

MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG

Warum die Schweiz Verantwortung übernehmen und sich vermehrt in friedensfördernden Einsätzen engagieren soll

foraus – Diskussionspapier* – Nr. 02, Juni 2010

Pablo Padrutt, lic. rel. int. IHEID, hat sich sowohl im Studium der internationalen Beziehungen als auch beruflich ausführlich mit Fragen der Friedens- und Sicherheitspolitik auseinandergesetzt. Kontakt: pablo.padrutt(at)foraus.ch

Daniel Ruf, M.A. HSG & M.A. IEP Paris, hat sich im Studium und als Berater mit Fragen der schweizerischen Sicherheitspolitik befasst. Kontakt: daniel-ruf(at)gmx.ch

Gian Carlí Stäubli, lic. iur., hat an friedensfördernden Operationen der Schweizer Armee auf dem Balkan teilgenommen. Kontakt: giancarlistaebli(at)yahoo.de

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppe Frieden und Sicherheit gibt die persönliche Meinung der Autoren wider und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

EXECUTIVE SUMMARY

Ein bewaffneter Konflikt in der Schweizer Nachbarschaft ist auf absehbare Zeit nahezu ausgeschlossen. Doch die Welt ist kleiner geworden: **aktuelle Bedrohungen und Herausforderungen halten sich nicht an Landesgrenzen.** Organisiertes Verbrechen, Proliferation gefährlicher Waffen, bewaffneter Extremismus und Terrorismus sowie konfliktbedingte Flüchtlingsströme und wirtschaftliche Beeinträchtigungen können auch auf die Schweiz weitreichende Auswirkungen haben. Diese Herausforderungen haben ihre Ursache in teils weit entfernten Konflikten, können sich aber rasch bei uns bemerkbar machen.

Bedrohungen
und Heraus-
forderungen

Die militärische Friedensförderung **kostet die Schweiz im Vergleich zu den anderen Armeeaufgaben wenig**, bringt aber einen überproportionalen Nutzen für unsere Sicherheit. Es liegt im unmittelbaren Interesse unseres Landes, zusammen mit internationalen Partnern die Sicherheitsprobleme dort zu lösen, wo sie entstehen. Die Schweiz muss daher **endlich die militärische Friedensförderung ausbauen.**

Grosser
Nutzen,
niedrige
Kosten

Mit einem starken Engagement im internationalen Konfliktmanagement erhöhen wir nicht nur unsere eigene Sicherheit, sondern leisten auch einen wirksamen und dringend benötigten Beitrag für die **Friedenssicherung** und zum **Schutz der notleidenden Bevölkerung.**

Wirksame
Friedens-
sicherung

Die Konflikte unserer Zeit finden nur selten zwischen Staaten statt und stellen die Friedensförderung der internationalen Gemeinschaft vor besondere Herausforderungen. Unter anderem wegen der Vielzahl an involvierten bewaffneten Gruppen kann in heutigen Konflikten oft nur mit starken militärischen Sicherungsmassnahmen **Stabilität** gewährleistet werden. Diese mittelfristige Stabilisierung wiederum ermöglicht der betroffenen Gesellschaft, mit Unterstützung der zivilen Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit an nachhaltigen Lösungen zu arbeiten.

Stabilität
gewährleisten

Es besteht daher ein **ausgewiesener Bedarf an militärischen Mitteln**, um in einem Konfliktgebiet die Ordnung wiederherzustellen und eine gewisse Stabilität zu garantieren. Diese Einheiten sind unerlässlich, um verwundbare Personen zu schützen, Flüchtlingslager zu bewachen und humanitäre Hilfslieferungen vor Übergriffen zu sichern. Sie organisieren ausserdem wichtige Personen- und Warentransporte, beschaffen Informationen und überprüfen die Einhaltung von Friedensabkommen.

Militärische
Beiträge sind
essentiell

Auch aus entwicklungspolitischer Perspektive spielt militärische Friedensförderung oft eine wichtige Rolle. **Sicherheit, Stabilität und Entwicklung sind untrennbar miteinander verbunden.** Rund die Hälfte der aktuellen Konflikte finden in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt statt; die grosse Mehrheit spielt sich in Gebieten mit sehr schwachen staatlichen Institutionen ab. Damit die internationale Unterstützung für diese instabilen Gebiete wirksam sein kann, muss sie sowohl zivile als auch militärische Unterstützung integrieren. Ein starkes und wirksames Engagement lohnt sich am Ende für die gesamte Staatengemeinschaft. Denn die Folgekosten eines durchschnittlichen Bürgerkriegs übersteigen bei weitem die Kosten eines wirksamen Krisenmanagements mit den nötigen zivilen und militärischen Mitteln. Diese Kosten fallen auch auf die Schweiz zurück.

Sicherheit
und
Entwicklung

Die **Schweizer Armee beteiligt sich seit 1953** am internationalen Konfliktmanagement im Dienste der Friedensförderung. Die Beiträge der Armee werden vor Ort und von unseren Partnern sehr geschätzt und sind qualitativ meist hervorragend. Allerdings sind diese operationellen Beiträge **zahlenmässig enttäuschend gering**: von ca. 140'000 aktiven Angehörigen der Armee sind nur rund 270 in der militärischen Friedensförderung engagiert. Verglichen mit anderen neutralen Staaten in Europa wie Österreich oder Finnland leistet die Schweizer Armee nur einen Bruchteil der Beiträge, die diese Staaten für das Konfliktmanagement einsetzen.

Ungenügende
Schweizer
Beteiligung

Die internationale Gemeinschaft erwartet von einem wohlhabenden Land, das zu den grossen Gewinnern der Globalisierung gehört, dass es seine **Verantwortung** wahrnimmt und einen angemessenen Beitrag an die Lösung globaler Probleme leistet. Die Schweiz gilt diesbezüglich zu oft als Trittbrettfahrerin. Ein massgeblicher Beitrag in der militärischen Friedensförderung ist somit auch **Interessenpolitik** und hat positive Auswirkungen auf andere Politikbereiche, in denen wir auf unsere Partner angewiesen sind.

Die Schweiz
als Trittbrett-
fahrerin?

Obwohl die Friedensförderung eine der drei Aufgaben der Schweizer Armee ist, wird sie strukturell benachteiligt. So kann ein Milizsoldat seinen Auslandeinsatz nicht an die obligatorische Dienstzeit anrechnen. Der militärischen Friedensförderung fehlen finanziell und personell die nötigen Mittel. Diese Vernachlässigung lässt sich nicht mit unserer **Neutralität** begründen. Liegt nämlich ein **UNO- oder OSZE-Mandat** vor, kann sich die Schweiz gemäss Neutralitätsrecht und schweizerischer Gesetzgebung mit bewaffneten oder unbewaffneten Einheiten an der entsprechenden Friedensoperation beteiligen.

Kein Konflikt
mit Schweizer
Neutralität

Ein zahlenmässiger Ausbau der militärischen Friedensförderung ist bereits innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens möglich und wurde vom Bundesrat wiederholt zum Ziel erklärt, aber wegen politischer Widerstände verzögert. Längerfristig ist eine Anpassung des Militärgesetzes ins Auge zu fassen. Doch die militärische Friedensförderung kann mit dem nötigen politischen Willen bereits heute ausgebaut und zu **einer vollwertigen Komponente der Armee** gemacht werden.

Ein Ausbau ist
bereits heute
möglich

INHALTSVERZEICHNIS

Executive Summary	2
1 Einleitung	5
2 Warum militärische Friedensförderung?	6
2.1 Sicherheitspolitische Situation der Schweiz	6
2.2 Konkrete Bedrohungen und Herausforderungen	7
2.3 Zivile und militärische Friedensförderung: Integration	8
2.4 Keine Entwicklung ohne Sicherheit	9
3 Aktueller Stand	11
3.1 Das Schweizer Engagement gestern und heute	11
3.2 Gesetzlicher Rahmen	13
3.3 Vereinbar mit der Schweizer Neutralität	14
4 Lösungsvorschläge	18
4.1 Ein Ausbau im aktuellen gesetzlichen Rahmen	18
4.2 Längerfristig: Anpassung des Militärgesetzes	19
5 Fazit	22
6 Literaturverzeichnis	23

1 EINLEITUNG

Die militärische Friedensförderung¹ ist ein wichtiges Instrument der Schweizer Friedens- und Sicherheitspolitik. Obwohl sie Teil des Armeeauftrags² ist, wird die Friedensförderung jedoch systematisch vernachlässigt. Im Unterschied zu vergleichbaren neutralen Staaten beteiligt sich die Schweiz nur sehr geringfügig am internationalen Konfliktmanagement und stellt nur einen winzigen Bruchteil ihrer militärischen Kapazitäten für UNO-Peacekeeping-Missionen zur Verfügung.

Ungenügende
Beiträge

Seit der gescheiterten Abstimmung über ein Blauhelm-Kontingent von 1994 ist die Schweizer Politik diesbezüglich blockiert. Eine „unheilige Allianz“ von linken Armeeabschaffern und rechten Isolationisten verhindert seither eine konstruktive Politik. Während der stark wahrgenommene Kosovokrieg und der davon ausgehende Migrationsdruck der Entsendung eines bewaffneten Kontingents in den Kosovo den Weg ebnete, ist die politische Akzeptanz für die militärische Friedensförderung in anderen Weltregionen immer noch schwach.

Politische
Blockade

Im Folgenden führen wir auf, weshalb die Politik ihre Grabenkämpfe in dieser Angelegenheit überwinden und für einen verantwortungsbewussten Schweizer Beitrag zum internationalen Konfliktmanagement einstehen sollte. Zuerst zeigen wir, dass die militärische Friedensförderung als Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik konkrete Probleme dort angeht, wo diese ihre Ursache haben. Wir legen dar, welche Aufgaben in Friedenseinsätzen nur durch militärische Einheiten wahrgenommen werden können und wie diese zusammen mit zivilen Spezialisten in die aktuellen UNO-Missionen integriert werden. Wir zeigen ausserdem auf, dass Sicherheit und Stabilität auch aus einer entwicklungspolitischen Perspektive eine hohe Priorität haben. Wir diskutieren Umfang und Qualität des aktuellen Schweizer Engagements sowie dessen Vereinbarkeit mit der Neutralität. Schliesslich bieten wir konkrete Lösungsvorschläge, fordern ein Ende der strukturellen Benachteiligung der militärischen Friedensförderung und einen gezielten Ausbau innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens sowie längerfristig geeignete Anpassungen des Militärgesetzes.

Aufbau
der Analyse

¹ Die UNO unterscheidet u.a. *Peacekeeping* (Friedenserhaltung, häufig Überprüfung der Umsetzung eines Friedensabkommens), *Post-Conflict Peacebuilding* (Friedensförderung und -konsolidierung) und *Peace Enforcement* (Friedenserzwingung). Deren militärische Komponenten werden häufig allesamt unter dem Sammelbegriff *Peace Support Operations* (PSO) subsummiert; ein Begriff, den auch die Schweizer Armee für ihre Beteiligung an friedensfördernden Einsätzen verwendet. Für eine ausführliche Typologie vgl.: Drews, C. 2000: 80–96 sowie Küpfer, G. 2002. Im Folgenden wird synonym für PSO jeweils der Überbegriff „militärische Friedensförderung“ verwendet.

² Art. 1 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (SR 510.10). Die drei Armeeaufgaben sind Raumsicherung und Verteidigung, subsidiäre Einsätze zur Unterstützung ziviler Kräfte sowie militärische Friedensförderung.

2 WARUM MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG?

Es liegt im Interesse der Schweiz, mit militärischer Friedensförderung einen wirksamen Beitrag zum internationalen Konfliktmanagement zu leisten. Einerseits ist die Schweiz mit einer ganzen Reihe von Bedrohungsszenarien konfrontiert, die nur zum Teil militärischer Natur sind und ihren Ursprung oft in weit entfernten Krisenherden haben. Ganz nach dem alten Lawinenverbauer-Grundsatz gilt für die Schweizer Sicherheitspolitik: „Die Absicherungen sind möglichst nahe an der Anrisstelle zu erbauen und nicht dort, wo die Lawine bereits den vollen Schwung erreicht hat.“³ Andererseits ist die militärische Friedensförderung eine wichtige Ergänzung der zivilen Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. Die Beiträge der Schweizer Armee an die aktuellen Peacekeeping-Missionen der UNO fallen aber sehr gering aus.

Bedarf und
Nutzen

2.1 SICHERHEITSPOLITISCHE SITUATION DER SCHWEIZ

Ein zwischenstaatlicher Konflikt im unmittelbaren Umfeld der Schweiz ist auf absehbare Zeit nahezu ausgeschlossen.⁴ Das Ziel einer friedlichen Ordnung in Europa stellte nach dem Zweiten Weltkrieg die Leitidee der europäischen Integration dar. So ist Europa heute wirtschaftlich und politisch so stark zusammengewachsen, dass bewaffnete Auseinandersetzungen als Lösung von Konflikten zwischen Staaten innerhalb der aktuellen Ordnung überwunden wurden. Im Zuge der Globalisierung hat geographische Distanz aber stark an Schutzwirkung eingebüsst: auch Konflikte, die weit von unserem Land entfernt sind, können unsere Sicherheit unmittelbar und gefährlich beeinträchtigen.⁵

Stabiles
Umfeld

Die heutigen Konflikte haben sich weitgehend weg von den entwickelten Industriestaaten in periphere Gebiete verlagert und finden seltener zwischen Staaten, sondern vermehrt innerhalb eines Staates oder einer Region statt.⁶ Die meisten dieser Krisenherde und Konflikte sind asymmetrische Kämpfe um Macht und Ressourcen. Oft sind politische Motive nur schwer auszumachen; stattdessen verschwimmen gerade in fragilen Gebieten die Grenzen zwischen politischem Konflikt und organisierter Kriminalität.⁷ Die involvierten Akteure sind zahlreich: Hunderte von bewaffneten nicht-staatlichen Gruppen verfolgen in den Krisenherden unserer Zeit unterschiedliche politische und wirtschaftliche Ziele. Dazu kommt, dass eine Vielzahl der heutigen Konflikte in Gebieten stattfindet, in denen staatliche Institutionen geschwächt sind oder gar *de facto* aufgehört haben zu existieren.

Aktuelle
Konflikte

³ Dahinden, E. 2004: 42.

⁴ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 2010: 17.

⁵ Schweizerischer Bundesrat 2010: 9. Es bleibt festzuhalten, dass ein Krieg auch in Europa oder an seinen Grenzen nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. Dies würde aber eine längere Verkettung verheerender Ereignisse und institutioneller Kollapse voraussetzen, womit die strategischen Vorwarnzeiten für die Schweiz Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte betragen.

⁶ Brock, L. 2000: 375ff.

⁷ Collier, P. 2002 sowie Keen, D. 1998.

Bewaffnete Konflikte und Instabilität haben weitreichende sicherheitspolitische Konsequenzen, die auch die Schweiz direkt oder indirekt betreffen. Durch die Abnahme der Schutzwirkung des Territoriums haben sich unsere sicherheitspolitischen Bedrohungsszenarien stark verändert.

2.2 KONKRETE BEDROHUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Schweiz ist mit verschiedenen Bedrohungen und Herausforderungen konfrontiert, die ihren Ursprung in teils weit entfernten Konflikten haben.

Schwache staatliche Strukturen und die mit bewaffneten Konflikten einhergehende Unsicherheit sind ein idealer Nährboden für die organisierte Kriminalität. Menschenhandel sowie Schmuggel von Rohstoffen, Edelmetallen, Zigaretten und Drogen versprechen lukrative Geschäfte. Das International Institute for Strategic Studies (IISS) in London schätzt, dass 95% der weltweiten Produktion harter Drogen, die mehrheitlich in Industrienationen konsumiert wird, in Konfliktgebieten erfolgt.⁸ Organisierte Kriminalität, Schmuggel- und Schleppertätigkeiten sowie Geldwäscherei haben einen erheblichen Einfluss auf die sicherheitspolitische Lage der Schweiz.

Organisierte
Kriminalität

Auch die illegale Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Proliferation von Massenvernichtungswaffen können die Schweizer Sicherheit bedrohen. Die leichte Verfügbarkeit gefährlicher Technologien sowie die Vermischung von bewaffnetem Extremismus und organisierter Kriminalität in vielen aktuellen Konflikten ergeben eine explosive Mischung, deren Gefahrenpotential für die Schweiz relevant ist.⁹

Proliferation

Die Entwicklung stark polarisierter Konflikte kann problematische Reaktionen bei in der Schweiz ansässigen ausländischen Diasporen hervorrufen.¹⁰ Das Gefahrenpotential wurde in der Schweiz beispielsweise durch die Botschaftsbesetzungen im Jahr 1999 im Zusammenhang mit den türkisch-kurdischen Konfrontationen, die Reaktionen auf die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo sowie radikalisierte Auswirkungen des Nahostkonflikts illustriert. Selbst bewaffneter Extremismus und terroristische Anschläge, ausgehend von politisch oder religiös motivierten Konflikten, sind in der Schweiz nicht auszuschliessen.

