

Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen

Trends, Chancen, Herausforderungen

Andreas Wenger

Victor Mauer

Dominik Schwerzmann

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	5
Einleitung	11
Forschungsauftrag und Thematik	11
Zielsetzungen	11
Grundlagen	11
Aufbau	11
I. Vom traditionellen Peacekeeping im Kalten Krieg zu robusten Peace Support Operations	13
Begriffsbestimmung Peace Support Operations	13
1 Das traditionelle Peacekeeping des Kalten Krieges	13
1.1 Der strategische Kontext des Kalten Krieges	13
1.2 UNO-Blauhelmeinsätze im Kalten Krieg	15
2 Die Entwicklung robuster PSO in den 1990er Jahren	16
2.1 Der strategische Kontext der 1990er Jahre	16
2.2 Die Grenzen des traditionellen Peacekeeping	19
2.3 Herausbildung neuer internationaler Standards für robuste PSO	21
II. Beteiligung der Schweiz an internationalen friedensunterstützenden Operationen seit 1950	23
1 Der Kalte Krieg	23
1.1 Schweizer Sicherheitsstrategie: Neutralität und autonome Landesverteidigung	23
1.2 Verengung des sicherheitspolitischen Handlungsspielraumes als Folge des nationalen Alleingangs	23
2 Nach der strategischen Wende (1990–1999)	25
2.1 Sicherheitspolitik 1990: Konzeptionelle Verankerung der Friedensförderung	25

III.	Der heutige Stand der PSO-Entwicklung in der Schweiz	27
1	Der konzeptionelle Kontext: Von der „Sicherheit durch Autonomie“ zur „Sicherheit durch Kooperation“	27
1.1	Sicherheitspolitischer Bericht 2000: Konzeptionelle Aufwertung der militärischen Friedensförderung	27
1.2	Enge Grenzen der Kooperationsstrategie und offene Fragen	28
2	Der politische Kontext: Ein permanenter Abstimmungskampf	29
2.1	Der aussenpolitische Rahmen	29
2.2	Der verteidigungspolitische Rahmen	29
2.3	Militärische Friedensförderung im Trend der öffentlichen Meinung	33
3	Der Kontext der praktischen Umsetzung: SWISSCOY	36
3.1	Militärische Friedensförderung im Spannungsfeld zwischen Anspruch und Realität	36
3.2	Vorsichtige Erweiterung des Mandates	37
4	Fazit: Verharren in einer Nischenpolitik beschränkter logistischer Beiträge zur militärischen Friedensförderung	38
4.1	Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz im PSO-Bereich	38
4.2	Die damit verbundenen Einschränkungen	39
4.3	Konzeptionelle, politische und kommunikative Herausforderungen	40
IV.	PSO der Zukunft: Internationale Entwicklungen – Herausforderungen für die Schweiz	42
1	Internationale Entwicklungstrends	42
1.1	Risikospektrum	42
1.2	Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien	44
1.3	Anpassung der militärischen Instrumente	47
1.4	Anpassung der sicherheitspolitischen Institutionen	50
2	Herausforderungen für die Schweiz	53

V. Anhang	62
UNO-Peacekeeping-Missionen	62
Aufstellung der von der Schweiz geleisteten Beiträge und Einsätze	64
1 Diverse Formen der Beiträge (1965–1992)	64
2 Militärbeobachtermissionen (1990–2003)	64
3 Militärkontingente (1953–2003)	65
4 Experteneinsätze (1960–2003)	65
Bibliographie	67
1 Quellen	67
2 Literaturverzeichnis	67
Zu den Autoren	72
Abkürzungsverzeichnis	73

Executive Summary

Begriffsbestimmung

Peace Support Operations (PSO) 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 untrennbare Partner im Rahmen eines umfassenden Sicherheitskonzeptes. *Peace Support Operations* umfassen Friedenserhaltung (*Peacekeeping*) und Friedens erzwingung (*Peace Enforcement*) ebenso wie Konfliktverhütung (*Conflict Prevention*), Friedensschaffung (*Peacemaking*), Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*) und humanitäre Operationen (*Humanitarian Operations*). In Ausübung eines grundsätzlich robusten Mandates der Vereinten Nationen (UNO) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) werden sie unparteiisch wahrgenommen.

Das traditionelle Peacekeeping des Kalten Krieges

Der strategische Kontext der Ost-West-Konfrontation bestimmte den Charakter des traditionellen *Peacekeeping*. Gestützt auf klar überschaubare Mandate stand die Überwachung von Waffenstillständen im Mittelpunkt der Blauhelmeinsätze. Im wesentlichen ging es darum, zwei Konfliktparteien durch das Dazwischenschieben (Interposition) von Blauhelmen voneinander zu trennen. In einer ersten Phase sollte eine Beruhigung des Schlachtfeldes herbeigeführt werden. Die Kontrolle der „Area of Separation“ rückte in einer zweiten Phase in das Zentrum der Aufgabenstellung der UNO-Blauhelme. Das internationale Engagement zielte in erster Linie auf die Stabilisierung von Konflikten. Die Konfliktlösung stand nicht im Vordergrund der internationalen Bemühungen. Aufgrund des begrenzten Handlungsspielraumes der UNO-Friedensförderung im Kalten Krieg waren kaum einmal mehr als 10 000 Blauhelme gleichzeitig im Einsatz. Folgende Prinzipien charakterisierten das klassische *Peacekeeping*:

- UNO-Mandat durch Sicherheitsrat
- Zustimmung der Konfliktparteien
- Unparteilichkeit in der Ausübung des Mandats
- Bewaffnung zur Selbstverteidigung.

Der strategische Kontext der 1990er Jahre und die Grenzen des traditionellen Peacekeeping

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. Dank der Deblockierung des UNO-Sicherheitsrates nahm die Zahl der Friedensmissionen der UNO bis Mitte der 1990er Jahre sprunghaft zu. Die Zahl der gleichzeitig eingesetzten UNO-Blauhelme erhöhte sich auf über 80 000. Allerdings kontrastierte die zu beobachtende schleichende Ausweitung der Mandate mit einer zunächst sehr begrenzten Anpassung des Instrumentariums und der Einsatzgrundsätze. 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. Das Debakel der UNPROFOR kann als eigentlicher Wendepunkt in der Entwicklung des PSO-Instrumentariums bezeichnet werden. In der Folge reduzierte sich die Zahl der eingesetzten UNO-Blauhelme. PSO wurden zunehmend von regionalen Sicherheitsorganisationen oder im Rahmen loser Koalitionen

nen durchgeführt. Gleichzeitig intensivierte sich die Debatte um eine Anpassung der Instrumente und Einsatzgrundsätze an die komplexen Anforderungen eines dynamischen Konfliktumfeldes. Neue internationalen Standards für robuste PSO bildeten sich schrittweise heraus.

Die dynamische Friedensförderung vor Ort: Neue internationale Standards für robuste PSO

Mit dem Aufbrechen komplexer, meist innerstaatlicher Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges ist eine auf berechenbaren Konsens und auf klar identifizierbaren und verantwortlichen Konfliktparteien beruhende Friedenserhaltung an ihre Grenzen gestossen. Die dynamische Friedensförderung vor Ort zielt 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 Zivilgesellschaft. Voraussetzung für den Erfolg internationaler Konfliktlösungsbemühungen ist angesichts lokaler und regionaler Instabilitäten der Einsatz robuster und durchsetzungsfähiger Friedenstruppen. 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: Enge Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen
- Robuste Friedenstruppen: Fliessender Übergang vom Peacekeeping zum Peace Enforcement
- Delegation an Regionalorganisationen: Konfliktlösung als politischer Prozess.

Schweizer Nischenpolitik im Kalten Krieg: Bescheidene logistische Friedensförderungsbeiträge

Die Schweizer Sicherheitsstrategie im Kalten Krieg war von den Prinzipien der Neutralität und der autonomen Landesverteidigung geprägt. Im Gegensatz zur Aussenwirtschaftspolitik zog die künstliche Trennung zwischen Politik und Wirtschaft (Bindschedler-Doktrin) im Bereich der Sicherheitspolitik eine Verengung des Handlungsspielraumes nach sich. Das spezifische Neutralitätsverständnis der Schweiz resultierte insbesondere in einer Selbstbeschränkung des schweizerischen Engagements in der Friedensförderung. Ab den 1960er Jahren übernahm die Schweiz nur noch logistische, technische und humanitäre Aufgaben in friedenserhaltenden Operationen. Im Bereich der Armee beschränkten sich die friedensfördernden Aktivitäten im Sinne einer „Nischenpolitik“ auf sehr bescheidene Leistungen wie die Entsendung von Einzelpersonen oder die Bereitstellung von medizinischen Verbänden und logistischen Einheiten. Das hatte zur Folge, dass die Teilnahme der Schweizer Armee am langfristig bedeutungsvollen Entwicklungsprozess der internationalen militärischen Friedenssicherung (multinationale Ausbildungszusammenarbeit, Doktrinentwicklung, etc.) nicht in Betracht gezogen wurde.

Konzeptionelle Aufwertung der Schweizer Friedensförderung in den 1990er Jahren

In den 1990er Jahren war deutlich das Bemühen der Landesregierung festzustellen, eine aktivere Politik zur Mitgestaltung des internationalen Sicherheitsumfeldes zu verfolgen. Das Postulat der militärischen Friedensförderung vermochte die Schweiz allerdings nur in einem sehr beschränkten Umfang umzusetzen - und zwar als unmittelbare Konsequenz des negativen Ausgangs der Volksabstimmung von 1994 zur Bildung eines Militärkontingentes zur Unterstützung friedenserhaltender Operationen der UNO oder der OSZE, wobei Kampfaufträge explizit ausgeschlossen worden waren. Das Nein des Souveräns zu einem leicht bewaffneten Blauhelmbataillon bedeutete einen herben Rückschlag für die Verwirklichung eines glaubwürdigen militärischen Beitrags der Schweiz zur Friedensförderung.

Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz im militärischen PSO-Bereich

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 erfuhr die militärische Friedensförderung im Rahmen einer sicherheitspolitischen Kooperationsstrategie eine weitere konzeptionelle Aufwertung. Die aussen- und verteidigungspolitischen Umsetzungsbemühungen der neuen strategischen Leitlinie waren in den vergangenen drei Jahren von einem intensiven innenpolitischen Ringen im Zeichen eines beinahe permanenten Abstimmungskampfes geprägt. Eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten der Schweiz im militärischen PSO-Bereich muss vor dem Hintergrund der bisherigen gesetzlichen und politischen Anpassungsprozesse zur Kenntnis nehmen, dass sich der Handlungsspielraum für eine interessengeleitete und gleichberechtigte Kooperation mit einem militärischen Beitrag im Rahmen internationaler Präventions- und Stabilisierungsbemühungen weiterhin als sehr begrenzt erweist.

Beschränkter politischer, rechtlicher, finanzieller und struktureller Handlungsspielraum

Ungeachtet einer Ausweitung der Schweizer Beiträge zur internationalen militärischen Friedensförderung in Gestalt des SWISSCOY-Einsatzes im Kosovo droht die Schweiz auf absehbare Zeit in einer Nischenpolitik beschränkter logistischer Beiträge zur militärischen Friedensförderung zu verharren. Im Kontext der gegenwärtigen politischen, rechtlichen, finanziellen und armeanerischen Vorgaben ist ein Aufschliessen zur Normalität robuster internationaler Stabilisierungsbeiträge nur in Ansätzen möglich. Der aussenpolitische und der rechtliche Rahmen für die militärische Friedensförderung bleiben eng, die Ausweitung des militärischen Engagements im Ausland innenpolitisch grundsätzlich umstritten und die finanzielle Basis der militärischen Friedensförderung damit Gegenstand politischer Debatten. Quantitativ stellt die Grössenordnung des gegenwärtigen und des geplanten Engagements der Armee XXI im Vergleich mit europäischen Kleinstaaten wie Österreich, Schweden oder Finnland einen bescheidenen Beitrag dar. Qualitativ bleibt der schweizerische Beitrag aufgrund des engen gesetzlichen und politischen Rahmens de facto auf schwergewichtig logistische Beiträge beschränkt. Damit verbunden sind auf lange Sicht folgende Einschränkungen:

- *Legitimations- und Glaubwürdigkeitsdefizite der Armee gegen innen und aussen:* Gegen innen kann sich eine Armee dieser Grössenordnung 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.
- *Erschwerter und langsamer Restrukturierungs- und Modernisierungsprozess der Armee:* Eine 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.
- *Beschränkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz:* Aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz entspricht eine Nischenpolitik im Bereich der militärischen Friedensförderung einer Einschränkung der eigenen Handlungsoptionen. 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 gleichwertigen 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.

Konzeptionelle, politische und kommunikative Herausforderungen

Die Armee XXI stellt im Rahmen des politisch Machbaren einen militärisch ausgewogenen Schritt nach vorne dar. 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. Mit Blick auf die mittel- und langfristige Ausrichtung des Restrukturierungsprozesses der Armee und auf eine damit verbundene Stärkung des militärischen Friedensförderungsbeitrages – soviel ist bereits heute absehbar – stellen sich eine Reihe von konzeptionellen und politischen Herausforderungen, die mittelfristig nach neuen Antworten seitens der Politik verlangen. Es bedarf zudem erheblicher kommunikativer Anstrengungen, damit ein für die Öffentlichkeit nachvollziehbares „Kosten-Nutzen-Modell“ entsteht, das die offenen Fragen im Zusammenhang mit der Rechtfertigung eines Ausbaus der militärischen Friedensförderungsbeiträge zu beantworten vermag.

Peace Support Operations der Zukunft: Zwölf Internationale Entwicklungstrends

Die folgenden internationalen Entwicklungstrends, die auf der Basis eines neuen Risikospektrums nach einer grundlegenden Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien, der militärischen Instrumente sowie der sicherheitspolitischen Institutionen verlangen, setzen die Rahmenbedingungen für die internationale Friedensförderung der Zukunft:

1. *Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums beschleunigt sich im Zeichen asymmetrischer Herausforderungen.* Dazu gehören:
 - Der Wegfall einer direkten Gefährdung der Staaten Europas durch konventionelle Streitkräfte
 - Die fehlende Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit
 - Die neuen Herausforderungen durch nichtstaatliche Akteure und Netzwerke
 - Ein erweiterter geografischer Fokus.
2. *Die Dynamik der neuen Risiken macht eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie notwendig.* Damit verbunden ist:
 - Ein häufigeres präventives Handeln im Rahmen einer Gesamtstrategie
 - Eine verstärkte Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene
 - Eine enge Verzahnung militärischer und ziviler Mittel.
3. *Aufgrund des weit entfernten Ursprungs der neuen Risiken sind Konfliktprävention und Krisenbewältigung Teil einer umfassend verstandenen Verteidigung.* Das heisst:
 - Die Aufgabe der Verteidigung lässt sich geografisch nicht mehr begrenzen.
 - Substantielle PSO-Beiträge tragen zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags bei.
4. *Aufgrund der Komplexität der neuen Risiken wird die Friedensförderung inhaltlich anspruchsvoller und global ausgerichtet.* Friedensförderung ist
 - Querschnittpolitik: Komplementarität militärischer und ziviler Instrumente
 - Prozess: Komplementarität kurz- und langfristiger Instrumente
 - Interessenpolitik: Inhaltliche und regionale Schwerpunktsetzung.
5. *Friedensförderung stellt hohe Governance-Anforderungen in bezug auf Legitimität und politische und administrative Führung im nationalen und internationalen Rahmen.* Erfolgreiche Friedensförderung bedarf der
 - Legitimität und eines klaren völkerrechtlichen Rahmens
 - Strategischen Führungsfähigkeit und einer engen nationalen und internationalen Koordination
 - Koordination zwischen öffentlichem, zivilem und privatem Sektor.
6. *Im Rahmen eines stark erweiterten Aufgabenspektrums werden internationale Stabilisierungseinsätze zur strukturbestimmenden Aufgabe kleinerer, leichter und mobilerer Streitkräfte.* Es kommt zu einer
 - Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte
 - Konzentration auf Krisenreaktionskräfte
 - Professionalisierung der militärischen Kräfte.

7. *Die militärische Handlungsfähigkeit wird in zunehmendem Masse durch die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit sichergestellt.* Entscheidend dabei sind:
- Multinationale Kooperation gegen globale Risiken
 - Militärische Interoperabilität.
8. *Der Know-how Transfer im Rahmen von Ausbildung und Einsatz für multinationale PSO ist ein entscheidendes Element im Rahmen eines beschleunigten militärischen Transformationsprozesses.* Besondere Aufmerksamkeit gehört dabei dem
- Kreislauf der Doktrinschöpfung.
9. *Mit Blick auf militärische Friedensförderungsbeiträge erweitert sich der geografische Fokus der europäischen Sicherheitsinstitutionen.* Dabei wird
- Die NATO Instrument der globalen Friedensförderung
 - Die EU Sicherheitsgarant auf dem eigenen Kontinent
 - NATO und EU strategische Partner im sicherheitspolitischen Bereich.
10. *Die Gestaltung militärischer Transformationsprozesse mit dem Ziel der Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zu einer Hauptaufgabe der NATO und der Partnerschaft für den Frieden.* Dabei gilt:
- Die NATO in einer Schlüsselstellung: Kommandostrukturen, Prozeduren, Doktrinen
 - Zwei parallele Transformationsprozesse der NATO: Force Integration – Force Transformation
 - Die PfP als unterstützendes Element: PARP.
11. *Der Umstrukturierungsprozess der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien kann aufgrund des rasanten Technologiewandels und unter der Bedingung schrumpfender nationaler Verteidigungsbudgets nur im internationalen Rahmen gelingen.* Dabei gilt:
- Grosser Europäischer Nachholbedarf
 - Vertiefte Zusammenarbeit, vermehrte Arbeitsteilung, konvergierende Rüstungsplanungen.
12. *Politische Konsultationen in multilateralen Institutionen sind zentral für das Gelingen und die internationale Akzeptanz der Anpassungsprozesse von Strategien, Instrumenten, Regeln und Institutionen der internationalen Sicherheitspolitik.* Dabei gilt:
- Multilateralismus als legitimierendes Prinzip.

