

**Tagungsbericht**

---

**Peace Support Operations:  
ein aktives Element der  
schweizerischen Sicherheitspolitik**

**ETH Zürich, Juni 2004**



EIDGENÖSSISCHES DÉPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI  
DIPARTAMENT FEDERAL D'AFFARS EXTERIURS  
SWISS FEDERAL DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS

**ETH**

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich  
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

© Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, 2004  
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik

*Kontakt:*

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich  
ETH Zentrum SEI  
8092 Zürich  
[www.fsk.ethz.ch](http://www.fsk.ethz.ch)  
Email: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch)  
Tel. ++41-1-632 40 25  
Fax ++41-1-632 19 41

## Vorwort

Das vorliegende Heft ist das Ergebnis einer Tagung unter dem Titel «Peace Support Operations: ein aktives Element der schweizerischen Sicherheitspolitik», die von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich mit Unterstützung des Zentrums für Internationale Sicherheitspolitik (ZISP) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) am 11. März 2004 veranstaltet wurde. Der Workshop brachte Experten aus der Politik, der Verwaltung, dem Militär, der Wissenschaft sowie den Medien zusammen, um zentrale Fragen und Herausforderungen der internationalen, vor allem der militärischen Friedensförderung zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu diskutieren. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage nach der Rolle der Schweiz.

Friedensunterstützende Operationen (PSO) sind multifunktionale Operationen, die sich grundlegend vom traditionellen Peacekeeping des Kalten Krieges unterscheiden. Während das internationale Engagement im Kontext der Ost-West-Konfrontation in erster Linie auf eine Stabilisierung der Lage und eine Verminderung des Eskalationspotentials von Konflikten ausgerichtet war, zielt die dynamische Friedensförderung vor Ort heute auf eine ursachenorientierte Konfliktlösung und die langfristige Stärkung der lokalen Institutionen und der Zivilgesellschaften. Voraussetzung für den Erfolg internationaler Konfliktlösungsbemühungen ist angesichts lokaler und regionaler Instabilitäten der Einsatz robuster und durchsetzungsfähiger Friedenstruppen. Allerdings ist dieser Aspekt nur *ein* Gesichtspunkt einer seit Jahren geführten Debatte um eine Anpassung der Instrumente und Einsatzgrundsätze an die komplexen Anforderungen eines dynamischen Konfliktumfeldes.

Friedensunterstützende Operationen haben in der öffentlichen Debatte der Schweiz bisher nur eine geringe Rolle gespielt. Ungeachtet dessen wächst angesichts eines fundamental veränderten Staatensystems weltweit die Nachfrage nach und die Notwendigkeit von Friedenseinsätzen in internationalen Krisengebieten. Vor diesem Hintergrund beauftragte das ZISP die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, im Rahmen einer Ressortforschungsstudie den heutigen Stand der PSO-Entwicklung der Schweiz in einem breiteren Kontext zu analysieren und internationale Entwicklungstrends sowie Herausforderungen für die Schweiz im Zusammenhang mit internationalen militärischen Friedensmissionen herauszuarbeiten und damit zugleich die öffentliche, politische und verwaltungsinterne Diskussion in der Schweiz neu anzuregen.

Der Tagungsverlauf orientierte sich an drei zentralen Fragestellungen:

1. Welcher Stellenwert wird der militärischen Friedensförderung im Rahmen der schweizerischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beigemessen?
2. Wie werden die Möglichkeiten der Schweiz im Bereich der militärischen Friedensförderung im Rahmen der Umsetzung der Sicherheitspolitik 2000 und der Armee-reform XXI eingeschätzt?
3. Welche konzeptionellen, politischen und kommunikativen Herausforderungen werden sich der Schweiz in den nächsten fünf bis zehn Jahren mit Blick auf die militärische Friedensförderung stellen?

Diese Fragen wurden in fünf Vorträgen aus ganz unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. In seinem Blick von aussen brachte General a.D. Manfred Eisele, ehemals beigeordneter Generalsekretär im Department of Peacekeeping Operations der Vereinten Nationen, zum Ausdruck, dass das Ausland ein stärkeres Engagement der Schweiz im Bereich der internationalen militärischen Friedensförderung erhofft. Der Direktor des Zentrums für Internationale Sicherheitspolitik des EDA, Botschafter Dr. Jean-Jacques de Dardel, erläuterte die Bedeutung friedensunterstützender Operationen für die Schweiz aus der Perspektive des Aussenministeriums. Professor Andreas Wenger, Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich, bezeichnete die Thematik «Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen» in seinem Beitrag als eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension.

Oberst im Generalstab Dr. Erwin Dahinden, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen, Stab Chef der Armee, Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), beleuchtete neben dem sicherheitspolitischen Kontext zentrale militärstrategische Aspekte und hob nicht nur die herausragende Bedeutung einer strategischen Perspektive hervor, sondern plädierte darüber hinaus für einen Ausbau spezifischer Kompetenzen, der nicht mit der vorherrschenden Nischenstrategie gleichzusetzen sei. Dr. Bruno Lezzi, Inlandredaktor der Neuen Zürcher Zeitung, führte in seinem Vortrag die starke Zurückhaltung der Schweiz im Bereich der internationalen militärischen Friedensförderung auf beträchtliche Informationsdefizite zurück, verwies gleichzeitig auf eine verengte innenpolitische Perspektive und sprach sich gegen den in Politik, Verwaltung, Militär und Öffentlichkeit nicht selten anzutreffenden verteidigungspolitischen Kleinmut aus.

In der die Tagung abschliessenden, von Botschafter Philippe Welti, Chef der Direktion für Sicherheitspolitik im VBS, geleiteten Podiumsdiskussion plädierten die Ständerätin Trix Heberlein (FDP, Zürich) sowie die Nationalräte Mario Fehr (SP, Zürich) und Dr. Ulrich Siegrist (SVP, Aargau) dafür, die militärische Friedensförderung in einen grösseren sicherheitspolitischen Rahmen zu stellen und die kommunikativen Anstrengungen zu verstärken.

Wir danken den Referenten, dass sie sich bereit erklärt haben, ihre Vortragstexte für die Publikation zur Verfügung zu stellen. Der Vortragscharakter der Beiträge ist mehrheitlich beibehalten worden.

Zürich/Bern, im Juni 2004

Professor Dr. Andreas Wenger

Leiter der Forschungsstelle  
für Sicherheitspolitik

Eidgenössische Technische Hochschule (ETH)  
Zürich

Botschafter Dr. Jean-Jacques de Dardel

Chef des Zentrums  
für Internationale Sicherheitspolitik

Eidgenössisches Departement  
für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>Peace Support Operations und die Erwartungen des Auslands an die Schweiz</b>	<b>7</b>
<i>von Manfred Eisele</i>	
Einleitung	7
1 Die Schweiz und die Vereinten Nationen	7
2 Das Schweizer Engagement im Rahmen der UNO-Friedensförderung: Ausgewählte Beispiele aus den 1990ern	8
3 Hoffnung auf ein stärkeres Engagement der Schweiz	10
4 Friedensmissionen mit neuen Standards	12
Schluss	13
<b>Les Opérations de Soutien de la Paix en Suisse – Perspective du Département des Affaires Etrangères</b>	<b>15</b>
<i>von Jean-Jacques de Dardel</i>	
<b>Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension</b>	<b>21</b>
<i>von Andreas Wenger und Victor Mauer</i>	
Einleitung	21
1 Stand der PSO-Entwicklung in der Schweiz	23
2 Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz	28
3 Friedensunterstützende Operationen der Zukunft	31
Schluss	39
<b>Peace Support Operations aus der Sicht der Sicherheitspolitik und der Armee</b>	<b>41</b>
<i>von Erwin Dahinden</i>	
Einleitung	41
1 Sicherheitspolitischer Kontext	41
2 Militärstrategische Aspekte	42
3 Aktuelles Engagement und Perspektiven	43

<b>Friedensoperationen und die öffentliche Meinung in der Schweiz</b>	<b>47</b>
<i>von Bruno Lezzi</i>	
1 Innenpolitisch motivierte Zurückhaltung	47
2 Informationsdefizite und fehlender Weitblick	49
3 Die Politik in der Verantwortung	50
4 Wider den verteidigungspolitischen Kleinmut	51
5 Eine kommunikative Herausforderung	52
<b>Podiumsdiskussion</b>	<b>55</b>
<b>Workshop-Programm</b>	<b>57</b>

# Peace Support Operations und die Erwartungen des Auslands an die Schweiz

von Manfred Eisele

## Einleitung

In der Chronik des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gibt es viele bedeutsame Entscheidungen. In Bezug auf das mir gestellte Thema ist aber die Resolution 1426 vom 24. Juli 2002<sup>1</sup> von besonderer Bedeutung, denn mit dieser Entschliessung empfahl das Gremium, dem nach Artikel 24 Absatz 1<sup>2</sup> die Hauptverantwortung für den Frieden und die internationale Sicherheit übertragen ist, der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung, dem Antrag der Schweiz zur Aufnahme in die Weltorganisation zuzustimmen. Die Vollversammlung folgte dieser Empfehlung am 10. September 2002.

Damit wurde dieses Datum zu einem Freudentag für die ganze Welt, denn die Schweiz wurde Mitglied der Vereinten Nationen. Darauf hatten viele Menschen seit Jahrzehnten gehofft. Aber Sie, die Schweizer, wissen, gut Ding will Weile haben. Vielleicht hatte mancher hierzulande auch an das Motto Wilhelm Tells gedacht: «Der Starke ist am mächtigsten allein.» Sogar im Weissen Haus scheint ja mancher dieser Auffassung zu sein.

Mit Ihrer Volksabstimmung vom 3. März 2002 über den Antrag zur Aufnahme in die Vereinten Nationen haben Sie der Welt nicht nur ein Beispiel für lebendige Demokratie gegeben, sondern zugleich ein Signal dafür, dass die Vereinten Nationen, die sich bisher nur als multinationale Zweckorganisation von Regierungen versteht, die Eingangsworte der Präambel zur UNO-Charta endlich ernst nehmen sollte: «Wir, die Völker der Vereinten Nationen, fest entschlossen, künftige Generationen von der Geissel des Krieges zu bewahren [...]»<sup>3</sup>

Was auch immer die Beweggründe für die Bürger der Eidgenossenschaft gewesen sein mögen, die für den Beitritt gestimmt haben, die Organisation der Vereinten Nationen hat den Beitritt ihres nunmehr 190. Mitgliedes ausserordentlich begrüsst.

## 1 Die Schweiz und die Vereinten Nationen

Statt das Geschehen in den Vereinten Nationen weiterhin vom Platz eines interessierten, aber doch eher unbeteiligten Beobachters zu betrachten, hat die Schweiz sich in die UNO eingeordnet. In der alphabetischen Liste befindet sich die Schweiz auf Platz 148 hinter Schweden und vor Senegal. In dieser Nachbarschaft weht seither auch die Flagge der Schweiz vor dem Gebäude der UNO in New York. Unter den Mitgliedsstaaten aus Europa

1 UN Security Council Resolution (SCR) 1426 (2002), 24.07.2002, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No2/494/28/PDF/No249428.pdf?OpenElement>.

2 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 24 Absatz 1.

3 Charta der Vereinten Nationen, Präambel.

steht die Schweiz wieder hinter Schweden, aber vor der Slowakei auf Platz 36 von 42. Nach Gebietsgrösse rangiert das neue Mitglied hinter den Niederlanden und vor Guinea-Bissau an 132. Stelle. Nach der Zahl der Einwohner stehen die Schweizer hinter den Bulgaren und vor Honduras auf Platz 92.

Wenn man aber die Wirtschaftsleistung, genauer: das Bruttoinlandprodukt zum Massstab macht, stehen nur 17 Staaten vor der Schweiz, alle anderen jedoch dahinter. Ihre von der UNO angenommene Leistung von 247.3 Milliarden US-Dollar liegt knapp hinter Argentinien und übertrifft das hinter der Schweiz stehende Belgien.<sup>4</sup> In der Statistik des Einkommens pro Kopf der Bevölkerung aber wird der Schweizer Bürger mit ca. 38 000 US-Dollar nur von unseren Luxemburger Nachbarn mit 41 770 US-Dollar übertroffen.

Ist es da verwunderlich, wenn sich viele Erwartungen der in den Vereinten Nationen organisierten Staatengemeinschaft an diese Tatsachen knüpfen? Es mag zwar hier oder da – sehr vereinzelt – Vorurteile gegenüber der Schweiz geben, wie das folgende:

«Die schlimmste vorstellbare Entwicklung wäre, wenn Amerika sich in ein «großes Preußen» verwandeln würde, jedoch ohne einen *Bismarck* an der Spitze, und wenn Europa zu einer «großen Schweiz» werden würde, einem selbstsüchtigen, wohlhabenden, provinziellen und weitgehend irrelevanten Staatswesen, dessen Neutralität im Wesentlichen passiv und eigennützig ist.»<sup>5</sup>

Tatsächlich aber wird das überaus positive Bild des neuen Mitgliedes der Vereinten Nationen dadurch geprägt, dass Sie sich auch als schlichter Beobachter bereits für die Ideale der UNO engagiert haben.

Das wurde beispielsweise in dem mit jährlich 4 Millionen US-Dollar durchaus eindrucksvollen Beitrag zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen deutlich, der viele erheblich grössere Länder weit in den Schatten stellte, aber auch durch die freiwilligen Beiträge zum Sonderhaushalt für Friedensmissionen der Vereinten Nationen, die sich auf mehr als 25 Millionen US-Dollar beliefen. Angesichts der jahrelang anhaltenden Zahlungsverweigerung des grössten Beitragszahlers war das Schweizer Verhalten vorbildlich. Nunmehr beträgt der Schweizer Beitrag zum regulären Haushalt 1.21 Prozent, also etwa 13 Millionen US-Dollar. Damit rangiert das neue Mitglied in der Spitzengruppe aller Beitragspflichtigen.

## 2 Das Schweizer Engagement im Rahmen der UNO-Friedensförderung: Ausgewählte Beispiele aus den 1990ern

Mögen derartige Finanzleistungen sich im Rahmen dessen bewegen, wofür die Schweiz weltweit hohes Ansehen genießt, so gibt es doch andere Beispiele für bisher schon erbrachte Leistungen, die durchaus überraschen.

- 1995 wurden bei UNMOT<sup>6</sup>, der Friedensmission der UNO in Tadschikistan, kurz nacheinander zweimal wie immer unbewaffnete Militärbeobachter als Geiseln genommen. Beim erstenmal wurde dabei ein österreichischer Oberstleutnant erschossen. Bei der zweiten Gruppe von Geiseln befanden sich auch zwei Schweizer Stabsoffiziere. Beide

4 Vgl. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, in: *Vereinte Nationen* 51 (2003), Nr. 1, S. 37–41.

5 Moïsi, Dominique. Die Wiedererfindung des Westens, in: *Internationale Politik* 58 (2003), Nr. 12, S. 21–44 (S. 43).

6 United Nations Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT), Dezember 1994 bis Mai 2000.

konnten über ihre Mobiltelefone sofort die Regierungsbehörden in Bern informieren. Über den Schweizer UNO-Botschafter wurde damit auch die «Hauptabteilung für friedenserhaltende Massnahmen» (DPKO)<sup>7</sup> auf dem laufenden gehalten. Auf dem gleichen Weg gelangten auch Nachrichten aus New York über Bern nach Duschambe zu den Geiseln. Letztlich wurden alle Geiseln freigelassen.

- Zur gleichen Zeit entsandte die Schweiz einen Sanitätsoffizier nach New York. Er leistete in der «Training Unit» des DPKO als sogenannter «Gratis Military Officer» einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Ausbildungsgrundlagen für Blauhelm-Truppen.
- 1996 war Generalsekretär Boutros-Ghali zwar als persona non grata von der Konferenz in Dayton ausgeschlossen, erhielt von dieser aber den Auftrag, für die 60 000 schwer bewaffneten Interventionstruppen der «Implementation Force» (IFOR) in Bosnien-Herzegowina eine 2 027 Mann starke zivile «International Police Task Force» (IPTF) aufzustellen. Da es kaum Polizeireserven bei den Mitgliedsstaaten der UNO gibt und an demokratisch geprägter Rechtsstaatlichkeit orientierte Polizisten weltweit kaum verfügbar sind, war das Angebot der Schweiz, die IPTF mit einigen sehr wenigen Zivilpolizeibeamten zu unterstützen, höchst willkommen. Das galt um so mehr, als Grossbritannien zwar anbot, den Chef der IPTF zu stellen, aber keinen einzigen Beamten. Das britische Polizeisystem sei so strukturiert, dass man keine Polizisten ins Ausland entsenden könne. Erst der Hinweis auf das Beispiel der Schweiz, die – obwohl nicht Mitglied der UNO – trotz ihres auf Kantonsebene organisierten Polizeisystems mit Polizeioffizieren in Bosnien präsent sei, überzeugte die Briten davon, dass auch sie Polizisten nach Sarajevo entsenden konnten. Erst danach konnte ihr Angebot, den «Police Commissioner» zu stellen, wohlwollend geprüft werden.
- Zu den herausragenden Beiträgen der Schweiz zählt auch ihr Engagement in und für Georgien. Nicht nur haben die Vereinten Nationen sich für die Mission UNOMIG<sup>8</sup> jahrelang auf Flugzeuge abgestützt, die das weisse Kreuz im roten Feld als Hoheitsabzeichen trugen, auch in der Führungsspitze dieser Mission steht mit Frau Heidi Tagliavini eine sehr erfahrene Schweizerin als Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (SRGS).<sup>9</sup> Sie hatte sich schon vor einiger Zeit als Stellvertreterin des SRGS in Tiflis bewährt.
- Trotz Ihrer traditionellen Neutralität und trotz der Tatsache, dass Sie gar nicht Mitglied der UNO waren, haben sich die Schweizer an etlichen Sanktionen der Vereinten Nationen beteiligt.
- Beim Lufttransport von Blauhelmkontingenten und für humanitäre Hilfeleistungen, etwa bei der bisher längsten Luftbrücke der Geschichte zur Versorgung von Sarajevo, hat die Schweiz Transitflüge von Militärmaschinen gestattet.
- Zu den grössten Erfolgen der Vereinten Nationen in ihrem Bemühen um eine möglichst weitgehende Verrechtlichung internationaler Beziehungen zählt die Einrichtung

7 Department of Peacekeeping Operations.

8 United Nations Observer Mission in Georgia; August 1993 bis heute.

9 Special Representative of the Secretary General: Sonderbeauftragter des Generalsekretärs.

der beiden Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien und für den Völkermord in Ruanda. Nach den eindrucksvollen Chefanklägern Goldstone und Louise Arbour ist Ihre Mitbürgerin Carla Del Ponte nun schon lange die Vertreterin der ganzen Menschheit in den Verfahren vor diesen Gerichten. Sie tut das mit eindrucksvollem Engagement und ist damit zugleich eine ausgezeichnete Repräsentantin der Schweiz. Dass sie von ihrer Aufgabe für Ruanda jüngst entlastet wurde, ist ein Hinweis auf rassistische Vorurteile im politischen Süden unseres Planeten.

- Dass die Schweiz dem UNO-Generalsekretär Kofi Annan als Vorbild für eine Friedenslösung auf Zypern dient, sei nur am Rande erwähnt.

### 3 Hoffnung auf ein stärkeres Engagement der Schweiz

Alles, was ich skizziert habe, beweist, dass die Schweiz schon bisher einen überaus erfreulichen Beitrag zur Arbeit der UNO geleistet hat. Kann man von einem relativ kleinen Land noch mehr erwarten?

Nun, erwarten wohl nicht, aber erhoffen. Die Vereinten Nationen wissen, dass die politischen Entscheidungen über die Teilnahme eines Mitgliedsstaates an Friedensmissionen in dessen Hauptstadt getroffen werden. Dennoch werden die Vereinten Nationen, genauer: deren Sekretariat sich künftig regelmässig auch an die Regierung in Bern wenden und um Hilfe bitten. Die Schweizer Landsknechte galten zwar im späten Mittelalter, etwa nach der Schlacht von Murten, als das hervorragendste Fussvolk des Abendlandes, dennoch braucht man hierzulande nicht zu befürchten, dass der Sicherheitsrat nur an Bern denkt, wenn er in diesen Tagen ein Mandat für den Einsatz einer 6 200 Mann starken Blauhelmtruppe in der Elfenbeinküste erteilt hat.

