

Evaluation der diplomatischen Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Funktionsweise und den Nutzen der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland untersucht. Gemeint sind Vertretungen mit einem einzigen Diplomaten oder einer einzigen Diplomatin, die von drei bis vier lokalen Angestellten unterstützt wird. Im internationalen Vergleich besitzt unser Land ein dichtes Netz, vergleichbar mit demjenigen der Niederlande. Von seinen 169 Vertretungen verfügt der Bund über 100 Botschaften. 31 entsprechen dem Modell der kleinen Vertretung. Ihre jährlichen Kosten erreichen knapp 25 Millionen Franken. Die meisten von ihnen befinden sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU).

Mangels zusätzlicher Ressourcen gelten die kleinen Vertretungen als Antwort des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf die Erweiterung des Netzes in Osteuropa, Zentralasien und den Schwellenländern. Ein Ansatz, um die Universalität, die neben der Kohärenz und der Wirksamkeit das dritte Grundprinzip in der Führung des Vertretungsnetzes ist, aufrechtzuerhalten. Die kleinen Vertretungen bieten keine konsularischen Dienste an, dem für die Bürgerinnen und Bürger sichtbarsten Teil der Aktivitäten. Mit ihren Anliegen müssen sich diese an regionale Zentren wenden.

Die EFK hält eine Überarbeitung der Strategie der kleinen Vertretungen insgesamt für notwendig. Ihre wachsende Zahl hat eine breite Streuung der Ressourcen zur Folge. Dieses Modell soll nicht weiter ausgebaut werden. Das EDA muss eine Bedarfsanalyse erstellen und das Profil der Botschaften mit ehrgeizigeren Zielen schärfen. Für die Vertretungen mit einem begrenzten Mehrwert muss das EDA Alternativlösungen in Betracht ziehen, etwa die Regionalisierung oder das System des Botschafters-In-Residence in Bern, nach dem Vorbild der von anderen Ländern entwickelten Lösungsansätze.

Botschaften, deren Ergebnisse mangels einer strategischen Vision kaum sichtbar sind

Diese kleinen Vertretungen haben kein klar erkennbares Profil und dienen in erster Linie der Aufrechterhaltung der bilateralen Beziehungen. Den Aktivitäten einer erst kürzlich eröffneten Vertretung liegt logischerweise ein Leitgedanke zugrunde. Mittel- und langfristige Aktionen sind selten und hängen meistens mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zusammen.

Für das EDA ist der Mehrwert auf die unmittelbaren Ergebnisse ausgerichtet, die mit der Reaktivität, dem Pflichtenheft und den Jahreszielen zusammenhängen, beispielsweise dem Verfassen der angeforderten Berichte, der Anzahl hergestellter Kontakte oder organisierter Events. Die Wirksamkeit dieser Aktivitäten aufzuzeigen erweist sich schon als schwieriger. Im bilateralen Dossier mit der EU fand die EFK kaum konkrete Spuren der Auswirkungen der Aktivitäten der kleinen Vertretungen.

Übergeordnete Ziele sind wenig ehrgeizig

Die Botschaften erbringen nicht mehr alle dieselben Dienste und weder erfüllen sie dieselben Aufgaben, noch befassen sie sich mit denselben Themen. Das EDA hat das Baukastenprinzip für die Botschaften eingeführt, sodass sich diese auf bestimmte Aufgaben fokussieren, beispielsweise auf die diplomatischen Aktivitäten, die konsularischen Dienste oder die Entwicklungszusammenarbeit. In den kleinen Vertretungen haben die Missionschefinnen und -chefs im Prinzip keine Möglichkeit, einzelne Themen zu vertiefen. Hingegen verfügen sie bei der Definition ihrer Prioritäten und Ziele über einen grossen Gestaltungsspielraum.

Die Ziele werden jedes Jahr neu definiert. Meistens gehorchen sie einer Logik der Aufrechterhaltung der bestehenden bilateralen Beziehungen und zählen die zu erstellenden Analysen und Berichte auf. Für die kleinen Vertretungen gibt es weder mehrjährige Ziele, noch länderspezifische Strategien, da sie nicht zu den prioritären Staaten des EDA gehören. Nach Ablauf eines vierjährigen Mandats werden nur wenige grundsätzliche Überlegungen zu den anstehenden Herausforderungen und zu den Verbesserungsmöglichkeiten der bilateralen Beziehungen angestellt.

Administrative Belastung und schwierige Kontinuität bei den Repräsentationsaufgaben

Die kleinen Vertretungen wenden mehr als die Hälfte ihrer Ressourcen für administrative und Managementaufgaben auf. Das ist sehr viel und schränkt die Nachhaltigkeit dieses Organisationsmodells ein. Es erklärt auch den geringen Mehrwert dieser Vertretungen. Die Missionschefinnen und -chefs müssen selber zeitaufwendige Verwaltungsarbeiten erledigen und logistische Probleme lösen.

Routineaufgaben machen den Hauptteil der operativen Aktivitäten aus. Es handelt sich hierbei um Monitoring-, Beobachtungs- und Analysetätigkeiten, ergänzt durch die Pflege des Beziehungsnetzes, also allesamt kurzfristige Tätigkeiten. Die Botschaften müssen sich ausserdem um punktuelle Aufträge, wie den Besuch einer Delegation, kümmern. Nur wenige Vertretungen haben mittelfristige Aktionen entwickelt. Ihre Visibilität ist gering. Bei einem Wechsel des Botschafters oder der Botschafterin ist zudem die Kontinuität dieser Aktionen nicht gewährleistet, so wenig wie die Informationsweitergabe und die Weiterführung des Beziehungsnetzes.

Anspruchsvolle, bisweilen auch frustrierende Stellen für das Personal

Es braucht besondere Kompetenzen und eine grosse Anpassungsfähigkeit, wenn man eine kleine Vertretung unter sich hat. Man muss vielseitig begabt sein und die Bereitschaft haben, sich mit ungewohnten Situationen zu konfrontieren. Es hat zwar viel Raum für Eigenständigkeit, aber man muss sich alleine um die Dossiers kümmern und einsame Entscheidungen treffen. Das kann sich in Ländern, in denen manches anders funktioniert als in der Schweiz, als kompliziert erweisen. Diese Stellen sind schwer vermittelbar, denn die Herausforderungen und Verantwortungen sind von geringerer Bedeutung. Aufgrund der beschränkten Mittel existiert ein gewisses Frustrationsrisiko. Dynamische Missionschefinnen und -chefs werden ihre Ideen nur schwer umsetzen können.

Die lokalen Angestellten sind eine wesentliche Unterstützung, auch für die diplomatischen Aktivitäten. Ihr Kompetenzniveau ist von Land zu Land verschieden. Für ein kleines Team erweist sich das Absenzmanagement als Knacknuss. Als Folge der Aufgabenvielfalt besteht das Risiko einer Arbeitsüberlastung bei den lokalen Angestellten. Sie fühlen sich mitunter kaum unterstützt und wissen bei Problemen oft nicht, an wen sie sich wenden sollen.

Originaltext auf Französisch