

AUSLANDEINSÄTZE DER ARMEE: STAND UND OPTIONEN

Der Beitrag der Schweizer Armee an das internationale Krisenmanagement war bisher bescheiden. Die Differenz zu vergleichbaren Staaten wie Österreich, Schweden und Finnland ist markant. Der seit längerem geplante Ausbau der militärischen Friedensförderung wäre im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz, ist bisher jedoch an mangelndem politischem Willen gescheitert. Zu prüfen sind hochwertige Nischenbeiträge, die mehrheitsfähig sind. Für eine Kompromisslösung ist parteipolitischer Pragmatismus gefragt.



Super Puma der Swisscoy in Kosovo

Foto: Schweizer Armee, Führungsstab

Auslandeinsätze der Schweizer Armee sind seit jeher umstritten. Im Rahmen der Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts stellen sie eine der zentralen Kontroversen dar. Das Spektrum der Meinungen reicht heute von Forderungen nach einem vollständigen Verzicht auf Auslandseinsätze bis hin zu Vorschlägen für einen substantiellen Ausbau. Eine solide parlamentarische Mehrheit für die eine oder andere Stossrichtung zeichnet sich nicht ab. Auch zwischen den Spitzen des Verteidigungs- und des Aussendepartements besteht in dieser Frage kein Konsens, was die strategische Positionierung und politische Steuerung der militärischen Friedensförderung zusätzlich erschwert.

Tatsache ist, dass sich der bisherige Beitrag der Schweizer Armee an das internationale Krisenmanagement bescheiden ausnimmt. Dies zeigt auch der Vergleich mit anderen neutralen respektive allianzungebundenen Staaten in Europa. Zur Zeit des Kalten Kriegs verfolgten die Schweiz, Österreich, Schweden und Finnland im Kern ähnliche Sicherheitsstrategien, die auf autonome Landesverteidigung ausge-

richtet waren. Seit der strategischen Wende unterscheidet sich der sicherheitspolitische Kurs der Schweiz von den Strategien der anderen Staaten jedoch markant.

Österreich, Schweden und Finnland orientieren sich heute konsequent am gesamteuropäischen Trend einer kooperativen Sicherheitspolitik im Sinne einer gemeinsamen Bewältigung von Krisen und Risiken. Österreich und Schweden haben ihre Truppenbestände stark reduziert, die Streitkräfte zu einem multifunktionalen Kriseninstrument umgebaut und dabei militärische Friedensförderung zu einer strukturbestimmenden Aufgabe gemacht. Finnland hält aufgrund seiner Nähe zu Russland zwar an einem grossen Truppenbestand und einer starken Territorialverteidigung fest, sieht im internationalen Krisenmanagement aber eine gleichwertige Aufgabe.

Die Schweiz hat zwar die Bestände reduziert und die Armee umgebaut, ihre Sicherheitspolitik aber nur begrenzt auf Kooperation und Krisenmanagement ausgerichtet. Der Armeeauftrag «Friedensförderung» hat in der politischen Praxis

einen geringen Stellenwert und in der Weiterentwicklung der Streitkräfte bisher wenig Niederschlag gefunden. Die mit dem Entwicklungsschritt 08/11 erfolgte Schwerpunktverlagerung von Verteidigungs- zu Sicherungskräften bezieht sich weitgehend auf Armeeaufgaben im Inneren. Sicherheit und Verteidigung werden in der Schweiz nach wie vor hauptsächlich national gedacht.

Diese sicherheitspolitische Ausrichtung der Schweiz lässt sich teilweise auf ihre EU-Nichtmitgliedschaft zurückführen. Als tiefer liegender Grund lässt sich aber ein traditionelles Rollenverständnis der Schweiz ausmachen, das durch die spezifischen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Kriegs geprägt ist und sowohl in der Europapolitik als auch in der Sicherheitspolitik Niederschlag findet. Ein über den völkerrechtlichen Kerngehalt hinausgehendes Verständnis von Neutralität, eine auf autonome Landesverteidigung abgestützte Sicherheitskonzeption und eine auf humanitäre Hilfe und zivile Dienstleistungen fokussierte internationale Solidarität sind immer noch wichtige Elemente des schweizerischen Selbstverständnisses. Ihre anhaltende Wirkkraft manifestiert sich in den sicherheitspolitischen Positionen von Parteien des rechten und linken politischen Spektrums, die Auslandeinsätzen gegenüber skeptischer eingestellt sind als vergleichbare Parteien in anderen Staaten.

