

Nachprüfung der Empfehlungen – Diplomatische Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Empfehlungen geprüft, die sie in ihrer 2018 veröffentlichten Evaluation der diplomatischen Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland¹ ausgesprochen hatte. Damals gab es unter den über 100 Botschaften 31 solcher kleinen Vertretungen mit jährlichen Kosten von rund 25 Millionen Franken. Nur ein einziger Diplomat ist vor Ort im Einsatz.

Die EFK stellte zu dem Zeitpunkt fest, dass es diesen Botschaften an einem klaren Profil mangelte und deren Ziele auf kurzfristigen Ergebnissen und Routineaufgaben beruhten. Ihr Mehrwert war schwer aufzuzeigen und ihre Visibilität gering. Mehr als die Hälfte ihrer Ressourcen wurde für administrative und Managementaufgaben aufgewendet. Es gab weder eine Länderstrategie zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen noch einen Aktionsrahmen mit mehrjährigen Zielen. Die Anforderungen an das Personal waren hoch und zudem war die Funktion des Missionschefs in diesen Vertretungen schwer vermittelbar. Die lokalen Angestellten fühlten sich nicht immer ausreichend unterstützt, insbesondere bei Problemen. Die EFK hatte vier Empfehlungen an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gerichtet.

Das EDA hat seitdem Massnahmen ergriffen, um die Empfehlungen von 2018 zu berücksichtigen. Zwei Empfehlungen wurden ganz und zwei andere teilweise umgesetzt. In Bezug auf das lokale Personal und die sozialen Medien hat sich die Situation verbessert. In den anderen Bereichen, insbesondere dem Mehrwert, dem Nutzen und der Visibilität der kleinen Vertretungen, ist es hingegen noch zu früh, um Ergebnisse zu beurteilen und Veränderungen zu erkennen. Die EFK erwartet, dass sich das EDA dafür einsetzt, die eingeleiteten Massnahmen fortzuführen und zu ergänzen.

Bedarf analysieren und Profil der Botschaften schärfen, bevor die Ressourcen aufgestockt werden

Das EDA teilte die Auffassung der EFK, nach der die kleinen Vertretungen an ihre funktionalen Grenzen gestossen waren. 2020 entschied es, das Aussennetz zu stärken und ca. 35 Stellen von der Zentrale in Bern zu den Vertretungen ins Ausland zu verlegen. Dies geschieht schrittweise zwischen 2021 und 2023. Die meisten kleinen Vertretungen werden einen zusätzlichen Diplomaten erhalten. Das EDA zog die Aufstockung der Ressourcen gegenüber anderen Lösungen, wie beispielsweise Regionalisierungen oder Schliessungen, vor. Dadurch kann den Aktivitäten vor Ort eine neue Dynamik verliehen und eine kontinuierliche Geschäftsverwaltung sichergestellt werden.

¹ Der Evaluationsbericht PA 17565 ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

Die EFK bedauert, dass dieser Ressourcenaufstockung keine Überlegungen zur Notwendigkeit einer besseren Profilierung der einstigen kleinen Vertretungen und der Erwartungen beim Ausbau der bilateralen Beziehungen vorausgegangen sind. Ausserdem ist es noch zu früh, um Veränderungen zu erkennen und den Erfolg der vom EDA gewählten Option zu beurteilen. Bei den einstigen kleinen Vertretungen in der EU erhielt die EFK keine Hinweise, die auf eine markante Verbesserung gegenüber 2018 hindeuten. Die Empfehlung ist damit nur teilweise umgesetzt.

Entwicklung eines mehrjährigen Aktionsrahmens für die Vertretungen

Seit 2020 verwendet das EDA einen Kaskadenansatz für die Umsetzung der ausserpolitischen Strategie. Es geht darum, die Schwerpunkte in thematische und geografische Folgestrategien aufzugliedern und diese dann in die operativen Tätigkeiten zu integrieren. Es existieren vier geografische Strategien, die jedoch weder die europäischen noch die asiatischen Länder, abgesehen von China, abdecken.

Das EDA hat Prioritäten für grosse Botschaften in Ländern festgelegt, die für die Schweiz von vorrangiger Bedeutung sind. Für die anderen Vertretungen existiert kein derartiger Aktionsrahmen. Das EDA möchte diesen Weg fortsetzen, indem es zum Beispiel dem Missionschef bei seiner Einsetzung ein Mandat erteilt. Die COVID-19-Krise zwang das EDA, seine Prioritäten zu überdenken, was zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Massnahmen führte. Auch diese Empfehlung der EFK wurde nur teilweise umgesetzt. Laut EDA soll die künftige ausserpolitische Strategie 2024–2027 einen mehrjährigen Aktionsrahmen für sämtliche Vertretungen umfassen.

Besserer Rahmen für das lokale Personal

Das EDA hat 2018 einen neuen Verhaltenskodex verabschiedet und darin Grundsätze und Richtlinien für das gesamte Personal festgelegt. 2020 führte es erstmals eine Zufriedenheitsumfrage beim lokalen Personal durch. Die Ergebnisse sind zufriedenstellend. 2021 hat das EDA neue Leitlinien für das lokale Personal eingeführt. Ein Schwerpunkt liegt auf die Entwicklung der Kompetenzen sowie auf Information und Beratung. Besonderes Augenmerk wird der Ausbildung der lokalen Mitarbeitenden geschenkt.

Für die Meldung von Unregelmässigkeiten und schwerwiegenden Problemen wie Machtmissbrauch oder Belästigung hat das EDA im November 2021 eine Whistleblowing-Plattform eingerichtet. Das Compliance Office des EDA führt auch Sensibilisierungs- und Präventionsmassnahmen durch. Es ist eine ständige Aufgabe, ein Klima des Vertrauens zu schaffen und Probleme zu erkennen. Das EDA muss seine Bemühungen in diesem Bereich fortsetzen. Aus Sicht der EFK ist die Empfehlung umgesetzt.

Entwicklung von Strategien und Leitlinien für die Nutzung der sozialen Medien

2018 hat das EDA seine Leitlinien für die sozialen Medien überarbeitet. Sie richten sich nach den Grundsätzen der internationalen Kommunikationsstrategie. 2021 überarbeitete das EDA sein Konzept für die sozialen Medien. Darin werden die Verteilung der Kompetenzen und die Führung von Konten präzisiert. Die Schweizer Vertretungen müssen eine lokale Strategie für die Ziele und das Zielpublikum haben. Das EDA verfügt über Instrumente, um sich Trends anzupassen und hat Erfolgsfaktoren definiert.

Die Vertretungen sind aktiver geworden. Die Posts zeigen eine grosse Vielfalt von Informationen, die je nach Vertretung vermittelt werden. In den Ländern, in denen sich die einstigen kleinen Vertretungen befinden, wird hinsichtlich der Kommunikation kein Monitoring durchgeführt. Es gibt daher keine Beurteilung zu den Auswirkungen dieser Aktivitäten hinsichtlich der Visibilität und der öffentlichen Diplomatie. Dennoch wird die Empfehlung der EFK als umgesetzt erachtet.

Originaltext auf Französisch