

Im Zeichen des Wandels – die Europäische Freihandelsassoziation

Ansprüche und Erwartungen an das Top-Verwaltungsmanagement einer internationalen Organisation am Beispiel der EFTA

Doris Leuenberger

1. Einführung

Die EFTA (Europäische Freihandelsassoziation) ist der Welt älteste Freihandelszone. Sie wurde 1960 durch jene Staaten Westeuropas ins Leben gerufen, die der 1957 gegründeten, als Zollunion konzipierten und mit supranationalen Kompetenzen ausgestatteten EWG¹ seinerzeit nicht beitreten konnten oder wollten. Obwohl die EFTA in den letzten Jahrzehnten geschrumpft ist – sechs von insgesamt zehn früheren Mitgliedstaaten sind inzwischen der EU beigetreten – hat die EFTA für die Schweiz kaum an Bedeutung verloren. Dies vor allem aufgrund der Drittlandpolitik, welche in den vergangenen Jahren mit Erfolg ausgebaut wurde. Dank ihr verfügen die EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) über eines der dichtesten Freihandelsnetze der Welt.

Die Wichtigkeit der EFTA für die vier Mitgliedstaaten stellte im vergangenen Jahrzehnt erhöhte Anforderungen an das Top-Verwaltungsmanagement. Die grössere Komplexität staatlichen Zusammenarbeitens, die veränderte Stellung der Diplomatie sowie die globale Vernetzung sind einige der Herausforderungen, mit denen es Schritt zu halten galt. Diesen wurde durch verschiedene Verwaltungsreformen Rechnungen getragen.

Das EFTA Sekretariat hat drei Niederlassungen: Genf, Brüssel und Luxemburg. Im Hauptsitz in Genf werden die Mitgliedstaaten bei Verhandlungen von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten unterstützt, in Brüssel wird in enger Zusammenarbeit mit der EU-Kommission die Umsetzung des EWR² gewährleistet und in Luxemburg kümmern sich die Angestellten um die Verbindung der statistischen Ämter der EFTA Staaten mit Eurostat, dem statistischen Institut der EU.

2. Der Weg vom Verwaltungsapparat zum strategischen Verwaltungsmanagement

Die EFTA ist als internationale Organisation an die politischen Weisungen der Mitgliedstaaten gebunden und hat die Aufgabe, die übergeordneten Vorgaben in konkrete Aktivitäten umzusetzen. Neben der Führung seiner etwa 120 Angestellten ist das EFTA Top-Management damit betraut, einerseits die Interessen der vier Mitgliedstaaten zu wahren und andererseits den Mitarbeitenden klare Ziele vorzugeben, die effektiv umgesetzt werden können. Dem Generalsekretär des

¹ Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

² Europäischer Wirtschaftsraum (Engl. EEA: European Economic Area)

EFTA Sekretariats stehen in Genf sowie in Brüssel je eine Stellvertreterin³ zur Seite. Das Top-Management wird ausserdem bei EFTA internen Angelegenheiten durch eine Verwaltungsdirektorin unterstützt.

Contributions to the EFTA Budget 2009

Member State	Contributions (in CHF)	Share (in %)
Iceland	1 151 000	4.71
Liechtenstein	225 000	0.92
Norway	13 382 000	54.76
Switzerland	9 679 000	39.61
Total	24 437 000	100.00

Abbildung 1: Beiträge der Mitgliedstaaten an die EFTA

Das EFTA Sekretariat unterstützt die Mitgliedstaaten proaktiv im Bereich des Aussenwirtschaftshandels mit Drittstaaten. Folglich ist es Aufgabe der EFTA Führung, zwischen Fremd- und Selbstbestimmung eine gesunde Balance zu finden. Gleichzeitig wird sie daran gemessen, ob die EFTA als attraktiver Arbeitgeber gilt, der den Ansprüchen von Arbeitnehmenden gerecht wird, die für eine befristete Anzahl Jahre als Experten angestellt sind, um danach ihre Karriere in einer anderen Organisation weiter zu führen. Die Regel der befristeten Anstellungsdauer stellt für das Top-Management eine grosse Herausforderung dar, da diese mit einer hohen Personalfuktuation (ca. 20–30% pro Jahr) verbunden ist. Entgegen der mangelnden Flexibilität in öffentlichen Verwaltungen⁴ hat das EFTA Sekretariat durch den ständigen Personalwechsel die Möglichkeit, einer zu Trägheit neigenden Behörde Innovation und eine rasche Umsetzung von neuen Prozessen entgegen zu setzen. Die Aufgabe des Top-Managements ist es indes, eine gewisse Kontinuität sowie die Identifikation mit dem Arbeitgeber sicherzustellen. Ebenso gehören aber die Verhinderung von Wissensverlust, die Umsetzung einer klaren Kommunikationsstrategie sowie die Vermittlung von Unternehmenswerten zu den wichtigen Aufgaben für das interne Management des EFTA Sekretariats⁵. Der ständige Personalwechsel (auch bei Führungskräften) stellt auch hohe Anforderungen an die Mitarbeitenden selbst bezüglich Flexibilität, Teamarbeit und Toleranz.