Aufgrund des direktdemokratischen Systems der Schweiz spiegelt sich dieses Rollenkonzept auch in der Ausgestaltung der Schweizer Friedensförderungspolitik wider. Mit dem Nein zu einem Blauhelmbataillon 1994 stellte der Souverän die Weichen für

die bis heute anhaltende Zurückhaltung in der militärischen Friedensförderung. Die entsprechenden Gesetzesgrundlagen sind seither restriktiv verfasst worden, um innenpolitisch mehrheitsfähig zu sein. Der Ausbau der zivilen Friedensförderung in den letzten Jahren lässt sich in diesem Zusammenhang auch als Kompensation für das geringe Auslandengagement der Armee verstehen, sind die zivilen Massnahmen innenpolitisch doch weniger umstritten.

So erklärbar der begrenzte politische Wille zur militärischen Friedensförderung ist, so sehr stellt sich die Frage, inwieweit die diesbezügliche Zurückhaltung der Schweiz der aktuellen Bedrohungslage entspricht. Ein signifikanter Ausbau des schweizerischen Auslandengagements ist kurzfristig zwar kaum realisierbar, zumal die innenpolitische Tragfähigkeit der militärischen Friedensförderung heute durch weitere Faktoren wie die zunehmende Komplexität der Krisen, die schwierige Situation in Afghanistan und den wachsenden Budgetdruck in Frage gestellt wird. Dennoch ist eine Strategie zur stärkeren Profilierung der Schweizer Friedensförderung im langfristigen aussen- und sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Im Folgenden sollen auf der Basis einer Standortbestimmung und einer Diskussion der schweizerischen Interessenlage Optionen für die künftige militärische Friedensförderung der Schweiz aufgezeigt werden.

Standortbestimmung

Die Qualität der bisherigen Beiträge der Schweizer Armee an das militärische Krisenmanagement ist unbestritten und entspricht internationalen Standards. Sowohl die militärischen Kontingente der Schweiz als auch die Leistungen von Militärbeobachtern und Spezialisten werden geschätzt. Hingegen unterscheidet sich die Schweiz von vergleichbaren Staaten in Bezug auf Quantität, Ambitionsniveau und gesetzliche Rahmenbedingungen.

In den letzten fünf Jahren befanden sich durchschnittlich 271 Angehörige der Armee in Auslandseinsätzen zur Friedensförderung. Das sind dreimal weniger als im Falle Finnlands und Schwedens und fast fünfmal weniger als im Falle Österreichs (siehe Kasten). Auffällig ist zudem, dass die Schweiz mit ihrer bis zu 220 Armeeeingehörige umfassenden Swisscoy-Kompanie in Kosovo und den zwei Verbindungs- und Beobachtungsteams und vier Stabsoffizieren in Bosnien nur zwei Kontingente von 20 oder mehr Armeeeingehörigen stellt. Die anderen drei Staaten hatten in den

Militärische Friedensförderung im Vergleich								
	Schweiz		Finnland		Österreich		Schweden	
Armeeeingehörige im Auslandseinsatz Ø 2005–09	271		785		1254		893	
Davon im Westbalkan (Feb. 2009)	90.74%		75.64%		55.85%		39.16%	
Kontingente (≥20)	Feb. 09	Höchststand*	Feb. 09	Höchststand*	Feb. 09	Höchststand*	Feb. 09	Höchststand*
Kosovo: NATO KFOR	220	220	450	510	623	623	253	650
Bosnien: EUFOR Althea	26	27	53	200	103	291	0	77
Tschad: EUFOR	-	-	61	61	175	175	79	200
Liberia: UNMIL	-	-	-	-	-	-	0	234
Golan: UNDOF	-	-	-	-	383	383	-	-
Libanon: UNIFIL	-	-	0	205	-	-	0	42
Afghanistan: NATO ISAF	-	-	80	100	-	-	280	350

Quellen: IISS Military Balance 2005–09

* Höchststand bezieht sich auf die Jahre 2005–09

letzten Jahren vier bis sechs Kontingente im Einsatz, wobei der Höchststand des jeweiligen Kosovo-Kontingents in allen drei Fällen bei über 500 Armeeeingehörigen lag. Während Kontingente mit bewaffneten Schweizer Soldaten bisher ausschliesslich auf dem Westbalkan im Einsatz waren, sind Finnland, Schweden und Österreich zusätzlich im Nahen Osten und in Afrika vor Ort, wobei die beiden skandinavischen Staaten darüber hinaus auch in Afghanistan engagiert sind. Österreich hat zudem einen geographischen Perimeter möglicher Einsätze definiert, der neben den bereits erwähnten Regionen auch den Kaukasus, die Schwarzmeerregion und Zentralasien umfasst.

Auch bezüglich des Ambitionsniveaus unterscheidet sich die Schweiz von den Vergleichsstaaten. So haben letztere bereits Führungsverantwortung übernommen in internationalen Einsätzen. Finnland beispielsweise hat 2004 als erster Nicht-NATO-Staat in Kosovo eine multinationale Brigade geführt. Alle drei Staaten stellen zudem substantielle Kontingente an die Krisenreaktionskräfte der EU. Markant ist die Differenz auch hinsichtlich der Richtgrösse für die Anzahl Armeeeingehöriger in künftigen Einsätzen. Während die Politik den Rahmen in Österreich auf 1500 Soldaten und in Schweden auf 1700 Soldaten (ab 2014) festgelegt hat, streben Bundesrat und Parlament in der Schweiz seit Jahren eine Verdoppelung der Kapazitäten für Auslandseinsätze auf 500 Armeeeingehörige an – ohne jedoch die dafür notwendigen Struktur- und Gesetzesanpassungen vorzunehmen.

Ein wesentlicher Unterschied bei den gesetzlichen Grundlagen etwa im Vergleich zu Österreich betrifft das umfassende Freiwilligkeitsprinzip in der Schweiz. In Österreich gilt dieses Prinzip zwar für Milizsoldaten, die

etwa 60% der Kontingente bei Stabilisierungsoperationen ausmachen. Für die sogenannten Kaderpräsenzeinheiten hingegen besteht eine Auslandseinsatzverpflichtung. Die Streichung der erst vor wenigen Jahren erlassenen Bestimmung in der schweizerischen Verordnung über Militärdienstpflicht, wonach eine Beförderung in höhere Berufsoffiziersfunktionen an Erfahrung im Krisenmanagement gebunden ist, erschwert einen Ausbau der Auslandseinsätze ebenfalls. Im Unterschied zu den anderen Staaten ist ein Auslandseinsatz in der Schweiz nach wie vor eher karrierehemmend als -fördernd.

Auf Stufe Militärgesetz fällt des Weiteren auf, dass nur noch die Schweiz Einsätze zur Friedensförderung zwingend an ein UNO-Mandat und damit die Beschlussfähigkeit des UN-Sicherheitsrats knüpft. In der Praxis ist die Relevanz dieser Differenz allerdings gering, da sich auch die Vergleichsstaaten nur unter ganz besonderen Umständen an nicht-mandatierten Missionen etwa der EU beteiligen würden. Bedeutsamer ist, dass die Schweiz als einziger dieser Staaten das Aufgabenspektrum rechtlich einschränkt, indem sie die «Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung» ausschliesst. Angesichts der wachsenden Komplexität von Krisen und der Vielschichtigkeit friedensfördernder Massnahmen mindert diese militärgesetzliche Bestimmung den schweizerischen Handlungsspielraum zunehmend.