Extremismus

Bewaffnete Konflikte sind ausserdem eine der Hauptursachen für den Migrationdruck auf die Schweiz. Viele der in der Schweiz in den letzten beiden Jahrzehnten aufgenommenen Flüchtlinge flohen in grosser Not vor kriegerischen Auseinandersetzungen im Westbalkan, im Mittleren Osten oder in Ostafrika.

Migration

⁸ International Institute for Strategic Studies 2009: 468.

⁹ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 2010: 76.

¹⁰ Bundesamt für Polizei 2009: 46–53.

Schliesslich haben Beeinträchtigungen der internationalen Sicherheit immer wieder negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Durch die Vernichtung von Investitionen, den Unterbruch von Handelsströmen oder durch starke Preisschwankungen von Rohstoffen und anderen Gütern beeinträchtigen weit entfernte Konflikte auch die Schweizer Wirtschaft immer wieder.

Ökonomische
Auswirkungen

2.3 ZIVILE UND MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG: INTEGRATION

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat weltweit die Anzahl bewaffneter Konflikte messbar abgenommen.¹¹ Das Ende des Ost-West-Konflikts beendete viele ideologisch motivierte Konflikte und reduzierte die militärische Involvement der beiden Supermächte USA und UdSSR in Stellvertreterkriegen. Mit dem Ende der ideologischen Blockade der Vereinten Nationen, insbesondere des UNO-Sicherheitsrats, konnte das Krisenmanagement der UNO endlich wirksamer gestaltet und ausgebaut werden.¹² Allein die Anzahl Peacekeeping-Einsätze der UNO wurde seit Anfang der Neunzigerjahre verdreifacht.¹³ Bewaffnete Konflikte enden heute nur noch selten mit dem militärischen Sieg einer kriegführenden Partei: Dank starker internationaler Unterstützung wird die Mehrheit der Konflikte nun durch Friedensverhandlungen beendet.

Wirksames
Krisen-
management

Die aktuellen Konflikte finden nur noch selten zwischen Staaten statt. Meist handelt es sich stattdessen um innerstaatliche Auseinandersetzungen, bei denen sich nichtstaatliche bewaffnete Gruppen gegeneinander oder gegen den Staat richten. Allerdings haben auch Bürgerkriege häufig grenzüberschreitende Auswirkungen und können ganze Regionen beeinträchtigen. Viele der heutigen Krisen finden in einem Umfeld statt, wo der Staat sein Monopol auf die legitime Anwendung von Gewalt verloren hat oder nahezu aufgehört hat zu existieren.¹⁴ In diesen Situationen müssen internationale Friedensmissionen seltener als Beobachter einen Waffenstillstand zwischen Staaten überprüfen, sondern vielmehr vorübergehend die Stabilität garantieren, ein Friedensabkommen umsetzen und die Zivilbevölkerung schützen. Die humanitären Katastrophen in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina zeigten deutlich, dass nur leicht bewaffnete UNO-Truppen nicht ausreichen.¹⁵ Ihr auf Selbstverteidigung beschränktes Mandat erlaubte es nicht, die Konflikte zu stabilisieren und damit Massaker an der Zivilbevölkerung und schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu verhindern.

Konflikte
innerhalb von
Staaten und
humanitäre
Katastrophen

Mit der zunehmenden Vielzahl und Komplexität der Aufgaben sind auch die Ansprüche an die UNO-Friedenseinsätze stark gestiegen. Im Unterschied zu relativ ungefährlichen Beobachtermissionen sind daher viele der heutigen Friedensoperationen auf eine starke bewaffnete Komponente angewiesen. Die robusten militärischen Einheiten stellen in einem fragilen Gebiet die Ordnung

Militärische
Einheiten sind
essentiell

¹¹ Human Security Report Project 2005: 23.

¹² *Ibid.*: 153.

¹³ UN Department of Peacekeeping Operations 2010.

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat 2009: 26.

¹⁵ Wenger, A. 2003: 20.

wieder her, garantieren eine gewisse Stabilität, schützen verwundbare Personen, bewachen Flüchtlingslager oder sichern humanitäre Hilfslieferungen vor Übergriffen. Sie nehmen ausserdem bei Bedarf Schutzaufgaben für den Wiederaufbau und die zivile Friedensförderung wahr.

Die langfristige Stabilisierung der aktuellen Konflikte, so beispielsweise in Darfur, Haiti, Liberia, Ostkongo oder Tschad, kann weder allein durch militärische Mittel noch einzig durch zivile Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden. Die sehr unterschiedlichen Aufträge dieser Missionen erfordern bereits in einem frühen Stadium sowohl militärische als auch zivile Elemente, weshalb diese komplexeren Einsätze oft als „integrierte Missionen“ bezeichnet werden. Sie sind darauf ausgelegt, längerfristig auf einen Übergang von (mehrheitlich militärischem) Peacekeeping zu (mehrheitlich zivilem) Peacebuilding hinzuwirken. Die Funktionen dieser UNO-Einsätze reichen von Beobachtungs- und Schutzaufgaben, humanitärer Hilfe und Wiederaufbau bis zu Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von bewaffneten Kämpfern (Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR) sowie dem Aufbau von wirksamen und rechenschaftspflichtigen staatlichen Sicherheitsinstitutionen (Security Sector Reform, SSR).¹⁶ Sie vereinen dazu zivile Spezialisten, Polizeikräfte und militärische Einheiten. Da ziviles und militärisches Personal für eine langfristige Wirkung vermehrt aufeinander abgestimmt werden, haben gerade Schweizer Milizsoldaten mit ihrem zivilen Erfahrungsschatz einen grossen Mehrwert zu bieten.¹⁷

Integrierte
Missionen als
Standard

Während die Schweiz in der zivilen Hilfe wichtige Beiträge leistet, ist ihre militärische Beteiligung an den zur Zeit 15 UNO-Peacekeeping-Operationen sehr gering. Viele dieser UNO-Einsätze leiden an einem chronischen Mangel an finanziellen Mitteln und qualifiziertem Personal; die Schweizer Zurückhaltung ist daher umso problematischer.

Chronischer
Mangel

2.4 KEINE ENTWICKLUNG OHNE SICHERHEIT

Entwicklung und Sicherheit sind untrennbar verbunden. Unsicherheit wirkt sich negativ auf die menschliche und sozioökonomische Entwicklung aus; gleichzeitig erhöht Unterentwicklung das Risiko von bewaffneter Gewalt und Konflikten. So hielt auch die UNO-Generalversammlung im Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 fest, dass „Entwicklung, Frieden und Sicherheit [...] miteinander verflochten sind und einander gegenseitig verstärken.“¹⁸

Entwicklung
und
Sicherheit

Ein schwaches Einkommen und langsames oder rückläufiges Wirtschaftswachstum erhöhen die Gefahr von bewaffneter Gewalt und Konflikten. Je tiefer das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes, desto höher die

Armut erhöht
Risiko von
Konflikten

¹⁶ Eiden, E.B. et al 2005.

¹⁷ Greminger, T. 2007: 16.

¹⁸ UN General Assembly 2005: 2.

Wahrscheinlichkeit, dass ein interner bewaffneter Konflikt (Bürgerkrieg) ausbricht.¹⁹ Je niedriger überdies das Einkommen eines Landes zu Beginn eines internen bewaffneten Konflikts ist, desto länger dauert letzterer im Schnitt. Arme Länder sind selbst nach erfolgreicher Beendigung eines bewaffneten Konflikts einer überproportionalen Gefahr eines Rückfalls ausgesetzt.²⁰ Dies liegt selbstverständlich nicht daran, dass Länder mit niedrigem Einkommen gewalttätigere Einwohner hätten; es ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass arme Länder mangels finanzieller Ressourcen eine schwächere Regierung aufweisen und nicht in der Lage sind, die Sicherheit und Grundversorgung ihrer Bevölkerung zu gewährleisten.²¹

Schliesslich haben bewaffnete Konflikte und endemische Gewalt selbst wiederum eine vernichtende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Sie verursachen Kapitalflucht, unproduktive Ausgaben und massive Transaktionskosten. Sie führen ausserdem zur Vernichtung von Humankapital, Produktionskapital und Infrastruktur und beeinträchtigen dabei meist die ärmsten und verwundbarsten Segmente der Gesellschaft am stärksten.²²

Konflikte
erhöhen
Armut

Ein durchschnittlicher Bürgerkrieg verursacht über seine gesamte Dauer für das betroffene Land und seine Nachbarn geschätzte Kosten in der Grössenordnung von rund 64 Milliarden US-Dollar.²³ Darüber hinaus fallen für die internationale Gemeinschaft hohe Folgekosten durch Migrationsdruck, Handelseinschränkungen und organisierte Kriminalität an. Resultate der zivilen Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit werden zunichte gemacht. Die Gesamtkosten eines bewaffneten Konflikts übersteigen damit bei weitem diejenigen eines wirksamen und langfristig angelegten Krisenmanagements. Auch für die Schweiz fallen durch jeden Konflikt direkte und indirekte Kosten an.