Peace Support Operations der Zukunft: Herausforderungen für die Schweiz

Ausgehend von den internationalen Entwicklungstrends werden die künftigen Herausforderungen der Schweiz mit Blick auf den Bereich der militärischen Friedensförderung in thesenartiger Form zur Diskussion gestellt. Es geht darum, Fragen aufzuwerfen und aufzuzeigen, an welchen Punkten der grösste Handlungsdruck entstehen wird:

- *Umfassende Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse:* Der Stellenwert der militärischen Friedensförderung im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie muss auf der Basis einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse im Zeichen einer inhaltlichen und geografischen Ausweitung des Risikospektrums bestimmt werden. Angesichts der neuen Risiken setzt strategische Handlungsfähigkeit immer häufiger einen robusten militärischen Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in instabilen Regionen innerhalb und ausserhalb Europas voraus.
- *Militärische Friedensförderung als Teil einer umfassenden Verteidigung:* In einem entterritorialisierten Umfeld muss die militärische Friedensförderung konzeptionell als Teil einer umfassenden Verteidigung verstanden werden. Die Aufgabe der Verteidigung lässt sich geografisch nicht mehr begrenzen und das Interessengebiet der Schweiz erweitert sich. 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 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 Vereinen 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.

- *Qualitativer Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge:* Ein Aufschliessen zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge vergleichbarer europäischer Staaten setzt einen langfristigen qualitativen Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge der Schweiz voraus. Es muss eine klarere Antwort auf die Frage gegeben werden, wie weit die Gewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gehen soll, insbesondere mit Blick auf die militärische Friedensunterstützung und Krisenbewältigung. Substantielle Beiträge zu internationalen PSO schliessen grundsätzlich auch die Beteiligung an friedenserzwingenden Einsätzen ein. Das würde die Bereitschaft zu einer erneuten Anpassung des Militärgesetzes voraussetzen.
- *Quantitativer Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge:* Ein langfristiger quantitativer Ausbau der militärischen Friedensförderungs- und Krisenreaktionsfähigkeit der Schweiz wäre aufgrund hoher Anforderungen an Kapazität, Abrufbarkeit und Verfügbarkeit unvermeidlich mit einer Erweiterung der Berufskomponente der Schweizer Armee verbunden. Dies wiederum setzt eine politische Debatte voraus, die deutlich über die Frage der Milizfähigkeit gewisser Schlüsselbereiche der militärischen Leistungserbringung hinausweist und die Frage einer Verfassungsänderung mit berücksichtigen müsste.
- *Stärkung der Ausbildungszusammenarbeit:* Eine intensivierete Ausbildungszusammenarbeit und der zielgerichtete Know-how Transfer aus der Praxis multinationaler PSO sind zentrale Elemente eines erfolgreichen Modernisierungsprozesses der Armee. Die Entwicklung der modernen Streitkräfte im doktrinellen, strukturellen und operationellen Bereich wird entscheidend von multinationalen PSO geprägt bleiben. Ein weiterer Ausbau der militärischen Friedensförderungskapazitäten ist damit mit der Frage verbunden, ob und in welchem Ausmass PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Schweizer Armee betrachtet werden sollen.
- *Strategische Handlungsfähigkeit nur im internationalen Rahmen:* Die Schweiz kann ihre militärischen Handlungsoptionen und damit verbunden ihre strategische Handlungsfähigkeit langfristig nur im internationalen Rahmen erhalten. Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird auch für die Schweiz zur zentralen Voraussetzung militärischer Handlungsfähigkeit. Die Neuausrichtung der Armee kann langfristig nur über eine vertiefte Kooperation mit dem Ausland gelingen. Eine intensivierete Kooperation der Schweiz in der „Partnerschaft für den Frieden“, welche die Interoperabilität als Voraussetzung einer erfolgreichen militärischen Friedensförderung erst ermöglicht, ist deshalb unverzichtbar. Darüber hinaus würde eine klare Ausrichtung der schweizerischen Armeepolitik auf die europäischen Sicherheitsinstitutionen eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen. Langfristig stellt sich damit die Frage nach den Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht nur in der UNO (Blauhelme) und der OSZE (Gelbmützen), sondern auch im Rahmen der EU.
- *Komplementarität militärischer und ziviler Instrumente:* Die Mittel der militärischen und der zivilen Friedensförderung ergänzen sich in ihrer Wirkung und müssen im Rahmen einer bereichsübergreifenden Strategie zum Einsatz gebracht werden.
- *Hohe Anforderungen an die strategische Führung:* Die Formulierung und Umsetzung einer umfassenden, interessenorientierten Strategie der Friedensförderung stellen hohe Anforderungen an die interdepartementale und internationale Koordination und das Regieren jenseits des Nationalstaats.
- *Anforderungen an die Politik:* Es bedarf 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.

Einleitung

Forschungsauftrag und Thematik

Das Zentrum für internationale Sicherheitspolitik (ZISP) des EDA erteilte der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich den Auftrag, eine Ressortforschungsstudie zu Trends, Chancen und Herausforderungen im Zusammenhang mit friedensunterstützenden Operationen der Schweiz zu verfassen. Das ZISP ergänzt mit dieser Studie ein breites Dossier zur Thematik der militärischen Friedensförderungsmassnahmen.

Zielsetzungen

Ziel dieser Studie ist es, die öffentliche, die politische und die verwaltungsinterne Diskussion im Zusammenhang mit der Armee reform XXI und den militärischen Friedensoperationen der Schweiz neu anzuregen. Die vorliegende Studie analysiert den heutigen Stand der Entwicklung der Peace Support Operations (PSO) der Schweiz und diskutiert die künftigen internationalen Entwicklungen und spezifisch die Schweizer Herausforderungen im Zusammenhang mit internationalen PSO mit einem Zeithorizont bis in das Jahr 2010. Sie untersucht die *strategischen und konzeptionellen Grundlagen* (Aussenpolitische Berichte, Sicherheitspolitische Berichte, Neutralität, Doktrinschöpfung), die *rechtlichen Grundlagen* (Verfassung; Militärgesetz), die *politischen Grundlagen* (Parlament, Vernehmlassungen, öffentliches Meinungsbild) und die *strukturellen Grundlagen* (Armeeleitbild XXI) der militärischen Friedensförderung der Schweiz. Die Studie leitet *Erkenntnisse* und *Konsequenzen* mit Blick auf den heutigen Stand ab und formuliert *Trends und Thesen* mit Blick auf zukünftige Entwicklungen.

Grundlagen

Die Ressortforschungsstudie basiert auf den aktuellen Gesetzen und Verordnungen zur Armee, den sicherheitspolitischen Berichten 1990 und 2000, den aussenpolitischen Berichten aus den Jahren 1993 und 2000 sowie auf dem Armeeleitbild zur Armee XXI. Referenzliteratur findet sich in der Bibliographie im Anhang.

Aufbau

Die Studie gliedert sich in vier Teile. Ein erster Teil erläutert den Wandel vom traditionellen Peacekeeping des Kalten Krieges zu den heutigen robusten Peace Support Operations. Ausgehend von dem strategischen Kontext der jeweiligen Epoche werden die Entwicklung, die Zielsetzungen, die Einsatzprinzipien sowie der Umfang der militärischen Friedensförderung im Überblick skizziert. In

einem zweiten Teil gelangt die Beteiligung der Schweiz an internationalen friedensunterstützenden Operationen seit 1950 zur Darstellung. Der dritte Teil analysiert den konzeptionellen Kontext, den aussen- und verteidigungspolitischen Kontext sowie den Kontext der praktischen Umsetzung der militärischen Friedensförderungsbeiträge. Das Kapitel mündet in eine Einschätzung der derzeitigen Möglichkeiten der Schweiz im PSO-Bereich und diskutiert die damit verbundenen Einschränkungen und Herausforderungen. Der vierte Teil der Studie stellt zwölf internationale Entwicklungstrends zur Diskussion, welche die Rahmenbedingungen künftiger PSO bestimmen werden. Darauf aufbauend werden neun Thesen zu den künftigen Herausforderungen für die Schweiz im Zusammenhang mit internationalen PSO formuliert.

I. Vom traditionellen Peacekeeping im Kalten Krieg zu robusten Peace Support Operations

Begriffsbestimmung Peace Support Operations

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 untrennbare 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 der Vereinten Nationen (UNO) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) werden sie unparteiisch wahrgenommen.

1 Das traditionelle Peacekeeping des Kalten Krieges

1.1 Der strategische Kontext des Kalten Krieges

Das traditionelle Peacekeeping leicht bewaffneter Blauhelme war von dem strategischen Kontext des Kalten Krieges geprägt. Nicht Konfliktlösung stand im Vordergrund, sondern die Verminderung des Eskalationspotentials von zumeist zwischenstaatlichen Konflikten.

Stabiles Risikospektrum im Zeichen des Ost-West-Konfliktes

In der Periode des Kalten Krieges beherrschte der Gegensatz zwischen Ost und West das sicherheitspolitische Denken. Die Bedrohungsszenarien im euro-atlantischen Raum waren geprägt von einem über die Jahre hinweg relativ stabilen Risikospektrum. Im Zentrum der Verteidigungsplanungen stand das Szenario eines grossen zwischenstaatlichen Konfliktes entlang der Faltlinien des „Eisernen Vorhangs“. Angesichts des Risikos, dass bereits ein relativ begrenzter konventioneller Konflikt rasch in einen globalen nuklearen Schlagabtausch eskalieren konnte, war die Sicherheitspolitik der beiden Supermächte auf die Einfrierung lokaler und regionaler Krisenherde ausgerichtet.

Fokus der Staatengemeinschaft: Zwischenstaatliche Konflikte

Die wichtigsten Charakteristiken des Risikospektrums von zumeist zwischenstaatlichen Konfliktes können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Staatliches Gewaltmonopol*

Der Entscheid über den Einsatz von militärischer Gewalt liegt in den Händen von Staaten. Die Gewaltausübung ist Sache regulärer Streitkräfte, die zentral organisiert und uniformiert sind.

- *Trennung von Krieg und Frieden (Zeit)*

Der Konflikt verfügt über einen relativ klaren Beginn (Kriegserklärung und/oder Ausbruch der Kampfhandlungen im Grenzgebiet) und über ein relativ klares Ende (Waffenstillstand oder Kapitulation).

- *Trennung von Militär und Zivilisten (Akteure)*

Das Kriegsvölkerrecht unterscheidet zwischen der Sphäre der Zivilisten und der Sphäre der Militärs. Ziel ist der Schutz der Zivilisten und die „regulierte“ Gewaltausübung durch die Militärs.

- *Trennung von Kampfzonen und „Hinterland“ (Raum)*

Die Kampfzonen sind räumlich begrenzt und entwickeln sich ausgehend von den (umstrittenen) Landesgrenzen. Die Zivilbevölkerung wird (vorgängig) evakuiert und findet im Hinterland relativen Schutz.

Sicherheitspolitische Strategien: Eindämmung und Abschreckung

Angesichts dieses Risikospektrums waren die sicherheitspolitischen Strategien der westlichen Staaten auf die Eindämmung der expansiven Ideologie des Sowjetkommunismus ausgerichtet. Die zentrale strategische Aufgabe war die Abschreckung der militärischen Streitkräfte des Warschauer Pakts. Die Einsicht, dass ein umfassender Krieg im Nuklearzeitalter nicht mehr gewonnen werden konnte und für beide Seiten in eine Katastrophe von unbekannter Grössenordnung führen würde, verstärkte in Washington wie Moskau die Position derjenigen, die sich für die Erhaltung des Status quo einsetzten. Die Stabilität des bipolaren Sicherheitssystems des Kalten Krieges basierte auf der glaubhaften Drohung mit einer wechselseitigen Vernichtung. Die meisten Sezessionskriege, nationalen Befreiungskriege und Bürgerkriege im Zuge der Dekolonisierung wurden durch diesen Systemkonflikt zwischen Ost und West überlagert. Die disziplinierende Kraft des Kalten Krieges wirkte dämpfend auf die Konflikte in der sogenannten „Dritten Welt“.

Ausrichtung der militärischen Instrumente auf die Bündnis- und Territorialverteidigung

Die nuklearen Mittel der westlichen Staatenwelt waren auf die Aufrechterhaltung einer nuklearen Zweitschlagsfähigkeit ausgerichtet. Die konventionellen Streitkräfte waren auf die Bündnis- und Territorialverteidigung ausgerichtet.

1.2 UNO-Blauhelmeinsätze im Kalten Krieg

Ziel: Überwachung von Waffenstillständen

Das traditionelle Peacekeeping im strategischen Kontext des Kalten Krieges war in der Regel von klar überschaubaren Mandaten geprägt. Im Zentrum der Blauhelmeinsätze stand die Überwachung von Waffenstillständen. Im Kern ging es darum, zwei Konfliktparteien durch das Dazwischenschieben (Interposition) von Blauhelmen voneinander zu trennen. In einer ersten Phase ging es darum, das Schlachtfeld zu stabilisieren. In einer zweiten Phase rückte die Kontrolle der „Area of Separation“ in das Zentrum der Aufgabenstellung der UNO-Blauhelme. Das internationale Engagement zielte in erster Linie auf die Stabilisierung von Konflikten. Die Verminderung des Eskalationspotentials von zwischenstaatlichen Konflikten und nicht die Konfliktlösung stand im Vordergrund der internationalen Bemühungen.

Prinzipien

- *UNO-Mandat durch Sicherheitsrat*

Als Grundlage für einen Blauhelmeinsatz zur Überwachung eines Waffenstillstands war ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats zwingende Voraussetzung. Dieses Mandat kam jedoch nur dann zustande, wenn es von allen Vetomächten im Sicherheitsrat, insbesondere von den USA und der Sowjetunion, akzeptiert wurde. Aufgrund dieser Ausgangslage basierten die Mandate für Peacekeeping-Einsätze oft auf einem Minimum gemeinsamer Absichten. Mit Blick auf die Umsetzung und Flexibilität der Mandate hiess dies, dass Anpassungen aufgrund der im Einsatz gemachten Erfahrungen kaum möglich waren. Der Handlungsspielraum der UNO-Friedensförderung im Kalten Krieg war aufgrund der Blockade des UNO-Sicherheitsrats im Zeichen des alles dominierenden Antagonismus zwischen Ost und West ein sehr beschränkter.

- *Zustimmung der Konfliktparteien*

Entscheidend für den Erfolg der Blauhelmeinsätze war neben dem Konsens im Sicherheitsrat die Zustimmung der Konfliktparteien zur Interdisposition der Blauhelme. Die Zustimmung der Konfliktparteien bildete die Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der leicht bewaffneten UNO-Truppen und für die Erfüllung ihrer Kontrollfunktion vor Ort. Militärische Mittel zur Erzwingung des Mandates waren nicht vorgesehen. Wenn eine oder beide Konfliktparteien ihre Zustimmung zum UNO-Einsatz zurückzogen oder missachteten, war dies mit einem Misserfolg oder gar dem Abbruch der Mission gleichzusetzen.

- *Unparteilichkeit der Ausübung des Mandats*

Vor diesem Hintergrund war es entscheidend, dass sich die Blauhelme bei der Ausübung der Mandate strikte Neutralität und Unparteilichkeit auferlegten. Nur so konnte die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz der UNO-Truppen gegenüber den Konfliktparteien gewahrt werden.

- *Bewaffnung zur Selbstverteidigung*

Dem militärischen Element kam in einem solchen Umfeld in erster Linie eine symbolische Bedeutung zu. Entsprechend waren die UNO-Blauhelme nur zur Selbstverteidigung und nicht zur militärischen Durchsetzung des Mandats bzw. des Waffenstillstands bewaffnet. Die UNO-Truppen stützten sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf ihren internationalen Status und den damit einhergehenden internationalen politischen Druck auf die Konfliktparteien.

Umfang

Die UNO-Blauhelmtuppen wurden aus ausgewählten nationalen Kontingenten zusammengestellt. Bei der Zusammenstellung multinationaler Kontingente wurden sowohl regionale als auch politische Faktoren berücksichtigt. Der Kommandant wurde durch den UNO-Generalsekretär ernannt und war diesem direkt unterstellt. Aufgrund des begrenzten Handlungsspielraumes der UNO-Friedensförderung im Kalten Krieg standen kaum einmal mehr als 10 000 Blauhelme gleichzeitig im Einsatz.¹

2 Die Entwicklung robuster PSO in den 1990er Jahren

2.1 Der strategische Kontext der 1990er Jahre

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich der strategische Kontext von militärischen Friedensmissionen grundlegend. Das Versagen des traditionellen sicherheitspolitischen Instrumentariums angesichts neuer Risiken zog eine Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien und Mittel an die neuen Herausforderungen nach sich. Im Zuge dieses noch nicht abgeschlossenen Anpassungsprozesses erfuhr die Friedensförderung im vergangenen Jahrzehnt insgesamt eine markante Aufwertung. Gleichzeitig bildeten sich neue internationale Standards für robuste PSO heraus.

Inhaltliche und geographische Ausweitung des neuen Risikospektrums

Mit den Ereignissen der Wendezeit 1989/91 traten die herkömmlichen, während Jahrzehnten gültigen Bedrohungsszenarien in den Hintergrund. Die 1990er Jahre waren von einer geographischen und inhaltlichen Ausweitung des Risikospektrums geprägt. Die neuen Risiken, die in den vergangenen Jahren im euro-atlantischen Raum in den Vordergrund rückten, zeichneten sich durch drei Merkmale aus:

- *Verlagerung* von zwischen- zu innerstaatlichen Konflikten

Erstens war eine Verlagerung von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Konflikten festzustellen, bei denen Fragen der Identität im Vordergrund stehen. Dabei erwiesen sich die lokalen und

¹ Siehe dazu die Tabelle „UNO-Peacekeeping-Missionen“ im Anhang, S. 62 f.

regionalen Institutionen oftmals als zu schwach, um ein Abgleiten in äusserst brutale Gewaltkonflikte und in humanitäre Katastrophen von grosser Reichweite zu verhindern.