Schweizer Interessenlage

Aus sicherheitspolitischer Sicht spricht vieles dafür, dass auch die Schweiz die Friedensförderung innenpolitisch und innerhalb der Armee besser etabliert und gegen aussen sichtbar macht. Während das unmittelbare Sicherheitsumfeld der Schweiz durch strategische Stabilität geprägt ist,

lassen sich an der europäischen Peripherie in einem Krisenbogen von Afrika über den Nahen Osten bis nach Südasien zahlreiche Konfliktherde ausmachen. Damit verbundene transnationale Gewaltphänomene wie Extremismus, organisierte Kriminalität, Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln stellen heute aufgrund der Globalisierung zentrale Herausforderungen für die Sicherheit der europäischen Staaten dar. Auch der Migrationsdruck aus solchen konfliktversehrten Staaten kann beträchtlich sein. Geographische Distanz zu Krisen kann im Kontext einer zunehmend interdependenten Welt nur noch sehr bedingt vor den relevanten Risiken und Bedrohungen schützen.

Eine vermehrte Teilung der Lasten und der Verantwortung in der Prävention und Bewältigung dieser Krisen vor Ort liegt deshalb im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Internationale Stabilisierungsmissionen sind kein neokoloniales Projekt des Westens, wie das im Nachgang zum völkerrechtswidrigen Irakkrieg bisweilen suggeriert wurde. Vielmehr sind sie im Zeitalter der Globalisierung eine sicherheitspolitische Notwendigkeit zum Schutz der Schweizer Bevölkerung.

Orientiert sich die Schweizer Armee nicht an den wahrscheinlichen Bedrohungen, droht ihr mittelfristig ein Legitimitätsverlust. Diese Gefahr scheint umso realer, als die Arbeiten am Sicherheitspolitischen Bericht eine anhaltende Skepsis der Kantone und Polizei gegenüber einer verstärkten Rolle der Armee im Innern deutlich machen. Darüber hinaus drohen sowohl der bislang begrenzte Erfahrungsrückfluss von Auslandseinsätzen in die Weiterentwicklung der Armee als auch das Fernbleiben der Schweiz von der Europäischen Verteidigungsagentur die Handlungsoptionen bezüglich militärischer Strukturen und Fähigkeiten zu beschränken. Selbst im unwahrscheinlichen Fall einer militärischen Bedrohung der Schweiz könnte ihr dies zum Nachteil gereichen, ist doch eine wirksame Verteidigung heute nur noch im europäischen Rahmen denkbar.

Aus finanzpolitischem Blickwinkel spricht wenig gegen die Friedensförderung. Die direkten Kosten aus den laufenden Einsätzen belaufen sich auf jährlich 53 Mio Franken. Auch bei einer Vollkostenrechnung dürfte dieser Betrag unter 100 Mio Franken liegen. Das Sparpotential der Friedensförderung ist damit gering, ihre sicherheitspolitische Bedeutung jedoch erheblich.

Optionen

Die Optionen der künftigen Friedensförderung müssen sich am innenpolitisch Machbaren orientieren. Ein signifikanter quantitativer Ausbau erscheint kurzfristig unrealistisch. Trotzdem gilt es am Ausbauziel festzuhalten. Dabei wird auch zu diskutieren sein, inwiefern der europäische Trend eines stärkeren Engagements in Afrika aus migrations- und sicherheitspolitischen Gründen für die Schweiz relevant ist.

Kurzfristig prioritär wird die Verlängerung des Engagements der Swisscoy über 2011 hinaus sein. Mit der Reduktion der KFOR-Bestände steigt die Bedeutung des schweizerischen Beitrags. Allerdings haben sich die in Kosovo noch präsenten Staaten bisher nicht einigen können, wie der Schritt von den heute etwa 10'000 auf die anvisierten 2500 Truppen realisiert werden soll. Viele Staaten wollen mit grösseren Kontingenten vor Ort bleiben, um sich dem Druck nach einer Aufstockung der Afghanistan-Bestände zu entziehen. Die Schwerpunktverlagerung innerhalb der KFOR von Infanterie zu *Liaison und Monitoring Teams* analog zu Bosnien entspricht der Schweiz grundsätzlich, da ihre Milizsoldaten über komparative Vorteile bezüglich ziviler Fähigkeiten verfügen. Dennoch ist ihre Verhandlungsmacht klein, weshalb Leistungsprofil und Grösse ihres künftigen Beitrags noch nicht absehbar sind.

Neben dem Kosovo-Einsatz bieten sich für die kommenden Jahre vor allem verschiedene Nischen als potentiell mehrheitsfähige Optionen an. Diese ermöglichen zwar nicht denselben Erfahrungsrückfluss, stellen aber dennoch geschätzte Beiträge an das Krisenmanagement dar. Zentral ist dabei, dass sich die Schweiz an einer sorgfältigen Nachfrageanalyse orientiert. Sowohl die EU als auch die UNO haben in den letzten Jahren gewichtige Fähigkeitslücken identifiziert. Für die Schweiz gilt es dabei abzuschätzen, welche dieser Lücken auch mittelfristig nicht geschlossen sein werden und damit Platz für eine Nischenpolitik lassen. Tatsache ist, dass viele Staaten in Europa derzeit Überlegungen anstellen, durch Spezialfähigkeiten ihre Beiträge stärker zu profilieren.

Ein für die Schweiz besonders interessanter, hochwertiger Beitrag (*high value asset*) könnte sich im Bereich des taktischen Lufttransports ergeben. Gefragt sind vor allem Transporthelikopter, die auch auf schwierigem Terrain einsetzbar sind. Ein solches

Modul wäre vor allem dann wertvoll, wenn die Schweiz auch die Sicherung und Logistik übernehmen könnte. Denkbar wäre aber auch eine Auslagerung dieser Komplementäraufgaben. Eine grosse Nachfrage besteht ebenfalls im Bereich nachrichtendienstlicher Leistungen, etwa bezüglich *situation awareness* (Informationsbeschaffung, Überwachung, Aufklärung). Auch Genieeinheiten sind begehrt.

Mit der Entsendung von Militärbeobachtern, Stabsoffizieren und humanitären Minenräufern hat die Schweiz bisher gute Erfahrungen gemacht. Hier würde der internationale Bedarf einen Ausbau von heute 25 auf 40–50 Personen zulassen. Allerdings sind diese Leistungen wenig sichtbar. Sie tragen damit kaum zu einer Profilierung der Friedensförderung bei. Dasselbe gilt für den Aufbau von Expertise in Bereichen wie der Kampfmittelagerung und -beseitigung oder der Sicherheitssektorreform. Dennoch könnte die Schweiz hier wichtige Beiträge leisten.

Eine einseitige Fokussierung auf die UNO als Empfängerin schweizerischer Leistungen bietet sich nicht an. Zwar hat die UNO besonderen Bedarf an hochwertigen Beiträgen. Die militärische Zusammenarbeit ist im UNO-Rahmen aber oftmals schwieriger als in euro-atlantischen Regionalorganisationen. Auch das dichte Interessengeflecht mit der EU im Rahmen der bilateralen Abkommen spricht für ein Engagement im europäischen Krisenmanagement. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der künftigen Friedensförderungs politik sind schliesslich die Anreizstrukturen für Auslandseinsätze zu überdenken. Neben den bereits erwähnten Aspekten betrifft dies auch die gleichwertige Anrechnung der im Ausland geleisteten Dienstage an die Dienstpflicht.

Die Schweiz verfügt durchaus über Möglichkeiten zur stärkeren Profilierung ihrer Beiträge an das Krisenmanagement. Aufgabe des Sicherheitspolitischen Berichts wird es sein, zumindest die verschiedenen Optionen für die Schweizer Armee darzulegen. Danach hängt viel davon ab, ob sich der Bundesrat und die Sicherheitspolitiker der Parteien auf die Eckwerte einer Kompromisslösung einigen können. Gefragt ist parteipolitischer Pragmatismus.

«Nischenbeiträge wie Helikopter dürften mehrheitsfähig sein.»

Leistungen wenig sichtbar. Sie tragen damit kaum zu einer Profilierung der

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch