

Direktionsausschuss  
für den schweizerischen UNTAG-Einsatz

o.713.761-REA/CUP

3003 Bern, 16. August 1990

Schlussbericht an den Bundesrat  
betreffend den schweizerischen Einsatz  
im Rahmen der Beistandsgruppe der Vereinten Nationen  
für die Uebergangsperiode (UNTAG)  
in Namibia, 14. März 1989 - 17. März 1990

---

UNTAG: United Nations Transition Assistance Group



<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
1. Ausgangslage und Auftrag an die Schweiz	3
a) Allgemeines	3
b) Die schweizerische Beteiligung	3
2. Gesamtwertung des schweizerischen Einsatzes	4
a) Allgemeines	4
b) Aus aussenpolitischer Sicht	5
c) Aus innenpolitischer Sicht	6
3. Die einzelnen Aspekte des Einsatzes	7
a) Der allgemeine Rahmen des schweizerischen Einsatzes	7
b) Organisationsstrukturen in Bern und im Felde	7
c) Personalauswahl und -einsatz	9
d) Vorbereitung und Ausbildung	9
e) Material	10
4. Der Einsatz der Wahlbeobachter	10
5. Finanzielle Aspekte	11
a) Allgemeines	11
b) Die Entschädigungsleistungen der UNO	12
6. Schlussbemerkungen und Perspektiven	12

## 1. Ausgangslage und Auftrag an die Schweiz

### a) Allgemeines

Nach einem langen Verhandlungsprozess betreffend die Unabhängigkeit Namibias kam es am 22. Dezember 1988 zu einem Durchbruch, indem die Volksrepublik Angola, die Republik Kuba und die Südafrikanische Republik in einem Dreierabkommen unter dem Patronat der USA die letzten Hindernisse aus dem Weg räumten. Dies erlaubte es den Vereinten Nationen, die bereits 1978 durch den UNO-Sicherheitsrat beschlossene Resolution 435, wonach Namibia durch freie Wahlen unter der Kontrolle der UNO zur Unabhängigkeit gelangen sollte, zu konkretisieren. Mit der Resolution 629 vom Januar 1989 entschied der Sicherheitsrat, den Beginn einer Uebergangsperiode auf den 1. April 1989 anzusetzen.

Zur Erfüllung seiner Aufgabe stellte der Sicherheitsrat dem Sondervertreter des UNO-Generalsekretärs für Namibia, dem Finnen Martti Ahtisaari, eine friedenserhaltende Operation, die UNTAG (United Nations Transition Assistance Group), zur Verfügung. Er hatte damit den geordneten Verlauf der Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit zu sichern. Die UNTAG bestand aus einem zivilen Teil, der die Verwaltung, Sicherheit und Wahlbeobachtung abdeckte, sowie einer militärischen Komponente. Diese setzte sich aus drei Infanteriebataillonen aus Finnland, Kenia und Malaysia, 200 Militärbeobachtern sowie verschiedenen logistischen Verbänden zusammen, darunter die Schweizerische Sanitätseinheit (Swiss Medical Unit).

### b) Die schweizerische Beteiligung

Auf Ersuchen der UNO beschloss der Bundesrat am 2. November 1988, sich mit einem substantiellen Beitrag an der UNTAG zu beteiligen. Dabei stützte er sich auf die Absicht in den Richtlinien zur Regierungspolitik für die Legislaturperiode 87/91, wonach die Mitwirkung der Schweiz an friedenserhaltenden Aktionen und an Bemühungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten verstärkt werden sollte.

Der Auftrag der Schweiz umfasste:

- die sanitätsdienstliche Versorgung der UNTAG im rückwärtigen Raum der sogenannten 2. Linie und die Zurverfügungstellung eines Chefarztes im UNTAG-Führungsstab sowie
- die Mitwirkung bei der Wahlüberwachung durch ein schweizerisches Wahlbeobachterkontingent.

