

ZIMMERMANN

e.B. 56.31. Nam. 4

B e r i c h t

des
Stellvertreters des Sonderbeauftragten
des EDA für den UNTAG-Einsatz
1989/1990

Der Bericht ist nach dem Entwurf eines Inhaltsverzeichnisses vom März 1990 gegliedert, er ist gleichzeitig der Beitrag des Verfassers zum offiziellen Schlussbericht im Sinne des ihm erteilten Auftrages.

Mai 1990

Inhaltsverzeichnis

	Vorbemerkung	
I	Einleitung	1
II	Zur Vorgeschichte des Engagements	3
	1. Allgemeines	3
	2. Die Planungen der Jahre 1978/79	6
	3. Die Entwicklung ab 1988	8
III	Die Schaffung einer neuen Dienststelle im EDA	9
	1. Vorgeschichte	9
	2. Realisierung	11
	3. Zum Organigramm der Dienststelle	13
IV	Der Auftrag zum UNTAG-Einsatz	
	1. Planung und Strukturen des UNO- Programmes	16
	2. Der Auftrag des schweizerischen Kontingentes	18
V	Vorbereitung und erste Führungs- Strukturen des Engagements	20
	1. Ein gemeinsamer Auftrag für EDA und EMD	20
	2. Zur Führungs-Problematik	20
	3. Erste Führungs-Erfahrungen in der Planungs-Phase	21
	4. Der Netzplan, Teil Planung und Vorbereitung	22
	5. Die Nachteile der departemental aufgeteilten Projekt-Administra- tion	22
	6. Zur Rekrutierung und Ausbildung	23
	7. Die Materialbereitstellung	27
	8. Rechts- und Vertragsfragen	27
	9. Das Transport-Konzept	27
	10. Zum generellen Einsatzkonzept und zum Ablösungsplan	28
VI	Die Budget-Planung der Vorbereitungs- und Startphase	30
	1. Vorbereitungs-Phase	30

II

	2. Erste Einsatzphase	32
	3. Zum Gesamtbudget	35
	4. Das Ergänzungsbudget	
VII	Das Erst-Engagement	37
	1. Die Bestimmung des Kommandanten und der Chefs, Kaderauswahl	37
	2. Die Personaltransporte	38
	3. Zum Thema: Materialtransporte	39
	4. Zur eigenen schweizerischen Logistik	40
	5. Das schweizerische Funk- und Führungsnetz	41
	6. Die schweizerischen Strassen- fahrzeuge	42
	7. Die Leicht-Transportflugzeuge	44
	8. Erste Felderfahrten	44
VIII	Anpassung der Führungs-Struktur nach der ersten Einsatzphase	45
	1. Im politisch-strategischen Bereich: Die neuen Führungsausschüsse	45
	2. Auf der Stufe Projektleitung	46
	3. Im Felde	47
IX	Feststellungen und Erfahrungen während der Phasen II und III	48
X	Die Aufgaben der schweizerischen Wahlbeobachter	49
	1. Der Spezialauftrag an das EDA	49
	a) Vorbereitung	49
	b) Durchführung	50
	c) Der Zwischenfall mit den zu- sätzlichen Beobachter-Vor- schlägen	50
	d) Ergebnis	51
	2. Die Sanitätseinheit während der Wahlperiode	52
	3. Zu den Wahlergebnissen	52
XI	Abschluss der Aktion und Rückkehr	53
XII	Zu den Aufgaben der Aussenstellen des EDA	53

III

XIII	Die Probleme der Information	54
	1. Information zwischen den Stabs- teilen in Bern	54
	2. Information zwischen Feld und Zentrale	55
	3. Informationsaustausch zwischen den Stäben des CMO und des CMU	56
	4. Die Information der Angehörigen und der Zurückgekehrten	56
XIV	Koordinationsprobleme	58
XV	Finanzielles	58
	1. Zu der Budget-Planung	58
	2. Die Gesamtkosten in Uebersichten	58
	3. Die Kosten des Wahlbeobachter- Einsatzes	58
	4. Sonderprobleme der entstandenen Kosten	58
	5. Möglichkeiten der Kostenreduktion	59
	a) Personalbestand	59
	b) Personalauswahl	60
	c) Materialkosten	60
	d) Verwaltungskosten	61
	e) Transportkosten	62
XVI	Beurteilung des schweizerischen Ein- satzes in Bezug auf die gestellten Ziele und den Auftrag der UNO	64
XVII	Zusammenstellung der wichtigsten Lehren aus der Sicht des EDA	64
XIII	Schlussbemerkungen	65
	Anhang: Zum Thema Material und Transporte	(S.1-8)

Anmerkungen zum Inhaltsverzeichnis

Das Inhaltsverzeichnis wurde unverändert vom (nicht datierten) Entwurf des Sonderbeauftragten vom März 1990 übernommen. Es bedarf nach Ansicht des Verfassers des vorliegenden Berichtes noch erheblicher Aenderungen.

Hierzu seien die folgenden Anregungen gemacht:

- Die Gesamtstruktur sollte entweder chronologisch oder nach Sachgebieten gegliedert sein. Die vorliegende Mischung erschwert das Verständnis für die Zusammenhänge.
- Begriffe sollten klar definiert sein. Einige Ausdrücke, z.B. das Wort "Wahlperiode" sind falsch angewendet, und der Begriff "Feld" sollte entweder konsequent gelten oder überall durch "Einsatzland" ersetzt werden.
- Im Bereich Budget und Finanzen ist die Gliederung unverständlich.
- In III wird EMD mit EDA verwechselt.
- Bei der Erstellung des Berichtes wäre es sinnvoll, die Anlagen zunächst zu definieren, auf die von den Verfassern der einzelnen Abschnitte dann konsequent Bezug genommen werden kann.

Im Hinblick auf das dem Verfasser allerdings nur nach dem Stand vom März 1990 bekannte Verfahren für die Redaktion eines kombinierten Schlussberichtes wäre es zu empfehlen, wenn der vom EDA verfasste Teil zu diesem Bericht zumindest in geeigneter Form archiviert würde. Kritische Anmerkungen zu Problemen des Einsatzes werden kaum Eingang in den endgültigen Bericht des EMD finden.

Vorbemerkung

Der Verfasser dieses Berichtes war vom September 1988 bis zum März 1990 zunächst als Stellvertreter des Chefs der ad hoc gebildeten "Zentralstelle für Gute Dienste" im EDA und später als Stellvertreter des Sonderbeauftragten des EDA für den UNTAG-Einsatz tätig.

Er erhielt im Februar 1990 den Auftrag, Beiträge zum Abschlussbericht über den UNTAG-Einsatz vorzulegen. Grundlage dazu bildete in erster Linie der Entwurf eines Inhaltsverzeichnisses vom März 1990.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich bei der Mehrzahl der Kapitel auf Feststellungen aus der Sicht des Verfassers; lediglich in denjenigen Bereichen, die gemäss Pflichtenheft in der direkten Verantwortung des Stellvertreters des Sonderbeauftragten lagen, wird auf Details eingegangen. Diese ausführlicheren Kapitel sind auch grossenteils bereits vor der Erstellung dieses Berichtes dem Büro des Sonderbeauftragten vorgelegt worden.

Es ist anzunehmen, dass der häufig kritische Inhalt des vorliegenden Berichtes dazu führen wird, dass sein Inhalt nur in begrenztem Umfang Aufnahme in den offiziellen Schlussbericht finden wird. Um so wichtiger erscheint es dem Verfasser, dass, insbesondere für den Fall, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine vergleichbare Aktion zur Durchführung kommen sollte, auch die Hintergründe der Probleme und Unzulänglichkeiten insbesondere bei der Führung von Bern aus dokumentiert werden.

I Einleitung

Die UNTAG-Mission in Namibia wird insgesamt als grosser Erfolg der Vereinten Nationen gewertet. Wieweit dieser Erfolg der tatsächlichen Leistung entspricht, kann nicht beurteilt werden, da die Bewährungsprobe glücklicherweise ausgeblieben ist: Die gesamte Uebergangsphase lief, entgegen allen Befürchtungen und entgegen ersten Anzeichen zu Beginn der Aktion am 1. April 1989, sehr ruhig ab. Ohne den Erfolg schmälern zu wollen - die Tatsache der Bereitschaft als solche dürfte einen gewissen Anteil am ruhigen Verlauf gehabt haben - muss indessen bezweifelt werden, ob die UNTAG zumal in der Anfangsphase ihrer Aufgabe in einer Konfliktsituation gewachsen gewesen wäre.

Was den schweizerischen Beitrag betrifft, so kann nur betont werden, dass das oben gesagte dafür in noch wesentlich verstärktem Umfang gilt. Aufgabe einer Sanitätseinheit der 2. und 3. Linie ist primär die Bereitschaft. Aufgabe der Schweizer Armee war und ist in den vergangenen 200 Jahren dank glücklicher Umstände ebenfalls ausnahmslos die Bereitschaft. Unter diesen beiden Gesichtspunkten kann zwar einerseits festgehalten werden, dass die Schweizerische Sanitätseinheit bei der UNTAG ihren Zweck erfüllt hat, es muss aber andererseits auch ganz klar festgestellt werden, dass dies ausschliesslich den glücklichen Umständen und keineswegs einer nachweisbaren Fähigkeit zur Erfüllung ihres Auftrages zu verdanken ist.

Die Schweiz hat einen Beitrag geleistet, der im Rahmen dessen lag, was ihre Armee als Auftrag hat: Mannschaften und Kader dazu auszubilden, in einer

- 2 -

kritischen Situation Bereitschaft zu erstellen. Die Bewährungsprobe ist der Schweizerischen Sanitätseinheit in Namibia ebenso erspart geblieben wie dies durch die ganze Schweizergeschichte der letzten Jahrhunderte der Fall war. Es wäre daher einerseits verfehlt, den durch die Erreichung des Zieles der UNTAG, die Begleitung der letzten Kolonie in Afrika in die Unabhängigkeit, erzielten Erfolg abzuwerten. Es wäre aber ebenso verfehlt, aus diesem Erfolg auf eine Leistungsfähigkeit der eingesetzten personellen und materiellen Mittel schliessen zu wollen.

Die Voraussetzungen, unter denen die schweizerische Einheit arbeitete, können keinesfalls als Massstab dafür dienen, was in einer echten Konfliktsituation in einem Land ohne die hochentwickelte Infrastruktur Namibias auf Kontingente der UNO im militärischen und zivilen Bereich zukommen kann. Ganz abgesehen von den Schwächen der Führungsstruktur, die im Ernstfall ohne Zweifel katastrophale Folgen gehabt hätten, dürfte auch die Arbeit im Feld, die primär vom miliz-bedingten Gedanken der Ausbildung im Einsatz und der Doppelrolle der Kader als Lehrende und Lernende ausging, als Grundlage für einen Einsatz unter wirklichen Ernstfall-Bedingungen in einem akuten Konfliktgebiet wenig geeignet sein.

Eine kritische Würdigung der geleisteten Arbeit weniger im Hinblick auf die in vielen Fällen mit enormem persönlichen Einsatz der Beteiligten erbrachte Leistung, sondern im Hinblick auf die Zweifel an den Erfolgchancen eines Einsatzes in der nunmehr erprobten Form, erscheint daher sehr wichtig. Der Verfasser hat die Wirklichkeit von Konflikten in Krieg und Bürgerkrieg unter anderem im Libanon (1982) selbst erlebt und erlaubt sich daher hier ein eigenes Urteil.

.../3

II Zur Vorgeschichte des Engagements

1. Allgemeines

Zwei Elemente stehen am Anfang des Einsatzes: Einerseits die im August 1988 durch den damaligen Staatssekretär Eduard Brunner der Öffentlichkeit präsentierte Pläne für eine "ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheits- und Aussenpolitik" in der Form des verstärkten, insbesondere auch operationellen, Engagements für "Gute Dienste", andererseits der Entscheid des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die bereits vor über 10 Jahren geplante Begleitung der südafrikanischen Kolonie Namibia in die Unabhängigkeit mit einem grossen Einsatz zu realisieren.

Beide Elemente waren durch ihre Kurzfristigkeit geprägt: Die Ankündigung von Staatssekretär Brunner von Ende August enthielt einen Aufruf an Interessenten, sich als potentielle Freiwillige für Einsätze im Rahmen von Guten Diensten anzumelden. Das spontane Echo auf diesen Aufruf erforderte die Schaffung einer ad hoc Dienststelle zur Registrierung dieser Anmeldungen, der dann gleichzeitig weitere Vorbereitungsarbeiten für eventuelle Einsätze übertragen wurden. Der Entscheid der Vereinten Nationen erfolgte ausserordentlich kurzfristig; während die Möglichkeit eines Einsatzes bereits im Herbst 1988 diskutiert worden war, konnten die sachlichen Entscheidungen bezüglich der zum Einsatz kommenden Mittel auf Grund der oft schwerfälligen Verfahren im Inneren der UNO-Administration erst wenige Wochen vor dem Stichtag des 1. April gefällt werden.

Aus dieser Situation ergaben sich zahlreiche Probleme, obwohl das Grundkonzept einer UNO-Mitwirkung beim Unabhängigkeitsprozess bereits in den 70er Jahren entstanden war, und obwohl die Schweiz ihre Guten Dienste traditionell in vielen Fällen zum Einsatz gebracht hat.

Ein zunächst zu Bedenken Anlass gebender Bereich, der der innenpolitischen Akzeptanz einer operationellen schweizerischen Beteiligung innerhalb einer militärischen UNO-Aktion, wurde interessanterweise zu keinem Zeitpunkt problematisch. Die diesbezüglichen Befürchtungen haben im Gegenteil zu einer Verunsicherung geführt, indem der militärische Charakter des schweizerischen Beitrages zur UNTAG nur sehr zögernd eingestanden wurde. Obgleich diese Zweifel - und der Verfasser muss sich hier offen zu seinen eigenen Bedenken und diesbezüglichen Aeusserungen bekennen - durch die Erfahrung widerlegt wurden, müsste dieser Aspekt sicher auch bei künftigen Einsätzen mit viel Fingerspitzengefühl behandelt werden. Die grossen Umwälzungen in der globalen politischen Lage während der letzten 2 Jahre dürfte eine Akzeptanz sicher eher im positiven Sinne beeinflusst haben; trotzdem bleibt das Votum der Bevölkerung anlässlich der Frage des UNO-Beitrittes der Schweiz bestehen und seine wesentlichen Argumente - hohe Kosten und militärischer Einsatz im Ausland - sind Elemente jeder derartigen Operation.

Die Unsicherheit über den militärischen Charakter der Aktion wurde weiter dadurch verstärkt, dass in den Verhandlungen mit der UNO und in ersten Dokumenten zum UNTAG-Konzept von Seiten der UNO der schweizerische Beitrag eindeutig als Teil der zivilen Komponente bezeichnet wurde. Dies entsprach auch dem in der Schweiz

- 5 -

vorhandenen Konzept eines Einsatzes in der 3. Linie durch Bereitstellung eines zivilen Spitals für die UNO im Rahmen des Konzeptes von 1978/79. Nachdem die Guten Dienste durch das EDA vorgestellt worden waren, das diese neben die humanitäre Hilfe stellte, führte die zunächst informelle und später de facto vollständige Uebernahme der Aktion durch das EMD zu einer Verunsicherung, die, wenn die Aktion einige Monate später zur Durchführung gekommen wäre, sicher grosse innenpolitische Konflikte heraufbeschworen hätte: Die Reaktion einer durch die Fichen-Affären aufmerksam gewordenen Oeffentlichkeit auf eine dann sicher als Unterwanderung der aussenpolitischen Kompetenz durch die Armee präsentierte Uebernahme des Projektes ist nur zu lebhaft vorstellbar.

Die Bedeutung von Friedenserhaltenden Aktionen für die Armee war in erster Linie durch die Notwendigkeit zu Wahlpropaganda für die Abstimmung über die Armee-Abschaffungs-Initiative vom November 1989 bedingt. Es bot sich hier Gelegenheit, den sicherheitspolitischen Aspekt der schweizerischen Verteidigung und seine humanitären Aspekte zu präsentieren. Die Bemühungen von Seiten des EMD, sich der Kontrolle über das gesamte Projekt zu bemächtigen, müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden. Die Art und Weise, wie diese Uebernahmeversuche erfolgten zeigt allerdings, zusammen mit dem Führungsstil des Projektleiters und seines Stabes, dass nur nach aussen etwas gezeigt werden sollte, während im Inneren Formen des sturen Gehorsams und sogar des öfteren ein Kasernenhofton herrschten, die wenig mit dem Bild einer "neuen" Armee zu tun haben.

