

*Gesamtberatung – Traitement global***Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*
Für Annahme des Entwurfes27 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national**Begrüssung – Bienvenue*

Präsident: Ich habe die Ehre, auf der Besuchertribüne Sir Clarence Seignoret, Präsident des Commonwealth of Dominica, zu begrüßen. Dominica ist eine Insel der Kleinen Antillen und hat am 3. November 1978 die Unabhängigkeit erlangt. Ich heisse den Präsidenten dieses fernen Landes im Parlamentsgebäude herzlich willkommen und versichere ihn der Freundschaft der Schweiz. *(Beifall)*

93.033

**GPK N/S. Bericht über Inspektionen
und Aufsichtseingaben 1992****CdG N/E. Rapport concernant
les inspections et les requêtes 1992**

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen
vom 6. April 1993 (BBI II 310)
Rapport des Commissions de gestion
du 6 avril 1993 (FF II 298)

Iten Andreas, Berichterstatter: Ich äussere mich nur zum Bericht über die Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik. Zweck dieses Inspektionsberichtes ist die Stärkung des EDA als führendes Departement in der Aussenpolitik. Der Zweck meines Votums ist, darauf aufmerksam zu machen, dass es in der Koordination und Konzeption der Aussenpolitik Defizite gibt.

Es geht heute nicht darum, den Bericht der GPK zu resümieren und die wichtigsten Ergebnisse zu erläutern. Dafür wurde der ausführliche Bericht geschrieben. Häufig ist es aber so, dass Berichte, die zur Kenntnis gebracht werden, weder im Rat noch in der Öffentlichkeit ein Echo finden. Dieser Bericht, in welchem nach Meinung der GPK wichtige Resultate erarbeitet worden sind, darf nicht untergehen. Er zeigt Mängel in der Konzeption und Durchführung der Aussenpolitik auf; er zeigt auf, wie der Bundesrat sie beheben will. Die Chancen, dass die Empfehlungen der GPK ernst genommen werden, stehen gut. Wir haben einen neuen Aussenminister. Der Staatssekretär des Departementes für auswärtige Angelegenheiten, mit dem die Sektion, zusammen mit dem damaligen Bundespräsidenten René Felber, ein gutes Gespräch geführt hat, ist vom Willen beseelt, konstruktive Arbeit in Beachtung der Kritik der GPK zu leisten.

Wie ist dieser Bericht entstanden? Er hat eine längere Geschichte. Schon 1988 hat die Kommission das Integrationsbüro EDA/EVD inspiziert. Sie hat Fragen der Federführung, der Planung und der Koordination zwischen den verschiedenen, mit aussenpolitischen Angelegenheiten befassten Diensten überprüft. Es blieben diverse Fragen offen. Die GPK

wollte sie beantwortet wissen. Es zeigte sich nämlich, dass sich nicht nur das EDA und das EVD mit Aussenpolitik befassen, sondern auch die anderen Departemente.

Es hat sich im Laufe der Zeit eine gewisse Eigendynamik einzelner Aemter entwickelt, die auf ihre Autonomie pochen. Sie beanspruchen in Angelegenheiten ihrer Kompetenzbereiche die Federführung in aussenpolitischen Fragen, ohne die Koordination sicherzustellen. So droht ein Kohärenzverlust der schweizerischen Position gegenüber internationalen Organisationen.

Wir erhielten den Eindruck, dass einzelnen Aemtern die Wichtigkeit einer einheitlichen schweizerischen Haltung in den internationalen Organisationen nicht bewusst ist. Sie gaben Stellungnahmen ab, bevor sie die Direktion für internationale Organisationen (DIO) informierten. In den letzten Jahren zeichnete sich ein Wandel im Verhältnis der Schweiz nach aussen insofern ab, als die Verwaltungstätigkeiten offenkundig mehr und mehr internationalisiert wurden.

Die GPK beschloss daher, die internationalen Beziehungen zum Querschnittsthema für 1990 zu machen. Die Resultate der Umfrage in den einzelnen Aemtern zeigten zum Beispiel, dass sich mehrere Bundesämter für ein und dieselbe Organisation als federführend betrachteten. Dieser Befund und mehrere andere bewogen die GPK, das Thema zu vertiefen und durch eine sogenannte Inspektion die internationalen Beziehungen zu durchleuchten.