- *Krisenhafte* Entwicklungen an der europäischen Peripherie
Zweitens rückten krisenhafte Entwicklungen, die von der europäischen Peripherie ausgingen, in das Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit. Beschleunigte Marginalisierungsprozesse in Afrika zogen humanitäre Katastrophen bereits überwunden geglaubter Grössenordnung (Somalia, Ruanda) nach sich. Ethnische Auseinandersetzungen auf dem Balkan führten zu einer Rückkehr des Krieges nach Europa und tangierten mit ihren nichtmilitärischen Rückwirkungen die Sicherheit der Kernländer Europas unmittelbar.
- *Transnationaler* Charakter der neuen Risiken
Die neuen Risiken wiesen drittens einen grenzüberschreitenden Charakter auf. Terrorismus, organisierte Kriminalität, Proliferation oder Menschen- und Drogenhandel sind Phänomene, die nicht vor den Grenzen der Nationalstaaten halt machen. Netzwerke von nichtstaatlichen Akteuren profitierten ebenso wie wirtschaftliche Akteure von der neuen Durchlässigkeit der Grenzen im Zeichen der wirtschaftlichen Globalisierung. Die komplexen Risiken, die sich daraus ergaben, richteten sich nicht mehr in erster Linie gegen das Territorium eines einzelnen Staates, sondern zunehmend gegen das Gewebe der Gesellschaften einer gesamten Region.

Fokus der Staatengemeinschaft: Innerstaatliche Konflikte

Die wichtigsten Charakteristiken des Risikospektrums von zumeist innerstaatlichen Konflikten können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Privatisierung der Gewalt*
Der Entscheid über den Einsatz von militärischer Gewalt liegt in Staaten mit schwachen Institutionen und latenten Identitätskonflikten oftmals nicht bei staatlichen Organen, sondern bei sozialen Gruppen oder Individuen. Die vergangene Dekade war von einer eigentlichen Privatisierung der Gewalt geprägt. Warlords, Stammesführer, korrupte Strukturen, Kleinwaffen und das Phänomen der Rachegehalt prägten die innerstaatlichen Kriege der 1990er Jahre.
- *Zyklischer Verlauf innerstaatlicher Gewaltkonflikte (Zeit)*
In einem von ethnischen Rivalitäten, schwachen Institutionen und humanitären Katastrophen geprägten Umfeld ist die Ausrufung eines Waffenstillstandes oftmals nicht mit dem Abbruch der Gewaltspirale gleichzusetzen, da eine starke Zentralmacht fehlt. Innerstaatliche Konflikte entwickeln sich meist zyklisch, und Phasen der relativen Ruhe münden unerwartet in Phasen der Eskalation.
- *Vermischung von Militär und Zivilisten (Akteure)*

Die 1990er Jahre waren mit mehr als 5 Millionen Opfern von Gewaltkonflikten die opferreichste Dekade seit dem Zweiten Weltkrieg. Bei mehr als 90% der über 100 Gewaltkonflikte handelte es sich um innerstaatliche Konflikte. Und bei mehr als 90% der Opfer handelte es sich um Zivilisten und nicht um reguläre Kombattanten. Dies macht deutlich, dass sich die Grenzen zwischen Militär und Zivilisten vermischt haben und letztere sowohl zu Akteuren als auch zu Opfern von Gewaltkonflikten geworden sind.

- *Keine klar ersichtlichen Kampfzonen im Zeichen asymmetrischer Strategien (Raum)*

Gewalt bricht oft spontan und aufgrund lokaler Begebenheiten aus, ohne dass klare Kampfzonen ersichtlich werden. Verfügt eine Seite über ein deutliches militärisches Übergewicht, greift die andere Seite auf asymmetrische Strategien zurück, um ihre politischen Ziele zu verfolgen.

Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien: Kooperation und Stabilisierung

Angesichts dieser Ausweitung des Risikospektrums ist im euro-atlantischen Raum in den 1990er Jahren die Erkenntnis herangewachsen, dass Sicherheit und Stabilität vermehrt durch Kooperation und Integration aufrechterhalten werden müssen. Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit folgt dabei der Logik, dass die neuen grenzüberschreitenden Risiken nur gemeinsam erfolgreich bewältigt werden können. Als Konsequenz hat sich bei der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategien der Akzent von der Eindämmung zur Kooperation verschoben. Primäre strategische Aufgabe ist nicht mehr die Abschreckung eines im Grossen und Ganzen klar definierten militärischen Gegners, sondern die gemeinsame Stabilisierung von Krisenherden an der europäischen Peripherie und die Bewältigung globaler Sicherheitsfragen. Das sicherheitspolitische Instrumentarium der euro-atlantischen Staatenwelt hat damit viel stärker als bisher den komplexen Anforderungen der Prävention und der Bewältigung und Stabilisierung lokaler und regionaler Krisenherde zu genügen.

Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte

Im Zuge der Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategien befinden sich die militärischen Instrumente im euro-atlantischen Raum in einem grundlegenden Reformprozess. Mit der Ausweitung des Risikospektrums ging eine Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte einher. Die nationalen Streitkräfte haben mehr Aufgaben als früher wahrzunehmen. Dabei ist international der entscheidende Trend die Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigungsarmee zu den Krisenreaktionskräften. Im Rahmen einer auf die internationale Kooperation ausgerichteten sicherheitspolitischen Strategie stellen multinationale Krisenreaktionskräfte ein entscheidendes Element einer erfolgreichen Stabilisierungsstrategie vor Ort dar. Die militärischen Transformationsprozesse im euro-atlantischen Raum ziehen umfangreiche Anpassungen im doktrinellem, strukturellen und operationellen Bereich nach sich, die im Überblick wie folgt charakterisiert werden können:

Anpassungen im doktrinen Bereich

- Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktionsfähigkeit
- Zunehmende Multinationalisierung

Anpassungen im strukturellen Bereich

- Professionalisierungstrend
- Ausbau der Präsenzkompone und Umbau der Reservekomponente
- Strukturierung nach Modularität

Anpassungen im operationellen Bereich

- Aufbau von Jointness
- Schaffung von Interoperabilität
- Ausbau der strategischen Mobilität

2.2 Die Grenzen des traditionellen Peacekeeping

Deblockierung des UNO-Sicherheitsrates – sprunghafter Anstieg der Blauhelmeinsätze

Mit dem Aufbrechen zahlreicher innerstaatlicher Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges stieg der Bedarf nach friedensunterstützenden Operationen stark an. In der „Agenda für den Frieden“ von 1992 rief der damalige UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zu einer Erweiterung des Engagements und der Aufgabenfelder der UNO im Bereich der Friedenssicherung auf. Die Voraussetzungen schienen günstig zu sein, profitierte die UNO doch von der Deblockierung des Sicherheitsrats durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts. In der Folge stieg die Zahl der friedensunterstützenden Einsätze der UNO bis Mitte der 1990er Jahre sprunghaft an. Die Zahl der gleichzeitig eingesetzten UNO-Blauhelme erhöhte sich auf über 80 000 Mann.

Erweiterung der Mandate – begrenzte Anpassung der Einsatzgrundsätze

Nicht nur die Zahl der Einsätze, auch der Charakter der UNO-Friedensmissionen veränderte sich angesichts der komplexen Herausforderungen innerstaatlicher Konflikte markant. Dabei kontrastierte die schleichende Ausweitung der Mandate mit einer vorerst nur sehr begrenzten Anpassung des Instrumentariums und der Einsatzgrundsätze. Eine Stabilisierung konnte in einem sehr dynamischen Konfliktumfeld nur durch ein auf Konfliktlösung angelegtes Mandat erreicht werden. Damit erweiterten sich die militärischen Aufgaben der Waffenstillstandsüberwachung um auf den zivilen Bereich ausgerichtete Ordnungsaufgaben (Polizeiaufgaben, humanitäre Hilfe, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung und Reintegration der Kombattanten, etc.). Dies wiederum liess die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und zivilen Organisationen rasch anwachsen.

Das Scheitern der UNPROFOR als Wendepunkt

Zwar konnte die UNO mit ihren Einsätzen in Namibia, Mittelamerika und Mozambique einige rasche Erfolge erzielen. Die Missionen in Somalia (UNOSOM), Ruanda (UNAMIR) und Bosnien (UNPROFOR) zeigten dann aber deutlich, dass die Möglichkeiten nur leicht bewaffneter Truppen in den neuen unübersichtlichen Konfliktsituationen in Tat und Wahrheit äusserst begrenzt waren. Trotz UNO-Mandat und politischem Konsens gelang es der UNPROFOR in Bosnien in den Jahren 1992–1995 nicht, eine Stabilisierung des Konfliktes herbeizuführen. Zu weit hatte sich dazu die Schere zwischen Anforderungen und vorhandenen Ressourcen geöffnet, zu klein war die militärische Durchsetzungskraft der UNO-Blauhelme. Als eigentlicher Wendepunkt für den Gebrauch des Peacekeeping-Instrumentariums kann die Ablösung der hilflosen UNPROFOR durch die schwerbewaffneten Verbände der NATO-geführten IFOR bezeichnet werden. Erst auf der Basis massiver militärischer Präsenz vor Ort zeigte die politische Konfliktregelung nach dem Dayton-Abkommen vom Dezember 1995 erste Erfolge.

Rückgang der Blauhelme – Bedeutungsanstieg der Regionalorganisationen

Mitte der 1990er Jahre reduzierte sich die Zahl der eingesetzten UNO-Blauhelme als Folge des Debakels der UNOSOM II in Somalia und der UNPROFOR in Bosnien stark. Dafür stieg die Zahl der PSO an, die im Rahmen von regionalen Sicherheitsorganisationen oder losen Koalitionen durchgeführt wurden (NATO: Balkan; CIS: Kaukasus; ECOWAS: Westafrika). Nicht nur die UNO, sondern auch die regionalen europäischen Sicherheitsinstitutionen reagierten auf die wachsenden Instabilitäten an der europäischen Peripherie und die steigende Bedeutung militärischer Stabilisierungsbeiträge. Die EU schuf sich im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik mit den bereits im Jahre 1992 im Rahmen der WEU vereinbarten sogenannten Petersberg-Aufgaben die Möglichkeit, PSO mit einer europäischen Eingreiftruppe durchzuführen. Aber auch die NATO richtete ihr strategisches Konzept verstärkt auf militärische Stabilisierungsbeiträge ausserhalb des Bündnisgebietes aus. Parallel zur erneuten Einschränkung der Handlungsfähigkeit der UNO intensivierte sich die Debatte um eine Anpassung der Instrumente und Einsatzgrundsätze an die komplexen Anforderungen eines dynamischen Konfliktumfeldes. Es begannen sich schrittweise neue internationale Standards für robuste PSO herauszubilden. Dabei signalisierte der Brahimi Report im August 2000, dass die Notwendigkeit von Anpassungen im Bereich der Friedensförderung auch von der UNO anerkannt wurde. In neuester Zeit hat die Zahl der im Rahmen der UNO durchgeführten Friedensmissionen wieder leicht zugenommen.

2.3 Herausbildung neuer internationaler Standards für robuste PSO

Ziel: Dynamische Friedensförderung vor Ort

Mit dem Aufbrechen komplexer, meist innerstaatlicher Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges ist eine auf berechenbaren Konsens und auf klar identifizierbaren und verantwortlichen Konfliktparteien beruhende Friedenserhaltung an ihre Grenzen gestossen. Die dynamische Friedensförderung vor Ort zielt 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 Zivilgesellschaft. Voraussetzung für den Erfolg einer internationalen Konfliktlösung ist angesichts lokaler und regionaler Instabilitäten der Einsatz robuster und durchsetzungsfähiger Friedenstruppen. 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.

Prinzipien

- *Umfassende Mandate: Enge Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen*

Der Trend zu einer Ausdehnung der Mandate von Friedensoperationen hält weiterhin an. Einsätze wie derjenige der UNMIK/KFOR im Kosovo gehen bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war. Mit diesen sogenannten exekutiven Massnahmen geht ein Teil der Regierungsgewalt von den lokalen Institutionen und Akteuren an die Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft über. Diese organisieren Wahlen, stellen Pässe aus oder entlassen lokale Bürgermeister. In einem solchen Umfeld weitet sich die internationale Verantwortung für die Aufrechterhaltung der lokalen öffentlichen Sicherheit und Ordnung zwingend aus. Daraus ergeben sich hohe Anforderungen mit Blick auf die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär, die als eine der gravierenden Lücken im Dispositiv moderner PSO bezeichnet werden muss. Insgesamt hat die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen deutlich zugenommen.

- *Robuste Friedenstruppen: Fliessender Übergang vom Peacekeeping zum Peace Enforcement*

Waffenstillstände und Friedensvereinbarungen werden zunehmend durch Mandate abgesichert, die auf Kapitel VII der UNO-Charta basieren. Die Präsenz und Demonstration massiver militärischer Mittel sind in komplexen Konfliktsituationen ein Mittel der Gewaltprävention und damit eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der zivilen Stabilisierungsmassnahmen. Es entspricht heute einem internationalen Standard, dass Truppen im Rahmen internationaler PSO nicht nur

sich selbst schützen, sondern ihre Aufträge notfalls auch mit militärischer Gewalt durchsetzen können. Eine klare Abgrenzung zwischen Peacekeeping und Peace Enforcement wird in der Praxis zunehmend schwieriger. Vielmehr wechseln sich Elemente dieser unterschiedlichen Einsatzarten vor dem Hintergrund dynamischer Konfliktlösungsprozesse ab oder werden nebeneinander verfolgt.

- *Delegation an Regionalorganisationen: Konfliktlösung als politischer Prozess*

Die Durchführung von Einsätzen wird zunehmend an Regionalorganisationen oder an Staatenkoalitionen delegiert. Die breiten und oft diffusen Mandate rufen nach einer klaren Interpretation durch diejenigen Autoritäten, an welche die Durchführung einer spezifischen Mission delegiert wurde. Die Ansprüche an die internationalen Führungskapazitäten sind aufgrund der Ausdehnung der Mandate und der Erweiterung des zivilen und militärischen Einsatzspektrums deutlich gewachsen. Auch die Prinzipien des Konsenses und der Unparteilichkeit haben vor dem Hintergrund des dynamischen, auf Konfliktlösung angelegten Charakters moderner PSO eine neue Bedeutung erhalten. Neutrales Abseitsstehen und Äquidistanz dürfen nicht zur vollständigen Handlungsunfähigkeit führen. Srebrenica hat gezeigt, dass dies zur Duldung massiver Menschenrechtsverletzungen führen kann. Vor diesem Hintergrund hat sich das Prinzip der Multinationalität von PSO zu einem zentralen Kriterium der politischen Legitimität und der moralischen Glaubwürdigkeit entwickelt.

II. Beteiligung der Schweiz an internationalen friedensunterstützenden Operationen seit 1950

1 Der Kalte Krieg

1.1 Schweizer Sicherheitsstrategie: Neutralität und autonome Landesverteidigung

Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatte eine ganze Reihe von internationalen Entwicklungen – aussenpolitische Isolation aufgrund der Kriegereignisse; Etablierung des kollektiven Sicherheitssystems der UNO; Beginn des europäischen Integrationsprozesses – eine auf einen nationalen Alleingang ausgerichtete Sicherheitspolitik der Schweiz in Frage gestellt. Parallel zu dem ausbrechenden Kalten Krieg reduzierte sich der aussenpolitische Integrationsdruck allerdings schrittweise. Die Blockade der UNO im Zeichen des Ost-West-Antagonismus liess die Guten Dienste der Schweiz erneut respektabel erscheinen, und die Nachfrage nach Vermittlungsbemühungen seitens der Neutralen stieg wieder an. Die disziplinierenden Auswirkungen des Kalten Krieges ermöglichten der Schweiz die Festigung des Sonderfalls. Es erstaunt angesichts dieser Entwicklungen nicht, dass die Leitlinien für die Handhabung der wichtigsten Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, der immerwährenden und bewaffneten Neutralität, in Form der restriktiv definierten „Bindschedler-Doktrin“ im Jahre 1954 festgeschrieben wurden – zu dem Zeitpunkt also, als sich in Europa ein erstes prekäres Gleichgewicht zwischen den Blöcken herausgebildet hatte. Die Leitlinien besagten, dass sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhalten müsse, aus Solidaritätsgründen aber in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder technischer Natur aktiv mitarbeiten könne. Die Verteidigungspolitik der Schweiz verblieb im Zeichen der Neutralität bis zum Ende des Kalten Krieges im Paradigma der autonomen Landesverteidigung verhaftet.

1.2 Verengung des sicherheitspolitischen Handlungsspielraumes als Folge des nationalen Alleingangs

Das spezifische Neutralitätsverständnis der Schweiz beschleunigte in den 1950er und 1960er Jahren die Abkoppelung der Aussen- von der Sicherheitspolitik und deren Entwicklung in weitgehend separatem Rahmen. Im Gegensatz zur Aussenwirtschaftspolitik zog die künstliche Trennung zwischen Politik und Wirtschaft („Bindschedler-Doktrin“) im Bereich der Sicherheitspolitik eine problematische Verengung des Handlungsspielraumes nach sich. Das strenge Neutralitätsverständnis resultierte in einer Selbstbeschränkung des schweizerischen Engagements in der Friedensförderung.