Kosten eines
Konflikts

Rund die Hälfte aller Länder, die von einem bewaffneten Konflikt betroffen sind, gehören zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Eine vorausschauende Sicherheitspolitik mit einem starken multilateralen Engagement sollte arme Länder im Interesse aller darin unterstützen, der Gewaltspirale zu entkommen und dadurch Entwicklungsfortschritte zu realisieren.

Gewalts- und
Armutsspirale
durchbrechen

¹⁹ Human Security Report Project 2005: 152.

²⁰ Collier, P. 2007: 16.

²¹ Human Security Report Project 2005: 152.

²² Geneva Declaration Secretariat 2008: 89.

²³ Collier, P. 2007: 32.

3 AKTUELLER STAND

Die Schweiz beteiligt sich seit 1953 am internationalen Krisenmanagement. Sie hat in den letzten Jahren jeweils rund 270 Angehörige der Armee in Auslandseinsätzen zur Friedensförderung eingesetzt. Das Schweizer Engagement ist qualitativ hochwertig, quantitativ aber schwach. Im Vergleich mit anderen neutralen Staaten in Europa wird klar, dass die Schweizer Beiträge in der militärischen Friedensförderung weit zurückstehen. Dies, obwohl eine aktivere und verantwortungsbewusste Beteiligung an Friedensmissionen keineswegs im Widerspruch zur Neutralität unseres Landes stehen.

Schweizer Beteiligung

3.1 DAS SCHWEIZER ENGAGEMENT GESTERN UND HEUTE

Die Schweiz engagiert sich bereits seit Jahrzehnten in der militärischen Friedensförderung und leistet mit bewaffneten Einheiten sowie unbewaffneten Spezialisten und Militärbeobachtern kompetente und hoch geschätzte Einsätze. Der erste Einsatz von Schweizer Militärbeobachtern geht dabei auf den Koreakrieg zurück. Im Jahr 1953 beteiligte sich die Schweiz erstmals an einem friedensfördernden Auslandseinsatz, als sie einige hohe Offiziere in die Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC) entsandte, welche den Waffenstillstand an der innerkoreanischen Grenze überwacht.

Seit 1953 engagiert

Auch heute noch stehen fünf Schweizer Offiziere für die NNSC im Einsatz. Die Schweiz beteiligt sich ausserdem mit insgesamt 19 UNO-Militärbeobachtern in verschiedenen UNO-Missionen.²⁴ Die Schweizer Blaumützen überprüfen dabei in Burundi, in der Demokratischen Republik Kongo, im Nahen Osten sowie in Nepal die Umsetzung von Friedensabkommen und Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats. Daneben sind seit 1999 ständig rund 220 Armeeangehörige – seit 2002 zum Selbstschutz bewaffnet – im Rahmen der SWISSCOY im Kosovo engagiert. Ebenfalls auf dem Balkan beteiligt sich die Schweiz mit 20 Angehörigen der Armee an der Mission EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina. Zuletzt kommen in den Bereichen der humanitären Minenräumung und der Ausbildung weitere zehn Schweizer Armeeangehörige hinzu, die an verschiedenen Orten in Afrika und Asien wichtige Beiträge leisten.

Aktuelle Beiträge

Die Schweizer Soldaten und Offiziere werden von unseren internationalen Partnern für ihre hohe Professionalität und ihre gute Ausbildung geschätzt; Schweizer Beiträge im Bereich Logistik und Lufttransport füllen kritische Lücken in verschiedenen Operationen. Aber verglichen mit dem Engagement vergleichbarer neutraler Staaten in Europa steht die Schweiz meilenweit zurück. Länder wie Irland, Österreich, Finnland und Schweden haben bereits seit langem die nötigen Konsequenzen aus dem veränderten internationalen Umfeld gezogen und haben die militärische Friedensförderung konsequent ausgebaut (s. Tabelle). Die Schweiz hingegen setzt von 140'000 aktiven

Qualitativ gut, quantitativ schwach

²⁴ Aufgeteilt wie folgt: UNTSO (Naher Osten, 12), MONUC (DR Kongo, 3), UNMIN (Nepal, 3) und BINUB (Burundi, 1). Vgl. Kompetenzzentrum SWISSINT 2010.

Angehörigen der Armee nur gerade rund 0,2% in der militärischen Friedensförderung ein und sendet diese fast ausschliesslich in den Westbalkan.

Militärische Friedensförderung: Neutrale Staaten im Vergleich				
	Schweiz	Finnland	Österreich	Schweden
Anz. Armeeingehörige in Auslandseinsätzen²⁵	271	785	1254	893
Davon im Westbalkan²⁶	90%	76%	56%	39%
Anz. aktive Angehörige der Armee (AdA);²⁷	140'000 AdA;	31'700 AdA;	45'000 AdA;	72'000 AdA;
Anteil davon in Auslandseinsätzen²⁸	0,2%	2,2%	2,9%	1,2%

Quellen: Möckli, D. 2010: 2 sowie Greminger, T. 2009: 8.

Gemäss dem überarbeiteten Sicherheitspolitischen Bericht (SIPOL B) des Bundesrates wird ein Ausbau der militärischen Friedensförderung weiterhin ins Auge gefasst. Der Bundesrat hat bereits seit mehreren Jahren einen Ausbau der Kapazitäten versprochen.²⁹ Er schlägt dazu im SIPOL B eine Konzentration auf die Bereiche Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie auf Nischenleistungen in der Sanität, im Nachrichtendienst und im Sicherheitsbereich vor.³⁰

SIPOL B

Der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesrat Ueli Maurer, hat jedoch gegenüber den Medien anfänglich nicht etwa die wertvollen Beiträge der Schweizer Armee in der militärischen Friedensförderung hervorgehoben, sondern eine Konzentration auf humanitäre Einsätze in Aussicht gestellt.³¹ Ein humanitäres Engagement liegt *per se* nicht in den Kernkompetenzen der Armee. Ausserdem können uni-

Humanitäre
Einsätze

²⁵ Jahresdurchschnitt 2005–2009.

²⁶ In den Operationen KFOR (Kosovo) und EUFOR Althea (Bosnien–Herzegowina). Stand: 2009.

²⁷ Stand: 2009.

²⁸ Stand: 2009.

²⁹ Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 2006.

³⁰ Schweizerischer Bundesrat 2010: 44.

³¹ Neue Zürcher Zeitung 2009.

formierte militärische Einsatzkräfte den humanitären Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit grundsätzlich nicht entsprechen. Gemäss UNO-Kriterien³² können militärische Einheiten einen humanitären Einsatz aber in einer besonders problematischen Umgebung unterstützen. Der Einsatz muss allerdings unter ziviler Führung erfolgen, nur als letztes Mittel dienen und zwecks klarer Unterscheidung zur eigentlichen humanitären Aktion das direkte Verteilen von Hilfe durch Militärs möglichst vermeiden.

Von einigen Exponenten³³ wird seit längerem eine humanitäre Schutztruppe gefordert, die schnell abrufbar wäre und humanitäre Einrichtungen wie Spitäler, Kinderheime und Flüchtlingslager unter bewaffneten Schutz stellen könnte. Während solche Schutzaufgaben in humanitären UNO-Einsätzen unter gewissen Vorbehalten durchaus nötig und erwünscht sind, sehen andere humanitäre Akteure wie das IKRK darin für sich selbst keinen Nutzen. Vielmehr befürchten sie, dass sie durch ein gemeinsames Auftreten mit Uniformierten fälschlicherweise als Konfliktpartei verstanden und somit noch grösseren Sicherheitsrisiken ausgesetzt würden.

Humanitäre
Schutztruppe

Es stellt sich folglich die berechtigte Frage, ob der VBS-Vorsteher mit seinem Vorpreschen für eine Fokussierung auf humanitäre Einsätze wirklich Beiträge innerhalb der Kernkompetenzen der Schweizer Armee ins Auge fasste. Er hat seine Idee diesbezüglich nie konkret ausformuliert. So lässt er den Verdacht aufkommen, es handle sich vielmehr um ein Ablenkungsmanöver, um eine Reduktion des aktuellen Engagements von bewaffneten Kontingenten, Militärbeobachtern und militärischen Spezialisten vorzubereiten oder schlicht Konzeptlosigkeit zu vertuschen.

Ablenkungs-
manöver?

3.2 GESETZLICHER RAHMEN

Gemäss Bundesverfassung³⁴ hat die Armee folgende Aufgaben: Sie dient der Kriegsverhinderung, trägt zur Erhaltung des Friedens bei, verteidigt das Land und die Bevölkerung, unterstützt die zivilen Behörden (subsidiäre Einsätze) und erfüllt weitere Aufgaben, welche das Gesetz vorsieht.³⁵

Aufgaben der
Armee

Das Militärgesetz³⁶ hält dazu explizit fest, dass die Armee als Teil ihres Auftrags „Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen“ leistet.³⁷

³² UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2003: 9.

³³ Am profiliertesten sind dabei die Vorderungen seitens des ehemaligen Präsidenten der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) und aktuellen Präsidenten der Helvetas, Peter Arbenz, sowie des IKRK-Chirurgen Dr. Enrique Steiger, vgl. www.swissprotectionunit.com sowie Beglinger, M. 2008.

³⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

³⁵ Art. 58 Abs. 2 BV.

³⁶ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10.

³⁷ Art. 1 Abs. 4 MG.

Damit die Schweizer Armee sich an einem friedensfördernden Einsatz beteiligen kann, müssen gemäss Militärgesetz folgende rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllt sein:³⁸

1. Es muss ein Mandat der UNO oder der OSZE³⁹ vorliegen.
2. Es dürfen nur gezielt ausgebildete Freiwillige eingesetzt werden.
3. Der Bundesrat bestimmt die Bewaffnung, die zum Selbstschutz und zur Erfüllung des Auftrags nötig ist.
4. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen.⁴⁰

Gesetzliche
Bedingungen

Grundsätzlich ist der Bundesrat für die Anordnung eines friedensfördernden Einsatzes zuständig.⁴¹ Dauert ein bewaffneter Einsatz länger als drei Wochen oder werden dafür mehr als 100 Angehörige der Armee eingesetzt, müssen die Eidgenössischen Räte den Einsatz genehmigen.⁴² Konkret bedeutet dies, dass die Bewilligung von unbewaffneten Einsätzen (z.B. von Schweizer UNO-Militärbeobachtern) in der alleinigen Kompetenz des Bundesrates liegt. Sobald ein Einsatz eine minimale Bewaffnung notwendig macht, befindet das Parlament abschliessend über die Entsendung, da ein solcher Einsatz (fast) immer länger als drei Wochen dauert. Dies stellt ein zusätzliches politisches Hindernis für die Entsendung von bewaffneten Einheiten in friedensfördernde Einsätze dar. Aus der Perspektive der breiteren demokratischen Abstützung ist das Mitsprachrecht der Legislative jedoch zu begrüssen.

Zuständigkeit
für die
Bewilligung

Weder Verfassung noch Gesetz legen verbindlich fest, wie die Armee ihre verschiedenen Aufgaben zu gewichten hat und nach welcher Priorität sie erfüllt werden müssen. Dies ist letztendlich eine politische Frage, die sich an den aktuellen Bedrohungen orientieren und die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz wahren sollte.

Realistische
Gewichtung

3.3 VEREINBAR MIT DER SCHWEIZER NEUTRALITÄT

Das Schweizer Engagement in der militärischen Friedensförderung steht nicht in einem Widerspruch zur Neutralität. Die Schweiz hat im Dienste des Friedens und der internen Stabilität bereits früh ihre Neutralität in bewaffneten Konflikten zwischen europäischen Staaten beschlossen. Die Rechte und Pflichten der Schweiz als neutraler Staat wurden seither völkerrechtlich festgelegt. Liegt heute für einen friedensfördernden Einsatz ein UNO- oder OSZE-Mandat vor,

Kein Konflikt
mit der
Neutralität

³⁸ Art. 66ff MG. Ob ein Einsatz der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entspricht, ist keine rechtliche, sondern eine politische Frage und wird deswegen in obiger Aufzählung nicht aufgeführt.

³⁹ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist eine regionale Abmachung gemäss Kapitel VIII der UNO-Charta und dient somit im Prinzip als erster internationaler Ansprechpartner der UNO in Fragen der Friedenssicherung und Konfliktbewältigung in ihrem geographischen Wirkungsbereich. Sie dient der kollektiven Sicherheit und organisiert unter anderem Einsätze für die militärische und zivile Friedensförderung.

⁴⁰ Der gesetzliche Ausschluss der Friedenserzwingung erfolgt aus neutralitätspolitischen Überlegungen (vgl. auch Kapitel 3.3).

⁴¹ Art. 66b Abs. 1 MG.

⁴² Art. 66b Abs. 4 MG.

kann sich die Schweiz gemäss Neutralitätsrecht und schweizerischer Gesetzgebung mit bewaffneten oder unbewaffneten Einheiten an der entsprechenden Friedensoperation beteiligen. Die Ausnahme hierzu ist die Friedenserzwingung (Peace Enforcement). Aus neutralitätspolitischen Gründen hat sich die Schweiz entschlossen, nicht an friedenserzwingenden Kampfeinsätzen teilzunehmen, wie sie in den 50er-Jahren in Korea und 1990 gegen den Irak angewendet wurden. Mit Ausnahme der Friedenserzwingung ist das Schweizer Engagement also kompatibel mit der Neutralitätspolitik unseres Landes. Die Allianzfreiheit der Schweiz hat ausserdem einen zusätzlichen Nutzen für die Schweizer Einsatzkräfte: sie werden in Friedensoperationen häufig als besonders unabhängige und vertrauenswürdige Helfer wahrgenommen.

Die Schweizer Neutralität fusst in den religiösen Konflikten, die Europa im siebzehnten Jahrhundert verwüsteten und später als Dreissigjähriger Krieg (1618–1648) in die Geschichte eingingen.⁴³ Um eine vernichtende Auseinandersetzung zwischen katholischen und protestantischen Kantonen zu verhindern, versicherte die Tagsatzung der Alten Eidgenossenschaft den kriegführenden Parteien Europas, dem jeweiligen (religiösen) Gegner keine Hilfe zu leisten.

Historische
Wurzeln

Rund zweihundert Jahre später setzte sich die Idee der Neutralität auf internationaler Ebene durch. Am Wiener Kongress, der die Friedensordnung nach den napoleonischen Kriegen prägte, wurde die Neutralität der Schweiz bestätigt; im Vertrag von Paris 1815 wurde sie daraufhin völkerrechtlich anerkannt und als Verpflichtung der Schweiz festgehalten. Die bewaffnete Neutralität der Schweiz mit ihrer Kontrolle der strategisch wichtigen Alpenpässe galt nun als stabilisierendes Element im Interesse der gesamteuropäischen Friedensordnung. Die Schweiz wurde verpflichtet, ihr neutrales Territorium wirksam zu verteidigen.⁴⁴ Um ihre Absicht und Ernsthaftigkeit deutlich zu machen, verankerte die Eidgenossenschaft die bewaffnete Neutralität als ein Mittel der Aussenpolitik in ihrer ersten Bundesverfassung.⁴⁵

Bestätigung
durch die
europäischen
Grossmächte

Auf internationaler Ebene wurden die Pflichten der Neutralen generell ausformuliert und völkerrechtlich festgeschrieben. Am 18. Oktober 1907 wurde die Neutralität mit all ihren Rechten und Pflichten in den beiden Haager Abkommen⁴⁶ kodifiziert. Diese Abkommen legen fest, dass ein neutraler Staat:

Neutralitäts-
recht

- nicht an kriegerischen Handlungen teilnehmen darf;

⁴³ Bereits nach dem gescheiterten Feldzug in Norditalien, der 1515 mit der Schweizer Niederlage gegen Frankreich in Marignano endete, hatten sich die Schweizer Kantone mehrheitlich aus der europäischen Grossmachtpolitik herausgehalten und ihre Expansionspolitik aufgegeben.

⁴⁴ Nonhoff, S. 1995: 32.

⁴⁵ Der Begriff „Neutralität“ ist sowohl in der Bundesverfassung von 1848 (Art. 85 und 102 aBV) als auch in derjenigen von 1999 (Art. 173 und 185 BV) unter dem Titel der Kompetenzen der Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat) aufgeführt.

⁴⁶ V. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs sowie XIII. Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte im Falle eines Seekrieges. Aber auch das IV. Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (mit Haager Landkriegsordnung) enthält einzelne Bestimmungen, die zum Neutralitätsrecht gehören.

- sein Territorium von fremden Truppen frei zu halten hat (keine Stationierung, kein Transit);
- alle kriegführenden Mächte gleich behandeln muss (gilt auch für den Handel mit Waffen, Munition und weiterem Kriegsmaterial); und
- keiner Militärallianz beitreten darf.

Diese „Neutralitätspflichten“ sowie die kodifizierten Rechte⁴⁷ der Neutralen sind verbindlich und bilden zusammen das internationale Neutralitätsrecht. Sie formen heute noch den Dreh- und Angelpunkt der Schweizer Neutralität, wie sie in Bezug auf einen internationalen Konflikt zur Anwendung kommt.

Im humanitären Völkerrecht (auch Kriegsvölkerrecht genannt) wird zwischen internationalen bewaffneten Konflikten und nicht internationalen bewaffneten Konflikten unterschieden. Erstere finden zwischen Staaten statt, bei letzteren handelt es sich um innerstaatliche Konflikte zwischen verschiedenen bewaffneten nicht-staatlichen und/oder staatlichen Akteuren. Das Haager Neutralitätsrecht kommt nur bei internationalen bewaffneten Konflikten, also bei militärischen Auseinandersetzungen zwischen Staaten, zur Anwendung.

Nicht
anwendbar
auf Konflikte
innerhalb
von Staaten

Zusätzlich zur Einhaltung der Grundsätze des Neutralitätsrechts bediente sich die Schweiz der Neutralitätspolitik, um ihrer permanenten Neutralität gegenüber der Staatenwelt Nachdruck zu verleihen. Sie hat sich dazu eine Reihe zusätzlicher, freiwilliger Pflichten auferlegt.⁴⁸ Somit war die Schweiz jeweils in der Lage, ihre Neutralitätspolitik eigenständig zu definieren und sie den aussen- und sicherheitspolitischen Bedürfnissen entsprechend strikter oder flexibler zu gestalten.⁴⁹ Die Neutralitätspolitik ist ein Mittel zum Zweck im Dienste der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Neutralitäts-
politik

Die Schweizer Neutralitätspolitik hat Auswirkungen auf eine mögliche Schweizer Beteiligung an einem friedensfördernden Einsatz. Traditionelles Peacekeeping als reine Überprüfung eines Friedensabkommens zwischen zwei Staaten wird je länger je seltener (s. Kapitel 2.3). Nicht-zwingende Massnahmen, die der UNO-Sicherheitsrat basierend auf Kapitel VI der UNO-Charta verordnet, finden im vollen Einverständnis der betroffenen Staaten statt und stellen für die Schweiz nie einen Widerspruch zur Neutralitätspolitik dar. Heutige Peacekeeping-Operationen werden aber meist mit robusten Mandaten versehen, bei denen basiert auf Kapitel VII der UNO-Charta auch zwingende Massnahmen möglich sind. Diese robusten Mandate sollen verhindern, dass UNO-Blauhelme wie in Bosnien-Herzegowina und Ruanda bei systematischen

Robuste
Operationen

⁴⁷ Zu den Rechten eines neutralen Staates gehört, dass sein Territorium unverletzlich ist und dass Privatunternehmen in seinem Hoheitsgebiet auch mit kriegführenden Staaten freien Handel betreiben können. Letzteres gilt auch für den Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial. Im Gegenzug müssen allfällige Handelsbeschränkungen betreffend militärisch nutzbaren Gütern gegenüber allen kriegführenden Parteien gleich gehandhabt werden.

⁴⁸ Gabriel, J. 1997: 20. Diese Vorleistungen – zu denen die Schweiz neutralitätsrechtlich keineswegs verpflichtet ist – umfassen insbesondere das Rüstungsgebot, das Bündnis- und das Sanktionsverbot, und werden von anderen Autoren auch als sekundäre Neutralitätspflichten bezeichnet. Vgl. auch Daetwyler, G. 1998: 30.

⁴⁹ Flexibilität und Pragmatismus waren – entgegen der landläufigen Meinung – auch in Zeiten der Ost-West-Konfrontation notwendig. So gibt es keine bundesrätlichen Dokumente oder Rechtsakten aus der Zeit des Kalten Krieges, in denen systematisch oder bindend die eine oder andere Neutralitätskonzeption festgehalten würde. Vgl. dazu Gabriel, J. 1997: 24.

Massakern und schweren Übergriffen gegen schutzbedürftige Personen untätig zusehen müssen.

Auch die Schweiz kann sich mit bewaffneten Einheiten an robusten Operationen beteiligen und beispielsweise aktive Schutzaufgaben übernehmen. Schweizer Armeeangehörigen dürfen sich jedoch nicht an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung beteiligen, wie sie 1950 gegen die militärische Aggression Nordkoreas gegen Südkorea oder 1991 gegen die Invasion Kuwaits durch den Irak angewandt wurden. Dies ist durch das aktuelle Militärgesetz ausgeschlossen.⁵⁰ Dabei handelt es sich allerdings um einen rein politischen Entscheid.⁵¹ neutralitätsrechtlich wäre selbst eine Teilnahme am Peace Enforcement bedenkenlos möglich, da die Massnahmen des UNO-Sicherheitsrats im Namen der internationalen Gemeinschaft ausgeführt werden und nicht mit einem Krieg gleichzustellen sind.

Friedens-
erzwingung

Aktuelle friedensfördernde Operationen müssen oft eine Vielzahl verschiedener Aufgaben erfüllen; ihr Mandat reicht häufig von der reinen Beobachtung bis zu robusten Schutzaufträgen. Angesichts der vielen involvierten bewaffneten Akteure (s. Kapitel 2.3) und um humanitären Katastrophen wie in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina vorbeugen zu können, stützen sich viele der heutigen UNO-Missionen unter anderem auf zwingende Massnahmen unter Kapitel VII der UNO-Charta. Dabei handelt es sich allerdings nur selten um eigentliche „Kampfmassnahmen zur Friedenserzwingung“, wie sie durch das Militärgesetz ausgeschlossen werden. Somit muss die Vereinbarkeit mit der aktuellen Auslegung der Neutralitätspolitik und dem gesetzlichen Rahmen der Schweiz für jeden Einsatz neu eingeschätzt und politisch abgewägt werden.

Von Fall zu
Fall abwägen

Grundsätzliche neutralitätspolitische Bedenken gegenüber der militärischen Friedensförderung im Rahmen von UNO-Missionen sind weitgehend unbegründet. Die UNO weist einen universellen Charakter auf; alle Staaten der Welt ausser dem Vatikan (und betreffend ihres völkerrechtlichen Statuts umstrittene Gebiete wie Kosovo) sind Mitglieder der Vereinten Nationen. Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrats sind allerdings nach Völkergewohnheitsrecht selbst für Nichtmitglieder zwingend. Der UNO-Sicherheitsrat fasst seine entsprechenden Beschlüsse im Namen der internationalen Gemeinschaft für die Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit.

Unbegründete
Bedenken

⁵⁰ Art. 66a Abs. 2 MG.

⁵¹ Vgl. zu den neutralitätspolitischen Gründen auch: Mantovani, M. 2000 sowie Goetschel, L. et al. 2002: 143.

4 LÖSUNGSVORSCHLÄGE

Die Schweiz hat aus den aufgeführten Gründen ein grosses Interesse, ihrer Sicherheits- und Friedenspolitik mit den nötigen Instrumenten auszurüsten und dazu die militärische Friedensförderung aufzuwerten und auszubauen. Darüber hinaus erwartet die Staatengemeinschaft im Sinne eines „Burden Sharing“ vertretbare Beiträge aller Staaten zur weltweiten Wahrung von Frieden und Sicherheit. Qualitativ hochstehende Beiträge der militärischen Friedensförderung sind gerade in UNO-Einsätzen allzu oft Mangelware. Das Schweizer Abseitsstehen diesbezüglich hat auch negative Auswirkungen auf andere Politikbereiche, in denen wir auf solidarische Unterstützung von unseren Partnern angewiesen sind. So wird die Schweiz explizit und implizit immer häufiger als unsolidarische Trittbrettfahrerin verstanden, die zwar überdurchschnittlich von der Globalisierung profitiert, sich aber nicht genügend an der Lösung von globalen Problemen beteiligt. Folglich ist militärische Friedensförderung aus einem aussenpolitischen Blickwinkel auch wichtige Interessenspolitik.