Die Vereinten Nationen erwarten sicher keine Schweizer Divisionen oder Brigaden. Friedensmissionen sind stets multinational, denn wer die Vereinten Nationen zur Bewältigung von Krisen anruft, weiss und will, dass die Welt zu Hilfe kommt, nicht nur der vielleicht interessierte Nachbar.

An einigen Beispielen mag deutlich werden, welche Hilfe im Einzelnen wichtig sein könnte:

- Nach dem Scheitern des Einsatzes in Somalia drohte die zur Befriedung Angolas entschiedene Mission UNAVEM III<sup>10</sup> daran zu scheitern, dass kein Mitgliedsstaat bereit war, ein Feldlazarett zur Versorgung der auf 7 000 Blauhelme ausgelegten Mission zu entsenden. Erst nach erheblichem Druck auf die rumänische Regierung wurde dann das gerade erst aus Somalia zurückgekehrte Lazarett abermals nach Afrika geflogen.
- Eine vergleichsweise kleine Friedensmission in Westafrika war nur möglich, wenn man die eventuell notwendig werdende Evakuierung der Blauhelme mit Luftfahrzeugen garantieren konnte. Dazu war ein Experte zur Kontrolle des Luftverkehrs unverzichtbar. Da kein einziger Mitgliedsstaat bereit war, einen solchen zu entsenden, fand die Mission nicht statt.
- Im Bereich der bereits erwähnten IPTF wurden mit fortschreitender Stabilisierung der inneren Sicherheit Polizei-Experten für die Bereiche Organisierte Kriminalität,

10 United Nations Angola Verification Mission III; Februar 1995 bis Juni 1997.

Drogenhandel und Prostitution gebraucht, um solche Kapazitäten für den jungen Staat zu schaffen.

- Da die UNO nicht über eigene Luftfahrzeuge verfügt, werden für Friedensmissionen zumeist langfristig zivile Flugzeuge gechartert. Obwohl der jeweilige Anbieter solcher Flugzeuge für deren technische und personelle Sicherheit zuständig ist, überprüft das DPKO mit eigenem Personal diese essentiellen Sicherheitsbedingungen. Schliesslich geht es beim Lufttransport von Blauhelmen um das Leben junger Menschen, die für die UNO Krisen bewältigen und den Frieden sichern sollen. Solche Flugsicherheitsexperten sind weltweit gesuchte Leute.
- Zum Mangelpersonal zählen immer wieder Ärzte und Sanitätspersonal mit Spezialausbildung.
- Bei militärischen Funktionen muss man dazu alle Fachleute der Sektoren Fernmeldewesen, Informationstechnik und Kommunikation rechnen.
- Während vor allem traditionelle Truppensteller des politischen Südens, wie die Staaten des indischen Subkontinents regelmässig quantitativ eindrucksvolle Infanterie-Formationen anbieten, fehlen für viele Friedensmissionen Pioniere mit Spezialisierung im Minenräumen und Brücken- und Strassenbau, Heeresfliegerkräfte mit Hubschraubern, Panzergrenadiere als gepanzerte Sicherungskräfte, Spezialtruppen z.B. für Gebirgseinsätze und Militärpolizei-Elemente.
- Dass zivile Polizei bei Friedensmissionen eine sichtbar wachsende Bedeutung erlangt hat, beweisen die Berichte aus den aktuellen Einsatzgebieten internationaler Friedenseinsätze Afghanistan, Afrika und Balkan. Deshalb werden Polizeioffiziere, die an den Traditionen von Demokratie und Rechtsstaat orientiert sind, zur Anleitung und Ausbildung entsprechender Kräfte in den Krisengebieten stets dringend gesucht.
- Bisher wurde Zivilpersonal bei der Vorbereitung von friedensunterstützenden Operationen sträflich vernachlässigt. Bei den Missionen im Kosovo und in Ost-Timor, aber auch in Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo wird jedoch erkennbar, dass Soldaten zwar viel können, dass man für den Aufbau einer funktionierenden Zivilverwaltung und die Wiederherstellung der Infrastruktur von Strom, Gas und Wasser bis zur Entsorgung Experten braucht. Bisweilen hängt der Erfolg an einer einzigen Person.

Da die Vereinten Nationen auf absehbare Zeit nicht über eigene militärische und zivilpolizeiliche Einsatzkräfte verfügen werden, haben sie zur Vereinfachung und Beschleunigung der Planung von Friedensmissionen die «Stand-by Forces Agreements» geschaffen.

Bisher haben sich schon fast 100 Mitgliedsstaaten bereit erklärt, der UNO Militärs und/oder Zivilpolizisten für internationale Friedensmissionen zur Verfügung zu stellen. In einer entsprechenden Datenbank beim DPKO werden die Angaben nach Art der jeweiligen Truppe gespeichert. Dabei werden Quantität und Qualität aufgeführt, notwendige Vorbereitungszeiten und Transportraumbedarf für Luft- oder Seeverlastung, aber auch Einsatzeinschränkungen.

Wenn sich ein Staat entschließt, mit der UNO ein bilaterales «Stand-by Forces Agreement» abzuschliessen, unterzeichnet er quasi einen «Reisescheck». Die zweite, entscheidende Unterschrift wird erst dann verlangt, wenn der Generalsekretär um Unterstützung für eine konkrete Mission bittet, sei es in der Vorbereitung für einen im Sicherheitsrat noch disku-

tierten Einsatz, sei es zur Fortführung einer bereits bestehenden Mission, deren Mandat verlängert worden ist.

Gerade bei den schon seit vielen Jahren bestehenden Friedensmissionen, die nur noch ausnahmsweise in das Rampenlicht der Weltöffentlichkeit geraten, ist es die stille Tapferkeit der Blauhelme aus kleineren Mitgliedsstaaten der UNO, die solche Einsätze aufrecht erhalten. Im Libanon (UNIFIL), auf dem Golan (UNDOF), aber auch auf Zypern (UNFICYP)<sup>11</sup> sind es immer wieder Soldaten aus Dänemark, Finnland, Fidschi, Ghana, Irland, Jordanien, Nepal, Norwegen, Österreich, Schweden oder Uruguay, die beweisen, dass die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen weniger von den sogenannten «Grossen», sondern von vielen der kleineren Nationen gewährleistet wird. Unter ihnen darf man die Schweiz sicher an prominenter Stelle erwarten.

#### 4 Friedensmissionen mit neuen Standards

Die Vereinten Nationen haben aus Fehlern gelernt. Friedensunterstützende Missionen werden heute nur noch ausnahmsweise nach den Prinzipien des Kapitel VI<sup>12</sup> der Charta begonnen. Statt dessen bemüht sich der Sicherheitsrat jetzt meist um ein «Robustes Mandat» nach Kapitel VII<sup>13</sup>. Die mehr als 45 000 Blauhelme in derzeitigen oder gerade mandatierten Einsätzen müssen deshalb so ausgebildet und ausgerüstet sein, dass sie bewaffneten Feindseligkeiten einer oder mehrerer Konfliktparteien entschieden entgegentreten können. Die früher übliche, äusserst restriktive Erlaubnis des Waffengebrauchs nur zur Selbstverteidigung ist nahezu generell der Forderung gewichen, den politischen Willen der UNO wenn nötig auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Das bleibt natürlich weiterhin unterhalb einer Fähigkeit der UNO zur Führung einer bewaffneten Intervention oder eines Krieges.

Trotz des Autorisierungsmonopols des Sicherheitsrates<sup>14</sup> für derartige Aktionen behält das nahezu absolute Interventionsverbot<sup>15</sup> seine überragende Bedeutung. Da es den Vereinten Nationen aber auch an eigenen Fähigkeiten zu möglicherweise wünschenswerten humanitären Interventionen mangelt, bleibt nur der Appell an «Koalitionen der Willigen» als Ausweg. Hierbei werden Regionalorganisationen eine zunehmend wichtigere Rolle spielen. Insofern rücken die Bestimmungen des Kapitels VIII<sup>16</sup> in den Brennpunkt. Der sogar ohne UNO-Mandat erfolgte ECOWAS-Einsatz in Liberia ab 1991 war dafür der Präzedenzfall. ECOWAS engagiert sich seither quasi permanent wie ein Sub-Unternehmer der UNO in den Krisenherden Westafrikas.

Die NATO erfüllt nur de facto die Bedingungen des Kapitels VIII; dennoch agiert sie im Kosovo und in Afghanistan bereits im Auftrag der Vereinten Nationen. Dazu musste sie selber über die früher geographisch definierten Grenzen ihres Verantwortungs- und Interessenbereiches springen in die prinzipiell weltweiten Bereiche «Out of area». Seit die-

11 United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP); März 1964 bis heute;

United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL); März 1978 bis heute;

United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) im Golan; Juni 1974 bis heute.

12 Charta der Vereinten Nationen, Kapitel VI: «Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten».

13 Charta der Vereinten Nationen, Kapitel VII: «Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen».

14 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 53 Absatz 1.

15 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 2 Nr. 7.

16 Charta der Vereinten Nationen, Kapitel VIII: «Regionale Abmachungen».

ser Öffnung der NATO für Aufgaben im Bereich globaler Verantwortung für den Frieden beteiligt sich die Schweiz ja bereits intensiv am «Partnership for Peace»-Programm.

Die Durchführung von Ausbildungsprogrammen für zukünftige Träger gesellschaftlicher Verantwortung aus Krisenregionen ist eine unverzichtbare Ergänzung der Entsendung von Friedensexperten mit und ohne Uniform in Spannungsgebiete und Konfliktbereiche.

## Schluss

Abschliessend seien noch zwei Anmerkungen erlaubt:

1. Ausser den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates und den jeweils zehn gewählten Mitgliedern dieses Gremiums haben nur solche Staaten ein unmittelbares Informationsrecht zu und über aktuelle Friedenseinsätze der UNO, die sich daran als Truppensteller beteiligen.

Zur Erlangung dieses Mitspracherechts reicht es nicht aus, sich – wie grundsätzlich alle Mitgliedsstaaten – an der Finanzierung solcher Missionen durch das «Sonderkonto für friedenserhaltende Massnahmen»<sup>17</sup> zu beteiligen.

Dagegen qualifiziert schon die dauerhafte Entsendung eines einzigen Soldaten oder Polizisten sein Heimatland als Truppensteller. Es gibt Nationen, die dieses Instrument sehr gut beherrschen.

2. Das Geschehen um den Völkermord in Ruanda 1994 markiert den absoluten Tiefpunkt des Ansehens der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat ist damals seiner «Hauptverantwortung für den Frieden und die internationale Sicherheit» in schändlicher Weise nicht gerecht geworden. Er hat zugelassen, dass der Völkermord verschwiegen und statt dessen nur beschönigend von humanitärer Grausamkeit und humanitärer Katastrophe gesprochen wurde. Man hat mit der Vermeidung des Begriffs «Genozid» verhindern wollen, dass man durch die «Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes»<sup>18</sup> zum Handeln verpflichtet gewesen wäre.

Diese Passivität des Sicherheitsrates kostete mehr als 800 000 Menschen das Leben. Die von den Franzosen durchgeführte «Opération Turquoise» und die folgende amerikanische Operation «Restore Hope» bewiesen, dass man zwar wohl nicht den Ausbruch des Völkermordes verhindern konnte, ihn aber bei entsprechendem politischen Willen der Völkergemeinschaft hätte stoppen können.

Ohne auf Einzelheiten einzugehen bleibt festzustellen, dass nur der amerikanische Präsident Clinton sich für die Haltung seiner eigenen Administration entschuldigt hat, am 25. März 1998 vor dem Parlament in Kigali und im September darauf vor der Generalversammlung in New York. Alle anderen Länder haben bis heute geschwiegen. Darf man darauf hoffen, dass in einem solchen Fall künftig die Schweiz für die Völker der Vereinten Nationen ihre Stimme erheben wird?

17 Peacekeeping Support Account.

18 UN General Assembly Resolution 260 A (III); 9 December 1948.



# Les Opérations de Soutien de la Paix en Suisse – Perspective du Département des Affaires Etrangères

*Jean-Jacques de Dardel*

Certains d'entre vous se souviendront sans doute que la revue de référence « Foreign Policy » et le « Centre for Global Development »<sup>1</sup> comparaient récemment les contributions des vingt-et-un Etats les plus prospères en faveur des pays plus défavorisés, dans les domaines de l'aide au développement, le commerce, les migrations, l'investissement, le maintien de la paix et la politique de l'environnement. Globalement, la Suisse se trouve classée à une très estimable cinquième place, après les Pays-Bas, le Danemark, le Portugal et la Nouvelle-Zélande. Mais alors qu'elle occupe une position de pointe dans la politique de l'environnement et de la migration, elle se retrouve, au chapitre du maintien de la paix, à la toute dernière position, derrière le Japon.

Or le soutien de la paix et la gestion des crises préoccupent toujours plus la communauté internationale. Les conflits issus de l'après-guerre froide présentent toujours plus de risques de déstabilisation régionale. Entre 1988 et 2003, en 15 ans, les Nations Unies ont déployé trois fois plus d'opérations de maintien de la paix que durant les 30 années précédentes. Même des pays comme l'Allemagne ou le Japon, que le poids de l'Histoire a retenu d'envoyer leurs troupes à l'étranger depuis la fin de la seconde guerre mondiale, se sont engagés de manière marquante. Abandonnant sa « checkbook diplomacy » (qui l'avait longtemps exonéré d'autres types d'engagements), le Japon participe depuis 1992 à des opérations de soutien de la paix. Plus près de chez nous, le conflit des Balkans a été, en Allemagne, le déclencheur d'une politique de déploiement soutenu de troupes de maintien de la paix, qui a même débouché sur une réorientation fondamentale de la mission première de l'armée allemande.

La Suisse, quant à elle, est aujourd'hui à un carrefour. Notre accession au statut de membre des Nations Unies, notre participation à certains forums comme le PPP/CPEA et la mise en place d'Armée XXI nous poussent à développer nos réflexions. Nos partenaires étrangers font face eux-mêmes à des attentes plus élevées à remplir, et n'hésitent pas à nous solliciter pour que nous nous engagions dans des opérations d'aide à la paix sur les théâtres d'opérations les plus variés. J'en veux pour preuve les demandes de la Grande-Bretagne pour que nous participions à un centre de formation pour les opérations de soutien de la paix à Sarajevo, puis plus récemment pour l'Irak ; la demande de l'Allemagne pour que

\* Je rends hommage à l'excellente étude du Professeur Andreas Wenger, Victor Mauer et Dominik Schwerzmann. Elle constitue une référence, et un argumentaire fondé en faveur de l'augmentation de l'effort de la Suisse en faveur des PSOs. Je ne chercherai pas à la paraphraser. Préfère vous livrer, dans un état plus brut, le fil de nos pensées, notre propre compréhension de la situation et des raisons pour lesquelles il est essentiel que la Suisse progresse avec plus de conviction dans ce domaine.

<sup>1</sup> Foreign Policy and the Center for Global Development, « Ranking the Rich », *FOREIGN POLICY*, May/June 2003.

nous participions au « Provincial Reconstruction Team » de Qunduz, ou encore la récente demande des Nations Unies pour des équipes de protection rapprochée. Ce ne sont là, il faut le souligner, qu'une modeste partie des sollicitations qui ont été adressées à la Suisse ces derniers mois.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'Armée XXI, et surtout les tragiques événements du 11 septembre 2001, nous donnent l'opportunité – à vrai dire, nous forcent à repenser notre vision de la sécurité. Cette dernière ne peut plus seulement être vue en termes militaires, mais doit faire l'objet d'une stratégie intégrée, qui tienne compte de tous les facteurs pouvant affecter la sécurité. En 1999 déjà, à travers notre engagement humanitaire au Kosovo, nous avons compris qu'un engagement de la Suisse dans cette région était également une manière d'assumer une part de responsabilité dans la stabilisation de notre environnement stratégique. Le monde politique et l'opinion publique suisses avaient alors saisi l'importance des Balkans et l'impact direct des conflits qui s'y déroulaient sur la sécurité de notre pays.

Ensuite, avec les attentats de New York et de Washington, la menace a pris une autre dimension. Moins par la forme des attentats, que par la nature de leurs acteurs et l'étendue des réseaux dont ils provenaient. La principale conséquence pour la Suisse – et d'autres partenaires – en a été l'extension virtuelle de notre environnement stratégique. Sans doute est-il difficile de définir avec précision les limites de ce nouvel environnement, mais nous percevons bien qu'il ne se réduit plus à notre strict environnement européen. L'instabilité de régions géographiquement éloignées peut déborder et très rapidement nous affecter. Dès lors, si nous voulons assumer notre part de responsabilité dans la stabilisation de ce nouvel environnement stratégique, nous devons – tout comme nous l'avons fait pour le Kosovo – être capables de nous impliquer et de projeter notre influence – si modeste soit-elle – plus loin.

\* \* \*

Autre évolution, le passage d'un monde bipolaire à un monde multipolaire (à dominance américaine) a eu comme corollaire que l'attention n'est plus seulement focalisée sur les deux superpuissances, mais se porte sur un plus grand nombre d'acteurs à part entière, dont la Suisse fait incontestablement partie.

Ainsi, dans plusieurs régions du monde, comme l'Afrique occidentale, la Suisse a été particulièrement sollicitée pour des missions militaires de soutien à la paix – en Côte d'Ivoire et au Congo en particulier – car elle est l'un des rares pays d'Europe à cumuler une culture francophone et l'absence d'un bagage colonial, et serait ainsi un interlocuteur privilégié par les divers belligérants.

Comme nous le savons tous, le Plan Directeur d'Armée XXI, prévoit d'accroître le volume de ressources pour des opérations de soutien à la paix à hauteur d'un bataillon à l'horizon 2008–2010. Même si les attentes du Département Fédéral des Affaires Étrangères (DFAE) en cette matière étaient plus élevées, ceci constitue une amélioration quantitative que nous saluons, comme nous saluons le fait qu'il s'y ajoute une dimension qualitative. En effet, avec des militaires professionnels et des militaires en service prolongé, disponibles en permanence, la nouvelle armée pourra plus facilement déployer des unités constituées en cas de crise.

Mais à côté de cet utile renforcement de la composante professionnelle, le système de milice continue à offrir certains avantages comparatifs. Au moment où la stratégie actuelle de la plupart des structures internationales est de développer la dimension qualitative de

leurs interventions, la Suisse peut offrir beaucoup en matière de soutien à la paix. Notre armée de milice se prête certes mal à des déploiements rapides et de grandes dimensions. Mais elle peut en revanche souvent offrir une qualité de services très supérieure à celle offerte par des armées entièrement professionnelles. Exemple parmi d'autres, les compétences techniques et la sensibilité de militaires de milice sont parfaitement adaptées à des opérations conjointes civilo-militaires, qui constituent un des piliers des opérations de soutien à la paix modernes.

Mais même si nous souhaitons accroître notre offre pour le soutien de la paix, nous savons déjà qu'elle sera quantitativement limitée. Il s'agit donc d'optimiser cette offre. L'un de nos défis, dans l'immédiat, est de définir la nature et la forme des engagements futurs de nos moyens civils et militaires, afin qu'ils forment un tout cohérent, qu'ils correspondent aux besoins de la communauté internationale et qu'ils apportent une valeur ajoutée par rapport à des offres similaires.

A l'intérieur, il est également important que nous profitions perceptiblement de ces engagements. L'apport de notre participation en termes de sécurité ou de consolidation de l'environnement stratégique est réel, mais reste parfois une notion abstraite, qui peut peut-être donner l'impression d'un « luxe inutile ». Il s'agit pourtant de mieux faire comprendre que la plupart des crises, proches ou lointaines, nous affectent, et que leur règlement passe aujourd'hui très clairement par des efforts collectifs. Nous ne pouvons pas simplement laisser faire les autres, profiter de leur propre sens des responsabilités, et nous prétendre commodément incompetents en la matière.