Positionierung als „westlicher Neutraler“ in der Korea-Mission

Wie schwierig es unter den Bedingungen des Kalten Krieges war, eine strikte Neutralitätspolitik in die Realität umzusetzen, zeigte sich ein erstes Mal im Zusammenhang mit dem Schweizer Engagement in Korea. Ende 1951 fragten die USA die Schweiz an, ob sie sich an den Arbeiten der neutralen Heimschaffungskommission und der neutralen Waffenstillstandskommission beteiligen würde, deren Schaffung im Rahmen der Waffenstillstandsverhandlungen festgehalten worden war. Der Bundesrat entschied sich für eine positive Antwort, weil damit einerseits die internationale Akzeptanz der Neutralität verbessert und andererseits die Solidarität der Schweiz mit der internationalen Staatengemeinschaft zum Ausdruck gebracht werden konnte. Die Unabhängigkeit der Kommission war dann allerdings nicht gewährleistet, und die Schweiz positionierte sich als „West-Neutraler“ nicht im Sinne der Unabhängigkeit von den einzelnen Konfliktparteien. Die problematischen Erfahrungen des Korea-Engagements und die verbreitete innenpolitische Kritik an diesem „Abenteuer“ liessen den Bundesrat in den folgenden Jahren bei der Ausübung Guter Dienste grosse Zurückhaltung üben. Verpflichtungen mit politischem Charakter ging die Schweiz nicht mehr ein. Der Bedingungskatalog des EPD-Rechtsdienstes aus dem Jahre 1958 für künftige Beteiligungen an friedenserhaltenden Missionen fiel entsprechend restriktiv aus.

Nischenpolitik der schwergewichtig logistischen Friedensförderungsbeiträge

Ab den 1960er Jahren übernahm die Schweiz nur noch logistische, technische und humanitäre Aufgaben in friedenserhaltenden Operationen (Kongo, Zypern, Naher Osten). Dies war das Resultat der Verwendung des neutralitätspolitischen Kalküls durch den Bundesrat als Massstab für die Entscheidung, sich international zu engagieren. Im Bereich der Armee beschränkten sich die friedensfördernden Aktivitäten im Sinne einer „Nischenpolitik“ auf sehr bescheidene Leistungen wie die Entsendung von Einzelpersonen oder die Zurverfügungstellung von medizinischen Verbänden und logistischen Einheiten. Das hatte zur Folge, dass die Teilnahme der Schweizer Armee am langfristig bedeutungsvollen Entwicklungsprozess der internationalen militärischen Friedenssicherung (multinationale Ausbildungszusammenarbeit, Doktrinentwicklung, etc.) nicht in Betracht gezogen wurde.

Quantitativer Ausbau der Guten Dienste im Rahmen der UNO in den 1980er Jahren

Im Verlauf der späten 1980er Jahre begann die Schweiz, ihre Unterstützung friedenserhaltender Massnahmen der UNO vorsichtig auszubauen. Dieser Ausbau stand im Zusammenhang mit der Frage eines schweizerischen Beitritts zu den Vereinten Nationen, die anfangs der 1980er Jahre in den Vordergrund rückte. Nach dem wuchtigen Volks-Nein im Jahre 1986 versuchte der Bundesrat die ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik durch einen Ausbau der Schweizer Beteiligungen an Operationen der Vereinten Nationen unter den Bedingungen eines sehr

engen rechtlichen und politischen Rahmens zu stärken. Das Engagement der Schweiz beschränkte sich aber weiterhin auf die Zurverfügungstellung personeller, technischer und finanzieller Mittel.

2 Nach der strategischen Wende (1990–1999)

2.1 Sicherheitspolitik 1990: Konzeptionelle Verankerung der Friedensförderung

Im Zuge der strategischen Umwälzungen der Wendejahre 1989/91 bekräftigte der Bundesrat seinen Willen, das Schweizer Engagement im Rahmen der internationalen Friedensförderung auszuweiten. Mit dem Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik wurde der Beitrag zur Friedensförderung, vornehmlich in Europa, auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele und als Armeeauftrag verankert.

Aktivere Politik des Bundesrats zur Mitgestaltung des Sicherheitsumfeldes

In den 1990er Jahren ist deutlich das Bemühen der Landesregierung festzustellen, eine aktivere Politik zur Mitgestaltung des internationalen Sicherheitsumfeldes zu verfolgen. Drei Tätigkeitsfelder sind dabei hauptsächlich in Erinnerung zu rufen: Das Engagement der Schweiz in der OSZE und das Schweizer Präsidialjahr von 1996, die Teilnahme an der NATO-Partnerschaft für den Frieden und die Verstärkung der schweizerischen Aktivitäten im Bereich der Rüstungskontrollpolitik (Minen, Kleinwaffen). Die aussen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten hatten sich dabei immer eng an dem innenpolitisch Durchsetzbaren zu orientieren. Entsprechend blieben die schweizerischen Leistungen insgesamt auf Kooperation und Nischenpolitik ausgerichtet.

Blauhelm-Nein: Absage an eine glaubwürdige Umsetzung der militärischen Friedensförderung

Im Gegensatz zu den genannten Bereichen vermochte die Schweiz das Postulat der militärischen Friedensförderung nur in einem sehr beschränkten Umfang umzusetzen. Dies war die direkte Folge des negativen Ausgangs der Volksabstimmung von 1994 zur Bildung eines Militärkontingentes zur Unterstützung friedenserhaltender Operationen der UNO oder der OSZE, wobei Kampfaufträge explizit ausgeschlossen worden waren. Das Nein des Souveräns zu einem leicht bewaffneten Blauhelmbataillon bedeutete einen herben Rückschlag für die Verwirklichung eines glaubwürdigen militärischen Beitrags der Schweiz zur Friedensförderung. Die militärischen Beiträge der Schweiz beschränkten sich weiterhin auf die Entsendung von Einzelpersonen als Militärbeobachter. Auch mit der Entsendung eines unbewaffneten militärischen Verbandes zur logistischen Unterstützung der OSZE-Mission in Bosnien – sogenannter „Gelbmützen“ – änderte sich nur wenig. Im internationalen Vergleich mit anderen Kleinststaaten wie Österreich, Schweden oder Finnland sind diese Beiträge als gering einzustufen und müssen weiterhin als logistische Nischenprodukte bezeichnet werden.

Auf dem Weg zu einer aktiveren Politik der militärischen Friedensförderung?

Der sicherheitspolitische Bericht 2000 wertete die Bedeutung der Friedensförderung, insbesondere auch ihres militärischen Elementes, noch einmal markant auf. Der Einsatz Schweizer Armeehubschrauber zugunsten der humanitären Hilfe des UNHCR im Kosovo im Rahmen der „Operation Alba“ und die Entsendung des SWISSCOY-Kontingents als Beitrag der Schweiz zur KFOR sind als erste, schnell vollzogene Umsetzungsschritte der neuen Kooperationsstrategie zu bezeichnen. Ob die Schweiz damit von ihrer bisherigen Nischenpolitik im Bereich der militärischen Friedensförderung abzurücken beginnt, wird im folgenden Kapitel untersucht.

III. Der heutige Stand der PSO-Entwicklung in der Schweiz

1 Der konzeptionelle Kontext: Von der „Sicherheit durch Autonomie“ zur „Sicherheit durch Kooperation“

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. Das sicherheitspolitische Konzeptpapier des Bundesrates leitete eine Neuausrichtung von der autonomen, reaktiv geprägten Landesverteidigung zur kooperativen, präventiv geprägten Sicherheitspolitik ein, deren Ausgestaltung innenpolitisch allerdings umstritten blieb.

1.1 Sicherheitspolitischer Bericht 2000:

Konzeptionelle Aufwertung der militärischen Friedensförderung

Stabiles europäisches Umfeld – neue transnationale Risikoherde

Der SIPOL B 2000 beschreibt das unmittelbare europäische Umfeld als stabil. Er stellt aber gleichzeitig fest, dass Veränderungen im äusseren Umfeld unmittelbare Auswirkungen auf die Schweiz haben. Das Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang insbesondere den 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.

Grenzen der autonomen Bewahrung von Sicherheit

Ausgehend von dieser veränderten Risikolage und in Anerkennung der begrenzten finanziellen und technischen Möglichkeiten der Schweiz zeigt der Bericht die Grenzen einer autonomen Bewahrung der Sicherheit auf. 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 nicht nur eine Frage der Solidarität ist, sondern auch als Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik verstanden werden muss.

Aktive Teilnahme an kooperativen Sicherheitsbemühungen mittels ziviler und militärischer Friedensförderung

Entscheidend für den Erfolg internationaler Bemühungen zur Produktion von Sicherheit ist gemäss dem SIPOL B 2000 eine aktive Teilnahme an multilateralen Sicherheitsbemühungen. Der Bundesrat will die gestiegenen Chancen der internationalen Friedensförderung durch einen aktiven Beitrag der Schweiz zu einer Stabilisierung vor Ort nutzen. Sowohl die zivilen Mittel der Prävention als auch die militärischen Mittel der Friedensförderung sollen gestärkt werden.

Erweiterung des Armeeauftrages im Bereich der Friedensförderung und Krisenbewältigung

Der SIPOL B 2000 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. Die Kooperationsfähigkeit wird für alle drei Teilaufträge postuliert, d.h. auch für die Raumsicherung und Verteidigung sowie für subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren. Gemäss der neuen Konzeption ist die Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften in Friedenszeiten unbedenklich, solange keine unwiderruflichen Bindungen für den Verteidigungsfall präjudiziert werden.

1.2 Enge Grenzen der Kooperationsstrategie und offene Fragen

Festhalten an Neutralität und Ausschliessen eines NATO-Beitritts

Mit Blick auf die innenpolitische Debatte definiert der SIPOL B 2000 die Grenzen der schweizerischen Kooperationsstrategie relativ eng, insbesondere in bezug auf eine umfassende Kooperationsstrategie im institutionellen Rahmen. Ein Beitritt zur NATO wird als sicherheitspolitisch nicht notwendig erachtet und aus Neutralitätsgründen ausgeschlossen. An der Neutralität wird aufgrund ihres hohen emotionalen Stellenwertes für die Schweizer Bevölkerung festgehalten, auch wenn ihre sicherheitspolitische Funktionalität angesichts der neuen Risiken als gering eingestuft wird.

Offene Fragen

Der SIPOL B 2000 weist als strategisches Konzept den Charakter eines Konsenspapiers auf. Dabei war der Preis zwischen dem aussen- und sicherheitspolitisch Notwendigen und dem innenpolitisch Durchsetzbaren, dass der SIPOL B 2000 zwei zentrale Fragen offen liess: Wie viel Kooperation ist ohne institutionelle Einbindung in die für Europas Sicherheit relevanten Organisationen überhaupt

möglich? Und zweitens: Welchen Beitrag soll eine neu konzipierte Armee im Rahmen der internationalen Dimension der skizzierten Kooperationsstrategie leisten?

2 Der politische Kontext: Ein permanenter Abstimmungskampf

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.

2.1 Der aussenpolitische Rahmen

Der aussenpolitische Bezugsrahmen für die sicherheitspolitischen Reformvorhaben und die militärische Friedensförderung der Schweiz bleibt vorerst eng gesteckt.

UNO-Beitritt: Zivile Friedensförderung als Arbeitsschwerpunkt

Im Bereich der Aussenpolitik war das herausragende Ereignis die Zustimmung von Volk und Ständen zum UNO-Beitritt der Schweiz. Am 10. September 2002 wurde die Schweiz anlässlich der Eröffnung der 57. Session als 190. Mitgliedstaat in die Vereinten Nationen aufgenommen. Zu den Arbeitsschwerpunkten der Schweiz im Rahmen der UNO gehört die zivile Friedensförderung, insbesondere im Rahmen des Konzeptes der menschlichen Sicherheit. Militärische Beiträge zu UNO-Friedensmissionen standen vorerst nicht zur Diskussion.

EU-Bilateralismus: Kein Eingehen auf die verteidigungspolitischen Entwicklungen in der EU

Umstritten blieb sowohl das Ziel als auch der Fahrplan der schweizerischen Europapolitik. Zurzeit steht die zweite Runde der Verhandlungen zu den zehn Dossiers der Bilateralen II im Zentrum des politischen Interesses, welche die zwei politisch heiklen Dossiers zur Zinsbesteuerung und zu Schengen/Dublin beinhalten. Unter dem Stichwort „Kein EU-Beitritt durch die Hintertür“ kündigten rechtsgerichtete Kreise bereits das Referendum gegen die Bilateralen II an. Die EU-Beitrittsfrage wird die politische Schweiz noch auf Jahre hinaus beschäftigen. Ohne Zweifel stellen die verteidigungspolitischen Entwicklungen in der EU (Schaffung von zivilen und militärischen Krisenreaktionskräften; Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien) eine zentrale Herausforderung für die Armeereform und für einen Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz dar. Bis anhin wurden diese Entwicklungen in der schweizerischen Europadebatte allerdings nur in Ansätzen reflektiert. Eine klare politische Antwort auf die Frage fehlt, was die verteidigungspolitischen Entwicklungen innerhalb der EU für die Schweiz bedeuten.

2.2 Der verteidigungspolitische 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. Den Auftakt zu dieser Debatte bildete die knappe Zustimmung der Bevölkerung zur Bewaffnung von Friedenstruppen im Ausland und zur Ausbildungszusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften.

Teilrevision des Militärgesetzes: Ein enger gesetzlicher Rahmen

- *Der neue gesetzliche Rahmen*

Das Militärgesetz hält fest, dass Einsätze zur Friedensförderung auf der Grundlage eines UNO- oder OSZE-Mandates angeordnet werden können, die den Grundsätzen schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen. 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.

- *Einschränkungen des ursprünglichen Gesetzesvorschlages in der Vernehmlassung*

Im Interesse einer möglichst breiten innenpolitischen Abstützung hatte sich der Bundesrat im Verlaufe der Vernehmlassungsdebatte mit drei gewichtigen Einschränkungen seines Gesetzesvorschlages einverstanden erklären müssen. *Erstens* wurde das Vorliegen eines UNO- oder OSZE-Mandates als zwingende Voraussetzung eines militärischen Beitrages festgeschrieben. *Zweitens* musste jede Möglichkeit der Teilnahme an Aktionen zur Friedenserzwingung ausgeschlossen werden. *Drittens* wurde die Mitwirkung des Parlaments verstärkt. Die Schweiz verfügt damit bei militärischen Friedensmissionen über einen sehr engen gesetzlichen Handlungsspielraum. Der ursprüngliche Gesetzestext des Bundesrates hatte Einsätze zur Friedensförderung auch mit der Zustimmung der betroffenen Staaten (ohne UNO- oder OSZE-Mandat) vorgesehen und die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung nicht explizit ausgeschlossen. Zweifellos hätte dies den internationalen Entwicklungen im Bereich der Mandatierungsfrage und den Realitäten zyklischer Konfliktverläufe mit fliessenden Übergängen zwischen Peacekeeping und Peace Enforcement besser entsprochen als der zur Abstimmung gebrachte Gesetzestext.

- *Knappes Abstimmungsresultat*

Obwohl die Räte mit den beschriebenen Änderungen den friedenspolitischen Forderungen der Linken weit entgegengekommen waren, ergriffen nicht nur die rechtskonservativen Kreise der AUNS, sondern auch die links-pazifistischen Kreise der GSoA das Referendum gegen die Vor-

lage. An der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 wurde die Vorlage zur Bewaffnungsfrage der Friedenstruppen im Ausland mit 50.7% Ja-Stimmen knapp angenommen.

ALB XXI: Umstrittener Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee

Auch die Arbeiten am Armeeleitbild verliefen aufgrund kritischer Stimmen im Parlament nur zögerlich. 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.

- *Der konzeptionelle Rahmen: Einleiten eines revolutionären Prozesses*

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 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 Querschnittfähigkeit erfasst werden, welche die Armee als Gesamtsystem betrifft. Auch die „Jointness“ soll mit der Schaffung eines Teilstreitkräftenmodells und eines „Joint“-Stabes auf operativer Stufe Einzug in die Schweizer Armee halten. Die Präsenzkomponente soll mit Durchdienern und der Erhöhung des Berufspersonals mit Blick auf Existenzsicherungsbeiträge deutlich vergrössert werden.

- *Quantitative und qualitative Zielsetzungen im Bereich Friedensförderung*

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 mit einem Verband in Bataillonsstärke oder alternativ mit zwei Einheiten gleichzeitig an einer internationalen Operation beteiligen kann. Man verspricht sich davon auch eine zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeit bei Planungs- und Vorbereitungstätigkeiten. Die Einsätze zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung benötigen Berufsmilitär und Milizpersonal, das sich für einen bestimmten Zeitraum freiwillig zur Verfügung stellt.

- *Vernehmlassung: Klares Bekenntnis zur Miliz – Fokus auf Verteidigungsauftrag*

Die Vernehmlassungsantworten der Parteien auf die Entwürfe der Armeepaner fielen skeptisch aus. 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. Im

Mittelpunkt der Verlautbarungen der Parteien stand die Forderung nach einem klaren Bekenntnis zur Miliz und zur Kernaufgabe der Landesverteidigung. Nach langwierigen Differenzbereinigungsverfahren im Parlament, die sich auf strukturelle und ablauftechnische Detailfragen (Dauer der Rekrutenschulen; Anzahl, Grösse und Unterstellung der Verbände) konzentrierten, fanden die überarbeiteten Vorlagen zur Armee XXI und zum Bevölkerungsschutz XXI im Parlament im Oktober 2002 deutliche Mehrheiten.

- *Solide innenpolitische Legitimation für die Umsetzung der Armeereform XXI*

Die Vorlage zur Armee XXI wurde über das ganze politische Spektrum hinweg und von allen gesellschaftlichen Gruppen mehrheitlich angenommen. Selbst im rechten Lager, aus dessen Reihen sich der Widerstand gegen die Armee XXI formiert hatte, fand sich keine Mehrheit gegen die geplanten Reformen. Die stereotypen Argumente der Gegner – Armee XXI als erster Schritt in die NATO; Armee XXI führt zu einer Aushöhlung des Milizsystems – fanden bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern kaum Gehör. Die Vorlage wurde am 18. Mai 2003 deutlich mit 76% Ja-Stimmen angenommen. Mit diesem deutlichen Abstimmungsresultat kann die Umsetzung des Reformvorhabens auf einer klaren innenpolitischen Legitimationsbasis begonnen werden.