³ In diesem Artikel wird die weibliche Form verwendet. Diese gilt implizit auch immer für das männliche Geschlecht.

⁴ Siehe diverse Artikel zu diesem Thema unter www.flag.admin.ch (auf Schweizerischer und zum Teil Kantonalen Ebene)

⁵ Im jährlichen Performance Plan (Leistungsauftrag zwischen dem EFTA Sekretariat und den vier Mitgliedstaaten) werden diese Ziele unter der mittelfristigen Strategie festgehalten.

Organisational Chart

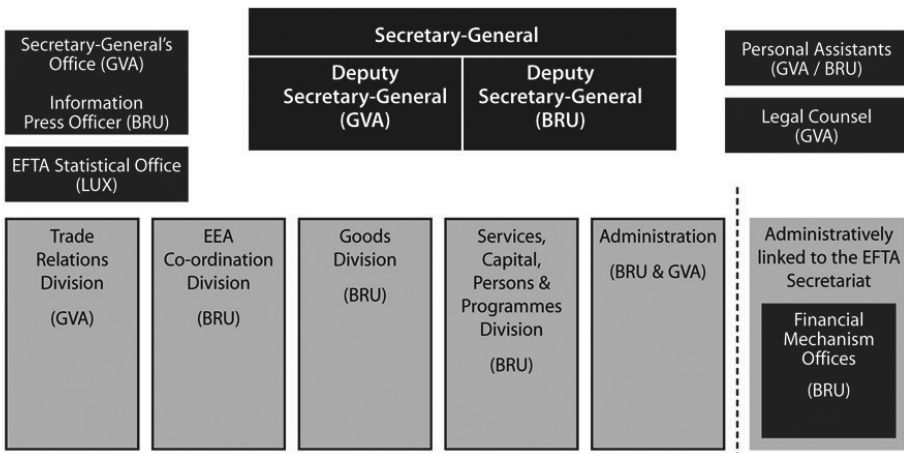


Abbildung 2: Organigramm des EFTA Sekretariats

Das EFTA Sekretariat zeichnet sich durch eine schlanke Organisationsstruktur mit nur drei Hierarchiestufen aus. Dies ermöglicht eine vergleichsweise rasche und effiziente Umsetzung von Veränderungsprozessen. Ein Erschwernis stellt indes die oft erlebte Widersprüchlichkeit zwischen effektivem Management auf der einen Seite und Diplomatie und Politik auf der anderen Seite dar. Das ist eine zentrale Aufgabe, welche die EFTA Führung zu meistern hat.

3. Reformen innerhalb des EFTA Sekretariats zwischen 2003 und 2009

Seit 2004 erhält das EFTA Sekretariat ein jährliches Globalbudget von den Mitgliedstaaten und legt zu dessen Genehmigung einen Leistungsauftrag vor, worin die zu erbringenden Leistungen sowie die Kosten der künftigen Aktivitäten ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.1).

Durch den Paradigmenwechsel von ausgabenorientiertem Management durch die Mitgliedstaaten zur vermehrten Trennung von strategischer und operativer Führung entstand zunehmender Handlungsbedarf im Bereich des internen Managements des EFTA Sekretariats. Der zusätzliche finanzielle Spielraum führte notwendigerweise zu Reformen im Bereich der Delegation finanzieller Verantwortung an das Direktorinnenteam sowie zu einer Neuorientierung im Personalmanagement⁶.

⁶ Gleiche oder ähnliche Erfahrungen wurden auf Schweizer Bundesebene gemacht mit Ämtern, die mit Globalbudget und Leistungsauftrag (FLAG) geführt werden. (Die Autorin war vormals Programmleiterin FLAG). Weitere Angaben siehe www.flag.admin.ch (Evaluationsberichte)

3.1 Globalbudget und Leistungsauftrag

Im Dezember 2003 verabschiedete der EFTA Rat erstmals ein Globalbudget über rund 24 Millionen Franken mit dem dazu gehörigen Leistungsauftrag für das Jahr 2004. Der damals rund 80 Seiten umfassende Leistungsauftrag⁷ umschrieb die Aktivitäten des EFTA Sekretariats und die zu erzielenden Ergebnisse. Im Zuge der Erarbeitung dieses Plans fanden vertiefte Diskussionen über strategische Ziele, insbesondere bezüglich der künftigen Aushandlung von Freihandelsabkommen statt. Der Generalsekretär hat seither die Möglichkeit, im Rahmen der im Budget vorgesehenen «Globalbeträge» die finanziellen Mittel so einzusetzen, dass sie zu einer möglichst effizienten Zielerreichung führen. Der dadurch erweiterte finanzielle Handlungsspielraum sowie die Möglichkeit der Bildung von Reserven am Ende des Jahres stellten neue interne Herausforderungen an das Top-Management. Die Delegation finanzieller Verantwortung an die Direktorinnen verlangten von der Spitze klare strategische Vorgaben sowie zusätzliche Schulung im Bereich der Budgetverantwortung. Bis dahin wurde von den Führungskräften vorwiegend profundes Fachwissen verlangt, welches in der Folge mit finanzieller und strategischer Führungskompetenz ergänzt wurde.

Das Umdenken, welches von den Vertretern der Mitgliedstaaten verlangt wurde, musste gleichzeitig auch innerhalb des EFTA Sekretariats stattfinden. Das Aufnehmen und Leben von neuen *Unternehmenswerten* dauerte im Nachhinein betrachtet etwa vier bis fünf Jahre. Auch wenn das theoretische Wissen rasch da war, fand das Denken in neuen Kategorien nach Ansicht der Verwaltungsdirektorin nur langsam Einzug in den Arbeitsalltag. In diesem Zusammenhang war es die Aufgabe des Top-Managements, dieselben Botschaften immer wieder zu repetieren, die neuen Ideen in die Tat umzusetzen, um damit den Weg für Veränderungen zu bereiten. Mit jedem weiteren Budgetierungsprozess wurden abteilungsübergreifende Diskussionen gefördert und so ein stärkeres Bewusstsein für das Gesamte geschaffen.

EFTA Budget 2009 (in CHF)

Budget posts	Budget 2009
Trade relations	4 450 000
Managing the EEA Agreement	9 418 000
EFTA/EU Statistical cooperation	851 000
Secretary/General Services	1 994 000
EU-EFTA and EFTA cooperation programmes	3 461 000
Internal activities	4 263 000
Total EFTA Secretariat	24 437 000

Abbildung 3: Das Budget des EFTA Sekretariats 2009 (in die Hauptaktivitäten unterteilt)

⁷ Siehe zum Vergleich die bereits weiter entwickelte Vorgabe eines Musterleistungsauftrages: <http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1-2auftrag.php>

Mit der Erarbeitung des Leistungsauftrag 2007 zeigte sich die Wünschbarkeit eines gestrafften, verstärkt funktional ausgerichteten und besser überblickbaren Dokuments. Sah der erste, für das Jahr 2004 erstellte Leistungsauftrag noch 34 Projekte vor, wurde deren Zahl für 2007 auf 26 reduziert. Der Leistungsauftrag 2008 sah dann noch 11 Projekte vor. Die entsprechenden Anpassungen ermöglichen insbesondere eine echte Priorisierung und eine verstärkte strategische Ausrichtung der Aktivitäten des EFTA Sekretariats. Ein weiterer Richtungswechsel fand statt, als die anfänglich ausschliesslich quantitativ messbaren Ziele vermehrt durch qualitative Ziele abgelöst wurden, unter anderem die Messung der Zufriedenheit von Leistungsempfängern.

Die zusätzliche Flexibilität bei der finanziellen Steuerung liess bald erkennen, dass auch neue Führungsinstrumente nötig wurden. Dies führte dazu, dass sich das Top-Management sowie die Direktorinnen seit 2005 wiederholt mit strategischem Verwaltungsmanagement befassen.

3.2 Einführung von Instrumenten des strategischen Managements

Die Einführung von strategischen Führungsinstrumenten sollten vorab die Delegation von Kompetenzen und Verantwortung des Top-Managements an die Direktorinnen regeln. Zu diesem Zweck führte die Verwaltungsdirektorin Ende 2005 mit dem damaligen Top-Management einen ersten Workshop zum Thema «Strategisches Management» durch. Während zweier weiterer Workshops wurden in der Folge für das EFTA Sekretariat eine *Vision* und ein *Mission Statement* entwickelt. Wichtig war weniger das Resultat als der Prozess, sollte durch diesen doch den Teilnehmenden vor allem bewusst werden, dass es sich lohnt, über eine kohärente Ausrichtung der Aktivitäten nachzudenken, auch wenn diese als solche in hohem Masse durch die Mitgliedstaaten vorgegeben sind.

Das gemeinsame Befassen mit organisatorischen und strategischen Themen führte zu grösserem Verständnis der Führungskräfte untereinander, insbesondere aber gegenüber dem Top-Management. Die Frage nach den Erwartungen der Mitarbeitenden an die Direktorinnen und das Top-Management wurde als zentrales Thema diskutiert. Da sich der öffentliche Sektor und auch internationale Organisationen angeblich gerne mit sich selbst beschäftigen und sich entsprechend aus sich heraus definieren, war es umso wichtiger, Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft unter die Lupe zu nehmen und diese an die jeweiligen Bedürfnisse der EFTA anzupassen. Der Grad des Widerstands seitens der Direktorinnen konnte an der Häufigkeit des Ausspruchs «Wir sind aber ganz anders und unsere Situation ist eine Spezielle» gemessen werden. War dieser Ausspruch anfangs noch häufig, veränderten sich die Themen mit der Zeit in Richtung abteilungsübergreifende Zusammenarbeit, Ergebnisorientierung, Messbarkeit von Leistung, Einflussnahme auf politische Prozesse, Teamarbeit und Führungskompetenz.

3.2.1 Durchführung eines Benchmark im Bereich Personalführungsprozesse

Mit dem bevorstehenden Wechsel an der Spitze des Top-Managements⁸ Mitte 2006, entschied sich die damalige Führung, ein Benchmark im Bereich der Personalführungsprozesse durchzuführen. Diese Standortbestimmung diente dazu, die wichtigsten Bereiche für künftige Veränderungen im Führungsbereich aufzudecken.

Der grösste Anteil der Sekretariatsausgaben sind Personalkosten. Daher empfahl es sich, die Prozesse im Personalmanagementbereich genauer unter die Lupe zu nehmen⁹. Anhand der Ergebnisse wurden die zehn wichtigsten Bereiche identifiziert, in denen Verbesserungen eingeleitet werden konnten. Leadership-Entwicklung, Leistungsbeurteilung mit systematischen Mitarbeitergesprächen, Anstellungspolitik und Weiterbildung sind ein paar Stichworte, die zeigen, worauf sich die Bemühungen konzentrierten.

Neben dem personellen Wechsel an der Spitze des EFTA Sekretariats fiel der Benchmark in eine Zeit personellen Wechsels im Direktorinnenteam, wo innerhalb eines halben Jahres vier von sieben Stellen neu besetzt wurden. Diese Zeit war geprägt von grossem Wissensverlust auf den obersten beiden Führungsebenen. Sie bot aber gleichzeitig die Chance, mit dem neu eingebrachten Wissen der Nachfolgerinnen eine Geschäftsleitung und ein Direktorinnenteam aufzubauen, welche die Ergebnisse des Benchmarks auf eine unvoreingenommene Weise umsetzen würden.

3.2.2 Leadership-Entwicklung, eine notwendige Voraussetzung für das Top-Verwaltungsmanagement?

Die Analyse der Benchmark-Ergebnisse und der personelle Wechsel auf Direktionebene führten dazu, dass das Thema der Leadership Entwicklung als dringlichsten Punkt in Angriff genommen wurde. Hierzu entwickelte die Verwaltungsdirektorin ein Konzept, wonach erst ein 360 Grad Feedback¹⁰ zur persönlichen Standortbestimmung jeder Direktorin durchgeführt wurde, um danach aus den Ergebnissen ein konkretes Umsetzungsprojekt zu entwickeln. Die Berichte, welche jede Direktorin im Anschluss an das 360 Grad Feedback erhielt, wurden in Aktionspläne übersetzt, die in vertieften Gesprächen mit dem

⁸ Die Führungsspitze des EFTA Sekretariats unterliegt einem Rotationsprinzip, wonach alle sechs Jahre die Stellen des Generalsekretärs und der beiden stellvertretenden Generalsekretärinnen durch politisch-diplomatische Ernennung neu besetzt werden. Dies hat zur Folge, dass das gesamte Top-Management zum selben Zeitpunkt ausgewechselt wird.

⁹ Der Benchmark wurde mit der dänischen Firma Cutting Edge (zwischenzeitliche Namens- und Standortänderung, siehe www.ftop.ch) durchgeführt. Diese hat sich darauf spezialisiert, im Bereich der ‚People Management Processes‘ Benchmarks durchzuführen und best practise Fälle, branchen ähnliche, aber auch gänzlich verschiedene Firmen des privaten und öffentlichen Sektors gemäss ihrer Personalführungsprozesse miteinander zu vergleichen.

¹⁰ Das 360 Grad Feedback ist eine Befragung verschiedener Personen nach den Führungskompetenzen von Vorgesetzten und Kolleginnen. Die EFTA arbeitete mit einer externen Firma zusammen, die die Anonymität der Befragung gewährleistete. <http://www.mannet.ch/>

Top-Management diskutiert und daraus konkrete Umsetzungsschritte abgeleitet wurden.

Die wichtigsten Punkte aus den Aktionsplänen dienten als Ausgangspunkt zur Entwicklung eines Führungsentwicklungsprogramms, welches in Form von mehrtägigen Workshops¹¹ mit dem Top-Management und dem Direktorinnenteam im Herbst 2007 durchgeführt wurde.

Nebst einer vertieften Erarbeitung von Führungsinhalten dienten die Workshops vor allem der Analyse des Potenzials der Führungskompetenz der einzelnen Direktionsmitglieder anhand der Myers Briggs Typen-Indikatoren (MBTI) (Krebs, 1998). Besonderes Gewicht wurde ferner auf die Förderung von Teamwork gelegt: Anhand des so genannten Belbin-Tests¹² wurden die Teamrollen der einzelnen Kadermitglieder mit dem Ziel analysiert, dass ihre Rollen je vermehrt als Quelle für das Team genutzt würden und in ihrer Verschiedenheit einen wesentlichen Beitrag zum Ganzen leisteten.

Das allerwichtigste Ziel der beiden Workshops war hingegen die Erarbeitung von EFTA *Unternehmenswerten*, welche als Grundlage jeden Kulturwandels in einer Organisation dienen (Schein 2004). Die Werte wurden nicht bloss als solche erarbeitet und festgehalten, sondern für praktische Zwecke auch konkretisiert, das heisst in Leitlinien für das Verhalten übersetzt. Besondere Kriterien sollten es ermöglichen, Änderungen im Verhalten, also insbesondere entsprechende Fortschritte fest zu stellen. Nach Ansicht der Verwaltungsdirektorin war und ist das Ändern des eigenen Verhaltens der Führungskräfte entscheidend im Hinblick auf die Umsetzung innerhalb des gesamten EFTA Sekretariats.

Das Top-Management legte besonderes Gewicht darauf, die einfachen aber wichtigen Botschaften der *Unternehmenswerte* bei möglichst vielen Gelegenheiten zu wiederholen und noch wichtiger, als Vorbilder in der Umsetzung dieser Werte zu handeln. Die drei EFTA *Unternehmenswerte* sind:

- Professionalität
- Kooperation
- Vertrauen, Verantwortung und Respekt

¹¹ Die Workshops wurden von einem Consultant der Firma MCE Management Centre Europe in Brüssel auf die Bedürfnisse des EFTA Top-Managements und Direktorinnenteams abgestimmt und durchgeführt.

¹² www.belbin.com

Individually and collectively we will pursue a working environment in EFTA based on:

- Professionalism
- Cooperation
- Trust, responsibility and respect

To implement these values in our daily activities, we are guided by the following principles:

Professionalism

- We are service-minded and act in the best interest of our Member States and the Association.
- We are objective, efficient and reliable and respect deadlines.
- We are proactive, with the objective of providing added value to our stakeholders.
- We maintain and further develop a high level of competence and seek ways to work more effectively.

Cooperation

- We share information, knowledge and resources.
- We act in good faith and resolve contentious issues through dialogue.
- We encourage teamwork to achieve high-quality results.
- We are visible through regular face-to-face communication.
- We have regard for cultural differences and different approaches among colleagues and partners.

Responsibility, trust and respect

- We enable each other to excel in our jobs by showing confidence in each other's judgement and professional abilities.
- We are accountable for our actions, open to feedback, and learn from mistakes.
- We delegate responsibility so that decisions are taken and actions performed at the appropriate level.
- We actively recognise a job well done.
- We promote and maintain a balance between work and private life.
- We provide equal opportunities and do not discriminate on the grounds of gender, religion, race, sexual orientation, or other personal characteristics.

Abbildung 4: Die EFTA values (Werte)

Die Vorbildfunktion des Top-Managements sowie des Direktorinnenteams im Vorleben der *EFTA Values* ist rückblickend nach Ansicht der Autorin der wichtigste Faktor, der zum Gelingen des Veränderungsprozesses führte. *Walking the Talk*¹³ ist ausschlaggebend für die Glaubwürdigkeit von Führungskräften. Die Erfahrung mit den gemeinsam erarbeiteten Werten hat für die Autorin die Erkenntnis erhärtet, dass beim Ausbleiben des Umsetzens und Lebens der Werte erheblicher Schaden entstehen kann, denn die Mitarbeitenden identifizieren sich nur damit, was vorgelebt wird. Wenn nur Parolen herausgegeben werden und die Umsetzung ausbleibt, entsteht bei den Mitarbeitenden das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden und für eingebrachtes Engagement keine Anerkennung zu erhalten. Gleichzeitig ist diese Erwartungshaltung an das Top-Management nach Ansicht der Autorin die Anforderungsreichste, da sie zeitintensiv ist und von jeder Führungskraft ein hohes Mass an sozialer sowie emotionaler Kompetenz fordert. Im Spannungsfeld zwischen Fachwissen, Diplomatie, politischem Kalkül und der Umsetzung der EFTA Werte kann dies einer Führungskraft über den Kopf wachsen. Leider werden gerade in jenen Bereichen Abstriche gemacht, die einem am schwersten fallen, und das ist oft im Bereich der Mitarbeiterführung.

¹³ Aus dem Amerikanischen, heisst in etwa: das machen, was man sagte, man könnte oder würde es machen, keine leeren Versprechungen abgeben.

3.2.3 Änderungen im Personalmanagement Bereich

Im Personalbereich wurden im EFTA Sekretariat schon relativ früh Reformen eingeführt. Eines der ersten Projekte betraf das Lohnsystem, welches in Anlehnung an jenes der «Co-ordinated Organisations»¹⁴ im Jahr 2006 in Kraft gesetzt wurde.

Im Nachgang zur Einführung des neuen Lohnsystems wurden generische Stellenbeschriebe für alle Mitarbeitenden erstellt, um eine transparente, auf Kompetenzen, Verantwortung und Aufgaben basierende Lohnpolitik zu gewährleisten. Im gleichen Zusammenhang wurde der Rekrutierungsprozess professionalisiert. Bewerbungen für Stellen beim EFTA Sekretariat werden auf deren Website mit einem speziell entwickelten elektronischen System koordiniert. Nach bald vier Jahren seit der Einführung des neuen Lohnsystems und des vereinfachten Rekrutierungsprozesses kann eine durchaus positive Bilanz gezogen werden. Mitarbeitende fühlen sich dank mehr Transparenz gerechter entlohnt, was aus der Abnahme von Beschwerden von Mitarbeitenden geschlossen werden kann. Ausserdem fallen die zuvor jährlichen Debatten bezüglich des Anpassungssatzes der Löhne an die Teuerung dahin.

