man nicht schnell genug reagieren kann.

Zwar gibt es nach wie vor viele Geschäfte, für welche die etablierten Koordinationsverfahren sehr zweckmässig sind. Aus der Sicht der PVK sind die Kritik und die Bedenken vieler Befragten, die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik sei in gewissen Situationen zu aufwändig und zu langsam, aber ernst zu nehmen. Die breit abgestützte und sachlich beste Position ist nutzlos, wenn sie zu spät kommt und inzwischen wegen dem Zeit- oder Problemdruck bereits andere Lösungen im Vordergrund stehen. Daher teilt die PVK die Sicht vieler Befragter, dass die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der Schweiz verbessert werden muss. Es ist zu daher zu prüfen, ob unter bestimmten Voraussetzungen angepasste Koordinationsverfahren zur Anwendung kommen können. In den Gesprächen wurde hierfür etwa eine «Task Force»-Lösung vorgeschlagen, bei der eine interdepartemental zusammengesetzte Gruppe direkt im Auftrag des Bundesrates für eine beschränkte Zeit ein konkretes Thema bearbeitet oder Lösungen und breit abgestützte Positionen erarbeitet (und unter Umständen auch verhandelt).

Die Langsamkeit der Verfahren und die damit verbundenen Schwierigkeiten beschränken sich nicht auf die verwaltungsinterne, interdepartementale Koordination, sondern sie betreffen auch den Einbezug der Kantone und des Parlaments. Die Diskussionen über systemverträgliche Anpassungen in diesem Bereich stehen erst am Anfang, scheinen aber vor dem Hintergrund des von zahlreichen aussenpolitischen Akteuren wahrgenommenen Problemdrucks unausweichlich.

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (seit 1. Januar 2013: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, SBFI)
BFE	Bundesamt für Energie
BFM	Bundesamt für Migration
BJ	Bundesamt für Justiz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten (ehemaliges Integrationsbüro)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (seit 2013: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, WBF)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GWK	Grenzwachtkorps
IDAG/IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IDAGs	Interdepartementale Arbeitsgruppen
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
OV	Organisationsverordnung
PD	Politische Direktion
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SR	Systematische Rechtssammlung
SWOT	engl. Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (bis Ende 2012: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, EVD)

Literatur und Dokumentenverzeichnis

EDA/EDI, 2012, Schweizerische Gesundheitsaussenpolitik.

GPK, 1993, Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahr 1992 vom 6. April 1993 (Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik), BBl 1993 II 310.

GPK-N, 2002, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 22. August 2002 über die Personalpolitik in den Karrierediensten und Organisation des Aussendienstes im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, BBl 2003 2995.

Hirschi, Christian, Uwe Serdült und Thomas Widmer, 1999, Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung, *Swiss Political Science Review* 5(1): 31–56.

Schweizerischer Bundesrat, 1993, Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 153.

Schweizerischer Bundesrat, 2008, Energiestrategie Schweiz: Bericht zur Energieaussenpolitik der Schweiz – Umfeld, Herausforderungen und Strategie.

Schweizerischer Bundesrat, 2012a, Aussenpolitischer Bericht 2011 vom 18. Januar 2012, BBl 2012 2897.

Schweizerischer Bundesrat, 2012b, Bericht vom 2. März 2012 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2011. Auszug: Kapitel I (Antwort auf die Motion 06.3539: Koordination der aussenpolitischen Aktivitäten des Bundesrates), BBl 2012 3713.

Schweizerischer Bundesrat, 2012c, Aussenpolitische Strategie 2012–2015, Bericht des Bundesrates vom März 2012 über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur.

Schweizerischer Bundesrat, o.J., internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation.

Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz und Michael Rheinegger, 2005, Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik: Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Adam, Rita	Vizedirektorin / Leiterin Abteilung II: Völkerrecht, Staatsverträge und Nachbarrecht, DV
Ambühl, Michael	Staatssekretär / Leiter SIF
Bättig, Benno*	Generalsekretär, EDA
Bende, Krisztina	Leiterin Fachbereich Internationale Handelspolitik, BLW
Birchmeier, Daniel	Leiter Ressort Multilaterale Zusammenarbeit, Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Direktion für Aussenwirtschaft, SECO
Bouverat, Jean-Marie	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bereich Internationale Organisationen, Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten, BSV
Chammartin, Catherine	Leiterin Spezielle Steuerfragen, Abteilung Steuern, SIF
Cicéron Bühler, Corinne	Chefin Sektion Völkerrecht, Abteilung II: Völkerrecht, Staatsverträge und Nachbarrecht, DV
Cueni, Stephan	Vizedirektor / Leiter Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten, BSV
Descoedres, Nicolas	Leiter Sektion Finanzfragen, Abteilung sektorielle Aussenpolitiken, PD
Diethelm, Robert	Chef Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab
Dubach, Roger	Diplomatischer Mitarbeiter EDA, Abteilung sektorielle Politiken, PD; detachiert ins BFE
Egler, Hans-Peter	Leiter Ressort Handelsförderung, Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Direktion für Aussenwirtschaft, SECO
Fässler, Martin	Chef Direktionsstab, DEZA
Gamma, Marco	Chef Abteilung Strategie und internationale Beziehungen, Hauptabteilung Internationale Polizeikooperation, fedpol
Gasser, Peter	Leiter Bereich Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen, Direktion für Arbeit, SECO
Gétaz, Henri	Leiter Integrationsbüro, EDA/EVD (heute Direktion für europäische Angelegenheiten)
Haldimann, Urs	Leiter Recht und Internationales, BAZL
Kessler, Giancarlo	Leiter Abteilung sektorielle Aussenpolitiken, PD
Leitner, Markus	Chef Stab, Abteilung Menschliche Sicherheit, PD
Marchand, Carl	Chef Kriegsvölkerrecht, Internationale Beziehungen Verteidigung, Armeestab, Verteidigung, VBS
Marfurt, Anita	Juristin, Fachbereich Internationales Strafrecht, Direktionsbereich Strafrecht, BJ
Martin, Georges	Stv. Staatssekretär, Staatssekretariat EDA

Maurer, Peter**	Staatssekretär, Staatssekretariat EDA (bis Juli 2012, heute Präsident IKRK)
Mayer, Roland**	Stv. Sekretär / Leiter Bereich Aussenpolitik, Konferenz der Kantonsregierungen KdK
Mordasini, Michel	Chef Direktionsbereich Globale Zusammenarbeit, DEZA
Moruzzi, Mauro	Leiter Internationale Beziehungen, SBF
Neuenschwander, Daniel	Leiter Bereich Raumfahrt, SBF
Paravicini, Dominique	Stv. Direktor, Integrationsbüro EDA/EVD (heute Direktion für europäische Angelegenheiten)
Peneveyre, Muriel	Leiterin Sektion Globale Gesundheit, Abteilung Internationales, BAG
Perrez, Franz Xaver	Chef Abteilung Internationales, BAFU
Rohner, Kurt	Vizedirektor, Zuwanderung und Integration, BFM
Rösli, Bruno	Chef Verteidigungs- und Rüstungspolitik, Sicherheitspolitik, Generalsekretariat VBS
Rossier, Yves*	Staatssekretär, Staatssekretariat EDA
Sansonetti, Riccardo	Leiter Finanzkriminalität, Abteilung Multilaterales, SIF
Siegwart, Karine	Stv. Chefin Abteilung Internationales, BAFU (heute Vizedirektorin, BAFU)
Voeffray, François	Stv. Leiter Abteilung sektorielle Aussenpolitiken, PD
Von Arb, Urs	Vizedirektor, Internationale Zusammenarbeit, BFM
Von Gunten, Jürg	Dienstgruppenleiter Internationale Einsätze GWK, Kommando GWK, EZV
Wüger, Daniel	Stv. Leiter Fachbereich Europarecht und Internationaler Menschenrechtsschutz, Direktionsbereich öffentliches Recht, BJ
Ziegerer, Daniel	Chef Sektion Globales, Abteilung Internationales, BAFU (heute Direktor, Programmbüro New Dehli, DEZA)

* *Feedbackgespräch: Diskussion erster Ergebnisse*

** *im Rahmen der Vorabklärungen zur Evaluation*

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Céline Anderegg, PVK (Projektleitung)

Christoph Bättig, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Quentin Schärer, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Andreas Tobler, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Nico van der Heiden, Zentrum für Demokratie an der Universität Zürich

Dank

Die PVK dankt den beteiligten Dienststellen des Bundes für das entgegengebrachte Vertrauen. Der Dank geht dabei insbesondere an alle Personen, welche sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt haben.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch

