

4.1.1.

- JAN. 1971

Eidg. Politisches Departement  
Delegierter für Technische  
Zusammenarbeit

3003 B E R N

Zürich, den 10. Dezember 1970

Ihre Ref. t. 441. 1 FREY, Hans Karl  
t. 441. 1 HEIMO, Marcel  
t. 441. 1 SUTER, Etienne

---

Die rubrizierte Aktion des Delegierten für Technische Zusammenarbeit ist eine solche besonderer Art, die nicht nach den sonst für Entwicklungsprojekte üblichen Kriterien beurteilt werden kann. Von 1964 bis 1970 lösten sich drei schweizerische Diplomaten - Frey, Heimo und Suter - als Berater des Präsidenten von Rwanda ab. Rwanda ist eine Präsidialrepublik, der Präsident, soweit ich feststellen konnte, sowohl Staats- als auch Regierungschef. Er bekleidet also eine zentrale Machtstellung, von der nach den mir vorgelegten TZ-Akten die wesentlichen Impulse für die Modernisierung des Landes und seine wirtschaftliche Entwicklung im besondern ausgehen. (Die verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten hätte in der Projektbeschreibung gekennzeichnet werden dürfen).

1. Was von den dem Präsidenten von Rwanda "ausgeliehenen" Schweizer Diplomaten erwartet und geleistet wurde, war eigentliche Stabsarbeit im Präsidial-Kabinett. Im Begleitbrief des Präsidenten zum Pflichtenheft Freys

wurde sie generell umschrieben als "Begutachtung von Wirtschafts-, Finanz- und Rechtsfragen, soweit sie sich auf die Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes beziehen".

Für die erfolgreiche Betätigung in einem so weit gesteckten Aufgabenbereich waren vornehmlich drei Bedingungen zu erfüllen:

- a) Die Berater mussten das Vertrauen des Präsidenten geniessen.
- b) Sie mussten im Präsidenten einen Partner haben, der fähig und bereit war, ihre Ratschläge zu würdigen und denselben allenfalls Folge zu geben.
- c) Sie mussten über die für die Beratung erforderlichen Kenntnisse verfügen.

2. Ad a):

Ich halte es für zweifelsfrei, dass alle drei Berater das volle Vertrauen Kayibandas gewonnen haben. Das Vertrauen, das dieser Frey entgegenbrachte, und die engen Beziehungen, die zwischen ihnen entstanden waren, spiegeln sich u.a. in Freys Pflichtenheft wider, das erst mehrere Monate nach seinem Amtsantritt erstellt worden ist. Danach hatte der Berater dem Präsidenten persönlich wöchentlich Bericht zu erstatten. Laut Begleitschreiben zum Pflichtenheft hatte er dem Präsidenten auch zu sagen, "ce qu'il remarque en fait d'erreur de déviation ou de danger: ses observations spontannées font partie de ce qui est attendu de son bureau, ses réponses à Nos consultations éclaireront nos décisions". Dem hier umschrie-

benen Auftrag, der im Pflichtenheft Heimos nur abgeschwächt erschien, sind übrigens alle drei Berater nachgekommen (vgl. z.B. Heimos Warnung vor der Festsetzung eines nationalen Mindestlohnes und vor der Entlassung qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte, seine Kritik an der vom Parlament in Berücksichtigung nicht schutzwürdiger Privatinteressen beschlossenen Aufhebung der Einfuhrzölle auf Automobile und Benzin).

Das für Heimo angefertigte Pflichtenheft schien zwar die direkten Beziehungen zwischen Berater und Präsident zu lockern, indem es ihn in der Verwaltungshierarchie dem Generalsekretär des Präsidial-Kabinetts unterstellte. Der direkte Zugang zum Präsidenten blieb indessen ausdrücklich gewährleistet. Ausserdem wurde seine Mitarbeit verlangt "pour l'action internationale du Gouvernement en ce qui concerne l'aide au développement économique du pays", ferner vorgesehen, dass er mit Informationsmissionen und vorbereitender Fühlungnahme für die Eröffnung von Verhandlungen über technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit betraut werden könne. In diesem Bereich wurde dann besonders Suter, für den offenbar kein neues Pflichtenheft angefertigt wurde, tätig: Teilnahme an exploratorischen Verhandlungen über den Beitritt Rwandas zur Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Juli 1967 in Arusha) sowie an einer Konferenz der ost- und zentralafrikanischen Aussenminister in Dar es Salam.

