

Zusammenfassung Studie NFP 42+

Die Schweizerische Südafrika-Politik unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz

Adrian Vatter, Christian Rüefli, Daniel Schwarz, Michael Rheinegger

Ausgangslage

Da die Schweizer Regierung gegenüber Südafrika während der Zeit der Apartheid eine eigenständige, von der internationalen Gemeinschaft abweichende Haltung eingenommen hatte, indem sie die Apartheid verurteilte, auf die Ergreifung von Sanktionen jedoch verzichtete, wurde die schweizerische Südafrikapolitik verschiedentlich als inkohärent bezeichnet. Die vorliegende Studie setzte sich mit dieser Kritik auseinander und untersuchte anhand von Dokumentenanalysen und Experteninterviews die Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik in den Jahren 1985 bis 1994. Im Mittelpunkt des Interesses standen die Koordination bei einzelnen Sachfragen sowie die Zielkonflikte und Interessengegensätze in der Südafrikapolitik der schweizerischen Bundesverwaltung. Die Untersuchung ging davon aus, dass der Kohärenzgrad eines Politikbereichs umso höher ist, je günstiger die institutionellen Rahmenbedingungen sind, und je stärker die Rollenverständnisse der an der Politik beteiligten Akteure übereinstimmen, wobei diese beiden Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein müssen.

Die wichtigsten Ergebnisse

- Hohe Kohärenz innerhalb der einzelnen Politikbereiche

Der Vergleich von vier Politikbereichen – Menschenrechte und Transition, positive Massnahmen, diplomatische Sanktionen und wirtschaftliche Sanktionen – zeigt, dass die schweizerische Politik innerhalb der einzelnen Sachgebiete zumeist kohärent war und gut unter den beteiligten Amtsstellen abgestimmt wurde. Die jeweiligen Schlüsselakteure verfolgten grundsätzlich eine gemeinsame und übergeordnete Zielsetzung und verzichteten im Zweifelsfall darauf, eigene Interessen durchzusetzen und so die Koordination zu erschweren, welche oftmals freiwillig erfolgte bzw. gesucht wurde. Die verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse zeichneten sich ausserdem durch einen regen Informationsaustausch aus, an dem alle betroffenen Akteure beteiligt waren. Einzig bei der wirtschaftlichen Sanktionspolitik traten teilweise Koordinationsprobleme auf und war der Informationsaustausch weniger intensiv. Dieser Umstand kann auf die heterogene Zusammensetzung der Akteure, die auf drei Departemente verteilt waren, und die vergleichsweise hohe Autonomie der einzelnen Subgruppen zurückgeführt werden.

Trotz der hohen Kohärenz innerhalb der einzelnen untersuchten Politikbereiche kam es vor, dass einzelne Amtsstellen die Führungsrolle für sich beanspruchten, relativ autonom die anvisierten Ziele definierten und die zu verfolgende Politik erarbeiteten und implementierten, während die übrigen beteiligten Ämter sich dieser nur noch anschliessen konnten. Die Suche nach Koordination und Kohärenz, insbesondere informeller Art, spielte sich häufig auf den unteren Hierarchiestufen ab, während bei der Verwaltungsspitze diese Bereitschaft schwächer ausgeprägt war. Ebenso fanden sich verschiedene latente Divergenzen und Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Amtsstellen.

Als wichtigste Faktoren für eine hohe Kohärenz innerhalb der einzelnen Politikbereiche identifiziert die Studie eine eher niedrige Zahl von Akteuren, eine intensive Beteiligung und eine enge Beziehung der Betroffenen untereinander, eine ausgeprägte Zentralisierung, sowie hohe Übereinstimmung in der Art und Weise, wie einzelne Akteure konkrete Situationen interpretieren und ihre Handlungsoptionen einschätzen. Dabei erwies sich der Informationsaustausch in informellen Kontaktnetzen auf unteren Hierarchiestufen als bedeutsamer für die Politikkohärenz als institutionalisierte formale Konsultationsverfahren. Die zentrale Federführung über strategisch wichtige Dossiers durch den jeweiligen Staatssekretär, der auch Entscheidungen über konkrete Einzelmassnahmen fällte, stellte sicher, dass die Nachteile einer wenig integrierten und heterogenen Akteurstruktur aufgefangen oder zumindest gemildert werden konnten. Das Ausbleiben von Ressourcenkonflikten und die gemeinsame Nutzung vorhandener Ressourcen wie Information und Geld begünstigte die gegenseitigen Abstimmung und Koordination zwischen den Amtsstellen.

- Tiefe Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen

Während die einzelnen untersuchten Politikbereiche grundsätzlich einen hohen inneren Kohärenzgrad aufwiesen, fiel die Kohärenz zwischen diesen Bereichen eher tief aus. Zwar bestand in Form einer Erklärung des Bundesrates vom September 1986 eine – wenn auch eher vage – gemeinsame Zielsetzung und Strategie für die schweizerische Politik gegenüber Südafrika. Eine gegenseitige Abstimmung der einzelnen Politikbereiche im Sinn einer aktiven Orientierung an der übergeordneten Strategie fand hingegen nicht statt. Es wurden vielmehr die departemental und sektoral definierten Teilpolitiken weitergeführt. Sowohl informell als auch formell fand zwischen den Politikbereichen weniger Interaktion statt als innerhalb derselben. Es erfolgte keine zentrale Koordination und Federführung. Das EDA beanspruchte zwar eine solche Rolle für sich, galt jedoch sowohl im Bundesrat als auch in der Verwaltung als schwaches Departement. Eine wirksame, institutionalisierte, intensive und auf Regelmässigkeit beruhende Gesamtkoordination zwischen den Ämter Spitzen blieb aus. Dies verhinderte einerseits eine interdepartementale Auseinandersetzung über Strategien und Mittel bei der Umsetzung der Einzelpolitiken, verschaffte andererseits aber den einzelnen Akteuren grosse Autonomie in der Formulierung und Gestaltung der eigenen Politik.

Der tiefe Kohärenzgrad zwischen den untersuchten Bereichen der schweizerischen Südafrikapolitik kann auf eine Kombination verschiedener Ursachen zurückgeführt werden. Erstens herrschte zumindest zwischen den Departementen, teilweise aber auch zwischen Abteilungen desselben Departements, das Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung vor. Den an der Südafrikapolitik beteiligten Stellen war die Verflechtung zwischen den untersuchten Politikbereichen ebenso wenig bewusst, wie die Notwendigkeit, die eigenen politischen Strategien und eingesetzten Instrumente bzw. Mittel untereinander abzustimmen. Der intensivste Austausch zwischen Departementen oder Politikbereichen fand auf hierarchisch tieferer Ebene, auf informeller Basis und meist ad hoc statt. Zweitens entwickelten sich zwar

einzelne Stellen in beschränktem Ausmass zu Dreh- und Angelpunkten der Südafrikapolitik, was eine teilweise Harmonisierung begünstigte, doch war das nur dort der Fall, wo dieselben Akteure in mehrere Politikfelder einbezogen waren. Daneben fanden kaum interdepartementale Konsultationsprozesse statt.

Drittens verhinderte die ausgeprägte institutionelle und kognitive Departementalisierung der Bundesverwaltung die Koordination auf höchster Ebene. Dadurch entfiel viertens auf der strategischen Ebene die Notwendigkeit, die durchaus bestehenden unterschiedlichen Auffassungen über die Inhalte und Ausrichtung der Südafrikapolitik oder über die Rolle der einzelnen Amtsstellen aufeinander abzustimmen. Durch die Orientierung am ideellen Überbau der traditionellen aussenpolitischen Maximen konnten nicht nur die eigenen Aktivitäten gerechtfertigt werden, sondern wurden Konflikte über Strategien und Mittel der Südafrikapolitik trotz einer kaum vorhandenen gegenseitigen Zielorientierung vermieden.

Als kohärenzfördernder Faktor erwies sich hingegen der Umstand, dass die individuellen Karrierewege einzelner Akteure interdepartemental verliefen. Personeller Austausch und die relative Überschaubarkeit der damaligen Bundesverwaltung wirkten auf der einen Seite ausgleichend und verständnisfördernd hinsichtlich der in der Südafrikapolitik vertretenen Positionen anderer Ämter und erleichterten auf der anderen Seite das Knüpfen und Beibehalten regelmässiger informeller Kontakte zu anderen Verwaltungsstellen.

Damit konnte die forschungsleitende Hypothese für den Interpolicy-Bereich bestätigt werden: Ungünstige institutionelle Rahmenbedingungen trafen hier auf in wichtigen Punkten unterschiedlich gelagerte Rollenverständnisse der beteiligten Akteure, mit dem Ergebnis, dass der Interpolicy-Kohärenzgrad insgesamt eher tief ausfiel.

Folgerungen für die politische Praxis

Kohärente Politik bedarf sowohl geeigneter Verfahrensstrukturen als auch ein Mindestmass an Übereinstimmung kognitiver Deutungsmuster der Verwaltungsakteure, so das Hauptfazit der vorliegenden Studie. Aus den detaillierten Befunden lassen sich einige Folgerungen für die politische Praxis ableiten, welche sich auf konkrete und umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik konzentrieren.

- Frühzeitige und transparente Information

Insgesamt erfolgte die gegenseitige, politikfeldübergreifende Information zwischen den verschiedenen Amtsstellen sehr zurückhaltend. Damit aber das EDA seine Führungs- und Koordinationsfunktion in der Aussenpolitik erfüllen und einen ständigen Überblick über die laufenden Entwicklungen vornehmen kann, ist ein intensiver Informationsaustausch zwischen den involvierten Amtsstellen und Departementen unabdingbar. Inkohärenz kann durch frühzeitige, transparente und möglichst umfassende gegenseitige Information vermieden werden, allerdings nur, wenn die erhaltenen Informationen bei den Bundesstellen auch zu entsprechenden Handlungen führen. Weil Grundsatzentscheide oft bereits in der ersten Planungsphase gefällt werden, ist die gegenseitige Information insbesondere zu einem möglichst frühzeitigen Zeitpunkt wichtig. Weil Widersprüche und Inkohärenz innerhalb der Verwaltung nicht grundsätzlich als störend empfunden werden, solange die eigene Handlungsfähigkeit gewährleistet bleibt, muss Koordination proaktiv gefördert werden. Zu diesem Zweck sollte der gegenseitige Informationsaustausch im Rahmen von teilweise schon

bestehenden interdepartementalen Informationsorganen (z.B. comités de pilotage) sowie Ämterkonsultationsverfahren noch ausgebaut werden.

- Interdepartementales, strategisches Koordinationsgremium zwischen den Staatssekretären

Während innerhalb der untersuchten Politikbereiche eine zentralisierte Prozesssteuerung durch die jeweiligen Staatssekretäre stattfand, fehlte im Interpolicy-Bereich eine wirksame, institutionalisierte und intensive Gesamtkoordination zwischen den Vertretern der höchsten Verwaltungsstufe weitgehend. Die Stärkung einer departementsübergreifenden strategischen Abstimmung mit zentralisierender Wirkung könnte durch die Institutionalisierung eines Querschnittorgans auf möglichst hoher Hierarchiestufe, d.h. auf der Ebene der Staatssekretäre und Amtsdirektoren, erreicht werden. Ein derartiges interdepartementales Koordinationsgremium könnte als Plattform für transparente und frühzeitige Informations- und Konsultationsprozesse zwischen den politisch-strategisch tätigen Akteuren dienen. Zu seinen Aufgaben gehören insbesondere die Diskussion von Grundsatzfragen in Zusammenhang mit der aussenpolitischen Gesamtstrategie, die verwaltungsinterne Information, Koordination und Planung zu grundlegenden Fragen der Aussenpolitik und die Identifikation von Lücken bzw. die Beschaffung von Grundlagen für die Stärkung der Kohärenz in der Aussenpolitik. Das Gremium verfügt über keine Entscheidungskompetenzen, dient aber dazu, allfällige Interessenkonflikte zu artikulieren und einer Bearbeitung zuzuführen.