Burden
Sharing

Schliesslich erlauben Auslandseinsätze der Schweizer Armee, wichtige Einsatz-erfahrungen zu sammeln. Doktrin, Material, Führungsabläufe und Disziplin der Armee werden auf ihre Einsatztauglichkeit geprüft.⁵² Dieser Erfahrungsrückfluss ist für die Weiterentwicklung der Armee essentiell und auch für andere Armeeaufgaben wie die Raumsicherung von sehr grosser Bedeutung. Reale Einsatzerfahrung übertrifft Erkenntnisgewinne aus Planspielen bei weitem. Es ist wichtig, dass diese Erfahrung besser kapitalisiert und gezielter zur Anpassung der Einsatzdoktrin verwendet wird.

Erfahrungsrückfluss

Auch aus finanzpolitischem Blickwinkel spricht nichts gegen ein verstärktes Engagement in der militärischen Friedensförderung, belaufen sich doch die jährlichen Kosten auf einen Bruchteil der Gesamtausgaben für die Armee. Eine Erhöhung der Ausgaben für die militärische Friedensförderung würde nicht bedeutend ins Gewicht fallen, wäre sicherheitspolitisch aber sehr wirksam. Ein Ausbau der militärischen Friedensförderung wäre bereits innerhalb des aktuellen gesetzlichen Rahmens möglich. Es wäre sehr zu begrüssen, wenn der jüngst angekündigte Armeebericht des VBS den im SIPOL B zaghaft geäusser-ten Ausbauwillen mit konkreten Massnahmen untermauern würde. Längerfristig wäre es angebracht, eine geeignete Anpassung des Militärgesetzes vorzunehmen.

Ein Ausbau ist
günstig und
wirksam

4.1 EIN AUSBAU IM AKTUELLEN GESETZLICHEN RAHMEN

Ein Ausbau der militärischen Friedensförderung zu einer strukturbestimmenden Komponente der Armee wäre bereits heute möglich. Realpolitisch gilt es im Moment aber vor allem, die aktuelle Zahl von 270 Angehörigen der Armee in friedensfördernden Einsätzen nicht noch weiter zu verringern. Der SWISSCOY-Einsatz läuft noch bis 2011 und wird im Zuge der

Rückschritt
verhindern

⁵² Greminger, T. 2009: 9.

allgemeinen Schwerpunktverlagerung und Truppenreduktion der KFOR angepasst werden müssen. Angesichts der jüngsten Welle politisch motivierter Kritik scheint es nicht ausgeschlossen, dass eine weitere Verlängerung des Einsatzes im Parlament einen schweren Stand hätte.

Ein baldiger Ausbau im Bereich der sogenannten hochwertigen Beiträge (High Value Assets) ist hingegen politisch realistisch und operationell rasch umsetzbar. Im taktischen Lufttransport (Transporthelikopter Super Puma und Cougar, verbunden mit Sicherungs- und Logistikleistungen), im Geniewesen und im nachrichtendienstlichen Bereich sind qualitativ hochstehende Beiträge sehr gefragt.⁵³ Die Schweiz könnte hierzu vermutlich leicht einen politischen Konsens finden und ihre Kapazitäten in diesen Nischenbereichen rasch ausbauen. Auch die vermehrte Entsendung von Militärbeobachtern, Staboffizieren, Spezialisten in der humanitären Minenräumung und technischen Experten (z.B. für die sichere Lagerung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Vernichtung von Überbeständen) wäre wohl mehrheitsfähig und liesse sich bald umsetzen.⁵⁴

High Value
Assets
ausbauen

Um bald mehr Truppen für friedensfördernde Einsätze bereitzustellen, könnte die Armee bereits heute beschliessen, eine ständige friedensfördernde Formation zu bilden, aus der Freiwillige rekrutiert würden. Somit wäre zumindest sichergestellt, dass das für friedensfördernde Einsätze nötige Know-how zur Verfügung steht und gezielt ausgebaut wird. Die gesamte Ausbildung könnte dabei während längerer Zeit spezifisch auf friedensfördernde Einsätze ausgerichtet werden. Da schon heute eine absolvierte militärische Grundausbildung als Bedingung für die Rekrutierung in Hinblick auf friedensfördernde Einsätze gilt, könnten diesbezüglich Synergien geschaffen werden. Ebenfalls aus einer Perspektive des Know-how-Transfers wäre es angebracht, die Rotationen bei grösseren friedensfördernden Einsätzen besser zu planen. So macht es operationell wenig Sinn, bei bewaffneten Einsätzen in Kontingentsgrösse wie der SWISSCOY jeweils nach Einsatzende (in der Regel nach sechs Monaten) sämtliches Personal auszuwechseln. Damit geht das während dem Einsatz aufgebaute Know-How jedes Mal verloren. Es besteht die Gefahr, dass sich Fehler perpetuieren. Eine gestaffeltere Ablösung dürfte diesem Problem rasch Abhilfe verschaffen.

Wissens-
transfer
gezielt
fördern

4.2 LÄNGERFRISTIG: ANPASSUNG DES MILITÄRGESETZES

Die strukturelle Benachteiligung der militärischen Friedensförderung gegenüber den anderen Armeeaufgaben ist aufgrund ihres grossen Nutzens nicht vertretbar. Die Friedensförderung könnte bereits im bestehenden gesetzlichen Rahmen zu einer strukturbestimmenden Aufgabe der Armee gemacht werden. Für einen längerfristigen Ausbau der friedensfördernden Beiträge der Armee wären zudem verschiedene Anpassungen des Militärgesetzes angebracht.

Anpassung
Militärgesetz

⁵³ Möckli, D. 2010: 3.

⁵⁴ Greminger, T. 2009: 3.

Da das Rekrutierungspotenzial stark von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängt, lässt sich grundsätzlich sagen, dass in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten mit einer höheren Anzahl von Bewerbern zu rechnen ist. Krisen und Konflikte und der damit verbundene Personalbedarf richten sich jedoch nicht nach der Konjunktur. Um diese Schwankungen auszugleichen, könnte eine ständige friedensfördernde Formation (s. Kapitel 4.1) z.B. dadurch alimentiert werden, dass die Limite für die Anzahl Durchdiener pro Rekrutierungsjahrgang auf 30% oder mehr erhöht würde.⁵⁵

Anzahl
Durchdiener
erhöhen

Ein entscheidender Anreiz ist ausserdem die Anrechenbarkeit an die Dienstzeit. Dieser Anreiz bleibt heute ungenutzt: Die Teilnahme an einem friedensfördernden Einsatz wird als Arbeitsstelle gehandhabt und lässt sich nicht an die obligatorischen Dienstage anrechnen, was deren Attraktivität klar schwächt. Heute kann nur die einsatzbezogene Ausbildung (je nach Funktion 3–8 Wochen), welche in der Schweiz absolviert wird, angerechnet werden.⁵⁶ Es ist nicht ersichtlich, wieso ein im Ausland geleisteter Dienst, der ebenso der Erfüllung einer gesetzlich festgeschriebenen Armeeaufgabe dient, damit gegenüber dem Dienst im Inland benachteiligt wird. Die Attraktivität einer Teilnahme an friedensfördernden Einsätzen würde für alle Freiwilligen klar steigen, wenn sie zumindest einen Teil ihrer Einsatzzeit an ihre gesamten Dienstage anrechnen könnten.

Anrechenbar-
keit an die
Dienstzeit

Auch für Kader sollten die Anreize verbessert werden. Berufsmilitärs, die heute in einen Auslandseinsatz gehen, nehmen damit eine neue (befristete) Anstellung an und haben bei ihrer Rückkehr keine Arbeitsplatzgarantie. Eine solche sollte für Kader auf allen Stufen die berufliche Unsicherheit eines Einsatzes reduzieren und eine Weiterbeschäftigung sicherstellen. Darüber hinaus sollte die längere Teilnahme an einer friedensfördernden Operation ein zentrales Beförderungskriterium für die militärische Führungslaufbahn werden. Eine entsprechende Einsatzerfahrung macht die militärischen Führungskräfte mit modernen Einsätzen vertraut und fördert ihre Improvisationsgabe, ihr Durchhaltevermögen und ihre Stressresistenz.

Kader fördern
und fordern

Eine längerfristige Aufwertung der Friedensförderung wäre nicht nur im Hinblick auf die Anreize für Armeeingehörige wichtig, sondern auch auf höchster politischer Ebene. Friedensfördernde Missionen haben einen langen Zeithorizont; der Bundesrat kann aber nur Einsätze von maximal drei Wochen aus eigener Kompetenz anordnen. Die Zeitspanne eines Wiederholungskurses reicht aber nicht für einen nachhaltigen Beitrag zur Konfliktbewältigung. Diese Diskrepanz könnte mit einer entsprechenden Änderung des Militärgesetzes überwunden werden. So scheint es angebracht, diese Zeitspanne auf 6 Monate zu erhöhen.⁵⁷ Diese würde dem Bundesrat erlauben, rasch und gezielt Einheiten zur Stabilisierung sowie Spezialisten zum Wiederaufbau der elementaren Infrastruktur (Brücken, Strassen, Wasser- und Stromversorgung) in die Krisenregion zu entsenden. In der Zwischenzeit hätte das Parlament und die Öffentlichkeit genügend Zeit, sich eine Meinung zu bilden, ob ein

Zuständigkeit
des BR für
Einsätze bis
6 Monate

⁵⁵ Änderung des Art. 54a MG.