Es war ein Vertrauensbeweis, dass der Präsident seine schweizerischen Berater ausgiebig beanspruchte, was in ihrem imponierenden Arbeitsvolumen sichtbar wurde.

3. Ad b):

Präsident Kayibanda wird von den Beratern als fleissig, verantwortungsbewusst und "integer bis zur Austerität" geschildert. Diese Eigenschaften haben den Beratern die Gewissheit vermitteln dürfen, dass ihre Berichte, Ratschläge, Empfehlungen auf fruchtbaren Boden fielen und vom Empfänger geschätzt wurden.

4. Ad c):

Diese Berichte, Ratschläge, Empfehlungen, Gesetzes- und Dekretsentwürfe (Notes au Président) der Berater erweisen die für die richtige Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Sachkunde und umfassende Wissen. Die Berater zeigten sich auf der Höhe ihrer Aufgabe, wobei sie sich häufig mit Angelegenheiten zu befassen hatten, die nicht in ihren eigentlichen Tätigkeitsbereich fielen (z.B. Probleme der Verwaltungsorganisation, der unzulänglichen Führung von Staatsunternehmen, insbesondere der für die Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung zuständigen REGIDESO, der staatlichen Druckerei usw.).

5. Den von mir eingesehenen Akten liess sich selten entnehmen, ob und in welchem Ausmasse die Vorschläge der Berater verwirklicht worden sind. Die von Frey gegen den Widerstand des Finanzministers befürwortete Währungsreform ist mit einigen Monaten Verspätung durchgeführt worden. Ebenso erwirkte er gegen ministerielle Opposition den Erlass eines Dekretes über die Preiskontrolle. Ob es zu der von ihm aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit hartnäckig befürworteten gerichtlichen Aburteilung der Personen gekommen

ist, die für das Massaker an Angehörigen des Tutsi-Stammes verantwortlich waren, geht aus den Akten nicht hervor. Mindestens hat die Staatsanwaltschaft die Untersuchung zum Abschluss gebracht.

Gehört es zu den Pflichten eines Ratgebers, die Befolgung seiner Empfehlungen, die Verwirklichung seiner Vorschläge durchzusetzen? Sicher ist von Ratgebern, die dem Stabe eines Staats- und Regierungschefs angehören, zu erwarten, dass sie ihre Arbeit nicht mit der Erstattung der von ihnen verlangten Gutachten als beendet betrachten. Soweit sie - wie das bei Frey als Direktor des Dienstes für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten im Präsidial-Kabinett der Fall war - operative Kompetenzen haben, werden sie im Rahmen dieser Kompetenzen die Realisierung der vom Staats- und Regierungschef genehmigten Vorlagen betreiben müssen. Mangels operativer Kompetenzen des Beraters wird es entscheidend vom persönlichen Verhältnis zwischen ihm und seinem Auftraggeber abhängen, ob und allenfalls in welchem Umfange er auf die Befolgung seiner Ratschläge drängen darf. Das Mass der möglichen Einwirkung zu bestimmen, muss seinem Ermessen überlassen bleiben, und der Gebrauch dieses Ermessens scheint mir einer Nachprüfung entzogen zu sein. Ohne Zweifel bilden in zahlreichen Entwicklungsländern die fachliche Unzulänglichkeit der politischen und administrativen Kader und die mangelnde Staatsreife der Bevölkerung nur sehr allmählich zu überwindende Hindernisse für die Verwirklichung von Reformen in den verschiedenen Bereichen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens.

Berücksichtigt man diese Umstände, so ist die Tätigkeit der schweizerischen Mission bei der Präsidentschaft von Rwanda sehr positiv zu bewerten.

Mit ausgezeichneter Hochachtung

*E. Füllweber*

Beilage