Knapper und umstrittener Finanzrahmen für Armeereform und militärische PSO

- *Keine Anschubfinanzierung für Restrukturierungsprozess – schrumpfende Verteidigungsbudgets*

Der Restrukturierungsprozess der Armee XXI wurde erschwert durch die finanziellen Engpässe des Bundes. Das VBS hatte einen Beitrag zu den Restrukturierungskosten im Sinne einer Anschubfinanzierung in der Grössenordnung von CHF 100 Millionen beantragt. Angesichts der sich zuspitzenden Finanzprobleme konnte der Bundesrat dieser Forderung nicht zustimmen. Er verpflichtete das Departement VBS, die Restrukturierungskosten selbst zu übernehmen, womit Einsparungen bei den Rüstungsprogrammen unabdingbar wurden. 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.

- *Unklare Finanzierungsbasis für die militärische Friedensförderung*

Es besteht keine klare Finanzierungsbasis für die Ausgestaltung, Ausrüstung und die Entsendung von militärischen Friedensförderungsbeiträgen. So wurde beispielsweise auf die Anschaffung eines Transportfliegers 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 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.

- *Akzentsetzung bei den subsidiären Einsätzen*

Die sich akzentuierende Finanzknappheit verstärkte 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. Aus Kostengründen entschied der Bundesrat, die nachweislich vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücken auf Bundesstufe mit Armeekräften zu schliessen. Der verstärkte Einsatz der Armee zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte für Grenz-, Konferenz- und Objektschutz wird damit vom Ausnahme- zum Regelfall. Unbestritten ist, dass die Nachfrage nach subsidiären Aufgaben zunimmt. Entscheidend wäre aber, 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 droht eine Reduktion der Leistungen zur Friedensförderung zugunsten permanenter sicherheitspolizeilicher Einsätze im Inland.

2.3 Militärische Friedensförderung im Trend der öffentlichen Meinung

Kontroverse aussen- und verteidigungspolitische Debatten in den politischen Gremien reflektieren stets auch eine vorhandene Polarisierung des öffentlichen Meinungsbildes. Langzeituntersuchungen der Militärakademie an der ETH Zürich und der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich zum aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild der Schweizer Bevölkerung unterstreichen, dass sich mit dem Ende des Kalten Krieges und der Beschleunigung der europäischen Integration nicht nur die sicherheitspolitischen Koordinaten der Schweiz nachhaltig verschoben haben, sondern dass diese Verschiebung auch im öffentlichen Meinungstrend ihren Niederschlag gefunden hat.

Wachsendes Bewusstsein für steigende internationale Vernetzung

Seit Beginn der 1990er Jahre werden die Grenzen nationaler Sicherheitsbeschaffung und die wachsende Vernetzung sicherheitsrelevanter Zusammenhänge von der Schweizer Bevölkerung verstärkt wahrgenommen. 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.

Internationale Kooperationsbereitschaft ohne institutionelle Bindung

Aus dem wachsenden Bewusstsein für aussen- und sicherheitspolitische Verflechtungen resultiert die Einsicht in die Notwendigkeit einer stärkeren Öffnung der Schweiz. Eine autonome Politik der

Schweiz unter Verzicht auf jegliche internationale Bindungen wird zwar nach wie vor von ca. einem Drittel der Bevölkerung befürwortet. Alles in allem bekennt sich jedoch eine seit 1994 leicht, aber stetig wachsende Mehrheit der schweizerischen Stimmbevölkerung zu einer grösseren internationalen Kooperationsbereitschaft. Dabei zeigt sich indes ein gespaltenes Meinungsbild. Eine in den letzten Jahren wachsende Anzahl, die inzwischen weit mehr als ein Drittel der Bevölkerung ausmacht, befürwortet zwar eine Annäherung an die europäischen und transatlantischen Sicherheitsinstitutionen, lehnt dabei aber einen Beitritt zu EU und NATO ab. Eine Politik der internationalen Kooperation, die auch mögliche Souveränitätseinbussen hinnimmt, findet bei weniger als einem Drittel der Bevölkerung Zustimmung. Insgesamt besteht weiterhin eine intakte Mehrheit für eine aktive Beteiligung an gemeinsamen internationalen Stabilisierungs- und Sicherheitsbemühungen.

Hohe Bedeutung der Neutralität

Das Festhalten an der Neutralität als konstituierendes Prinzip des schweizerischen Staatsgedankens und der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik erfährt eine ungebrochen hohe Zustimmung. Im langfristigen Trend ist aber eine Abschwächung der Neutralität auf ihren militärischen Kern festzustellen. Eine deutliche Mehrheit stimmt einer differenziellen Neutralitätsauffassung zu, wonach die Schweiz bei politischen Konflikten im Ausland klar Stellung beziehen, bei militärischen Konflikten aber neutral sein sollte. Während die sicherheitspolitische Funktionalität der Neutralität vermehrt in Zweifel gezogen wird, erfährt die Solidaritätsfunktion der Neutralität – die Schweiz als Vermittler in Konflikten – weiterhin eine breite Zustimmung. Solidarisches und kooperatives Handeln in Europa werden trotz Neutralität als möglich erachtet.

Hohe Zustimmung zu Auslandseinsätzen

Die hohe Zustimmung zu einer grundsätzlich verstärkten internationalen sicherheitspolitischen Kooperation der Schweiz findet ihren Niederschlag in der Tatsache, dass sich seit rund zehn Jahren eine klare Mehrheit der Schweizer Bevölkerung grundsätzlich für Auslandseinsätze von Schweizer Soldaten ausspricht. Den Auslandseinsätzen als künftige Aufgabe für die Armee wird angesichts der neuen Risiken insgesamt eine höhere Bedeutung beigemessen als der Landesverteidigung. Es gibt jedoch deutliche Abstufungen hinsichtlich der Form eines solchen Auslandseinsatzes. Während bis zum Ende des vergangenen Jahrhunderts noch rein friedensunterstützende Massnahmen – sei es im humanitären, im logistischen oder medizinischen Bereich – gegenüber allen anderen Formen des Auslandseinsatzes bevorzugt wurden, finden mittlerweile friedenssichernde Militäreinsätze die relativ grösste Zustimmung in der Schweizer Stimmbevölkerung. Friedenssichernde Einsätze im Rahmen der UNO erfahren stets dann eine mehrheitliche Billigung, wenn damit keine Kampfeinsätze zur Wiederherstellung des Friedens verbunden sind.

Bewaffnung zum Selbstschutz

Während eine Beteiligung von Schweizer Soldaten an internationalen Kampfeinsätzen lediglich von einer konstant kleinen Minderheit befürwortet wird, stimmt seit 1999 eine grosse Mehrheit unter der Schweizer Bevölkerung friedenssichernden Einsätze zu, die auch eine Bewaffnung zum Selbstschutz vorsehen.

Beteiligung an UNO-Friedensmissionen

Seit der Ablehnung eines Blauhelmbataillons an der Urne im Juni 1994 ist ein markanter, wenn auch nicht kontinuierlicher Akzeptanzzuwachs bei der Bereitschaft zur Bereitstellung von schweizerischen Soldaten zu UNO-Friedensmissionen zu verzeichnen. Der Rückgang in der Zustimmung von konstant deutlich mehr als zwei Dritteln in den Jahren 1997 bis 2001 auf eine Mehrheit von rund 60% in den vergangenen zwei Jahren lässt sich auf eine grundsätzliche Skepsis in der Schweizer Bevölkerung gegenüber Friedenstruppen als einem adäquaten Mittel zur Lösung von Konflikten in der Welt zurückführen. Die zuletzt zu beobachtende höhere Legitimation der UNO geht also nicht einher mit einer wachsenden Bereitschaft, Soldaten für Friedensmissionen zur Verfügung zu stellen.

Die Frage der Professionalisierung der Armee

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Zahl der Befürworter einer Berufsarmee schrittweise angewachsen. In den Jahren 1999-2001 war eine Pattsituation zwischen Befürwortern einer Berufsarmee und Befürwortern einer Milizarmee zu beobachten. In den vergangenen zwei Jahren ist die Zustimmung zu einer Berufsarmee wieder etwas zurückgegangen. Ungeachtet dessen ist die Sympathie für eine Berufsarmee bei Personen verbreitet, die sich für eine Annäherung an oder sogar einen Beitritt zu den internationalen Sicherheitsinstitutionen und damit auch für ein stärkeres Engagement im Ausland aussprechen.

Politische Konsequenzen

Die Bereitschaft zu einer verstärkten internationalen sicherheitspolitischen Kooperation ist grundsätzlich vorhanden. Die mit einer Öffnung verbundenen Konsequenzen werden jedoch nach wie vor gescheut. Das Meinungsbild der zurückliegenden Jahre unterstreicht die Notwendigkeit einer eingehenden Kommunikation mit und Information der schweizerischen Stimmbevölkerung. Eine interessen geleitete Friedensförderungspolitik muss von der Bevölkerung nachvollzogen werden können. Die Konsequenzen, die ein Aufschliessen der Schweiz zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge nach sich zieht, betreffen vor allem Fragen nach einer Ausweitung der Beiträge sowohl im qualitativen und quantitativen Bereich der militärischen Friedensförderung als auch nach einer Anbindung an internationale Sicherheitsinstitutionen.

3 Der Kontext der praktischen Umsetzung: SWISSCOY

Das unter dem Namen Swiss Company (SWISSCOY) zur Verfügung gestellte Kontingent von heute 220 Personen ist in Suva Reka operativ und dem österreichischen Infanteriebatallion (Austrian Contingent, AUCON) zur Zusammenarbeit zugewiesen. Die Schweizer Soldaten unterstützen AUCON vor allem in logistischer Hinsicht wie Transporte, Wasseraufbereitung, Genie und Medizin. Der SWISSCOY-Einsatz im Kosovo im Rahmen der KFOR stellte parallel zur Debatte über die Teilrevision des Militärgesetzes und die Erarbeitung des ALB eine erste Gelegenheit für eine Standortbestimmung der Schweizer Armee mit Blick auf die Teilnahme an PSO dar.

3.1 Militärische Friedensförderung im Spannungsfeld zwischen Anspruch und Realität

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 als erster positiver Schritt in Richtung der oben skizzierten internationalen Entwicklungen im Bereich der militärischen Friedensförderung.

Positive Aspekte des Engagements

- *Eingliederung eines ganzen Verbandes*

Zum ersten Mal wurde ein nationaler Verband in eine von der NATO auf der Basis eines UNO-Mandates geführte PSO eingebunden.

- *Einsetzen eines Lernprozesses*

Der praktische Einsatz vor Ort setzte einen wichtigen Lernprozess und einen sehr wertvollen Erfahrungsrückfluss in Gang. Die Felderfahrungen eines Echteinsatzes sind eine entscheidende Voraussetzung für die Aneignung mentaler und struktureller Interoperabilität. Aufgrund der spezifischen Anforderungen des SWISSCOY-Einsatzes ergaben sich neue Ausbildungsbedürfnisse, die im Rahmen der Ausbildung der Armee XXI eine grössere Rolle spielen werden.

- *Breite Berufskennntnisse*

Die Spezialkenntnisse und die breiten Berufserfahrungen der Schweizer Milizsoldaten versetzten die SWISSCOY in die Lage, qualitativ hochstehende Spezialaufgaben im Transport-, Unterhalts- und Baubereich durchzuführen.

- *Qualität der Ausrüstung*

Auch aufgrund der hervorragenden Qualität der Ausrüstung brauchte die SWISSCOY bei logistischen und zivilen Spezialaufgaben den Vergleich mit ihren internationalen Partnern nicht zu scheuen.

Abweichen vom internationalen Standard

Die Möglichkeit zum internationalen Vergleich wies allerdings gleichzeitig darauf hin, wie weit entfernt von der internationalen Normalität sich die Schweizer Armee im Bereich der militärischen Stabilisierungsbeiträge weiterhin befindet.

- *Beschränkung auf logistische Aufgaben*

Die SWISSCOY nahm primäre logistische Aufgaben wahr. Das Schweizer Kontingent beteiligte sich nicht an den militärischen Kernaufgaben der Wiederherstellung und Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

- *Keine Bewaffnung zum Selbstschutz – Belastung der Partner*

Als grundsätzlich unbewaffneter Verband konnte sich die SWISSCOY weder selbst schützen noch zum Schutz des Gesamtauftrags der KFOR beitragen. Im Rahmen einer international wohl einzigartigen Lösung wurde der Schutz von SWISSCOY vom österreichischen Bataillon übernommen. Soldaten, die von anderen Soldaten geschützt werden müssen, stellen eine Belastung für die Partner dar und erschweren ein erfolgreiches und effizientes Arbeiten.

- *Sonderregelungen im Vergleich mit den Einsatzanforderungen des KFOR-Mandats*

Aus rechtlichen und politischen Gründen verlangte die Schweiz bei der Aushandlung ihres Beitrages eine Reihe von Sonderregelungen, welche im Widerspruch zu den Einsatzanforderungen der KFOR stehen. Das Mandat der KFOR beinhaltete angesichts der unsicheren Lage vor Ort Elemente der Friedenserzwingung. Die Schweiz beteiligte sich an keinen Aufgaben der Friedenserzwingung. Sie behielt sich darüber hinaus das Recht vor, ihr Kontingent jederzeit zurückzuziehen – dies im Gegensatz zur viermonatigen Notifikationsfrist des standardisierten Participation Agreement. Im internationalen Vergleich signalisieren diese Sonderregelungen einen Grad der politischen Solidarität, der insgesamt wenig zur Glaubwürdigkeit des Gesamtmandates beiträgt.

3.2 Vorsichtige Erweiterung des Mandates

Mit der Zustimmung des Souveräns zur Teilrevision des Militärgesetzes veränderte sich der rechtliche Rahmen des SWISSCOY-Mandats. Aufgrund des knappen Abstimmungsergebnisses zur Bewaffnungsfrage zeigte sich der Bundesrat bei der Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen jedoch zurückhaltend.

- *Personelle Aufstockung*

Auf Antrag des Bundesrates stimmte das Parlament im Dezember 2001 einer Verlängerung des SWISSCOY-Einsatzes bis Ende 2003 zu. Im Oktober 2002 wurde entschieden, das SWISSCOY-Kontingent zum Selbstschutz zu bewaffnen und von 160 auf 220 Angerhörige aufzustocken. Im März 2003 beschloss der Bundesrat und im September 2003 befürwortete der Nationalrat, das SWISSCOY-Mandat bis Ende 2005 zu verlängern.

- *Ausbau der Sicherungskomponente*

Die Soldaten wurden zum Selbstschutz mit einer persönlichen Waffe ausgerüstet und die erweiterte Einheit erhielt einen Sicherungszug, der rund 50 Personen umfasst und mit fünf bewaffneten Radschützenpanzern ausgerüstet ist.

- *Finanzierungsfrage*

An den Gesamtkosten des SWISSCOY-Einsatzes in der Höhe von jährlich CHF 40 Millionen beteiligt sich das EDA indirekt, indem es jährlich neu CHF 10,5 Millionen zu den Beiträgen des VBS an die Genfer Zentren beisteuert.

4 Fazit: Verharren in einer Nischenpolitik beschränkter logistischer Beiträge zur militärischen Friedensförderung

4.1 Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz im PSO-Bereich

Beschränkter Handlungsspielraum der Schweiz bei der militärischen Friedensförderung

Eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten der Schweiz im PSO-Bereich muss zur Kenntnis nehmen, dass die Schweiz in absehbarer Zukunft in einer Nischenpolitik beschränkter 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 aussenpolitische und der rechtliche 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 interessenorientierte und gleichberechtigte Kooperation im Rahmen internationaler Präventions- und Stabilisierungsbemühungen auch mit einem militärischen Beitrag als sehr begrenzt.

Quantitativ bescheidener Beitrag

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 beschränkter Beitrag

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.

4.2 Die damit verbundenen Einschränkungen

Legitimations- und Glaubwürdigkeitsdefizite der Armee gegen innen und aussen

Gegen innen kann sich eine Armee von 200 000 Angehörigen mit einem Jahresbudget von über CHF 4 Milliarden 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 aufgrund der derzeitigen Bedrohungslage auf absehbare Zeit ausgeschlossen werden kann. 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.

Erschwerter und langsamer 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.

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 in 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.

4.3 Konzeptionelle, politische und kommunikative Herausforderungen

Die Armee XXI stellt im Rahmen des politisch Machbaren einen militärisch ausgewogenen Schritt nach vorne dar. 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 ist bereits heute absehbar – stellen sich eine Reihe von konzeptionellen, politischen und kommunikativen Herausforderungen. Die Politik wird mittelfristig neue Antworten liefern müssen, soll die Schweiz über eine bedrohungsgerechte und nach innen wie aussen glaubwürdige Armee verfügen. Insbesondere vier Problembereiche harren der Lösung:

Verteidigung durch Kooperation oder in Autonomie?

Der konzeptionelle Spagat, die künftige Armee im Bereich der Raumsicherung und Verteidigung sowohl auf autonomes als auch auf kooperatives Handeln auszurichten, führt zu suboptimalen Lösungen. Konzeptionell die entscheidende Frage ist, wie „Verteidigung“ in einem entterritorialisierten Umfeld neu definiert werden soll.

Wie viel Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion?

Darauf basierend muss eine klarere Antwort gegeben werden, wie weit die Gewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gehen soll, insbesondere mit Blick auf die militärische Friedensunterstützung und Krisenbewältigung.

Die Frage der Milizfähigkeit militärischer Leistungen

Ein langfristiger Ausbau der militärischen Krisenreaktionsfähigkeit der Schweiz setzt eine Erweiterung der Berufskomponente der Schweizer Armee voraus. Die Frage nach der Milizfähigkeit gewisser Schlüsselbereiche der militärischen Leistungserbringung ist damit auch nach dem klaren politischen und verfassungsmässigen Bekenntnis zum Milizprinzip nicht vom Tisch.

Vermehrte Kommunikation und Information

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. Dies setzt einen aktiven politischen Meinungsbildungsprozess voraus. Es braucht erhebliche kommunikative Anstrengungen, damit ein für die Öffentlichkeit nachvollziehbares „Kosten-Nutzen-

Modell“ entsteht, das die offenen Fragen im Zusammenhang mit der Rechtfertigung eines Ausbaus der militärischen Friedensförderungsbeiträge zu beantworten vermag.

IV. PSO der Zukunft: Internationale Entwicklungen – Herausforderungen für die Schweiz

1 Internationale Entwicklungstrends

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 zwölf 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*.

1.1 Risikospektrum

Trend Nr. 1

Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums beschleunigt sich im Zeichen asymmetrischer Herausforderungen.

Wegfall einer direkten Gefährdung der europäischen Staaten mit konventionellen Streitkräften

Die Bedrohung des Kalten Krieges in der Form eines grossen zwischenstaatlichen Krieges hat angesichts der inhaltlichen und geografischen Ausweitung des Risikospektrums ihre strukturbestimmende Bedeutung für die sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzepte der europäischen Staaten verloren. Mit einer direkten Gefährdung der EU-Staaten und damit auch der Schweiz durch konventionelle Streitkräfte ist auf absehbare Zukunft nicht zu rechnen.

Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit nicht mehr möglich

Die internationale Staatenwelt sieht sich einer 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. 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 Handlungsspielraumes 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 mehr nach aussen öffnen. 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.

Neue Herausforderung durch nichtstaatliche Akteure und Netzwerke

In der offenen modernen Gesellschaft, die dem einzelnen ebenso wie der Gesellschaft als ganzer ungeahnte Möglichkeiten eröffnet, 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.

Erweiterter geografischer Fokus

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. Soziale und wirtschaftliche sowie grundlegende ordnungspolitische Strukturprobleme verbinden sich mit den Phänomenen Staatenzerfall, Proliferation von Massenvernichtungsmitteln, islamischer Terrorismus und autoritäre Regime zu einer hoch explosiven Mischung.

1.2 Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien

Trend Nr. 2

Die Dynamik der neuen Risiken macht eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie notwendig.

Häufigeres präventives Handeln im Rahmen einer Gesamtstrategie

Weil die neuen Risiken einen äusserst dynamischen Charakter aufweisen, wird die Staatengemeinschaft häufiger präventiv handeln müssen. 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.

Verstärkte Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene

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. Neben die Kooperation und partielle Bündelung von Aufgaben nationaler Regierungen als 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.

Enge Verzahnung militärischer und ziviler Mittel

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.

Trend Nr. 3

Aufgrund des weit entfernten Ursprungs der neuen Risiken sind Konfliktprävention und Krisenbewältigung Teil einer umfassend verstandenen Verteidigung.

Die Aufgabe der Verteidigung lässt sich geografisch nicht mehr begrenzen

Da die neuen Bedrohungen von weit entfernten Regionen ausgehen können, lässt sich die Aufgabe der Verteidigung geografisch immer weniger begrenzen. 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 PSO-Beiträge tragen zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags bei

Substantielle Beiträge zu internationalen *Peace Support Operations* 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.

Trend Nr. 4

Aufgrund der Komplexität der neuen Risiken wird die Friedensförderung inhaltlich anspruchsvoller und global ausgerichtet.

Friedensförderung als Querschnittspolitik: Komplementarität militärischer und ziviler Instrumente

Im Rahmen einer modernen Friedensförderung gehören militärische und zivile – das heisst politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle – Komponenten und Instrumente untrennbar zusammen. Militärische Macht bietet zivilen Organisationen den erforderlichen Schutz, die Aufbauarbeit wahrzunehmen. Politische, wirtschaftliche und soziale Prozesse der Konfliktlösung sind wiederum die Voraussetzung dafür, dass der Einsatz militärischer Mittel reduziert werden kann.

Friedensförderung als Prozess: Komplementarität kurz- und langfristiger Instrumente

Moderne Friedensförderung ist ein langwieriger Prozess, bei dem kurzfristige Stabilitäts- und Sicherheitsüberlegungen – so zum Beispiel die Herstellung von Ruhe und Ordnung in einem unsicheren Umfeld mit Hilfe vorwiegend militärischer Mittel – mit zivilen Massnahmen einhergehen, die auf eine langfristige Konfliktlösung zur Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konfliktursachen ausgerichtet sind.

Friedensförderung als Interessenpolitik: Inhaltliche und regionale Schwerpunktsetzung

Ungeachtet einer globalen Ausrichtung der internationalen Friedensförderung ist eine moderne Politik der Friedensförderung als Interessenpolitik zu begreifen, die – in Abhängigkeit von den Risiken und in Abstimmung mit den Partnern – sowohl eine inhaltliche als auch eine regionale Schwerpunktsetzung erfordert.

Trend Nr. 5

Friedensförderung stellt hohe Governance-Anforderungen in bezug auf Legitimität und politische und administrative Führung im nationalen und internationalen Rahmen.

Keine erfolgreiche Friedensförderung ohne Legitimität

Erfolgreiche Friedensförderung bedarf sowohl einer starken Legitimität nach innen als auch einer starken Legitimität nach aussen, und das heisst letztlich auch eines klaren völkerrechtlichen Rahmens. Je grösser die Unterstützung durch die jeweilige Bevölkerung ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass für eine internationale Friedensmission sowohl die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden als auch kritische Phasen einer Operation überstanden werden können. Gleichzeitig gilt: Je breiter die internationale Unterstützung für eine Friedensmission ist, desto mehr Staaten werden sich aktiv an einer solchen Operation beteiligen und desto höher ist wiederum die Wahrscheinlichkeit, dass eine solche Operation langfristig erfolgreich ist.

Strategische Führungsfähigkeit als besondere Anforderung

Im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie ergeben sich hohe Anforderungen an die strategische Führung. Zwar werden die ineinander greifenden Bereiche der inneren und der äusseren Sicherheit auf der operativen Ebene auch weiterhin von unterschiedlichen Akteuren mit eigenständigen Mitteln geführt werden. Damit verbunden sind jedoch wachsende Anforderungen an die interdepartementale Koordination: Klare politische und administrative Führung sowie eine klare Ver- und Zuteilung von Rollen und Verantwortlichkeiten – sowohl national als auch international – sind von zentraler Bedeutung für den Erfolg internationaler Friedensmissionen.

Erfolgreiche Friedensförderung durch Koordination zwischen öffentlichem, zivilem und privatem Sektor

Friedensförderung und Präventionsstrategien konzentrieren sich nach wie vor zu einseitig auf politische und militärische Massnahmen. Obwohl eine unmittelbare Korrelation zwischen wirtschaftlicher und sozialer Instabilität und Krisen- und Konflikthanfälligkeit nachgewiesen ist, treten sozioökonomische und zivilgesellschaftliche Aspekte bei der Friedensförderung nicht selten in den Hin-

tergrund. Neben der wachsenden Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren Verzahnung zwischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der internationalen Friedensförderung tritt das Postulat einer sektorübergreifenden Partnerschaft zwischen Zivilgesellschaft, Privatsektor und Staatengemeinschaft.

1.3 Anpassung der militärischen Instrumente

Trend Nr. 6

Im Rahmen eines stark erweiterten Aufgabenspektrums werden internationale Stabilisierungseinsätze zur strukturbestimmenden Aufgabe kleinerer, leichter und mobilerer Streitkräfte.

Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte

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.

Fokus bei Krisenreaktionskräften

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 ins 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 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.

Technologische und organisatorische Neuerungen erfordern Professionalisierung

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. Im Rahmen von „Network Centric Operations“ wird verfügbares Wissen mittels moderner Informationstechnologien in umfassender Weise genutzt. Durch eine zielgerichtete Vernetzung von Wissen, Fähigkeiten, Instrumenten und Entscheidungsträgern können Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erzielt werden.

Trend Nr. 7

Die militärische Handlungsfähigkeit wird in zunehmendem Masse durch die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit sichergestellt.

Multinationale Kooperation gegen globale Risiken

Nicht allein auf nationaler Ebene ist eine enge Kooperation von Teilstreitkräften zur Auftrags Erfüllung unerlässlich. In Zeiten weltweiter Vernetzung kann den globalen Risiken am besten mit einer möglichst engen multinationalen Zusammenarbeit begegnet werden. Die militärische Handlungsfähigkeit wird angesichts der neuen Risiken in zunehmenden Masse durch die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit sichergestellt.

Technologieentwicklung und Ressourcenknappheit

Mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen hat sich vielfach auch der finanzpolitische Rahmen geändert. Die neuen Risiken nehmen jedoch auf Ressourcenknappheit keine Rücksicht. Angesichts der vor allem im europäischen Kontext festzustellenden Notwendigkeit zur Konsolidierung der Staatsfinanzen müssen Rolle und Ausstattung der Streitkräfte noch konsequenter an den wahrscheinlichsten Einsätzen ausgerichtet werden. Effizienz- und Effektivitätssteigerungen in den Bereichen Führungsfähigkeit, Aufklärungsfähigkeit und Wirksamkeit im Einsatz sowie multinationale Kooperationslösungen sind der Schlüssel zu einer erfolgreichen Friedensförderung. Beschaffungs-

und Ausrüstungsplanung werden sich künftig noch stärker an einem fähigkeitsorientierten Gesamtansatz, der alle Streitkräfte umfasst, ausrichten. Eine solche Planung wird noch stärker an den Erfordernissen multinationaler Einsätze in einem breiten Spektrum von Operationen orientiert sein.

Militärische Interoperabilität als Voraussetzung für multinationale Einsätze

Im Rahmen der internationalen militärischen Friedensförderung ist die militärische Kooperationsfähigkeit eine ganz zentrale Voraussetzung für moderne Streitkräfte. Interoperabilität erfordert eine ganze Reihe von Anpassungen in Aufbau- und Ablauforganisation sowie in der militärischen Führungskultur. Im Vordergrund steht der Gedanke des streitkräftegemeinsamen Einsatzes auf internationaler Ebene. Entscheidende Voraussetzung für Interoperabilität ist ein modernes Führungs- und Aufklärungssystem. Ohne eine umfassende und konsequente Interoperabilität und ohne eine „Network Centric Operations“-bezogene Integrationsfähigkeit lässt sich kein wirkungsvoller Beitrag zu Konfliktprävention und Krisenbewältigung und damit zu einer aktiven Friedensförderung leisten, die in erster Linie den eigenen politischen Interessen dient.

Trend Nr. 8

Der Know-how Transfer im Rahmen von Ausbildung und Einsatz für multinationale PSO ist ein entscheidendes Element im Rahmen eines beschleunigten militärischen Transformationsprozesses.

Kreislauf der Doktrinschöpfung

Vor dem Hintergrund einer sich stets wandelnden Bedrohungslage müssen Streitkräfte als lernende Organisationen dem Kreislauf der Doktrinschöpfung besondere Beachtung schenken: Doktrin – Training – Übung – Mission – Auswertung – Doktrin. Neben den ausgeführten sicherheitspolitischen Entwicklungen und aktuellen Weichenstellungen im Rahmen internationaler Einsätze müssen – stets auf der Grundlage einer Neubewertung der geostrategischen Lage – auch Erfahrungen aus laufenden Auslandseinsätzen einbezogen werden. Begonnene Transformationsprozesse müssen den aktuellen Entwicklungen angepasst und weiterentwickelt werden. Die Militärdoktrin ist das Mittel, um dem Restrukturierungsprozess nach innen eine gemeinsame Ausrichtung zu geben. Angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen bildet die Militärdoktrin aber zugleich auch die Basis, um Politik und Gesellschaft den sicherheitspolitischen Beitrag der Armee offen zu legen.

1.4 Anpassung der sicherheitspolitischen Institutionen

Trend Nr. 9:

Mit Blick auf militärische Friedensförderungsbeiträge erweitert sich der geografische Fokus der europäischen Sicherheitsinstitutionen.

Die NATO als Instrument der globalen Friedensförderung

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, 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 im Jahre 2006 verfügbaren 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.

Die EU: Sicherheitsgarant auf dem eigenen Kontinent

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 auf der Basis einer autonomen Handlungsfähigkeit und gestützt auf ein umfangreiches ziviles und militärisches Arsenal an aussenpolitischen Instrumenten verstärkt zur internationalen Friedensförderung beitragen will. Zum Ende des Jahres 2003 wird der EU ein „Force Pool“ zur Verfügung stehen, aus dem sie innerhalb von 60 Tagen Landstreitkräfte bis zur Korpsgrösse, mit Marine- und Luftwaffenanteilen, für Krisenmanagementaufgaben zum Einsatz bringen kann. Sowohl die zivilen als auch die militärischen Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 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 um Stabilisierungsaufgaben im unteren bis mittle-

ren Spektrum der Petersberg-Aufgaben, also vermehrt um humanitäre Hilfseinsätze und friedenserhaltende Missionen, in einem begrenzten geografischen Rahmen.

NATO und EU: Partner im sicherheitspolitischen Bereich

NATO und EU verstehen sich als komplementäre Sicherheitsinstitutionen. Ihre zunehmend engere Kooperation, die der EU den gesicherten Zugang zu NATO-Planungskapazitäten und den Rückgriff auf Elemente der eingespielten NATO-Kommandostruktur erlauben, verdeutlicht, dass sich eine europäische, aber global ausgerichtete sicherheitspolitische Zusammenarbeit immer mehr innerhalb bzw. zwischen den dafür vorgesehenen Organisationen abspielen wird. Synergieprozesse ergeben sich damit in erster Linie unter Partnern und Verbündeten.

Trend Nr. 10

Die Gestaltung militärischer Transformationsprozesse mit dem Ziel der Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zu einer Hauptaufgabe der NATO und der Partnerschaft für den Frieden.

Die NATO in einer Schlüsselstellung: Kommandostrukturen, Prozeduren, Einsatzdoktrinen

Die Atlantische Allianz wird auf absehbare Zeit die zentrale Sicherheitsinstitution im euroatlantischen Raum bleiben. Sie allein verfügt über eine in Jahrzehnten erfolgreich erprobte militärische Kommandostruktur, über eingespielte Prozeduren und übereinstimmende Einsatzdoktrinen. Diese Trias ist Grundvoraussetzung für multinationale Operationen. Andere internationale Organisationen verfügen weder über entsprechende Strukturen noch über die Erfahrung im Einsatz. Das Bündnis hat sowohl bei zurückliegenden und laufenden Friedensmissionen auf dem Balkan als auch bei angelaufenen Missionen in Afghanistan und indirekt im Irak seine Schlüsselstellung bewiesen.

Die militärischen Transformationsprozesse der NATO: Force Integration – Force Transformation

Ziel des Prager Transformationsgipfels der NATO vom November 2002 ist es, die militärische Leistungsfähigkeit des Bündnisses auch und gerade in internationalen Friedensmissionen entscheidend zu verbessern. Neben eine Politik der „Force Integration“, die darauf abzielt, Effizienz, Wirkungsmöglichkeiten und politische Kohärenz des Bündnisses angesichts der Erweiterung um sieben Staaten Ostmittel- und Südosteuropas 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. Dazu gehören die Vervielfachung der Zahl grosser Transportflugzeuge in Europa, eine nachhaltige Verbesserung der Luftbetankungsfähigkeiten in Europa, eine deutliche Erhöhung des Arsenal luftgestützter präzisi-

onsgelenkter Munition und die Ausrüstung aller schnell verlegbaren NATO-Kräfte mit Schutzrüstung gegen die Einwirkung von Massenvernichtungswaffen. Mit einer grundlegenden Reform der Kommandostruktur sind darüber hinaus die Voraussetzungen für eine wachsende Anzahl an verlegbaren Hauptquartieren geschaffen worden.

Partnership for Peace: PARP

Mit der im Frühjahr 2004 abgeschlossenen zweiten Erweiterungsrunde nach dem Ende des Kalten Krieges wird die Partnerschaft für den Frieden (PfP) von ihrer Warteraumfunktion für Bewerberstaaten zu ihrer ursprünglichen Aufgabe eines zielgerichteten Restrukturierungsprozesses der Streitkräfte zur Erlangung einer Kooperationsfunktion im erweiterten euro-atlantischen Raum zurückkehren. Damit gewinnt das Thema der militärischen Transformation sowohl im Rahmen der Ausbildungszusammenarbeit als auch im Rahmen des Planungs- und Überprüfungsprozesses (PARP) auch für die Staaten, die keine NATO-Mitgliedschaft anstreben, zunehmend an Bedeutung. Das heisst aber auch: Gewicht und Einfluss sowohl im Bündnis 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.

Trend Nr. 11

Der Umstrukturierungsprozess der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien kann aufgrund des rasanten Technologiewandels und unter der Bedingung schrumpfender nationaler Verteidigungsbudgets nur im internationalen Rahmen gelingen.

Europäischer Nachholbedarf

Europa weist in militärischer und strategischer Hinsicht einen grossen Nachholbedarf auf, will es vermehrt als globaler Akteur in Erscheinung treten und ein attraktiver Partner der USA bleiben. Europa kann kaum mehr als 10% der operativen Fähigkeiten der US-Einsatzkräfte mobilisieren. Ungeachtet beträchtlicher Truppenstärken bleibt die Schlagkraft der europäischen Streitkräfte aufgrund der technologischen und organisatorischen Rückständigkeit begrenzt.

Vertiefte Zusammenarbeit, vermehrte Arbeitsteilung, konvergierende Rüstungsplanung

Die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation in Verbindung mit häufig nach wie vor schrumpfenden Verteidigungsbudgets erfordert auch im Bereich der Streitkräfte eine vertiefte Zusammenarbeit, eine vermehrte Arbeitsteilung und konvergierende Rüstungsplanungen. Eine stärkere Bündelung europäischer Fähigkeiten bis hin zu einer Rollenteilung mit dem langfristigen Ziel integrierter und mit der NATO interoperabler Streitkräfte sowie eine europäische Rüstungsko-

operation, die Europa konkurrenz- und handlungsfähiger macht, entspricht den Vorstellungen einer wachsenden Zahl europäischer Staaten. Eines der grössten Hindernisse für eine enge transatlantische Kooperation sind nationale Egoismen, die Staaten nicht einsehen lassen, dass eigene Produkte vielfach nicht konkurrenzfähig sind. Gerade in Zeiten knapper Kassen ist eine Bündelung der Ressourcen geboten. Stark zersplitterte Märkte im Rüstungssektor und ein stark fragmentiertes Regelungsumfeld gefährden die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie im Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten. Der avisierte Aufbau einer europäischen Agentur für Rüstung und militärtechnische Forschung, die als zentrale Instanz zur Koordination nationaler Vorhaben fungieren könnte, könnte die Duplizierung von kostenintensiven Forschungsaufwendungen beenden. Das eingesparte Geld liesse sich für anderweitige Investitionen verwenden.

Trend Nr. 12

Politische Konsultationen in multilateralen Institutionen sind zentral für das Gelingen und die internationale Akzeptanz der Anpassungsprozesse von Strategien, Instrumenten, Regeln und Institutionen der internationalen Sicherheitspolitik.

Multilateralismus als legitimierendes Prinzip

So wie auf der militärischen Ebene allein ein multilaterales Vorgehen langfristig einen erfolgreichen Kurs im Rahmen der internationalen Friedensförderung verspricht, so bedarf es eines aktiven Politikfindungsprozesses in den bestehenden multilateralen Gremien (UNO, NATO, OSZE, EU), um die internationalen Regeln und Regime erfolgreich den aktuellen Herausforderungen anzupassen. Dies ist gerade auch im Sinne des Kleinstaates, der seine Interessen am besten durch eine strikte Respektierung des internationalen Rechts gesichert sieht. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen dieser Anpassungsprozesse.

2 Herausforderungen für die Schweiz

Ausgehend von den Entwicklungen im internationalen Umfeld werden abschliessend die sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Schweiz mit Blick auf den Bereich der militärischen Friedensförderung in thesenartiger Form zur Diskussion gestellt. Es geht bei diesem zukunftsgerichteten Teil in erster Linie darum, Fragen aufzuwerfen und aufzuzeigen, an welchen Punkten der grösste Handlungsdruck entstehen wird. Es ist dann Sache des politischen Prozesses, in den kommenden Jahren konkrete Antworten auf die skizzierten strategischen Herausforderungen zu finden. Es versteht sich von selbst, dass dies unter Berücksichtigung der spezifischen historischen, politischen, institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen der Schweiz zu geschehen haben wird.

These 1

Der Stellenwert der Friedensförderung im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie muss auf der Basis einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse bestimmt werden.

Bedrohungsanalyse im Zeichen einer inhaltlichen und geografischen Ausweitung des Risikospektrums

Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums seit dem 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. Querschnittsrisiken wie der globale Terrorismus sind im Rahmen sektorspezifischer Risikoanalysen nicht adäquat zu verstehen. 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 Technologiegesellschaften gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dabei sind für die Schweiz dieselben Trends wie für ihre europäischen Nachbarstaaten von Bedeutung:

- Wegfall einer direkten Bedrohung durch konventionelle Streitkräfte
- Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit nicht mehr möglich
- Neue Herausforderungen durch nichtstaatliche Akteure und Netzwerke
- Erweiterter geografischer Fokus

Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie

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:

- Häufigeres präventives Handeln
- Verstärkte Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene
- Enge Verzahnung militärischer und ziviler Mittel

These 2

In einem entterritorialisierten Umfeld muss die militärische Friedensförderung konzeptionell als Teil einer umfassenden Verteidigung verstanden werden.

Wegfall einer direkten Bedrohung mit konventionellen Streitkräften

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 Nahen und Mittleren Osten verschieben.

Substantielle PSO-Beiträge zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags?

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 Vereinen 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.

Anti-Terroreinsätze der Armee im Innern zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags?

Parallel dazu stellt sich die Frage, ob sich das Aufgabenspektrum der Armee im Bereich Raumschutz und subsidiäre Sicherungseinsätze um Anti-Terroreinsätze erweitern soll. Damit verbunden sind heikle Fragen der Gewaltenteilung und der Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee.

These 3

Ein Aufschliessen zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge setzt einen langfristigen qualitativen Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge der Schweiz voraus.

Aufschliessen zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen vergleichbarer Staaten als Ziel?

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.

Bereitschaft zur erneuten Anpassung des Militärgesetzes?

Ein Aufschliessen zur Normalität militärischer Stabilisierungsbeiträge setzt einen qualitativen Ausbau der Schweizer Friedensförderungsbeiträge voraus. Substantielle Beiträge zu internationalen PSO schliessen grundsätzlich auch die Beteiligung an friedenserzwingenden Einsätzen ein. Nur auf diese Weise kann die Schweiz zu einem gleichwertigen, verlässlichen und gleichberechtigten Partner im Bereich der internationalen Friedensförderung werden. Ein deutlicher qualitativer Ausbau der Schweizer Beiträge würde damit die Bereitschaft zur erneuten Anpassung des Militärgesetzes voraussetzen.

These 4

Ein langfristiger quantitativer Ausbau der militärischen Friedensförderungs- und Krisenreaktionsfähigkeit der Schweiz setzt eine Erweiterung der Berufskomponente der Schweizer Armee voraus.

Markanter quantitativer Ausbau als umfassende Herausforderung

Der politische Wille vorausgesetzt: Ein markanter quantitativer Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge würde die Schweiz vor umfassende rechtliche, finanzielle und armeerplanerische

Herausforderungen stellen. Langfristig wäre eine Verfügbarkeit von mindestens zwei zur Krisenreaktion einsetzbaren Bataillonen anzustreben. 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 verbunden.

Bereitschaft zur Verfassungsänderung?

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 in der skizzierten Grössenordnung 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 Frage einer Verfassungsänderung mit berücksichtigen müsste.

These 5

Eine intensivierete Ausbildungszusammenarbeit und der zielgerichtete Know-how Transfer aus der Praxis multinationaler PSO sind zentrale Elemente eines erfolgreichen Modernisierungsprozesses der Schweizer Armee.

Kreislauf der Doktrinschöpfung als Voraussetzung für die Herstellung von Interoperabilität

Die Entwicklung der modernen Streitkräfte im doktrinellen, 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 den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht werden soll. Der Kreislauf der Doktrinschöpfung ist ein zentrales Element für die Herstellung von Interoperabilität und damit für einen beschleunigten militärischen Transformationsprozess.

PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Armee?

Strebt die Schweiz als Teil einer umfassenden Definition von Verteidigung einen markanten Ausbau der militärischen Friedensförderungskapazitäten an, dann stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmass PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Armee betrachtet werden sol-

len. Eine Armee ist nur kooperationsfähig, wenn sie sich die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit schrittweise, zielgerichtet und mit klaren politischen Vorgaben aneignen kann.

These 6

Die Schweiz kann ihre militärischen Handlungsoptionen und damit verbunden ihre strategische Handlungsfähigkeit langfristig nur im internationalen Rahmen erhalten.

Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit als Voraussetzung militärischer Handlungsfähigkeit

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.

Nutzung des PfP-Rahmens zur Förderung der multinationalen Zusammenarbeitsfähigkeit

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 weiterhin fördern. Eine intensivierete Kooperation der Schweiz im PfP-Rahmen, die die Interoperabilität als Voraussetzung einer erfolgreichen militärischen Friedensförderung erst ermöglicht, ist deshalb unverzichtbar.

Ausrichtung der Armeepanung auf einen gesamteuropäischen Rahmen?

Die Bewältigung grenzüberschreitender Risiken setzt im Sinn einer optimalen Handlungsfähigkeit eine gewisse Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität voraus. 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 Armeepanung auf die europäischen Sicherheitsinstitutionen würde eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen.

Vorurteilslose Prüfung von Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten

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. In diesem Zusammenhang stellt sich langfristig erneut die Frage nach den Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten nicht nur in der UNO (Blauhelme) und der OSZE (Gelbmützen), sondern auch im Rahmen der EU.

These 7

Die Mittel der militärischen und der zivilen Friedensförderung ergänzen sich in ihrer Wirkung und müssen im Rahmen einer bereichsübergreifenden Strategie zum Einsatz gebracht werden.

Friedensförderung als Querschnittspolitik: Komplementarität militärischer und ziviler Instrumente

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.

Friedensförderung als Prozess: Komplementarität der kurz- und langfristigen Instrumente

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.

Friedensförderung als Interessenpolitik: Inhaltliche und regionale Schwerpunktsetzung

Friedensförderung verstanden als solidarischer Beitrag an die internationalen Stabilisierungsbemühungen bei gleichzeitiger Förderung der nationalen Sicherheitsinteressen setzt die bereichsübergreifende Ausarbeitung von Zielen, Strategien und Doktrinen, von einheitlichen Begriffen und Konzepten voraus und verlangt eine interessen geleitete inhaltliche und regionale Schwerpunktsetzung.

These 8

Die Formulierung und Umsetzung einer umfassenden, interessen geleiteten Strategie der Friedensförderung stellen hohe Anforderungen an die interdepartementale Koordination und das Regieren jenseits des Nationalstaats.

Hohe Anforderungen an die strategische Führung

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.

Bereitschaft zum Regieren jenseits des Nationalstaats

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.

These 9

Es bedarf 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.

Sicherheitspolitische Reformvorhaben als Prozess

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.

Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Kommunikation und Information

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. Es ist Aufgabe der Politik, der Bevölkerung im Rahmen eines aktiven Meinungsbildungsprozesses deutlich zu machen, dass eine sinnvolle strategische Antwort auf die neuen Risiken, die Ziele, Strategien und Mittel der Sicherheitspolitik erkennbar in Übereinstimmung

bringt, nur noch im internationalen Rahmen entstehen kann; mit anderen Worten, sie muss innenpolitisch ermöglichen, was sicherheitspolitisch notwendig ist. 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.

Militärische Friedensförderung als Chance und Notwendigkeit

Ein Abrücken von der Erbringung rein logistischer Nischenbeiträge erhöht die Chancen eines aktiven Konfliktlösungsbeitrags und vermindert das Potential negativer Auswirkungen dieser Krisenherde auf die Schweiz und dient damit dem sicherheitspolitischen Eigeninteresse des Landes. Ein Rückzug auf subsidiäre Einsätze hingegen wird den sicherheitspolitischen Herausforderungen einer neuen Epoche nicht gerecht.

V. Anhang

UNO-Peacekeeping-Missionen

Mission	Start	End	Country/Area	Troops	Mil Observers	Troops/Dekade	MilObs/Dekade	Missionen/Dekade
UNTSO	Mai 48		Middle East		152			
UNMOGIP	Jan 49		India/Pakistan		43	0	195	2
UNEF I	Nov 56	Jun 67	Middle East	6073				
UNOGIL	Jun 58	Dez 58	Lebanon		591	6073	591	2
ONUC	Jul 60	Jun 64	Republic of the Congo	19828				
UNSF	Okt 62	Apr 63	West New Guinea	1576				
UNYOM	Jul 63	Sep 64	Yemen	164	25			
UNFICYP	Mrz 64		Cyprus	1227				
DOMREP	Mai 65	Okt 66	Dominican Republic		3			
UNIPOM	Sep 65	Mrz 66	India/Pakistan		96	22795	124	6
UNEF II	Okt 73	Jul 79	Middle East	6973				
UNDOF	Mai 74		Syria Golan	1043	80			
UNIFIL	Mrz 78		Lebanon	1988	50	10004	130	3
UNGOMAP	Mai 88	Mrz 90	Afghanistan/Pakistan		50			
UNIIMOG	Aug 88	Feb 91	Iran/Iraq	400				
UNAVEM I	Dez 88	Mai 91	Angola		70			
UNTAG	Apr 89	Mrz 90	Namibia	7500				
ONUCA	Nov 89	Jan 92	Central America	800	260	8700	380	5
UNIKOM	Apr 91		Iraq/Kuwait		9			
MINURSO	Apr 91		Western Sahara	27	201			
UNAVEM II	Mai 91	Feb 95	Angola		350			
ONUSAL	Jul 91	Apr 95	El Salvador	8	380			
UNAMIC	Okt 91	Mrz 92	Cambodia					
UNPROFOR	Feb 92	Mrz 95	Former Yugoslavia	37915	684			
UNTAC	Mrz 92	Sep 93	Cambodia					
UNOSOM I	Apr 92	Mrz 93	Somalia	4219	50			
ONUMOZ	Dez 92	Dez 94	Mozambique	6625	354			
UNOSOM II	Mrz 93	3.1995	Somalia	28000				
UNOMUR	Jun 93	Sep 94	Uganda/Rwanda		81			
UNOMIG	Aug 93		Georgia	117				
UNOMIL	Sep 93	Sep 97	Liberia	65	303			
UNMIH	Sep 93	Jun 96	Haiti	1200				
UNAMIR	Okt 93	Mrz 96	Rwanda	2217	331			
UASOG	Mai 94	Jun 94	Republic of Chad		9			
UNMOT	Dez 94	Mai 00	Tajikistan		81			
UNAVEM III	Feb 95	Jun 97	Angola	3649	283			
UNPREDEP	Mrz 95	Feb 99	FYROM	1049	35			
UNCRO	Mrz 95	Jan 96	Croatia	6581	194			
UNMIBH	Dez 95	Dez 02	Bosnia and Herzegovina	5				
UNTAES	Jan 96		Croatia	2346	97			
UNMOP	Feb 96	Dez 02	Prevlaka Peninsula		28			
UNSMIH	Jul 96	Jun 97	Haiti	1300				
MINUGUA	Jan 97	Mai 97	Guatemala		145			
MONUA	Jun 97	Feb 99	Angola	3026	253			
UNTMIH	Aug 97	Nov 97	Haiti	50				
MIPONUH	Dez 97	Mrz 00	Haiti					
UNPSG	Jan 98	Okt 98	Croatia					
MINURCA	Apr 98	Feb 00	Central African Republic	1350				
UNOMSIL	Jul 98	Okt 99	Sierra Leone	15	41			
UNMIK	Jun 99		Kosovo					
UNTAET	Okt 99		East Timor	6281	118			
UNAMSIL	Okt 99		Sierra Leone	17240	260			

Mission	Start	End	Country/Area	Troops	Mil Observers	Troops/Dekade	MilObs/Dekade	Missionen/Dekade
MONUC	Nov 99		Dem. Rep. Congo	10040	760	133325	5047	35
UNMEE	Jul 00		Ethiopia and Eritrea	3980	220			
UNAMA	Mrz 02		Afghanistan					
UNMISSET	Mai 02		East Timor	4880	120			
MINUCI	Mai 03		Côte d'Ivoire	76	26	8936	366	4

Aufstellung der von der Schweiz geleisteten Beiträge und Einsätze²

1 Diverse Formen der Beiträge (1965–1992)

Mission	Einsatzort	Dauer	Beitrag der Schweiz	Kosten (CHF)
UNEF First United Nation Emergency Force	Suez	1956	Material- und Personentransporte	1'500'000
ONUC United Nations Observer Group in the Congo	Kongo	1960–68	Transport von Sanitätsmaterial. Entsendung von Technik- und Kommunikationsexperten	11'300'000
UNFICYP United Nations Peace Keeping Force in Cyprus	Zypern	1964–	Finanzieller Beitrag	23'000'000
UNTSO United Nations Truce Supervision Organization	Naher Osten	1974–	Verbindungsflugzeug	40'000'000
UNIFIL United Nations Interim Force in Lebanon	Libanon	1988–	Finanzieller Beitrag	2'500'000
UN Evaluationsmission	Westsahara	1988	Flugzeug	112'000
UN Evaluationsmission	Afghanistan	1988	Flugzeug	170'000
UN Grenzmarkierung	Burkina Faso	1988	Finanzieller Beitrag	600'000
UNIIMOG United Nations Iran Iraq Military Observer Group	Iran-Irak	1988	Verbindungsflugzeug	1'200'000
Evakuationsmission verwundeter UN Mitarbeiter	Nach Bedarf	1989–92	Rettungsflugzeug der REGA	1'500'000

2 Militärbeobachtermissionen (1990–2003)

Mission	Einsatzort	Dauer	CH-Beobachter insgesamt	CH-Beobachter am 01.01.2003
UNTSO United Nations Truce Supervision Commission	Naher Osten (Libyen, Syrien, Israel, Ägypten)	Seit 04.1990	10 Beobachter	10
UNTSO United Nations Truce Supervision Commission	Naher Osten (Libyen, Syrien, Israel, Ägypten)	03.1995– 03.1996	1 Arzt 2 Krankenpfleger	–
UNMOP United Nations Mission of Observers in Prevlaka	Kroatien, Montenegro	02.1996– 12.2002	1 Beobachter	–
UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia	Georgien, Abchasien	Seit 01.1994	4 Beobachter	4
MONUC Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo	Demokratische Republik Kongo	Seit 06.2000	2 Beobachter	2
UNMEE United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	Äthiopien, Eritrea	Seit 10.2000	4 Beobachter	4
UNTAES UN Transition Mission in Eastern Slavonia and Sirmium	Kroatien	02.1996– 01.1998	3 Beobachter	–
UNMOT United Nations Military Observers in Tadjikistan	Tadschikistan	01.1995– 10.1998	3 Beobachter	–
UNMOT United Nations Military Observers in Tadjikistan	Tadschikistan	03.1995– 10.1998	2 Ärzte 1 Krankenpfleger	–

² ZISP 2003: La Suisse et les Opérations de Soutien à la Paix

UNPREDEP United Nations Preventive Deployment	FYROM	02.1996- 02.1999	1 Beobachter	–
UNPROFOR United Nations Protection Force	Kroatien	03.1992- 02.1996	5 Beobachter	

3 Militärkontingente (1953–2003)

Mission	Einsatzort	Dauer	CH-Personal insgesamt	CH-Personal am 01.01.2003
NNSC Neutral Nations Supervisory Commission	Korea	Seit 1953	5 Beobachter	5
UNTAG United Nations Transition Assistance Group	Namibia	1989-1990	Sanitätseinheit mit durchschnittlich 150 Angehörigen	–
MINURSO United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	Westsahara	1991-1994	Sanitätseinheit mit durchschnittlich 50 Angehörigen	–
SHQSU Swiss Headquarters Support Unit to the OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina	Bosnien-Herzegowina	02.1996- 12.2000	Bis zu 55 Pers.	–
KFOR / SWISSCOY Swiss company to AUCON / KFOR	Kosovo / FYROM	Seit 07.1999	Bis zu 220 Pers.	220
UNMOVIC United Nations Mission for Observation and Verification of Iraq Compliance	Irak / Bagdad	12.2002- 02.2003	14 Personen	14

4 Experteneinsätze (1960–2003)

Mission	Einsatzort	Dauer	CH-Personal insgesamt	CH-Personal am 01.01.2003
ONUC United Nations Observer Group in the Congo	Kongo	1960–1968	Technik- und Telekomexp.	–
United Nations Headquarters / DPKO Training Unit	New York	12.1994– 03.1996	1 Arzt	–
United Nations Headquarters / DPKO Med Sp Unit	New York	04.1995– 03.1999	1 Apotheker	–
United Nations Headquarters / DPKO Mine Action Service	New York	02.1997– 12.1998	1 Minenexp.	–
UNSCOM United Nations Special Commission	Irak	Diverse	1 C-Waffenexp.	–
MAC United Nations Mine Action Centre	Bosnien-Herzegowina	07.1997– 12.1998	1 Logistiker und 1 Nachrichtenoff.	–
KVM OSCE Kosvo Verification Mission	Kosovo	12.1998– 12.1999	26 Beobachter	–
UNMIK United Nations Mission in Kosovo	Kosovo	06.1999-	1 Verbindungsoff.	1
UNMIK United Nations Mission in Kosovo	Kosovo	08.1999– 12.2001	2 Minenspez.	–
UNMIA United Nations Mission in Azerbaijan (Mine Action Coordination Centre)	Azerbaidjan	08.1999– 02.2002	1 Datenbankspez.	–

UNDP / NMAP					
United Nations Development Programme / National Mine Action Programme	Jemen	01.2000– 01.2002	1 Minenexp.		–
UNDP / SMAC					
United Nations Development Programme / Somaliland Mine Action Centre	Somaliland	09.2000– 09.2001	1 PR-Berater		–
UNDP / HCND					
United Nations Development Programme / National Mine Action Programme	Tschad	01.2001– 04.2001	1 Minenexp.		–
UNDP					
Mine Action Support Programme	Albanien	Seit 02.2002	1 Beobachter		1
UNMACC					
United Nations Mine Action Coordination Centre	Afghanistan	03.2002– 02.2002 12.2002	1 Logistikberater		–
OSZE Wien (Chef Lageraum)					
	Wien	Seit 01.2001	1 Off.		1
Humanitäre Entminung (Pojektevaluation EDA)					
	Mozambique	01.2001– 07.2001	2 Tech. Berater		–
UNMOVIC					
United Nations Mission for Observation and Verification of Iraq Compliance	Irak	12.2002– 03.2003	1 Waffenexp.		–

Bibliographie

1 Quellen

- Bundeskanzlei.** *SR510.10 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung.* Bern: BBl, 2003.
- Bundeskanzlei.** *SR101 Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.* Bern: BBl, 2002.
- Bundesrat.** *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999.* Bern: BBl, 1999.
- Bundesrat.** *Neuer Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates. Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt.* Bern: BBl, 2000.
- Bundesrat.** *Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2002.* Bern: BBl, 2000.
- Boutros-Ghali, Boutros.** *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.* New York: United Nations, 1992.
- NATO.** *AJP-2.4.1. Peace Support Operations 2nd Study Draft, 1999.* <http://carlisle-www.army.mil/usacsl/divisions/pki/Military/Doctrine&Concepts/AJP341Rat.PDF>
- Western European Union.** *Council of Ministers: Petersberg Declaration.* Bonn, 19 June, 1992.
- UNIDIR.** *Peacekeeping: Evolution or Extinction?* Geneva: UNIDIR, 2000.
- United Nations.** *Peacekeeping.* <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml>
- United Nations.** *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report), August 2000.* http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

2 Literaturverzeichnis

- Abiew, Francis Kofi, Keating, Tom.** *NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows.* In: *International Peacekeeping* 6(1999), No. 2, 89-111.
- Abiew, Francis Kofi.** *NGO-Military Relations in Peace Operations.* In: *International Peacekeeping* 10(2003), No. 1, 24-39.
- Alberts, David S., Hayes, Richard E.** *Command Arrangements for Peace Operations.* Washington, D.C.: National Defense University Press, 1995.
- Bardonnet, Daniel (Hrsg.).** *La règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspectives d'avenir: Colloque, La Haye, 6-8 septembre.* The Hague Academy of International Law, 1990.
- Brand, Markus.** *The Development of Kosovo Institutions and the Transition of Authority from UNMIK to local Self-Government.* Geneva: CASIN, 2003.

- Berdal**, Mats R.. *Whither UN Peacekeeping? An Analysis of the Changing Military Requirements of UN Peacekeeping with Proposals for Its Enhancement*. London: Brassey's, 1993.
- Berdal**, Mats R.. *Lessons not Learned: The Use of Force in Peace Operations in the 1990s*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 2000.
- Biermann**, Wolfgang, **Vadset**, Erwin (Hrsg.). *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia: Peacekeeper's Views on the Limits and Possibilities of the United Nations in a Civil War-like Conflict*. Aldershot: Ashgate, 1999.
- Calliess**, Jörg, **Merkel**, Christine M. (Hrsg.). *Peaceful Settlement of Conflicts as a Joint Task for International Organisations, Governments and Civil Society*. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, 1995.
- Chandler**, David. *The Limits of Peacebuilding: International Regulation and Civil Society Development in Bosnia*. In: *International Peacekeeping* 6(1999), No. 1, 109-125.
- Charters**, David A. (Hrsg.). *Peacekeeping and the Challenges of Civil Conflict Resolution: Proceedings of the Sixth Annual Conflict Studies Conference, University of New Brunswick, September 1992*. New Brunswick: Center for Conflict Studies, 1994.
- Cousens**, Elizabeth M. et al.. *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*. Boulder: Lynne Rienner Publications, 2001.
- Cross**, Peter, **Rasamoelina**, Guenola. *Conflict Prevention Policy of the European Union: Recent Engagements, Future Instruments*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- Diethelm**, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920 – 1995*. Bern: Haupt, 1997.
- Eberhart**, Hans, **Stahel**, Albert A.. *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft. Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: NZZ Verlag, 2000.
- Fanzun**, Jon Albert, **Lehmann**, Patrick. *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*. In: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung* Nr. 57. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000.
- Fanzun**, Jon Albert, **Wenger**, Andreas. *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*. In: *Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, 9-43.
- Findlay**, Trevor (Hrsg.). *Challenges for New Peacekeepers*. *SIPRI Research Report No. 12*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Fishel**, John T. (Hrsg.). *The Savage Wars of Peace: Toward a New Paradigm of Peace Operations*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Gabriel**, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich: Orell Füssli, 2000.
- Ganser**, Helmut W.. *Friedensmissionen der Vereinten Nationen in einer kritischen Phase*. In: *Europäische Sicherheit* 48(1999), Nr. 10, 15-19.
- Gilman**, Ernest, **Herold**, Detlef E.. *Peacemaking Challenges to Euro-Atlantic Security*. Rome: NATO Defense College, 1994.
- Goulding**, Marrack. *Peacemonger*. London: John Murray, 2002.
- Griffin**, Michèle. *Retrenchment, Reform, Regionalization: Trends in UN Peace Support Operations*. In: *International Peacekeeping* 6(1999), No.1, 1-31.

- Griffin**, Michèle: *Where Angels Fear to Tread: Trends in International Intervention*. In: Security Dialogue 31(2000), No.4, 421-436.
- Guéhenno**, Jean-Marie. *On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations*. In: International Peacekeeping 9(2002), No.2, 69-80.
- Hahlbohm**, Dörte. *Peacekeeping im Wandel: die friedenssichernden Einsätze der Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. Frankfurt a. M.: Lang 1993.
- Haltiner**, Karl W. (Hrsg.). *Sicherheit '98. Aussen- und Sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend*. Au-Zürich: Militärische Führungsschule an der ETH, 1998.
- Haltiner**, Karl W., **Spillmann**, Kurt R., **Wenger**, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 1999. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH, 1999.
- Haltiner**, Karl W., **Spillmann**, Kurt R., **Wenger**, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2000. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich, 2000.
- Haltiner**, Karl W., **Spillmann**, Kurt R., **Wenger**, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich, 2001.
- Haltiner**, Karl W., **Spillmann**, Kurt R., **Wenger**, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2002. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2002.
- Haltiner**, Karl W., **Wenger**, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2003. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2003.
- Hardegger**, Sascha. *Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention*. In: Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen Nr. 41. Januar 2003. Zürich. Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, 2003.
- Hatzenbichler**, Gerald. *Civil-Military Cooperation in UN Peace Operations designed by SHIRBRIG*. In: International Peacekeeping 8(2001), No.1, 117-121.
- Hillen**, John. *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*. Washington, D.C.: Brassey's, 1998.
- James**, Alan. *Peacekeeping in International Politics*. Basingstoke: Macmillan, 1990.
- Kahn**, Lynn Sandra. *Peacemaking: A Systems Approach to Conflict Management*. Lanham: University Press of America, 1990.
- Lewis**, William H. (Hrsg.). *Peacekeeping: The Way Ahead? Report of a Special Conference*. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1993.
- Mackinlay**, John. *The Peacekeepers: An Assessment of Peacekeeping Operations at the Arab-Israel Interface*. London: Unwin Hyman, 1989.
- Mackinlay**, John (Hrsg.). *A Guide to Peace Support Operations*. Providence: Institute for International Studies, Brown University, 1996.

- Mäder**, Markus. *Euro-atlantischer Streitkräftewandel nach dem Kalten Krieg – wo steht die Schweizer Armee?* In: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2001, 41-68.
- Mauer**, Victor. *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung.* In: Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (2003). Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2003, 43-68.
- Malan**, Mark, **Lord**, Christopher (Hrsg.). *Prague to Pretoria: Towards a Global Consensus on the Military Doctrine of Peace Support Operations.* Prague: Institute of International Relations, 2000.
- Malat**, Horst. *Friedensunterstützende Operationen (II). Das Konzept der Nordatlantischen Organisation.* In: Truppendienst 5, 1998.
- Malone**, David M., **Wermester**, Karin. *Boom and Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping.* In: International Peacekeeping 7(2000), No.4, 37-54.
- Mani**, Rama. *Contextualizing Police Reform: Security, the Rule of Law and Post-Conflict Peacebuilding.* In: International Peacekeeping 6(1999), No.4, 9-26.
- Manwaring**, Max G., **Joes**, Anthony James (Hrsg.). *Beyond Declaring Victory and Coming Home: The Challenges of Peace and Stability Operations.* Westport, Conn.: Praeger, 2000.
- Morrison**, Alex. *Pearsonian Peacekeeping: Does It Have a Future or Only a Past?* In: The Journal of Conflict Studies, Vol. XXIII(2003), No.1, 5-11.
- Otunnu**, Olara A. et al.. *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century.* Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- Paris**, Roland: *Broadening the Study of Peace Operations.* In: International Studies Review 2(2000), No.3, 27-44.
- Peou**, Sorpong. *The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From 'An Agenda for Peace' to the Brahimi Report.* In: International Peacekeeping 9(2002), No.2, 51-68.
- Pugh**, Michael. *From Mission Cringe to Mission Creep? Implications of New Peace Support Operations Doctrine.* (Defence Studies 2/1997). Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 1997.
- Quinn**, Dennis J. (Hrsg.). *Peace Support Operations and the U.S. Military.* Washington, D.C.: National Defense University Press, 1994.
- Ramsbotham**, Oliver, **Woodhouse**, Tom. *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations.* Oxford: ABC-CLIO, 1999.
- Reychler**, Luc. *An Inventory of Post-Conflict Activities.* New York: United Nations, 1996.
- Reychler**, Luc, **Pfaffenholz**, Thania (Hrsg.). *Peacebuilding: A Field Guide.* Boulder: Rienner, 2001.
- Rikhye**, Indar Jit, **Skjelsbaek**, Kjell (Hrsg.). *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects: The Lessons of 40 Years of Experience.* Basingstoke: Macmillan, 1990.
- Roberts**, Albert R. (Hrsg.). *Crisis Intervention Handbook: Assessment, Treatment, and Research.* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Rollins**, J.W.. *Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operations: The Implications for NATO.* In: International Peacekeeping 8(2001), No. 1, 122-129.
- Shawcross**, William. *Deliver us from Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict.* New York: Simon and Schuster, 2000.
- SIPRI – UNESCO Handbook. Peace, Security and Conflict Prevention.** Oxford: Oxford University Press, 1998.

- Snow**, Donald M.. *Peacekeeping, Peacemaking and Peace-Enforcement: The U.S. Role in the New International Order*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1993.
- Solana**, Javier. *Die Gemeinsame Europäische Aussen- und Sicherheitspolitik – das Integrationsprojekt der nächsten Dekade*. In: *Integration* 23(2000), Nr.1, 1-33.
- Spillmann**, Kurt R. et al.. *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Studies in Contemporary History and Security Policy 9. Bern: Lang, 2001.
- Spillmann**, Kurt R. et al.. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*. Zürich: Verlag NZZ, 2001.
- Szabo**, Laszlo et al.. *Crisis Management and Peacekeeping: The Experience of Pfp Cooperation*. Budapest: Institute for Strategic and Defence Studies, 1999.
- Viggo Jakobsen**, Peter. *Overload, Not Marginalization, Threatens UN Peacekeeping*. In: *Security Dialogue* 31(2000), No.2, 167-178.
- Wenger**, Andreas. *Herausforderung Sicherheitspolitik. Europas Suche nach Stabilität* In: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 52. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999.
- 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.
- Wenger**, Andreas, **Mäder**, Markus. *Interoperabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit*. In: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2000, 89-107.
- Wenger**, Andreas, **Möckli**, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder: Lynne, 2003.
- Wenger**, Andreas, **Trachsler**, Daniel. *Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von ‚Sicherheit durch Kooperation‘ und Armee XXI*. In: Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2001, 11-39.
- Whitman**, Jim (Hrsg.). *Peacekeeping and the UN Agencies*. London: Cass, 1999.
- Woodhouse**, Tom et al. (Hrsg.). *Peacekeeping and Peacemaking: Towards Effective Intervention in Post-Cold War Conflicts*. Basingstoke: Macmillan, 1998.
- Woodhouse**, Tom et al. (Hrsg.). *Peacekeeping and Conflict Resolution*. London: Frank Cass, 2000.
- Zartman**, I. William, **Rasmussen**, J. Lewis (Hrsg.). *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*. Washington, D.C.: United States Institute for Peace Press, 1997.

Zu den Autoren

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik ETH Zürich.

Dr. Victor Mauer ist Senior Researcher und Leiter des Forschungsbereichs Europäische Sicherheitspolitik an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik ETH Zürich.

Cand. lic. phil. I Dominik Schwerzmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik ETH Zürich.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFO	Abteilung für friedensunterstützende Operationen
ALB XXI	Armeeleitbild XXI / Bericht über die Konzeption der Armee XXI
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AUCON	Austrian Contingent
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
AUPOL B	Bericht zur Aussenpolitik
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CHF	Schweizer Franken
CIMIC	Civil Military Cooperation
CIS	Commonwealth of Independent States
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ECOWAS	Economic Organization of West African States
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (heute EDA)
EU	Europäische Union
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
HQ SFOR	Headquarters Stabilisation Force
IFOR	Implementation Force

ISAF	International Security Assistance Force
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	Litera
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NNRC	Neutral Nations Repatriation Commission
NNSC	Neutral Nations Supervisory Commission
Nr.	Nummer
NRF	NATO Response Force
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PARP	Planning and Review Process
PfP	Partnership for Peace
PSO	Peace Support Operations
ROE	Rules of Engagement
S.	Seite
SAR	Search and Rescue
SFOR	Stabilization Force
SHAPE	Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe
SHQSU	Swiss Headquarter Supply Unit
SIPOL B	Sicherheitspolitischer Bericht
SMU	Swiss Medical Unit

SUNMOC	Swiss United Nations Military Observer Course
SWISSCOY	Swiss Company
UN	United Nations
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia
UNAMIR	United Nations Assistance Mission in Rwanda
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNC	United Nations Command
UNCIP	United Nations Commission on India and Pakistan
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNDPI	United Nations Department for Public Information
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNGOMAP	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group
UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
UNIPOM	United Nations India-Pakistan Observation Mission
UNITAF	Unified Task Force
UNMIH	United Nations Mission in Haiti
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka
UNMOT	United Nations Mission of Observers in Tajikistan
UNO	United Nations Organization
UNOGIL	United Nations Observation Group in Lebanon
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia
UNOMUR	United Nations Observer Mission in Uganda/Rwanda
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia

UNPA	United Nations Protected Area
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCOB	United Nations Special Committee on the Balkans
UNSCOM	United Nations Special Commission
UNSF	United Nations Security Force
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UNTCOK	United Nations Temporary Commission on Korea
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission
USIS	Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz
VBS	Departement Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEU	Westeuropäische Union
Ziff.	Ziffer
ZISP	Zentrum für internationale Sicherheitspolitik