Mit der Durchführung wurden dabei hinsichtlich der sanitätsdienstlichen Unterstützung EDA und EMD gemeinsam beauftragt, während für die Wahlüberwachung das EDA allein verantwortlich zeichnete.

## 2. Gesamtwertung des schweizerischen Einsatzes

### a) Allgemeines

Am 21. März 1990 wurde Namibia in die Unabhängigkeit entlassen. Mit diesem Datum ging für die Vereinten Nationen die hinsichtlich personellem und finanziellem Aufwand grösste je von ihr aufgestellte friedenserhaltende Operation zeitgerecht zu Ende. Die UNO erfüllte ihr Mandat vollumfänglich, wurde Namibia doch im Rahmen der vom Sicherheitsrat vorgegebenen Uebergangsperiode von einem Jahr unabhängig. Dies stellt für die Weltorganisation ohne Zweifel einen der grössten Erfolge ihrer Geschichte dar. Mit dem Ende der UNO-Mission fand gleichzeitig auch das Engagement der Schweiz im Rahmen der UNTAG seinen Abschluss und zwar innerhalb der dem Bundesrat im Februar 1989 vorgeschlagenen Zeitspanne, was angesichts der zahlreichen - insbesondere auch politischen - Unsicherheiten der Operation besonders erfreulich ist.

Die Schweiz hat ihren Auftrag zur vollen Zufriedenheit aller beteiligten Parteien erfüllt, was uns sowohl die Verantwortlichen der UNTAG wie auch des UNO-Hauptsitzes in New York beteuerten. Damit war auch der Beweis erbracht, dass grössere schweizerische Kontingente, auch ohne dass unser Land Mitglied

der UNO ist, in der Praxis die erforderliche Anpassungsfähigkeit und Beweglichkeit entwickeln können, um sich in einer komplexen UNO-Aktion einzugliedern.

Wenn wir aufgrund des UNO-Urteils aber auch unserer eigenen Einschätzung zum Schlusse kommen, dass die Schweiz in Namibia ihren Auftrag erfüllt hat, so ist nicht ausser Acht zu lassen, dass sich diese Operation in einem überaus günstigen Umfeld abgespielt hat. Die Aufgabe liess sich erfüllen, ohne dass im Land grössere Unruhen stattgefunden hätten und ohne dass es die Swiss Medical Unit mit einem Massenanfall von Schwerverletzten in der Folge kriegerischer Wirren oder von Kranken als Folge von Epidemien zu tun gehabt hätte. Namibia verschaffte uns demnach eine Erfahrung, die mit ihren positiven Aspekten nicht ohne weiteres auf künftige Einsätze übertragen werden darf.

b) Aus aussenpolitischer Sicht

Dieser erste grössere Einsatz der Schweiz im Rahmen einer friedenserhaltenden Operationen der UNO hat unserem Land zweifellos viel Wohlwollen eingebracht. Dies um so mehr, als die Vereinten Nationen selber gestärkt aus dieser Aktion hervorgingen. Nicht nur die Verantwortlichen der UNO, sondern auch andere Vertreter der internationalen Gemeinschaft, insbesondere truppenstellende Staaten und afrikanische Länder haben sich sehr positiv über die vermehrte Beteiligung der Schweiz an den friedenserhaltenden Operationen im allgemeinen und an der UNTAG im besonderen, geäussert. Daraus resultiert ein verstärktes Vertrauen in den Willen und die Möglichkeiten der Schweiz, an internationalen Aktionen mitzuwirken. Diese Art der Beteiligung hat das Bild der Schweiz, als ein solidarisches und disponibles Land gestärkt. Zusätzlich hat diese Aktion unser Land Afrika näher gebracht, zu einem Zeitpunkt, in dem sich Stimmen mehren, die befürchten, dass die Entwicklungen im Osten Europas auf Kosten dieses Kontinentes gehen würden. In diesem Zusammenhang hat sich insbesondere ausbezahlt, dass die SMU ihre Dienste - neben ihrem Primärauf-

trag - auch der zivilen Bevölkerung in Namibia zukommen liess.

c) Aus innenpolitischer Sicht

Auch innenpolitisch zeitigte dieser erste schweizerische Einsatz erfreuliche Ergebnisse. Er erlaubte es einer grossen Zahl von Personen, sich im Rahmen einer konkreten Aktion zu engagieren. Der Grossteil der Zurückgekehrten hat sich denn auch spontan bereit erklärt, zu einem späteren Zeitpunkt in ähnlichen Missionen wenn möglich wieder mitzumachen. Die Beteiligung der Schweiz an dieser Aktion verschaffte aber auch allen jenen Befriedigung, die für eine aktive schweizerische Aussenpolitik eintreten. Dies zeigt das Resultat einer Befragung im Sommer 1989 durch ein Zürcher Meinungsforschungsinstitut, wonach 94 % der Befragten einem vermehrten Engagement der Schweiz in Krisenregionen im friedenserhaltenden und humanitären Sinne zustimmen.

Die Presse hat den Schweizer Namibia-Einsatz zu Beginn mit kritischer Aufmerksamkeit und während der ganzen Dauer des Engagements mit wohlwollendem Interesse verfolgt. Die Beteiligung an dieser Aktion hat einmal mehr aufgezeigt, wie wichtig der Kontakt mit den Medien ist. Diesem Aspekt ist bei künftigen ähnlichen Anlässen zusätzliche Aufmerksamkeit zu schenken, indem beispielsweise in einem Konzept eine aktivere Informationspolitik definiert wird.

Schliesslich hat dieser Einsatz aber auch aufgezeigt, wie Angehörige der Schweizer Armee - dank ihrer Flexibilität - für neue Aufgaben eingesetzt werden können.

### 3. Die einzelnen Aspekte des Einsatzes

#### a) Der allgemeine Rahmen des Schweizerischen Einsatzes

Die Entsendung einer schweizerischen Sanitätseinheit nach Namibia erfolgte im Rahmen der grössten von der UNO je aufgestellten friedenserhaltenden Operation, der UNTAG. Das UNO-Sekretariat musste in kurzer Zeit die organisatorischen Strukturen dieser Aktion aufbauen. Die knapp bemessene Vorbereitungszeit wirkte sich deshalb auch erschwerend auf die Vorbereitung der personal- und truppenstellenden Staaten aus.

Die Schweiz, welche sich zum ersten Mal an einer solchen Operation beteiligte, war gezwungen, in kürzester Zeit die politischen Entscheide vorzubereiten, entsprechende Rechtsgrundlagen auszuarbeiten, neue Strukturen aufzubauen sowie die operationellen Grundlagen zu schaffen. Zudem war sie, da das schweizerische Engagement im Rahmen einer friedenserhaltenden Operation der UNO stattfand, bei der Vorbereitung und Durchführung an Vorgaben und Weisungen der Vereinten Nationen gebunden. In diesem Zusammenhang machte die Schweiz Erfahrungen, die andere truppenstellende Staaten von früheren Aktionen bereits kannten: Insbesondere in der Anfangsphase solcher Einsätze ist mit kaum vermeidbaren Schwierigkeiten zu rechnen.

#### b) Organisationsstrukturen in Bern und im Felde

Von Anbeginn traten hier grundsätzlich verschiedene Auffassungen auf, was in einer komplizierten Organisationsstruktur mündete. Die oberste Entscheidungs- und strategische Führungsinstanz konnte deshalb anfänglich ihre Führungsfunktion bezüglich Rahmenaufträge, Weisungen und Kontrolle gegenüber der Projektleitung nur sporadisch und nicht mit der erforderlichen Konsequenz und Kontinuität ausüben. Die Aufteilung der operationellen Projektleitung in zwei Stäbe, je einen im EMD und EDA, bewährte sich nicht.

Im Rahmen einer Restrukturierung im Sommer 1989 liessen sich diese Mängel dank der Bildung eines gemeinsamen Führungsaus-

schusses mit Vertretern beider Departemente auf Direktionsstufe beheben. Die operationelle Projektleitung wurde zusammengefasst und deren Führung in direkter Linie - mit einem Projektleiter und einem Stellvertreter - festgelegt. Zur finanziellen Ueberwachung des Projektes wurde schliesslich ein finanzielles Führungsorgan eingesetzt.

Diese neuen Strukturen erlaubten eine straffere Führung. Vor allem die Zusammenarbeit innerhalb des Direktionsausschusses und des finanziellen Führungsorgans wirkte sich positiv auf die operative Ebene sowie die Arbeit im Feld aus. Während somit der Direktionsausschuss und das finanzielle Führungsorgan ihre Aufgaben wahrnehmen konnten, brachte die Restrukturierung auf der operationellen Ebene nicht alle erforderlichen Resultate. Namentlich die örtlichen Distanzen der Arbeitsplätze der Mitarbeiter des EMD einerseits und des EDA andererseits erschwerten die Zusammenarbeit innerhalb des gemeinsamen Mitarbeiterstabes, was zu Ungenauigkeiten bezüglich der Verantwortlichkeiten führte.

Eine der wichtigsten Lehren, die aus dieser Erfahrung zu ziehen ist, besteht darin, dass die operationelle Leitung eines ähnlichen Projektes nur einem Departement zu übertragen ist. Hingegen hat sich die departementsübergreifende strategische Führungsstruktur bewährt.

Für die Kommandoorganisation der SMU war die Projektleitung verantwortlich, wobei aufgrund des Auftrages verschiedene Möglichkeiten in Frage kommen konnten. Insbesondere die Kompetenzen und die Zusammenarbeitsmodalitäten zwischen dem schweizerischen Chefarzt im UNTAG-Führungsstab und dem Kommandanten der Sanitätseinheit waren nicht klar geregelt. Für künftige sanitätsdienstliche Einsätze dieser Grössenordnung könnte eine Lösung empfohlen werden, wonach der Chefarzt Kontingentskommandant und der Kommandant der Sanitätseinheit diesem zur Zusammenarbeit zugewiesen ist. Diese, in UNO-Aktionen mehrfach bewährte Organisation hätte zu einer Straffung der Führungsorganisation und zu einer Reduktion der relativ grossen Stäbe geführt.

c) Personalauswahl und -einsatz

Nacheinander wurden drei Equipen aus je etwa 150 Personen engagiert, um die 12 Monate abzudecken, die der UNTAG-Einsatz dauerte. Insgesamt haben rund 400 Personen in der SMU und als Wahlbeobachter Dienst geleistet. Gesamthaft gesehen kann den ausgewählten Personen ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Das Prinzip der Freiwilligkeit für die Rekrutierung des Personals ist auch für künftige Einsätze beizubehalten. Führungsqualitäten der Chefs, echte Einsatz- und Dienstbereitschaft, Durchhaltewille, Belastbarkeit und wenn möglich Einsatzerfahrung sind die zu fordernden Auswahlkriterien. Der Kenntnis der Arbeitssprache im Felde ist zudem ein grösseres Augenmerk zu schenken.

Dieser Einsatz hat einmal mehr gezeigt, dass der Personalauswahl insbesondere für die Führungsfunktionen eine besondere Bedeutung zukommt. Der Wert eines Kaderangehörigen ist stark verknüpft mit seinem Charakter, seiner Erziehung und seinem menschlichen Verhalten in schwierigen Situationen. Einige Ausfälle und aufgetauchte Friktionen im Rahmen der UNTAG-Aktion waren die Folge von Problemen auf diesem Gebiet. Bei künftigen Einsätzen ist diesem Aspekt - soweit überhaupt möglich - vermehrt Rechnung zu tragen. Fehlleistungen sind hingegen erst in der Bewährung im Einsatz ersichtlich.

d) Vorbereitung und Ausbildung

Für die Vorbereitung des Einsatzes sind Rekognoszierungen unerlässlich. Sie sind durch die zuständigen Verantwortlichen so frühzeitig wie möglich durchzuführen, am besten in verschiedenen Schritten bezüglich Konzeption, operationeller Durchführungsmöglichkeiten und logistischer Konsequenzen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass wir durch eine gegenüber der UNO parallele und etwas unabhängigere Vorbereitung - wie es andere Staaten aufgrund früherer Erfahrungen ebenfalls handhaben - einige Zeit gewinnen und manche Probleme hätten vermeiden können.

Die jeweiligen Equipen der SMU wurden in dreiwöchigen Vorbereitungskursen auf ihre Aufgabe vorbereitet. Einer zielbewussten und realitätsbezogenen Ausbildung ist künftig von allen dafür zuständigen Stellen grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

#### e) Material

Die Aufwendungen der Schweiz im Materialbereich einschliesslich der Medikamente beliefen sich auf rund 8 Mio. Franken. Der anfänglich festgelegte Materialstock wurde im Verlaufe der Aktion laufend an die Bedürfnisse im Feld angepasst, so dass die SMU schliesslich, bis auf wenige Ausnahmen, mit funktionsfähigem und den erschwerten Bedingungen angepasstem Material arbeiten konnte.

Da die UNO insbesondere in der Anfangsphase häufig nicht in der Lage ist, die nationalen Kontingente mit der versprochenen nötigen Infrastruktur, vor allem Fahrzeuge, zu versehen, ist auch bei künftigen Operationen eine möglichst grosse Eigenständigkeit anzustreben. In diesem Zusammenhang hat sich insbesondere das Engagement eigener schweizerischer Flugzeuge bewährt.

#### 4. Der Einsatz der Wahlbeobachter

Die UNTAG hat in wochenlanger gründlicher Vorarbeit zusammen mit der General-Administration des Landes diese Wahlen vorbereitet und organisiert. Das wohldurchdachte Wahlprozedere ist in einer landesweiten Informationskampagne in jeden Winkel Namibias getragen worden. Dabei ist es gelungen, auch die 60 % Analphabeten Namibias durch eine sehr aussagekräftige und informative Bildersprache und durch mündliche Aufklärung zu erreichen. So konnte sich in den Monaten und Wochen vor den Wahlen eine Stimmung im namibischen Wahlvolke entwickeln, bei der das ursprünglich vorhandene Misstrauen zusehend schwand, um einem hoffnungsvollen Vertrauen Platz zu machen, was sicher ein Grund für den Erfolg dieser Wahlen war.

In seinem Beschluss vom 2. März 1989 hielt der Bundesrat fest, dass die schweizerische Unterstützung der UNTAG neben der Sanitätseinheit auch Wahlhelfer beinhalten würde. Das EDA war für die Durchführung dieses Einsatzes verantwortlich.

Aus über 100 Bewerbern wurden nach sehr strengen Kriterien 31 Wahlbeobachterinnen und -beobachter ausgewählt und nach einem sechstägigen Ausbildungs- und Informationskurs nach Namibia entsandt. In der Zeit zwischen dem 27.10 und dem 19.11.1989 kamen sie im südlichen Teil Namibias zum Einsatz. Ihre Aufgabe bestand darin, die rechtmässige Durchführung der Wahlen zu überwachen. Ausser der Schweiz hatten sich 26 andere Länder mit etwa gleich starken Wahlbeobachterkontingenten an der Wahlüberwachung beteiligt.

Höchste UNO-Stellen sprachen sich sehr anerkennend über den Einsatz, die Qualität und die Kompetenz der schweizerischen Wahlbeobachter aus. Dieser schweizerische Beitrag wurde aber auch von der Staatengemeinschaft mit einigem Wohlwollen zur Kenntnis genommen. In der Tat entsprechen solche Einsätze bester schweizerischer Tradition. Künftige Teilnahmen sind daher abgestützt auf die Namibia-Erfahrung sehr zu empfehlen.

## 5. Finanzielle Aspekte

### a) Allgemeines

Im Februar 1989 hat der Bundesrat zur Deckung der Kosten des Einsatzes in Namibia für die Zeit vom 1. März 1989 bis 31. März 1990 einen Verpflichtungskredit von 50'000'000.- Franken bewilligt und weitere 32'000'000.- Franken zugesagt, falls der UNTAG-Einsatz verlängert werden sollte.

Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichtes ist die definitive Kostenabrechnung für die Gesamtheit des Einsatzes noch

nicht abgeschlossen. Einige Schlussfolgerungen lassen sich jedoch bereits jetzt ziehen. Da sich die Operation zeitgerecht beenden liess, werden die zusätzlichen 32 Mio. Franken nicht benötigt. Am 1. August 1990 betragen die buchhalterisch erfassten Ausgaben ungefähr 30'300'000.- Franken. Somit wurde der zur Verfügung gestellte Kredit zu einem beachtlichen Teil nicht aufgebraucht. Da es sich um den ersten Einsatz dieser Grössenordnung der Schweiz handelte, war es seinerzeit nicht einfach, ein Budget mit den genauen voraussichtlichen Ausgaben aufzustellen, was, wenigstens teilweise, die bestehende Differenz zwischen dem gewährten Kredit und den effektiven Ausgaben erklärt. Die UNO schloss während der ganzen Uebergangsperiode übrigens nicht aus, dass die Aktion länger dauern könnte. Dank dem positiven politischen Willen aller Beteiligten und der guten Arbeit der UNTAG konnte die Operation jedoch zeitgerecht abgeschlossen werden.

#### b) Die Entschädigungsleistungen der UNO

Wie bei praktisch allen friedenserhaltenden Operationen beteiligt sich die UNO an den Ausgaben der truppen- und personalstellenden Staaten. Sie gewährt diesen eine Personalentschädigung (950.- US\$ pro Person/pro Monat), kommt für die Transportkosten zu Beginn und am Ende einer Aktion auf und entschädigt die teilnehmenden Staaten für die Benützung des Materials.

Die Vereinten Nationen haben der Schweiz den gesamten Betrag für die Personalentschädigung in der Höhe von 2,7 Mio. Franken überwiesen. Offen bleiben noch die Materialentschädigung sowie die Rückvergütung der Rückreisekosten.

#### 6. Schlussbemerkungen und Perspektiven

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass unser Land mit dem Engagement in Namibia einen grossen und auch im Ausland wohlbeachteten Schritt in Richtung eines vermehrten weltweiten

Engagements auf dem Gebiet der Friedenssicherung gemacht hat. Es war das erste Mal, dass die Schweiz, obwohl Nicht-Mitglied der UNO, die Vereinten Nationen in einer friedenserhaltenden Mission in einem solchen Umfang personell, materiell und finanziell unterstützt und damit ihre Bereitschaft zur Mitverantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt unter Beweis gestellt hat. Dieser Einsatz hat es dem EMD und EDA auch ermöglicht, ihre organisatorische Flexibilität im Rahmen der UNTAG unter Beweis zu stellen. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen und deren sorgfältiger und vor allem auch selbstkritischer Auswertung wird unser Land seine Einsatzbereitschaft auf dem Gebiet der friedenserhaltenden Operationen um ein gutes Stück erhöhen können.

Das Gelingen der UNTAG-Mission als ganzes hat aber auch die UNO und ihre Möglichkeiten zur friedenssichernden Intervention in Spannungsgebieten in einem positiveren Licht erscheinen lassen. Der UNO-Sicherheitsrat greift deshalb auch vermehrt auf das Instrument der friedenserhaltenden Operationen zur Lösung von Regionalkonflikten zurück. Für die West-Sahara und Kambodscha hat das UNO-Sekretariat denn auch schon relativ weit fortgeschrittene Einsatzpläne ausgearbeitet.

Abgestützt auf die positiven Erfahrungen der Schweiz im Rahmen ihres Engagements in Namibia können weitere Einsätze - sei es beispielsweise in der West-Sahara oder in Kambodscha - einer wohlwollenden Prüfung empfohlen werden.