Permettez-moi aussi d'aborder un autre problème insidieux. Actuellement, comme nous le savons, la Suisse limite sa participation aux opérations placées sous mandats des Nations Unies et de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Mais notre environnement change rapidement et de nouveaux acteurs s'affirment. L'OSCE a toujours plus tendance à se concentrer sur les aspects non-militaires des opérations de soutien à la paix, et ne délivre guère de mandats au sens où nous l'entendons légalement. En revanche, l'importance de l'Union Européenne (UE) pour la mise en œuvre des missions de Petersberg<sup>2</sup> ne cesse de croître. L'UE est une force qui monte ! La reprise de la conduite de l'opération « Allied Harmony » en Macédoine en 2003, et son intérêt pour assumer la conduite de la SFOR en Bosnie-Herzégovine en témoignent amplement. Mais l'UE s'est aussi engagée pour contribuer à la stabilisation de régions situées hors de sa zone d'intérêt principale, en conduisant l'Interim « Emergency Multinational Force » au Congo en été 2003, opération fort risquée, mais bien réussie.

Ainsi, outre la question de savoir comment nous pourrions améliorer notre offre dans le cadre juridique actuel de la loi militaire, se posera la question de savoir si ce cadre, qui avait été fixé avant le 11 septembre 2001, correspond toujours à nos intérêts et à la nature des attentes de nos partenaires. On peut constater que le « marché » de la paix évolue en fonction des besoins et de la diversité des acteurs des conflits.

La Suisse collabore déjà pour des opérations de soutien à la paix avec l'UE dans des domaines non-militaires, notamment par la mise à disposition de policiers civils en Macé-

2 Les missions de Petersberg, conçues sous l'égide de l'UEO et reprises par l'UE dès 2000, comprennent : des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

doine dans l'Opération « Proxima », ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine. Avec la prépondérance du rôle de l'UE sur le théâtre européen, il nous faudra sans doute prochainement ouvrir le débat afin d'élargir le cadre dans lequel la Suisse peut participer avec des éléments militaires à des opérations de soutien à la paix, notamment en matière de prévention des conflits et de reconstruction.

Par ailleurs, ce que l'on appelle des « petites » missions de soutien à la paix pourraient se multiplier. Ces missions se déroulent dans un cadre « ad hoc » et en dehors d'un mandat confié par des organisations internationales. La Suisse a d'ailleurs déjà été sollicitée pour participer à de telles opérations, organisées par certains pays nordiques, au Sri Lanka et au Soudan. Dans ces deux cas, la Suisse a dû décliner l'offre pour des raisons légales. Mais une analyse objective de la mission montrait typiquement une situation où un engagement de la Suisse aurait été un véritable « prolongement militaire » d'une politique de bons offices. Le Soudan en particulier, où la Suisse s'est déjà impliquée de manière marquante dans le processus de paix, en est le meilleur exemple actuel.

Naturellement, il n'est pas dans mon propos de prendre position ici sur des questions qui mettent en cause l'actualité des bases juridiques de nos engagements militaires à l'étranger. Celles-ci doivent faire l'objet de consultations plus larges qui dépassent le cadre de cet atelier. Qu'il me soit en revanche permis de penser dès maintenant que nous ne pourrions faire l'économie de ces réflexions, quand nous voudrions fixer plus substantiellement l'avenir de notre participation aux opérations de soutien à la paix.

En effet, le sens de l'action de nos militaires engagés à l'étranger doit être pleinement compris en Suisse même. Même si notre Constitution distingue explicitement, dans les missions qu'elle confie à l'armée, entre la défense d'une part, et l'action au service de la paix d'autre part, il apparaît de plus en plus que ces notions sont indissociables. Vu des Affaires étrangères, l'engagement de nos militaires ne correspond pas au simple déplacement de pions sur un échiquier, mais constitue la consolidation et l'aboutissement concrets d'efforts entrepris parfois en coulisse et qui forment d'une certaine manière notre première ligne de défense.

A vrai dire, l'emploi de notre armée souffre encore d'idées préconçues, datant du dernier conflit mondial, qui ont peu évolué pendant la guerre froide, et qui restent trop enracinées faute de débat critique et d'information pertinente. Beaucoup de nos concitoyens – et de nos concitoyennes en particulier – voient l'Armée comme se limitant au service militaire et à la protection des frontières. Or, une nouvelle manière de penser doit être encouragée :

- soit l'armée est utile, entraînée, performante, expérimentée et adaptée à la menace,
- soit elle est un leurre, un luxe inadapté et dont le coût est trop élevé pour le bénéfice qu'elle apporte.

La clé de cette dualité contradictoire se trouve dans la dimension internationale de la mission de l'Armée, qui doit être mieux intégrée dans la réflexion sur notre défense.

Cette manière d'envisager l'action militaire au profit de la paix doit nous permettre de mieux encore développer la complémentarité entre les moyens militaires et les moyens diplomatiques. Mais cette complémentarité mutuelle ne sera comprise qu'à partir du moment où nous serons convaincus que nos militaires accomplissent à l'étranger aussi une mission de « défense ».

Nous sommes donc à ce stade au cœur du sujet qui nous intéresse aujourd'hui. Il y a ici un important effort de communication à réaliser, pour que tous comprennent de manière plus

nette que cet effort en faveur de la paix s'intègre dans un tout et se combine avec nos autres instruments de politique de sécurité pour, précisément, garantir la sécurité du pays.

Les Affaires étrangères, pour leur part, voient le besoin d'un soutien accru aux opérations de soutien de la paix pour plusieurs raisons :

- Il s'agit tout d'abord de promouvoir les intérêts bien compris de la Suisse. L'engagement extérieur de troupes fait partie intégrante de notre effort de défense et contribue à renforcer l'image, la capacité dissuasive et l'efficacité de notre armée.
- Deuxièmement, les OSP nous permettent de nous montrer utiles auprès de nos partenaires vitaux, les autres pays fournisseurs de contingents, et donc pas seulement auprès de ceux auxquels nous venons en aide.
- Enfin, nous devons être en mesure d'agir dans toute la palette des actions extérieures au profit de la paix. Pour crédibiliser nos principes et la légitimité de la promotion de nos divers intérêts nationaux, la coopération au développement et les engagements civils ne suffisent pas. Afin de continuer à être perçus comme des partenaires fiables, nous ne devons pas nous désolidariser de cette activité, centrale aujourd'hui, qu'est la gestion des crises.

De plus, cet effort de promotion devrait non seulement expliquer le rôle des opérations de soutien à la paix, mais également permettre l'éclosion de vocations. Les opérations de soutien de la paix doivent être « attractives », pour reprendre un terme à la mode.

Elles devraient être attrayantes politiquement tout d'abord, car elles doivent être associées à un gain en termes de positionnement de la Suisse sur la scène internationale. Naturellement, sans exagération et sans surévaluation de nos capacités.

Attrayantes fonctionnellement ensuite, car elles doivent enrichir notre savoir-faire, qu'il soit militaire ou simplement technique. Elles doivent être perçues comme un élément de formation de nos cadres, comme un élargissement d'horizon qui doit faciliter notre perception des problèmes et des risques pour notre pays.

Attrayantes personnellement finalement, car elles doivent favoriser l'épanouissement des cadres et des militaires que nous engageons, et non les pénaliser. La participation à des opérations de soutien de la paix doit être mieux considérée comme représentant un engagement au service du pays et un enrichissement collectif, qui pourra être répercuté sur les qualités des cadres de notre administration, par exemple.

Je suis convaincu que la participation au soutien de la paix doit être plus franchement valorisée, car elle est une forme de « service actif » où chaque militaire met en jeu sa personne pour l'intérêt du pays et assume des risques personnels et professionnels pour cette noble mission. Les avantages de participer à une telle mission doivent dépasser les inconvénients et un engagement à l'étranger doit être compris comme étant un champ d'opportunités nouvelles pour nos militaires.

Il fut un temps où il était courant de penser que la formation militaire était en soi un apport apprécié par l'économie et les hiérarchies institutionnelles. Les choses ont évolué, à la mesure de la multinationalisation des intérêt économiques. En revanche, à travers les opérations de soutien à la paix et les engagements à l'étranger, l'armée pourra sans doute tirer parti des synergies entre les besoins militaires et ceux de l'administration ou de l'économie, toujours plus intéressée par des collaborateurs disposant d'une expérience internationale réelle. Ceci sans parler de l'expérience liée à la gestion directe – et non simplement simulée – de situations difficiles, qui est sans nul doute un apport dans la formation des cadres. Tout

concourt ainsi non seulement à faire des engagements extérieurs une source d'avantages pour l'Etat, l'économie et l'individu lui-même, mais encore de resserrer les liens entre ces trois acteurs. Ceci reste cependant de la rhétorique si nous ne nous efforçons pas de mettre en évidence ces avantages et de les communiquer.

*Mesdames et Messieurs,*

Les défis qui nous attendent sont nombreux. Le maintien et l'avenir de la Swisscoy, le passage de la SFOR à l'EUFOR, le besoin croissant de forces de soutien de la paix en Afrique, des tensions toujours vives dans le Caucase et des foyers de violence nouveaux – comme Haïti le plus récemment – sont autant de questions qui, un jour ou l'autre, devront trouver une réponse. Nous savons d'ores et déjà que les ressources actuelles ne permettront pas de répondre positivement à toutes les sollicitations. Mais il nous faut aujourd'hui déjà nous pencher sur nos engagements futurs, pour en esquisser les contours et en définir la nature, afin qu'ils soient le plus profitable à notre armée, à nos partenaires et aux intérêts fondamentaux de notre pays.

# Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension

Andreas Wenger und Victor Mauer

## Einleitung

Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der weltweit eingesetzten Blauhelmsoldaten von 30 000 auf 47 000 angewachsen.<sup>1</sup> Für die kommenden Jahre erwarten die Vereinten Nationen eine weiterhin zunehmende Nachfrage nach Blauhelmen in internationalen Krisengebieten. Allein diese Zahlen demonstrieren die wachsende Bedeutung, die internationalen Friedensmissionen zu Beginn des 21. Jahrhunderts beigemessen wird. Weltweit übertrifft die Zahl der in friedensunterstützenden Operationen eingesetzten Soldaten mittlerweile die im Jahre 1993 verzeichnete Zahl von 80 000 Blauhelmen. Entscheidend dafür ist, dass Friedensmissionen zunehmend von regionalen Sicherheitsorganisationen wie etwa der Nato oder im Rahmen von ad hoc-Koalitionen durchgeführt werden.

Die über den Globus verteilten Friedensmissionen spiegeln mehr denn je einen dreifachen Trend wider: Vor dem Hintergrund eines fundamentalen Wandels der Staatenwelt ist die Anzahl der Missionen sowie des eingesetzten Personals dramatisch gestiegen.<sup>2</sup> Die Komplexität moderner friedensunterstützender Operationen unterscheidet sich grundlegend von den in der Epoche des Kalten Krieges durchgeführten Missionen.<sup>3</sup> Und schliesslich ist der Anspruch an Friedensmissionen nicht selten mit dem Konzept des *demokratischen* Friedens verknüpft – und damit zugleich zum Ausdruck einer Annäherung der entwicklungs- und sicherheitspolitischen Agenden geworden. Als strategisches Element der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellen militärische Friedensmissionen eine zentrale Herausforderung des quantitativen, qualitativen und normativen Transformationsprozesses der Streitkräfte dar.<sup>4</sup>

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts resultieren Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit nicht mehr ausschliesslich, ja nicht einmal vorwiegend aus zwischenstaatlichen

1 Insgesamt unterhalten die Vereinten Nationen 14 Blauhelm-Friedensmissionen im Nahen und Mittleren Osten, in Europa, Asien und Afrika, an denen sich 96 Länder beteiligen. Bei weitem am meisten Truppenkontingente sind in den sechs Missionen auf dem afrikanischen Kontinent stationiert (Liberia, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien und Eritrea, Sierra Leone, West-Sahara und Elfenbeinküste). Neben den Truppen sind rund 2 000 Militärbeobachter und knapp 5 000 Polizisten im Einsatz. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/CountriesSummaryApril2004.pdf>.

2 Vgl. Findlay, Trevor (Hrsg.). *Challenges for the New Peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press, 1996, S. 3.

3 Ratner, Steven R. *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*. New York: St Martin's Press, 1996; Mackinlay, John/Chopra, Jarat. Second Generation Multinational Operations. In: *The Washington Quarterly* 15 (1992), Nr. 3, S. 113–131; Goulding, Marrack. The Evolution of United Nations Peacekeeping. In: *International Affairs* 69 (1993), Nr. 3, S. 451–465.

4 Bellamy, Alex J./Williams, Paul/Griffin, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004, S. 75.

Konflikten, sondern zunehmend aus Staatenzerfall, Menschenrechtsverletzungen, Flüchtlingsströmen, Staatsstreichen und den unterschiedlichen Formen des globalen Terrorismus. Angesichts dieser Risiken und Bedrohungen zielt die dynamische Friedensförderung vor Ort heute weit über eine Verminderung des Eskalationspotentials von Konflikten hinaus. Im Kern geht es um eine ursachenorientierte Konfliktlösung und die langfristige Stärkung der lokalen Institutionen und Zivilgesellschaften; kurz: um die Etablierung demokratischer Gesellschaften als effektivstem Mittel zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund und um der Komplexität moderner friedensunterstützender Operationen gerecht zu werden, hat sich seit Ende der 1990er Jahre der Begriff *Peace Support Operations* (PSO) in Wissenschaft und Politik durchgesetzt. *Peace Support Operations* sind multifunktionale Operationen. Ihr Ziel ist eine langfristige, politische Konfliktlösung. In der Regel bedienen sich *Peace Support Operations* sowohl multinationaler Streitkräfte, die sich an einem gemeinsamen Standard orientieren, als auch diplomatischer und humanitärer Organisationen. Militärische Macht bietet zivilen Organisationen den erforderlichen Schutz und die notwendige Sicherheit, um ihre langfristige Aufbauarbeit wahrzunehmen. Ein auf die Konfliktlösung ausgerichteter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Prozess ist wiederum Voraussetzung für den Abzug der militärischen Mittel. Militärische und zivile Komponenten gehören untrennbar zusammen. Streitkräfte und zivile Organisationen sind Partner im Rahmen eines umfassenden Sicherheitskonzeptes. *Peace Support Operations* umfassen Friedenserhaltung (*Peacekeeping*) und Friedenserzwingung (*Peace Enforcement*) ebenso wie Konfliktverhütung (*Conflict Prevention*), Friedensschaffung (*Peacemaking*), Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*) und humanitäre Operationen (*Humanitarian Operations*). In Ausübung eines grundsätzlich robusten Mandates werden sie unparteiisch, nicht jedoch neutral, wahrgenommen.<sup>6</sup>

Der folgende Beitrag wird zunächst eine Standortbestimmung der Schweizer Debatte im Kontext friedensunterstützender Missionen vornehmen; er wird anschliessend eine Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz im militärischen PSO-Bereich bieten und schliesslich in einem abschliessenden Teil vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungstrends darlegen, warum es sich bei der Bestimmung des Stellenwerts von PSO-Beiträgen im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie auch für die Schweiz um eine Herausforderung mit strategischer Dimension handelt.

5 Paris, Roland. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Ders. International Peacebuilding and the Mission «Civilisatrice». In: *Review of International Studies* 28 (2002), Nr. 4, S. 637–656.

6 HMSO. *Joint Warfare Publication 3-50: Peace Support Operations*. London: HMSO, 1999; Brahimi, Lakhdar et al.. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: General Assembly, A/55/305 S/2000/809. [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/); Spillmann, Kurt R./Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg M./Wenger, Andreas (Hrsg.). *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Bern: Peter Lang, 2001; Mackinlay, John. Beyond the Logjam: A Doctrine for Complex Emergencies. In: *Small Wars and Insurgencies* 9 (1998), Nr. 1, S. 114–131; Ders. (Hrsg.). *A Guide to Peace Support Operations*. Providence/RI: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 1996; Wilkinson, Philip. Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies. In: *International Peacekeeping* 7 (2000), Nr. 1, S. 61–79; Donald, Dominick. Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21st Century. In: *International Peacekeeping* 9 (2002), Nr. 4, S. 21–38; Bellamy/Williams/Griffin, *Understanding Peacekeeping*, S. 165.

## 1 Stand der PSO-Entwicklung in der Schweiz

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich der strategische Kontext militärischer Friedensmissionen grundlegend. Durch das Aufbrechen zahlreicher innerstaatlicher Konflikte stiegen die Bedeutung der Friedensförderung und der Bedarf nach friedensunterstützenden Operationen stark an. Das Scheitern der UNO-Mission in Bosnien demonstrierte, dass sich die Schere zwischen den militärischen Anforderungen in unübersichtlichen Konfliktsituationen und den vorhandenen Ressourcen in der Form leicht bewaffneter Truppen zu weit geöffnet hatte. Die Debatte um eine Anpassung der Instrumente und Einsatzgrundsätze an die komplexen Anforderungen eines dynamischen Konfliktumfeldes intensivierte sich. Neue internationale Standards für robuste PSO bildeten sich schrittweise heraus. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zum Schutz des Auftrags ist zu einer international anerkannten Standardvoraussetzung zur Teilnahme an den meisten PSO geworden. Immer mehr PSO werden im Rahmen regionaler Organisationen oder von Staatenkoalitionen durchgeführt und basieren auf Kapitel VII der UNO-Charta. Jede PSO weist ihren individuellen Charakter auf. Der Entscheid zur Teilnahme wird daher von allen Seiten immer nur für den Einzelfall getroffen. Zentrale Prinzipien sind umfassende Mandate, die enge Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen, robuste Friedenstruppen sowie der fließende Übergang vom *Peacekeeping* zum *Peace Enforcement*.

### 1.1 Zyklus der politischen Neugestaltung der Sicherheitspolitik

#### *SIPOL B 2000: konzeptionelle Aufwertung*

Mit dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL B 2000) unter dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» zog die Landesregierung rund eine Dekade nach dem Ende des Kalten Krieges strategische Konsequenzen aus der veränderten Bedrohungslage und der Anpassung der internationalen Sicherheitsstrukturen.<sup>7</sup> Der Bericht leitete eine Neuausrichtung von der autonomen, reaktiv geprägten Landesverteidigung zur kooperativen, präventiv geprägten Sicherheitspolitik ein, deren Ausgestaltung innenpolitisch allerdings umstritten blieb.

Der SIPOL B 2000 anerkennt die neuen, grenzüberschreitenden Risiken, die sich nicht in erster Linie gegen das Territorium der Schweiz richten, die innere Sicherheit und Ordnung des Landes aber gleichwohl betreffen. Sicherheitspolitik wird neu als Querschnittspolitik verstanden, die sich mit der Prävention und der Bewältigung jeder Art von Gewalt staats- oder existenzgefährdenden Ausmasses beschäftigt. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen lassen sich nicht mehr ausschliesslich mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen. Staatliche Handlungsfähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichneten Umfeld wird immer häufiger nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Kooperation und Mitbestimmung sichergestellt. Der Bericht macht deutlich, dass die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie auf die nationale und internationale Zusammenarbeit damit

<sup>7</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999; Wenger, Andreas/Fanzun, Jon. Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 38 (2000), Nr. 6, S. 733–742.

nicht nur eine Frage der Solidarität ist, sondern auch als Ausdruck einer interessen geleiteten Sicherheitspolitik verstanden werden muss.

Entscheidend für den Erfolg internationaler Bemühungen zur Produktion von Sicherheit ist demnach eine aktive Teilnahme an multilateralen Sicherheitsbemühungen. Damit einher geht eine Stärkung der zivilen Mittel der Prävention sowie der militärischen Mittel der Friedensförderung. Der Bericht erweitert den Armeeauftrag im Bereich der Friedensförderung und Krisenbewältigung. Er bringt damit zum Ausdruck, dass eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik auch einen substantiellen Beitrag der Armee erfordert. Die Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilnahme der Schweizer Armee an internationalen PSO bildet die zu schaffende Interoperabilität, das heisst die militärische Kooperationsfähigkeit mit anderen Streitkräften. Die notwendige rasche Verfügbarkeit von Truppen für friedensunterstützende Massnahmen verlangt Änderungen bei der Einsatzbereitschaft der Armee.