- Horizontale und projektbezogene Fachkoordination auf unterer Stufe

Insgesamt war für die Abstimmung auf operationeller Ebene weniger die institutionelle Existenz formaler Konsultationsverfahren entscheidend, sondern das Vertrauen unter den Akteuren sowie die bescheidene Grösse der Bundesverwaltung, was die Nutzbarmachung informeller Kanäle begünstigte. Auch wenn sich die gegenseitige Information auf unterer Hierarchiestufe als intensiver herausstellte als auf oberer Ebene, war sie doch in vielen Fällen eher zufällig, ad hoc und von den einzelnen persönlichen Kontakten der involvierten Akteure abhängig. Neben dem informellen Informationsaustausch ist es deshalb notwendig, die gegenseitige und departementsübergreifende Abstimmung auf Sachbearbeiterstufe in systematischer Weise zu stärken. Kohärenz im operationellen Bereich kann sinnvollerweise durch horizontale, projektbezogene Koordination und durch die Verpflichtung der jeweiligen Akteure auf gemeinsame Ziele hergestellt werden. Dabei steht die frühzeitige regionen- bzw. länderspezifische Koordination der diversen Aktivitäten über alle involvierten Departemente hinweg im Vordergrund. Dies lässt sich insbesondere durch die verstärkte Nutzbarmachung der zahlreichen interdepartementalen Fachgremien sicherstellen.

- Förderung interdepartementaler Karriereverläufe

Als eine der wenigen kohärenzfördernden Strukturmerkmale auf der Interpolicy-Ebene stellte sich die Tatsache heraus, dass die Karrierewege zahlreicher Schlüsselakteure im Verlaufe der Jahre über verschiedene Departemente hinweg verlaufen waren. Dies begünstigte einerseits das Verständnis und die Sensibilisierung für die Interessen und Anliegen anderer Ämter und Departemente in Bezug auf die aussenpolitischen Aspekte ihrer Zuständigkeiten, andererseits erleichterte es den informellen Informationsaustausch mit anderen Verwaltungsstellen. Schliesslich handelte es sich auch um einen Faktor, der zum Einbezug anderer Sichtweisen in die eigene Entscheidungsfindung und damit gerade zur Stärkung kongruenter Si-

tuationsdeutungen unterschiedlicher Amtsstellen beitrug. Es scheint deshalb sinnvoll, konkrete Massnahmen zur Stärkung interdepartementaler Karrierewege im Bereich der Aussenpolitik zu ergreifen. Dies kann z.B. schon zu Beginn der Verwaltungslaufbahn durch die Förderung interdepartementaler Stagiare-Programme oder zu einem späteren Zeitpunkt durch zeitlich befristete Austauschprogramme zwischen verschiedenen Amtsstellen geschehen.

- Wirksamkeitsanalyse der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten

Nicht zuletzt aufgrund der gehäuften Kritik an der ungenügenden Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik hat der Bundesrat in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen zu ihrer Stärkung eingeleitet. Dazu zählen insbesondere die Schritte, die er zur Etablierung der Koordinationsrolle des EDA ergriffen hat. So hält die Organisationsverordnung des EDA vom 29. März 2000 fest, dass das EDA in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen die Kohärenz der Aussenpolitik der Schweiz sicher stellt und eng mit allen betroffenen Verwaltungsstellen zusammen arbeitet, um die aussenpolitische Tätigkeit der Departemente und Ämter zu koordinieren. Durch den entsprechenden Verordnungserlass ist allerdings noch nicht gewährleistet, dass die festgelegten Massnahmen auch tatsächlich implementiert werden. Notwendig scheint deshalb eine systematische Überprüfung der Organisationsverordnung durch eine Wirksamkeitsanalyse, die die Einleitung notwendiger Korrekturmassnahmen und Lernprozesse erlauben würde. Zur Sicherstellung der Kohärenz in der Aussenpolitik wäre es damit sinnvoll, wenn der Bundesrat die Amtsstellen und Koordinationsgremien zur Evaluation ihrer Aktivitäten und zur Berichterstattung verpflichten und gegebenenfalls auch eine externe Evaluation der Organisationsverordnung in Betracht ziehen würde.