

t. 300 - 4 - DC/sr

Bern, 19. Juli 1976

Zusammenarbeit DftZ - SKH

(Zusammenfassung der Diskussion bei HH und RR vom 23.6.1976)

1. Allgemeines

Die Probleme, die sich in der Zusammenarbeit zwischen DftZ und SKH stellen, sind in der Notiz vom 7.3.1975 von A. Bisaz (t. 300 - 4) klar gegliedert dargestellt und sie haben sich auf Grund weiterer Erfahrungen in der Zwischenzeit weitgehend bestätigt. Die erwähnte Notiz behält deshalb weiterhin ihre Gültigkeit und ihre Kenntnis wird im folgenden vorausgesetzt.

Da die SKH auf Grund fehlender entsprechender Einsatzmittel normalerweise nicht in der ersten Phase einer Katastrophe (Überleben) eingesetzt werden kann, sondern erst - und auch das nicht immer - in der zweiten Phase (weiterleben) und vor allem in der dritten Phase (normalisieren) zum Einsatz kommt, sind Ueberschneidungen im Aufgabenbereich zwischen SKH und DftZ unvermeidbar. Eine entsprechende Aufgabengrenzung zwischen SKH und DftZ ist deshalb notwendig.

2. Probleme in der Zusammenarbeit2.1. Allgemeines

Probleme in der Zusammenarbeit ergeben sich vor allem :

- in der Ueberschneidung im Aufgabenbereich; d.h. in der Tendenz der SKH, die Nothilfemassnahmen in Massnahmen längerer Dauer auszubauen (z.B. Wiederholung des Türkei-Einsatzes)
- in der Verschiedenheit der Einsatzdoktrin und -konzeption
- in der Uebernahme von Nachfolgeaktionen durch den DftZ (Anschlussaktionen an SKH-Einsätze)
- in der Koordination und Zusammenarbeit in Bern
- in der Koordination und Zusammenarbeit auf dem Terrain (überall dort, wo sich im SKH-Einsatzgebiet auch DftZ-Einsätze befinden).

Distribution des copies déjà faites
svz

2.2. Ueberschneidung der Aufgabenbereiche

Die bisherigen Einsätze des SKH waren, was den Sahel und Aethiopien betrifft, keine eigentlichen Katastrophenhilfe-einsätze. Die gleichen Ergebnisse hätten durch einen entsprechenden Einsatz des DftZ mit weniger schweizerischen Personal, kleineren Kosten, mehr direkter Mitarbeit der Bevölkerung und direkt angeschlossenen Nachfolgeaktionen durch den DftZ erreicht werden können. Dies gilt auch für die zweite Phase des Katastrophenhilfeinsatzes in der Türkei. Es ist im Rahmen einer generellen Kompetenzabgrenzung zwischen DftZ und SKH wichtig, dass sich die SKH auf ihre Aufgabe - die Hilfe im Katastrophenfall, d.h. die sofortige Nothilfe - beschränkt, da sonst zwei Dienststellen des Bundes (SKH und DftZ) weitgehend ähnliche Aufgaben wahrnehmen, was zu Doppelspurigkeiten führt.

2.3. Verschiedenheit der Einsatzkonzeption

Von der Natur der Sache her sind Konzeption und Einsatzdoktrin von DftZ und SKH verschieden.

2.3.1. SKH - Einsatzdoktrin

Im Prinzip : kurzfristiger Einsatz, rasches Handeln, auf rasche Wirkung und Resultate ausgerichtet, viel Personal und massiver Geld- und Mitteleinsatz (in kleinem geographischem Raum punktuell), wenig Zeit für Abklärungen, Rentabilitätsüberlegungen und Alternativlösungen geographisch breite Streuung der einzelnen Einsätze (dort wo Katastrophe auftritt), Konzentration auf gewisse Fachgebiete (Sanität, Bautechnik, Versorgung, Transporte, Uebermittlung) vor allem mit starker Fachspezialisierung.

2.3.2. DftZ - Einsatz

Im Prinzip : Mittel- langfristiger Einsatz, eingehende Abklärung der Aktionen, Prüfung von Alternativlösungen, im Vergleich zur SKH wenig, aber bedeutend länger eingesetztes Schweizer Personal. Langfristige Wirkung wird gesucht (nicht das rasche Resultat). Kostenfrage wichtig bei Abklärung. Geographische Konzentration auf gewisse Länder auf Grund von festgelegten Kriterien. Immer mehr integrierte Einsätze an Stelle von sektoriellen Einsätzen. Starke Mitarbeit der Bevölkerung bei der Realisierung.

2.3.3. Aus dieser verschiedenen Arbeitsweise, Zielsetzung und Konzeption ergeben sich naturgemäss Probleme in der Zusammenarbeit zwischen SKH und DftZ und dies sowohl in Bern als auch in Einsatzland selbst. Dazu zwei Beispiele :

- der SKH - Einsatz in der Türkei hat mit in der Schweiz vorfabrizierten Wohnelementen 50 Häuser im Katastrophengebiet aufgestellt. Diese im Moment der Katastrophe vertretbare Massnahme erscheint für eine zweite Phase, wie sie für 1976 geplant ist (Errichtung von Stallbauten), bereits problematisch. Der DftZ würde zweifellos ein solches Vorhaben in anderer Art angehen: Entsendung eines Baufachmannes, der vor allem mit der betroffenen Bevölkerung und möglichst weitgehend mit lokalen Baumaterialien den Wiederaufbau von Häusern und Ställen vornehmen würde;
- in Gwani hat die SKH im Rahmen der Katastrophenhilfe Äthiopiens in Gwani ein "Health Centre" gebaut, ohne sich - wie das von der Einsatzdoktrin her verständlich ist - über die Eingliederung dieses ländlichen Gesundheitszentrums in die nationalen Strukturen Gedanken zu machen. Es war dann die Aufgabe des DftZ diese Station finanziell zu übernehmen und die Integration in das staatliche Gesundheitswesen von Äthiopien einzuleiten; eine Ueberlegung, die bei einer DftZ - Aktion zweifellos im Vordergrund gestanden hätte;
- die SKH muss rasche realisieren; sie muss deshalb auch viel eher Kompromisse mit dem Empfängerland eingehen und Bedingungen annehmen, welche der DftZ nicht annehmen könnte (z.B. im Falle der Türkei die Auszahlung eines Taglohnes von SFr. 25.-- für türkische Hilfsarbeiter in einem der ärmsten Gebiete der Türkei!), da dadurch sämtliche finanziellen Wertvorstellungen der betroffenen Bevölkerung in Frage gestellt werden. Wenn nun der DftZ auf einen solchen Einsatz abgestützt eine Nachfolgeaktion durchführen muss, so sind die Chancen dafür weitgehend in Frage gestellt, da von einem DftZ-Einsatz verständlicherweise ähnlich "fürstliche Entlohnungen" durch die Schweiz für Leistungen der Bevölkerung erwartet würden. Dem widerspricht ein grundsätzliches Einsatzprinzip des DftZ, dass nur dort geholfen wird, wo die Bevölkerung selbst das im Rahmen ihrer Möglichkeiten liegende zur Realisierung von Projekten leistet.

2.4. DftZ - Nachfolgeaktionen bei SKH - Einsätzen

Dieses Problem stellt sich bei fast allen SKH - Einsätzen in Entwicklungsländern, da normalerweise auf der Seite des SKH der Wunsch besteht (vgl. Äthiopien, Türkei), Nachfolgeaktionen mittel- bis langfristiger Dauer durchzuführen. Dieser Wunsch ist durchaus verständlich, da von SKH - Seite die Notwendigkeit eingesehen wird, die kurzfristigen SKH-Aktionen durch mittel- bis längerfristige Nachfolgeaktionen abzustützen. Damit stellt sich für den DftZ das Problem, dass er wenigstens teilweise Einsätze übernehmen sollte, die weder von der Konzeption her, noch geographisch oder sektoriell seinen Prioritäten entsprechen. Für den DftZ wird, wenn nicht eine bindende, so doch (im Rahmen einer gesamten schweizerischen Entwicklungshilfepolitik) eine indirekte Verpflichtung für die

Durchführung von Nachfolgeaktionen bestehen. Diese indirekte Verpflichtung kann - bei der zu erwartenden Häufung von solchen Nachfolgeaktionen über mehrere Jahre - die für einen geographischen Raum ausgearbeitete DftZ - Politik und Konzeption in Frage stellen, da zu viele Ausnahmen in konzeptioneller, geographischer und sektorieller Hinsicht gemacht werden müssen. Aus Nachfolgeaktionen in Ländern, in denen der DftZ vorher nicht tätig war, dürften sich normalerweise auch rasch weitere Projektgesuche des entsprechenden Empfängerlandes ergeben, deren Ablehnung nach einem ersten Engagement nicht immer leicht fallen dürfte.

Die Durchführung von Projekten in allzu vielen verschiedenen Ländern wird im DftZ auch den administrativen Aufwand überproportional erhöhen (bei sinkender Arbeitsqualität). Beim bestehenden Personalstopp sind deshalb im DftZ auch von dieser Seite bei der Übernahme von solchen Nachfolgeaktionen Grenzen gesetzt, wenn nicht andere Aufgaben vernachlässigt werden sollen.

2.5. Probleme im Zusammenwirken im Feld

Wie sich besonders im Sahel-Einsatz der SKH gezeigt hat, hat die verschiedene Einsatzoptik zu Spannungen zwischen DftZ und SKH Personal im Feld geführt. Auch bei einer bessern gegenseitigen Information und Koordination dürften sich solche Probleme immer wieder ergeben, da die Unterschiede in der Einsatzoptik zu gross sind. Sehr oft werden die vom DftZ eingesetzten Mitarbeiter über eine grössere Kenntnis der lokalen Verhältnisse, über weitergehende lokale Einsatzerfahrungen, Kontakte und auch administrative und politische Beziehungen verfügen, als die kurzfristig eingesetzten SKH-Einsatzhelfer. Dieses DftZ-Erfahrungspotential muss nach Möglichkeit der SKH für ihre Einsätze verfügbar gemacht werden.

Vom Einsatzland vergesehen ergibt sich das Problem, dass DftZ und SKH-Dienste desselben schweizerischen Ministeriums- unter verschiedenen Direktionen und unter verschiedenen für die Entscheide verantwortlichen Personen auftreten. SKH und DftZ sollten jedoch gerade gegenüber dem Einsatzland als Teile einer einzigen schweizerische Entwicklungshilfe auftreten. Im Falle des Sahel-Einsatzes wurde die Tatsache, dass zwei verschiedene Dienststellen des gleichen Ministeriums mit verschiedener Organisation und mit andern für die Entscheidungen zuständigen Stellen auftraten, kaum verstanden und führte zu nicht wenigen Missverständnissen.

Andererseits ist auch zu fragen, ob von DftZ-Seite rechtzeitig ein genügender Einfluss auf SKH-Entscheide ausgeübt werden kann und ob nicht die Gefahr besteht, dass eine solche Mitarbeit die spätere Entscheidungsfreiheit des DftZ (z.B. betr. Nachfolgeaktionen) weitgehend einschränkt.

3. Mögliche Lösungen

3.1. Anzustrebende Lösung : Zusammenlegung von SKH und DftZ

Von der Sache her ist eine Zusammenlegung von SKH und DftZ dringend wünschbar und zweckmässig, da nur mit dieser Lösung die verschiedenen skizzierten Probleme innerhalb der gleichen Organisation koordiniert und befriedigend gelöst werden können. Damit kann eine enge Zusammenarbeit in der Planungs- und Ausführungsphase, gegenseitige frühzeitige Koordination, eine gegenseitige Beeinflussung der Arbeitsweise und Konzeption sowie eine kontinuierliche Abstimmung der Aktionen erreicht werden. Bei divergierenden Auffassungen ist eine Entscheidungsinstanz vorhanden, die von Fall zu Fall entscheiden kann. Je nach Fall können SKH und DftZ-Einsätze leicht miteinander koordiniert und aufeinander abgestimmt werden.

Es ist denkbar, dass aus departementspolitischen und/oder aus personellen Gründen im gegenwärtigen Moment diese Zusammenlegung nicht realisierbar ist. Sollte dies der Fall sein, so ist das Ziel einer Zusammenlegung mittelfristig trotzdem weiter zu verfolgen, da nur eine solche Lösung Gewähr für eine reibungslose Zusammenarbeit und für die Vermeidung von Doppelspurigkeiten bieten kann. Es sind deshalb alle Massnahmen zu treffen, welche diese Lösung in Zukunft erleichtern können.

Sofern, wie bereits erwähnt, die Zusammenlegung im gegenwärtigen Moment nicht möglich sein sollte, so sind Massnahmen für eine stärkere und engere Zusammenarbeit zwischen den beiden Dienststellen zu prüfen. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass diese Form nur temporären Charakter haben sollte, weniger zweckmässig ist als der Zusammenschluss und kann alle sich stellenden Probleme zufriedenstellend lösen kann.

3.2. Verstärkung der operationellen Koordination

3.2.1. Allgemeine Koordination in Bern

Ernennung eines ständigen Vertreters des DftZ bei der SKH (bereits erfolgt), der für die allgemeinen Beziehungen zwischen DftZ und SKH zuständig ist. Allgemein sollten alle Kontakte zwischen DftZ und SKH über diesen Vertreter laufen, um Doppelspurigkeiten, etc. zu vermeiden (ausser wenn direkte Kontakte mit andern Dienststellen des DftZ von Fall zu Fall vereinbart werden : z.B. bei der Realisierung von Nachfolgeaktionen, wo frühzeitig die zuständige operationelle Sektion eingeschaltet werden muss). Vorzusehen wäre, dass dieser Vertreter regelmässig (ca. alle 3 - 4 Wochen) an entsprechenden allgemeinen Sitzungen der SKH teilnimmt, um über die grösseren laufenden Geschäfte des SKH informiert zu sein. Im weitern ist dieser DftZ-Vertreter bei allen in

Entwicklungsländern geplanten SKH-Aktionen ab Planungsbeginn bei wichtigen Entscheiden beizuziehen. Man kann sich auch fragen, ob die Funktion des DftZ-Vertreters nicht in einem kurzen Pflichtenheft festgehalten werden sollte.

Andererseits sollte ein SKH-Vertreter über die allgemeinen laufenden Angelegenheiten des DftZ informiert sein. Es wäre z.B. zu prüfen, ob nicht ein SKH-Vertreter am Programmkomitee (allgemeiner Teil und Eintretensanträge) teilnehmen sollte.

3.2.2. Spezielle Koordination in Bern

In allen Fällen einer Einsatzplanung in einem Entwicklungsland ist ein Vertreter der betroffenen geographischen Sektion des DftZ beizuziehen, der an den wichtigsten Sitzungen teilnimmt und dabei beratende Funktionen hat. Im besonderen sind bei einer solchen Einsatzplanung frühzeitig die Bedingungen des DftZ für eventuelle Nachfolgeaktionen festzulegen. Ein Entscheid des DftZ über solche Nachfolgeaktionen sollte nach Möglichkeit vor oder während des ersten Einsatzes der SKH erfolgen, um zu verhindern, dass durch das SKH eventuelle Verpflichtungen in dieser Richtung eingegangen werden.

3.2.3. Koordination im Feld

Der Koordination im Feld sind naturgemäss Grenzen gesetzt. Einerseits stehen sich DftZ-Mitarbeiter mit mittel- bis langfristigen Aufgaben und andererseits SKH-Mitarbeiter mit einer stark verschiedenen Arbeitsweise gegenüber. Eine wichtige Aufgabe kommt in dieser Situation der vorherigen Information sowohl der SKH-Mitarbeiter wie auch der DftZ-Mitarbeiter zu. Es dürfte entscheidend sein, dass beiderseitig Klarheit über die von den verschiedenen Diensten (SKH und DftZ) verfolgten Ziele besteht. Eine klare Aufgabenteilung ist vorzusehen. Dort, wo ein DftZ-Koordinator eingesetzt ist, stellt sich die Frage, ob nicht der SKH-Teamleiter dem Koordinator für die Einsatzzeit im Feld zu unterstellen ist, da dieser über vielfältige Querkontakte verfügt. Damit würde auch das Problem wegfallen, dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit unter zwei Direktionen gleichzeitig auf dem Feld operiert.

4. Schlussbemerkungen

Er ist, anzustreben, dass der Zusammenschluss von SKH und DftZ bald erfolgen kann. Die unter Pt. 3.2. vorgeschlagenen Koordinationsoptionen sind nur als Uebergangslösungen bis zum Zusammenschluss zu betrachten.

Kopie an:

HH / WT / RR / Bo /
 BF / HL / ER / JC /
 Fo / Fo / WP / CZ / BSZ

R. Dannecker