Für die jetzt angestrebte Uebernahme der operationellen humanitären Hilfe durch das EMD dürfte diese Erfahrung beherzigenswert sein.

.../6

2. Die Planungen der Jahre 1978/79

Nachdem bereits im Spätherbst 1988 Namibia als ein mögliches Einsatzland in Betracht kam, wurden die noch vorhandenen Unterlagen über die Planungen von 1978/79 beschafft und ausgewertet. In seinem Grundkonzept unterschied sich der damals geplante Einsatz insofern völlig vom UNTAG-Konzept, als es seinerzeit ausschliesslich darum ging, im Rahmen der bestehenden Strukturen der Katastrophenhilfe ein einzelnes Spital am Haupt-Standort der UN-Verwaltung zu erstellen.

Ein solcher Einsatz hätte, immer nach damaliger Planung, den Charakter eines normalen SKH-Einsatzes haben sollen, wobei die Zentrale lediglich durch einen speziell für das Projekt zu schaffenden zusätzlichen Koordinatorposten und einen zusätzlichen Personal-Sachbearbeiter verstärkt worden wäre. Die Matrixstruktur der SKH-Zentrale hätte eine problemlose Einfügung dieser zusätzlichen Stellen unter voller Nutzung der bestehenden Fachdienste erlaubt.

Der personelle und materielle Aufwand hätte, da ausschliesslich fachlich qualifiziertes Personal im Feld zum Einsatz gekommen wäre, naturgemäss nur einen kleinen Bruchteil des Aufwandes für die spätere Beteiligung am UNTAG-Einsatz betragen. Eine spezielle Schulung vor dem Einsatz hätte sich auf das bei SKH-Einsätzen übliche Briefing beschränken können. Der Einsatz hätte einen vollständig zivilen Charakter gehabt.

Aus all diesen Fakten geht hervor, dass die Vorbereitungsarbeiten von 1978/79, soweit darüber Unterlagen noch vorhanden waren, nur in sehr beschränktem Umfang konkrete Anhaltspunkte für einen Einsatz im

Rahmen der UNTAG-Mission 1989/90 liefern konnte.

Ein Einsatz innerhalb einer militärischen Komponente einer UNO-Aktion wäre 1978/79 kaum denkbar gewesen; die insbesondere in den späten 60er-Jahren geführte Diskussion um den zivilen oder militärischen Charakter der Katastrophenhilfe (s.dazu insbesondere die von der "Zentralstelle für Gute Dienste" vorgenommene Auswertung der Pressestimmen aus diesen Jahren) hätte nur eine rein zivile Beteiligung der Schweiz an einer internationalen Aktion erlaubt. Dies hätte indessen auch 1978/79 die beim Katastrophenhilfecorps gut eingespielte Zusammenarbeit mit Fachdiensten der Armee keineswegs ausgeschlossen.

Die Erfahrungen aus dem UNTAG-Einsatz zeigen, dass das Konzept von 1978/79, entsprechend erweitert, zumindest in Anbetracht der tatsächlichen Situation in Namibia während der ganzen Dauer des UNTAG-Mandates, erlaubt hätte, den der Schweiz erteilten Auftrag vollständig zu erfüllen. Die ersten Planungen für den schweizerischen Beitrag zur UNTAG-Aktion gingen denn auch von den 1978/79 erarbeiteten Daten aus; die Kosten für einen solchen Einsatz hätten rund 25 % derer für den tatsächlich durchgeführten Einsatzes betragen.

Ein wichtiges Element der Planung von 1978/79 war der Einsatz von lokalem Personal in Hilfsfunktionen; damit wäre auch bereits der Uebergang in eine humanitäre Hilfe an das spätere unabhängige Namibia eingeplant gewesen. Der Schulung einheimischer Kräfte wäre eine grosse Bedeutung zugekommen, zugleich hätte neben den operationellen Vorteilen auch eine grosse Kostenreduktion daraus resultiert.

3. Die Entwicklung ab 1988

Dieser Aspekt wurde bereits unter II.1. umfassend behandelt. Es sei hier nur nochmals auf die Dualität der Ereignisse im Sinne der Schaffung eines neuen Instrumentes der schweizerischen Aussenpolitik nach den Plänen des damaligen Staatssekretärs Eduard Brunner und des UNO-Entscheides über die Uebernahme der operativen Aufgaben im Rahmen des Unabhängigkeitsprozesses hingewiesen.

Die im Ost-West-Verhältnis eingetretene Entspannung dürfte für die Fortschritte im Unabhängigkeitsprozess für Namibia insofern von Bedeutung gewesen sein, als verringerte Unterstützung für Angola die Möglichkeiten der SWAPO für einen militärischen Erfolg stark beeinträchtigte. Eine Lösung des Konfliktes auf dem Verhandlungsweg wurde dadurch erfolgversprechender; zugleich war von Seiten der Vereinten Nationen nicht nur der Wunsch, sondern eine Notwendigkeit eines Erfolges gegeben: Die andauernde Finanzkrise der Weltorganisation konnte durch einen erfolgreichen operationellen Einsatz ihrer Möglichkeiten und Mittel nur in positivem Sinne beeinflusst werden.

Parallel dazu sind die Entwicklungen in der Republik Südafrika zu sehen. Wie hoch auf allen Seiten die Priorität von friedlicher Entwicklung über militärische Kraftproben war, geht sehr deutlich aus den Ereignissen des 1. April 1989 hervor: Keine Seite fand sich nach der allgemeinen Ablehnung der vereinzelt Störaktionen noch bereit, Bemühungen zur Beeinträchtigung des friedlichen Unabhängigkeitsprozesses zu unterstützen.

III Die Schaffung einer neuen Dienststelle im EDA

1. Vorgeschichte

Die seit Sommer 1988 mit Vorarbeiten für mögliche Aktionen im Bereich der Guten Dienste befasste Arbeitsgruppe aus Fachleuten von EDA, EMD und EJPD hat sich mit Fragen der Verwaltung einer Aktion nicht konkret befasst. Im EMD bestand bereits eine Dienststelle (die Leitstelle für Friedenserhaltende Aktionen der Untergruppe Front), beim EDA wurde eine ad hoc Dienststelle unter dem Sachzwang der eintreffenden spontanen Anmeldungen von Freiwilligen im Herbst 1988 ohne klare Rechtsgrundlage geschaffen (s. II 1.).

Die im EDA entstandene "Zentralstelle für Gute Dienste" konnte, vor allem dank spontaner und unbürokratischer Unterstützung durch die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst des EDA, ihre Tätigkeit im September 1988 in provisorischen Büros im Gebäude der Eidgenössischen Steuerverwaltung aufnehmen. Der Dienststelle, deren hierarchische Einordnung innerhalb des EDA zu keinem Zeitpunkt definiert wurde, die aber zumindest de facto in der Anfangszeit der Politischen Direktion bzw. dem Staatssekretär unterstand, stand bis zum 31. Oktober 1988 Herr Botschafter Serge Salvi vor, der zu diesem Zweck vorübergehend von seinem Posten als Missionschef in Prag nach Bern berufen wurde. Ihm standen eine von einer anderen Dienststelle des EDA in Bern versetzte Sekretärin sowie ein bisher interimswise beim Katastrophenhilfekorps tätiger Einsatzkoordinator als erster Mitarbeiter zur Verfügung.

Die Dienststelle erfasste zunächst vor allem die spontanen Anmeldungen, deren Zahl in den ersten Wochen bereits mehrere Hundert erreichte. Die Erfassung

erfolgte auf einem Personal Computer; für diese Arbeit sowie zur Mitwirkung bei der rasch zunehmenden allgemeinen Verwaltungsarbeit wurde Ende September 1988 ein weiterer Mitarbeiter eingestellt. Die Dienststelle hatte ausserdem die Aufgabe, als Sekretariat für die weiterhin tätige Arbeitsgruppe für gute Dienste sowie eine neu geschaffene Arbeits- und Informationsgruppe im EDA zu fungieren.

Am 1. November 1988 übernahm der ehemalige Delegierte des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland, Herr Dr. Arthur Bill, als Nachfolger von Herrn Botschafter Salvi, der auf seinen Posten in Prag zurückkehrte, die Leitung der Dienststelle. Im Dezember 1988 konnten neue Büroräume in kurzfristig angemieteten Lokalitäten am Eigerplatz 5 bezogen werden, die im Januar 1989 durch weitere Räume im gleichen Gebäude ergänzt wurden. Erneut hat sich hier die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst sehr stark für die noch immer nicht eingegliederte ad hoc Dienststelle eingesetzt und die Arbeit ermöglicht.

Rückblickend auf die Vorgeschichte dieser im weiteren Verlauf der Aktion informell in "Büro Namibia" umbenannten Dienststelle muss festgehalten werden, dass ihre Bedeutung von Beginn des operativen Einsatzes in Namibia an ständig abnahm. Der immer wieder vor allem durch den Chef der Dienststelle betonte Gedanke, mit dieser Einrichtung ein ständiges Instrument für Gute Dienste der Schweiz zu schaffen fand weder im EDA noch ausserhalb ein Echo. Mit der oben erwähnten Beschränkung auf den konkreten Einsatz im Rahmen des UNTAG-Mandates wurde die Auflösung der geschaffenen Infrastruktur und damit bedauerlicherweise auch ein praktisch vollständiger Informationsverlust vorprogrammiert.

2. Realisierung

In Bezug auf den Namibia-Einsatz muss als Realisierungszeitpunkt Januar 1989 betrachtet werden. Aus der "Zentralstelle für Gute Dienste" wurde das "Büro des Sonderbeauftragten des EDA für den UNTAG-Einsatz", das zwar die Registrierung von weiterhin auch ohne direkten Bezug zum Namibia-Projekt eingehender spontaner Anmeldungen weiterführte, ansonsten aber ausschliesslich auf die UNTAG-Mission ausgerichtet war.

Personelle Verstärkung erfolgte insbesondere aus den Reihen der Angemeldeten. Die Pflichtenhefte für die einzelnen Positionen erwiesen sich in der Folge allerdings als weitgehend unrealistisch: Die übertragenen Verantwortungen, ihre Definition stützte sich hauptsächlich auf die zu diesem Zeitpunkt nahezu fertiggestellte Verordnung über den Einsatz von Personal bei Friedenserhaltenden Aktionen, konnten durch die mangelnden Kompetenzen der gesamten Dienststelle zu keinem Zeitpunkt wirklich wahrgenommen werden.

Die fehlende Regelung für die Unterstellung der Dienststelle führte insbesondere dazu, dass keine Unterstützung auf hierarchisch gleichwertiger Stufe gegenüber der etablierten "Leitstelle für friedenserhaltende Aktionen" des EMD möglich war. Der Sonderbeauftragte, dem die Verordnungen und Bundesratsbeschlüsse einen erheblichen Teil der Gesamtverantwortung zuwiesen, konnte seine Vorstellungen daher kaum wirksam durchsetzen. Seine Mitarbeiter konnten lediglich versuchen, ihre Aufgaben gemäss Pflichtenheft zu erfüllen, mussten aber unter diesen Umständen weitgehend auf die Rolle von Beratern reduziert bleiben. Sie übten im

Uebrigen vor allem administrative Hilfsfunktionen aus, soweit dies von Seiten des EMD toleriert wurde. Auch dabei zeigte sich sehr schnell, dass unter anderem durch mangelnde Information von militärischer Seite Aufgaben wie etwa die Budgetkontrolle oder die Ueberwachung der finanziellen Aspekte der Operation im Feld nicht durchführbar waren.

Zusammenfassend muss bereits hier gesagt werden, dass der Gesamtaufwand in personeller und in materieller Hinsicht der für die Dienststelle am Eigerplatz getrieben wurde, in Anbetracht dessen, was das Büro des Sonderbeauftragten tatsächlich beitragen konnte, kaum gerechtfertigt war. Dies ist umso bedauerlicher, als hier vorhandenes Potential für auf Erfahrung in der humanitären Hilfe gestützte operationelle Planung ungenützt blieb. Der Zerfall der Dienststelle ab Dezember 1989 war damit bereits in der ersten Relaisierungsphase vorgeplant. Die während der Aktion wiederholt unternommenen Bemühungen, eine Unterstellung unter ein vorgeseetztes Organ auf höherer Ebene und Korrekturen der Führungsstruktur vorzunehmen, blieben ohne jeden Erfolg.

3. Zum Organigramm der Dienststelle

Die innere Struktur der Dienststelle wurde durch Anwendung der in der operationellen humanitären Hilfe im Ausland, insbesondere beim Katastrophenhilfecorps, gesammelten Erfahrungen konzipiert. Dabei waren die Aufgaben und die zu ihrer Wahrnehmung nötigen Kompetenzen allerdings nur in sehr provisorischer und vor allem von Seiten der militärischen Dienststellen nur mit Vorbehalten definierten Art festgelegt.

Grundprinzip war die Zuordnung von Fachbereichen zu einzelnen Stabsstellen beziehungsweise Mitarbeitern, die im eigentlichen Einsatz dadurch einbezogen sind, dass sie über einen Einsatz-Koordinator oder einen Desk-Officer auf einem einheitlichen Dienstweg mit den Stellen im Einsatzland verkehren, ihre Fachaufgaben jedoch selbständig und gegebenenfalls für mehrere Einsätze gleichzeitig wahrnehmen. Diese Matrixstruktur erlaubt damit sowohl den erforderlichen klaren Dienstweg als auch die volle Nutzung des vorhandenen fachlichen Potentials. Sie entspricht auch den bei den meisten operationell tätigen internationalen Organisationen und dem IKRK bewährten Strukturen, und erlaubt dadurch enge Zusammenarbeit mit allen übrigen an einem Einsatz beteiligten Stellen.

Die Matrixstruktur kann ihre Aufgabe indessen nur dann erfüllen, wenn die Funktion des Koordinators oder Desk Officers definiert ist. Letzterer kann sowohl mit bestimmten Führungsaufgaben betraut sein, etwa im Sinne der Delegation von im Einzelfall definierten Entscheidungen an einen Einsatzkoordinator des Katastrophenhilfecorps,

als auch eine reine Kommunikations-Funktion im Sinne eines Desk-Officers beispielsweise bei UNHCR haben. Die Aufgabenstellung hängt dabei weitgehend von der hierarchischen Ordnung in Bezug auf die Führungsorgane an der Zentrale und die Einsatzleitung im Feld ab. Im Falle des UNTAG-Einsatzes war durch den Sonderbeauftragten eine Desk-Officer Funktion vorgesehen, zumal die Delegation von Entscheidungen bei der Führung eines einzigen Einsatzes kaum zweckmässig erschien. Sie resultierte auch aus der militärischen Führungsstruktur im Feld, die eine klare Unterstellung des Kommandanten (in der Rolle eines Einsatzleiters) unter die verantwortliche Stelle an der Zentrale erforderte.

Die Eingliederung von Dienststellen oder Mitarbeitern ausserhalb des EDA wäre in der Matrixstruktur problemlos möglich gewesen.

Die Matrixstruktur konnte indessen ihren Zweck zu keinem Zeitpunkt erfüllen. Ursache dafür war der Mangel an Zusammenarbeit von Seiten der militärischen Dienststellen in Bern, die nicht nur parallele Funktionen (beispielsweise Personalchef, Finanzchef) schuf, sondern durch das vom Projektleiter erlassene Verbot der Kommunikation zwischen den Fachdiensten und zwischen dem Kommandanten und dem EDA ihre Anwendung verunmöglichte. Durch die unter III 2. bereits dargestellte schwache Stellung des Sonderbeauftragten wurden die Fachdienste im EDA de facto daran gehindert, über reine Empfehlungen und administrative Hilfsarbeiten hinausgehende Aufgaben zu erfüllen.

Auf die dadurch entstandenen Mängel, die insbesondere durch die Eidgenössische Finanzkontrolle bereits sehr frühzeitig erkannt und beanstandet wurden, wird in den einzelnen Kapiteln eingegangen. Dass die Auflagen der EFK zumindest teilweise erfüllt werden konnten ist ausschliesslich dem persönlichen Engagement des Sonderbeauftragten und seiner Mitarbeiter zuzuschreiben; nach Möglichkeit

wurde immer wieder, unter Umgehung der vom Projektleiter erlassenen Verbote, die Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen gesucht. Dass sich der Sonderbeauftragte dabei in einer ausserordentlich schwierigen Situation befand ist der "Kopflösigkeit" des Organigrammes zuzuschreiben; er konnte weder auf Unterstützung durch eine definierte vorgesetzte Stelle zählen, noch konnte er seine Mitarbeiter in kritischen Situationen unterstützen.

Im inneren Betrieb der Dienststelle hat sich die Matrixstruktur indessen bewährt. Es bestanden zu keinem Zeitpunkt Unklarheiten über die Aufgabenverteilung, und im vollumfänglich unter operationeller Verantwortung des Büros durchgeführten Einsatz der Wahlbeobachter im November 1989 hat sich die Struktur auch unter den erschwerten Bedingungen (Einsatz des Desk Officers als Wahlbeobachter und dessen Ersatz durch einen, allerdings ebenfalls sehr erfahrenen, zeitweiligen Mitarbeiter) durchgehend bewährt.

Als Schlussfolgerung muss leider festgehalten werden, dass jede Struktur nur so gut arbeiten kann, wie es ihre Einbindung in ein Gesamtkonzept erlaubt. Im vorliegenden Fall wurde die offenste Form einer Struktur gewählt, die insbesondere eine volle Zusammenarbeit mit allen Fachdiensten erlaubt hätte, und die in vollem Umfang den bestehenden Verordnungen und Bundesratsbeschlüssen Rechnung trug. Ihre Anwendung scheiterte an der Haltung des Projektleiters, der sich seinerseits auf die Hierarchie der Struktur des EMD stützen konnte, die ohne Rücksicht auf gültige Verordnungen und Bundesratsbeschlüsse ausnahmslos hinter ihm stand.

IV Der Auftrag zum UNTAG-Einsatz

1. Planung und Strukturen des UNO-Programmes

Auf Einzelheiten der Verhandlungen zwischen der UNO und der Schweiz kann hier nicht eingegangen werden, da die Kompetenz hierzu ausschliesslich bei der Direktion für Internationale Organisationen des EDA liegt. Diese hat indessen die Zentralstelle bzw. den Sonderbeauftragten laufend informiert und Anregungen weitgehend übernommen.

Gravierende Mängel bestanden indessen bei der operationellen Vorbereitung. Ueber das Ergebnis einer Rekognoszierungsreise im November 1988, an der von Seiten der Schweiz auch der damalige Oberfeldarzt der Armee und spätere Projektleiter teilnahm, wurde kein Bericht erstellt, der Rückschlüsse auf die zu erwartende Situation oder den operationellen Rahmen zulies. Die von Seiten des Sonderbeauftragten und vor allem von dessen Stellvertreter wiederholt geforderte operationelle Rekognoszierung im Hinblick auf den Einsatz der schweizerischen Sanitätseinheit unterblieb, da von Seiten der schweizerischen Vertretung bei der UNO in New York und von der Direktion für Internationale Organisationen im EDA eine solche Rekognoszierung als Alleingang der Schweiz strikte abgelehnt wurde.

Auf Grund der Erfahrungen bei der humanitären Hilfe war klar, dass ein Einsatz, zumal in der zu erwartenden Grössenordnung, ohne vorgängige Rekognoszierung, verantwortungslos wäre. Aus den in II und III dargestellten Schwierigkeiten in Bezug auf die Durchsetzungsmöglichkeiten des Sonderbeauftragten resultierte dann die unbefriedigende und in der Folge ausserordentlich kostspielige Situation einer Einsatzplanung ohne konkrete Grundlagen.

Diese Vorgänge sind um so unverständlicher, als bereits in den ersten Bundesratsbeschlüssen die entsprechenden Budgetpositionen für ordnungsgemässe Rekognoszierung enthalten und bewilligt waren, und als sich später zeigte, dass die übrigen am UNTAG-Einsatz mitwirkenden Staaten solche Rekognoszierungen praktisch ohne Ausnahme durchgeführt hatten.

Die Problematik der zivilen oder militärischen Stellung der schweizerischen Sanitätseinheit ist bereits unter II behandelt worden. In diesem Punkt vermochte bedauerlicherweise auch die persönliche Teilnahme des Sonderbeauftragten an einem Briefing in New York keine Klarheit zu schaffen.

Ein von der UNO erstelltes Handbuch, das insbesondere die logistischen Aspekte ausführlich behandelte, war dem Büro des Sonderbeauftragten nur auszugsweise in einer Telefax-Kopie zugänglich.

2. Der Auftrag des schweizerischen Kontingentes

Die genaue Definition des Auftrages war unter den oben genannten Umständen stark erschwert. Hinzu kommt, dass ein Notenaustausch, der den Auftrag definierte, erst zu einem Zeitpunkt als die operationelle Aktion bereits weitgehend abgeschlossen war, erfolgte. Die Auftragserteilung erfolgte daher, ohne Abstützung auf eindeutige und von allen Seiten anerkannte Dokumente, separat sowohl durch den Sonderbeauftragten als auch durch den Projektleiter, was bereits in der Anfangsphase zu widersprechenden Weisungen an den Kommandanten der schweizerischen Sanitätseinheit führen musste. Aus den bereits geschilderten Umständen ergab sich in der Folge die Dominanz der militärischen Auftragserteilung.

Während von Seiten des Sonderbeauftragten in allen Fällen auf klare Auftragserteilung geachtet wurde und nur in Ausnahmesituationen (etwa bei der Entsendung eines Experten in der Anlaufphase) aus Termingründen kein umfassender, schriftlicher Auftrag vorlag, wurden Pflichtenhefte für die Kader und Mannschaften der Sanitätseinheit erst lange nach dem Anlaufen der Aktion und nur teilweise erstellt. Vollständige Pflichtenhefte lagen dem Büro des Sonderbeauftragten zu keinem Zeitpunkt vor; in Bezug auf die durch das EDA als Arbeitgeber auszustellenden Zeugnisse und Bestätigungen dürften sich hieraus noch gewisse Schwierigkeiten ergeben.

Im Einsatzland war die Aufgabenstellung indessen klar gegeben; da die dazu einzusetzenden Mittel, ohne Rücksicht auf die tatsächliche Situation, durch den Projektleiter befohlen worden waren, blieb dem Kommandanten

nur die Möglichkeit, im Rahmen der so diktierten Möglichkeiten die im Einsatzland gestellten Aufgaben so gut wie möglich zu erfüllen.

Ein Feedback, das Korrekturen und Anpassungen an die tatsächlichen Gegebenheiten erlaubt hätte, unterblieb auch in den wenigen Fällen, wo die Möglichkeit dazu bestanden hätte. Auch in diesem Punkt wirkte sich das Fehlen einer definierten Anlaufstelle sehr negativ aus: Selbst die Weiterleitung von Nachrichten aus dem Einsatzland an die fachlich zuständigen Dienststellen oder Mitarbeiter erfolgte nur in wenigen Ausnahmefällen. In der Mehrzahl der Fälle entschied der Projektleiter völlig selbständig und ohne Information anderer Stellen, die dann ihrerseits erst mit den Konsequenzen der erteilten Befehle konfrontiert wurden. Soweit irgend eine Anpassung erfolgte basierte diese also nicht auf Entscheiden der fachlich zuständigen Stellen, sondern ausschliesslich auf der Einschätzung der Lage durch den Projektleiter.

V Vorbereitung und erste Führungsstrukturen des schweizerischen Engagements

1. Ein gemeinsamer Auftrag für EDA und EMD

Der Auftrag, ein Konzept zu erarbeiten und den Einsatz durchzuführen, wurde in mehreren Etappen durch Bundesratsbeschlüsse erteilt. Die Aufgabenverteilung wurde darin im Sinne der zwischenzeitlich fertiggestellten Verordnung über den Einsatz von Personal weitgehend geregelt, ohne dass indessen bezüglich der Durchsetzbarkeit ein Beschluss erfolgt wäre.

2. Zur Führungs-Problematik

Im Gegensatz zu einem Einsatz im Rahmen der humanitären Hilfe, bei dem praktisch durchwegs fachlich und von der Einsatzerfahrung her qualifiziertes Personal zum Einsatz kommt, musste auf Grund der früher geschilderten Sachlage zwangsweise von einer Führungsstruktur militärischer Art ausgegangen werden. Dies ergab sich weiterhin aus der Einbindung der schweizerischen Einheit in die militärischen Strukturen der UNTAG.

Es steht ausser Zweifel, dass unabhängig von der Qualifikation aller Mitarbeiter im Einsatzland in kritischen Situationen im Feld eine straffe Führung absolut notwendig ist. Dies hat unter anderem die Bewältigung der durch den Bürgerkrieg in Aethiopien ausgelösten Krise in den dortigen humanitären Aktionen sehr klar bewiesen. Dass andererseits gerade in der

Anfangsphase der UNTAG-Mission Improvisation durch Fachleute die verpassten Möglichkeiten zu einer seriösen operationellen Vorbereitung ersetzen mussten, war ein Problem, dessen Lösung unter militärischen Strukturen unmöglich wurde. Die Experten wurden zu reinen Beratern gemacht, deren Meinung, soweit sie sich nicht mit der des Kommandanten und des Projektleiters deckte, ignoriert wurde. Dies trifft sowohl für die Führung von Bern aus als auch später für die Führung auf der Ebene der Sanitätseinheit zu.

3. Erste Führungs-Erfahrungen in der Planungs-Phase

Eine Wertung hierzu muss dem Sonderbeauftragten überlassen bleiben. Aus der Sicht des Stellvertreters kann hier nur festgestellt werden, dass in Bezug auf die Dienststelle beim EDA keinerlei Probleme bestanden, die nicht sofort gelöst werden konnten.

Dass die vom Sonderbeauftragten klar erkannten und in zahlreichen Dokumenten belegten Vorbehalte bezüglich der Besetzung von Kaderstellen, insbesondere der des Kommandanten der schweizerischen Einheit, keine Beachtung fanden, liegt an den früher aufgezeigten Strukturängeln. Die schwache Stellung des Sonderbeauftragten hinderte diesen auch, Aufträgen, die er seinen Mitarbeitern erteilte, das unbedingt nötige Gewicht gegenüber den militärischen Dienststellen zu geben, so dass diese in mehreren Fällen an der Ausführung von Aufträgen gehindert wurden. Der Mangel eines mit Kompetenzen ausgestatteten Führungsorgans war bereits in der Planungsphase klar erkennbar.

6. Zur Rekrutierung und Ausbildung

Die Rekrutierung erfolgte auf zwei völlig getrennten Wegen, indem von Seiten des EDA auf die Bestände an spontan für Gute Dienste angemeldeten Personen, von Seiten des EMD auf Angehörige der Armee, insbesondere der Sanitätstruppen, zurückgegriffen wurde. Die Selektionskriterien waren dementsprechend unterschiedlich; während von Seiten des EDA in erster Linie die auch für Einsätze in der humanitären Hilfe massgeblichen Kriterien angewandt wurden, erfolgte die Auswahl von militärischer Seite ausschliesslich auf Grund der Einschätzung der Kandidaten auf Basis der militärischen Qualifikation und Empfehlungen der betreffenden Vorgesetzten.

Für die Ausbildung ergab sich dadurch das Problem einer sehr unterschiedlich zusammengesetzten Mannschaft; diese Problematik wurde durch die bereits unter I und II geschilderte Unklarheit hinsichtlich des zivilen oder militärischen Charakters des Einsatzes verschärft.

Trotz der sehr knappen Zeit wurde durch den Sonderbeauftragten in Bezug auf vom EDA rekrutiertes Personal ein konsequentes Selektionsverfahren durchgeführt. Einzelheiten dazu sind den Beiträgen der dafür zuständig gewesenen Personalchefin und von deren Nachfolger zu entnehmen.

Auf den ersten Vorbereitungskurs in der Kaserne Moudon soll indessen hier noch eingegangen werden. Er kann rückblickend nur als völliger Fehlschlag bezeichnet werden, da eine Auftragserteilung und ein Konzept vollständig fehlten. Die Einrückenden waren durch die

auch bei den Verantwortlichen des Kurses bestehenden Unklarheiten und Widersprüche bezüglich des zivilen oder militärischen Charakter des Einsatzes vollständig verunsichert. Das Verhalten des Kommandanten in dieser heiklen Situation war nicht dazu geeignet, Konflikte abzubauen, und die Teilnehmer wurden durch den Kontrast zwischen den unkoordinierten zivilen und militärischen Elementen der Ausbildung weiter verwirrt.

Während ein Teil der Probleme der Kurzfristigkeit des Einsatzbeginnes zugeschrieben werden muss, wäre ein Grossteil durch klare Entscheidungen zu vermeiden gewesen. Hätte der Kurs statt unter den idealen Bedingungen der modernen Kaserne Moudon unter den Verhältnissen stattfinden müssen, die im Basisspital Schattdorf in Bezug auf Unterkunft herrschten, so wäre die Lage mit Sicherheit katastrophal geworden und der Einsatz wäre aller Wahrscheinlichkeit nach durch das Ausscheiden eines Grossteils der Mannschaft gescheitert.

Während der Zeit des Vorbereitungskurses entstand auch die einzige kritische Situation hinsichtlich des Betriebs des Büros des Sonderbeauftragten: Die erst jetzt voll erkennbare Uebernahme der ganzen Operation durch die militärische Führung veranlasste das EDA, auf eine verstärkte Präsenz des Sonderbeauftragten und seiner Mitarbeiter zu drängen. Diese wurden dadurch von den in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Aufgaben weitgehend abgehalten, ohne dass sie indessen auf den Gang der Ereignisse in Moudon einen wesentlichen Einfluss hätten nehmen können. Was den Stellvertreter des Sonderbeauftragten betrifft, so kam dieser durch die plötzlichen Umdispositionen und die gleichzeitige

Notwendigkeit zur Mitwirkung bei der Materialbereitstellung und zu einer endlich bewilligten Rekognoszierung in Namibia in eine schwierige Lage, während der gemäss Pflichtenheft in erster Linie mit administrativen Aufgaben in Zusammenhang mit der Erfassung von Anmeldungen befasste Mitarbeiter des Büros seine ohne jede Vorbereitung und ohne klaren Auftrag spontan übernommenen Aufgaben in Moudon souverän löste.

Ungeklärt blieb während des ganzen Kurses die rechtliche Stellung des Personals in Bezug auf die Anrechnung des Vorbereitungskurses oder des Einsatzes als Militärdienst; dies hatte unter anderem zur Folge, dass noch über ein Jahr nach Ende des Kurses die Abrechnung der Zahlungen nach der EO nicht abgeschlossen werden konnte.

Da im Entwurf eines Inhaltsverzeichnisses die späteren Ausbildungskurse nicht genannt werden, soll hier auch kurz auf die beiden Kurse in Schattdorf eingegangen werden:

Der Kurs im Juli fand insofern unter besseren Voraussetzungen statt, als der militärische Charakter des Einsatzes klar definiert war und den Teilnehmern auch von Anfang an die richtigen Informationen gegeben worden waren. Nachdem der Kurs ohne nennenswerte Schwierigkeiten und unter guten Bedingungen durchgeführt werden konnte, stellten sich indessen beim Kurs vom November 1989 erhebliche Probleme:

Während das Ausbildungskonzept in den Grundzügen feststand und auch die Schwerpunkte teilweise an die tatsächlichen Bedürfnisse im Einsatzland angepasst worden war, traten hier erhebliche Führungsmängel auf.

Diese müssten an sich Gegenstand des Berichtes des Projektleiters sein, sollen aber vorsorglich hier nicht unerwähnt bleiben:

Entgegen den Berichten aus dem Einsatzland, insbesondere den detaillierten Vorschlägen des dort befindlichen Sonderbeauftragten, erzwang der Projektleiter den Einsatz einer gleichbleibenden bzw. sogar erhöhten Zahl von Mitarbeitern. Damit wurde vermieden, dass Absolventen des Kurses schliesslich nicht in den Einsatz kommen würden. Eine Selektion im Kurs, die zumal bei der minimalen Vorselektion von Kandidaten der militärischen Seite dringend erforderlich gewesen wäre, unterblieb dadurch.

Gleichzeitig ergaben sich Probleme bezüglich der Kompetenz der Klinikkommandanten gegenüber der Leitung des Kurses, was dazu führte, dass Teile des Ausbildungsprogrammes nicht durchgeführt werden konnten, da die betreffenden Mannschaften und Kader durch sich widersprechende Befehle gleichzeitig zu mehreren Vorträgen oder Uebungen kommandiert wurden. Die Einteilung der Kursteilnehmer, insbesondere der Kader, war weitgehend ohne Beteiligung von Seiten des EDA erfolgt, und wurde auch in Fällen offensichtlicher Fehlbesetzungen nicht korrigiert. Ursache dafür waren in mehreren Fällen Zusagen, die durch den Projektleiter bereits ohne Rücksicht auf die in Verordnungen und Bundesratsbeschlüssen erfolgt waren. In zumindest einem Fall hatte ein derartiger Vorfall auch erhebliche Kosten für den Bund zur Folge.

7. Die Materialbereitstellung

Zum gesamten Bereich von Material und Transporten sei auf den in der Anlage beigefügten Text verwiesen, der bereits vor der Erstellung des Entwurfes eines Inhaltsverzeichnisses vorgelegt wurde.

Zusammenfassend muss betont werden, dass in diesem Bereich sehr hohe Mehrkosten entstanden sind, die bei einer ordnungsgemässen Vorbereitung und bei Einhaltung der geltenden Verordnungen und Bundesratsbeschlüsse sehr leicht zu vermeiden gewesen wären. Auf die zu diesen Punkten in den Akten vorhandenen Notizen, insbesondere die des Stellvertreters des Sonderbeauftragten, sei hier ausdrücklich hingewiesen.

8. Rechts- und Vertragsfragen

Der rechtliche Rahmen für die Anstellungsverträge war durch die Verordnung über den Einsatz von Personal klar definiert. Die administrativen Unzulänglichkeiten, die in der ersten Phase aufgetreten sind, müssen als durch die kurze zur Verfügung stehende Zeit unvermeidlich hingenommen werden; sie wurden in der Folge weitgehend eliminiert.

9. Das Transport-Konzept

Hier gilt in vollem Umfange das unter V 7. Ausgeführte und der in der Anlage beigefügte Text.

10. Zum generellen Einsatzkonzept und zum
Ablösungsplan

Die Festlegung eines 4-monatigen Ablösungskonzeptes entsprach in der Vorbereitungsphase zweifellos den Bedürfnissen, auch wenn dadurch mit höheren Kosten zu rechnen war, als diese von der UNO in ihren Erstattungen an die mitwirkenden Staaten vorgesehen sind. Der wesentlichste Vorteil der relativ kurzen Einsatzdauer, die Möglichkeit zu einer Anpassung der Bestände, wurde indessen nicht genutzt. Im weiteren führte eine zu starre Anwendung des 4-Monate-Plans zu einer grossen Anzahl von Personalwechseln, die an sich nicht im Interesse des Auftrages lagen: In vielen Fällen wurden gut eingearbeitete Angehörige der schweizerischen Sanitätseinheit nur deshalb abgelöst, weil bereits ein Nachfolger im Vorbereitungskurs in Ausbildung war.

Das Einsatzkonzept insgesamt war auf Grund von sehr mangelhaften Informationen erstellt worden; es hat sich daher nur teilweise bewährt. Hinzu kommt, dass einzelne Elemente, beispielsweise der Einsatz der schweizerischen Flugzeuge, nicht voll zum Tragen kamen, da die gesamte UNTAG-Aktion sehr ruhig ablief und sich Evakuationsflüge daher in sehr engem Rahmen hielten. Andere Elemente wurden ebenfalls nicht voll ausgenützt; so wurde beispielsweise die Möglichkeit der kostenlosen Nachrichtenübermittlung zwischen der Schweiz und dem Einsatzland kaum genutzt, indem statt des vom EDA bereitgestellten Übermittlungsweges per Funk via Berna Radio der PTT von den militärischen Stellen fast ausnahmslos die kostenpflichtigen Übermittlungsmittel Telefon, Telex und vor allem Telefax benützt wurden. Dies dürfte seinen Grund vor allem darin haben, dass ein Einbezug des EDA in irgend einer Form in den Informationsfluss zwischen der Schweiz und dem Einsatzland

buchstäblich um jeden Preis vermieden wurde.

Eine Anpassung des Einsatzkonzeptes an die tatsächlichen Gegebenheiten erfolgte zu keinem Zeitpunkt. Im Gegenteil wurde durch den Projektleiter bis zum Schluss der Aktion und entgegen den ihm erteilten Aufträgen des inzwischen geschaffenen Führungsorgans an einer personell überdimensionierten Form des Einsatzes festgehalten, und mit erheblichem Aufwand wurden auch in der Abschlussphase noch zahlreiche Angehörige der schweizerischen Sanitätseinheit mit Arbeiten beschäftigt, die keinen operationellen oder sonstigen Notwendigkeiten entsprachen.

Bei künftigen Einsätzen vergleichbarer Art würde hier der Anwendung der wichtigsten Grundsätze des Feedback und der Anpassung an die Situation sehr grosse Bedeutung zukommen. Dies gilt insbesondere für Fälle, wo die Kenntnisse zu Beginn der Aktion wie im Falle Nambia-Einsatz weitgehend fehlen, und wo eine erste Phase unter starkem Zeitdruck steht. Eine Anpassung des Einsatzkonzeptes, wie sie vom Sonderbeauftragten immer wieder ohne Erfolg gefordert wurde und in den von ihm beeinflussbaren Bereichen auch laufend erfolgte, hätte neben den Vorteilen für die Erfüllung des Auftrages auch erhebliche Kostensenkungen erlaubt. Als Beispiel sei hier nur die Tatsache erwähnt, dass von Seiten der UNO ein Angebot vorlag, die gesamte schweizerische Sanitätseinheit kostenlos und gemäss Vereinbarung zwischen der UNO und den mitwirkenden Staaten in die Schweiz zurückzufliegen, und dass dieses Angebot durch den Projektleiter abgelehnt wurde, der einzelnen Angehörigen der Sanitätseinheit bereits Zusagen in Bezug auf die Möglichkeit der Verbindung der Rückreise mit Ferienaufenthalten gemacht hatte.

VI Die Budget-Planung der Vorbereitungs- und Startphase

1. Vorbereitungs-Phase

Der "Zentralstelle für Gute Dienste" stand kein eigenes Budget zur Verfügung. Dank flexibler Unterstützung durch die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst des EDA war es jedoch möglich, die zur Erfüllung des Auftrages nötigen personellen und materiellen Strukturen zu schaffen.

Für den Namibia-Einsatz wurde durch das Büro des Sonderbeauftragten bereits im Dezember 1990 ein erstes Budget aufgestellt. Dieses basierte in der Hauptsache auf Zahlen, die durch das Katastrophenhilfecorps auf Grund von Erfahrungswerten ermittelt worden waren. Es wurde dabei vom Einsatz von qualifiziertem Personal, in erster Linie von Aerzten und Pflegepersonal, sowie von qualifizierten Fachkräften in den Bereichen von Logistik, Uebermittlung, Bau und Verwaltung ausgegangen; der Anteil der Materialkosten konnte naturgemäss nur roh geschätzt werden.

Auf Grund dieser ersten Rohbudget-Planung wurde im ersten Bundesratsbeschluss über den möglichen Einsatz im Rahmen der UNTAG-Mission festgehalten, dass sich die Kosten nach Abzug der von der UNO in Aussicht gestellten Erstattungen in der Grössenordnung von 35 bis 45 Millionen Franken für einen Einsatz von 12 Monaten bewegen dürften. Diese Zahl fand in der Folge Eingang in die weitere Budgetplanung, indem sie dem Büro des Sonderbeauftragten als die zu erreichende Summe für das endgültige Gesamtbudget vorgegeben wurde.

Es muss hier also klar festgehalten werden, dass die Zahlen des in den späteren Beschlüssen des Bundesrates enthaltenen Budgets nicht durch neue Fakten gegenüber den ersten Schätzungen modifiziert wurden, sondern dass die Summe von 50 Millionen Franken von der Direktion für Internationale Organisationen, die bei der Redaktion der Bundesratsbeschlüsse federführend war, bestimmt wurde. Die Erweiterung des Budgets auf eine Einsatzdauer von 18 Monaten sowie die Aufgliederung in Budgetphasen erfolgte auf Verlangen der Finanzsektion der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst und nach Rücksprache mit der eidgenössischen Finanzkontrolle. Sie war vor allem durch die Notwendigkeit bedingt, termingerecht die einzelnen Summen in die gesamten Budgetvorlagen der Departemente einzuplanen, um nach Möglichkeit Nachtragskredite zu vermeiden.

Die Aufgliederung der vorgegebenen Gesamtbeträge erfolgte nach den oben genannten Grundsätzen für die Ausstellung des ersten Entwurfes.

Auf Verlangen des Projektleiters wurde der Ansatz für Personal erheblich erhöht, während gleichzeitig der Betrag für Material auf eine Summe von 4 Millionen Franken gekürzt wurde. Der Projektleiter erachtete diese Summe als ausreichend, nachdem ihm der Vertreter der Armeeapotheke diesen Betrag als seine eigene Schätzung für die Kosten des Sanitätsmaterials genannt hatte. Ausser Betracht blieben dabei indessen die Kosten für sonstiges Material aus Beständen der Armee sowie für Anschaffungen, die der Projektleiter zu diesem Zeitpunkt grossenteils bereits ohne dazu eine finanzielle oder sachliche

Kompetenz zu besitzen, veranlasst hatte. Diese Situation wurde erst zu einem viel späteren Zeitpunkt klar; sie dürfte einer der Gründe dafür sein, dass von Seiten der militärischen Stellen zu keinem Zeitpunkt eindeutige Materiallisten oder Zahlen über die Kosten des aus Armeebeständen beschafften Materials vorgelegt wurden. Erst die klare Stellungnahme von Seiten der Armeeapotheke liess diesen Mangel dann erkennen. Der Projektleiter berief sich immer wieder auf die Tatsache, dass ihm die Summe von 4 Millionen Franken als Gesamtbetrag für alles Material genannt worden sei.

Die für die Vorbereitungsphase gemäss dem ersten Bundesratsbeschluss zur Verfügung stehenden Mittel wurden nicht ausgeschöpft, da die vorgesehenen Rekognoszierungen und einige weitere Massnahmen, so die Schaffung einer beratenden Expertengruppe, unterblieben.

2. Erste Einsatzphase

Eine Budgetkontrolle, die insbesondere als Hilfsmittel für die Führung der Aktion im Sinne eines Management Information System dienen sollte, wurde durch das Büro des Sonderbeauftragten während der ganzen ersten Phase geführt. Ihr Wert war indessen gering, da abgesehen von den durch dieses Büro direkt veranlassten oder zumindest dort bekannten Ausgaben und Verpflichtungen ausschliesslich Verpflichtungen auf Grund der Budgetansätze und von Hochrechnungen zur Verfügung standen. Abrechnungen aus der Feldbuchhaltung sowie Zahlen über Materialbeschaffungen und Einkäufe durch militärische Stellen wurden dem Büro nicht vorgelegt. Auf die Erstellung weiterer Budgetkontrollen wurde daher verzichtet.

Durch den Mangel an Daten über die tatsächlichen Ausgaben und Verpflichtungen war es nicht möglich, die Budgetrevisionen zu den einzelnen Phasen, wie sie insbesondere von der Eidgenössischen Finanzkontrolle wiederholt gefordert worden waren, realistisch vorzunehmen. Es handelt sich daher bei den einzelnen Phasen-Budgets in der Hauptsache um reine Interpolationen aus dem bestehenden Gesamtbudget und nicht um den Tatsachen entsprechende Anpassungen.

Eine Kuriosität soll hier nicht unerwähnt bleiben: Offenbar durch einen Irrtum bei der Redaktion des Bundesratsbeschlusses wurde in diesem ein Betrag genannt, der um mehrere Millionen Franken von den Zahlen des ihm beigefügten Budgets abweicht. Diese Diskrepanz ist eigenartigerweise im ganzen Verfahren nicht bemerkt worden; sie dürfte jedoch Anlass zu einer späteren Anfrage aus dem Parlament gewesen sein. Da sie ohne sachliche Konsequenz geblieben ist - zumindest zu jenem Zeitpunkt waren die Ausgaben und Verpflichtungen voll im Rahmen des (niedrigeren) Ansatzes im Budget - wurde sie, anscheinend zur Zufriedenheit des Interpellanten, ohne Mitwirkung des Sonderbeauftragten oder seines Büros "wegerklärt".

Ueber die Einhaltung des Budgets kann in diesem Bericht keine Angabe gemacht werden, da dem Verfasser keinerlei Unterlagen dazu zur Verfügung stehen. In allen gemäss Pflichtenheft in seine Zuständigkeit fallenden Bereichen sind die Budgetansätze indessen eingehalten oder - teilweise in erheblichem Masse - unterschritten worden. Es soll jedoch hier festgehalten werden, dass die durch die erteilte Unterschriftsberechtigung (es bestand für alle Ausgaben unter dem schweizerischen UNTAG-Budget Einzelunterschrift für den Sonderbeauftragten

sowie für dessen Stellverteter) unter den gegebenen Umständen eine erhebliche Belastung bedeutete. Diese Belastung wog um so schwerer, als Durchsetzungsmöglichkeiten in Bezug auf eine Verweigerung der Unterschrift bei zu beanstandenden Ausgaben nicht gegeben war. Es muss dem Sonderbeauftragten überlassen bleiben, sich zu dieser Frage umfassend zu äussern.

Für zukünftige Einsätze ähnlicher Art kann aus den Erfahrungen entnommen werden, dass ein Budget seine Aufgabe als Leitlinie nur dann erfüllen kann, wenn die erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen. Wenn dies, wie im Falle des UNTAG-Einsatzes nicht der Fall ist, so verführt ein hoch angesetztes Budget lediglich dazu, Ausgaben und Verpflichtungen grosszügig zu behandeln, so lange man sich im vorgegebenen Rahmen bewegt oder dies, auf Grund mangelnder Informationen, jedenfalls zu tun glaubt. So lange nach der sachlichen Notwendigkeit von Ausgaben nicht gefragt wird und nur die Einhaltung eines Budgetrahmens als Rechtfertigung für alle Kosten verwendet wird sind unverhältnismässige Kosten unvermeidlich. In dieser Art wurde das Budget des UNTAG-Einsatzes missbraucht, und die Schaffung eines finanziellen Führungsorgans und des diesem später vorgesetzten Direktionsausschusses haben daran nichts zu ändern vermocht.

3. Zum Gesamtbudget

(Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf das Gesamtbudget; es ist daher unter diesem vom Entwurf eines Inhaltsverzeichnisses vorgegebenen Titel nichts weiter zu erwähnen.)

4. Das Ergänzungsbudget

(Ein Ergänzungsbudget ist dem Verfasser nicht bekannt, er geht daher davon aus, dass es sich hier um das Budget des Wahlbeobachter-Einsatzes handelt.)

Bereits im Gesamtbudget war der Wahlbeobachter-Einsatz als Teil der zweiten Budgetphasen enthalten. Der vorgesehene Betrag konnte bei der Aufstellung eines detaillierteren Rohbudgets bereits erheblich reduziert werden, da zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt war, dass die UNO tatsächlich ihren Absichten hinsichtlich der Unterstützung der nationalen Kontingente in weit höherem Masse nachkam, als das bei der ersten Budgetplanung insbesondere auf Grund früherer Erfahrungen anzunehmen war. Die tatsächlichen Kosten waren dann noch weit niedriger, da unter anderem die gesamten Reisekosten direkt durch die UNO übernommen wurden und somit auch nicht als eine möglicherweise zu erstattende Vorleistung des Bundes in Erscheinung treten. Da bei allen Budgetierungen immer davon ausgegangen wurde, dass zunächst alle Kosten durch den Bund zu übernehmen wären und eine tatsächliche Rückerstattung von einzelnen Positionen durch die UNO keinesfalls zu einer Erhöhung führen dürfe, haben sich derartige Uebernahmen durch die UNO sehr direkt ausgewirkt.

Zu Unklarheiten hat offenbar innerhalb des Budgets für den Wahlbeobachtereinsatz die Position des Uebermittlungsmaterials geführt. Hier musste zum Zeitpunkt der Erstellung des Rohbudgets davon ausgegangen werden, dass aus Sicherheitsgründen eine teilweise Ausrüstung mit Uebermittlungsmitteln in gleicher Weise wie bei der Sanitätseinheit erforderlich würde. Ein entsprechender Beschluss wurde dann auch von der Vorbereitungsgruppe für den Einsatz im August getroffen. Nach der gleichzeitigen Bewilligung des Rohbudgets wurden daher Evaluationen vorgenommen, deren Kosten allerdings sehr gering sind; das beschaffte Material war ausserdem gleichzeitig zur Ausführung einer Materialbestellung des Kommandanten der schweizerischen Sanitätseinheit vom Juni 1989 vorgesehen. Eine über die 2 zur Evaluation beschafften Geräte hinausgehende Beschaffung unterblieb, da der Sonderbeauftragte später zu erkennen glaubte, dass von Seiten der UNO völlig ausreichende Mittel zur Verfügung standen. Dass dies letztlich dann doch nicht der Fall war hat sich für die schweizer Wahlbeobachter nicht ausgewirkt, da diese in einem völlig unproblematischen Gebiet mit vollständiger Infrastruktur (Telephonverbindungen an allen Standorten) zum Einsatz kamen, in dem auch das Sicherheitsrisiko sehr gering war. Im Norden eingesetzte Kontingente hatten indessen mit grossen Problemen in Bezug auf das Fehlen von Kommunikationsmitteln zu kämpfen.

Weitere Ergänzungsbudgets oder Nachträge sind dem Verfasser nicht bekannt.

VII Das Erst-Engagement

1. Die Bestimmung des Kommandanten und der Chefs, Kaderauswahl

Zur Kaderauswahl sind gemäss den geltenden Verordnungen und den Bundesratsbeschlüssen eindeutig die beiden Departemente gemeinsam zuständig. In der Praxis wurde dieser Grundsatz, abgesehen von der formellen Beiziehung des Sonderbeauftragten oder seines Stellvertreters bei einem Teil der Einstellungsgespräche anlässlich der Informationstage, nicht angewendet. Die Kader wurden praktisch ausnahmslos durch den Projektleiter bestimmt, der in mehreren Fällen entgegen den Empfehlungen von Seiten des EDA entschied.

Die Auswahl des ersten Kommandanten kann nur als krasser Fehlgriff bezeichnet werden. In jeder Phase des Selektionsvorganges war es den auf Seiten des EDA Beteiligten klar, dass der Kandidat den Anforderungen nicht entsprach. Dies schliesst sowohl die eingeholten Referenzen als auch das in der Vorbereitungsphase und insbesondere im Vorbereitungskurs beobachtete Verhalten des Kandidaten ein.

Von Seiten des Sonderbeauftragten vorgeschlagene Kandidaten für höhere Kaderfunktionen wurden praktisch ausnahmslos durch den Projektleiter abgelehnt. Die wenigen Kader, die aus den Reihen der beim EDA angemeldeten Freiwilligen zum Einsatz kommen konnten haben sich indessen trotz der auch im Einsatz weiterbestehenden Vorbehalte und der Ablehnung von militärischer Seite bewährt und insbesondere während der durch das Ausscheiden des ersten Kommandanten entstandenen Krise hervorragende Arbeit geleistet.

Für mögliche künftige Einsätze sollte aus den Erfahrungen im Namibia-Einsatz die Lehre gezogen werden, dass der Kaderauswahl nicht nur in Bezug auf die berufliche Qualifikation und die Einsatzerfahrung grössere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss als das bei den von Seiten des EMD rekrutierten Personen der Fall war, sondern dass eine klare Aufgabenstellung und das Pflichtenheft für jede Funktion bereits definiert sein sollte, wenn rekrutiert wird. Die Unklarheiten über den zivilen oder militärischen Charakter des UNTAG-Einsatzes haben dazu geführt, dass eine sinnvolle Verteilung der Führungsfunktionen auf Kader aus dem zivilen und dem militärischen Bereich nicht möglich war.

2. Die Personaltransporte

Die ersten Personaltransporte erfolgten durchwegs unter dem Sachzwang der Verfügbarkeit von Transportmitteln und des Zeitplanes der Ausbildung. Eine noch optimalere Ausnützung der von der UNO zur Verfügung gestellten Transporte wäre nur möglich gewesen, wenn die Planung früher hätte einsetzen können.

Unklarheiten bezüglich der Transporte bestanden in erster Linie hinsichtlich der Möglichkeiten zu individueller Rückreise, also der Gelegenheit, den Einsatz mit individuellen Ferienreisen zu verbinden. Hier wurden vor allem der ersten Gruppe während des Kurses in Moudon von militärischer Seite her Zusagen gegeben, die zu den auf der Verordnung über den Einsatz von Personal basierenden Anstellungsbedingungen und Anstellungsverfügungen im Widerspruch standen.

Mangelnde Koordination zwischen den in Bezug auf Rückreisedatum, Vertragsverlängerungen, individuelle Ferienreisen etc. allein und oft sehr kurzfristig entscheidenden militärischen Dienststellen und dem Büro des Sonderbeauftragten führten zu erheblichen zusätzlichen Kosten und zu ständigen Doppelspurigkeiten. Diese konnten im Verlaufe der zweiten Phase dadurch einigermaßen unter Kontrolle gebracht werden, dass bei der schweizerischen Sanitätseinheit der Posten eines ausschliesslich für alle internationalen Personentransporte zuständigen Stabsmitarbeiters mit Sitz in Windhoek geschaffen wurde. Dieser hatte dann auch erstmals eine gewisse Uebersicht über die Bewegung von Personal insgesamt.

Auf die Unzulänglichkeiten in Bezug auf die Rückkehr des letzten Kontingentes wurde unter V 10. bereits eingegangen.

3. Zum Thema: Materialtransporte

(Hier gilt das bereits unter V 7. gesagte bzw. die Ausführungen in dem als Anhang beigefügten Text zu Material und Materialtransporten.)

4. Zur eigenen schweizerische Logistik

Ausgehend von Erfahrungen in grossen UNO-Aktionen im Bereich der humanitären Hilfe musste angenommen werden, dass die logistische Unterstützung für die schweizerische Sanitätseinheit wie auch später für schweizerische Wahlbeobachter nicht in allen Punkten den von Seiten der UNO gemachten Zusicherungen entsprechen würde.

Die Logistik stellte insofern geringe Probleme, als Namibia über eine ausgezeichnete Infrastruktur verfügt, und als die UNO ihrer Aufgabe in weit stärkerem Masse nachkam als dies bei früheren Grosseinsätzen der Fall gewesen war. Die effiziente Administration der UNTAG machte eine Reihe von Elementen, die bei Einsätzen in humanitären Aktionen kritisch sind, praktisch problemlos.

Einzelheiten zur Logistik können nur von Seiten der militärischen Stellen berichtet werden; das Büro des Sonderbeauftragten hatte nur in ganz begrenzten Bereichen, die in diesem Bericht separat behandelt werden (s. Material und Transporte), ein sehr eingeschränktes Mitspracherecht.

5. Das schweizerische Funk- und Führungsnetz

Zu diesem Bereich sind alle vom ursprünglichen Einsatzkonzept abweichenden Angaben unter den Punkten Material und Einsatzerfahrungen im in der Anlage beige-fügten Text enthalten. Es muss ausserdem Sache des während der gesamten Dauer der UNTAG-Mission im Einsatz befindlichen Chefs des Uebermittlungsdienstes beim Stab der schweizerischen Sanitätseinheit sein, über Felderfahrungen zu berichten.

Der Bereich Uebermittlung war der einzige, dessen Zuteilung in die Kompetenz des EDA von allem Anfang an unbestritten war, da der Armee die Mittel für einen Einsatz in der hier vorhandenen geographischen Ausdehnung fehlen. Wie bereits unter V 10. zum Einsatzkonzept der ganzen Aktion ausgeführt, wurde dann indessen von den geschaffenen Möglichkeiten nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht, was die Effizienz des Uebermittlungsnetzes zumindest in Bezug auf die Verbindungen zwischen der Schweiz und dem Einsatzland verminderte.

Hauptproblem bleib während des ganzen Einsatzes die Personalfrage: Nur ein einziger Fachmann war eingesetzt, und von militärischer Seite wurde die Uebermittlung als ein Bereich eingestuft, in dem man ansonsten nicht benötigte, ungeschulte Kräfte einsetzen kann. Dies hat sich, wie die Erfahrungen während der Ferienabwesenheiten des Chefs des Uebermittlungsdienstes zeigten, sehr negativ ausgewirkt.

Ernsthafte Probleme sind zu keinem Zeitpunkt ausser während der oben genannten Abwesenheiten aufgetreten; der schlechte Eindruck den die völlig fehlende Funkdisziplin insbesondere der ersten Equipe

und die weitgehend mangelhaften oder fehlenden Englischkenntnisse aller Equipen machte soll hier nur am Rande erwähnt werden. Bemühungen von Seiten des EDA, bei den späteren Vorbereitungskursen auf diese früh erkannten Mängel einzugehen blieben nur teilweise erfolgreich: Die zur Verfügung gestellte Zeit reichte nicht aus, um gründliche Schulungen vorzunehmen, die Funkausbildung wurde bei den Kursen als eine Nebensache behandelt, für die nur die gerade nicht anderweitig zu beschäftigenden Mannschaften abgestellt wurden, und für die zweite und dritte Equipe wurde durch den Projektleiter je ein vollständig ungeeigneter Kandidat zur Ausbildung als Stellvertreter für den Chef des Uebermittlungsdienstes abkommandiert.

Für künftige Einsätze dürfte sich das Einsatzkonzept - vorbehaltlich technischer Neuerungen die auch hier vielleicht neue Möglichkeiten eröffnen - weiterhin eignen. Es muss dabei nur berücksichtigt werden, dass entweder der Ausbildung genügend Wert und Zeit eingeräumt wird, oder dass (durchaus vorhandene) Fachleute an Stelle von anderweitig nicht verwendbaren Hilfskräften eingesetzt werden.

6. Die schweizerischen Strassenfahrzeuge

Auf diesen Bereich kann hier nur insoweit eingegangen werden, als er unter die de facto Zuständigkeit des Büros des Sonderbeauftragten fiel. Diese beschränkte sich auf die Beschaffung eines ersten Bestandes an eigenen Fahrzeugen und auf eine Mitwirkung bei späteren Transporten weiterer, durch

das EMD beschaffter Fahrzeuge.

In Anbetracht der, vor allem für die Anlaufphase, als kritisch erachteten Versorgung mit Fahrzeugen durch die UNO im Sinne von deren Einsatzkonzept wurden unmittelbar bei Beginn der Aktion vier Fahrzeuge in Südafrika eingekauft. Sie standen bei Einsatzbeginn bereits der ersten Equipe zur Verfügung. Es handelte sich dabei um Minibusse, die sowohl zum Personen-transport als auch für kleinere Materialtransporte geeignet sind. Die Kosten konnten durch die Auswahl von preisgünstigen, zum Teil gebrauchten, Fahrzeugen niedrig gehalten werden.

Eine Erweiterung des schweizerischen Fahrzeugparks erfolgte durch Mietwagen, die später durch aus Beständen der PTT beschaffte Volkswagen vom Typ Golf (mit Rechtslenkung) abgelöst wurden.

Ein Transport der von Seiten der militärischen Führung vorgesehenen schweren Motorräder unterblieb glücklicherweise; die von derartigen Fahrzeugen ausgehende zusätzliche Unfallgefahr und ihr geringer Nutzen hätten sich aller Wahrscheinlichkeit nach katastrophal ausgewirkt.

Der Transport von Fahrzeugen aus der Schweiz war nur dank der Verfügbarkeit von Grossraum-Transportflugzeugen möglich; für künftige Aktionen wird eine solche Beschaffung ausschliesslich dann in Frage kommen, wenn die Transportfrage in ähnlicher Weise gelöst werden kann. Fragen der Kompatibilität mit anderen Elementen der UNO-Fahrzeugflotte im Einsatzland und der Unterhaltungsmöglichkeiten müssen in jedem Fall sorgfältig geprüft werden; dank der gut ausgebildeten Infrastruktur in Namibia traten in diesem Einsatz keinerlei gravierende Probleme auf.

7. Die Leicht-Transportflugzeuge

Aus der Sicht des Stellvertreters des Sonderbeauftragten soll hier nur festgehalten werden, dass das Einsatzkonzept durchaus dem entsprach, was in einem Ernstfall-Einsatz erforderlich gewesen wäre. Dass die Flugzeuge nur in minimalem Umfang ihrer wirklichen Zweckbestimmung entsprechend eingesetzt worden sind ist dem glücklichen Umstand zu veradnken, dass die ganze UNTAG-Aktion ohne nennenswerte Zwischenfälle ablief, die einen Einsatz bei Verwundetentransporten nötig gemacht hätten.

Die Zusammenarbeit mit der Firma Zimex Aviation Ltd. war auf Grund von deren Erfahrung sowohl in Bezug auf Einsätze in Afrika als auch in der Zusammenarbeit mit UNO-Dienststellen völlig problemlos. Die kontinuierliche Arbeit des für die ganze Einsatzdauer verpflichteten Dispatchers hat zumindest in diesem Teilbereich des Einsatzes die höchstmögliche Effizienz gewährleistet.

8. Erste Felderfahrungen

(Zu diesem Thema kann sich der Verfasser nicht äussern, da er weder aus eigener Erfahrung noch auf Grund von Informationen aus dem Feld ein Bild von den tatsächlichen Vorgängen hat.)

VIII Anpassung der Führungs-Struktur nach der ersten Einsatzphase

1. Im politisch-strategischen Bereich: Die neuen Führungs- Ausschüsse

Neben der immer wieder geplanten Zusammenlegung der beiden getrennten Stäbe im EDA und im EMD stellte der Plan für ein den beiden Dienststellen des Sonderbeauftragten und des Projektleiters vorgesetztes Organ das dringend gesuchte Wundermittel zur Lösung aller Führungsprobleme auf dre Ebene der beiden Departemente dar.

Der erste Ansatz wurde durch die Schaffung des "Finanziellen Führungsorgans" verwirklicht, das sich allerdings binnen kürzester Zeit als ebenso machtlos erwies wie dies die früheren Versuche zu einer koordinierten Führung gewesen waren. Seine Funktion beschränkte sich auf eine Art der Vorprüfung im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle und die Vorlage unklarer Vorgänge oder strittiger Punkte an eine ad hoc gebildete Gruppe von Chefbeamten der beiden Departemente, die ihrerseits keine Entscheidungen treffen wollten, die denen eines erst noch zu schaffenden wirklichen Führungsorgans vorgreifen würden.

Die Schaffung des Direktionsausschusses erfolgte dann tatsächlich; soweit er indessen zu kontroversen Fragen überhaupt eine klare Position bezog, wurden seine Entscheidungen vom Projektleiter entweder

stillschweigend ignoriert oder in zumindest einem Falle durch Stellen der Vertrauensfrage deren Umkehrung erzwungen.

Der Verfasser kann in diesen Vorgängen nur ein Ergebnis der allgemeinen Verunsicherung sehen, die aus nicht mit dem UNTAG-Einsatz in Zusammenhang stehenden Gründen zu einem Mangel an Entschlussfreudigkeit auf allen Ebenen geführt hat. Die Tatsache, dass auch das endlich geschaffene Führungsorgan keine Durchsetzungskraft besass, dürfte eine der grössten Enttäuschungen für alle Beteiligten auf Seiten des EDA gewesen sein, die seit Monaten zusehen mussten, wie entgegen ihren Vorschlägen und Bemühungen die Kette der Fehlentscheide und unnötigen Ausgaben weiterging.

2. Auf der Stufe Projektleitung

Hier gilt das bereits oben ausgeführte; alle Möglichkeiten zu einer Institutionalisierung der zwischen den Stabsmitarbeitern zu jeder Zeit im Rahmen der gegebenen Begrenzungen bestehenden Zusammenarbeit über die Departementsgrenzen hinaus wurden erwogen. Die Matrixstruktur beim EDA hätte eine Zusammenarbeit jederzeit erlaubt, der Projektleiter lehnte jedoch jegliche Struktur ab, die nicht die Gesamtheit der Stäbe, also auch das gesamte Büro des Sonderbeauftragten in vollem Umfang ihm bzw. seinem Stabschef oder Stellvertreter direkt unterstellt hätte. In unzähligen Kompromissformeln wurde eine Koexistenz geprobt, die letztlich immer wieder daran scheiterte, dass Entscheidungen grundsätzlich vom Projektleiter getroffen und als Befehle ins Einsatzland übermittelt wurden, ohne dass der Sonderbeauftragte darauf Einfluss nehmen konnte.

3. Im Felde

(Aus der Sicht des Verfassers hier, wie zu VII 8.,
keine Feststellungen.)

IX Feststellungen und Erfahrungen während der
Phasen II und III des Einsatzes

(Diese Punkte sind ausnahmslos bei den jeweiligen Bereichen bereits behandelt, da sie weitgehend mit den Erfahrungen der ersten Phase übereinstimmen und da keine nennenswerten Anpassungen des Einsatzkonzeptes erfolgt sind.)

X Die Aufgaben der schweizerischen Wahlbeobachter

(Zu diesem Punkt wurde durch das Büro des Sonderbeauftragten ein separater Bericht erstellt; da der Verfasser des vorliegenden Berichtes an obigem nicht beteiligt war, sind nachstehend einzelne Punkte aus seiner Sicht festgehalten.)

1. Der Spezialauftrag an das EDA

a) Vorbereitung

Für die Vorbereitung stand genügend Zeit zur Verfügung. Grundsätzlich wurde in Anlehnung an die Routinevorgänge, die beim Einsatz von Experten des SKH bei UNO-Aktionen üblich sind, verfahren. Dazu gehörte die Bereitstellung einer, den inzwischen vom Einsatz der Sanitätseinheit einigermaßen bekannten Lebensbedingungen angepassten, persönlichen Ausrüstung.

Das Selektionsverfahren entsprach dem, was beim Sanitätseinsatz zumindest im Bereich der Kader angemessen gewesen wäre und es wurde dabei mit einem minimalen Aufwand erreicht, dass tatsächlich nur qualifizierte Personen zum Einsatz kamen.

Zweifelhaft ist der Wert der wissenschaftlichen Begleitung des Einsatzes durch einen auswärtigen Berater; seine Funktion gab zu grossen Unklarheiten Anlass und wieweit sein Beitrag für künftige, vergleichbare Einsätze von Wert ist, wird sich erst noch zeigen müssen. Zumindest bei der Vorbereitung des Einsatzes ergab sich hier kein Nutzen, der die hohen Kosten gerechtfertigt hätte.

Die Vorbereitungsarbeiten gingen davon aus, dass der Einsatz unter schwierigsten Bedingungen, also möglicherweise im Norden des Landes erfolgen würde. Es

wurde weiterhin davon ausgegangen, dass die von der UNO in unverbindlicher Form angekündigte operationelle Unterstützung nicht umfassend sein werde. Insbesondere im Sicherheitsbereich wurden daher alle von Seiten der Schweiz möglichen Massnahmen vorbereitet.

b) Durchführung

Die Durchführung wurde während der gesamten Einsatzdauer durch den Sonderbeauftragten selbst in Namibia geleitet und überwacht. Von Seiten des Stellvertreters des Sonderbeauftragten sind daher hier keine Feststellungen zu machen. Die während des Einsatzes ausgeübte Funktion als Stellvertreter in Bern beschränkte sich auf administrative Funktionen, Uebernahme der in früheren Vorbereitungskursen für die Sanitätseinheit vom Sonderbeauftragten abgehaltenen Lehrveranstaltungen (speziell Entschlussfassungsübungen) und die wie immer weitgehend erfolglosen Versuche, die Vorstellungen des EDA gegenüber den militärischen Stellen durchzusetzen.

c) Der Zwischenfall mit den zusätzlichen Wahlbeobachtervorschlägen

Der Zwischenfall, bei dem von Seiten der Sanitätseinheit auf Wunsch der UNO zusätzliche Vorschläge für Wahlbeobachter aus den Reihen der Einheit gemacht wurden, zeigt zwei Probleme sehr deutlich auf, die während des ganzen Einsatzes bestanden:

Einerseits die Eigenmächtigkeit, mit der sogar in Bereichen, die ganz eindeutig nicht in der Kompetenz der betreffenden militärischen Kader lag, gehandelt wurde. Den Kadern im Feld kann daraus indessen kein schwerer Vorwurf gemacht werden, handelten sie doch ganz im Sinne der von der militärischen Führung in Bern demonstrierten und ihnen vorgeschriebenen Art. Es wurden Befehle erteilt und es wurde gehorcht, ohne dass nach Kompetenzen oder dem Sinn des Befehls gefragt werden durfte, ganz im Sinne der Aeusserungen des ersten Einheitskommandanten im Vorbereitungskurs in Moudon.

Andererseits die völlige Verkennung der Anforderungen an Wahlbeobachter und der Bedeutung von Kaderleuten, insbesondere in Stabsfunktionen. Nur so ist verständlich, dass unter anderem der Pressesprecher und der Chef des Uebermittlungsdienstes als für den normalen Dienstbetrieb während der Wahlen überflüssig betrachtet wurden. Gleichzeitig wurde indessen immer wieder durch den Projektleiter betont, wie wichtig die erhöhte Einsatzbereitschaft während der Wahlen sei. Bei einer solchen erhöhten Bereitschaft wurden vor allem vom EDA selektionierte Kader offensichtlich als Hindernis empfunden und die Gelegenheit zu einer Abschiebung war willkommen.

d) Ergebnis

In Bezug auf das Ergebnis für die Schweiz kann hier von einem Erfolg gesprochen werden. Dabei kann sogar davon ausgegangen werden, dass ein solcher auch unter schwierigeren Bedingungen als sie die geographisch

privilegiert behandelten Schweizer im ruhigen und gut erschlossenen Süden des Landes antrafen, gewährleistet gewesen wäre.

Auch hier ist, in Anbetracht des ruhigen Verlaufes der ganzen UNTAG-Aktion, lediglich der Vorbehalt anzubringen, dass die wahre Bewährungsprobe glücklicherweise ausgeblieben ist. Im Hinblick auf mögliche künftige Einsätze der gleichen Art kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich Planung und Durchführung des Einsatzes in Namibia, mit den nötigen Anpassungen an ein anderes Land, durchaus als Muster eignen.

2. Die Sanitätseinheit während der Wahlperiode

Abgesehen davon, dass die Wahlen und die dabei möglichen, aber von Seiten der UNO als sehr unwahrscheinlich betrachteten, Unruhen durch den Projektleiter dazu missbraucht wurden, eine weitere Erhöhung des bereits völlig disproportionalen Mannschaftsbestandes zu erzwingen, ist hier kein besonderes Vorkommnis bekannt.

3. Zu den Wahlergebnissen

(Hierzu ist in diesem Bericht keine Anmerkung zu machen.)

XI Abschluss der Aktion und Rückkehr der SMU-Mitglieder

(Hierzu sind lediglich die unter den Punkten Personaltransporte VII 2. und zu den Kosten gemachten Anmerkungen für diesen Bericht von Bedeutung. Es wird weiterhin auf die bereits im Dezember 1989 vorgelegten Notizen des Stellvertreters des Sonderbeauftragten hingewiesen, die sich mit dem Materialrückschub befassen. Letzterer erfolgte indessen ohne Mitwirkung von Seiten des EDA und mit dem primären Ziel der militärischen Dienststellen, den unmässigen Materialaufwand und die dadurch entstandenen Mehrkosten weiter zu verschleiern.)

XII Zu den Aufgaben der Aussenstellen des EDA

Zu diesem Bereich kann der Verfasser nur die Gelegenheit wahrnehmen, sich für die ausgezeichnete Zusammenarbeit herzlich zu bedanken. Diese hat zu keinem Zeitpunkt unter dem Mangel an Koordination mit den militärischen Stellen gelitten und stellte sehr oft, besonders im Falle des Liaison-Office in Windhoek, die einzige Verbindung zwischen dem Einsatzland und dem EDA dar.

XIII Die Probleme der Information

1. Information zwischen den Stabsteilen in Bern

Dieser Untertitel ist insofern irreführend, als zu keinem Zeitpunkt Stabsteile bestanden, sondern während der gesamten Einsatzdauer zwei völlig separate Strukturen parallel zu arbeiten versuchten. Dabei wurden praktisch alle Stabselemente des EDA, Personalchef, Finanzchef, Transportdienst etc. auf Seiten des EMD dupliziert. Diese völlig redundanten, aber in mehreren Fällen ausgesprochen überdotierten Stellen dienten nur dem Zweck, die gesamte Führung in die Hand des Projektleiters zu bringen und das EDA möglichst vollständig auszuschalten. Die dadurch entstandenen Kosten sind ohne Beachtung geblieben.

Die Information erfolgte indessen im Interesse der Sache zumindest auf der Ebene der Fachdienste im Rahmen dessen, was unter Umgehung der vom Projektleiter erlassenen Verbote möglich war. Gelegenheit dazu boten Gespräche am Rande von Stabsrapporten, und intensivere Kontakte während der häufigen Feldbesuche des Projektleiters. Während solcher Besuche war dann umgekehrt die Kommunikation zwischen Einsatzland und Zentrale, in einem Fall für mehrere Wochen, vollständig unterbrochen.

Die Ursache für diese grotesk anmutende Situation ist in der Einführung zu diesem Bericht bereits erwähnt. Die Auswirkungen auf die Mitarbeiter waren beim EDA insofern gravierender als beim EMD, als bei letzterem eine hierarchische Struktur lediglich das

Ausführen von Befehlen verlangte und dafür eine volle Rückendeckung selbst bei gravierenden und oft sehr kostspieligen Fehlern garantierte. Im Gegensatz dazu konnten die Mitarbeiter des Büros des Sonderbeauftragten auf Grund der Diskrepanz zwischen der in ihren Pflichtenheften festgelegten Verantwortungen und den ebenso festgelegten, aber nicht durchsetzbaren, Kompetenzen nicht auf irgendwelche Unterstützung bei ihrer Arbeit rechnen. Sie wurden im Gegenteil in einigen Fällen von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Dienststellen als die an den Problemen Schuldigen behandelt. Da sich auch der Sonderbeauftragte selbst, als Folge der Unklarheiten über seine eigene Position innerhalb des EDA, in der gleichen Situation befand, kann ihm kein Vorwurf daraus gemacht werden, dass er in dieser Hinsicht den Mitarbeitern keine Unterstützung geben konnte.

2. Information zwischen Feld und Zentrale

Die technischen Mittel hierfür standen in vollem Umfang zur Verfügung. Das geringe Ausmass der Nutzung der Mittel war nicht durch ihre Kapazität, sondern durch den von militärischer Seite behinderten Informationsfluss bedingt. Für mögliche künftige Einsätze kann hier nur auf das hingewiesen werden, was in Bezug auf Bedeutung einer zentralen Anlaufstelle in Form eines Einsatzkoordinators oder eines Desk Officers festgestellt wurde. Die sinnlose Parallelorganisation zweier Stäbe hat diese einfache und weltweit angewandte Lösung trotz Vorhandenseins aller Mittel verhindert. Es mutet eigenartig an, dass gerade bei militärischen Stellen,

denen die Bedeutung der Kommunikationsmittel als Instrument der Führung bekannt sein müsste, eine solche Lösung nicht zur Anwendung kam, und dass ein Blockieren der Kommunikationssysteme als Element des dort geübten Führungsstils gelten muss.

3. Informationsaustausch zwischen den Stäben
des CMO und des CMU

(Hier keine Anmerkungen, da reine Felderfahrungen)

4. Die Information der Angehörigen und der
Zurückgekehrten

Diesem Punkt konnte erst zu einem verhältnismässig späten Zeitpunkt Beachtung geschenkt werden. Die Herausgabe des ersten Bulletins für diesen Personenkreis gab erneut Anlass zu Differenzen zwischen den beiden Departementen, indem entgegen der getroffenen Absprachen von Seiten des Projektleiters sehr plötzlich ein, seiner Meinung nach druckreifer, Entwurf vorgelegt wurde, der auf Grund seiner Aufmachung und seines Inhaltes die ganze Namibia-Aktion der Lächerlichkeit preisgegeben hätte. Gegen Ende des Einsatzes wurde die Bedeutung der Information von Seiten des Stabes beim EMD plötzlich sehr hoch eingestuft; es zeigte sich indessen, dass diese Höherbewertung nur als Vorwand für eine Erhöhung des Personalbestandes bei diesem Stab dienen sollte. Verlangt wurde die Schaffung einer

zusätzlichen Stelle, die mit Aufgaben der Information und, zu einem Zeitpunkt als von Seiten der UNO der Abbruch der Operation zum vorgesehenen Termin bereits festgelegt war, Aufgaben der Werbung für eine vierte Equipe betraut sein sollte. Es liegt auch nahe, anzunehmen, dass dieser Mitarbeiter als Verfasser eines Abschlussberichtes vorgesehen gewesen wäre.

Vom Projektleiter wurde während den Wahlen verlangt, dass der Personalchef des Büros des Sonderbeauftragten ungehend die Angehörigen aller im Einsatz befindlichen Mitarbeiter über die Möglichkeit verspäteter Rückkehr infolge der Krisensituation und wegen Streiks und Unterbrüchen im Flugverkehr zu informieren habe. Diese Forderung, die zu den aus dem Einsatzland und von Seiten der UNO vorliegenden Berichten in krassem Gegensatz stand, wurde, ganz im Sinne des vom Projektleiter gepflegten Stils, kurzerhand ignoriert. Es ist wohl überflüssig, die Folgen einer solchen Panikmache zu erörtern, der Zwischenfall dürfte sich aber als Problemstellung bei einer Entschlussfassungsübung für die Kader einer möglichen späteren Aktion anbieten.

Eine weitere Information des oben genannten Personenkreises sollte im Zusammenhang mit dem heute offenbar fraglichen Weiterbestehen einer Personalreserve für gute Dienste gesehen werden. In diesem Zusammenhang stellen sich zahlreiche Fragen, so insbesondere die der Dokumentation von Qualifikationen und Erfahrungen in Bezug auf einen erneuten Einsatz von Personen, die bei der UNTAG-Mission mitwirkten. Dieser Aspekt gehört zum Problemkreis des Informations- und Erfahrungsverlustes, der, falls das wünschbar erscheint, heute vielleicht noch abgewandt werden könnte.

XIV Koordinationsprobleme

Die im Inhaltsverzeichnis vorgegebenen Aspekte sind unter den einzelnen Sachbereichen behandelt worden. Der Titel dieses Kapitels dürfte sich im Uebrigen als Ueberschrift für den Schlussbericht an den Bundesrat eignen.

XV Finanzielles

1. Zu der Budget Planung

(Dieser Punkt ist bereits unter VI behandelt worden)

2. Die Gesamtkosten in Uebersichten und nach Phasen

(Dieser Punkt kann nur durch den Finanzchef der Aktion behandelt werden)

3. Die Kosten des Wahlbeobachter-Einsatzes

(Dieser Punkt wurde bereits unter X behandelt)

4. Sonderprobleme der entstandenen Kosten

(Dieser Punkt wird zusammen mit XVI 5. nachstehend behandelt, da die aufgetretenen Probleme nicht im Schlussbericht sondern in einer nach Meinung des Verfassers sehr wünschenswerten Untersuchung durch die

zuständigen Finanzkontroll-Organen, speziell die EFK, zu untersuchen wären. Einer solchen Untersuchung soll hier nicht vorgegriffen werden. Es soll jedoch nachstehend die eine oder andere Anregung gegeben werden, die bei eventuellen künftigen Aktionen Einsparungen ermöglichen würde.)

5. Möglichkeiten der Kostenreduktion

Für den Namibia-Einsatz kommen diese Überlegungen im Schlussbericht zu spät. Entsprechende Anregungen zu ausnahmslos allen Punkten sind indessen vom Büro des Sonderbeauftragten während des ganzen Einsatzes gemacht worden, vgl. hierzu insbesondere die Notizen des Stellvertreters des Sonderbeauftragten bereits vom März 1989.

Teilweise sehr erhebliche Mehrkosten sind durch die nachstehenden Probleme entstanden. Auf Details wird in den zugehörigen Abschnitten eingegangen, so dass es hier nur einer Zusammenfassung bedarf:

a) Personalbestand

Der Personalbestand war während des ganzen Einsatzes weit höher, als dies der Aufgabe entsprach. Eine Anpassung wurde von Seiten des Sonderbeauftragten wiederholt verlangt und schliesslich vom neu geschaffenen Direktionsausschuss verfügt, der seine Entscheidung am folgenden Tag unter dem Druck der Drohungen des Projektleiters widerrief und einer Beibehaltung des Bestandes zustimmte. Der Projektleiter erhöhte hierauf den Bestand eigenmächtig nochmals erheblich.

b) Personalauswahl

Zahlreiche Angehörige der Sanitätseinheit waren für den Einsatz ungeeignet. Dass diese Tatsache während des ganzen Einsatzes unberücksichtigt blieb mag daran liegen, dass in einer Milizarmee mit obligatorischer Dienstpflicht jeder beschäftigt werden muss, dass also das Verhältnis zwischen dem auf Grund der zivilen Tätigkeit auszahlenden Gehalt und der tatsächlichen Verwendbarkeit des Armeeingehörigen keine Rolle spielt. Beim Einsatz in Namibia wurden, vor allem durch den überhöhten Personalbestand bedingt, zahlreiche hochbezahlte Mitarbeiter mit Arbeiten, die nur als Beschäftigungstherapie qualifiziert werden können, beschäftigt. Dass in einigen Fällen auch Personen für den Einsatz angestellt wurden, deren Unverwendbarkeit bereits bei der Rekrutierung feststand, hat die Problematik weiter verschärft. Es hat sich dabei nicht ausschliesslich um Mängel in der Selektion, sondern in zumindest zwei Fällen (bei Aerzten) um die Einhaltung voreilig und ohne die nötige Kompetenz gegebener Zusagen des Projektleiters an diese Bewerber gehandelt. Anstellungen aus Gefälligkeitsgründen und Vertragsverlängerungen je nach persönlichen Sympathien sind zumindest nicht auszuschliessen.

c) Materialkosten

Hier gilt das zum Thema Material gesagte in vollem Umfang. Die Kosten hätten, nach grober Schätzung, hier um mindestens 30 %, wenn nicht um die Hälfte verringert werden können, wenn nur in geringstem Masse von den Erfahrungen Gebrauch gemacht worden wäre, die beim EDA aus der Arbeit der humanitären Hilfe vorhanden sind. Es dürfte kaum je möglich sein, eine Uebersicht über die tatsächlichen Kosten und über den Verbleib des Materials zu bekommen; ausgenommen hiervon sind die

direkt in der Verantwortung des EDA liegenden Teilbereiche, für die zu jedem Zeitpunkt Inventare und übrige Dokumente vorlagen.

d) Verwaltungskosten

Das Büro des Sonderbeauftragten hätte, wenn man die eingeschränkten Möglichkeiten für sein Funktionieren betrachtet, eingespart werden können.

Abgesehen von dieser radikalen Betrachtungsweise soll auf einen Punkt eingegangen werden: Es wurden, mit Kosten von mehr als 20'000 Franken zwei Mitarbeiter dazu ausgebildet, ein neues Computersystem für die Buchhaltung, insbesondere die Löhne, zu bedienen. Der Betrag schliesst die Lohnkosten und die Kosten für das System nicht ein. Die beiden Mitarbeiter waren zum Zeitpunkt ihrer Ausbildung Angestellte in einem Temporär-Arbeitsverhältnis bei Firma Adia Interim in Bern und zu keinem Zeitpunkt für eine Weiterbeschäftigung beim Bund vorgesehen. Der eine der beiden Mitarbeiter hat die Dienststelle denn auch bereits vor Ende des Einsatzes verlassen.

Aehnliche Vorkommnisse dürften auch im Zusammenhang mit der Beschaffung der Datenverarbeitungsanlagen beim Stab im EDA vorgekommen sein, wo ein fachlich in keiner Weise qualifizierter Student während Monaten vergebliche Versuche unternahm, zumindest eines der vorhandenen Systeme in Betrieb zu nehmen.

Mit sehr geringen Kosten verbundene Möglichkeiten, ein vollständiges, bei internationalen Organisationen bereits eingeführtes Computersystem zu übernehmen, das eine ständige Budgetkontrolle und laufende Prüfung

der Feldbuchhaltung erlaubt hätte, wurden durch den Sonderbeauftragten abgelehnt.

e) Transportkosten

Bei Personal- und Materialtransporten blieben Kostenaspekte weitgehend ausser Betracht. Neben gelegentlichen echten Sachzwängen war es vor allem die volle Ausnützung aller aus irgendwelchen Bestimmungen herzuleitenden Privilegien, die unverhältnismässig hohe Kosten bei Einzelflügen, praktisch ausnahmslos in Business-Klasse, verursachte. Von der UNO angebotene Gratistransporte wurden, im Falle des Rückfluges der letzten Equipe entgegen des Entscheides des Direktionsausschusses, vom Projektleiter abgelehnt, da er der Mannschaft bereits Zusagen bezüglich individueller Rückreise mit Ferienaufenthalten gemacht hatte. Die Transportflüge zu Beginn der Aktion konnten nur durch verzweifelte Interventionen von Seiten des EDA zumindest teilweise genutzt werden.

Während sich der Sonderbeauftragte auf ein absolutes Minimum von Feldbesuchen auch der Mitarbeiter seiner Dienststelle beschränkte, wurde unter dem Vorwand der Prüfung des Materialrückschubs noch in der Abschlussphase eine völlig überflüssige Reise durch den Projektleiter angeordnet; Teilnehmer waren die für ihre Mitarbeit zu belohnenden Angehörigen des Stabes im EMD, darunter eine Büroordonnanz und eine Sekretärin. Diese Fachleute waren als Experten für die Logistik des Materialrückschubs deklariert. Der Fall eines redundanten Instructors, der kurz vor Weihnachten ohne jeden ersichtlichen Grund nach Namibia befohlen wurde, und der den Auftrag nur unter

der Bedingung annahm, dass er - immer in Business-Klasse - für die Feiertage nach 2 Wochen zu einem Besuch in die Schweiz zurückkehren dürfe, wurde zwar durch die auf Druck des Stellvertreters des Sonderbeauftragten ergangene Weisung, dass er die Ferienreise selber zu bezahlen habe, zunächst entschärft; ob die Zahlung je erfolgt ist bleibt offen, zumal die Notiz mit der Zusage der Zahlung offenbar später nicht mehr auffindbar war. In die gleiche Kategorie fallen Kosten in der Grössenordnung von 12'000 Franken für den Transport eines ungeeigneten Röntgengerätes in die Schweiz - zur Ausführung einer minimalen Reparatur. Schliesslich soll der mit höchster Dringlichkeit vom Projektleiter per Telefax angeordnete Transport von medizinischem Material vom November 1989 genannt werden - es handelte sich bei dem Material um 16 kg Medikamente (die ausnahmslos in jeder Apotheke in Windhoek erhältlich gewesen wären) und um 163 kg (verderblichen) Schweizer Käse, dessen Beschaffung unter ungeklärten Umständen durch das EMD vorgenommen worden war.

Die durch mangelnde Koordination verursachten Transportkosten dürften, zusammen mit dem Transport von sinnlosen Gütern oder von Gütern, die am Ort - teilweise zu günstigerem Preis - beschafft werden könnten, gegen 30 % der Transportkosten insgesamt ausmachen.

Alle Bemühungen von Seiten des Sonderbeauftragten und seiner Mitarbeiter, hier der Verschwendung von Bundesmitteln Einhalt zu gebieten, sind erfolglos geblieben, und auch Interventionen der EFK zeigten keine Ergebnisse.

XVI Beurteilung des schweizerischen Einsatzes
in Bezug auf die gestellten Ziele und den
Auftrag der UNO

(Hier gilt das in der Einleitung Gesagte)

XVII Zusammenstellung der wichtigsten Lehren
aus der Sicht des EDA

(Dieser Abschnitt muss dem Schlussbericht des Sonderbeauftragten vorbehalten bleiben; sollte der eine oder andere Punkt aus dem hier vorliegenden Bericht des Stellvertreters des Sonderbeauftragten darin Eingang finden, so würde der Verfasser sich darüber ebenso freuen wie er sich wundern würde.)

VIII Schlussbemerkungen

Wenn der vorliegende Bericht den Eindruck erweckt, dass hier eine Kritik geübt wird, die während des Einsatzes nützlicher gewesen wäre als nach dessen Abschluss, so ist dieser Eindruck leider richtig.

Der Stellvertreter des Sonderbeauftragten hat von allem Anfang an Kritik geübt, diese hat jedoch in der grossen Mehrzahl der Fälle lediglich den Sonderbeauftragten erreicht, der, wie in diesem Bericht detailliert gezeigt, seinerseits keine Durchsetzungsmöglichkeit auch in Bezug auf von ihm anerkannte Kritik hatte.

Die kritische Haltung hat sich für den Verfasser nicht ausgezahlt - auch hier ist indessen der Vorwurf nur zum Teil an den Sonderbeauftragten zu richten, der selber in einer schwierigen Position war.

Der Verfasser möchte indessen die Gelegenheit wahrnehmen, all denen, die ihn beim Versuch, seinen Auftrag auszuführen, unterstützt haben, zu danken.

Gstaad, im Mai 1990



(Hans Zimmermann)

Anhang (gemäss Inhaltsverzeichnis auf der folgenden Seite)

Anhang

Zum Thema Material und Transporte

- Bedarfs-Ermittlung
- Selektions-Kriterien
- Beschaffung und Bereitstellung
- Transporte
- Einsatzerfahrungen
- Rückschub
- Erfahrungen

(Dieser Teilbericht wurde bereits am 22. Februar 1990 vorgelegt)

(Manuskript)

Bedarfs-Ermittlung

Für die dem EDA zugewiesenen Bereiche wurde eine Bedarfsermittlung in der Hauptsache auf Grund von Erfahrungen aus der Humanitären Hilfe und aus der Zusammenarbeit mit der UNO bei Hilfsaktionen vorgenommen. Dazu standen Unterlagen, Mitarbeiter und erfahrene Freiwillige des SKH zur Verfügung. Für Ermittlungen in Bezug auf die konkret im Einsatz in Namibia zu erwartenden Bedürfnisse lagen praktisch keine Angaben vor. Dafür verantwortlich waren insbesondere die folgenden Umstände:

- Von Seiten der UNO war bis zu Beginn der Aktion lediglich ein Dokument zur Logistik erstellt worden, von dem eine teilweise Kopie im Februar per Fax nach Bern übermittelt worden war. Das Dokument enthielt in der hauptsache Auszüge aus früher veröffentlichten UNO-Vorschriften und Reglementen.
- Die schweizer Teilnehmer an der durch die UNO vom ... bis ... 1988 organisierten Besuchsreise in Namibia haben in ihren Berichten zu Fragen des operationellen Bedarfs nicht Stellung genommen.
- Die vom Büro des Sonderbeauftragten seit Januar wiederholt vorgeschlagene Rekognoszierung wurde, insbesondere auf Verlangen der Schweizerischen Beobachtermission in New York, nicht durchgeführt.

Während diese Umstände zu Unzulänglichkeiten und erheblichen Mehrkosten führen mussten, war die Bedarfsermittlung in den dem EDA zugewiesenen Bereichen Uebermittlung und Lufttransporte auf Grund früherer Erfahrungen und wegen der in diesen Bereichen zweifellos erforderlichen Autonomie gut durchführbar.

Die Bedarfsvorgabe im Uebermittlungsbereich, Verbindung zwischen 5 Standorten und mit der Schweiz, wurden als Grundlage für das Gesamtkonzept verwendet, das den Materialbedarf definierte und das in allen wesentlichen Punkten zur Ausführung kam. Einzelheiten dazu sind im Kapitel über Kommunikation enthalten.

Die Bedarfsvorgabe im Lufttransportbereich war ebenfalls durch die konkrete Aufgabenstellung eines Sanitätsdienstes der zweiten Linie definiert. Hier wirkten sich Einflüsse aus, die auch bei ordnungsgemässer Rekognoszierung nicht vorhersehbar gewesen wären; zu nennen sind insbesondere die Problematik der Tiefflüge im nördlichen Einsatzbereich sowie die im Verhältnis zu Flügen für die Eigenversorgung seltenen medizinischen Hilfsflüge.

Selektions-Kriteria

Bedingt durch den Mangel an konkreter Information über die zu erwartenden Einsatzbedingungen und über die Möglichkeiten eventueller lokaler Beschaffung von Material wurden, soweit die Selektion durch das Büro des Sonderbeauftragten erfolgte, folgende Kriterien zu Grunde gelegt:

- a) Eignung für Einsatz unter verschiedenartigen Bedingungen
- b) Geringer Unterhaltsbedarf und geringer Nachschubbedarf an Ersatz- und Verschleissteilen
- c) Kompatibilität mit im Einsatzland und bei anderen UNTAG-Elementen oder der UNO allgemein im Einsatz stehendem Material
- d) Optimales Preis/Leistungs-Verhältnis
- e) Kurzfristige Lieferung
- f) Geringer Verpackungs- und Transportaufwand
- g) Einfache Bedienung durch relativ häufig wechselndes Personal
- h) Eventuelle spätere Weiterverwendung im Einsatzland.

Probleme traten dabei im Laufe des Einsatzes in Bezug auf vom EDA selektioniertes Material nur zu den Punkten g) und h) auf: Zum Zeitpunkt der Materialauswahl war davon ausgegangen, dass das zum Einsatz kommende Personal wesentlich erfahrener und qualifizierter sein würde, als dies dann bei der Mehrheit der vom EMD selektionierten Mitarbeiter vor allem der ersten Equipe der Fall war. Es ist anzunehmen, dass analoge Probleme auch beim Sanitätsmaterial, auf dessen Auswahl das EDA keinerlei Einfluss ausübte, aufgetreten sind, und einzelne selektionierte Objekte aus dieser Kategorie erwiesen sich später als extrem teuer im Unterhalt. Während im Bereich Kommunikation, Lufttransporte und Administration (Büromaschinen) keine einzige Reparatur mit Rücktransport in die Schweiz vorgenommen werden musste, verursachten Ersatzbeschaffung und Transport von Röntgengeräte unverhältnismässig hohe Kosten. Durch Wahl eines auch in südafrikanischen Spitälern üblichen Gerätetyps wären hier grosse Einsparungen möglich gewesen.

Von Seiten des Büros des Sonderbeauftragten wurde im Einverständnis mit dem Projektleiter des EMD unmittelbar vor dem Abtransport der ersten Materiallieferung nach Namibia der Versuch einer Triage unternommen; sie war, wie unter Beschaffung und Bereitstellung ausgeführt, im Prinzip erfolgreich und richtig, wurde aber dadurch sinnlos, dass das ausgeschiedene Material entgegen den vom Vorausdetachment aus Namibia gemeldeten Anforderungen ohne weitere Abklärungen mit dem nächsten Transport versandt wurden. Zurückbehalten wurden lediglich die schweren Motorräder; eine Einsicht die sich ganz sicher bezahlt gemacht hat, da deren Einsatz mit nicht geschultem Personal die erschreckend hohe Unfallquote sicher noch erhöht hätte.

Beim Uebermittlungsmaterial bilden die Kleinfunkgeräte der Firma Autophon, die durch die Projektleitung des EMD ohne jede technische Abklärung der Spezifikationen und in Verletzung der Kompetenzordnung (VO...) selbständig beschafft worden waren eine Ausnahme. Die Geräte erwiesen sich in allen Punkten, auf die das Büro des Sonderbeauftragten vorgängig hingewiesen hatte, als ungeeignet: Verbindung im UNTAG-Funknetz war unmöglich, die Störanfälligkeit sehr hoch, Reparaturen im Feld ausgeschlossen, die Kosten 2,5 mal höher als für den von der UNTAG eingesetzten und kostenlos an alle Einheiten abgegebenen Gerätetyp. Unklar ist auch, ob die unter sehr hohen Kosten vom EMD beschafften Gegenprechanlagen zum Einsatz kamen, und in welchem Umfang Telephonzentralen Verwendung fanden; zu letzteren ist festzustellen, dass es sich um handbetriebene Modelle TZ 57 handelte. Diese Apparate müssen ununterbrochen bemannt sein, da ansonsten keine Verbindung zwischen den angeschlossenen Feldtelefonen möglich ist, und sie sind nicht für die Vermittlung zu öffentlichen Telephonleitungen ausgerüstet.