#### *ALB: mittelfristig ein Bataillon*

Mit dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001 legte der Bundesrat ein Konzept für die neue Armee vor, das im Verlaufe der Vernehmlassungen allerdings in wesentlichen Punkten angepasst wurde. Die ersten Entwürfe der Armeepaner machten deutlich, dass es sich bei der anstehenden Armeereform um einen revolutionären Prozess handelt. Im Kern geht es um den Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee, mit den entsprechenden, weitreichenden Konsequenzen im doktrinalen, strukturellen und operationellen Bereich. Gefordert ist insbesondere eine Verlagerung von der Territorialverteidigung zu mehr Krisenreaktion. Interoperabilität mit militärischen Partnern im strategischen Umfeld soll als Querschnittsfähigkeit erfasst werden, welche die Armee als Gesamtsystem betrifft. Auch die *Jointness* soll mit der Schaffung eines Teilstreitkräftemodells und eines *Joint*-Stabes auf operativer Stufe Einzug in die Schweizer Armee halten. Die Präsenzkomponekte soll mit Durchdienern und der Erhöhung des Berufspersonals mit Blick auf Existenzsicherungsbeiträge deutlich vergrössert werden. Die Armee ist laut Armeeleitbild XXI heute in der Lage, binnen Monaten mit höchstens einem Verband in Kompaniestärke zuzüglich einer Stabsorganisation an einem internationalen Einsatz teilzunehmen. Für die mittelfristige Zukunft soll die Kapazität so gesteigert werden, dass sich die Armee in Bataillonsstärke oder alternativ mit zwei Einheiten gleichzeitig an einer internationalen Operation beteiligen kann. Die Einsätze zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung benötigen Berufsmilitär und Milizpersonal, das sich für einen bestimmten Zeitraum freiwillig zur Verfügung stellt. Nach klaren Abstimmungsergebnissen ist der Weg frei, um die wohl anforderungsreichste Reform im Armeebereich überhaupt auf einer klaren innenpolitischen Legitimationsbasis umzusetzen.

#### *Swisscoy: praktische Erfahrungen*

Angesichts der bisherigen Beschränkung der Schweizer Beiträge auf die Entsendung von Einzelpersonen, von kleinen Expertenteams und von medizinischen und logistischen Verbänden präsentierte sich die Swisscoy, ein Kontingent von bis zu 220 Personen im Rahmen der internationalen Friedensmission Kfor im Kosovo, als erster positiver Schritt in Richtung der internationalen Entwicklungen im Bereich der militärischen Friedensför-

derung.<sup>8</sup> Zum ersten Mal wurde ein nationaler Verband in eine von der Nato auf der Basis eines UNO-Mandates geführte PSO eingebunden.<sup>9</sup> Der praktische Einsatz vor Ort setzte einen Lernprozess und einen Erfahrungsrückfluss in Gang. Die Spezialkenntnisse und die breiten Berufserfahrungen der Schweizer Milizsoldaten versetzten die Swisscoy in die Lage, qualitativ hochstehende Spezialaufgaben im Transport-, Unterhalts- und Baubereich durchzuführen. Auch aufgrund der Qualität der Ausrüstung brauchte die Swisscoy bei logistischen (v.a. Transporte, Wasseraufbereitung, Genie und Medizin) und zivilen Spezialaufgaben den Vergleich mit ihren internationalen Partnern nicht zu scheuen. Im März 2003 beschloss der Bundesrat und im September 2003 befürwortete der Nationalrat, das Swisscoy-Mandat bis Ende 2005 zu verlängern. Die Sicherungskomponente wurde auf der Basis des neuen Militärgesetzes ausgebaut und Sicherungsaufgaben haben schrittweise an Bedeutung gewonnen.

## 1.2 Anhaltender Wandel im nationalen und internationalen Umfeld

Die derzeitigen sicherheitspolitischen Reformvorhaben werden zu Recht als Prozess begriffen, dessen Zielrichtung und strategischer Rahmen kontinuierlich überprüft und – wo sinnvoll und notwendig – den sich wandelnden nationalen und internationalen Gegebenheiten angepasst werden müssen. An die Stelle umfassender Revisionen sollen weniger aufwendige, aber häufigere Anpassungen treten. Dies setzt einen aktiven politischen Meinungsbildungsprozess und einen nüchternen Dialog zwischen Politik und Militär voraus. Letzterer muss gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes erst eingeübt werden. Die Schweiz braucht mehr strategische Kultur, soll sie auch in einem von Globalisierung und asymmetrischen Konfliktsituationen geprägten sicherheitspolitischen Umfeld über eine bedrohungsgerechte und nach innen wie aussen glaubwürdige Armee verfügen.

Mit Blick auf die mittel- und langfristige Ausrichtung des Restrukturierungsprozesses der Schweizer Armee und auf eine damit verbundene Stärkung des militärischen Friedensförderungsbeitrages der Schweiz – soviel haben die skeptischen Vernehmlassungsantworten auf die Entwürfe der Armeeplaner deutlich gemacht – wird die Politik neue Antworten liefern müssen. Unbestritten bleibt angesichts der aktuellen Risiken und Bedrohungen die strategische Zielrichtung der Kooperation gegen innen und aussen. Einer klaren Antwort harren dagegen nach wie vor die drei folgenden Fragen: Was heisst Verteidigung in einem entterritorialisierten Umfeld? Wie weit soll die Gewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gehen? Wie steht es um den Zusammenhang zwischen der Milizfähigkeit der wahrscheinlichen militärischen Leistungen und der Milizwilligkeit und -tauglichkeit der Wirtschaft und Gesellschaft?

Diese drei Problembereiche geben der Frage nach dem künftigen Stellenwert der militärischen Friedensförderung im Rahmen der schweizerischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine strategische Dimension. Gleichzeitig muss die Umsetzung der beschlossenen Reformen die Entwicklungen und Entscheidungen im Innern und im inter-

8 Zur Zeit versehen 243 Angehörige der Armee im Kosovo, als Stabsoffiziere in Afghanistan und Korea, als UNO- bzw. OSZE-Beobachter im Nahen Osten, im Kaukasus und in Afrika sowie als Berater im Rahmen von Entminungsprogrammen auf dem Balkan, in Afrika, im Irak und in Sri Lanka ihren Dienst.

9 Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus. Swisscoy-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich: Orell Füssli, 2000, S. 119–140.

nationalen Umfeld berücksichtigen, die seit der Erarbeitung des Konzeptes der Armee XXI eingetreten sind. Die Diskussion um eine Stärkung des militärischen Beitrags der Schweiz zur internationalen Friedensförderung muss vor dem Hintergrund dieser doppelten Herausforderung betrachtet werden.

*Entwicklungen im Innern: Mehr subsidiäre Einsätze – weniger Geld*

Die sich akzentuierende Finanzknappheit hat die im politischen Dialog bereits ersichtliche konzeptionelle Schlagseite zugunsten einer Umsetzung der Kooperationsstrategie im Inland durch den abrupten Abbruch des Vorhabens «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) im November 2002 verstärkt. Aus Kostengründen entschied der Bundesrat, die vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücken auf Bundesstufe vorerst mit Armeekräften zu schliessen, wobei allerdings ein Grossteil der geleisteten Diensttage für Logistikaufgaben verwendet wird. Der verstärkte Einsatz der Armee zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte für Grenz-, Konferenz- und Objektschutz droht damit vom Ausnahme- zum Regelfall zu werden.

Kurzfristig ist diese Mehrbelastung der Armee durch subsidiäre Einsätze nicht zu umgehen. Langfristig stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob die Nachfrage nach subsidiären Sicherheitseinsätzen weiter zunehmen wird. Aufgrund der aktuellen Risiko- und Bedrohungsentwicklung scheint dies in der Tat wahrscheinlich. Stimmt man dieser Einschätzung zu, dann ist die Grundsatzfrage nach dem Aufbau der Polizeikräfte auf Stufe Kanton und/oder Bund wieder auf dem Tisch. Parallel dazu stellt sich die Frage, ob das Aufgabenspektrum der Armee im Bereich Raumsicherung und subsidiäre Sicherheitseinsätze um Anti-Terroreinsätze erweitert werden soll. Damit verbunden sind heikle Fragen der Gewaltenteilung und der Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee.

Es ist davon auszugehen, dass moderne Streitkräfte im sicherheitspolizeilichen Bereich enger mit Polizeikräften zusammenarbeiten werden – und zwar sowohl im innerstaatlichen als auch im internationalen Einsatz. Entscheidend wäre deshalb, dass die Zunahme der subsidiären Einsätze nicht nur als Folge finanzieller Engpässe, sondern im strategischen Rahmen zunehmender asymmetrischer Bedrohungen präsentiert und verstanden würde, die einen komplementären Beitrag mit situationsgerechten Mitteln zur internationalen Krisenbewältigung verlangen. Geschieht dies nicht, dann drohen eine einseitige, nach innen gerichtete Rollenspezialisierung der Armee und eine Reduktion der Leistungen zur Friedensförderung zugunsten permanenter sicherheitspolizeilicher Einsätze im Inland.

Zu einer Zeit, zu der das Spektrum der Bedrohungen und Risiken grösser geworden ist, stehen der Armee weniger Mittel zur Verfügung, als die Planer des Armeeleitbildes XXI noch vor wenigen Jahren angenommen hatten. Statt 4.3 Mia. Franken stehen nur noch 4 Mia. Franken für die drei Armeeaufträge zur Verfügung. In den zurückliegenden 15 Jahren hat sich zudem der Umfang des Verteidigungsetats um ein Fünftel reduziert. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandprodukt liegt mit 0.93 Prozent unter den Werten vergleichbarer Staaten.<sup>10</sup> Dabei belaufen sich die Ausgaben für internationale Friedensmissionen auf rund 40 Mio. Franken pro Jahr, also rund ein Prozent der Verteidigungsausgaben.

<sup>10</sup> Vgl. Die neue Armee unter Finanzdruck. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. April 2004; Schmid, Samuel. *Die Armee unter Leistungs- und Finanzdruck*. <http://www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/de/home/ausdem/diesseite.Par.0009.DownloadFile.tmp/grundsatzartikel.pdf>.

Aufgrund des anhaltenden Finanzdrucks dürften sich in absehbarer Zukunft die Frage nach der Grösse der Armee und damit verbunden die Frage nach dem Wehrmodell erneut stellen. Eine Grundsatzdiskussion des Milizsystems scheint nicht nur aufgrund der abnehmenden Milizwilligkeit und -tauglichkeit in Wirtschaft und Gesellschaft unabwendbar. In einem System, in dem nur noch etwas mehr als 50 Prozent der Wehrpflichtigen effektiv Dienst leisten, nimmt die Akzeptanz der allgemeinen Wehrpflicht zwingend ab. Dieser Trend wird noch verstärkt, wenn der «Verteidigungsauftrag» im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Kooperation als unklar und unwahrscheinlich wahrgenommen wird. Die Frage der Milizfähigkeit der militärischen Leistungen stellt sich mit Blick auf alle drei Armeeaufträge und darf nicht länger hinausgeschoben werden.

*Internationale Entwicklungen: Armeeaufgaben im Zeichen asymmetrischer Herausforderungen*

Die Vorstellung, dass eine autonome Produktion von Sicherheit nicht nur die finanziellen Möglichkeiten des Kleinstaates sprengt, sondern aufgrund der technischen und organisatorischen Neuerungen moderner Streitkräfte für eine zahlenmässig starke Milizarmee dem real Machbaren immer weniger entspricht, bereitet vielen politischen Kräften des Landes nach wie vor Mühe. Dies haben die Forderungen nach einem klaren Bekenntnis zur Miliz und zur Kernaufgabe der Landesverteidigung in den Stellungnahmen der Parteien zum Armeeleitbild deutlich werden lassen. Genau hier liegt aber die zentrale Herausforderung der gegenwärtigen verteidigungspolitischen Debatte: Es geht um eine bedrohungsgerechte Definition und Gewichtung der Armeeaufträge.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass sich der Transformationsprozess von den Territorialverteidigungs- zu den Stabilisierungs- und Krisenreaktionsstreitkräften angesichts der internationalen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre weiter beschleunigt hat. Mit den Ereignissen des 11. September 2001 veränderte sich die Ausgangslage der internationalen sicherheitspolitischen Debatte markant. Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums, welche die Risikowahrnehmung im euroatlantischen Raum bereits seit dem Ende des Kalten Krieges geprägt hatte, ist weiter fortgeschritten. In den 1990er Jahren war der euroatlantische Sicherheitsdialog von den innerstaatlichen Konflikten an der europäischen Peripherie, insbesondere auf dem Balkan, und deren nichtmilitärischen Rückwirkungen auf die Gesellschaften des Westens geprägt gewesen. Mit den Terrorattacken des 11. September 2001 rückte eine Bedrohung ins Zentrum der internationalen sicherheitspolitischen Debatte, die von nur schlecht greifbaren, oft unsichtbaren nichtstaatlichen Netzwerken ausgeht, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und neuartige Unsicherheiten bis in die offenen Gesellschaften tragen.

Seither sind asymmetrische Herausforderungen zum bestimmenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden. Der geografische Fokus der internationalen Aufmerksamkeit hat sich von den innerstaatlichen Konflikten auf dem Balkan und dem Phänomen des afrikanischen Staatenzerfalls zu den Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens verschoben. In keiner anderen Region kumulieren und verdichten sich die neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Staatenzerfall, autoritären Regimes, globalem Terrorismus fundamental-islamischer Ausprägung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen

mit umfassenden sozialen und wirtschaftlichen Strukturproblemen sowie mit schwachen ordnungspolitischen Strukturen zu einem vergleichbaren Potential an Instabilität.<sup>11</sup>

## 2 Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz

Eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten der Schweiz im PSO-Bereich führt zu der Erkenntnis, dass die Schweiz in absehbarer Zukunft in einer Nischenpolitik beschränkter, schwergewichtig logistischer Beiträge zur militärischen Friedensförderung zu verharren droht. Im Kontext der gegenwärtigen politischen, rechtlichen, finanziellen und armeanerischen Vorgaben ist ein Aufschliessen zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge nur in Ansätzen möglich. Der rechtliche und der aussenpolitische Rahmen für die militärische Friedensförderung bleiben eng, die Ausweitung des militärischen Engagements im Ausland innenpolitisch umstritten und die finanzielle Basis der militärischen Friedensförderung damit Gegenstand politischer Debatten. Unter den gegebenen Umständen präsentiert sich der Handlungsspielraum für eine interessengeleitete und gleichberechtigte Kooperation im Rahmen internationaler Präventions- und Stabilisierungsbemühungen auch mit einem militärischen Beitrag als sehr begrenzt.

### 2.1 Begrenzter Handlungsspielraum

#### *Enger gesetzlicher Rahmen*

Das Militärgesetz hält fest, dass Einsätze zur Friedensförderung den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu entsprechen haben und ausschliesslich auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandates – und damit nicht mit einfacher Zustimmung der Konfliktparteien – angeordnet werden können. Der Bundesrat entscheidet im Einzelfall, welche Bewaffnung für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen und die Erfüllung ihres Auftrages erforderlich ist. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen. Soll der Einsatz bewaffnet erfolgen, konsultiert der Bundesrat dabei vorgängig die aussen- und sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments. Einsätze, die länger als drei Wochen dauern oder mehr als 100 Freiwillige umfassen, müssen vom Parlament genehmigt werden.

#### *Enger aussenpolitischer Rahmen*

Zu den Arbeitsschwerpunkten der Schweiz im Rahmen der UNO gehört die zivile Friedensförderung, insbesondere im Rahmen des Konzepts der menschlichen Sicherheit. Militärische Beiträge zu UNO-Friedensmissionen standen vorerst nicht zur Diskussion.

Die verteidigungspolitischen Entwicklungen in der EU (Schaffung von zivilen und militärischen Krisenreaktionskräften; Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien) stellen eine zentrale Herausforderung für die Armee reform und für einen Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz dar. Bis anhin wurden diese Entwicklungen in der schweizerischen Europadebatte nur in Ansätzen reflektiert.

<sup>11</sup> Vgl. Perthes, Volker. *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*. Berlin: Siedler, 2002.

*Enger verteidigungspolitischer Rahmen*

Der verteidigungspolitische Bezugsrahmen für die sicherheitspolitischen Reformvorhaben und die militärische Friedensförderung der Schweiz war von zähflüssigen Debatten zwischen Bundesrat und Parlament rund um die Neuausrichtung der Schweizer Armee geprägt. Die Akzentsetzung bei den subsidiären Einsätzen erschwert den Ausbau ihres internationalen Engagements.

*Enger finanzpolitischer Rahmen*

Der Restrukturierungsprozess der Armee XXI wurde erschwert durch die finanziellen Engpässe des Bundes. Mit Blick in die Zukunft zeichnet sich ab, dass die Verteidigungsbudgets weiter schrumpfen werden. Damit dürfte das Verhältnis von Unterhalts- und Personalkosten zu Investitionskosten noch ungünstiger ausfallen. Allein der Finanzdruck wird erneute Reformschritte im Bereich der Armee unabdingbar machen. Darüber hinaus besteht keine klare Finanzierungsbasis für die Ausgestaltung der Missionen sowie für die Ausrüstung und Entsendung des Personals. So wurde beispielsweise auf die Anschaffung eines Transportflugzeugs verzichtet, womit die Schweiz noch auf Jahre hinaus über keine Transportautonomie für Auslandseinsätze verfügen wird. Die Diskussionen um die Verlängerungen des Swisscoy-Mandates im Parlament im vergangenen Jahr sind Hinweis darauf, wie schwierig es aufgrund der finanzpolitischen Entwicklung ist, den notwendigen politischen Willen für eine kontinuierliche und gesicherte Finanzierung der militärischen Friedensförderung zu finden. Allerdings wächst die Erkenntnis, dass eine Reduzierung des internationalen Engagements im Bereich friedensunterstützender Operationen nicht nur das Verhältnis zur EU und zu anderen, an den gleichen Missionen beteiligten Staaten erheblich belasten, sondern auch der gesamten Aussenpolitik Schaden zufügen würde.<sup>12</sup>

*Öffentliches Meinungsbild*

Die aussen- und verteidigungspolitischen Umsetzungsbemühungen der neuen strategischen Leitlinie waren in den vergangenen drei Jahren von einem intensiven innenpolitischen Ringen um eine klare Legitimationsbasis im Zeichen eines beinahe permanenten Abstimmungskampfes geprägt. Die Verschiebung der sicherheitspolitischen Koordinaten der Schweiz hat auch im öffentlichen Meinungstrend ihren Niederschlag gefunden. Eine von leichten Schwankungen gekennzeichnete Mehrheit hat erkannt, dass die nationale Sicherheit immer weniger von der Schweiz alleine bestimmt wird als vielmehr in hohem Masse von anderen Staaten abhängig ist. Die hohe Zustimmung zu einer grundsätzlich verstärkten internationalen sicherheitspolitischen Kooperation der Schweiz findet ihren Niederschlag in der Tatsache, dass sich eine klare Mehrheit der Schweizer Bevölkerung grundsätzlich für Auslandseinsätze von Schweizer Soldaten ausspricht. Auch wenn es nach wie vor eine grundsätzliche Skepsis in der Schweizer Bevölkerung gegenüber Friedenstruppen als einem adäquaten Mittel zur Lösung von Konflikten in der Welt gibt, erfahren friedenssichernde Einsätze im Rahmen der UNO stets dann eine mehrheitliche Billigung, wenn damit keine Kampfeinsätze zur Wiederherstellung des Friedens verbunden sind. Die mit einer Öffnung verbundenen Folgen werden jedoch gescheut. Die Konsequenzen, die ein Aufschliessen der Schweiz zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge nach sich zieht, betreffen vor

12 Vgl. Schmid, *Die Armee unter Leistungs- und Finanzdruck*.

allem Fragen nach einer Ausweitung der Beiträge sowohl im qualitativen und quantitativen Bereich der militärischen Friedensförderung als auch nach einer Anbindung an internationale Sicherheitsinstitutionen.<sup>13</sup>

## 2.2 Quantitativ und qualitativ beschränkte Beiträge

Für die Schweizer Armee stellt die Grössenordnung des gegenwärtigen Engagements im Bereich der militärischen Friedensförderung quantitativ einen bescheidenen Beitrag dar. Dies bestätigt der internationale Vergleich mit europäischen Kleinstaaten wie Österreich, Schweden oder Finnland. Qualitativ bleibt der schweizerische Beitrag aufgrund des engen gesetzlichen und politischen Rahmens (kein *Peace Enforcement*; Betonung der Miliz) de facto auf schwergewichtig logistische Beiträge beschränkt. Dies kontrastiert mit den Anforderungen einer robusten militärischen Friedensförderung.

### *Beschränkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz*

Aus der Perspektive der eigenen sicherheitspolitischen Interessen entspricht das Verharren in einer Nischenpolitik beschränkter logistischer militärischer Friedensförderungsbeiträge einer Einschränkung der eigenen Handlungsoptionen. Angesichts der neuen Risiken setzt strategische Handlungsfähigkeit immer häufiger einen robusten militärischen Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in instabilen Regionen inner- und ausserhalb Europas voraus. Militärische Stabilisierungsbeiträge erhöhen die Chancen einer aktiven Konfliktlösungspolitik und vermindern das Potential negativer Auswirkungen dieser Krisenherde auf die Sicherheit der Schweiz. Aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Partner der Schweiz lässt der Verzicht auf einen militärischen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung eines sicheren Umfeldes Zweifel am Willen der Schweiz aufkommen, als solidarischer und gleichberechtigter Partner zur gemeinsamen Bewältigung der neuen Konflikte beitragen zu wollen.

### *Erschwerter Restrukturierungs- und Modernisierungsprozess der Armee*

Eine Schweizer Armee, die zur Bewältigung aller drei Armeeaufträge kooperationsfähig sein soll, ist darauf angewiesen, sich diese Fähigkeit zu erwerben. Eine verstärkte Ausbildungszusammenarbeit und ein vermehrter Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen in militärischen Friedensoperationen sind entscheidend für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Schweizer Armee. Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zunehmend zum Schlüssel für den Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit mit Blick auf ein möglichst breites Einsatzspektrum. Die Neuausrichtung der Armee kann langfristig nur über eine vertiefte Kooperation mit dem Ausland gelingen. Angesichts der derzeitigen diffusen Bedrohungslage muss die Armee als lernende Organisation dem Kreislauf der Doktrinschöpfung besondere Beachtung schenken: Doktrin – Training – Übung – Mission – Doktrin. Die Militärdoktrin ist das Mittel, um dem Restrukturierungsprozess gegen innen eine gemeinsame Marschrichtung vorzugeben. Gleichzeitig bildet sie angesichts der diffusen Bedrohungslage die Basis, um die Leistungen der Armee an der Produktion von Sicherheit gegenüber Politik und Gesellschaft transparent zu machen.

13 Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircev Tresch, Tibor. *Sicherheit 2003: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2003, S. 91–93, 120–123.

*Legitimations- und Glaubwürdigkeitsdefizite der Armee gegen innen und aussen*

Gegen innen kann sich eine Armee von 200 000 Angehörigen mit einem Jahresbudget von 4 Mia. Franken mittelfristig nicht in erster Linie über Existenzsicherungsbeiträge legitimieren. Von aussen wird die Schweizer Armee an der Bereitschaft gemessen, sich mit situationsgerechten Mitteln an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Leistet die Armee in diesem Bereich keinen substantiellen und international anerkannten Beitrag, dann wäre dies gleichbedeutend mit einer fortbestehenden Konzentration auf die klassische Landesverteidigung, was der heutigen Bedrohungslage nicht mehr entspricht. Eine nicht bedrohungsgerecht ausgerichtete Armee verliert aber nicht nur im internationalen Umfeld an Glaubwürdigkeit, sie findet auch bei der militärdienstleistenden Generation immer weniger Verständnis. Eine schleichende Erosion der Glaubwürdigkeit der Armee stellt mittelfristig auch ihre wirtschaftliche Verträglichkeit und ihre finanzielle Basis in Frage.

### 3 Friedensunterstützende Operationen der Zukunft

*Peace Support Operations* können nur in einem sich stetig wandelnden globalen Kontext verstanden werden. Um die Herausforderungen, denen die Schweiz als internationaler Akteur in den kommenden Jahren ausgesetzt sein wird, richtig zu begreifen, werden internationale Entwicklungstrends beleuchtet. Diese setzen die Rahmenbedingungen für die internationale Friedensförderung der Zukunft. Im wesentlichen lassen sich diese Trends in vier zentrale Kategorien unterteilen. Auf der Grundlage eines neuen *Risikospektrums* wird es um eine *dreifache Anpassung* gehen: eine Anpassung der *Strategien*, der *militärischen Instrumente* sowie der *sicherheitspolitischen Institutionen*.

#### 3.1 Internationale Entwicklungstrends

*Erweiterung des Risikospektrums*

Mit einer direkten Gefährdung der EU-Staaten und der Schweiz durch konventionelle Streitkräfte ist auf absehbare Zukunft nicht zu rechnen. Die internationale Staatenwelt sieht sich vielmehr einer inhaltlichen und geografischen Ausweitung der transnationalen Risiken ausgesetzt. Mit den Terroranschlägen auf die New Yorker Zwillingstürme und das Pentagon in Washington am 11. September 2001 sind asymmetrische Herausforderungen zum strukturierenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden.<sup>14</sup> Der unipolaren Machtverteilung zugunsten der Vereinigten Staaten im rein militärischen Bereich steht eine zwischen den Gesellschaften zunehmend vernetzte Welt gegenüber. Weil ein wachsender Teil dieser neuen Form der internationalen Beziehungen gleichsam an den Regierungen vorbei geht, werden nicht nur gegenseitige Abhängigkeiten geschaffen, die wiederum mit einer Einschränkung des aussenpolitischen Handlungsspielraums auf rein nationaler Ebene verbunden sind. Damit einher geht auch eine zunehmende Verwundbarkeit des klassischen Territorialstaates, dessen Grenzen sich im System der Globalisierung zwangsläufig immer

14 Vgl. Wenger, Andreas. Krieg und Wiederaufbau im Irak. Internationale Sicherheitspolitik im Zeichen asymmetrischer Bedrohungen. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 42 (2004), Nr. 3, S. 279–288; Mauer, Victor. Die geostrategischen Konsequenzen nach dem 11. September 2001. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 54 (2004), Nr. 3–4, S. 18–25; Münkler, Herfried. Terrorismus heute. Die Asymmetrisierung des Krieges. In: *Internationale Politik* 59 (2004), Nr. 2, S. 1–11.

mehr nach aussen öffnen.<sup>15</sup> Eine strikte Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit ist damit nicht mehr möglich. Mit anderen Worten: Die innere Sicherheit offener demokratischer Staaten ist eng verknüpft mit globaler Stabilität.

In der offenen modernen Gesellschaft gelten die alten Spielregeln nicht mehr, nach denen Bedrohungen und Gefahren auf der Basis von Abschreckung, Eindämmung und rationalem Kalkül begegnet werden konnte. Die neuen Bedrohungen sind nicht selten anonym, unvorhersehbar und als transnationale Phänomene häufig nicht an Staaten gebunden. Gerade nichtstaatliche Akteure und Netzwerke, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und schwache, zerfallende Staaten für ihre Ziele instrumentalisieren, können die Offenheit dieser Gesellschaft missbrauchen. Das gilt für die internationale Drogenkriminalität und den internationalen Menschenhandel ebenso wie für den weit gefährlicheren globalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln. Die erfolgreiche Regulierung staatlicher Gewaltanwendung ist also eng verknüpft mit der Regulierung nichtstaatlicher Gewaltanwendung.

Wenn die innere Sicherheit offener demokratischer Gesellschaften untrennbar mit globaler Stabilität verknüpft ist, dann bedeutet das zugleich, dass sich der geografische Fokus ausweitet. Im Rahmen des institutionellen Erweiterungsprozesses rückt Europa näher an instabile Regionen heran. Aber auch Risiken, die ihren Ursprung ausserhalb der unmittelbaren Nachbarschaft haben, werden zu unmittelbaren Bedrohungen. Geografisch richtet sich der Blick von den ethnischen Konflikten auf dem Balkan über Zentralasien und den Kaukasus nach Asien und kulminiert in der volatilsten Region der Staatenwelt, dem erweiterten Nahen und Mittleren Osten.

#### *Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien*

Die Dynamik der neuen Risiken macht eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie notwendig. Dabei gewinnt die bereichsübergreifende Ausarbeitung von Zielen und Interessen, von Strategien und Doktrinen, von einheitlichen Begriffen und Konzepten immer mehr an Bedeutung – und zwar zu einem Zeitpunkt, der ein präventives Einschreiten ermöglicht und einer kaum noch zu stoppenden Eigendynamik, die in einem tödlichen Konflikt endet, Einhalt gebietet. Im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie kommt es zu einer engen Verzahnung von zivilen und militärischen Mitteln. Zivile Mittel allein entbehren einer abschreckenden Komponente, die den Konfliktparteien die Konsequenzen ihres Zuwiderhandelns deutlich vor Augen führt. Der Einsatz ausschliesslich militärischer Mittel hingegen kann zwar kurzfristig zu einer Eindämmung der Gefahr führen, mittel- und langfristig wird er aber nur im Zusammenspiel mit dem Einsatz ziviler Instrumente zur Konfliktregulierung beitragen können.

Um den neuen Bedrohungen gerecht zu werden, haben Regierungen keine andere Wahl als zu versuchen, den Steuerungs- und Souveränitätsverlust nach innen durch Kooperation nach aussen, das heisst durch Zusammenarbeit mit anderen Regierungen zu kompensieren.<sup>16</sup> Neben die Kooperation und partielle Bündelung von Aufgaben nationaler Regierungen als

15 Vgl. Kaiser, Karl. Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg. In: *Internationale Politik* 58 (2003), Nr. 5, S. 1–8.

16 Ebd.

Voraussetzung für eine effektive Ausübung hoheitlicher Aufgaben wird der koordinierte und komplementäre Einsatz in enger nationaler und interdepartementaler Kooperation zum entscheidenden Element einer effizienten Sicherheitsproduktion.

Da die neuen Bedrohungen von weit entfernten Regionen ausgehen können, lässt sich die Aufgabe der Verteidigung geografisch immer weniger begrenzen.<sup>17</sup> Der klassische Verteidigungsbegriff, der auf einer Trennung der nach innen bzw. nach aussen wirkenden sowie der zivilen bzw. militärischen Mittel beruhte, gewinnt vor diesem Hintergrund eine ganz neue Bedeutung. Internationale Stabilisierungseinsätze im Rahmen von Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und Anti-Terroreinsätze im Innern werden zunehmend als Teil eines umfassenden Verteidigungskonzeptes verstanden. Substantielle Beiträge zu internationalen friedensunterstützenden Operationen führen deshalb nicht nur zu einer Stärkung der internationalen Sicherheitsorganisationen, sondern tragen ganz unmittelbar zur Sicherheit des eigenen Staatswesens bei und erfüllen damit den Verteidigungsauftrag eines Staates.

#### *Anpassung der militärischen Instrumente*

Krisen und Konflikte inner- und ausserhalb Europas sowie die Beschleunigung der inhaltlichen und geografischen Ausweitung des Risikospektrums – mit einem Schwerpunkt auf asymmetrischen Herausforderungen – bringen zwangsweise auch eine beträchtliche Ausweitung des Aufgabenspektrums für die Streitkräfte mit sich. Nicht nur hat sich die Zahl der im Ausland eingesetzten Soldaten bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Gesamtstärke nationaler Streitkräfte in den zurückliegenden Jahren deutlich erhöht; auch die Art und Qualität der Einsätze hat sich deutlich verändert. Damit die neuen Aufgaben erfüllt werden können, ist eine grundlegende Modernisierung von Material und Ausrüstung und eine stärkere Fokussierung auf internationale Friedensoperationen bei der Planung und Beschaffungspolitik unabdingbar. Im Rahmen eines stark ausgeweiteten Aufgabenspektrums werden internationale Stabilisierungseinsätze zunehmend als strukturbestimmende Aufgabe kleinerer, leichter und mobilerer Streitkräfte verstanden.<sup>18</sup>

Die veränderte Sicherheits- und Bedrohungslage sowie die damit einhergehenden vielfältigen strategischen Erfordernisse spiegeln sich bei den meisten europäischen Armeen trotz Restrukturierungen bisher nur unzureichend in der Streitkräftestruktur und -ausrüstung wider. Die Truppenstärke steht in einem unverhältnismässigen Widerspruch zu den mit einer Krisenfähigkeit verbundenen Erfordernissen: Flexibilität, Mobilität, Dislozierung, Interoperabilität und Durchhaltevermögen. Die zügige Verlegung von Streitkräften in das Einsatzgebiet, ihre dauerhafte Unterstützung und ihre Wirksamkeit im Einsatz sind sicherzustellen. Auch wenn die europäischen Streitkräfte über eine wachsende Anzahl von Krisenreaktionskräften mit Abstufungen in der Bereitschaft und Präsenz verfügen, bleibt das Denken nicht frei von der überkommenen Fixierung nach Osten auf einen kontinentalen Landkrieg mit grossen Panzerverbänden, massivem Artilleriefeuer und Luftunterstützung für eine Defensive. Der Trend zu schlanken, reaktionsfähigen Entscheidungszentren und

17 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003.* <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

18 Bundesministerium der Verteidigung. *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbericht des Bundesministers der Verteidigung.* <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>.

Streitkräften sowie die Umgestaltung von Armeen, die auf den Einsatz vorbereitet sind, zu Armeen, die sich im Einsatz befinden, werden jedoch auch angesichts knapper finanzieller Ressourcen in den kommenden Jahren beschleunigt vorangetrieben werden.

Die neuen Risiken ebenso wie die technologischen Fortschritte, mit denen diesen Risiken begegnet werden soll, erfordern eine zunehmende Professionalisierung der Streitkräfte; die Strukturen müssen gestrafft und die Führungsorganisation optimiert werden. Technologische und organisatorische Überlegenheit bestimmt heute die Schlagkraft von Streitkräften. Gestützt auf eine enge Vernetzung der einzelnen Waffensysteme und Einheiten, der dazugehörenden Logistik und Führungsstäbe müssen Aufgaben, Struktur, Ausrüstung und Mittel in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Durch eine zielgerichtete Vernetzung von Wissen, Fähigkeiten, Instrumenten und Entscheidungsträgern können Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erzielt werden.

#### *Anpassung der sicherheitspolitischen Institutionen*

Mit den friedensunterstützenden Missionen auf dem Balkan hat das Nordatlantische Bündnis seit Mitte der 1990er Jahre einen wesentlichen Beitrag zur Friedensförderung auf dem europäischen Kontinent geleistet. Mit den Beschlüssen des Prager Gipfels im November 2002<sup>19</sup>, der Übernahme des Kommandos der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan im August 2003 und der bereits jetzt zentralen logistischen Unterstützung für das polnische Kontingent im Irak ist die Nato zu einem globalen Akteur im Bereich der internationalen Friedenssicherung geworden, der grundsätzlich «überall und zu jeder Zeit» Streitkräfte einsetzen kann. Mit der Schnellen Eingreiftruppe (NRF) wird das Bündnis über ein Instrument verfügen, das als «Mittel der ersten Stunde» den höchsten Ansprüchen friedensunterstützender Missionen weltweit gerecht wird. Die Allianz wird damit über das Bündnisgebiet hinaus handlungsfähig sein; sie wird Gefährdungen für das eigene Territorium und für ihre Bevölkerungen auf Distanz halten können.

Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts wächst auch die Europäische Union zunehmend in die Rolle eines aussenpolitischen Akteurs, der sich nicht nur einer Politik der Sicherheit durch Integration sowie der Sicherheitsprojektion durch Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse in der unmittelbaren Nachbarschaft verpflichtet fühlt, sondern im Rahmen einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf der Basis einer autonomen Handlungsfähigkeit und gestützt auf ein umfangreiches ziviles und militärisches Arsenal an aussenpolitischen Instrumenten verstärkt zur internationalen Friedensförderung beitragen will.<sup>20</sup> Sowohl die zivilen als auch die militärischen Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo weisen auf den Kern einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik im Rahmen der EU hin: Es geht

19 Vgl. *Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002*. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.

20 Vgl. Mauer, Victor. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2003, S. 43–68; Hoyer, Werner/Kaldrack, Gerd F. (Hrsg.). *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?* Baden-Baden: Nomos, 2002.

um Stabilisierungsaufgaben im unteren bis mittleren Spektrum der Petersberg-Aufgaben, also vermehrt um humanitäre Hilfseinsätze und friedenserhaltende Missionen, in einem begrenzten geografischen Rahmen.

Der geographische Fokus der europäischen Sicherheitsorganisationen hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erweitert. Gleichzeitig ist die Gestaltung militärischer Transformationsprozesse mit dem Ziel der Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit zu einer ihrer Hauptaufgaben geworden. Die europäischen Sicherheitsinstitutionen haben sich in den zurückliegenden Jahren das Ziel gesetzt, ihre militärische Leistungsfähigkeit auch und gerade in internationalen Friedensmissionen entscheidend zu verbessern.<sup>21</sup> Neben eine Politik der *Force Integration*, die darauf abzielt, Effizienz, Wirkungsmöglichkeiten und politische Kohärenz angesichts der Erweiterung beizubehalten, tritt verstärkt eine Politik der *Force Transformation*. Die Kooperationsfähigkeit Europas mit den USA, multinationale Zusammenarbeit, gemeinsame Beschaffungen und Rollenteilung rücken dabei in den Vordergrund. Gewicht und Einfluss sowohl innerhalb der Sicherheitsinstitutionen als auch im Rahmen der internationalen Friedensförderung werden in Zukunft stärker an den militärischen Fähigkeiten gemessen, die eingebracht werden können. Entscheidend sind dabei die nutzbaren Kapazitäten, die bereitgestellt werden.

### 3.2 Herausforderungen für die Schweiz

Ausgehend von den Entwicklungen im internationalen Umfeld werden abschliessend die sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Schweiz im Kontext der militärischen Friedensförderung zur Diskussion gestellt. Mit Blick auf die mittel- und langfristige Ausrichtung des Restrukturierungsprozesses der Schweizer Armee und auf eine damit verbundene Stärkung des militärischen Friedensförderungsbeitrages der Schweiz stellen sich eine Reihe von konzeptionellen, politischen und kommunikativen Herausforderungen. Es geht bei diesem zukunftsgerichteten Teil in erster Linie darum, Fragen aufzuwerfen und aufzuzeigen, an welchen Punkten der grösste Handlungsdruck entstehen wird. Es wird dann Sache des politischen Prozesses sein, in den kommenden Jahren konkrete Antworten auf die skizzierten Herausforderungen zu finden.

#### 3.2.1 Stellenwert der militärischen Friedensförderung

##### *PSO-Beiträge als Antwort auf grenzüberschreitende und asymmetrische Risiken?*

Der Stellenwert der Friedensförderung im Rahmen der schweizerischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss auf der Basis einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse bestimmt werden. Es geht letztlich darum, welchen Sicherheitsgewinn militärische Friedensförderungsbeiträge mit Blick auf die aktuellen und absehbaren Bedrohungen generieren. Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums seit dem

<sup>21</sup> Vgl. v.a. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki* vom 10./11. Dezember 1999 zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie zur nichtmilitärischen Krisenbewältigung. [http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99\\_de.htm#annexIV](http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#annexIV); *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira* vom 19./20. Juni 2000. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.eno.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.eno.htm). *Prague Summit Declaration*, 21. November 2002. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>. Cornish, Paul. NATO: The Practice and Politics of Transformation. In: *International Affairs* 80 (2004), Nr. 1, S. 63–74.

11. September 2001 macht auch für die Schweiz eine sorgfältige Evaluation des Konzeptes «Risiko» im sicherheitspolitischen Kontext unabdingbar. Dabei muss der Komplexität, der Vernetzung und dem grenzüberschreitenden Charakter asymmetrischer Risiken besondere Bedeutung in der Analyse zukommen. Auch wenn die Schweiz bisher nicht zum primären Ziel terroristischer Akte geworden ist, ist sie von den geostrategischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rückwirkungen der Terroranschläge in vielfältiger Art und Weise betroffen.

Ein kontinuierlicher interdepartementaler und internationaler Risikodialog im Zeichen der neuen Verwundbarkeiten offener Informations- und Technologiesellschaften gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dabei sind für die Schweiz dieselben Trends wie für ihre europäischen Nachbarstaaten von Bedeutung: der Wegfall einer direkten Bedrohung durch konventionelle Streitkräfte; die weitgehende Aufhebung der Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit; die neuen Herausforderungen durch nichtstaatliche Akteure und Netzwerke und ein erweiterter geografischer Fokus.