Eine grosse Herausforderung für das Top-Management stellte sich bei der Mitarbeiterentwicklung. Da die EFTA praktisch keine Aufstiegsmöglichkeiten und aufgrund der beschränkten Anstellungsdauer keine langjährigen Karriereperspektiven bieten kann, ist die Frage nach Möglichkeiten der Mitarbeitermotivation zentral. Ein Weg, um den Forderungen nach unterstützender Karriereplanung zu entsprechen, bot sich in der Ausarbeitung eines Aus- und Weiterbildungskonzepts. Gleichzeitig wurden die finanziellen Mittel dafür erhöht, um nicht nur das Konzept, sondern auch dessen Realisierung zu gewährleisten. Das Angebot erhielt viele positive Rückmeldungen und sollte längerfristig bewirken, dass Mitarbeitende die Anstellung beim EFTA Sekretariat vermehrt als Karriereschritt betrachten.

Durch die systembedingte Personalfluktuation legte die Verwaltungsdirektorin besonderes Gewicht auf Teamentwicklung¹⁵. Diese gelangte vor allem in jenen Abteilungen zur Anwendung, wo durch erhöhten Personalwechsel die Teams sich auf neue Zusammensetzungen und Formen der Zusammenarbeit einstellen mussten. Es war sehr wichtig, dass das Top-Management sich offen zeigte gegenüber Teamentwicklung. Die grösste Herausforderung lag allerdings beim Direktorinenteam, das sich bereit erklären musste, Teamentwicklung zu fördern und sich möglicher Kritik und konstruktiven Änderungsvorschlägen gegenüber zu öffnen. Die Bemühungen haben sich jedoch oft gelohnt und sich in Form von besserer Zusammenarbeit in den Teams gezeigt.

¹⁴ Ein Zusammenschluss von sechs internationalen Organisationen (z.Bsp. OECD, Europa Rat, NATO, Europäische Raumfahrtbehörde ESA), welche im Salär-Bereich ein gemeinsames System entwickelt haben. <http://www.sio-ios.org/>

¹⁵ Die Autorin weiss aus eigener Erfahrung, dass Teamentwicklung in der öffentlichen Verwaltung und in internationalen Organisation eher skeptische Reaktionen auslöst, da vielfach immer noch die Meinung herrscht, dass Steuergelder nicht für solche Zwecke verwendet werden sollten. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Wirkung von Teamentwicklung erst mittelfristig aufzeigen lässt und nicht immer einfach messbar ist.

Wie bereits erwähnt, zeigte die Benchmark Studie Verbesserungspotential im Bereich der Mitarbeiterevaluationen auf. Das Top-Management beschloss im Zuge der Entwicklung von EFTA *Unternehmenswerten*, den Prozess der Mitarbeiterevaluation zu modernisieren. Dies mit Schwergewicht auf offenen Gesprächen zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten, aber auch auf der klaren Formulierung von Leistungszielen sowie konkreten Weiterbildungsmassnahmen.

Dazu wurde ein interaktives elektronisches System entwickelt, worin die Evaluation und Planung der Leistungs- und Verhaltensziele, die Weiterbildung sowie die Ergebnisse der Mitarbeitergespräche festgehalten werden. Das neue System trägt vor allem dem geäußerten Wunsch seitens der Angestellten Rechnung, wonach es sich bei der Mitarbeiterevaluation nicht um eine einseitige Personalbeurteilung handeln soll, sondern um einen interaktiven Dialog, der Rückblick und vorausschauende Planung beinhaltet.

4. Wird das Top-Verwaltungsmanagement den Ansprüchen und Erwartungen der Stakeholder gerecht?

Der Frage, ob das Top-Management den Ansprüchen und Erwartungen der verschiedenen Stakeholder gerecht wird, kann man sich aufgrund qualitativer Umfragen, die in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden, tendenziell annähern. Wissenschaftliche und repräsentative Ergebnisse liegen allerdings nicht vor.

Die *Mitgliedstaaten* der EFTA sind mit den Entwicklungen der letzten Jahre grundsätzlich zufrieden. Die anfängliche Skepsis gegenüber der Globalbudgetierung sowie den sekretariatsinternen Reformen hat sich gelegt. Das Vertrauen der Mitgliedstaaten gegenüber der operativen Führung des EFTA Sekretariats hat zugenommen. Diskussionen im Rahmen des Budgetprozesses finden vermehrt im Bereich der künftigen Priorisierung des Sekretariats anstelle der detaillierten Ausgabensteuerung statt.

Eine Bewertung der *Mitarbeitenden* bezüglich den Anforderungen und Erwartungen an das Top-Management erweist sich als Herausforderung. Ein längerer Befragungszeitraum von Mitarbeitenden ist aufgrund des hohen Personalwechsels nur sehr beschränkt möglich. Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden, welche noch die Zeit vor den Reformvorhaben erlebt haben, fällt wesentlich höher aus als jener Mitarbeitenden, die diesen Vergleich nicht anstellen können. Das könnte darauf hindeuten, dass die Mitarbeitenden das Top-Management daran messen, wie offen kommuniziert wird und wie sich die Veränderungen in das Gesamtbild der Organisation einfügen. Wenn das Top-Management strategische und operative Ziele klar kommuniziert und Mitarbeitenden die Möglichkeit gibt, im Rahmen der bestehenden Strukturen ihre Meinungen einzubringen, nimmt nach Ansicht der Autorin die Identifikation mit den Entscheidungen der Führung zu. Gleichzeitig nimmt auch die Loyalität der Mitarbeitenden gegenüber den Vorgesetzten zu.

Das Top-Management befindet sich in ständigem Austausch mit den *diplomatischen Vertretungen* der vier Mitgliedstaaten, um deren Interessen in der Organisation zu reflektieren. Politische Interessen stehen manchmal im Wider-

spruch zur effizienten Erfüllung der Aufgaben des EFTA Sekretariats. Dadurch, dass sich hingegen vermehrt Fachexpertinnen anstelle von klassischen Diplomatinen um die Dossiers der EFTA kümmern, nehmen die Beziehungen zu den EFTA-internen Fachexpertinnen zu. Diese Entwicklung wird von der Autorin als Gewinn für beide Seiten betrachtet. Aufgrund von Umfragen bei Ländervertreterinnen kann festgestellt werden, dass diese (Ministerinnen, Botschafterinnen etc.) mit dem Top-Management zufrieden sind und das EFTA Sekretariat immer noch als wichtige Dienstleisterin im Rahmen der Umsetzung von Freihandelsabkommen und dem EWR betrachten.

Weitere wichtige Stakeholder sind die *Drittstaaten und die Europäische Kommission*. Die Arbeit des Top-Managements wird hier vor allem in der Befähigung der Direktorinnen zur professionellen Umsetzung der Strategie der Mitgliedstaaten bewertet. Durch die erfolgreiche Erbringung von Dienstleistungen in den vergangenen Jahren hat das Image des EFTA Sekretariats zugenommen.

Eine besonders wichtige Rolle kommt dem Top-Management bei der Anstellung der Direktorinnen zu. Deren Anforderungsprofil ist hoch. Auch wenn die Fachkompetenz nach wie vor ein wichtiges Kriterium ist, hat sich in den letzten Jahren herauskristallisiert, dass Führungskompetenz, Knowhow im Bereich Coaching und Wissenstransfer, offene Kommunikation sowie emotionale Intelligenz genau so wichtige Faktoren bei der Auswahl der richtigen Person sind. Die Aufgabe des Top-Managements ist es, in Zusammenarbeit mit der Personalabteilung die richtigen Kandidatinnen auszuwählen und anzustellen. Je grösser die Führungskompetenz des Top-Managements, desto eher können dieselben Kompetenzen im Rahmen des Rekrutierungsprozesses von Direktorinnen erfragt und herauskristallisiert werden. Oder mit einem Zitat des vormaligen Generalsekretärs¹⁶ der EFTA zum Ausdruck gebracht: «First class manager hire first class people, second class manager hire third class people».

5. Und wie sieht der Alltag aus?

Die Erfahrungen im EFTA Sekretariat zeigen nach Ansicht der Verwaltungsdirektorin, dass die Ausarbeitung und Umsetzung von strategischen Führungsinstrumenten und Reformen im Bereich der Führung und des Personal- und Finanzwesens zukunftsweisend sind. Dennoch muss festgehalten werden, dass der Alltag des Top-Managements und des Direktorinnenteams geprägt ist von Geschäften, welche zeitraubend sind und keine andauernde Beschäftigung mit übergeordneten Führungsaufgaben zulassen. Es bleibt oft wenig Zeit, sich den wirklich wichtigen Themen zu widmen, welche in diesem Artikel unter Ansprüchen und Erwartungen an das Top-Management aufgeführt wurden. Das Gefühl, dass man wieder einmal auf dem Boden der Realität aufschlägt, ist wohl jeder Vertreterin des Top-Managements bekannt.

¹⁶ Botschafter William Rossier, Generalsekretär von 2000 bis 2006

Die Kunst, sich selbst zu motivieren, bewegt das Top-Management dazu, den Faden nicht zu verlieren und am Ball zu bleiben. Den Spagat zwischen ad hoc Management und strategischem Weitblick gilt es zu meistern. Wichtig ist, dass Erfolge als solche wahrgenommen und honoriert werden. Dies kann nach Ansicht der Autorin als weitere Motivation für die nächsten Schritte in die richtige Richtung genutzt werden.

Aufgrund der Erfahrung der Autorin werden Führungskräfte als authentisch, nahbar und professionell wahrgenommen, wenn das Menschsein in den Dienst der Organisation und deren Mitarbeitenden gestellt wird. Es braucht Mut, das Menschsein zuzulassen und gerade für die ältere Generation von Führungskräften ist dies eine Herausforderung. Es mag sich daher lohnen, sich damit auseinander zu setzen und sich dem Neuen zu nähern und den Weg des Ausprobierens zu gehen.

6. Fazit: Mit der Zukunft ins Haus gefallen? Ein neuer Anfang oder das Ende der EFTA?

Die EFTA wird 2010 ihr fünfzig jähriges Bestehen feiern¹⁷. Das ist Grund, zurück zu schauen auf eine Entwicklung, die den kalten Krieg, die Schaffung des EWR vor genau fünfzehn Jahren (1994), die Vereinigung der meisten Länder Europas in der EU sowie die Ausdehnung des globalen Handels und die Finanzkrise der letzten Jahre, umfasst.

Zeitgleich mit dem fünfzig jährigen Jubiläum hat Island im Sommer 2009 ein Beitrittsgesuch zur Aufnahme in die Europäische Union eingereicht. Diese Entwicklung würde bei Annahme bedeuten, dass die bereits kleine Anzahl von vier Mitgliedstaaten in der EFTA auf bloss noch drei schrumpfen würde. Durch diese neuesten Entwicklungen sind natürlich politische Diskussionen über die Zukunft der EFTA, des EWR und der Bedeutung der EFTA für die jeweiligen Mitgliedstaaten an der Tagesordnung. Auch wenn Island der EU nicht beitreten sollte, so ist doch eine grundsätzliche Diskussion über die Zukunft dieser internationalen Organisation ins Rollen gekommen. Dies war letztmals der Fall, als die Schweiz 1992 das Nein zum EWR-Beitritt beschloss und damit den Weg bereitete für bilaterale Verhandlungen mit der EU.

Wie aus diesen Entwicklungen auf politischer Ebene unschwer zu entnehmen ist, ist das Top-Management der EFTA mit neuen, besonderen Anforderungen konfrontiert und Erwartungen zur professionellen Handhabung der neuen Herausforderungen lassen nicht auf sich Warten. Die Unsicherheit der Mitarbeitenden im EFTA Sekretariat steigt mit den äusseren politischen Entwicklungen und die EFTA Führung ist nach Ansicht der Autorin gefordert, durch offene Kommunikation klare Handlungen zu initiieren. Gelingt dies, wird die grösste Chance darin liegen, den Mitarbeitenden trotz ungewisser Zukunft der EFTA Sicherheit zu geben. Gelingt dies nicht, werden sich Mitarbeitende wahrscheinlich opportu-

¹⁷ Am 3. Mai 1960 wurde die EFTA von Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, der Schweiz und Grossbritannien gegründet (siehe auch www.efta.int).

nistisch verhalten und abspringen, sobald sich ihnen eine gute Gelegenheit bieten wird. Die Erwartungen an das Top-Verwaltungsmanagement sind also gerade in Zeiten wie diesen sehr hoch und vielfältig. Als Führungskraft würde man sich indes wünschen, ein Erfolgsrezept aus der Tasche ziehen zu können, um das professionelle Vorgehen an den Tag zu legen, das von vielen Seiten an einen gerichtet wird.

Résumé

L'Association Européenne de Libre Echange (AELE) fut créée en 1960 et c'est au niveau mondial la plus ancienne zone de libre-échange. L'importance de l'AELE pour les Etats Membres (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) a nécessité un niveau de compétences élevé au sein de la Direction Générale au cours de ces dix dernières années. En 2004, une nouvelle méthode d'encadrement budgétaire fut introduite, ce qui a conduit à plusieurs réformes au sein même du Secrétariat de l'AELE. La structure de l'organisation s'appuie sur la capacité offerte à des changements flexibles et rapides.

Summary

The European Free Trade Association (EFTA) was created in 1960 and is the world's oldest free trade zone. The importance of EFTA for the remaining Member States (Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland) has called for higher exigencies to its senior management during the last decade. In 2004, a new framework budgeting method was introduced which lead to further reforms within the EFTA Secretariat. The lean structure of the organisation enables quick and flexible changes.

Literatur

Belbin, R. M. (2004) Management Teams: Why They Succeed or Fail. Butterworth Heinemann, 2nd edition

Briggs Myers, I. (1995) Gifts Differing: Understanding Personality Type. Davies-Black

Briggs Myers, I. and McCaulley, M. H. (1985) Manual: A Guide to the Development and Use of the Myers-Briggs Type Indicator. Consulting Psychologists

EFTA (2006) 46th Annual Report of the European Free Trade Association, eigene Publikation

EFTA (2007) 47th Annual Report of the European Free Trade Association, eigene Publikation

EFTA (2008) 48th Annual Report of the European Free Trade Association, eigene Publikation

Krebs Hirsh, S. (1998) Introduction to Type in Organisations. Oxford: OPP

Leuenberger, D. (2007) Die Reformen der EFTA-Verwaltung. In: Public Management, 4, 15-19

Schein, Edgar H. (2004) Organizational culture and leadership,
Library of Congress Cataloging, 3rd ed.

This is EFTA (2007) European Free Trade Association, eigene Publikation

This is EFTA (2008) European Free Trade Association, eigene Publikation

Values for EFTA (2008) Internal publication leaflet

Abbildungen

Abbildung 1: Beiträge der Mitgliedstaaten an die EFTA

Abbildung 2: Organigramm des EFTA Sekretariats

Abbildung 3: Das Budget des EFTA Sekretariats 2009 (in die Hauptaktivitäten unterteilt)

Abbildung 4: Die EFTA values (Werte)