Immer wieder stiessen wir auf den Tatbestand der mangelnden Koordination und auf eine Autonomie der Aemter, die sich ohne Rücksicht auf Informations- und Koordinationsbedürfnisse des EDA und des Baw als fachzuständig und zum eigenen Agieren berufen betrachteten. Das Material zum Querschnittsthema über die internationalen Beziehungen wurde dem Bundesrat mit einer Anzahl Fragen und Thesen zur Stellungnahme unterbreitet.

In einem Bericht vom 27. Januar 1992 bestätigte der Bundesrat Lücken, Schwächen und Schwierigkeiten in der Planung und Koordination der Aussenpolitik. Er gab offen und ehrlich zu, dass es in der Konzeption der Aussenpolitik zahlreiche ungeklärte Fragen gibt.

Ich empfehle Herrn Bundesrat Cotti, diesen Bericht nochmals durchzulesen. Wenn der Bundesrat zugeben muss, dass der Mangel an Uebersicht und Klarheit in bezug auf die Prioritätensetzung in der Aussenpolitik zu widersprüchlichen Positionen der Schweiz führen könne, wenn er beklagen muss, dass das EDA bei aussenpolitischen Aktivitäten anderer Bundesstellen nicht informiert und zum Teil gänzlich übergangen werde, dann sind die Folgen gravierend. Wenn der Bericht des Bundesrates feststellt, das EDA müsse als Partner vermehrt ernst genommen werden, so zeugt dies nicht von festem Führungswillen. Ich wiederhole nicht, was Sie auf den Seiten 10 und 13, Ziffer 23, des vorliegenden Berichtes lesen können.

Der erwähnte Bericht des Bundesrates schreckte die GPK auf. Die Sektion verlangte eine Aussprache mit dem Chef des Departementes, mit dem Staatssekretär und dem Generalsekretär. Wir machten anlässlich dieser Besprechung den Standpunkt der GPK deutlich und verlangten vom EDA den starken Willen zur Führung in der Aussenpolitik. In einem guten Gespräch signalisierte die Spitze des EDA die Bereitschaft, die von uns empfohlenen Massnahmen zu ergreifen. Die GPK verlangte in ihren Empfehlungen vom Bundesrat, dass er ein Konzept für die Führung der Aussenpolitik vorlege, worin Fragen der Zuständigkeit, der Planung und der Koordination geklärt werden müssten. Dann wünschte sie, dass der Bundesrat aufgrund dieses Konzeptes die Organisation der Politischen Direktion überprüfe, die Planungsaufgabe des Politischen Sekretariats umschreibe und Massnahmen ergreife, um das Politische Sekretariat als Dokumentationszentrale mit allen modernen Mitteln auszustatten. Das Dokumentationszentrum müsse zum Koordinationsinstrument im Bereich der aussenpolitischen Information innerhalb der Verwaltung werden.

Die GPK verlangte auch, dass eine Verordnung zu erlassen sei, die die Grundsätze über die Behandlung der internationalen Beziehungen in der Verwaltung bestimme.

Der Bundesrat nahm mit Bericht vom 20. Januar 1993 Stellung zu den Empfehlungen und kritischen Äusserungen der Ge-

schäftsprüfungskommission. In diesem Bericht, der sich in Diktion und Inhalt deutlich vom ersten unterscheidet, kann die Geschäftsprüfungskommission einen Stimmungsumschwung erkennen. Wir rechnen es dem Bundesrat hoch an, dass er über seinen Schatten gesprungen ist, dass er sich nicht langfädig verteidigt hat und er sogar die Stossrichtung des Berichtes der GPK grundsätzlich begrüsst hat. Der Bundesrat schreibt, dass nun eine Reihe von konkreten Schritten ins Auge gefasst worden seien, die den Intentionen der GPK entsprächen.

So ist der Bundesrat bereit, ein Konzept zur Führung der Aussenpolitik im Rahmen eines Berichtes über die Aussenpolitik der neunziger Jahre vorzulegen. Das EDA gedenke, so wird bekräftigt, seine Führungsrolle wahrzunehmen und werde die nötigen organisatorischen Vorkehrungen treffen. Auch die von der Geschäftsprüfungskommission angeregte Verordnung, die eine Weisung des EDA von 1966 ersetzen wird, soll nach Vorliegen des aussenpolitischen Konzeptes und nach der Klärung der anderen noch offenen Fragen ausgearbeitet werden. Die Inspektion der GPK scheint sich also gelohnt zu haben. In einer Nachinspektion wird die GPK den Stand der Realisierung der vom Bundesrat in Aussicht gestellten Massnahmen überprüfen.

Ich bitte Herrn Bundesrat Cotti, die Empfehlungen der GPK mit Entschlossenheit umzusetzen. Es besteht nämlich sonst die Gefahr, dass jedes Departement weiterhin seine eigene Aussenpolitik betreibt und das EDA seine Leitfunktion verliert. Obwohl im Bericht zu Recht festgestellt wird, man dürfe die Art, wie der Bundesrat die Aussenpolitik gemäss dem Kollegialitäts- und Konsensprinzip koordiniere, nicht unterschätzen, haben unsere Recherchen doch gezeigt, dass die Gefahr der Segmentierung der Aussenpolitik besteht.

Der Bericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992 bestätigt die Feststellungen der Kommission, wonach das EDA eine zögernde Haltung an den Tag legt und sich auf die Bearbeitung der ihm traditionellerweise zugewiesenen Tätigkeitsbereiche beschränkt. Dem EDA kommt auch dann eine leitende Rolle zu, wenn in einzelnen Aemtern kleine aussenpolitische «Königreiche» entstehen und Rivalitäten und Prestigebedürfnisse den Informationsaustausch behindern.

Wir bitten Herrn Bundesrat Cotti nachdrücklich, das Dossier der GPK zu studieren und jene institutionellen und organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, die der schweizerischen Aussenpolitik Einheitlichkeit und Beständigkeit geben.

Ich frage zum Schluss Herrn Bundesrat Cotti, ob und wie er die Empfehlungen der GPK in die Tat umsetzen will. Ist er bereit, die bisher zögernde Haltung des EDA in der leitenden Rolle der Aussenpolitik zu verstärken, zu ändern und die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik gemäss den Vorstellungen der GPK zu realisieren?

Bundesrat Cotti: Ich möchte der GPK und insbesondere Ihnen, Herr Iten Andreas, für die sehr gehaltvollen Beiträge danken, die Sie während einiger Jahren zur Erreichung einer besser koordinierten Aussenpolitik geleistet haben. Gerade im Moment eines Amtsantrittes ist es besonders wertvoll, über vertiefte Studien dieser Art zu verfügen, welche ohne Zweifel eine ausgezeichnete Voraussetzung für den Start darstellen. Ich habe bis vor zwei Monaten ein Departement geführt, welches in verschiedenen Bereichen auch Aussenpolitik zu betreiben hatte. Die Bereiche möchte ich nicht im einzelnen erwähnen. Aber im Umweltbereich war die aussenpolitische Tätigkeit der letzten Jahre ganz besonders bedeutungsvoll.

Wenn ich an die verschiedenen internationalen Vereinbarungen, an die Konventionen mit rechtlicher Folgewirkung, zurückdenke, muss ich feststellen, dass damit konkret und systematisch internationale Politik betrieben wurde. Man hat mit vielem – von der Basler Konvention, die wir selbst auslösten, über die verschiedenen Protokolle der Uno-ECE-Konvention über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverschmutzung von Genf, wie z. B. das Montrealer Protokoll oder das Sofia-Protokoll, bis hin zu den Fragen der Stickoxide oder den Massnahmen zum Schutze des Rheins; ich könnte noch eine Reihe anderer Elemente erwähnen – sehr konkrete Politik gemacht, konkret in dem Sinne, dass rechtlich verbindliche Massnah-

men auf internationaler Ebene getroffen worden sind. Die allerletzten Resultate waren an der Rio-Konferenz festzustellen, wo – man hat das in den Kommentaren zu oft vergessen – zwei sehr bedeutungsvolle internationale Konventionen unterschrieben wurden, das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und die Konvention zur Bio-Diversität, welcher sich neuerdings auch die amerikanische Verwaltung angeschlossen hat.

Unsere damaligen Erfahrungen in den Beziehungen zum EDA waren eigentlich ausgezeichnet. Ich konnte Herrn Felber immer wieder attestieren, dass die Dienstleistungen des EDA ausserordentlich wertvoll waren, dass aber das EDA zugleich in sehr wichtigen, delikaten Sachfragen, wo es gar nicht über das notwendige Wissen verfügen konnte, dem eigentlichen Fachdepartement die Zuständigkeit überliess. Aufgrund dieses Beispiels sehen Sie, dass ich nicht mit dem Gefühl ins EDA gekommen bin, hier gross koordinieren zu müssen. Nachdem ich jetzt die genannten Berichte von Herrn Iten viel systematischer – bis hin zum Bericht vom Monat April – gelesen habe, habe ich festgestellt, dass die Notwendigkeit, auf die Sie hinweisen, gegeben ist und man wichtige Anstrengungen in dieser Richtung unternehmen muss. Das Hauptprinzip soll sein, die sektoriellen Bereiche den Fachdepartementen zu überlassen, genauso wie das alle anderen Länder auch tun.

Ich habe Kenntnis davon, dass in den angrenzenden Ländern die Fachministerien zuständig sind. Letzten Endes ist es z. B. Herr Töpfer in der Bundesrepublik Deutschland, der die Umweltaussenpolitik gestaltet. Aber über diese Fachkompetenz müssen Koordinationselemente eintreten, die dort besonders wichtig sind, wo Möglichkeiten von Konflikten schon im fachlichen Sektor entstehen könnten.

An der Konferenz von Rio hat man von nachhaltiger Entwicklung gesprochen, gleichsam von einer Harmonisierung zwischen Entwicklungs- und Umweltbereichen. Die Möglichkeit, dass gewisse Konflikte entstehen können, bleibt aber bestehen. Dort ist die Koordination natürlich um so wichtiger. Es zeigte sich in den Folgearbeiten zur Rio-Konferenz, wie wichtig es ist, in der Verwaltung eine einheitliche Linie zu finden.

Ich versichere Ihnen, Herr Iten, dass wir in ständigem Kontakt mit der Kommission, die sich in diese Fragen vertieft hat, den einzelnen Problemen nachgehen werden, bis hin zum aussenpolitischen Bericht, den wir im Moment zur Prüfung haben, damit diese funktionelle Problematik auch dort angeschnitten wird.

Ich hoffe, dass sich – im Dialog mit der GPK – gewisse Fortschritte einstellen. Das soll auf alle Fälle die Zielsetzung sein. Auch innerhalb des EDA bestehen gewisse Probleme der Koordination und der Restrukturierung. Dieses Thema beschäftigt mich ausserordentlich, denn ich bin überzeugt, dass auch intern die Frage der verbesserten, effizienteren Strukturen vertieft angegangen werden muss. Dort sind die Arbeiten stark vorangetrieben worden. Ich habe die Absicht, sie relativ schnell zu Ende zu führen, und zwar durchaus unter Wahrung des Gesichtspunktes, dass die EDA-Strukturen für die von Ihnen angestrebte interdepartementale Koordination geeignet sein müssen. Wir werden uns in den nächsten Monaten auf diese innerdepartementale Aufgabe konzentrieren, und wir tun das in engem Verhältnis zu Ihrer Kommission.

Ich schliesse mit der Bitte, Herr Iten: Bleiben auch Sie mit uns in Kontakt, damit wir nicht im luftleeren Raum arbeiten, sondern in enger Zusammenarbeit mit der GPK und eventuell auch mit der Aussenpolitischen Kommission!

Antrag der Kommission
Kenntnisnahme vom Bericht
Proposition de la commission
Prendre acte du rapport

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

GPK N/S. Bericht über Inspektionen und Aufsichtseingaben 1992

CdG N/E. Rapport concernant les inspections et les requêtes 1992

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.033
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	407-408
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 042

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.