Vor dem Hintergrund eines komplexen Risikospektrums stellen sich auch für die Schweiz Fragen des konzeptionellen Verständnisses von Sicherheitspolitik. Die staatliche Aufgabe, Sicherheit zu produzieren, muss in den Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie gestellt werden, welche die Sphären der inneren und äusseren Sicherheitspolitik gedanklich integriert und in einen Gesamtzusammenhang stellt. Dabei sind wiederum dieselben Trends zu berücksichtigen, die auch für die Nachbarn der Schweiz Gültigkeit haben: eine enge Verzahnung militärischer und ziviler Mittel; eine verstärkte Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene und ein häufigeres präventives Handeln.

#### *PSO-Beiträge als Teil einer umfassenden Verteidigung?*

Die grundsätzliche Einschätzung des sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz unterscheidet sich von derjenigen der übrigen europäischen Staaten allenfalls in Nuancen. Die ausschliessliche Konzentration der Armee auf eine Verteidigung von Land und Bevölkerung entsprach den Bedrohungsszenarien einer vergangenen Epoche. Die Verteidigung an den Landesgrenzen gegen einen konventionellen Angriff ist auch für die Schweiz auf absehbare Zukunft zu einer unwahrscheinlichen Option geworden.

Die Aufgabe der Verteidigung lässt sich geografisch nicht mehr begrenzen. Die neuen Risiken und die neuen Bedrohungen kennen keine Grenzen, und das heisst, sie haben auch über grosse Entfernungen einen ganz unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit eines Landes. Diese Erkenntnis gilt für die europäische Grossmacht ebenso wie für den europäischen Kleinstaat. Verteidigung in einem modernen Verständnis bedeutet auch für die Schweiz die Wahrung von Sicherheit, wo immer diese gefährdet ist. Geografisch wird sich das Interessengebiet der Schweiz ebenso wie das der europäischen Staaten mittel- bis langfristig vom Balkan auf den Kaukasus, Nordafrika und den Nahen und Mittleren Osten verschieben.

Substantielle PSO-Beiträge tragen zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages bei. Die Glaubwürdigkeit und die Legitimation von Streitkräften richten sich letztlich danach, ob sie zur Sicherheit und zum Schutz der Bevölkerung einen aktiven Beitrag leisten. Wenn also die neuen Bedrohungen keine Grenzen kennen, wenn Verteidigung vor dem Hintergrund eines modernen Verständnisses von Sicherheit die Wahrung der nationalen Sicherheit bedeutet, wo immer diese gefährdet ist, dann stellt sich auch für die Schweiz die Frage, wie sie sich

als solidarisches Mitglied der Staatengemeinschaft, als Mitglied der Vereinten Nationen und als dem Schutz seiner eigenen Bevölkerung verpflichteter Staat in Zukunft verstärkt an internationalen Operationen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zum Zweck der Verteidigung und der Sicherheitsvorsorge beteiligen will und kann, um Bedrohungen und Krisen durch gemeinsames Handeln auf Distanz zu halten.

#### *PSO-Beiträge als komplementäre Instrumente zur zivilen Friedensförderung?*

Die Mittel der militärischen und der zivilen Friedensförderung ergänzen sich in ihrer Wirkung und müssen im Rahmen einer bereichsübergreifenden Strategie zum Einsatz gebracht werden. Die einseitige Konzentration auf zivile oder militärische Aspekte der Friedensförderung entspricht weder den Anforderungen moderner Friedensmissionen noch ist sie zielführend. Verantwortliches Handeln heisst damit auch, von einem gegenseitigen Ausspielen der militärischen und zivilen Mittel der Friedensförderung abzusehen.

Präsenz und Demonstration robuster militärischer Mittel sind zentrale Elemente der kurzfristigen Gewaltprävention und häufig eine Vorbedingung für den Erfolg ziviler Stabilisierungsmassnahmen. Und umgekehrt gilt: Das Einsetzen von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozessen der Konfliktlösung mit langfristigen Mitteln der zivilen Friedensförderung ist notwendig, damit die militärischen Mittel ohne Rückfall in die Konfrontation abgezogen werden können.

Der national und international koordinierte Einsatz ziviler und militärischer Mittel stellt hohe Anforderungen an die strategische Führung. Der komplementäre Einsatz der Instrumente und Mittel verschiedener Departemente (EDA, VBS, EJPD), der die moderne Friedensförderung charakterisiert, erfordert eine klare Rollenverteilung und eine deutliche Zuteilung von Verantwortlichkeiten. Politische und administrative Führung ist nicht zuletzt deshalb zentral, weil eine erfolgreiche und nachhaltige Prävention von Gewaltkonflikten auf Beiträge des zivilen Sektors und des privaten Sektors angewiesen ist. Die seit Jahren bestehende, enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Sektor und Nichtregierungsorganisationen sollte um die Einbindung der Privatwirtschaft in eine auf Konfliktprävention und Konfliktregulierung ausgerichtete Aussenpolitik der Schweiz ergänzt werden.<sup>22</sup>

### 3.2.2 Ausbau der militärischen Friedensförderung

#### *PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Armee?*

Eine Neudefinition von «Verteidigung», welche die drei Teilaufträge der Armee besser in Übereinstimmung bringt, würde die Bedeutung eines systematisch vorangetriebenen Ausbaus der im ALB geforderten nationalen und internationalen Kooperationsfähigkeit der Armee mit militärischen und zivilen Partnern markant erhöhen. Ziel müsste es sein, dass die qualitative und quantitative Lücke zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen vergleichbarer Staaten, die zu grossen Teilen über eine jahrzehntelange Erfahrung im Bereich der militärischen Friedensförderung verfügen, schrittweise geschlossen werden könnte.

Strebt die Schweiz als Teil einer umfassenden Definition von Verteidigung einen markanten Ausbau der militärischen Friedensförderungskapazitäten an, dann stellt sich die

<sup>22</sup> Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder/Co.: Lynne Rienner, 2003.

Frage, ob und in welchem Ausmass PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Armee betrachtet werden sollen. Eine Armee ist nur kooperationsfähig, wenn sie sich die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit schrittweise, zielgerichtet und mit klaren politischen Vorgaben aneignen kann. Die Entwicklung der modernen Streitkräfte im doktrinen, strukturellen und operationellen Bereich wird entscheidend von multinationalen PSO geprägt bleiben. Der Rückfluss aus praktischen Felderfahrungen ist eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Armee.

Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird angesichts der zu bewältigenden sicherheitspolitischen Risiken, aufgrund der technischen Entwicklung und unter der Bedingung begrenzter finanzieller Ressourcen zur zentralen Voraussetzung militärischer Handlungsfähigkeit. Dies gilt in zunehmendem Ausmass auch für die Schweiz. Kurzfristig ist damit die Frage verbunden, wie die Schweiz die ihr heute zur Verfügung stehenden Gefässe (Partnerschaft für den Frieden/PfP, und Planungs- und Überprüfungsprozess/PARP) nutzen soll, um den Umstrukturierungsprozess der Armee zu unterstützen. Die Partnerschaft für den Frieden wird den zielgerichteten Transformationsprozess der Streitkräfte zur Erlangung einer Kooperationsfunktion im erweiterten euro-atlantischen Raum in zunehmenden Masse fördern.

Mittelfristig stellt sich die Frage, wie die Schweiz die innerhalb der EU angestrebten Synergie- und Effizienzgewinne einer vertieften Zusammenarbeit, einer vermehrten Arbeitsteilung und einer konvergierenden Rüstungsplanung – mit oder ohne Beitrittsoption – für sich nutzbar machen kann. Eine klare Ausrichtung der schweizerischen Armeepolitik auf die europäischen Sicherheitsinstitutionen würde eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen. Die Europäische Sicherheitspolitik spiegelt die wachsende Bedeutung der multilateralen Ebene für die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Stabilität wider und gibt den internationalen Rahmen vor, in dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren bewegen wird.

#### *Anpassung des gesetzlichen Rahmens?*

Ein Aufschliessen zur Normalität militärischer Stabilisierungsbeiträge setzt einen langfristigen, qualitativen und quantitativen Ausbau der Schweizer Friedensförderungsbeiträge voraus. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Schweiz bereit ist, Beiträge zu friedensunterstützenden Operationen auch ohne UNO- bzw. OSZE-Mandat zu leisten, sofern die Zustimmung der Konfliktparteien vorliegt. Dies würde eine Abstimmung mit den zivilen Friedensförderungsbeiträgen erleichtern, wie das Beispiel des Sudan gezeigt hat. In Ermangelung eines Mandates konnte die Schweiz kein Militärpersonal für die Überwachung eines Waffenstillstands zur Verfügung stellen, zu dessen Abschluss sie wesentlich beigetragen hatte.

Das Prinzip der freiwilligen Rekrutierung setzt den militärischen Friedensförderungsbeiträgen der Schweiz mit Blick auf die Durchhaltefähigkeit relativ enge Grenzen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob langfristige PSO-Einsätze nicht durch eine erweiterte Berufskomponente, durch den Einsatz von Durchdienstern oder gegebenenfalls sogar durch Milizsoldaten im Rahmen ihrer Militärdienstpflicht sichergestellt werden könnten. Ein erweitertes Engagement von Berufs- und Milizkadern im Rahmen von PSO-Einsätzen würde zudem den Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen in die Armee verbessern.

Der Einsatz von robusten Friedenstruppen mit Raumsicherungsverantwortung ist durch einen fließenden Übergang vom *Peacekeeping* zum *Peace Enforcement* gekennzeichnet. Substantielle Beiträge zu internationalen PSO als gleichwertiger, verlässlicher und gleichberechtigter Partner schliessen damit grundsätzlich auch die Beteiligung an friedens erzwingenden Einsätzen mit ein. Die Teilnahme an auf Kapitel VII der UNO-Charta mandatierten Einsätzen würde durch das Offenhalten der Option Friedenserzwingung glaubwürdiger. Ein qualitativer und quantitativer Ausbau der Schweizer Beiträge setzt damit die Bereitschaft zur erneuten Anpassung des Militärgesetzes voraus.

#### *Erweiterung der Berufskomponente in Kombination mit Freiwilligenmiliz?*

Soweit politisch ein markanter Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge und damit einhergehend eine Abkehr von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gewollt sind, würde dies die Schweiz vor umfassende rechtliche und armeerplanerische Herausforderungen stellen. In der Praxis würde das eine erheblich grössere Verfügungstruppe bedeuten, die sich im Einsatz, in der Bereitstellung zur Ablösung bzw. in der Erholungsphase nach dem Einsatz in internationalen Friedensmissionen befinden. Eine deutliche Stärkung einsatzbereiter Krisenreaktionskräfte wäre alleine aufgrund hoher Anforderungen an Kapazität, Abrufbarkeit und Verfügbarkeit unvermeidlich mit einer Stärkung der Berufskomponente, allenfalls in Kombination mit einer Freiwilligenmiliz, verbunden.

Sowohl im Bereich der zivilen als auch in bestimmten, das heisst in den unteren Bereichen der militärischen Friedensförderung können die komparativen Vorteile, die das Milizsystem mit sich bringt, ausgespielt werden. Das System stösst aber an seine Grenzen, sobald robuste Einsätze zur Friedensförderung mit grosser Durchhaltefähigkeit verlangt sind. Ein markanter quantitativer und qualitativer Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz setzt daher eine politische Debatte voraus, welche deutlich über die Frage der Milizfähigkeit gewisser Schlüsselbereiche der militärischen Leistungserbringung hinausweist und die Fragen des Wehrmodells und damit verbunden einer Verfassungsänderung mit berücksichtigen müsste.

#### **Schluss**

Der seit Beginn der 1990er Jahre im Grossen und Ganzen kontinuierlich verfolgte aussen- und sicherheitspolitische Kurswechsel von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation hat, ohne dabei auf innenpolitisch motivierte, den Prozess jedoch bremsende Ambiguitäten verzichten zu wollen und ohne von Rückschlägen verschont zu bleiben, erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts Fuss gefasst. Die Volksabstimmungen über die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppenkontingenten an Friedensoperationen im Ausland (2001), über den UNO-Beitritt (2002) und das Militärgesetz/Armee XXI (2003) demonstrieren, dass eine wachsende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung mittlerweile die Notwendigkeit eines langfristig ausgerichteten Reformprozesses der Armee und einer aktiveren Rolle der Schweiz im Bereich der internationalen Friedensförderung anerkennt.

Allerdings ist sowohl die Erkenntnis, dass der Reformprozess der Streitkräfte langfristig nur im internationalen Rahmen gelingen kann, als auch die Einsicht, dass eine Verstärkung der militärischen Stabilisierungsbeiträge im sicherheitspolitischen Eigeninteresse der Schweiz ist, in der Bevölkerung nicht tief verankert. Allein ein aktiv geförderter Meinungsbildungs-

prozesses kann dazu führen, dass eine sinnvolle strategische Antwort auf die neuen Risiken, die Ziele, Strategien und Mittel der Sicherheitspolitik in Übereinstimmung bringt, nur noch im internationalen Rahmen entstehen kann. Wird diese Aufgabe aus kurzfristigen, politischen Überlegungen nicht in Angriff genommen, wird es immer schwerer fallen, die Leistungen der sicherheitspolitischen Mittel und Instrumente gegenüber dem Souverän transparent zu machen. Je länger zudem die sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte der europäischen Nachbarstaaten in der Öffentlichkeit nur in Ansätzen reflektiert wird, desto grösser droht die Lücke zwischen dem sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und demjenigen vergleichbarer europäischer Kleinstaaten zu werden. Daraus können sich mittelfristig gegen aussen Akzeptanzprobleme ergeben, was wiederum den innenpolitischen Erklärungsbedarf ansteigen lassen wird.

Ein Abrücken von der Erbringung beschränkter, schwergewichtig logistischer Nischenbeiträge der Schweiz im PSO-Bereich erhöht die Chancen eines aktiven Konfliktlösungsbeitrags und vermindert das Potential negativer Auswirkungen von Krisenherden an der europäischen Peripherie auf die Schweiz und dient damit dem sicherheitspolitischen Eigeninteresse des Landes. Gleichzeitig ermöglicht es einen zielgerichteten Modernisierungsprozess der Armee und sichert die militärische Handlungsfähigkeit der Schweiz mit Blick auf ein möglichst breites Einsatzspektrum moderner Streitkräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie. Ein Rückzug auf subsidiäre Einsätze hingegen wird den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht gerecht und leistet einer Konstabilisierung der Streitkräfte Vorschub. Die Frage nach der Zukunft der militärischen Friedensförderungsbeiträge stellt daher mehr als ein finanzpolitisches Problem dar – angesichts grenzüberschreitender und asymmetrischer Bedrohungen handelt es sich um eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension.

# Peace Support Operations aus der Sicht der Sicherheitspolitik und der Armee

von Erwin Dahinden

## Einleitung

Ich freue mich, in diesem informellen Rahmen einige Gedanken mit Ihnen austauschen zu können. Soweit möglich werde ich in meinem Kurzreferat darauf verzichten, Selbstverständliches darzustellen und zu wiederholen. Da es hier um eine Bestandsaufnahme geht und die Diskussion angeregt werden soll, bin ich dazu aufgefordert, auch Ideen und Gedanken zu entwickeln, welche meiner persönlichen Meinung entsprechen und nicht zwingend mit der Position des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) oder der Armee gleichgesetzt werden können.

Ich teile meine Überlegungen in folgende Abschnitte:

- 1) Sicherheitspolitischer Kontext
- 2) Militärstrategische Aspekte
- 3) Aktuelles Engagement und Perspektiven

## 1 Sicherheitspolitischer Kontext

Das Interesse der Schweiz an der Stabilität und Sicherheit vor allem in Europa, womit der Kaukasus und Nordafrika eingeschlossen werden, und an stabilen absatzstarken Märkten im Ausland ist offensichtlich. Das politische Handeln muss deshalb sowohl auf eine positive Beeinflussung der zentralen Rahmenbedingungen als auch auf die Anwendung von Konfliktregelungsstrategien ausgerichtet sein. Mit anderen Worten heisst das: Prävention ist besser als Schadensbehebung; Eindämmung vor Ort ist wirtschaftlicher als die Bekämpfung nach der Ausbreitung eines Konflikts; Sicherheit und Entwicklung stehen in gegenseitiger Abhängigkeit.

Der Bedarf an militärischen und zivilen Beiträgen in den verschiedenen Krisengebieten vom Balkan über den Kaukasus nach Afghanistan und von der Elfenbeinküste über den Sudan in den Irak ist offensichtlich; er nimmt sogar zu. Gestützt auf Resolution 1528 des UNO-Sicherheitsrates gibt es vom 4. April 2004 an eine neue UNO-Mission in der Elfenbeinküste (UNOCI). Darüber hinaus können wir noch in diesem Jahr mit drei weiteren UNO-Missionen in Burundi, in Haiti und im Sudan rechnen.

Die Erwartungen der Staatengemeinschaft an die Schweiz werden in vielfacher Weise formuliert und wurden hier bereits zum Teil von meinen Vorrednern auch vorgetragen.

Von breiten Kreisen weniger wahrgenommen wird hingegen der Wandel und die Weiterentwicklung friedensunterstützender Operationen. Als Beispiel sei hier aufgeführt:

- *Delegation / Regionalisierung der PSO*  
Zunehmend delegieren die Vereinten Nationen friedensunterstützende Operationen sowohl in Europa als auch in Afrika an regionale Organisationen.
- *Weiterentwicklung der klassischen Kategorien / Trennung von Peacekeeping und Peace Enforcement*  
Peacekeeping beruht auf der klaren Einwilligung der Konfliktparteien. Der Einsatz von Gewalt (z.B. Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung) ist dort entsprechend geregelt und dient der Durchsetzung des vereinbarten Mandates (Eskalationsfähigkeit im Sinne der Abschreckung).
- *«Overstretching» der westlichen Streitkräfte und Spannungen zwischen dem Norden und dem Süden*  
Mit der deutlichen Zunahme friedensunterstützender Operationen in den letzten 15 Jahren stossen die Streitkräfte der westlichen Staaten an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit. Während der Norden die Operationen zunehmend «nur» finanziell oder mit Material und Logistik unterstützt, stellt der Süden die Truppen zur Verfügung (sog. «commitment gap»).
- *Notwendigkeit einer langfristigen Perspektive*  
Eine vorbehaltlose und anhaltende Unterstützung der positiven Kräfte vor Ort im Sinne einer tragfähigen Sicherheitsproduktion und eines umfassenden Wiederaufbauprogramms durch militärische, polizeiliche und zivile Kräfte ist von entscheidender Bedeutung.
- *Erheblich gestiegene Bedeutung der Aufgaben des «Nation Building»*
- *Rolle der Grenzschutztruppen (Aufbau neuer Staatsstrukturen)*

Die Bedeutung des PSO-Engagements für die Schweiz ist im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 ausgewiesen. Die Armee hat ihrerseits durch die Verfassung und das Militärgesetz den Auftrag, aktive friedensunterstützende Beiträge für die Schweiz zu leisten.

Das PSO-Engagement liegt im vielfältigen Interesse der Schweiz, deckt einen aktuellen internationalen Bedarf und wird von der internationalen Staatengemeinschaft als Solidaritätsbeitrag erwartet, ja gefordert.

## **2 Militärstrategische Aspekte**

In Diskussionen selbst in Militärkreisen wird häufig der militärstrategische Aspekt des internationalen Engagements der Schweizer Armee ignoriert oder zumindest unterschätzt. Wir haben ein ureigenes Interesse daran, dass im Sinne einer strategischen Vorverteidigung Konflikte vor Ort eingedämmt und gelöst werden können und nicht zur Eskalation und Destabilisierung von Europa führen und die innere Sicherheit der Schweiz gefährden. Es gilt hier der alte Lawinenverbauergrundsatz: Die Absicherungen sind möglichst nahe an der Anrissstelle zu erbauen und nicht dort, wo die Lawine bereits den vollen Schwung erreicht hat. Unter diesem Aspekt haben nicht nur der Balkan und der Kaukasus Bedeutung für die Schweiz, sondern auch Afghanistan (Drogen, Fundamentalismus) und Afrika (Migration).

Durch die PSO-Einsätze leistet die Armee einen aktuellen Beitrag zur Stabilität unabhängig von der Notwendigkeit, im extremen Krisenfall auch die Unabhängigkeit des Landes verteidigen zu können. Unter einer Eskalationsperspektive betrachtet, wird somit indirekt auch die Wahrscheinlichkeit des Verteidigungsfalles oder der subsidiären Einsätze im Inland reduziert. Somit reduzieren Auslandseinsätze der Armee die Wahrscheinlichkeit, dass kriegerische Handlungen auf unser Territorium übergreifen, zivile Infrastruktur zerstört und zivile und militärische Opfer zu beklagen sind. Die Schweizer Armee trägt somit aktiv zur Ausweitung und Verfestigung des eigenen Sicherheits- und Stabilitätsgürtels um die Schweiz bei.

Da PSO-Einsätze zusammen mit anderen Staaten erfolgen, dienen die internationalen Einsätze auch ganz unmittelbar der Erhöhung der Kooperationsfähigkeit der Armee. Die im PSO-Einsatz gelebte und vertiefte Kooperation dient der im Armeeleitbild geforderten Erhöhung der Handlungsfreiheit der Landesregierung, nämlich im «Krisenfall notfalls in der Lage (zu) sein, mit anderen Streitkräften effizient kooperieren zu können». Es geht hier also nicht um eine Beschäftigung von «heimatlosen Internationalisten», sondern um einen strategischen Know-how-Transfer und um Kooperationserfahrung zur Erhöhung der strategischen Handlungsfreiheit!

Die praktizierte PSO-Kooperation wirkt sich ebenfalls positiv auf die notwendige Ausbildungskooperation im Gesamtspektrum der Armeeeinsätze aus; auch der G-8-Gipfel in Evian im vergangenen Jahr hat davon profitiert. Es eröffnen sich durch den PSO-Einsatz zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten, und zugleich ergibt sich ein Leistungsvergleich mit anderen Streitkräften («Benchmarking»). Die Schweiz wird als «fairer» und «ernsthafter» Partner anerkannt und muss nicht die Abwehrreflexe ertragen, welche für Trittbrettfahrer und Rosinenpicker von der internationalen Staatengemeinschaft ausgelöst werden.

### 3 Aktuelles Engagement und Perspektiven

Das aktuelle Engagement der Armee ist durch Verfassung, Sicherheitspolitischen Bericht, Armeeleitbild, Parlament und Volksentscheid mehrfach abgestützt. Aktuell sind folgende Kontingente und Einzelpersonen im Einsatz (Grobkategorien, Zahlen):

Führung	Mission	Personal (Anzahl)
NATO	• Kosovo Force (KFOR)	199
	• International Security Assistance Force (ISAF), Afghanistan	4
OSZE	• HQ	1
	• Georgien	1
UNO	Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC), Panmunjon, Korea	5
UNO	Militärbeobachter (insgesamt), davon:	20
	• Naher Osten (UNTSO)	10
	• Georgien (UNOMIG)	4
	• Demokratische Republik Kongo (MONUC)	2
	• Äthiopien/Eritrea (UNMEE)	4
	Humanitäre Minenräumung	7
Total		237 (davon 5 Berufsoffiziere: 2 KFOR, 3 Militärbeobachter)

Gestützt auf den im Armeeleitbild in Aussicht gestellten Ausbau des PSO-Engagements will der Chef der Armee (CdA) bis in das Jahr 2008 die Kapazität so steigern, dass sich die Armee in Bataillonsstärke an einer internationalen Operation beteiligen kann. Dabei geht es explizit nicht um das Aufstellen eines Bataillons im Sinne eines unrealistischen «Unit Sets».

Diese internen Planungsarbeiten laufen aktuell in einem Umfeld, welches nicht immer diese Zielsetzung stützt. Erstens wird die aktuelle Finanzierung des PSO-Engagements in Frage gestellt; es ist von einer weiteren Reduzierung der SWISSCOY im Kosovo die Rede. Zweitens gibt es neue Budgetkürzungsprogramme, wodurch vor allem neue oder zusätzliche Kredite und Sonderkredite zum Abschluss frei gegeben werden bzw. kaum noch Unterstützung finden. Drittens sind die Perspektiven für eine Verbreiterung der Rekrutierung von Milizangehörigen bescheiden, weil besonders bei gut qualifizierten Angehörigen der Armee angesichts der Unsicherheit am Arbeitsplatz Flexibilität und Bereitschaft eingeschränkt sind. Viertens besteht ein hoher Bedarf an Berufspersonal für die professionelle Ausbildung in der Armee XXI. Fünftens verlangt das Militärgesetz ein OSZE/UNO-Mandat für den Einsatz der Schweizer Armee in friedensunterstützenden Operationen. Die formellen Anforderungen sind also, wie die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Waffenstillstand im Sudan gezeigt haben, sehr hoch. Und sechstens gibt es für Berufsoffiziere zu wenige Anreize, sich für einen Auslandseinsatz zur Verfügung zu stellen.

Für den Aufbau eines Leistungsvermögens (Capability) im Umfang von ca. 500 Personen müssen mehrere aktuelle Rahmenbedingungen überprüft und im Einzelfall neu festgelegt werden:

- Anrechenbarkeit des Einsatzes («Skipistenstampfen» zählt als WK, Kosovo nicht!);
- Einsatz von Durchdienern und Zeitmilitärs (Steigerung der Attraktivität über Bewachungsaufgaben hinaus);
- Einsatz von Berufsmilitär (Erhöhung Flexibilität, Sicherstellung Rendement und Professionalisierung);
- Flexiblere Regelung der Finanzierung;
- Anerkennung/Konditionierung des Auslandseinsatzes für die militärische Karriere, insbesondere für Generalsränge.

Für den konzeptionellen Ausbau und die Nachhaltigkeit müssen wir uns auch von der vermeintlichen Nischenstrategie entfernen, welche den Namen «Strategie» eigentlich gar nicht verdient. Es ist falsch zu meinen, dass

- das, was andere nicht machen wollen, für uns besonders interessant ist;
- das, was andere nicht können, wir besser können;
- wir den systematischen Wissenstransfer und Know-how-Erwerb durch Ad-hoc-ismus schaffen werden.

Aus diesem Grunde ist absehbar, dass

- das «Flaggenprinzip» (möglichst viele Beteiligungen im Sinne der symbolischen Solidarität) weder der Lead-/Gastnation noch den eingesetzten Personen dient und aus Effizienzgründen für die Einsatzvorbereitung und -betreuung nicht zu empfehlen ist. In einzelnen Operationen werden die Schweizer Vertreter sogar potentiell einer Ungleichbehandlung ausgesetzt.
- PSO-Logistik weder einen klassischen Kompetenzbereich der Schweiz darstellt, noch das zentrale Interesse für den Know-how-Transfer bildet;

- medizinische Einheiten für die Schweiz angesichts der Bedarfslage, der Spezialisierung anderer Länder und der Ärztelage in der Schweiz nicht mehr realisierbar sind.

Aus diesen Anmerkungen können Sie entnehmen, dass wir für den Ausbau der Kapazität nichts dem Zufall überlassen möchten - und noch viel weniger von der zeitlichen Reihenfolge allfälliger Angebote an die Schweiz. Schweizerische Beiträge sollen sich durch mehrwertschaffende Leistungen auszeichnen und auch die Spezialkenntnisse und Fähigkeiten der Miliz einbringen, wo Berufsarmeen Defizite aufweisen; verkürzt heisst das: nicht Nischenstrategie, sondern Spezialitätenkompetenz. Internationale Bedarfslage, bestehende Milizstärken und förderungswürdige Armeekompetenzen führen zu Einsätzen primär in folgenden Bereichen:

- MILOB
- Verbindungsoffiziere
- Staboffizier in multinationalen Stäben
- Spezialisten für zivil-militärische Schnittstellen (ist nicht mit CIMIC gleichzusetzen)
- Minenräumung
- leichte Infanterie
- Militärpolizei
- Lufttransport
- Logistik (nationale Kontingente nur noch im Rahmen «Lead Nation» [«Multinational Log Units»]).

Wir haben heute von den internationalen Erwartungen gehört, wir kennen die deklarierten Zielsetzungen der Politik und können klar die Opportunitäten für die Armee und das Schweizer Volk nachweisen. Der Ausbau im skizzierten Sinne ist jedoch nicht ein armeeinterner Planungsprozess, sondern verlangt die klare Unterstützung durch Parlament und Volk. Wenn wir mehr Schweizer für den freiwilligen Einsatz und mehr Berufsoffiziere für die Erfüllung eines Armeeauftrages motivieren wollen, müssen Politik und Öffentlichkeit dieses Engagement entsprechend unterstützen und nicht vergnüglich dem Zufallsspiel von Budgetkürzungen überlassen.

Strategieentwicklung ist überflüssig, wenn sie nur zur handlungslosen Deklaration führt. Erst das strategische Handeln im Sinne der Ausrichtung des Ressourceneinsatzes bringt einen Mehrwert. Die Schweiz kann es sich nicht leisten «Sicherheit durch Kooperation» auf eine akademische Papierproduktion zu reduzieren. Wir sind nicht nur verantwortlich für das, was wir tun, sondern auch für das, was wir nicht tun.



# Friedensoperationen und die öffentliche Meinung in der Schweiz

von Bruno Lezzi

Meine Damen und Herren

Was soll Ihnen jetzt – zu schon vorgerückter Stunde – ein Vertreter der sogenannten veröffentlichten Meinung zur Frage der öffentlichen Meinung der Schweiz über Friedensoperationen überhaupt noch sagen können, was im Verlauf des bisherigen Tagungsverlaufs nicht schon hinreichend erörtert worden ist? Wollte ich mich allein darauf beschränken, die Entwicklung aufgrund der Ergebnisse der jährlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Trendanalysen zu kommentieren, die von der ETH-Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und der Militärakademie publiziert werden, kämen wir wohl rasch zu einem Schlusspunkt.

Wir könnten uns dann mit der Zwischenbilanz Karl Haltiners begnügen, wonach die militärischen Friedenseinsätze der Schweiz eine solide, wenn auch nicht enthusiastische Zustimmung geniessen. Konkret ausgedrückt heisst das: Rund 50 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger befürworten heute die Beteiligung von Schweizer Truppen an multinationalen Friedensoperationen in einer Form, wie wir sie zurzeit etwa in Kosovo beobachten können. Im Auf und Ab der weltpolitischen Entwicklung verschieben sich diese Werte allerdings. Das bedeutet, dass beispielsweise während des Irak-Krieges die Zustimmung zu bewaffneten Auslandseinsätzen weniger deutlich als zuvor ausgefallen ist. Haltiner hält zudem fest, dass die Neutralität zwar keine Barriere mehr für solche Missionen darstelle, dass die Verwurzelung der aussenpolitischen Maxime der Schweiz im Bewusstsein des Volkes jedoch weitergehende Schritte vorderhand wohl nicht erlaube.

Dürre Zahlen und knappe Situationsbeurteilungen geben aber nur einen sehr begrenzten Ausschnitt der tatsächlichen Verhältnisse wieder. Lassen Sie mich deshalb den Bogen etwas weiter spannen und die Frage stellen, inwieweit es darüber hinaus gelungen ist, im Publikum wirklich Verständnis für die sicherheitspolitische und militärische Neuausrichtung zu finden, welche die Schweiz mit dem Sicherheitsbericht 90 behutsam eingeleitet und mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 und der Armeereform XXI akzentuiert hat. Als Kulisse für solche persönlichen Überlegungen mag Ihnen, meine Damen und Herren, ein holzschnittartiger Überblick über die Entwicklung der vergangenen Jahre dienen, wie ich sie wahrzunehmen glaube.

## 1 Innenpolitisch motivierte Zurückhaltung

Vor fast genau zehn Jahren, im Februar 1994, hielt ich mich zur Beobachtung des Konflikts auf dem Balkan während einer Woche in Kroatien und in der damals serbisch besetzten Krajina auf. Ziel war es, aufgrund eines Augenscheins Material für den Abstimmungskampf über die Blauhelmvorlage zu sammeln. Die Eindrücke in dieser finsternen Welt, wo UNO-Truppen unter sehr schwierigen Bedingungen Schutzaufgaben erfüllten, waren überwältigend.

Ich erinnere mich unter anderem noch gut an jene nepalesischen Blauhelmtruppen, die in einem abgewrackten Hotel in einem einsamen Waldgebiet unweit der Save ihren Kommandoposten eingerichtet hatten und ihren Dienst zum Schutz der Bevölkerung und einer neuralgischen Antennenanlage bei trüber Witterung, bei Schneetreiben und Nieselregen, zu erfüllen hatten. In einem Artikel mit dem etwas vollmundigen Titel «Es ist ein Privileg, Blauhelm zu sein» glaubte ich – vielleicht etwas blauäugig, ich gebe das gerne zu – eine günstige Grundstimmung zu schaffen. Das spätere, ernüchternde Resultat dieser Abstimmung ist Ihnen allen noch bestens bekannt. Gegenüber dieser geistigen Neuerung zeigte sich die Gemeinschaft, genau wie der amerikanische Philosoph John Dewey 1927 in seiner Schrift «Die Öffentlichkeit und ihre Probleme» in allgemeiner Form diagnostiziert hatte, insofern zögerlich, als sie der vorgesehenen Abkehr von traditionellen aussenpolitischen Handlungsmustern immer noch mit Argwohn begegnete. Sowohl die Bewaffnungsvorlage als auch die Militärgesetzrevision – letztere sogar mit überraschender Deutlichkeit – fanden 2001 beziehungsweise 2003 dann aber schliesslich doch noch die Unterstützung durch die Stimmbürgerschaft.

Wo stehen wir nun, fast 14 Jahre nach dem strategischen Wandel zu Beginn der neunziger Jahre? Man mag die schweizerischen Aktivitäten hierzulande zwar als Erfolgsgeschichte bezeichnen. Stellt man dieses Engagement aber der Gesamtstärke der neu organisierten Armee – immerhin noch über 200 000 Soldaten – gegenüber, fällt die Bilanz der letzten Jahre nicht sehr überzeugend aus. Richtet man den Blick zudem auf die Anstrengungen, die andere Staaten mittlerweile unternommen haben, wäre es doch eher voreilig, sich mit den entsprechenden schweizerischen Aktivitäten brüsten zu wollen. Dies umso weniger, als ein weiterer Ausbau ja erst in den kommenden Jahren erfolgen soll.

Impulse für eine raschere Gangart sind augenblicklich nicht erkennbar. Im Gegenteil: In aussen-sicherheitspolitischer Hinsicht ist die Zurückhaltung in letzter Zeit eher noch gewachsen. Trotz komfortabler Zustimmung des Schweizervolkes zum neuen Militärgesetz und damit wohl auch zum eingeschlagenen verteidigungspolitischen Weg, übt sich die Schweiz nach wie vor in Zurückhaltung. Die Konzentration auf subsidiäre Militäreinsätze zugunsten der zivilen Polizei und die Diskussionen um den Stellenwert der Territorialverteidigung im Rahmen der Verteidigungskonzeption zeigen, dass die Armee hauptsächlich immer noch unter innenpolitischem Vorzeichen betrachtet wird, und zwar von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit. Kein Wunder, dass man dabei vielfach in traditionellen Vorstellungen verharret.

Auch wenn aus den bereits erwähnten Repräsentativumfragen von ETH-Forschungsstelle und Militärakademie eine verhältnismässig hohe Zustimmungsrates resultiert, sind Auslandeinsätze schlicht und einfach kein Thema, mit dem sich das Publikum beschäftigt. Im Vordergrund stehen in militärischer Hinsicht, wenn überhaupt, unter anderem Fragen nach der Gestaltung der Dienstleistungen, nach der Zukunft der Miliz oder, ob es wirklich sinnvoll sei, ein neues Kampfflugzeug zu beschaffen. Darüber ist – etwas plakativ und simpel ausgedrückt – die Kosovo-Kompanie, stellvertretend für das gesamte militärische Auslandengagement, in Vergessenheit geraten.

## 2 Informationsdefizite und fehlender Weitblick

Gerade mit Blick auf die mittelfristig vorgesehene Bereitstellung von Kapazitäten in Bataillonsstärke für Friedenseinsätze wäre es aber unerlässlich, Fragen nach der Zukunft des Milizsystems auch im Zusammenhang mit Ausland-Verwendungen zu diskutieren. Bezüglich Friedensoperationen herrschen im Prinzip noch immer die recht einfach gestrickten Denkmuster vor, wie dies zu Beginn der Diskussionen um die Blauhelm- und die Bewaffungsvorlage der Fall war. Man geht beispielsweise immer noch davon aus, dass bei einer Eskalation, die Kampfhandlungen zur Folge haben könnte, ein sofortiger Rückzug von Schweizer Truppenkontingenten möglich wäre. Mit anderen Worten: Es fehlen der Blick mit weitem Horizont und die Einsicht, dass Friedensprozesse in Nachkriegsgesellschaften Schwankungen erfahren, die zeitweise auch gefährlichere Auswirkungen nach sich ziehen können.

Man weiss zwar, dass angesichts neuer Risiken und Gefahren Beiträge der wirtschaftlich international vernetzten Schweiz erwartet werden, und man ist auch dazu bereit, einen Solidaritätsbeitrag zu leisten, man möchte aber nicht über die jetzigen Aktivitäten hinausgehen. Kaum bekannt ist, dass UNO-Einsätze – zumindest in konzeptioneller Hinsicht – mittlerweile eine andere Schattierung erhalten haben. Der Bericht des früheren algerischen Aussenministers Brahimi zur Verbesserung von Blauhelmoperationen, an welchem auch der frühere IKRK-Präsident, Cornelio Sommaruga, und der frühere Vorsitzende des Militärausschusses der Nato, General Klaus Naumann, mitwirkten, ist wohl einigen Fachzirkeln, nicht aber einer breiteren interessierten Öffentlichkeit bekannt. Dasselbe gilt für die Komplexität von Friedensmissionen im Zusammenspiel zwischen Politik, Diplomatie und Militär. Sie finden in einem Klima statt, in dem sich humanitäre Aktionen nicht selten parallel zu Kampfeinsätzen bewegen. Mit anderen Worten: Militärische Friedensförderung als Teil der schweizerischen Strategie ist noch keineswegs verinnerlicht. Nach wie vor bilden Rekrutenschulen und Wiederholungskurse das gedankliche Koordinatennetz, in dem sich Schweizer Bürgerinnen und Bürger am liebsten bewegen. Wörterbuch und Grammatik der Friedensförderung hingegen bleiben den meisten mehr als nur rätselhaft.

Diese Informationsdefizite sind umso gravierender, als sich das internationale Umfeld dramatisch verändert hat. Die Nato ist mit ihrer jüngsten Erweiterungsrunde um weitere sieben ost- und südosteuropäische Länder inzwischen auf 26 Mitgliedstaaten angewachsen. Zeitgleich hat sie ihre Strukturen von Grund auf reorganisiert und ist im Begriff, die Nato Response Force (NRF) für Kriseneinsätze zu formieren. Und auch die Europäische Union zählt seit dem 1. Mai dieses Jahres 25 Mitgliedstaaten. Die EU hat zudem auf Initiative Javier Solanas eine Sicherheitsstrategie formuliert, die konsequent auf moderne Bedrohungsformen wie Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder Terrorismus ausgerichtet ist.

Kaum je war also die Diskrepanz zwischen der Schweizer Militärdoktrin und ausländischen Konzeptionen derart gross wie heute. Während der deutsche Verteidigungsminister Peter Struck und sein Generalinspekteur, General Wolfgang Schneiderhan, jüngst erklärt haben, dass eine konventionelle militärische Bedrohung auf absehbare Zeit unwahrscheinlich sei und ausschliesslich für die Landesverteidigung bereitgestellte Kapazitäten im jetzigen Umfang nicht mehr länger benötigt würden, versteht die Schweiz militärische Friedensförderung nicht als integralen Teil einer modernen Verteidigungskonzeption. In diesem Sinne muss militärische Friedensunterstützung aber aufgefasst werden. Und unter diesem

Vorzeichen würde man der heutigen Thematik kaum gerecht, wollte man Peace Support Operations isoliert betrachten. Sie müssen zwingend in einen Gesamtzusammenhang eingeordnet werden.

### 3 Die Politik in der Verantwortung

Wo sind nun Mängel auszumachen, deren Behebung allenfalls zu einer Verbesserung führen könnte? Ganz einfach ist die Beantwortung dieser Frage nicht, wenn man den einzelnen Akteuren Gerechtigkeit widerfahren lassen möchte. Die anwesenden Politikerinnen und Politiker werden bestimmt verstehen, wenn ich in diesem Zusammenhang zuerst einmal die Politik als Schrittmacher und Multiplikator neuer Ideen unter die Lupe nehme. Natürlich weiss auch ich, dass die Bevölkerung zurzeit andere als sicherheits- und militärpolitische Sorgen quälen. Die Sicherheit von Arbeitsplatz und Altersvorsorge sowie die explodierenden Gesundheitskosten sind Probleme, die das Individuum weit mehr beschäftigen als scheinbar abstrakte strategische Gedankenspiele; das lässt sich nicht zuletzt auch aus dem jährlich veröffentlichten schweizerischen Sorgenbarometer herauslesen. Dennoch fehlen heute Parlamentarier und Parlamentarierinnen, welche die Bevölkerung auf sicherheitspolitischem Gebiet abholen.

Als es im Kalten Krieg darum ging, sich für zusätzliche Panzer und Kampfflugzeuge stark zu machen, wollten sich viele auch in Zeitungsartikeln zu Armeefragen äussern. Heute ist es hingegen stiller geworden. Es finden sich nur noch ganz wenige, die sich – abgesehen von Abstimmungskampagnen – in Zeitungsbeiträgen zu Fragen internationaler Einsätze vernehmen lassen möchten. Gerade jetzt wäre aber das Bedürfnis nach erhellenden Erläuterungen der komplexen Verhältnisse im Geflecht von regionaler Unrast, wirtschaftlicher Verflechtung und Migration sowie innerer und äusserer Sicherheit dringend am Platz. Und just in einer Zeit, in der die innere Sicherheitslage Bürgerinnen und Bürger bedrängt, wäre der Nährboden eigentlich vorhanden, um solche Zusammenhänge zu thematisieren.

Woran mag es liegen, dass dies nicht oder, und dies nicht nur in meinen Augen, viel zu wenig geschieht? Ich glaube, dass ich wohl niemandem im Saale zu nahe trete, wenn ich konstatiere, dass das Wissen bei einer Vielzahl von Politikerinnen und Politikern über solche Zusammenhänge und vor allem auch über die militärische Entwicklung im Ausland nicht ausreichend ist, um in diesem Bereich eine wirkliche Führungsrolle zu übernehmen. Neben der beruflichen und der parlamentarischen Tätigkeit bleibt kaum Zeit, sich über die Lektüre von Zeitungen und allenfalls noch einigen Zeitschriftenartikeln sowie über den Konsum von Kriegsbildern in der Tagesschau des Schweizer Fernsehens hinaus vertieft mit sicherheitspolitischen Fragen zu befassen. Längere eigene Augenscheine fehlen zumeist, auch wenn solche in den letzten zehn Jahren ohne weiteres möglich gewesen wäre.

Leider mangelt es auch der Schweizer Politikwissenschaft an den nötigen Felderfahrungen. Das führt aber dazu, dass entsprechende Studien nicht selten einen derart hohen Abstraktionsgrad aufweisen, dass die Politik und vorab die Öffentlichkeit damit wenig anfangen können. Abgesehen von den USA ist dies im Ausland nicht viel anders: Als ich einmal – vielleicht etwas undiplomatisch – den sehr bekannten Autor eines Buches über «Die neuen Kriege» fragte, ob er sich in den letzten Jahren einmal persönlich in Krisen- und Kriegsgebieten ins Bild gesetzt habe, meinte er knapp, die Feldarbeit überlasse er seinen Studenten. Man kann das auch so sehen.

Mir jedenfalls haben aber – nur nebenbei bemerkt – erst längere Aufenthalte in Bosnien und in Kosovo oder in Grosny während des ersten Tschetschenienkrieges den Blick dafür geöffnet, welche Anforderungen moderne militärische Konflikte an den Soldaten stellen und wie schwierig das Zusammenspiel zwischen den Organisationen ist, die sich mit der Konfliktbeendigung oder nur schon mit der Konfliktbegrenzung zu befassen haben, auch wenn ich mich wissenschaftlich während meines Universitätsstudiums und später beruflich im damaligen Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) jahrzehntelang mit Militärgeschichte beziehungsweise mit Militärpolitik und Streitkräfte-Entwicklungen auseinandergesetzt habe.

Ohne solche Erfahrungen beschränkt man sich auf einige Schlagworte, die in Abstimmungskämpfen zwar durchaus tauglich sind, für eine langfristige sicherheits- und verteidigungspolitische Neuorientierung aber kaum weiterhelfen. Hätte man im Parlament anlässlich der Debatten über Armeeleitbild XXI und Militärgesetz für die Thematik des militärischen Friedensengagements nur annähernd so viel Zeit aufgewendet wie für die Diskussionen über die Zahl von Gebirgs- und Panzerbrigaden oder den Erhalt des Trains, wäre man heute bestimmt weiter.

Würde man sich im Übrigen einmal im Nato-Hauptquartier im belgischen Mons umsehen und sich dort über den aktuellen Stand orientieren lassen, würde man bald einmal feststellen, wie weit Finnland, Österreich und Schweden inzwischen in kurzer Zeit vorangeschritten sind. Offiziere aus diesen Ländern waren für die Führung der nun abgeschlossenen Operation «Concordia» zur Stabilisierung Mazedoniens im Rahmen einer EU-Stabsgruppe voll in die Operationszentrale des Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Shape) integriert. Davon ist die Schweiz noch auf absehbare Zeit ausgeschlossen. Es überrascht deshalb nicht, dass der Nato-Oberbefehlshaber, General James Jones, kürzlich bei einem persönlichen Gespräch in Belgien mit keinem Wort auf die schweizerischen Leistungen zu sprechen kam, was früher, bei ähnlichen Besuchen in Nato-Hauptquartieren, nicht der Fall war.

Die Gleichgültigkeit der Schweizer Bevölkerung gegenüber militärischen Friedensoperationen – gegenüber dem Auslandengagement der Schweiz überhaupt – ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass klar erkennbare und vor allem auch weiterführende politische Leitlinien fehlen. Man lässt es beim jetzt Erreichten – übrigens auch im Bereich der Partnerschaft für den Frieden – weitgehend bewenden.

#### **4 Wider den verteidigungspolitischen Kleinmut**

Man würde es sich freilich zu einfach machen, wollte man allein auf Seiten der eidgenössischen Räte nach Gründen für das geringe Interesse der Öffentlichkeit an militärischen Friedenseinsätzen suchen. Auch Bundesbern, konkret gesagt: das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), hat bis jetzt jedenfalls noch nicht die nötigen starken Akzente gesetzt, sondern im Gegenteil – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – den militärischen Auftrag zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung in sicherheits- und verteidigungspolitischen Standortbestimmungen vielfach als Marginalie behandelt.

Das ist schwer einzusehen; denn kein anderer Bundesrat verfügt zurzeit wie Verteidigungsminister Samuel Schmid über eine derart komfortable Stimmenbasis, wie sie ja aus dem Urnengang vom 18. Mai des letzten Jahres resultierte. Für verteidigungspolitischen

Kleinmut – auch mit Blick auf das Auslandengagement der Armee – besteht wahrlich kein Grund. Bis jetzt jedenfalls aber hat sich der Verteidigungsminister nur mit grosser Vorsicht auf das internationale Parkett vorgewagt. Auch das mag ein Grund dafür sein, dass die militärische Kooperation mit dem Ausland und nicht nur die militärische Friedensförderung im Wahrnehmungsbild der Öffentlichkeit praktisch als wenig bedeutsamer Faktor der schweizerischen Sicherheitspolitik erscheinen.

Das zeigt aber nicht zuletzt auch die Zurückhaltung, die sich die Armeeführung selber bei Kontakten mit dem Ausland auferlegt. Gespräche mit den polnischen, tschechischen oder slowakischen Generalstabschefs mögen ja aufschlussreich sein, wenn es darum geht, in relativ unverbindlicher Weise Probleme der europäischen Sicherheitsbestrebungen zu diskutieren. Die Post geht heute jedoch anderswo ab, um dies etwas salopp zu sagen: Wenn man weiss, dass das amerikanische «Joint Forces Command» in Norfolk, dessen Befehlshaber gleichzeitig das «Allied Command Transformation» der Nato führt, Motor der militärischen Modernisierung ist, ist es zumindest erstaunlich, dass die Schweizer Armee, die ja selber in einem schwierigen Transformationsprozess steht, sich nicht dort eingehend ins Bild setzen lässt. Denn in Norfolk werden unter anderem auch Konzepte erarbeitet, welche die Programme der Partnerschaft für den Frieden stark beeinflussen werden. Kein Wunder, dass dann eine unvorbereitete Öffentlichkeit mit Unverständnis auf Zeitungsberichte reagiert, in denen von Absichten gesprochen wird, mittelfristig grössere Truppenübungen auf entsprechend dimensionierten ausländischen Übungsplätzen durchführen zu lassen. Auch in dieser Hinsicht hat «Bern» die Gelegenheit verpasst, die hinter solchen Plänen auf dem Hintergrund der schweizerischen Kooperationsstrategie zu erläutern.

Ein letzter Punkt in diesem Zusammenhang: Wie soll die Öffentlichkeit den Stellenwert von Auslandseinsätzen erkennen, wenn sich in den Reihen der neu ernannten Brigadekommandanten keiner findet, der sich über Führungserfahrungen im Ausland ausweisen kann. Bei der angestrebten Verjüngung der Generalität wäre dies aber ohne weiteres möglich gewesen. Stattdessen werden unter anderem Offiziere bevorzugt, die – ihre Leistungen möchte ich keineswegs in den Schatten stellen – subsidiäre Sicherheitseinsätze, in Genf und in Davos, geführt haben. Das sind Signale, die sich nicht zuletzt auch negativ auf die Bereitschaft von Berufsoffizieren auswirken dürften, sich für eine befristete Tätigkeit im Ausland zu entscheiden. Auch dies wird sich auf die öffentliche Meinung, in einem weiten Sinn verstanden, auswirken. In der deutschen Bundeswehr beispielsweise liegen die Verhältnisse anders. Auslandseinsätze sind dort ein entscheidendes Kriterium für Karrieren, die zu hohen und höchsten Posten führen sollen.

## **5 Eine kommunikative Herausforderung**

Schliesslich dürfen auch die Journalisten nicht aus einer solchen Betrachtung ausgeklammert werden. Als Transmissionsriemen zwischen Politik und Öffentlichkeit würden sie an und für sich – auch was die militärische Kooperation mit dem Ausland betrifft – eine wichtige Rolle spielen. Aber auch in dieser Berufssparte sind Leute selten geworden, die in der Lage sind, sicherheits- und verteidigungspolitische Probleme mit der dafür nötigen Sachkenntnis so aufzubereiten und zu kommentieren, dass sie auch von einem breiteren Publikum verstanden werden. Da entsprechende Kenntnisse oft nur sehr rudimentärer vorhanden sind, ist es nicht verwunderlich, dass sich zu viele Medienschaffende in ihrer Beschäftigung mit

Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur an der Oberfläche bewegen und sich auf die Aufdeckung von Fehlleistungen von Verwaltung und Armee konzentrieren. Das gehört sicher ebenfalls zur journalistischen Arbeit, genügt aber für die Darstellung eines Gesamtbildes, mit dem die Öffentlichkeit etwas anfangen kann, nicht.

Was wäre denn überhaupt zu tun? In ihrer Studie hält die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik fest, es bedürfe «erheblicher politischer und kommunikativer Anstrengungen, wenn die sicherheits- und verteidigungspolitischen Chancen und die Notwendigkeit eines Ausbaus der militärischen Friedensförderungsbeiträge und einer verstärkten internationalen Ausrichtung der Schweizer Armee in einer breiteren Öffentlichkeit thematisiert und verstanden werden sollen.» Wie wahr. Man könnte jedes Wort unterschreiben. Nur: Was heisst denn das konkret? Mit allgemeinen Formeln, mit Fachbegriffen aus dem Vokabular des Strategen werden wir nicht weiterkommen. Wer das nicht glauben will, sollte wieder einmal Erhard Eppers sprachkritische Betrachtungen mit dem Titel «Kavalleriepferde beim Hornsignal» zur Hand nehmen.

Ich bin zwar kein PR-Mann, der an dieser Stelle bereits mit einem Kommunikationskonzept aufwarten könnte. Soviel kann man aber dennoch sagen: Meines Erachtens wird die Verwaltung nicht darum herumkommen, ihre Anliegen bezüglich Auslandsengagement realitätsbezogener zu kommunizieren, das heisst: man sollte konkrete Leistungen an Ort und Stelle dazu benutzen, die dahinter stehenden Konzepte in kontinuierlicher Informationsarbeit plausibler werden zu lassen. Vor allem darf das Verteidigungsdepartement in der Öffentlichkeit nicht als einziger Anwalt des internationalen Engagements bei Friedensoperationen in Erscheinung treten. Die Interdisziplinarität dieser Aufgaben ist stets in den Vordergrund zu rücken – also das Zusammenspiel zwischen allen beteiligten Departementen. So gesehen müsste man sich auch im Eidgenössischen Finanzdepartement darüber im Klaren sein, wie falsch es ist, die Weiterführung des Schweizer Engagements in Kosovo aufgrund finanzieller Überlegungen zur Diskussion zu stellen. Dass man damit die Tragfähigkeit der schweizerischen Strategie überhaupt aufs Spiel setzte, haben sich diese Rechenkünstler wohl nicht überlegt.

Aber auch die Wissenschaft hat das Ziel eines vermehrten Realitätsbezugs vor Augen zu halten. Die heute präsentierte Studie richtet sich an einen sehr kleinen Fachkreis in Diplomatie und Armee, der die darin enthaltenen Fakten und Gedankengänge bereits aus der täglichen Arbeit bestens kennt oder, was militärische Aspekte betrifft, sogar noch bedeutend besser als die Verfasser kennt. Wenn solche Analysen überdies Politikerinnen und Politiker erreichen sollen – was aus meiner Sicht unerlässlich ist –, ist eine Form zu wählen, die zwingend klare Fallbeispiele vor Augen führt. Abstriche an der Wissenschaftlichkeit müssen dabei nicht gemacht werden. Amerikanische Studien sind in dieser Hinsicht, wie bereits gesagt, beispielhaft.

Der Politik schliesslich fällt eine eminent wichtige Rolle zu. Eine Binsenwahrheit. Es müssen sich wieder vermehrt Parlamentarierinnen und Parlamentarier finden, die sich nicht nur punktuell, sondern auch in der öffentlichen Wahrnehmung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter neuen Vorzeichen intensiv widmen und sich dabei nicht scheuen, auch weniger populäre Auffassungen zu vertreten. Dabei könnte man sich an einen Gedanken in der 1919 erschienenen, aber immer noch sehr bedenkenswerten Schrift des deutschen Soziologen Max Weber mit dem Titel «Politik als Beruf» erinnern. «Die Politik bedeutet», schreibt Weber, «ein starkes, langsames Bohren von Brettern mit Leidenschaft

und Augenmass zugleich.» Solche Leidenschaft, meine Damen und Herren, verdient die Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Denn nur wenn die Öffentlichkeit erkennt, dass hinter den Erklärungen von Regierungs- und Parlamentsvertretern wirkliches Engagement steht, wird sie sich künftig auch vermehrt wieder für solche Belange interessieren.

## Podiumsdiskussion

Die Tagung fand ihren Abschluss mit einer Podiumsdiskussion. Unter der Leitung von Botschafter Philippe Welti, Chef der Direktion für Sicherheitspolitik (DSP) im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), diskutierten die Ständerätin Trix Heberlein (FDP, Zürich) sowie die Nationalräte Mario Fehr (SP, Zürich) und Dr. Ulrich Siegrist (SVP, Aargau) über den Stellenwert, die Möglichkeiten sowie die konzeptionellen, politischen und kommunikativen Herausforderungen des schweizerischen Beitrags zur internationalen militärischen Friedensförderung. Im Verlauf der Diskussion kristallisierten sich vier Aussagen heraus.

1. Der Bundesrat habe sich im Zuge der strategischen Umwälzungen der Jahre 1989/91 zwar um eine aktivere Politik zur Mitgestaltung des internationalen Sicherheitsumfeldes bemüht. Das Engagement der Schweiz sei aber weniger von konzeptionellem Denken als vielmehr von pragmatischen Überlegungen geprägt gewesen. Ein noch heute weitgehend rückwärts gewandtes Mentalitätsumfeld behindere darüber hinaus den eingeleiteten, überfälligen Transformationsprozess der Armee. Gerade der aus multinationalen Peace Support Operations zu gewinnende Rückfluss sei aber zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Streitkräfte.
2. Vor dem Hintergrund eines komplexen Risikospektrums müsse auch die Schweiz den Sicherheitsbegriff im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie verstehen, welche die innere und äussere Sicherheitspolitik integriere und in einen Gesamtzusammenhang stelle. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit eines besseren Zusammenspiels zwischen Aussen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik sowie einer engeren Verzahnung von ziviler und militärischer Friedensförderung.
3. Nach wie vor werde eine Beteiligung an internationalen militärischen Friedenseinsätzen weithin nicht als unmittelbarer Beitrag zur nationalen Sicherheit begriffen. In einem entterritorialisierten Umfeld müsse die militärische Friedensförderung aber konzeptionell als integraler Bestandteil einer modernen Verteidigungspolitik verstanden werden. Daraus ergebe sich zwingend die Notwendigkeit einer Ausweitung der schweizerischen Beiträge zu internationalen Friedensmissionen. Während die subsidiären Sicherungseinsätze in letzter Zeit eine deutliche Aufwertung erfahren hätten, würden die Friedenseinsätze vernachlässigt.

4. Konsequenterweise müsse grundsätzlich bezweifelt, ob friedensunterstützende Operationen als ein *aktives* Element der schweizerischen Sicherheitspolitik bezeichnet werden könnten. Nach wie vor konzentriere sich die Schweiz mehr auf rein logistische Nischenbeiträge. Erst ein Abrücken von dieser Haltung erhöhe die Chancen eines *aktiven* Konfliktlösungsbeitrags. Dazu bedürfe es verstärkter kommunikativer Anstrengungen auch und gerade von Seiten der eidgenössischen Parlamentarier. Nur wenn die Politik die Frage eines stärkeren Engagements der Schweiz im Bereich der friedensunterstützenden Operationen in die Gesellschaft hineintrage, lasse sich ein Mentalitätswandel herbeiführen, der zu einem tragfähigen Politikwechsel führe.

**Workshop-Programm:**  
**«Peace Support Operations: ein aktives Element  
der schweizerischen Sicherheitspolitik»**  
**ETH Zürich – GEP Pavillon – Donnerstag, 11. März 2004**

14.00 h	Begrüssung und Einführung	Prof. Dr. <i>Andreas Wenger</i> , ETH Zürich
14.10 h	PSO und die Erwartungen des Auslands an die Schweiz	General a.D. <i>Manfred Eisele</i> , Assistant Secretary General (ret.) Department of Peacekeeping Operations, UN
15.00 h	Perspectives du Département fédéral des affaires étrangères / Centre de Politique de Sécurité Internationale	Botschafter Dr. <i>Jean-Jacques de Dardel</i> , ZISP / EDA
15.25 h	Vorstellung der Thesen und Erkenntnisse aus der Studie «Die Schweiz und friedens- unterstützende Operationen»	Prof. Dr. <i>Andreas Wenger</i> , ETH Zürich
15.50 h	Kaffeepause	
16.10 h	PSO aus Sicht der Sicherheitspolitik und der Armee	Dr. <i>Erwin Dahinden</i> , Internationale Beziehungen V, Stab Chef der Armee, VBS
16.35 h	PSO und die öffentliche Meinung in der Schweiz	Dr. <i>Bruno Lezzi</i> , Neue Zürcher Zeitung
17.00 h	Podiumsdiskussion	Botschafter <i>Philippe Welti</i> , DSP / VBS (Moderation) <i>Mario Fehr</i> , Nationalrat, Mitglied APK <i>Trix Heberlein</i> , Ständerätin, Mitglied SiK Dr. <i>Ulrich Siegrist</i> , Nationalrat, Mitglied SiK
18.30 h	Dinner im Dozenten Foyer	
20.30 h	Ende des Workshops	

