

B. 56. 31. Nam. 02

## G E S P R A E C H S - P U N K T E

---

Versuch einer ersten Bilanz der Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Departementen EMD und EDA bei der Planung und dem Einsatz der SMU im Dienste der UNTAG in Namibia

### I Allgemeine Feststellung:

Angesichts der besonderen Ausgangslage und des gestellten Auftrages war es sicher zweckmässig, die beiden Departemente mit der erwähnten Aufgabe zu betrauen:

- Das EDA verfügt dabei bereits über diesbezügliche Einsatz-Erfahrung im UNO- und im internationalen Bereich. Die Beteiligung an der UNTAG-Mission stellt zudem einen Teil der aussenpolitischen Tätigkeit der Schweiz dar, die im Zuständigkeitsbereich des EDA liegt.
- Das EMD verfügt dagegen über Bestände an Fachpersonal und Material, das im Einsatz von ca. 150 Personen und von ca. 130 Tonnen notwendigen sanitätsdienstlichen Material von grösstem Nutzen ist. Es ist für operationelle Einsätze dieser Art bestens gerüstet.

Der Namibia-Einsatz musste durch ad hoc organisierte Teams der beiden Departemente unter grossem Zeitdruck realisiert werden.

Dass dabei die Zusammenarbeit erst eingespielt werden musste, dass sich Friktionen und vereinzelt Fehlleistungen ergaben, war fast nicht zu vermeiden.

Trotzdem kann mit Befriedigung festgestellt werden, dass die Schweiz nach Anfangsschwierigkeiten auch im Felde, sich der ihr zugewiesenen Aufgaben der sanitätsdienstliche Unterstützung der UNTAG-Kontingente und des in Namibia tätigen UNO-Personals gewachsen zeigte.

Diese positive Beurteilung ist kürzlich erst durch eine Inspektion, die von UNTAG-Experten bei der SMU durchgeführt wurden, bestätigt worden.

Nachfolgend seien die positiven aber auch die noch nicht voll befriedigenden Aspekte der Zusammenarbeit der beiden engagierten Departemente im einzelnen kurz analysiert.

## II Die Beurteilung der Zusammenarbeit im Einzelnen:

### 1. Positive Aspekte

- Auf höchster Departementsstufe herrscht bezüglich Einsatzziele und Kooperation eine erfreuliche Unité de doctrine.
- Die grundsätzliche Zuweisung der geteilten Verantwortungen ist in ausreichender Klarheit geschehen.
- Auf der unteren Stufe der Einsatz-Praktiker hat sich sowohl im Personal- wie auch im Material- und Transport-Bereich eine gute bis sehr gute Zusammenarbeit eingespielt.
- "Bern" tritt im Felde nun vermehrt als eine Instanz auf, die eine Einheitlichkeit der Führung besser erkennen lässt.

### 2. Noch nicht befriedigende Aspekte:

- a) Als einer der Hauptmängel im schweiz. Bereich muss die Tatsache bezeichnet werden, dass bisher die oberste Entscheidungs- und strategische Führungsinstanz ihre eigentliche Vorgesetztenrolle bezüglich Rahmenaufträge, Weisungsbefugnisse und Kontrolle gegenüber der Projektleitung nur sporadisch und nicht in der erwünschten Kontinuität und Intensität auszuüben vermochte. Dies liegt zwar einerseits in der Zweiteilung EMD/EDA bezüglich Gesamtverantwortung begründet, hat aber auch weitere strukturelle Ursachen, indem bisher kein eindeutig definierbares übergeordnetes Führungsorgan zu erkennen ist.

Ein aus wenigen Vertretern der beiden Departemente zu bildender gemeinsamer Aufsichtsrat (Joint Board) mit den strat. Führungsaufgaben betraut, könnte hier die verhängnisvolle Lücke im obersten Kdo-Bereich schliessen. Das alte Führungsprinzip "jeder Chef hat eine vorgesetzte und klare Aufträge erteilende Instanz" darf auch hier und erst recht hier nicht verletzt werden.

- b) Der zweite Hauptmangel in der bisher realisierten Zusammenarbeit liegt in der überaus mangelhaften Information. Hier kann man sich beim EDA des Eindruckes nicht erwehren, dass die Informationsbereitschaft und die Einsicht in die Notwendigkeit der Information, auch der sog. Querinformation bei der EMD-Projektleitung nicht in erwünschtem Masse vorhanden ist. Dieser Zustand, der sich auf Seiten des EDA in verschiedenen Phasen als effektiver und überaus peinlicher Informationsstopp präsentierte, ist nicht mehr weiterhin trag- und verantwortbar.

## Beispiele:

- Das EDA und sein Sonderbeauftragter und Stab blieben während wichtigen Phasen des Einsatzes in Namibia während Tagen ohne die laufenden zusammengefassten Feldnachrichten.
- Wichtige Ereignisse wurden verspätet oder überhaupt nicht an das EDA weitergeleitet, so z.B. der zweite Strassenunfall von Mitgliedern des SMU.
- Dem EDA werden die Feldbesuchsberichte des Projektleiters nicht zur Verfügung gestellt, was im "Gegenverkehr" für das EDA eine Selbstverständlichkeit ist.

Das EDA und sein Sonderbeauftragter sind indessen unbedingt auf eine regelmässige allgemeine Information und auf sofortige Meldung von Sondervorkommnissen angewiesen. Dies u.a. auch aus den folgenden Gründen:

- Die EDA-Verantwortlichen können die ihnen durch BR-Beschluss zugewiesenen Aufgaben nicht lösen, wenn sie vom Informationsfluss ausgeschlossen sind oder wenn dieser für längere Zeit unterbrochen wird.
- Neben bestimmten "Namibia"-spezifischen Aufgaben hat sich das EDA in besonderen Situationen ganz allgemein um das Wohl unserer Landsleute im Ausland zu kümmern, also auch um dasjenige von z.B. verunfallten von SMU-Mitgliedern in Namibia.

Es wäre unverständlich, wenn das EDA gerade im Falle von Namibia dieser seiner Aufgabe wegen fehlender Information nicht oder unvollständig nachkommen kann.

- Schliesslich wird es dem EDA durch die bisher geübte mangelhafte Informationspraxis ausserordentlich erschwert, die Namibiaoperation sinn- und wirkungsvoll auf dem politischen Felde zu unterstützen z.B. durch seine ihm über die DIO übertragene Verbindungs- und Verhandlungsaufgabe gegenüber der UNO und der UNTAG.

Die etwa geäusserte Befürchtung, das EDA werde die bessere Information nutzen, ja missbrauchen, um im Feld operationell einzugreifen, ist völlig unbegründet.

- c) Die wohl ernsthafteste Schwierigkeit in der Zusammenarbeit betrifft den finanziellen Sektor.

Zwar sind die Finanzkompetenzen seit April 1989 in einer departementalen Verordnung in den wesentlichen Punkten geregelt.

Es hat sich indessen in der Finanzverwaltungs-Praxis bei weitem noch kein allseits befriedigendes Zusammenspiel ergeben und so sind das für die Gesamtfinanzverantwortung zuständige EDA und die Finanzbearbeiter des Sonderdelegierten heute noch nicht in der Lage sind, sich auf Grund der bisher vom EMD resp. der Projektleitung erstellten unvollständigen Material- und Kostenlisten sich ein objektives Bild über unser diesbezügliches Finanzengagement zu machen. Dieser Zustand am Ende des ersten Engagements muss alarmierend sein und hat dazu geführt, dass das EDA in Zusammenarbeit mit der Eidg. Finanzkontrolle zur Zeit den gesamten Finanzsektor einer gründlichen Prüfung unterzieht.

- d) Ein dritter mehrmals zu Tage getretener Mangel in der Zusammenarbeit liegt im noch ungenügenden Erfassen von Situationen und Ereignissen bezüglich ihrer politischen Tragweite und Brisanz.

So wäre es z.B. wünschbar gewesen,

- wenn das EDA konsultiert worden wäre bevor SMU-Mitglieder regelmässig ausserhalb von Namibia in Angola zum Einsatz kommen sollten,
- wenn Zusatzaufgaben z.B. im Zusammenhang mit den zurückkehrenden Flüchtlingen und dem UNHCR-Mandat übernommen werden sollten, die möglicherweise nicht dem Inhalt des Notenaustausches CH-UNO entsprechen,
- wenn hohe südafrikanische Militärärzte in die Schweiz geflogen werden sollten, um sich führend an der Ausbildung unserer SMU-Aerzte zu beteiligen.

Es ist unerlässlich, dass alle verantwortlichen Aktionsträger besonders auch im Falle des Namibia-Einsatzes sich des Primates der Politik bewusst bleiben.

Wenn dies der Fall ist, wird über entsprechende Informations-, Melde- und Konsultationspflicht in der Praxis kein Zweifel aufkommen können.

- d) Eine letzte aber doch recht gravierende Erschwerung darf der Vollständigkeit und Offenheit der Information wegen nicht unerwähnt bleiben:

Die nicht verborgen gebliebene Tatsache, dass es dem Sonderbeauftragten des EDA in vielen Fällen recht schwer und manchmal wegen den erwähnten Informationsmangel gar unmöglich gemacht wird seine auch operationellen Ausland-Erfahrungen der Namibia-Aktion zu gute kommen zu lassen. Auch wenn der Projektleiter sich für sein wenig kooperatives Vorgehen im Nachhinein entschuldigt und dieses bedauert, nützt dies wenig, wenn die abwehrende und abschottende Grundhaltung unverändert bleibt.

Auch bezüglich dieses persönlichen Bereiches der Zusammenarbeit könnte eine bestimmt auftretende vorgesetzte Instanz, eben der erwähnte Joint Board für Abhilfe der erwähnten Mängel sorgen helfen. Am guten Willen der EDA-Vertreter darf diesbezüglich nicht mehr gezweifelt werden.

### III Ausblick

Die für den Namibia-Einsatz vorgesehene und auf Grund der erwähnten Erfahrungen noch zu verbessernde Organisations- und Führungsstruktur soll nur für diesen einen Einsatz Gültigkeit haben.

Sie soll den interdepartementalen Erfahrungsaustausch erleichtern und die Erfolgsaussichten verbessern. "Namibia" kann so auch für die EMD-Vertreter zu einem fruchtbaren "afrikanischen Lehr- und Wanderjahr" werden. Dieses vor allem dann, wenn es nicht nur seine "Abkömmlichen" sondern seine "Besten" dorthin entsendet.

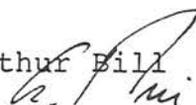
Durch eigene int. Felderfahrungen gewitzigt wird es ohne Zweifel in künftigen analogen Auslandeinsätzen möglich sein, führungsmässig und organisatorisch noch klarer zwischen aussenpolitischer Gesamtverantwortung und operationeller Durchführungsvantwortung zu unterscheiden.

Mit anderen Worten: Künftige Führungsorganigramme werden von Fall zu Fall neu zu bestimmen sein, wobei festzulegen sein wird

- die Art der zu lösenden Aufgabe
- die dazu zu engagierenden Departemente und Instrumente
- Die für die Lösung der Aufgabe zweckmässigste Führungs- und Verantwortungs-Struktur.

Abschliessend soll auf die überaus wertvolle Change hingewiesen werden, die der Schweiz mit der Beteiligung an der UNTAG-Mission geboten wird um ihr CH-Einsatz-Instrumentarium und ihre Führungsorgane zu erproben und damit auch auszubilden. Vorbehaltlose und vertrauensvolle Zusammenarbeit ist dabei erste Voraussetzung zu besserem Gelingen.

Arthur Bill



SONDERBEAUFTRAGTER DES EDA  
FUER DEN UNTAG-EINSATZ

Beilagen: Organigramm

10.07.89  
BH-ISE