Beschaffung und Bereitstellung

Der Grossteil des Materials wurde durch das EMD aus Beständen der Armee bereitgestellt, ohne dass zum Zeitpunkt der Beschaffung oder auch zum Zeitpunkt der Abrechnung Zahlen über die tatsächlichen Kosten vorgelegen hätten. Das vom Büro des Sonderbeauftragten beschaffte Material wurde zusammen mit dem übrigen, vor allem Sanitäts- und Baumaterial, im Eidgenössischen Zeughaus Kloten bereitgestellt.

Bei Beschaffungen durch das Büro des Sonderbeauftragten wurde analog zu Beschaffungen für das Katastrophenhilfekorps und unter Beizug der dort für Einkauf zuständigen Spezialisten vorgegangen. Im Bereich Kommunikation waren die Lieferanten eindeutig vorgegeben, da das Material nach völliger Kompatibilität mit vom SKH, vom IKRK, von UNHCR und weiteren Organisationen ausgewählt worden war. Bei Büroausrüstungen wurde, soweit diese über das EDA beschafft wurden, die Beschaffung durch die EDMZ vorgenommen, soweit nicht in Einzelfällen der Wartungsmöglichkeit im Einsatzland Priorität über Standardisierung auf normalerweise bei Bundesdienststellen eingesetztes Material eingeräumt werden musste.

Ueber das Verfahren bei der Beschaffung von im normalen Handel eingekauften Artikeln die vom EMD selektioniert worden waren (Videogeräte, Farbfernseher, Kühlschränke, Photokopierer, Schreibmaschinen etc.) liegen beim EDA ebensowenig Angaben vor wie über die bei der Selektion dieser sehr kostenintensiven Geräte angewandten Kriterien.

Die für den Transport als Luftfracht erforderlichen Verpackungsarbeiten wurden im Zeughaus Kloten durch die Spezialfirma Packimpex AG, die derartige Aufträge auch für andere Bundesbehörden, insbesondere für das Katastrophenhilfekorps, ausführt, vorgenommen. Eine grosse Erleichterung bedeutete dabei der Einsatz von Grossraum-Transportflugzeugen des Military Airlift Command der US Airforce im Auftrag der UNO: Eine Verpackung für den Transport auf normalen Frachtmaschinen oder als Luftfracht auf Linienflügen, wie dies von Seiten des EMD einem Transport auf den kostenlos zur Verfügung gestellten Transportflügen der UNO vorgezogen worden wäre, hätte nahezu unlösbare Probleme bereitet. Nicht nur der sperrige Charakter verschiedener Objekte - es sei hier nur am Rande auf die entgegen der Empfehlungen des EDA und des Vorausdetachementes transportierten und nie eingesetzten 3 Lastwagenladungen Stacheldrahtrollen erinnert - sondern auch die zahlreichen Gefahrgüter nach IATA Bestimmungen hätten einen solchen Transport wenn nicht unmöglich dann doch extrem teuer gemacht.

Auf die Frage der Gesamtkosten für Material kann hier nur insoweit eingegangen werden, als Zahlen bereits vorliegen. Dabei lässt sich feststellen, dass in den Bereichen Kommunikation und Flugtransporte die Budgetansätze, soweit dies unter Kontrolle des EDA lag, eingehalten bzw. unterschritten worden sind. Die Gesamtkosten für Material waren von Seiten des EMD zunächst, in Uebereinstimmung mit dem Rohbudget-Entwurf des Büros des Sonderbeauftragten auf rund 6 Millionen Franken veranschlagt worden; kurzfristig und ohne dass neuere Zahlen vorlagen setzte der Projektleiter dann eine Verringerung auf 4 Millionen Franken durch. Diese Reduktion sollte die Erhöhung der Budgetposition für Personal erlauben.

Von Seiten der Armeeapotheke wurde später darauf hingewiesen, dass der reduzierte Ansatz von 4 Millionen Franken lediglich das direkt von dieser Stelle gelieferte Material für die erste Phase abdecken würde, und dass alles übrige aus Zeughäusern der Armee angelieferte und nicht ordnungsgemäss dokumentierte Material nicht in diesem Betrag erhalten wäre. Einzelheiten zu diesem Vorgang sind dem Kapitel über die Budgetplanung und die Kostenentwicklung des Projektes zu entnehmen; der Vorgang sei hier nur in seiner Bedeutung für die Beschaffung von Material erwähnt.

Transporte

Wie von Seiten der UNO bereits im Januar angekündigt, wurden für den Transport von Material und Personal im März Grossraumflugzeuge der US Airforce eingesetzt. Die Einzelheiten dieser Flüge wurden aus operationellen Gründen verhältnismässig kurzfristig bekanntgegeben. Da das Material bereits weitgehend im Zeughaus Kloten bereitstand war es indessen problemlos möglich, den rechtzeitig Verlad für den ersten Flug ab Frankfurt am ... März vorzunehmen. Weitere Lieferungen ins Einsatzland erfolgend durch gleichartige Flüge ab Zürich am ... April und erneut ab Frankfurt am ... April. Die entsprechenden Transportmengen sowie Passagierzahlen sind in den Statistiken im Anhang aufgeführt.

Der erste von der UNO angebotene Transportflug, am ... für den ... angekündigt, konnte auf Einwände des EMD hin nicht wahrgenommen werden. Eine Ablehnung des angebotenen Ersatztermines hätte mit Sicherheit dazu geführt, dass die UNO eine Uebernahme der Transportkosten mit Charter- oder Linienflügen abgelehnt hätte; weiterhin bestand ebensowenig wie für den ersten angebotenen Termin ein Problem bei der rechtzeitigen Bereitstellung.

Einzelheiten des Ablaufes der ersten Transporte sind den entsprechenden im Anhang beigefügten Berichten zu entnehmen. Es sei hier nur erwähnt, dass mangelnde Vorbereitung von Seiten der Projektleitung des EMD zu einer Reihe von Unzulänglichkeiten geführt hat, die nur dank grossem Entgegenkommen der UNO und mit späterer Mehrarbeit kompensiert werden konnten. So wurde beispielsweise die Materialliste für den ersten Flug noch in der Nacht zwischen der Bereitstellung und dem Abflug auf Wunsch des EMD nach Bern gebracht, damit dort eine Reinschrift für die Transportdokumente angefertigt werden konnte; diese Reinschrift, die auch eine ordnungsgemässe Inventarisierung erlaubt hätte, war trotz erneuter schriftlicher Zusage des EMD für den ... April 1989 auch im September noch nicht verfügbar. Rund 50 Tonnen Material wurden in der Folge ohne jedes Transportdokument via Frankfurt versandt.

Die Einlagerung der beiden Teillieferungen für Grootfontein und Windhoek erfolgte ohne Schwierigkeiten; eine Inventarkontrolle war jedoch auch auf längere Sicht mangels der genannten Listen nicht möglich. Während dieser Umstand beim allgemeinen Material zu keinen grossen praktischen Problemen geführt haben dürfte, war die Situation beim Sanitätsmaterial im engeren Sinne noch in der zweiten Einsatzphase unhaltbar und es bestehen offenbar bis heute Unklarheiten über einzelne Lieferungen. Dies erstaunt insofern nicht, als bereits bei der Bereitstellung zum ersten Frachtflug von Seiten der Armeeapotheke ca. 40 Holzkisten ohne Begleitpapiere, Inventare oder sonstige Dokumente direkt auf die abfahrtsbereiten Lastwagen beigelegt wurden.

Spätere Transporte beschränkten sich in der Hauptsache auf Nachschub an Verbrauchsmaterial und auf Ersatzlieferungen. Sie wurden ausnahmslos mit normaler Luftfracht ausgeführt, wobei wiederum die Spezialfirma Packimpex AG die operationelle Abwicklung besorgte. Die entsprechenden Transportmengen sind im Anhang ... aufgeführt, insgesamt handelt es sich um rund Tonnen, wobei die wöchentlichen Kuriersendungen von durchschnittlichen ... kg nicht mitgezählt sind. Vermeidbare Kosten entstanden bei den Transporten lediglich durch Rückschub und Austausch von ungeeignetem Material (Röntgenanlage, Kleinfunkgeräte). Die Notwendigkeit anderer Transporte kann angezweifelt werden: Ein Transport von verdünnter Schwefelsäure (Gefahrgut), die zweifellos auch im Einsatzland in jeder Qualität (analytisch oder technisch) hätte beschafft werden können sowie der Transport von insgesamt mehreren hundert Kilogramm Käse gehören in diese Kategorie.

Einsatzerfahrungen

Zu diesem Punkt kann von Seiten des EDA nur in sehr geringem Umfang Stellung genommen werden, da die operationelle Verantwortung in den meisten Teilbereichen ausschliesslich durch die Projektleitung wahrgenommen worden ist.

Im Bereich der Kommunikation - für Einzelheiten wird auf den im Anhang beigefügten Bericht des vom EDA rekrutierten und eingesetzten Chefs des Uebermittlungsdienstes verwiesen - hat sich das vom EDA beschaffte Material analog zu früheren Einsätzen im Bereich der humanitären Hilfe bewährt. Als besonders wertvoll erwiesen sich die Selektivrufzusätze zu den Kurzwellenfunkstationen, die es erlaubten, eine ständige Funkbereitschaft auch ohne ständige Besetzung aller Stationen durch eigene Funker 24 Stunden am Tag aufrecht zu erhalten. Die Ausrüstung der schweizerischen Flugzeuge mit gleichartigen Geräten erlaubte eine sehr hohe Einsatzbereitschaft und problemlose Zusammenarbeit zwischen medizinischen Einrichtungen und Lufttransporten.

Die Verbindungen zwischen der Schweiz und dem Einsatzland waren zu allen Zeiten problemlos, zumal auch praktisch jederzeit öffentliche Kommunikationsmittel zur Verfügung standen. Die beiden Hauptkriterien für die Einrichtung eigener Funkverbindungen zwischen der Schweiz und Namibia erwiesen sich als wenig bedeutend für den praktischen Einsatz: Die während der ganzen Einsatzdauer bestehende, 24-stündige Funkbereitschaft sowohl über die Schweizerische See- und Flugfunkstelle Berna Radio als auch zur Notfunkstation am Eigerplatz wurde dank des ruhigen Verlaufes der ganzen UNTAG-Mission nicht als Ersatz für unterbrochene andere Linien benötigt, und von der Möglichkeit erheblicher Gebührenersparnisse durch Uebermittlung von Routine-Meldungen über Funkfernschreiber wurde, ausser durch das Büro des Sonderbeauftragten, sehr wenig Gebrauch gemacht. Es hat sich gezeigt, dass ein Grossteil der Mitarbeiter im Einsatzland es vorzogen, Meldungen über Telefax zu übermitteln, da damit das korrekte Abfassen von Telegrammen unterbleiben kann.

Eine grössere Bedeutung kam der direkten Verbindung mit der Schweiz für diejenigen Standorte zu, die nicht über Zugang zu normalen Telephonverbindungen verfügten. Dies trifft vor allem für Rundu und Oshakati zu, wo private Telephongespräche fast ausschliesslich über Funk abgewickelt werden konnten.

Zum Einsatz der schweizerischen Flugzeuge sei auf den entsprechenden Teil dieses Berichtes verwiesen; in Bezug auf Material kann nur festgehalten werden, dass sich der Nachschubbedarf an Ersatzteilen, soweit dieser über das Büro des Sonderbeauftragten abgewickelt wurde, in sehr engen Grenzen hielt. Da die Versorgung mit Ersatzteilen und Verbrauchsmaterial gemäss Vertrag Sache der Fluggesellschaft Zimex Aviation Ltd. war, sind auch bei operationell vom EDA betreuten Transporten keine Kosten entstanden.

Zum Einsatz des vom EDA aus beschafften administrativen Materials sind keine aussergewöhnlichen Erfahrungen hier anzuführen.

Rückschub

In Bezug auf vom EDA beschafftes Material dürften sich keine Schwierigkeiten bei der Entscheidung über die weitere Verwendung ergeben, da bereits bei der Beschaffung auf weitere Verwendungsmöglichkeiten geachtet wurde. Vom Büro des Sonderbeauftragten wurden bereits im Dezember 1989 Kriterien definiert, nach denen allgemein ein Entscheid über Rücktransport, Abgabe im Einsatzland oder andere Verwendungsmöglichkeiten getroffen werden kann. Wie weit diese Vorschläge über den Bereich des vom EDA beschafften Materials hinaus Anwendung finden, muss dahingestellt bleiben.

Im Bereich Uebermittlungsmaterial ist eine Weiterverwendung im Einsatzland ausgeschlossen. Selbst wenn vom SMU erstellte Einrichtungen im medizinischen Bereich in irgend einer Form weiterbestehen sollten, wären die Kommunikationsbedürfnisse derartiger Stellen sicher nicht mit dem des SMU vergleichbar. Von Seiten des Büros des Sonderbeauftragten wurde vorgeschlagen, das Material dem Katastrophenhilfekorps zu übergeben, das bereits Geräte des gleichen Typs im Einsatz hat. Keine weitere Verwendungsmöglichkeit zeichnet sich indessen für die Autophon-Funkgeräte ab, da diese den Anforderungen in der Katastrophenhilfe nicht entsprechen und mangels Flexibilität bei den technischen Spezifikationen auch kaum bei der UNO oder anderen Organisationen einsetzbar sein dürften.

Im Bereich der Lufttransporte stellt sich kein Problem, da die Demobilisierung bereits vor Beginn des Einsatzes vertraglich klar geregelt worden ist und in die operationelle Zuständigkeit der Zimex Aviation Ltd. fällt.

Was in Bern eingesetztes Material betrifft, so sind hier drei Kategorien zu berücksichtigen:

- Büroinventar, das grossenteils durch die Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt worden ist und weder im Budget noch in der Kompetenz des Büros des Sonderbeauftragten erfasst ist. Dieses Material bleibt in der Verfügung der Dienststelle, die die Lieferung veranlasst hat.
- Material, das speziell für den Einsatz beschafft wurde, aber allgemein weiter verwendbar ist. Dazu gehören u.a. Datenverarbeitungsgeräte und Eurosignal-Empfänger. Dieses Material sollte zweckmässigerweise und soweit keine Nachfolge-Dienststelle für Gute Dienste geschaffen wird, ebenfalls über den Organisations- und Archivdienst des EDA weiterer Verwendung zugeführt werden.
- Spezialmaterial, insbesondere Funkmaterial, das nicht im Rahmen allgemeiner Dienststellen weiter verwendbar ist. Hier sollte das gleiche Verfahren wie beim allgemein von EDA beschafften Material für den Einsatz zur Anwendung kommen, beim Funkmaterial bedeutet dies Abgabe an das Katastrophenhilfekorps im Sinne des von dieser Stelle bereits gestellten Antrages.

Zu prüfen bleibt die weitere Verwendung von insbesondere Datenverarbeitungsgeräten, die bei der Projektleitung im Einsatz sind. Dieses Material wurde zu Lasten des Budgets für den Namibia-Einsatz beschafft.

Erfahrungen

Die Erfahrungen im Bereich des Materialeinsatzes dürften von den Erfahrungen im Gesamtprojekt nicht wesentlich abweichen: Die Verschiedenartigkeit der Ausgangspositionen zwischen EMD und EDA hat zu völlig verschiedenen Konzepten geführt: Basis für die Entscheidungen beim EDA waren Erfahrungen in dem Einsatzland vergleichbaren Ländern und unter vergleichbaren Bedingungen der Zusammenarbeit mit der UNO, während beim EMD die Verhältnisse bei Einsätzen in der Schweiz als Massstab angesetzt wurden. Dieser Unterschied gilt in gleichem Masse auch für den Personalsektor, wo die Bedeutung von Seiten des EDA auf Eignung für den Einsatz in einem Land der dritten Welt geachtet wurde, während die Projektleitung von den in der Schweizer Armee geltenden Massstäben ausging.