⁵⁶ Art. 65a Abs. 2 MG.

⁵⁷ Änderung des Art. 66b Abs. 4 MG.

längerfristiger Einsatz der Interessenwahrung der Schweiz entspricht oder nicht. Die demokratische Mitsprache durch die Legislative bliebe für längere Einsätze auf jeden Fall gewahrt. Schliesslich wäre es begrüssenswert, wenn Bundesrat und Parlament die (Nicht-)Beteiligung an friedensfördernden Einsätzen in gewissen Weltregionen politisch breiter diskutieren und allenfalls systematisch begründen würden, anstatt jeden Einsatz nur *ad hoc* auf Anfrage betreffend Interessenlage und möglichen Schweizer Beiträgen zu beurteilen.

5 FAZIT

Es liegt im Interesse der Schweiz, zusammen mit internationalen Partnern die Sicherheitsprobleme dort zu lösen, wo sie entstehen. Für eine wirksame Friedenssicherung und zum Schutz der notleidenden Bevölkerung sind auch vielfältige militärische Beiträge nötig. Sie stellen die Ordnung wieder her, garantieren eine gewisse Stabilität, schützen verwundbare Personen, sichern Hilfslieferungen, gewähren logistische Unterstützung und bauen wichtige Infrastruktur wieder auf.

Militärische Beiträge sind notwendig

Militärische Friedensförderung ist eine wichtige Ergänzung zur zivilen Friedensförderung und der langfristigen Entwicklungspolitik. Sicherheit, Stabilität und Entwicklung sind untrennbar miteinander verbunden. Rund die Hälfte der aktuellen Konflikte finden in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt statt; die grosse Mehrheit spielt sich in Gebieten mit sehr schwachen staatlichen Institutionen ab.

Ergänzung zur zivilen Hilfe

Eine bewaffnete oder unbewaffnete Beteiligung der Schweizer Armee an Friedensmissionen mit UNO- oder OSZE-Mandat ist vereinbar mit der Neutralität. Verglichen mit anderen neutralen Staaten leistet die Schweizer Armee aber nur einen Bruchteil der Beiträge, die diese Staaten für das Konfliktmanagement einsetzen. Obwohl die Friedensförderung eine der drei Aufgaben der Schweizer Armee ist, wird sie strukturell benachteiligt und politisch vernachlässigt.

Ungenügende Schweizer Beteiligung

Die politische Blockade in dieser Sache könnte mit mehrheitsfähigen Nischenbeiträgen bereits heute überwunden werden. So könnte sich die Schweiz auf gewisse hochwertige Beiträge spezialisieren und diese gezielt ausbauen und flexibel zur Verfügung stellen. Längerfristig muss aber eine Anpassung des Militärgesetzes ins Auge gefasst werden, um die militärische Friedensförderung endlich zu einer vollwertigen Komponente der Armee zu machen.

Politische Blockade überwinden

6 LITERATURVERZEICHNIS

- Beglinger, M. 2008, 'Das Doppelleben des Doktor Steiger', *Das Magazin*, 18. April, Verfügbar unter:
<http://dasmagazin.ch/index.php/das-doppelleben-des-doktor-steiger>
- Brock, L. 2000, 'Kriege in der Weltgesellschaft – unter Bedingungen der Globalisierung' in *Globalisierung und nationale Souveränität. Festschrift für Wilfried Röhrich*, Hrsg. Dieter S. Lutz, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bundesamt für Polizei 2009, *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2008*, Bern.
- Collier, P. 1999, 'On the Economic Consequences of Civil War', *Oxford Economic Papers*, No. 51 (1), S. 168–183.
- Collier, P. 2002, 'Greed and Grievance in Civil War', *Centre for the Study of African Economies Working Paper*, No. 160.
- Collier, P. 2007, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford.
- Daetwyler, G. 1998, *Neutralität und Sicherheitspolitik*, BBJ-Druck, Dübendorf.
- Dahinden, E. 2004, 'PSO – aus der Sicht der Sicherheitspolitik und der Armee' in *PSO: ein aktives Element der schweizerischen Sicherheitspolitik. Tätigkeitsbericht FSK*, Hrsg. Andreas Wenger und Jean-Jacques de Dardel, FSK der ETH Zürich, Zürich.
- Drews, C. 2000, *Post-Conflict Peace-Building*, Diss. Johannes Gutenberg-Universität, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Eiden, E.B. et al. 2005, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Unabhängige Studie des Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) für die Kerngruppe des UN Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA Core Group), Verfügbar unter:
[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SODA-6CK7SK/\\$file/Report on Integrated Missions May 2005 Final.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SODA-6CK7SK/$file/Report%20on%20Integrated%20Missions%20May%202005%20Final.pdf?openelement)
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 2006, *Strategiepapier über die militärische Teilnahme der Schweiz an Friedensoperationen. Medienrohstoff*, Verfügbar unter:
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/3213.pdf>
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport 2010, *Sicherheit Schweiz. Jahresbericht 2009 des Nachrichtendienstes des Bundes*, Verfügbar unter:
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19840.pdf>
- Gabriel, J. 1997, *Sackgasse Neutralität*, Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.
- Geneva Declaration Secretariat 2008, *Global Burden of Armed Violence*, Genf.

- Goetschel, L. et al. 2002, *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Greminger, T. 2007, 'Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen multilateralen Friedensoperationen', *Military Power Revue der Schweizer Armee*, Nr. 1, S. 6–17.
- Greminger, T. 2009, 'Ein Ausbau der militärischen Friedensförderung ist überfällig', *Allgemeine Schweizer Militärzeitschrift*, Nr. 11, S. 8–10.
- Human Security Report Project 2005, *Human Security Report: War and Peace in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford.
- International Institute for Strategic Studies 2009, *The Military Balance 2009. The annual assessment of global military capabilities and defence economics*, Vol. 109, No. 1.
- Keen, D. 1998, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Oxford University Press, Oxford.
- Kompetenzzentrum SWISSINT 2010, *Peace Support Factsheet*, Verfügbar unter: <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/factsheet.html>
- Küpfer, G. 2002, *Völkerrechtliche, staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen militärischer Sicherheitskooperation der Schweiz, insbesondere Partnerschaft für den Frieden*, Diss. Universität St. Gallen, Nr. 2631, Difo-Druck, Bamberg.
- Mantovani, M. 2000, 'Der Sicherheitspolitische Bericht 2000', *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, Hrsg. Hans Eberhart und Albert A. Stahel, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Möckli, D. 2010, 'Auslandeinsätze der Armee: Stand und Optionen', *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67, Februar 2010.
- Neue Zürcher Zeitung 2009, *VBS-Chef Maurer will Armee um einen Drittel verkleinern*, 16. August, Verfügbar unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/vbs-chef_maurer_will_armee_um_einen_drittel_verkleinern_1.3350230.html
- Nonhoff, S. 1995, *In der Neutralität verhungern? Österreich und die Schweiz vor der europäischen Integration*, Agenda Verlag, Münster.
- Schweizerischer Bundesrat 2009, *Aussenpolitischer Bericht 2009*, Verfügbar unter: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0001.File.tmp/AB09_de.pdf
- Schweizerischer Bundesrat 2010, *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 23. Juni 2010, Verfügbar unter: <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.57280.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>

UN Department of Peacekeeping Operations 2010, *List of Past Operations 1948 - 2009*, Verfügbar unter:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>

UN General Assembly 2005, *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, Verfügbar unter:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2003, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, revidierte Version von Januar 2006, Verfügbar unter:

<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087969>

Wenger, A. et al. 2003, *Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen. Trends, Chancen und Herausforderungen*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, Verfügbar unter:

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ord588=grp2&ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=843>

NB: Alle aufgeführten Internet-Adressen wurden zuletzt am 14. Juli 2010 abgerufen. Bei der vorliegenden Version dieses im Juni erstmals publizierten *foraus*-Diskussionspapiers (Nr. 02, Juni 2010) handelt es sich um eine Mitte Juli überarbeitete und aktualisierte Ausgabe.

www.foraus.ch